

Ontwikkeling leges omgevingsvergunning om te bouwen 2024-2025

Corine Hoeben
Sven de Heer



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

COELO-rapport

© COELO, Groningen, 2025

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 Omgevingswet en Wkb	11
2.2. Ontwikkeling gemiddelde kosten	12
2.3. Ontwikkeling per gemeente	18
2.4. Conclusie	19
3 Verdere duiding ontwikkeling	21
3.1. Algemeen	21
3.2. Redenen opvallende mutaties	21
3.3. Ontwikkeling kostendekking	22
3.4. Conclusie	25

Voorwoord

Dit rapport is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 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 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) (deels) van kracht. Eén van de gevolgen is dat de kwaliteitscontrole voor een deel van de bouwprojecten komt 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 de omgevingsvergunningen om te bouwen.

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 Omgevingswet en de Wkb. COELO onderzoekt in dit rapport de ontwikkeling van 2024 op 2025. Daarvoor zijn gegevens verzameld over de kosten van omgevingsvergunningen om te bouwen in 2025. Voor 2024 zijn de gegevens gebruikt zoals verzameld voor het eerdere onderzoek naar de ontwikkeling van 2023 op 2024.¹

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 tot en met 2025;
2. Een duiding geven aan de geconstateerde ontwikkelingen.

¹ C. Hoebe en L.A. Toolsema (2024) [Ontwikkeling leges omgevingsvergunning om te bouwen 2023-2024](#). Groningen: COELO.

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.

De ontwikkeling van de kosten van een omgevingsvergunning om te bouwen kan daarom het best 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 2025?

Zoals aangegeven is per 1 januari 2024 de Wkb deels van kracht geworden. Voordat de Wkb van kracht was, 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). Vanwege deze knip splitsen we vraag 1 op in twee deelvragen. We gaan zowel na wat de tarieven zijn voor een vergunning voor de bouwactiviteit als voor de ruimtelijke beoordeling.

1a. Wat zijn de kosten van een bouwtechnische toets in 2025 voor de voorbeeldprojecten in tabel 1?

1a. Wat zijn de kosten van een ruimtelijke toets in 2025 voor de voorbeeldprojecten in tabel 1?

Uit het onderzoek in 2024 blijkt dat gemeenten geen afzonderlijke tarieven hanteren als de aanvraag voor een ruimtelijke en bouwtechnische toets wordt gecombineerd.

Duiding van de ontwikkeling

De tariefontwikkeling maakt inzichtelijk of en hoe de kosten van een omgevingsvergunning om te bouwen van 2024 op 2025 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 vanaf de nulmeting tot en met 2025?

1.3. Onderzoeksmethode

Bouwprojecten en bouwsommen

Zoals aangegeven wordt de ontwikkeling van de tarieven onderzocht voor vijf voorbeeldprojecten met verschillende bouwsommen. Deze bouwsommen stijgen jaarlijks. Naast inflatie komt dit doordat de kosten van energie, materiaal en loonkosten stijgen. Tabel 2 laat zien van welke bouwsommen we uitgaan in dit rapport. We hebben de bouwsommen van 2023 (het jaar waarin de nulmeting voor het huidige onderzoek is uitgevoerd)² verhoogd op basis van de veranderingen in de ROEB-lijst van 2024 en 2025. Deze lijst wordt door veel gemeenten gebruikt voor het bepalen van normbouwkosten.

Tabel 2 Voorbeeldbouwprojecten en bouwsommen in 2024 en 2025

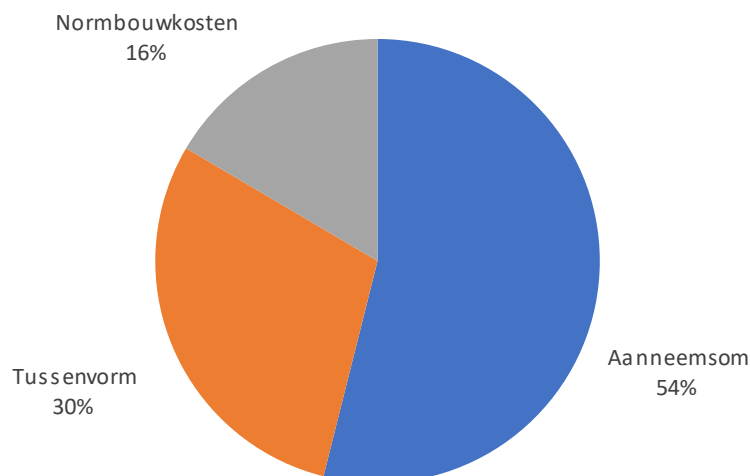
Bouwproject	Bouwsom	
	2024	2025
Dakkapel	12.900	14.200
Dakopbouw	84.000	92.600
Grondgebonden nieuwbouwwoning	324.000	357.000
Bedrijfshal (2 bouwlagen)	1.045.000	1.152.000
Appartementencomplex (10 appartementen)	3.135.000	3.455.000

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

² C. Hoebe en L.A. Toolsema (2024) [Ontwikkeling leges omgevingsvergunning om te bouwen 2021-2023](#). Groningen: COELO.

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 2024 en 2025 342 gemeenten. Om een uitspraak te doen over de ontwikkeling van de tarieven voor omgevingsvergunningen om te bouwen, 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 het kader 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. Van deze in totaal 115 gemeenten hebben we de legesverordeningen opgezocht en de te betalen bedragen berekend. Van één gemeente hebben we de verordening niet op internet kunnen vinden. Deze gemeente hebben we daarom niet opgenomen in het onderzoek. De steekproef bestaat daarom in 2025 uit 114 gemeenten.

Kader: 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 kosten van omgevingsvergunningen om te bouwen) 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 een 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 omgevingsvergunningen 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.³

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 opvallende mutatie (een sterke stijging of een daling). Om de ontwikkeling van de tarieven te duiden zijn we daarom nagegaan wat gemeenten hierover weergeven in deze paragraaf.

Kostendekking

Een reden 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

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

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 2024 en 2025.

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 of gemeenten met een opvallende mutatie hier redenen voor geven in de paragraaf lokale heffingen in de begroting en of de mutatie kan worden verklaard door verandering van het tariefsysteem. Ten slotte onderzoeken we in paragraaf 3.3 de ontwikkeling van de kostendekkendheid van de leges van 2024 op 2025.

