

# De onhoudbaarheid van de bouwleges

Je kunt er ongeveer de klok op gelijk zetten: ergens in de komkommertijd in augustus komt de Vereniging Eigen Huis (VEH) naar buiten met haar vergelijkingsonderzoek omtrent de bouwleges in Nederland. Even voorspelbaar is de daarop geënte oproep aan regering en parlement om een eind te maken aan de grote verschillen in tariefstelling tussen de gemeenten en de soms exorbitante tariefstijgingen. Ook voorspelbaar is dat een aantal Kamerleden deze bal voor open doel meteen denken in te schieten. En dat even later de minister meldt de zorgen te begrijpen en wellicht zelfs te delen. Maar ja, de tariefstelling hoort nu eenmaal tot de autonome beleidsruimte van de gemeente...

Tekst Gert-Jan van Leeuwen

**D**ie beleidsruimte wordt in zoverre wel door landelijke regelgeving begrensd, dat een gemeente niet aan de legesinkomsten mag verdienen. Het begrote bedrag aan inkomsten uit de bouwleges mag ten hoogste kostendekkend zijn voor de begrote uitgaven die ten laste van deze post mogen worden gebracht. Daar hebben we meteen een paar lastige punten te pakken. Immers:

- Het gaat om de begrotingspost als totaal en zegt dus niets over de tariefdifferentiatie tussen ook voor de gemeente grote en bewerkelijke bouwprojecten enerzijds en de veelheid aan kleine bouwwerken anderzijds.

- De begroting voor jaar x wordt voorbereid medio jaar x-1, maar of er in jaar x daadwerkelijk even veel, nog veel meer of juist aanzienlijk minder vergunningen worden aangevraagd en verleend is onvoorspelbaar. Het gedrag van individuele initiatiefnemers van bouwprojecten is niet met zekerheid te voorspellen. Dit hangt onder meer af van de stand van de economie, maar bijvoorbeeld ook van onverwachte gebeurtenissen, zoals nu de stikstofproblematiek.
- Ook de uitgavenkant is niet geheel voorspelbaar. Projecten kunnen soms bovengemiddelde aandacht vragen van bouwtoezicht en in tijden van krapte moeten gemeenten hun

capaciteit versterken met inhuurpersoneel, dat per definitie een stuk duurder is.

- Verder zit er vaak een behoorlijk na-ijleffect tussen inkomsten en uitgaven. De leges worden voldaan omstreeks het moment van vergunningverlening. Maar bij grote projecten duurt de uitvoering soms meerdere jaren en het toezicht op de naleving van de vergunning dus ook.
- Dat toezicht mag op zich ten laste van de legesinkomsten worden gebracht, maar eigenlijk alleen het primaire toezicht. Daar waar het soms heel geleidelijk overgaat in handhaving mag het niet meer uit de leges worden gedekt. In de praktijk van het toezicht is een harde grens amper te trekken.

## Vergunningvrij, legesvrij

Het jaarlijkse ritueel van de VEH speelt zich af in dat deel van de bouwproductie dat qua aantal vergunningen in veel gevallen het meest omvangrijk was en in veel gemeenten nog steeds is. Het verschil tussen 'was' en 'is' duidt vooral op de stapsgewijze toename van het vergunningvrij bouwen sinds circa 2003. Dat in beheergemeenten, waar amper nieuwbouw aan de orde is en geen uitbreiding mogelijk is, de impact hiervan veel groter is dan in gemeenten met grote uitbreidingen of herontwikkeling, spreekt voor zich. Of de VEH zich ervan bewust is dat juist binnen dit deel van de bouwproductie gemeenten





door zogenoemde kruissubsidiëring de aanvragers in feite veelal tegemoet komen is zeer de vraag. Die 'kruissubsidiëring' houdt in dat de legestarieven van kleine, veel voorkomende bouwwerken kunstmatig laag worden gehouden ten nadele van de grotere bouwprojecten. Daarmee wordt niet beweerde dat wat de VEH roept allemaal onzin is. Enerzijds is het volstrekt onredelijk om voor bijvoorbeeld een dakkapel een legesbedrag in rekening te brengen dat hoger is dan de kosten van de dakkapel zelf. Evenzeer is het laakbaar om een zo laag bedrag te rekenen dat zelfs de administratieve registratie van de aanvraag er amper uit bekostigd kan worden. Dan kun je de leges voor zo'n bouwwerkje beter helemaal schrappen.

