

# Ontwikkeling leges omgevingsvergunning om te bouwen 2023-2024

Corine Hoeben  
Linda Toolsema



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	10
2 Tariefontwikkeling	11
2.1. Gevolgen van kracht worden Wkb en omgevingswet	11
2.2. Ontwikkeling gemiddelde kosten	13
2.3. Ontwikkelingen per gemeente	15
2.4. Conclusie	17
3 Duiding ontwikkeling	18
3.1. Algemeen	18
3.2. Redenen ontwikkeling in begroting	18
3.3. Ontwikkeling kostendekking	19
3.4. Conclusie	23

# 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 Sven de Heer 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. COELO onderzoekt in dit rapport de ontwikkeling van 2023 op 2024. Daarvoor zijn gegevens verzameld over de kosten van bouwvergunningen in 2024. Voor 2023 zijn de gegevens gebruikt zoals verzameld voor de eerdere nulmeting<sup>1</sup>.

## 1.2. Onderzoeksvragen

Het monitoren van de ontwikkeling bestaat uit twee onderdelen:

1. Onderzoeken hoe de tarieven zich ontwikkelen in de jaren na het van kracht worden van de Wkb. In dit rapport gaat het om de ontwikkeling van 2023 op 2024;
2. Een duiding geven aan de geconstateerde ontwikkeling.

---

<sup>1</sup> COELO (2024), Ontwikkeling leges omgevingsvergunning om te bouwen 2021-2023.

## 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. Deze tarieven kunnen afhankelijk zijn van de bouwsom. Er worden echter ook andere grondslagen gebruikt, zoals normbouwsommen die gebaseerd zijn op 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.

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 het prijspeil van 2023

In dit rapport 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 het jaar 2024?**

Zoals aangegeven is per 1 januari 2024 de Wkb deels van kracht geworden. Voordat de Wkb van kracht was er één tarief voor een bouwproject. Dat tarief was zoals aangegeven vaak afhankelijk van de bouwsom. Vanaf 1 januari 2024 is er onderscheid tussen een omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit en een omgevingsvergunning voor de ruimtelijke beoordeling (omgevingsplanactiviteit). Gemeenten kunnen hier afzonderlijke tarieven voor hanteren. Wanneer voor beide activiteiten een aanvraag wordt gedaan kan het zijn dat het te betalen bedrag de som is van deze twee bedragen. Het zou echter ook kunnen dat een gemeente hiervoor een gecombineerd tarief vaststelt.

Vanwege deze knip splitsen we vraag 1 op in drie deelvragen. Wij vragen gemeenten zowel naar de afzonderlijke tarieven voor de bouwactiviteit en de ruimtelijke beoordeling als naar het te betalen bedrag bij een gecombineerde aanvraag.

**1a. Hanteren gemeenten afzonderlijke tarieven voor de bouwtechnische toets en de ruimtelijke afweging in 2024 voor een omgevingsvergunning?**

**1b. Wat zijn de kosten voor een omgevingsvergunning van deze afzonderlijke onderdelen in 2024 voor de voorbeeldprojecten in tabel 1?**

**1c. Wat zijn de totale kosten van een omgevingsvergunning voor de bouwprojecten weergegeven in tabel 1 in 2024?**

### Duiding van de ontwikkeling

De tariefontwikkeling maakt inzichtelijk of en hoe de kosten van een omgevingsvergunning om te bouwen van 2023 op 2024 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 van 2023 op 2024?**

### 1.3. Onderzoeksmethode

#### Bouwprojecten en bouwsommen

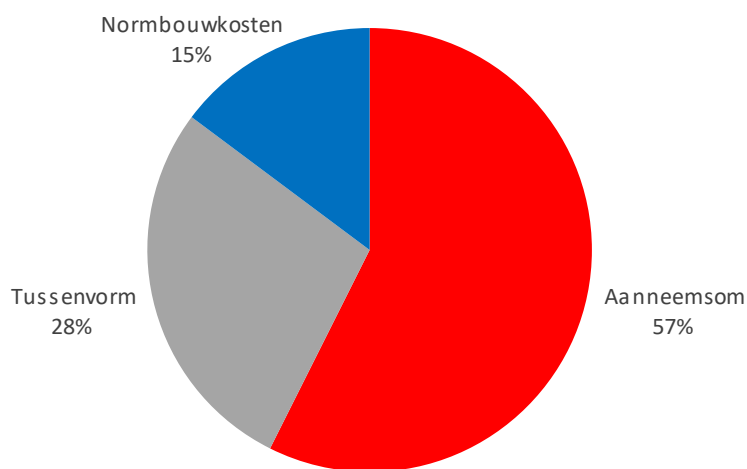
Zoals aangegeven wordt de ontwikkeling van de tarieven onderzocht voor vijf voorbeeldprojecten met verschillende bouwsommen. Door onder meer inflatie veranderen bouwkosten jaarlijks. De bouwsommen van 2023 verschillen daarom van die in 2024. Tabel 2 laat zien van welke bouwsommen we uitgaan in dit rapport. We hebben de bouwsommen van 2023 verhoogd op basis van de veranderingen in de ROEB-lijst van 2023 en 2024. Deze lijst wordt door veel gemeenten gebruikt voor het bepalen van normbouwkosten.