2 Tariefontwikkeling

2.1. Gevolgen van kracht worden Omgevingswet en Wkb

De Omgevingswet en de Wkb zijn sinds 1 januari 2024 van kracht. Voor gemeenten is er daardoor veel veranderd met betrekking tot de te verlenen vergunningen om te bouwen en de leges die aanvragers hiervoor betalen. We geven hier kort weer wat er is veranderd.

Sinds 2024 is er onderscheid tussen 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 gevolgklassen onderscheiden. De indeling is gebaseerd op de ernst van de mogelijke gevolgen als er niet wordt voldaan aan de bouwtechnische regels.⁴

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 hele gemeente hebben vastgesteld. Tot die tijd geldt een tijdelijk omgevingsplan. Uit de monitor van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) blijkt dat in het vierde kwartaal van 2024 83 procent van de gemeenten werkte aan het omgevingsplan, maar dat er nog weinig inhoudelijke plannen zijn gepubliceerd.⁵ In de meeste gemeenten is in 2025 dus nog een tijdelijk omgevingsplan van kracht. 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. We gaan uit van een dakkapel waarvoor een ruimtelijke omgevingsvergunning moet worden aangevraagd.

In Artikel 2.17 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) is vastgelegd welke bouwprojecten vallen onder *gevolgklasse 1*. 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*. Sinds 2024 wordt er voor deze projecten een kwaliteitsborger ingeschakeld voor het bouwtechnische deel. Een kwaliteitsborger is een private partij die toetst of een bouwwerk voldoet aan de wettelijke eisen. Voorheen lag deze taak bij de gemeente. De gemeente ontvangt een melding dat er gebouwd wordt, maar verstrekt voor deze bouwprojecten geen

⁴ Deze zijn vastgelegd in het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

⁵ VNG (2025), [Monitor Omgevingswet en Wkb, Kwartaalrapportage 4 \(okt. – dec. 2024\)](#).

bouwtechnische vergunning.⁶ De gemeente verstrekt bij deze projecten nog wel de ruimtelijke vergunning.⁷

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

Tabel 3 laat zien onder welke gevolgklasse de voorbeeldprojecten in dit onderzoek vallen en welke vergunning nodig is van de gemeente.⁸

Tabel 3 Voorbeeldbouwprojecten en bouwsommen in 2024 en 2025, gevolgklassen en vergunningen

Bouwproject	Bouwsom		Gevolgklasse ^a	Vergunning	
	2024	2025		Bouwtechnisch	Ruimtelijk ^b
Dakkapel	12.900	14.200	0	Nee	Ja
Dakopbouw	84.000	92.600	1a	Ja	Ja
Grondgebonden nieuwbouwwoning	324.000	357.000	1b	Nee	Ja
Bedrijfshal (2 bouwlagen)	1.045.000	1.152.000	1b	Nee	Ja
Appartementencomplex (10 appartementen)	3.135.000	3.445.000	2	Ja	Ja

^a Gevolgklasse 1a zijn verbouwprojecten, de Wkb is hier *niet* voor van kracht. Gevolgklasse 1b zijn nieuwbouwprojecten, de Wkb is hier *wel* voor van kracht

^b We gaan ervan uit dat gemeenten nog een tijdelijk omgevingsplan hebben en dat er een vergunning nodig is.

2.2. Ontwikkeling gemiddelde kosten

Ontwikkeling 2024-2025

We kijken allereerst naar de ontwikkeling van 2024 op 2025. Tabel 4 toont de procentuele stijging van de gemiddeld betaalde bedragen.⁹ De stijgingen worden voor een groot deel verklaard doordat de bouwkosten met circa 10 procent zijn gestegen (zie paragraaf 1.3 voor de bouwkosten waarvan in dit onderzoek wordt uitgegaan). In veel gemeenten is het tarief (naast een eventueel vast bedrag) een percentage van de bouwsom. Deze percentages kunnen in deze gemeenten dus gelijk zijn gebleven,

⁶ Wie bijvoorbeeld een woning gaat bouwen betaalt dus geen leges aan de gemeente voor de ruimtelijke vergunning. Wel zal de kwaliteitsborger moeten worden betaald.

⁷ De gemeente blijft wel bevoegd gezag en er vindt wel afstemming plaats met de gemeente over de veiligheid van de directe omgeving. De kosten die de gemeente hiervoor maakt mogen niet worden gedekt uit de legesopbrengst, maar moeten worden gedekt uit de algemene middelen.

⁸ In paragraaf 1.3 wordt toegelicht waarom de bouwsommen in 2025 hoger zijn dan in 2024.

⁹ De cijfers zijn niet gecorrigeerd voor inflatie. Die is in 2025 3,2 procent (Centraal Planbureau, [Centraal Economisch Plan](#), april 2025).

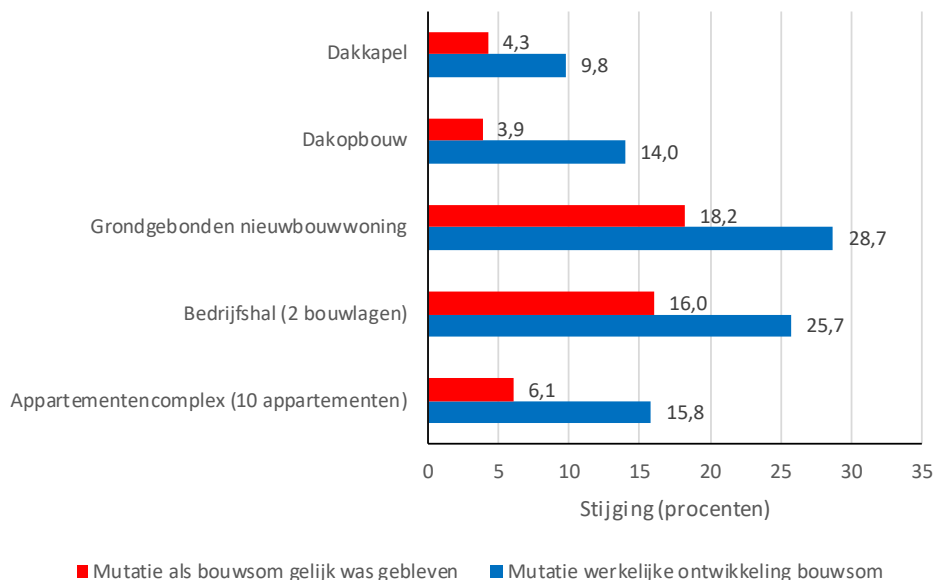
maar door de hogere bouwsom zijn aanvragers van een bouwtechnische of ruimtelijke vergunning voor hetzelfde project in 2025 meer kwijt dan in 2024. Figuur 2 laat de mutatie zien als de bouwkosten gelijk zouden zijn gebleven.

Tabel 4 Gemiddelde kosten vergunning om te bouwen en de mutatie van 2024 op 2025 (nominaal)

	Gevolgklasse	Bedrag (euro)		Mutatie (%)
		2024	2025	
Dakkapel	0	410	451	9,8
Dakopbouw	1a	2.705	3.083	14,0
Grondgebonden nieuwbouwwoning	1b	5.247	6.755	28,7
Bedrijfshal (2 bouwlagen)	1b	16.408	20.577	25,4
Appartementencomplex (10 appartementen)	2	81.774	94.849	16,0

Gemiddelden gewogen naar het aantal woningen (dakkapel, dakopbouw, nieuwbouwwoning, appartementencomplex) en niet-woningen (bedrijfshal). Het bedrag in kolom 2026 is het totale bedrag voor een bouwtechnische vergunning (indien van toepassing) en een ruimtelijke vergunning. 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.

Figuur 2 Mutatie gemiddelde kosten vergunning(en) om te bouwen



We zien in tabel 4 en figuur 2 dat de kosten van de twee projecten waarvoor de Wkb van kracht is, de grondgebonden nieuwbouwwoning en de bedrijfshal, procentueel de sterkste stijging kennen. Voor deze twee projecten is alleen een ruimtelijke vergunning nodig van de gemeente.¹⁰¹¹ Ook voor de dakkapel is alleen een

¹⁰ Ondanks de sterke stijging is het te betalen bedrag bij deze twee projecten in 2025 gemiddeld aanzienlijk lager dan in 2023. Dit blijkt in de volgende paragraaf, waar we de ontwikkeling van 2021 tot en met 2025 onderzoeken.

¹¹ Voor het bouwtechnische deel moet een kwaliteitsborger worden ingeschakeld. Dat is een private partij die ook kosten in rekening zal brengen. Wij hebben geen gegevens over de hoogte van deze kosten.

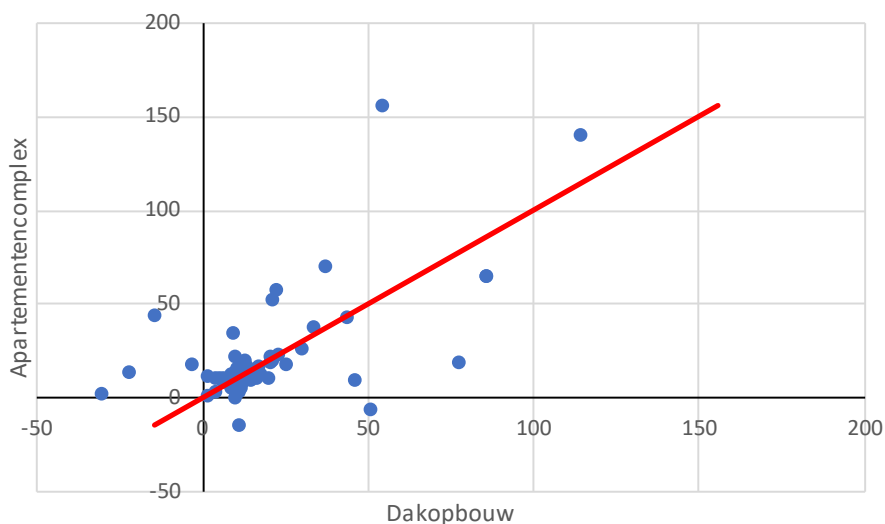
ruimtelijke vergunning nodig.¹² De kosten voor een ruimtelijke vergunning om een dakkapel te bouwen stijgen echter veel minder sterk, namelijk met gemiddeld 3,2 procent. Dit komt doordat de kosten voor een dakkapel veel lager zijn dan die voor de andere bouwprojecten.

De procentuele stijging van de kosten voor de vergunningen voor een dakopbouw en appartementencomplex is beduidend lager dan die voor de nieuwbouwwoning en bedrijfshal. Voor de dakopbouw en het appartementencomplex zijn zowel een ruimtelijke als een bouwtechnische vergunning nodig van de gemeente. De kosten voor een bouwtechnische vergunning dalen gemiddeld terwijl die voor een ruimtelijke vergunning stijgen (zie hieronder). Dit dempt de procentuele stijging bij deze twee projecten.

Gemeenten kunnen zij ervoor kiezen om de mutatie van de tarieven van verschillende bouwprojecten te laten verschillen bijvoorbeeld door de tarieven voor kleine bouwsommen gelijk te laten terwijl die van grote bouwsommen stijgen. We kunnen nagaan of dit in veel gemeenten speelt door puntenfiguren te maken. In een dergelijk figuur geeft iedere punt een gemeente weer. In figuur 3 vergelijken we de mutatie van de kosten voor de omgevingsvergunningen voor de voorbeelddakopbouw met die voor het voorbeeldappartementencomplex. Voor beide zijn zowel een ruimtelijke als bouwtechnische vergunning nodig. De hoogte van de punt geeft de mutatie weer van de kosten van de vergunningen voor het appartementencomplex en de mate waarin de punt naar links of naar rechts staat geeft de mutatie voor de dakopbouw.