De focus van de VEH op de onderkant van de bouwproductie, ongeveer tot en met een vrijstaande woning, en de antwoorden die daarop kwamen vanuit de politiek, hebben de ontwikkelaars van grote projecten meer en meer bewust gemaakt van het feit dat zij via de leges de 'kleintjes' subsidiëren. Dat heeft ook onder deze categorie geleid tot een steeds kritischer

houding ten aanzien van de tarieven. Waar voor hen kennelijk veel duidelijker was dan voor de VEH dat de tariefdifferentiatie op zich volstrekt legaal is binnen de gemeentelijke autonomie, richten zij hun pijlen op andere aspecten:

- Zijn de tarieven nog redelijk en billijk te noemen gelet op de feitelijke gemeentelijke inspanningen voor hun project?
- Wat is eigenlijk de meerwaarde van sommige van die inspanningen?
- Worden niet 'stiekem' toch werkzaamheden ten laste van de leges gebracht die niet zijn toegestaan: handhaving, toezicht bestaande bouw, voorlichting en toezicht vergunningvrije bouw, behandeling en toezicht sloopmeldingen, enzovoort?
- Deugt de berekeningsgrondslag wel?

### **Gerechtigde gehaktmolen**

Een voorbeeld van dat laatste: de tarieven voor grotere bouwwerken zijn meestal gebaseerd op het aantal vierkante en/of kubieke meters van het bouwwerk. Om discussies te voorkomen over bruto/netto en wat daar wel/

niet onder te verstaan, wordt in legesverordeningen veelal verwezen naar NEN 2580 'Opervlaktemeting en certificaten'. In een recente zaak voor het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden inzake een bouwproject in Almere luidde de uitspraak dat de verwijzing naar NEN 2580 alleen kan als dit normblad ook publiekelijk kenbaar gemaakt zou zijn op de wijze waarin artikel 139 van de Gemeentewet voorziet. Verder moet de gemeente Almere in deze casus de leges terugbetalen aan de vergunninghouder (bron: ECLI:NL:GHARL:2019:8229).

Ook in andere gemeenten speelt deze kwestie. Zo verklaarde de Rechtbank Oost-Brabant medio november 2019 de legesverordening van de gemeente Boekel onverbindend om dezelfde reden en onder verwijzing naar het vonnis inzake Almere (bron: ECLI:NL:RBOBR:2019:6613). De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft vanwege de uitspraak van de Hoge Raad in de zaak Knooble (ECLI:NL:PHR:2012:BW0393) haar modelverordeningen geheel ontdaan van verwijzingen naar NEN-normen. In antwoord op vragen uit ge-



meenten stelt de VNG: “Het is mogelijk om te verwijzen naar de meetinstructie woningen van de Waarderingskamer en andere partijen. Daarin wordt ook verwezen naar NEN 2580, maar de meetinstructie zelf zal in veel gevallen voldoende aanwijzingen geven voor het meten van een woning.”

Zoals blijkt uit deze reactie van de VNG is de genoemde meetinstructie<sup>1</sup> gericht op woningen. Dat is weliswaar de grootste categorie bouwwerken, maar in hoeverre deze meetinstructie ook voor andere bouwwerken toepasbaar is voor – in dit geval – de legesberekening is nog maar de vraag. De VNG doet de suggestie aan gemeenten om op basis van de meetinstructie van de Waarderingskamer een eigen meetinstructie op te stellen en deze – zonder verwijzingen naar NEN 2580! – te koppelen aan de legesverordening. De VNG kijkt kennelijk vooral naar lid 1 en 2 van GW artikel 139. Lid 3 en 4 bieden echter een andere oplossing: schaf als gemeente NEN 2580 aan, leg deze na verkregen toestemming van NEN (gratis!) ter inzage op het gemeentehuis en verwijs daarnaar in het gemeenteblad. De gemeente Boekel heeft inmiddels voor deze oplossing gekozen, blijkt uit het op [\[trale.regelgeving.overheid.nl\]\(http://trale.regelgeving.overheid.nl\) gepubliceerde besluit d.d. 12 december 2019.](http://decen-</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