Tabel 2 Voorbeeldbouwprojecten en bouwsommen in 2023 en 2024

Bouwproject	Bouwsom	
	2023	2024
Dakkapel	12.300	12.900
Dakopbouw	80.000	84.000
Grondgebonden nieuwbouwwoning	310.000	324.000
Bedrijfshal (2 bouwlagen)	1.000.000	1.045.000
Appartementencomplex (10 appartementen)	3.000.000	3.135.000

Zoals aangegeven zijn bouwkosten de grondslag voor het te betalen bedrag. Gemeenten hanteren verschillende definities van bouwkosten. Het grootste deel van de gemeenten hanteert de aanneemsom, dus het bedrag dat de aannemer zal rekenen voor de werkzaamheden (zie figuur 1). Een klein deel van de gemeenten gaat uit van normbouwkosten voor de kosten van een bouwproject, die berekend worden op basis van de aard van het bouwproject in combinatie met oppervlakte of inhoud. Een iets groter deel van de gemeenten hanteert een tussenvorm. Deze gemeenten hanteren bijvoorbeeld de aanneemsom tenzij deze sterk afwijkt van de normbouwkosten.

Figuur 1 Grondslag omgevingsvergunning om te bouwen in gemeenten waar het te betalen bedrag afhankelijk is van de bouwsom



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.

### Dataverzameling

Er zijn in 2023 en 2024 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 bij het opzetten van de nulmeting een representatieve steekproef van 115 gemeenten getrokken (een derde van de gemeenten, zie tekstbox voor een beschrijving).

Gemeenten die tussen 2021 en 2023 zijn ontstaan uit een herindeling zijn buiten de steekproef gelaten. 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. Dit kan de uitkomsten



sterk vertekenen. De G4 zijn als eerste opgenomen in de steekproef. Uit de overgebleven gemeenten zijn willekeurig 111 gemeenten geselecteerd. We hebben op basis van de legesverordeningen van de steekproefgemeenten de te betalen bedragen berekend.

#### Tekstbox Bepaling omvang steekproef

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 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.

### 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. In de afgelopen jaren waren er vaak enkele uitschieters waar de betaalde bedragen sterk stegen of juist daalden en bleef de stijging in een groot deel van de gemeenten beperkt.<sup>2</sup> Door de (gedeeltelijke) invoering van de nieuwe regelgeving kan dit patroon in 2024 natuurlijk anders zijn.

Van gemeenten wordt verwacht dat zij de ontwikkeling van de lokale heffingen (waaronder de tarieven van de bouwleges) 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. Het van kracht worden van de Omgevingswet en Wkb heeft gevolgen voor de tariefstructuur in de legesverordening. Daarnaast was pas laat bekend of de Wkb van kracht zou worden. Een deel van de gemeenten geeft de toelichting daarom in de raadsstukken voor de vergadering

---

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld de [Atlas van de lokale lasten 2023](#) van het COELO.

waarin de tarieven worden vastgesteld. We hebben daarom ook gekeken naar de betreffende raadsstukken.

#### *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 2023 en 2024.

### **1.4. Opbouw rapport**

De opbouw van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 analyseren 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 een sterk afwijkende ontwikkeling hiervoor geven. Vervolgens onderzoeken we in paragraaf 3.3 de ontwikkeling van de kostendekkendheid van de leges in de onderzoeksperiode.

## 2 Tariefontwikkeling

### 2.1. Gevolgen van kracht worden Wkb en Omgevingswet

Het van kracht worden van de Omgevingswet en de Wkb heeft gevolgen voor de vergunningen die moeten worden aangevraagd en de leges die hiervoor moeten worden betaald. We geven hier kort weer wat er is veranderd.

Sinds 2024 is er een *bouwtechnische* vergunning en een *ruimtelijke* vergunning (past het project binnen het omgevingsplan van de gemeente). Tot 2024 werd dit geregeld via één vergunning. De bouwtechnische vergunning hoeft niet voor alle projecten te worden aangevraagd. Of dit nodig is hangt af van de gevolgklasse waar het project in valt. Er worden vier gevolklassen onderscheiden. De indeling is gebaseerd op de ernst van de mogelijke gevolgen als er niet wordt voldaan aan de bouwtechnische regels.<sup>3</sup>

*Gevolgklasse 0* omvat kleine verbouwingen zoals een dakkapel of kozijnen. Projecten die vallen onder deze gevolgklasse moeten (uiteraard) voldoen aan bouwtechnische regels, maar er is geen bouwtechnische vergunning nodig. Het kan wel zijn dat er een ruimtelijke vergunning nodig is. Dit is afhankelijk van het *omgevingsplan* van de gemeente. Het omgevingsplan vervangt de bestemmingsplannen van gemeenten. Gemeenten moeten uiterlijk eind 2031 een omgevingsplan voor de gemeente hebben vastgesteld. Tot die tijd geldt een tijdelijk omgevingsplan waarin nog veel regels uit de bestemmingsplannen van kracht zijn. Omdat het omzetten van de bestemmingsplannen in één omgevingsplan een omvangrijke klus is zullen veel gemeenten in 2024 nog een tijdelijk omgevingsplan hebben. We gaan er daarom vanuit dat bij het verstrekken van een ruimtelijke vergunning voor een dakkapel de regels van kracht zijn die ook golden vóór 1 januari 2024 en dat een dakkapel vergunningsplichtig is voor het ruimtelijke deel.

Welke bouwprojecten onder *gevolgklasse 1* vallen is vastgelegd in Artikel 2.17 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Het gaat onder meer om nieuwbouwwoningen, bedrijven van maximaal twee bouwlagen, maar ook kleinere verbouwingen zoals een dakopbouw. De Wkb is van kracht voor bouwprojecten die vallen onder gevolgklasse 1 *voor zover het gaat om nieuwbouw*. Dat betekent dat er voor nieuwbouwprojecten in gevolgklasse 1 per 1 januari 2024 een kwaliteitsborger wordt ingeschakeld voor het bouwtechnische deel. Een kwaliteitsborger is een private partij die toetst of een bouwwerk voldoet aan de wettelijke eisen. De gemeente ontvangt een melding dat er gebouwd wordt, maar verstrekt voor deze bouwprojecten geen bouwtechnische vergunning.<sup>4</sup> De gemeente verstrekt nog wel de ruimtelijke vergunning.

---

<sup>3</sup> Deze zijn vastgelegd in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

<sup>4</sup> Wie bijvoorbeeld een woning gaat bouwen betaalt dus geen leges aan de gemeente voor de ruimtelijke vergunning. Wel zal de kwaliteitsborger moeten worden betaald.

De Wkb is nog niet van kracht voor verbouwingen. Per 1 januari moet er daarom voor *verbouwingen* die vallen onder gevolgklasse 1 zowel een bouwtechnische als ruimtelijke vergunning worden aangevraagd.

Bij gevolgklasse 2 en 3 gaat het om nieuwbouw van grotere projecten zoals scholen, bibliotheken, treinstations, etc. De Wkb is nog niet van kracht voor deze projecten. Voor deze projecten moet daarom zowel een bouwtechnische als ruimtelijke vergunning worden aangevraagd.

Overigens kan het complex zijn om te bepalen onder welke gevolgklasse een project precies valt. Dit kan mede afhankelijk zijn van onder meer de hoogte van een bouwproject. Een uitbouw aan een woning die hoger is dan 5 meter is bijvoorbeeld wel vergunningsplichtig voor de bouwtechnische activiteit, een lagere uitbouw hoeft dit niet te zijn.

Tabel 3 laat zien onder welke gevolgklasse de voorbeeldprojecten in dit onderzoek vallen en welke vergunning nodig is van de gemeente.<sup>5</sup>

Tabel 3 Voorbeeldbouwprojecten en bouwsommen in 2023 en 2024, gevolgklassen en vergunningen

Bouwproject	Bouwsom		Gevolgklasse <sup>a</sup>	Vergunning	
	2023	2024		Bouwtechnisch	Ruimtelijk <sup>b</sup>
Dakkapel	12.300	12.900	0	Nee	Ja
Dakopbouw	80.000	84.000	1a	Ja	Ja
Grondgebonden nieuwbouwwoning	310.000	324.000	1b	Nee	Ja
Bedrijfshal (2 bouwlagen)	1.000.000	1.045.000	1b	Nee	Ja
Appartementencomplex (10 appartementen)	3.000.000	3.135.000	2	Ja	Ja

<sup>a</sup> Gevolgklasse 1a zijn verbouwprojecten, de Wkb is hier *niet* voor van kracht. Gevolgklasse 1b zijn nieuwbouwprojecten, de Wkb is hier *wel* voor van kracht

<sup>b</sup> We gaan ervan uit dat gemeenten nog een tijdelijk omgevingsplan hebben en dat er een vergunning nodig is.

<sup>5</sup> In paragraaf 1.3 wordt toegelicht waarom de bouwsommen in 2024 hoger zijn dan in 2023.

## 2.2. Ontwikkeling gemiddelde kosten

Tabel 4 laat de gemiddeld betaalde bedragen per bouwproject zien in 2023 en 2024. De cijfers zijn niet gecorrigeerd voor inflatie. Die is in 2024 2,9 procent.

Tabel 4 Gemiddelde kosten vergunning om te bouwen en de mutatie van 2023 op 2024 (nominaal)

	Gevolgklasse	Bedrag (euro)		
		2023	2024	Mutatie (%)
Dakkapel	0	398	366	-8,0
Dakopbouw	1a	2.334	2.697	15,5
Grondgebonden nieuwbouwwoning	1b	9.297	5.251	-43,5
Bedrijfshal (2 bouwlagen)	1b	28.010	16.431	-41,3
Appartementencomplex (10 appartementen)	2	77.278	81.327	5,2

Gemiddelden gewogen naar het aantal woningen (dakkapel, dakopbouw, nieuwbouwwoning, appartementencomplex) en niet-woningen (bedrijfshal). Het bedrag in kolom 2024 is het totale bedrag voor een bouwtechnische vergunning (indien van toepassing) en een omgevingsplanactiviteit. Gevolgklasse 1a zijn verbouwprojecten, de Wkb is hier niet voor van kracht. Gevolgklasse 1b zijn nieuwbouwprojecten, de Wkb is hier wel voor van kracht, zie paragraaf 2.1.

Er blijken aanzienlijke verschillen te zijn in de ontwikkeling van de tarieven tussen de bouwprojecten. De kosten van een omgevingsvergunning om een dakkapel, nieuwbouwwoning en bedrijfshal te bouwen zijn gedaald. De daling is een direct gevolg van de aanpassingen op basis van de Omgevingswet en de Wkb. Er is voor deze projecten geen bouwtechnische vergunning meer nodig van de gemeente. Wel moet voor zowel de nieuwbouwwoning als de bedrijfshal een kwaliteitsborger worden ingeschakeld. Zoals eerder aangegeven is dit een private partij die zelf een bedrag in rekening zal brengen.<sup>6</sup> De kosten voor de bouwers zijn dus niet in dezelfde mate gedaald als is weergegeven in tabel 4.

De kosten voor een vergunning om een dakkapel te bouwen blijken wel veel minder sterk te zijn gedaald dan die voor een nieuwbouwwoning en bedrijfshal. Dit is een gevolg van ontwikkelingen in de welstand die in een deel van de gemeenten wordt betaald naast de leges voor de ruimtelijke vergunning. In 2024 zijn er meer gemeenten die een afzonderlijk bedrag in rekening brengen voor welstand dan in 2023. In 2023 werd dit gedaan door 48 procent van de gemeenten, in 2024 door 52 procent. Daarnaast blijkt dat in gemeenten die zowel in 2023 als in 2024 welstand in rekening brengen de bedragen gemiddeld hoger zijn. De welstand voor de dakkapel stijgt gemiddeld 17 euro, voor de nieuwbouwwoning gemiddeld 25 euro en voor de bedrijfshal gemiddeld 11 euro. Omdat de kosten van een vergunning voor een dakkapel veel lager zijn dan die voor de andere twee projecten heeft de hogere welstand procentueel een veel groter effect op het betaalde bedrag.

<sup>6</sup> Wij hebben geen gegevens over de prijzen die in rekening worden gebracht door kwaliteitsborgers.

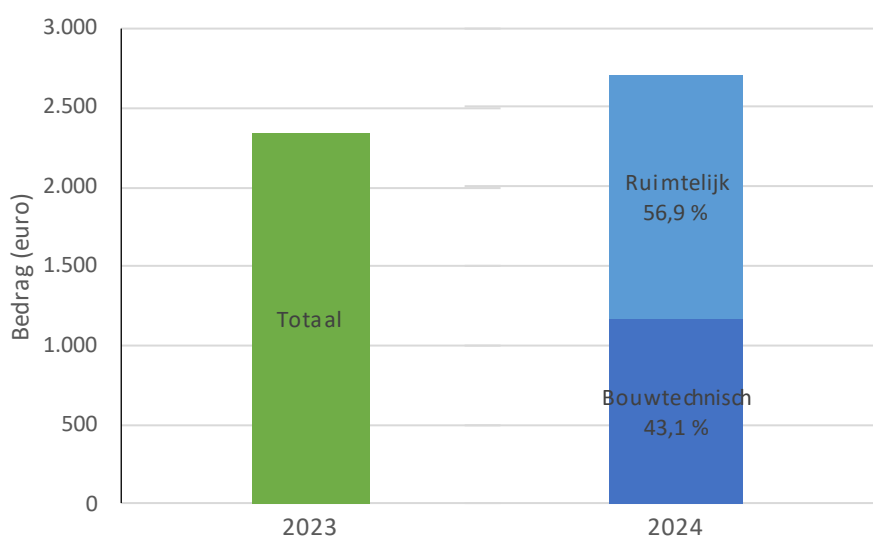
In tabel 4 wordt ook duidelijk dat de kosten van een vergunning voor een dakopbouw (15,5 procent) en appartementencomplex (5,2 procent) zijn gestegen. Voor beide projecten is de Wkb in 2024 niet van kracht en moet zowel een bouwtechnische als ruimtelijk vergunning worden aangevraagd. Het grote verschil in ontwikkeling komt ook bij deze projecten doordat het bedrag dat wordt betaald voor welstand relatief veel sterker stijgt voor de dakopbouw dan voor het appartementencomplex.

### Verdeling kosten bouwtechnische en ruimtelijke vergunning

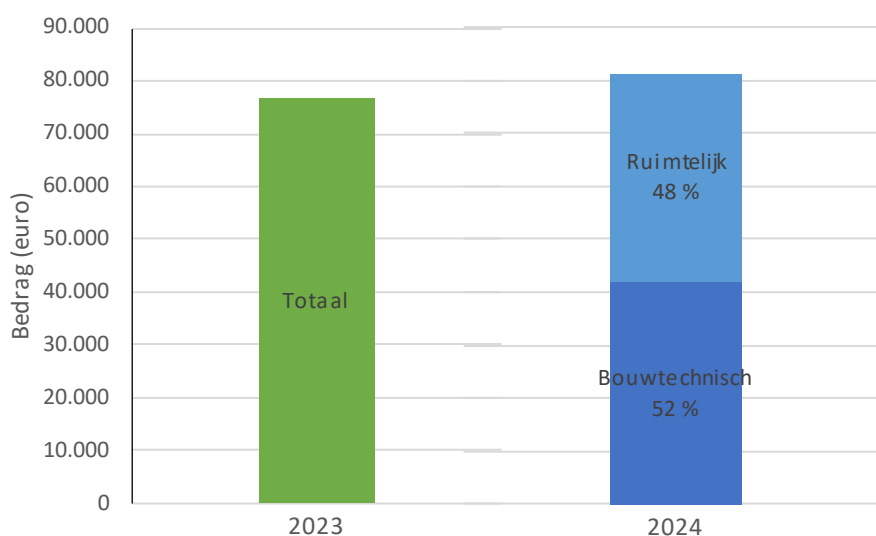
Zoals aangegeven kunnen er sinds dit jaar twee vergunningen nodig zijn voor een bouwproject: een bouwtechnische en een ruimtelijke vergunning. Bij de voorbeeldprojecten in dit onderzoek is dit het geval voor de dakopbouw en het appartementencomplex (zie paragraaf 2.1). Alle gemeenten hanteren afzonderlijke tarieven voor de bouwtechnische en ruimtelijke vergunning en in alle onderzochte gemeenten is het totale bedrag voor beide vergunningen gelijk aan de som van de twee onderdelen, ook als de aanvraag voor beide vergunningen in één keer plaatsvindt.

Bij de dakopbouw zijn de kosten voor de ruimtelijke vergunning om te bouwen gemiddeld hoger dan die voor de bouwtechnische vergunning (zie figuur 2). Bij het appartementencomplex zijn de kosten voor een ruimtelijke vergunning gemiddeld iets lager dan die voor de bouwtechnische vergunning (zie figuur 3).

Figuur 2 Totale gemiddelde kosten voor een dakopbouw in 2023 en 2024



Figuur 3 Totale gemiddelde kosten voor een appartementencomplex (10 appartementen) in 2023 en 2024



### 2.3. Ontwikkelingen per gemeente

Tabel 4 hierboven geeft de *gemiddelde* stijging van de totale kosten van een omgevingsvergunning om te bouwen weer. Het gemiddelde geeft wel een beeld van de ontwikkeling in Nederland, maar niet van de verschillen tussen gemeenten. In figuur 4 hebben we voor ieder bouwproject de gemiddelde jaarlijkse mutatie per gemeente geordend van grootste daling naar grootste stijging. De figuur laat zien dat de ontwikkeling verschilt tussen de projecten en samenhangt met de gevolgklasse waar het project onder valt en of de Wkb van kracht is in 2024 (zie paragraaf 2.1).

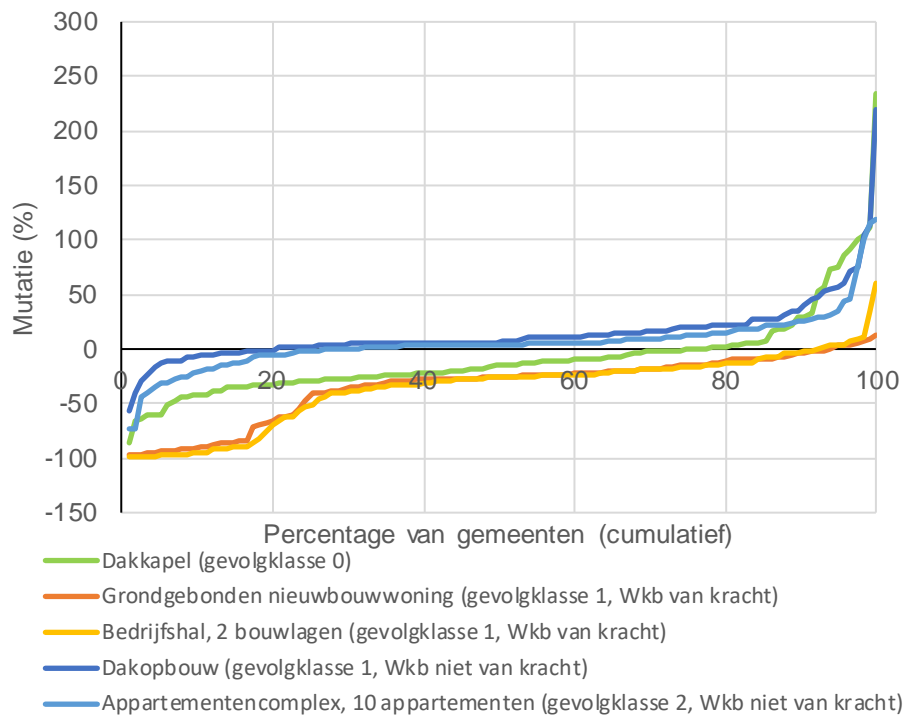
De stijging is het laagst (of de daling het grootst) bij de grondgebonden nieuwbouwwoning en de bedrijfshal (oranje en geel gekleurde lijnen). De Wkb is voor beide projecten van kracht. De bouwtechnische beoordeling wordt uitgevoerd door een private partij, de gemeente verleent alleen een vergunning voor de omgevingsplanactiviteit. Een bouwer betaalt daardoor in 2024 in meer dan 90 procent van de gemeenten minder aan de gemeente voor een vergunning om te bouwen dan in 2023.

Voor de dakopbouw en het appartementencomplex (donker- en lichtblauwe lijnen) is de vergunningsaanvraag in feite niet veranderd ten opzichte van vorig jaar. Er moet zowel een bouwtechnische als een ruimtelijke vergunning worden aangevraagd. Vorig jaar was dit ook het geval, al werd dit toen geregeld met één vergunning. We zien dat de totale legeskosten voor een omgevingsvergunning bij de dakopbouw dalen in 20 procent van de gemeenten. Daar tegenover staat dat in 47 procent van de gemeenten de stijging groter is dan 10 procent. De legeskosten voor het appartementencomplex dalen in 30 procent van de gemeenten en in 29 procent van

de gemeenten is de stijging groter dan 10 procent. Er komen dus grote verschillen voor tussen gemeenten.

De ontwikkeling van de kosten om een dakkapel te bouwen zit hier tussenin. De dakkapel valt onder gevolgklasse 0 en is daarom vergunningsvrij voor het bouwtechnische deel. In 75 procent van de gemeenten wordt er in 2024 minder betaald voor een vergunning dan in 2023, in 15 procent van de gemeenten stijgt het tarief sterker dan 15 procent.

Figuur 4 Gemiddelde jaarlijkse mutatie van de kosten van een bouwvergunning geordend van sterkste daling naar sterkste stijging



We zien hier dus ook dat de ontwikkeling van de kosten afhangt van de bouwsom en de gevolgcategorie waar het bouwproject en daarmee of beide vergunningen nodig zijn of alleen de ruimtelijke vergunningen.

Figuur 4 laat ook zien dat een aanvrager van een omgevingsvergunning om te bouwen in 2024 in enkele gemeenten veel meer betaalt dan in 2023. De kosten voor vergunningen voor een dakkapel, dakopbouw en appartementencomplex is in enkele gemeenten meer dan 100 procent gestegen. De gemeenten



## 2.4. Conclusie

Met het van kracht worden van de Omgevingswet en de Wkb bestaat de omgevingsvergunning om te bouwen nu uit twee onderdelen, namelijk een bouwtechnische vergunning en een ruimtelijke vergunning. Gemeenten hanteren hier afzonderlijke tarieven voor. Voor twee van de vijf onderzochte voorbeeldprojecten (de dakopbouw en de bedrijfshal) moeten beide vergunningen worden aangevraagd. Een aanvrager is in dit geval in 2024 gemiddeld meer kwijt voor de vergunningen om te bouwen dan in 2023.

Voor de andere drie voorbeeldprojecten (een dakkapel, een grondgebonden nieuwbouwwoning en een bedrijfshal) geldt dat in 2024 alleen een ruimtelijke vergunning nodig is. In verreweg de meeste gemeenten is iemand die een vergunning aanvraagt voor een van deze projecten minder kwijt in 2024 dan in 2023. Voor de dakkapel geldt dat er geen bouwtechnische keuring nodig is door de nieuwe wetgeving. Voor de nieuwbouwwoning en bedrijfshal geldt dat de bouwtechnische keuring nu wordt uitgevoerd door een private partij, die hier uiteraard ook kosten voor in rekening zal brengen. Die laatste kosten worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

## 3 Duiding ontwikkeling

### 3.1. Algemeen

In figuur 4 in het vorige hoofdstuk is te zien dat er voor alle projecten geldt dat er een aantal gemeenten is waar de stijging veel hoger is dan in de andere gemeenten of waar juist sprake is van een sterke daling. In deze paragraaf gaan we na welke verklaringen gemeenten met sterk stijgende of met dalende tarieven geven voor deze ontwikkeling.

### 3.2. Redenen ontwikkeling in begroting

#### Methode

De verklaringen die gemeenten geven voor sterk stijgende tarieven of juist dalingen kunnen we allereerst opzoeken in de paragraaf lokale heffingen van de begroting. 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 redenen voor opvallende mutaties op te zoeken.

De begroting moet vóór 15 november voorafgaande aan het begrotingsjaar worden vastgesteld. Op 15 november 2023 was nog niet zeker of de Wkb van kracht zou worden. Daarnaast betekende het van kracht worden van de Wkb dat er grote aanpassingen nodig waren in de tarieventabel van de legesverordening. Een deel van de gemeenten kon daardoor in de begroting nog geen toelichting opnemen over de ontwikkeling van de tarieven en verwijst daarom naar de raadsstukken van de gemeenteraadsvergadering waar de belastingtarieven worden vastgesteld.<sup>7</sup> Dat moet vóór 1 januari van het volgende jaar. Wanneer er geen informatie was opgenomen in de begroting over de ontwikkeling van de tarieven voor een vergunning om te bouwen hebben we daarom ook gekeken naar de betreffende raadsstukken.

In hoofdstuk 2 blijkt dat de tariefontwikkeling verschilt tussen de verschillende bouwprojecten. De groep gemeenten met de sterkst stijgende of met dalende tarieven kan dan ook verschillen per bouwproject. Voor drie van de vijf bouwprojecten (dakkapel, grondgebonden nieuwbouwwoning en bedrijfshal van twee lagen) geldt bovendien dat de totale kosten voor een vergunning logischerwijs dalen door het van kracht worden van de Wkb omdat hiervoor het bouwtechnische deel van de werkzaamheden voor de gemeente komt te vervallen. Voor deze projecten hebben we daarom alleen gekeken naar de 15 gemeenten waar de bedragen het sterkst stijgen (en niet naar de gemeenten waar het tarief daalt). In totaal hebben we naar de begroting en indien nodig raadsstukken van 57 gemeenten gezocht. Bij 16 van deze

---

<sup>7</sup> Dit is toegestaan. Een gemeente kan er volgens het BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) voor kiezen om (deels) te verwijzen naar de plek waar informatie te vinden is die relevant is om inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de lokale heffingen in plaats van de informatie op te nemen.

gemeenten (28 procent) was niets te vinden of alleen een summiere verklaring van één of twee zinnen.

### **Toelichting gemeenten**

Gemeenten die de verandering wel toelichten geven aan (zoals te verwachten) dat de tarieventabel van de legesverordening door de wetswijziging sterk verandert. Het gaat hierbij niet alleen om de opsplitsing tussen een bouwtechnisch deel en ruimtelijk deel. Ook de tariefstructuur verandert in een deel van de gemeenten. Dit komt mede door de knip die er nu is tussen de bouwtechnische en ruimtelijke vergunning (zie paragraaf 2.1). Vóór het van kracht worden van de Wkb was er één tarief. Met het van kracht worden van de Wkb hanteert een deel van de gemeenten verschillende tariefsystemen voor de twee vergunningen. Gemeenten die een (al dan niet gestaffeld) percentage hanteerden in de oude situatie doen dat nu deels alleen nog voor het bouwtechnische deel. Voor het ruimtelijke deel kiezen zij voor een vast tarief.<sup>8</sup> Dit vaste bedrag is soms relatief hoog bij projecten met een kleine bouwsom zoals de dakkapel en dakopbouw en veroorzaakt daarom in enkele gemeenten een sterke procentuele stijging.

Gemeenten die al staffels hanteerden hebben in een aantal gevallen de grote wijziging aangegrepen om te onderzoeken of de gehanteerde staffels nog actueel zijn. 17 procent van de gemeenten met sterk veranderende tarieven geeft expliciet weer dat het tariefsysteem of de staffels zijn veranderd.

De opbrengsten uit de leges mogen maximaal kostendekkend zijn: de begrote opbrengsten mogen niet hoger zijn dan de begrote kosten (zie ook de volgende paragraaf). Ze mogen echter wel lager zijn. Als een gemeente besluit om de kostendekking van de leges te veranderen dan heeft dit meestal gevolgen voor tarieven. Een hogere kostendekking betekent hogere tarieven en omgekeerd. 8,7 procent van de onderzochte gemeenten geeft aan dat de kostendekking is gewijzigd. Een klein deel van de gemeenten (3,5 procent) geeft aan dat de kosten zijn gestegen en dat daarom de tarieven stijgen (los van de veranderingen als gevolg van de nieuwe wetgeving). In de volgende paragraaf onderzoeken we het verband tussen de ontwikkeling van de kostendekking en de tarieven voor alle onderzochte gemeenten.

### **3.3. Ontwikkeling kostendekking**

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>9</sup>

---

<sup>8</sup> Dit is in overeenstemming met de [Modelverordening leges per 1 januari 2024](#) van de VNG.

<sup>9</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.

Gemeenten delen de legesverordening vaak op in drie titels:<sup>10</sup>

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 kan worden gedekt uit de opbrengst gedekt uit de algemene middelen. Als de opbrengsten lager zijn dan de kosten dan betekent dit ook dat gemeenten de tarieven kunnen verhogen terwijl de geraamde kosten gelijk blijven. Omdat dan de kostendekking van de leges hoger wordt, is er minder geld nodig uit de algemene middelen. Deze kunnen dan voor andere gemeentelijke voorzieningen worden ingezet. 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 deze kostentoerekening 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 deze 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 2023 en 2024 en hoe hoog de begrote kosten per titel in ieder jaar zijn.

---

<sup>10</sup> Zoals eerder aangegeven betekent het van kracht worden van de Omgevingswet en de Wkb dat de tarieventabel van de legesverordening deels opnieuw is ingedeeld. Een deel van de gemeenten gebruikt na de verandering niet langer de term titel, maar hoofdstuk.

Op het moment dat de begroting werd vastgesteld (vóór 15 november) was er nog onzekerheid of de Wkb inderdaad van kracht zou worden. Daarnaast had een deel van de gemeenten het aanpassen van de tarieventabel nog niet afgerond. Wanneer kostendeckingspercentages ontbraken in de paragraaf lokale heffingen hebben we in de raadsstukken van december gekeken of deze werden vermeld.

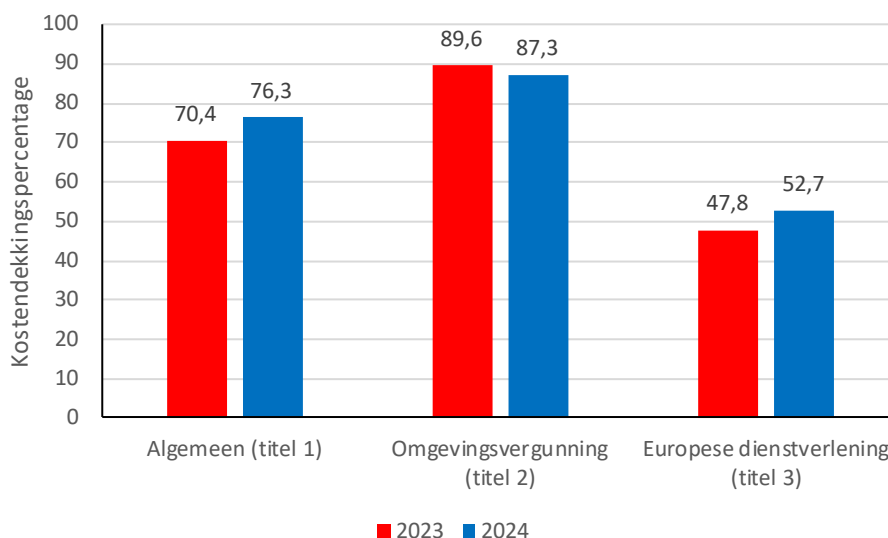
3,5 procent van de gemeenten heeft de kostendeckering niet ingedeeld naar titel 1, 2 en 3, maar hanteert een andere indeling.<sup>11</sup> Omdat de kostendeckingsgegevens van deze gemeenten niet goed vergelijkbaar zijn met de andere gemeenten laten we deze buiten beschouwing. Circa 30 procent van de gemeenten geven de kostendeckering van de leges in 2024 niet weer in de begroting of andere relevante stukken. Dat betekent dat de kostendeckingspercentages beschikbaar van bijna 70 procent van de gemeenten in de steekproef.

### Ontwikkeling kostendeckingspercentages

Figuur 5 toont de gemiddelde kostendeckering van de drie titels in 2023 en 2024. Veel gemeenten blijken uit te gaan van niet-kostendeckende tarieven: de kostendeckingspercentages zijn aanzienlijk lager dan 100 procent.

We zien dat de gemiddelde kostendeckering het sterkst stijgt bij titel 1 (algemene zaken zoals reisdocumenten). Bij titel 2, die met name de omgevingsvergunning betreft is sprake van een daling (2,3 procentpunt). Gemeenten benadrukken veelal dat het hier nadrukkelijk gaat om de begrote kostendeckering. Doordat het van kracht worden van de Omgevingswet en de Wkb verandert er veel. Daardoor zijn zowel de kosten als de opbrengsten lastig in te schatten.

Figuur 5 Gemiddelde kostendeckingspercentages



De gemiddelden zijn gewogen naar aantal huishoudens in de gemeente.

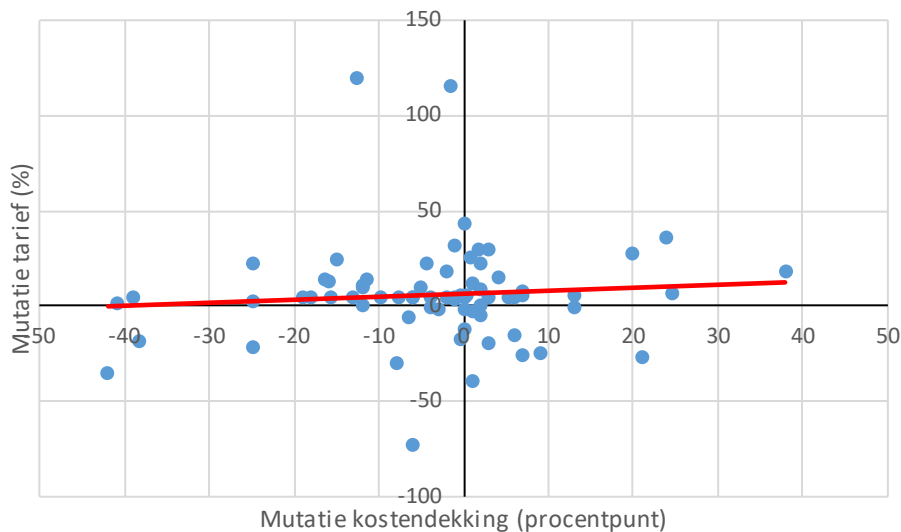
<sup>11</sup> Er worden bijvoorbeeld enkele hoofdstukken gemeld van veel gebruikte diensten.

In hoofdstuk 2 blijkt dat enkele gemeenten waar de tarieven sterk zijn gestegen aangeven dat dit (mede) komt doordat de kostendekking van de leges is verhoogd. We onderzoeken daarom ook of we een verband zien tussen de ontwikkeling van de tarieven en de ontwikkeling van de kostendekking.

Figuur 6 vergelijkt de mutatie van de kostendekking met de stijging voor een vergunning voor het voorbeeldappartementencomplex. Iedere punt in de figuur is een gemeente in de steekproef. De hoogte van de punt wordt bepaald door de gemiddelde stijging van het bedrag voor een appartementencomplex en de mate waarin de punt naar links of naar rechts staat door de mutatie van de kostendekking in dezelfde gemeente. De puntenwolken voor de andere voorbeeldprojecten zijn vergelijkbaar.

Als hogere tarieven vaak zouden hebben geleid tot een hogere kostendekking 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 kostendekking 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 het voorbeeldappartementencomplex en de ontwikkeling van de kostendekking voor titel 2 van de legesverordening (omgevingsvergunning) tussen 2023 en 2024



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

### 3.4. Conclusie

In dit hoofdstuk gaan we allereerst na welke verklaringen gemeenten geven voor sterk stijgende of dalende tarieven voor een omgevingsvergunning om te bouwen. In hoofdstuk 2 zagen we dat doordat de Wkb niet van kracht is voor alle voorbeeldprojecten, de ontwikkeling van de bedragen verschilt tussen projecten. Daarnaast is de procentuele verandering mede afhankelijk van de bouwsom. Gemeenten kunnen bouwaanvragen laten toetsen door een welstandscommissie. Er zijn in 2024 meer gemeenten die hier afzonderlijk kosten voor in rekening brengen en het bedrag is gestegen. De welstandskosten maken procentueel een groter deel uit van het totaal te betalen bedrag bij kleine bouwprojecten dan bij grote. Daardoor hebben wijzigingen in de bedragen voor welstand procentueel een groter effect op kleinere projecten.

In dit hoofdstuk 3 zien we dat gemeenten in de paragraaf lokale heffingen en gerelateerde documenten aangeven dat er door het van kracht worden van de Wkb veel verandert in de tariefstructuur van de legesverordening. Deels komt dit door de nieuwe regelgeving (er moet nu onderscheid worden gemaakt tussen een bouwtechnische en een ruimtelijke vergunning) en deels door keuzes van de gemeenten zelf (de tariefstructuur wordt bijvoorbeeld veranderd van een gelijk percentage voor iedere bouwsom naar staffels).

Een klein deel van de gemeenten geeft aan dat de kostendekkendheid van de leges is veranderd. Bij een vergelijking tussen de verandering van deze kostendekkingspercentages en de tariefontwikkeling zien we geen verband tussen deze twee ontwikkelingen.