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 3 Gemiddelde mutatie van de kosten van de omgevingsvergunningen om te bouwen voor een dakopbouw en een appartementencomplex van 2024 op 2025



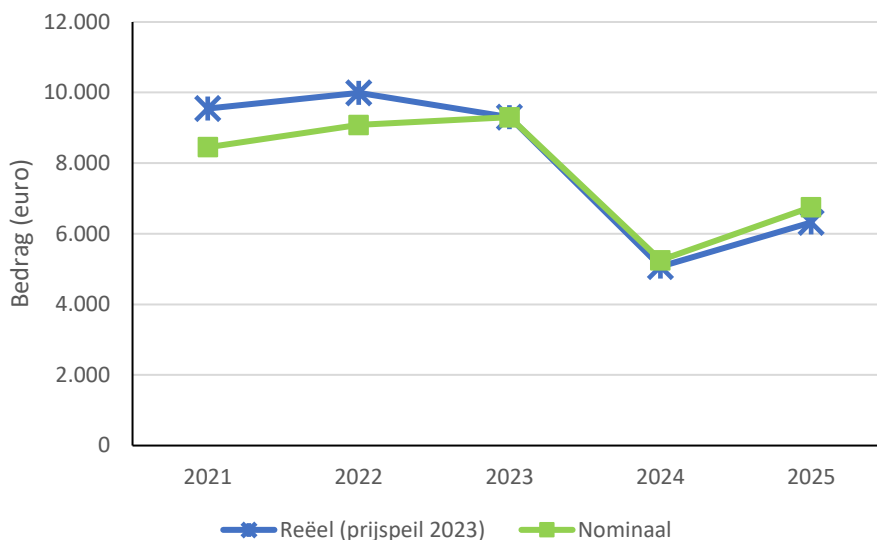
¹² Voor een dakkapel hoeft geen kwaliteitsborger te worden ingeschakeld.

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.

Ontwikkeling nulmeting-2025

In de vorige paragraaf blijkt dat vooral de kosten voor een omgevingsvergunning voor een bouwproject waarvoor sinds 2024 alleen nog een ruimtelijke vergunning nodig is sterk zijn gestegen. In dit onderzoek zijn dat de nieuwbouwwoning en de bedrijfshal. Ondanks de stijging is het te betalen bedrag in 2025 gemiddeld aanzienlijk lager dan voor het van kracht worden van de Wkb in 2023. Dit is te zien in figuur 4. De ontwikkeling van de gemiddelde kosten van een omgevingsvergunning om een nieuwbouwwoning te bouwen zijn in 2025 met gemiddeld 6.323 euro duidelijk lager dan in 2023 (9.297 euro, beide bedragen in prijspeil 2023). De ontwikkeling bij een bedrijfshal is vergelijkbaar.

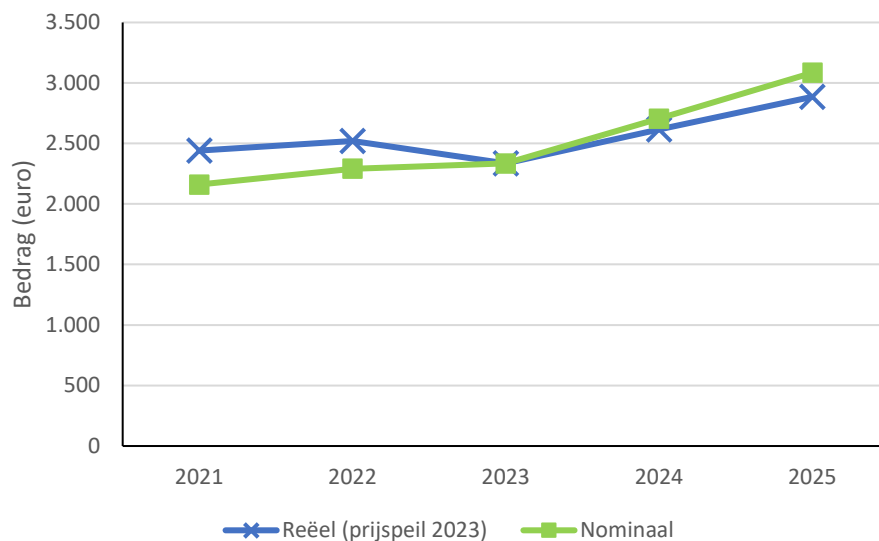
Figuur 4 Ontwikkeling gemiddelde kosten voor een omgevingsvergunning om een grondgebonden nieuwbouwwoning te bouwen



Noot: de reële ontwikkeling is gecorrigeerd voor de CPI.

Voor de projecten waarvoor in 2024 en 2025, net als in eerdere jaren, zowel een ruimtelijke als een bouwtechnische vergunning nodig is geldt dat de kosten voor een vergunning ieder jaar zijn gestegen (zie figuur 5 voor de ontwikkeling van de kosten voor een dakopbouw, de ontwikkeling bij de andere projecten is vergelijkbaar).

Figuur 5 Ontwikkeling gemiddelde kosten voor een omgevingsvergunning voor een dakopbouw



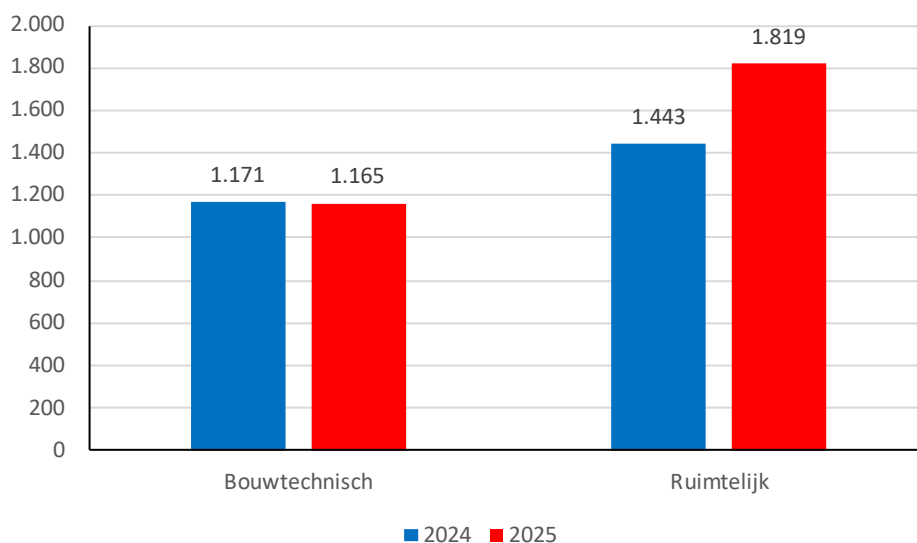
Noot: de reële ontwikkeling is gecorrigeerd voor de CPI.

Verdeling kosten bouwtechnische en ruimtelijke vergunning

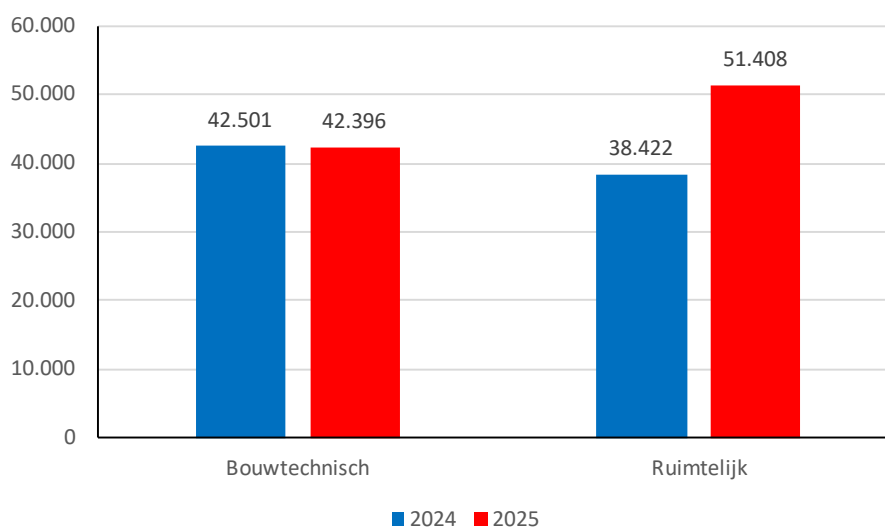
Zoals aangegeven kunnen er sinds 2024 twee vergunningen nodig zijn voor een bouwproject: een bouwtechnische en een ruimtelijke vergunning. In dit onderzoek is dit het geval voor de dakopbouw en het appartementencomplex (zie paragraaf 2.1). We kunnen voor deze twee projecten dus zowel de ontwikkeling van de tarieven voor een bouwtechnische als voor de ruimtelijke vergunning onderzoeken.

De gemiddelde kosten voor een bouwtechnische vergunning blijken in 2025 gemiddeld lager te zijn dan in 2024 (zie figuur 6 en figuur 7). Voor de voorbeelddakopbouw dalen de kosten gemiddeld 0,5 procent en voor het voorbeeldappartementencomplex is de daling gemiddeld 0,1 procent. De tarieven van een ruimtelijke vergunning stijgen bij beide projecten aanzienlijk, namelijk met 26,0 procent bij de dakopbouw en met 33,8 procent bij het appartementencomplex.

Figuur 6 Gemiddelde kosten voor een bouwtechnische vergunning en ruimtelijke vergunning voor de voorbeelddakopbouw in 2024 en 2025



Figuur 7 Gemiddelde kosten voor een bouwtechnische vergunning en ruimtelijke vergunning voor het voorbeeldappartementencomplex in 2024 en 2025



Er is dus gemiddeld een groot verschil tussen de procentuele stijging van de kosten van een ruimtelijke vergunning en een bouwtechnische vergunning. In de volgende paragraaf geven we een beeld van de verschillen in ontwikkeling tussen gemeenten en de mate waarin grote uitschieters zorgen voor de grote procentuele stijging van de kosten voor een ruimtelijke vergunning.

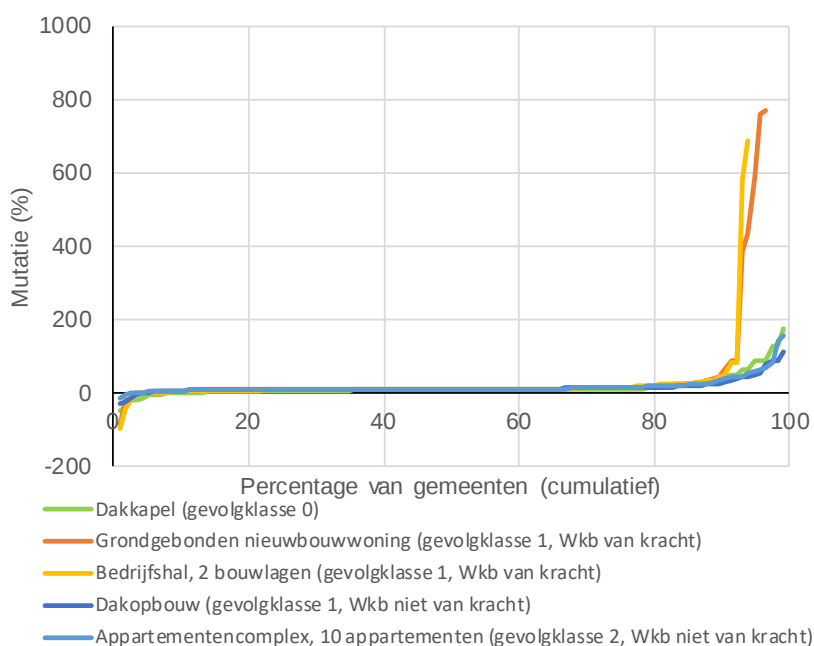
2.3. Ontwikkeling per gemeente

De gemiddelde mutaties in tabel 4 in paragraaf 2.2 geven een beeld van de ontwikkeling in Nederland. Het verschil tussen gemeenten is niet af te leiden uit de tabel. Om dit inzichtelijk te maken geven we in figuur 8 voor ieder voorbeeldbouwproject de gemiddelde jaarlijkse mutatie per gemeente weer, geordend van grootste daling naar grootste stijging.

We hebben voor de leesbaarheid van de figuur de sterkste stijgingspercentages niet opgenomen. Het gaat om tariefstijgingen van meer dan 1.100 procent bij de grondgebonden woning en de bedrijfshal.¹³ Als we deze stijgingspercentages wel opnemen in de figuur, dan is het niet meer mogelijk om te zien hoe de kosten van de andere drie projecten zich ontwikkelen.

We vinden de sterkste stijgingen vinden bij de grondgebonden woning en de bedrijfshal. Zoals aangegeven verstrekt de gemeenten voor deze twee projecten alleen een ruimtelijke vergunning. Dit is ook het geval bij de dakkapel, maar hier is de bouwsom veel lager. Voor de dakopbouw en het appartementencomplex is zowel een ruimtelijke als een bouwtechnische vergunning nodig.

Figuur 8 Gemiddelde jaarlijkse mutatie van de kosten van een bouwvergunning geordend van sterkste daling naar sterkste stijging



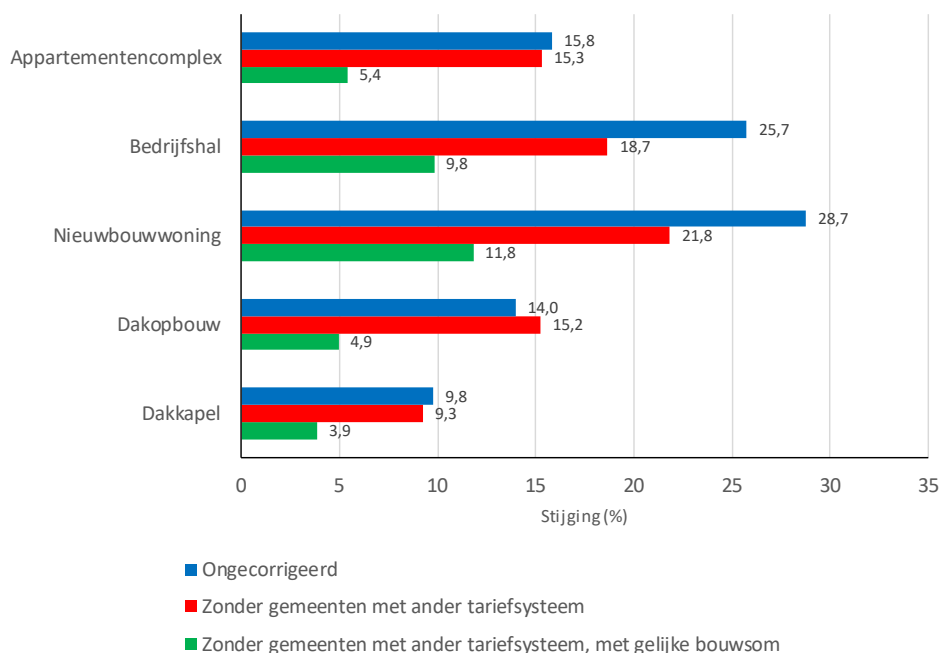
Bij de grondgebonden woning en de bedrijfshal zijn de sterkste mutaties uit de figuur verwijderd. Het betreft stijgingen van meer dan 1.100 procent. Als we deze stijgingen opnemen dan is de stijging bij de andere drie voorbeeldprojecten niet te zien.

¹³ Deze stijgingen zijn uiteraard wel meegenomen in de analyses.

In vrijwel alle gemeenten waar het betaalde bedragen met meer dan 200 procent stijgt werd in 2024 gebruik gemaakt van een vast bedrag voor meerdere van onze bouwprojecten terwijl het tarief in 2025 een percentage van de bouwsom is. De mutatie is dan aanzienlijk groter zijn bij grotere bouwprojecten dan bij kleinere. Als we de gemeenten die een dergelijke overstap maken buiten beschouwing laten is de stijging van de gemiddelde kosten van de ruimtelijke vergunning bij de voorbeeldnieuwbouwwoning en de voorbeeldbedrijfshal circa 7 procentpunt lager (het verschil tussen de blauwe en rode balk in figuur 9).

In het volgende hoofdstuk onderzoeken we of er nog andere redenen zijn waarom de kosten van vergunningen sterk stijgen in enkele gemeenten.

Figuur 9 Stijging kosten omgevingsvergunning om te bouwen van 2024 op 2025 voor vijf voorbeeldprojecten als de gemeenten waar het tariefsysteem sterk veranderd buiten beschouwing worden gelaten, als daarnaast de bouwsommen gelijk blijven



2.4. Conclusie

De gemiddelde mutatie van de kosten voor de omgevingsvergunning(en) om de voorbeeldprojecten te bouwen verschilt tussen de bouwprojecten. Deze lopen uiteen van gemiddeld bijna 10 procent tot meer dan 25 procent. De procentuele stijging is het sterkst voor de twee grote bouwprojecten (nieuwbouwwoning en bedrijfshal) waar alleen een ruimtelijke vergunning voor nodig is. Deze stijging kan deels worden verklaard door de sterke stijging van de bouwkosten sterk van 2024 op 2025.

Er kan binnen een gemeente verschil zijn tussen de mutatie van de kosten voor de omgevingsvergunning(en) van verschillende bouwprojecten. Dit blijkt echter niet op grote schaal het geval te zijn: er is een significante samenhang tussen de mutatie van

de verschillende bouwprojecten. Wel blijkt er verschil te zijn tussen de gemiddelde ontwikkeling van de kosten voor een bouwtechnische en ruimtelijke vergunning. De gemiddelde kosten van een bouwtechnische vergunning dalen licht; die voor een ruimtelijke vergunning stijgen aanzienlijk (in de onderzochte voorbeeldprojecten meer dan 25 procent).

De mutatie van de kosten voor de omgevingsvergunningen blijkt in een meerderheid van de gemeenten tussen de 9 en 14 procent te liggen. Er is een kleine groep gemeenten waar de tarieven aanzienlijk sterker stijgen of juist dalen. De grootste mutaties vinden we bij gemeenten die zijn overgestapt van vast bedragen voor de ruimtelijke vergunning naar een percentage van de bouwsom. Deze verandering van het tariefsysteem blijkt ook een belangrijke verklaring voor de stijging van de gemiddelde kosten voor een ruimtelijke vergunning.

3 Verdere duiding ontwikkeling

3.1. Algemeen

In hoofdstuk 2 zagen we dat in 2025 de kosten van een ruimtelijke omgevingsvergunning om te bouwen lager zijn dan in 2023, maar wel sterk stijgen. In het hoofdstuk vinden we twee redenen. Allereerst zijn de bouwkosten sterk gestegen. De tarieven zijn veelal gelijk gebleven, maar omdat het tarief vaak een percentages van de bouwsom is, stijgen de kosten van vergunningen.

Daarnaast blijkt dat in enkele gemeenten er bij grotere projecten (bijvoorbeeld de nieuwbouwwoning) bij enkele gemeenten sprake is van een extreem sterke stijging van het te betalen bedrag. Deze gemeenten zijn vrijwel allemaal overgestapt van een tariefsysteem waar vaste bedragen werden gehanteerd voor de ruimtelijke vergunning naar een percentage van de bouwsom. Als we deze gemeenten buiten beschouwing laten is de stijging van de kosten voor een ruimtelijke vergunning beduidend lager.

We gaan in dit hoofdstuk na of er nog andere verklaringen er zijn voor de gevonden ontwikkelingen dan de stijging van de bouwsom en de overstap op een ander tariefsysteem. In paragraaf 3.2 gaan we na welke redenen gemeenten in de paragraaf lokale heffingen van de begroting geven voor sterk stijgende of dalende tarieven. In paragraaf 3.3 gaan we na of een verandering van de kostendekking, de mate waarin opbrengsten uit de leges de kosten dekken, de stijging van de betaalde bedragen verklaart.

3.2. Redenen opvallende mutaties

Om na te gaan welke redenen gemeenten geven voor een mutatie van de tarieven kijken we allereerst 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. We hebben gekeken naar de top 10 gemeenten met de sterkst stijgende tarieven en de gemeenten waar tarieven dalen.

In paragraaf 2.2 blijkt dat er verband is tussen de mutaties van de verschillende bouwprojecten: als in een gemeente de kosten voor de vergunning(en) voor het ene bouwproject sterk stijgen dan stijgen de kosten van andere bouwprojecten over het algemeen ook. Er is dan ook overlap tussen de gemeenten die in de top 10 met sterkst stijgende bedragen staan en waar het tarief daalt. Het totaal aantal gemeenten met een opvallende mutatie komt daardoor op 30 gemeenten, 26 procent van de onderzochte gemeenten.

Slechts vijf gemeenten blijken in de begroting een verklaring te geven voor de mutatie van de legeskosten van omgevingsvergunning(en). Twee gemeenten geven aan dat de stijging komt doordat de opbrengsten uit de leges een groter deel van de kosten zullen dekken (hogere kostendekking).¹⁴ Een andere gemeente geeft aan dat de kosten zijn gestegen doordat de Omgevingswet is ingevoerd en doordat het afhandelen van aanvragen complexer is geworden. Ten slotte geven twee gemeenten aan dat het tariefsysteem is veranderd. De ene wil hierdoor beter aansluiten bij een bestaand tariefmodel, de andere concludeert een jaar na het van kracht worden van de Wkb dat uit de praktijk is gebleken dat een aantal aanpassingen nodig is.

3.3. Ontwikkeling kostendekking

Zoals eerder aangegeven maken de gehanteerde tarieven deel uit van de legesverordening. 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.¹⁵

Uit eerder COELO-onderzoek in 2023 en 2024 naar de ontwikkeling van de tarieven voor een omgevingsvergunning om te bouwen bleek dat de kostendekking van de legesverordening in de meeste gemeenten niet volledig is.¹⁶ Tarieven en opbrengsten kunnen dus nog stijgen zonder dat dit betekent dat er niet wordt voldaan aan de eis dat de tarieven maximaal kostendekkend mogen zijn.

Het betekent ook dat we voor een duiding van de ontwikkeling van de legesstarieven voor een omgevingsvergunning om te bouwen na moeten gaan of de kostendekking van de leges is veranderd.

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.¹⁷ 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. Gemeenten delen de legesverordening vaak op in drie titels:

¹⁴ In paragraaf 3.3 onderzoeken we de ontwikkeling van de kostendekking bij alle onderzochte gemeenten.

¹⁵ 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.

¹⁶ C. Hoebe, L.A. Toolsema 2024, [Ontwikkeling leges omgevingsvergunning om te bouwen 2021-2023](#), Groningen: COELO., en C. Hoebe, L.A. Toolsema 2024, [Ontwikkeling leges omgevingsvergunning om te bouwen 2023-2024](#), Groningen: COELO.,

¹⁷ Inzicht verschaffen mag ook door te verwijzen naar een ander onderdeel in de begroting of een ander beleidsstuk. In deze gevallen hebben we deze informatie opgezocht.

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.

Voor gemeenten die de legesverordening indelen in deze titels 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 kostendeckingspercentages zijn van titel 1, 2 en 3 in 2024 en 2025.

3,5 procent van de gemeenten heeft de legesverordening niet ingedeeld naar titel 1, 2 en 3, maar hanteert een andere indeling.¹⁸ De kostendeckingspercentages in de paragraaf lokale heffingen in de begroting zijn daardoor niet goed vergelijkbaar met die van de andere gemeenten. We laten deze gemeenten daarom buiten beschouwing. Bij een deel van de gemeenten die de verordening wel indelen naar titel 1, 2 en 3 ontbreken één of zelfs alle kostendeckingspercentages. Voor bijna 70 procent van de gemeenten zijn alle kostendeckingspercentages terug te vinden.¹⁹

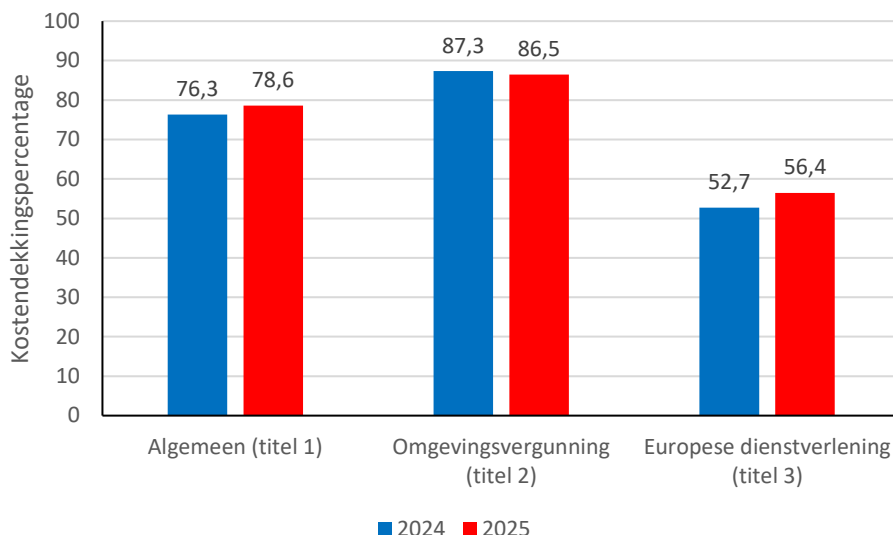
Ontwikkeling kostendeckingspercentages

Figuur 10 toont de gemiddelde kostendekking van de drie titels in 2024 en 2025. Net als in de jaren 2021 tot en met 2023 blijkt dat de gemiddeld de kosten niet volledig uit de opbrengsten uit de leges: de gemiddelde kostendeckingspercentages zijn aanzienlijk lager dan 100 procent. De percentages zijn in 2025 een beetje veranderd ten opzichte van 2024. We zien dat de gemiddelde kostendekking is het meest gestegen bij titel 3 (Europese dienstverlening, zoals vergunningen voor horeca). Bij titel 2, die met name de omgevingsvergunning betreft is sprake van een hele kleine daling (0,8 procentpunt). De mutaties zijn te klein om de veranderingen kosten van een omgevingsvergunning (mede) te verklaren.

¹⁸ Er worden bijvoorbeeld enkele hoofdstukken gemeld van veelgebruikte diensten.

¹⁹ In enkele gevallen wordt geen percentage gerapporteerd, maar wel alle begrote opbrengsten en kosten. In die gevallen hebben we zelf het kostendeckingspercentage berekend.

Figuur 10 Gemiddelde kostendeckingspercentages

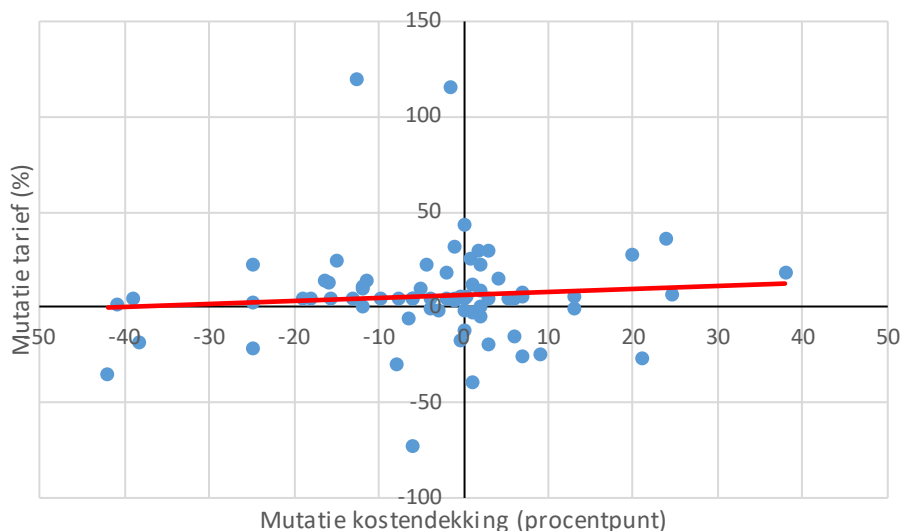


De gemiddelden zijn gewogen naar aantal huishoudens in de gemeente.

In paragraaf 3.2 blijkt dat één gemeente waar de tarieven sterk zijn gestegen aangeeft in de paragraaf lokale heffingen dat dit (mede) komt doordat de kostendekking van de leges is verhoogd. Om te onderzoeken of dit een verklaring is in meer gemeenten toont figuur 11 het verband tussen de mutatie van de kostendekking en de mutatie van de kosten voor een omgevingsvergunning om het voorbeeldappartementencomplex te bouwen. Ieder 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 met deze.

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 11 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 11 loopt bijna horizontaal; we zien dus geen verband.

Figuur 11 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

De kosten van een omgevingsvergunning om te bouwen stijgen gemiddeld van 2024 op 2025. Het gaat hier vooral om de kosten van een ruimtelijke vergunning om te bouwen. Hoewel deze kosten stijgen blijven ze wel aanzienlijk lager dan in 2023, het jaar voordat de Wkb van kracht werd. In hoofdstuk 2 blijkt al dat een groot deel van de ontwikkeling kan worden verklaard uit de stijgende bouwsom. Daarnaast zijn er enkele gemeenten waar kosten sterk stijgen doordat zij overstappen op een ander tariefsysteem.

In dit hoofdstuk kijken we of we aanvullende verklaringen kunnen vinden. Allereerst gaan we na of gemeenten met sterk stijgende om met dalende tarieven zelf een verklaring geven. Van de dertig gemeenten met een opvallende mutatie zijn er slechts vijf die hier een reden voor geven in de paragraaf lokale heffingen van de begroting. Als redenen worden gegeven dat het tariefsysteem is aangepast, dat de kosten zijn gestegen en als laatste dat de kostendekking wordt veranderd.

In het tweede deel van het hoofdstuk onderzoeken we mede om die laatste reden of de kostendekking (de mate waarin begrote opbrengsten de begrote kosten dekken) van de legesverordening is veranderd en of er een verband is tussen de ontwikkeling van de betaalde bedragen en de kostendekking.

De legesverordening is gemiddeld niet kostendekkend. In veel gemeenten kunnen opbrengsten stijgen zonder dat er niet wordt voldaan aan de eis dat de opbrengsten maximaal kostendekkend mogen zijn. De begrote kostendekking voor de omgevingsvergunningen blijkt van 2024 op 2025 heel licht te zijn gedaald. Deze

daling is kleiner dan 1 procentpunt en kan de ontwikkeling van de betaalde bedragen niet verklaren.

Ten slotte gaan we na of de mutatie van de betaalde bedragen samenhangt met de mutatie van de kostendekking. Dat blijkt niet het geval te zijn. In dit tweede deel van dit hoofdstuk wordt daarmee duidelijk dat de mutatie van de betaalde bedragen niet samenhangt met een veranderende kostendekking.