### Op naar 355 verschillende meetinstructies?

Op zich lijkt het VNG-advies een bruikbare verdedigingslinie tegen nieuwe aanvallen op het aspect berekeningsronslag, maar door het bij deze suggestie te laten zet de VNG in feite de deur open voor 355 verschillende meetinstructies. Naast even zoveel verschillende legesverordeningen kan dat een bron zijn van nieuwe ‘ruis’ tussen gemeenten en zowel de VEH als grote ontwikkelaars. Is het niet veel logischer om via de VNG of desnoods via de VBWTN de krachten te bundelen en een gezamenlijke meetinstructie te maken en die aan te wijzen in de model legesverordening?

Tegelijkertijd is het zeer de vraag of het over-eind houden van het legesstelsel al die moeite, tijd en energie wel waard is. De Omgevingswet leidt immers tot een nog veel verdergaande verruiming van het vergunningvrije bouwen. Daarnaast haalt de ‘knip’ tussen omgevingsplanactiviteit en bouwactiviteit deels de logica weg om juist de vierkante en kubieke meters als grondslag voor de tariefbereke-

ning te hanteren, zeker bij bouwwerken in Gevolgklasse 1, die per 2021 onder kwaliteitsborging worden gerealiseerd, zonder preventieve toetsing en eerstelijns toezicht door het bevoegd gezag. Op termijn (2024?) geldt dit ook voor Gevolgklasse 2 en 3 en voor monumenten.

Wat je kunt verwachten is enerzijds steeds meer gedoe in de vorm van onderzoeken als van de VEH, rechtzaken en negatieve publiciteit en anderzijds het opdrogen van de bron. Leges heffen voor het beoordelen of een bouwwerk qua ruimtelijke kwaliteit positief bijdraagt aan de leefomgeving staat op zich al op gespannen voet met het gedachtengoed van de Omgevingswet en de bedoeling van het omgevingsplan. Het is ook niet meer uit te leggen als terechte toepassing van het profijtbeginsel. Juist de omgeving, de samenleving, heeft profijt bij zo’n positieve bijdrage. Het daadwerkelijk mogen bouwen – de bouwactiviteit – is nog wel profijtelijk voor de opdrachtgever, maar daarvoor moet hij straks de kwaliteitsborger inschakelen.

### Ander financieringsmodel bouwtoezicht nodig

Al met al is er veel voor te zeggen de energie de komende jaren vooral te richten op het kunnen afbouwen van het stelsel van de bouwleges, uiterlijk op het moment dat fase 2 van Wet kwaliteitsborging voor het bouwen in werking treedt. Stoppen met het heffen van bouwleges impliceert dat de resterende taken van bouw- en woningtoezicht structureel moeten worden betaald uit de algemene middelen.<sup>2</sup> Dat is te rechtvaardigen, gezien het maatschappelijk belang van die resterende taken:

- verhoging van andere gemeentelijke inkomsten;
- inclusief het gemeentefonds!, en
- aanscherping van de toepassing van repressieve middelen: bestuurlijke boetes, last onder dwangsom.

Handhaving was al niet ‘gratis’. Maar als je juist aan de voorkant omwille van het maatschappelijk profijt belemmeringen als leges wegneemt, is het des te logischer degenen die de regels aan hun laars lappen te laten opdraaien voor de kosten die worden gemaakt om ze tot de orde te roepen.

1. Zie: [https://www.waarderingskamer.nl/fileadmin/public/bliefsportaal/documents/public/hulpmiddelen-gemeenten/Meetinstructie\\_gebruiksoppervlakte\\_woningen\\_juli\\_2019.pdf](https://www.waarderingskamer.nl/fileadmin/public/bliefsportaal/documents/public/hulpmiddelen-gemeenten/Meetinstructie_gebruiksoppervlakte_woningen_juli_2019.pdf).  
2. Zie het Onderzoek alternatieve financiering VTH-taken uit 2014: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-388685.pdf>.

**Informatie over de auteur**  
Gert-Jan van Leeuwen is kwartiermaker bij het Instituut voor Bouwkwiteit en voormalig directeur van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland.