

Beleidsregels Leges

Voor het bepalen van de bouwkosten leges bouwactiviteit

Inleiding

De bouwkosten* vormen de maatstaf om de leges te kunnen vaststellen. Om te kunnen bepalen welke grondslag moet worden gebruikt, wordt aan de aanvrager van een omgevingsvergunning verzocht om op het aanvraagformulier een opgave van de bouwkosten van het bouwplan te geven. Om de aannemelijkheid van deze opgave van de bouwkosten te kunnen toetsen is een lijst met kengetallen ontwikkeld. De kengetallenlijst maakt het mogelijk om voor ieder bouwplan te bepalen hoe hoog de gemiddelde/normale bouwkosten zijn. In het navolgende wordt deze uitkomst de normberekening genoemd.

Omdat de normberekening een weergave is van de gemiddelde/normale bouwkosten, zal de opgave van de bouwkosten hier in de regel iets van afwijken. Binnen bepaalde, hieronder aangegeven grenzen is dit acceptabel. Bij een grotere afwijking zal op basis van een meer gedetailleerde toetsing door de aanvrager moeten worden bepaald of de opgave van de bouwkosten aannemelijk zijn.

** Definitie bouwkosten: Onder bouwkosten wordt verstaan de aanneemsom als bedoeld in paragraaf 1, eerste lid van de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken (UAV 1989), voor het uit te voeren werk, vermeerderd met de omzetbelasting, of voor zover deze ontbreekt een raming van de bouwkosten (vermeerderd met de omzetbelasting) bedoeld in het normblad NEN 2631, uitgave 1979, of zoals dit normblad laatstelijk is vervangen of gewijzigd. Indien het bouwen geheel of gedeeltelijk door zelfwerkzaamheid geschiedt wordt onder zelfwerkzaamheid verstaan: de prijs die aan een derde in het economische verkeer zou moeten worden betaald voor het in stand brengen van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft.*

§ 1. Waarom gaan we ons huidige werkwijze aanpassen?

Bij de aanvraag om omgevingsvergunning doet de aanvrager opgave van de bouwkosten. Dit gebeurt vaak op een moment dat de aanvrager zelf nog niet exact weet wat de totale kosten van zijn bouwplan zijn omdat hij nog geen aannemer heeft ingeschakeld. Er is dan sprake van geschatte bouwkosten waarbij men er niet zelden van uit gaat dat zelfwerkzaamheden en voordelig ingekochte materialen niet tot de bouwkosten horen. Dit is een misverstand. De leges voor de aanvraag moeten worden berekend aan de hand van de bouwkosten. Het vaststellen van deze bouwkosten door Vergunningverlening en Handhaving is tijdrovend als daarvoor een begroting moet worden beoordeeld. Bovendien hoeft deze begroting niet te worden ingediend en is die op het moment van de indiening van de aanvraag vaak nog niet bekend.

Zelfwerkzaamheid, hoe voordelig ook voor de aanvrager, mag dus niet worden verdisconteerd in de opgegeven bouwkosten. De bedoeling is dat een ieder voor hetzelfde bouwwerk evenveel leges betaalt, want daarvoor zal door de gemeente ook een vergelijkbare prestatie worden geleverd.

VROM (MIM)

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu schreef in haar brief van 20 november 2009 het volgende:

“(…) Momenteel geldt in de meeste gemeenten de opgegeven bouwsom exclusief omzetbelasting als grondslag voor de berekening van het tarief voor de bouw gerelateerde leges. Ten tijde van de indiening van de aanvraag om vergunning is echter deze bouwsom veelal slechts globaal bekend. Gemeenten die aanvragen controleren volgens het in de modelverordening (VNG) aangewezen normblad stellen verschillen vast in de orde grootte van tientallen procenten. Ook hierdoor ontstaan onrealistische grote verschillen in grondslagen en dus in legestarieven. Dit knelpunt is te ondervangen door gemeenten en provincies te verzoeken voortaan te werken met de voor de aanvraag geldende norm bouwkosten. Voor eenvoudige, veel voorkomende bouwwerken zal de leidraad vaste legesbedragen bevatten in plaats van een percentage van de bouwsom. Dit geheel zal, met medewerking van de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland en gebruik makend van de daar bestaande kennis van de praktijk van de vergunningverlening, in de komende maanden worden uitgewerkt in (het rekenmodel in) de op te stellen gezamenlijke leidraad.”

Al jaren is er veel te doen over de verschillen tussen gemeentelijke tarieven. Door de kosten en de beleidskeuzes vast te leggen, kunnen deze verschillen worden verklaard.

De regering heeft daarom aan IPO en VNG verzocht om in samenwerking met BZK en VROM een leidraad op te stellen voor het bevoegd gezag waarin de afgesproken werkwijze wordt beschreven die tot een transparante berekening van de leges moet leiden. Door inzicht te geven in de gemaakte beleidskeuzes, ontstaat er een goede verantwoording van de gemeentelijke heffingen.

De minister heeft aangegeven dat ze zal monitoren of er nog onverklaarbare hoge tarieven zullen voorkomen bij gemeenten en dat als dat zo het geval is, zij daarop zullen worden aangesproken. Ze kan zelfs gaan overwegen om alsnog wettelijke maatregelen te gaan nemen.

Afdeling Planning & Control

In het “Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten” van 2003 is vastgesteld dat in de begroting onder de paragraaf “Lokale heffingen” dient te worden aangegeven welk beleid er is ten aanzien van de lokale heffingen. Voor hen is het dus van belang om duidelijk op papier te zetten hoe wij leges berekenen, maar vooral waarom.

De aanvrager

Voor de aanvrager moet het duidelijker worden hoe zijn leges worden vastgesteld en dat hij vóór het verrichten van werkzaamheden, zelfs voor het benaderen van een aannemer, al kan zien wat zijn bouwwerkzaamheden hem aan leges gaat kosten (zie § 4. Hoe gaan we werken?).

Tot slot is het in het kader van de rechtsgelijkheid zaak dat de verschillende medewerkers die bouwkosten vaststellen dezelfde berekeningsmethode hanteren. Normbedragen op basis van m3 en m2 prijzen die hiervoor zijn ontwikkeld en uitvoerig in de praktijk zijn getoetst kunnen bijdragen om genoemde problemen efficiënt op te lossen. Door hierover duidelijke afspraken te maken en aanvragers om een vergunning daarover vooraf te informeren kan het aantal bezwaren tegen de hoogte van de vastgestelde bouwkosten worden teruggedrongen.

§ 2. Hoe werken we nu?

Op grond van de Legesverordening bestaan de leges voor een bouwactiviteit uit een percentage van de bouwkosten van het betreffende bouwplan.

De bouwkosten vormen daarmee de maatstaf om de leges te kunnen vaststellen. Om te kunnen bepalen welke grondslag moet worden gebruikt, wordt aan de aanvrager van een omgevingsvergunning verzocht om op het aanvraagformulier een opgave van de bouwkosten van het bouwplan te geven.

Er bevinden zich boeken op de afdeling, zogenoemde taxatieboeken, waarin overzichten staan van diverse bouwwerken met de daarbij horende m²/m³ prijzen. Via deze taxatieboeken kunnen gemiddelde bouwkosten worden bepaald. Deze taxatieboeken worden echter niet standaard gehanteerd om de opgegeven bouwkosten te controleren. Dit kan tot gevolg hebben dat aanvragers met gelijke bouwwerken een verschillend tarief aan leges betalen omdat de ene een goedkopere aannemer heeft of zijn kosten drukt door bijvoorbeeld zelf te klussen.

§ 3. Wat doen andere gemeenten?

Uit onderzoek, ingesteld door de Vereniging BWT Nederland, waaraan ruim 250 gemeenten hebben deelgenomen, blijkt dat al 70% van de gemeenten de legesberekening stelselmatig niet baseert op de opgegeven bouwsom maar op een normbouwkostensysteem, of ook wel een kengetallenlijst genoemd.

Veel gemeenten maken dus reeds gebruik van een kengetallenlijst. Verschillende gemeenten hebben hun beleid hiervoor, inclusief de kengetallenlijst, openbaar gemaakt op hun website.

De tarieven die worden gehanteerd, verschillen per gemeente. Over het algemeen hanteren zij de bedragen uit de taxatieboekjes die door organisaties als Read Business zijn vastgesteld. Hierbij worden in sommige gevallen de bedragen wel aangepast aan de bedragen van aannemers uit de omgeving.

Een aantal gemeenten is aangesloten bij de organisatie "Stichting Dorp, Stad en Land". Deze organisatie heeft een inventarisatie gemaakt van gemiddelde bouwkosten en deze hanteren zij voor het berekenen van de leges.

Leges worden echter niet standaard over de opgegeven bouwkosten berekend. De vastgestelde kosten worden vergeleken met de opgegeven kosten. Indien de afwijking hier tussen niet meer dan 10% is, dan worden de leges over de opgegeven kosten berekend en anders over de door de gemeente vastgestelde leges conform de normberekening.

§ 4. Hoe gaan we werken?

De bouwkosten zullen de maatstaf vormen om de leges te kunnen vaststellen. Om te kunnen bepalen welke grondslag moet worden gebruikt, wordt aan de aanvrager van een omgevingsvergunning verzocht om op het aanvraagformulier een opgave van de bouwkosten van het bouwplan te geven.

Om de aannemelijkheid van deze opgave van de bouwkosten te kunnen toetsen is een lijst met kengetallen ontwikkeld. De kengetallenlijst maakt het mogelijk om voor ieder bouwplan te bepalen hoe hoog de gemiddelde bouwkosten zijn. In het navolgende wordt deze uitkomst de normberekening genoemd.

Omdat de normberekening een weergave is van de gemiddelde bouwkosten zal de opgave van de bouwkosten hier in de regel iets van afwijken.

Binnen bepaalde, hieronder aangegeven, grenzen is dit acceptabel. Bij een grotere afwijking zal op basis van een meer gedetailleerde toetsing moeten worden bepaald of de opgave van de bouwkosten aannemelijk zijn.

§ 5. Bepaling hoogte leges

Ten aanzien van het vaststellen van de maatstaf gelden de volgende regels:

1. Als basis voor de normberekening van de bouwkosten door de medewerkers van Vergunningverlening & Handhaving wordt gebruikt gemaakt van de kengetallenlijst behorende bij deze beleidsregel. Deze lijst wordt periodiek geactualiseerd en zo nodig bijgesteld. Daarbij wordt onder andere gebruikt gemaakt van de Taxatieboekjes van Reed Business Information en zijn opgebouwd conform de NEN 2631.
2. Als maatstaf voor de berekening van de leges wordt de opgave van de geraamde bouwkosten gebruikt, tenzij de opgegeven bouwkosten meer dan 10 % afwijken van de normberekening.
3. Indien de afwijking van de normberekening groter is dan 10 % of indien bij de aanvraag geen opgave van de geraamde bouwkosten wordt gedaan, wordt de aanvrager verzocht om een onderbouwde opgave van de geraamde bouwkosten. De (gemachtigde van de) aanvrager dient een gespecificeerde en volledige begroting (incl. kopieën van offertes) van de aanneemsom te overleggen zoals bedoeld in de in paragraaf 1, eerste lid van de Uniforme Administratieve Voorwaarden van werken 1989, 'UAV 1989', voor het uit te voeren werk, of een uitgewerkte en met bewijsstukken gespecificeerde raming van de bouwkosten als bedoeld in het normblad NEN 2631, uitgave 1979, of zoals dit normblad laatstelijk is vervangen of gewijzigd, een en ander zoals omschreven in norm NEN 2631.
4. De termijn voor het aanleveren van een onderbouwing van de opgegeven bouwkosten bedraagt (op basis van de ontvankelijkheidstoets) vier weken, tenzij anders met de aanvrager is afgesproken.
5. Indien niet tijdig wordt gereageerd op het verzoek om een onderbouwde opgave van de bouwkosten worden de definitieve leges berekend op grond van de normberekening.

De alsnog aangeleverde dan wel nader onderbouwde gegevens worden, indien tijdig aangeleverd, wederom getoetst aan de normberekening. Voor de toetsing van de alsnog aangeleverde dan wel nader onderbouwde gegevens dienen de volgende regels:

6. De leges worden berekend op grond van de onderbouwde opgave van de geraamde bouwkosten en bij de definitieve aanslag vastgesteld indien:
 - a. de onderbouwde opgave niet meer dan 10% afwijkt van de normberekening of;
 - b. de onderbouwde opgave van de geraamde bouwkosten aannemelijk is.

Of de opgegeven bouwkosten aannemelijk zijn, moet worden beoordeeld door minimaal twee vergunningverleners. Er zal dus een zogenaamde collegiale toets moeten plaatsvinden.

Indien een bouwplan niet in de kengetallenlijst voorkomt, zullen de bouwkosten hiervoor alsnog aan de hand van een taxatieboek worden vastgesteld.

Bij berekening van de bouwkosten volgens de kengetallenlijst wordt de totale bouwkostensom voor het bouwwerk naar beneden afgerond op een heel duizendtal.

Toelichting onderdeel bepaling hoogte leges

1. Basis is de normberekening conform de kengetallenlijst. Wanneer het betreffende bouwwerk niet in de lijst voorkomt dienen de taxatie boekjes te worden gebruikt.
2. De normberekening berust op de gemiddelde kosten van een bouwwerk. Een kleine afwijking van deze kosten is dan ook normaal. Een afwijking tot 10% van de normberekening wordt als normaal gezien.
3. Het is mogelijk dat een grotere afwijking van de normberekening terecht wordt opgegeven. Om dit te kunnen vaststellen is inzicht nodig in de onderliggende berekening van de bouwkosten. Het vragen van een opgave van de bouwkosten conform NEN 2631 maakt het mogelijk om te beoordelen of de weergave van de bouwkosten aannemelijk is.
4. De termijn van vier weken komt overeen met de wettelijke termijn die een aanvrager heeft om een niet ontvankelijke omgevingsvergunning aan te vullen. Het niet opgeven van de bouwkosten is overigens strijdig met de indieningvereisten.
5. Ingeval niet of tijdig een onderbouwing wordt aangeleverd, wordt voor het bepalen van de leges uitgegaan van de normberekening.
6. Op basis van de onderbouwde opgave wordt beoordeeld of de vaststelling van de bouwkosten op basis hiervan kan worden opgelegd. Is de afwijking normaal, dat wil zeggen wijkt deze maximaal 10% af van de normberekening, of aannemelijk, dan kan de opgave dienen als maatstaf. De beoordeling van de aannemelijkheid is een inhoudelijk oordeel.

§ 6. Welk voordeel heeft het voor de aanvrager?

Door op deze manier te werk te gaan, zal het voor de aanvrager inzichtelijk zijn wat hij aan bouwkosten kan verwachten en daarmee ook weet hoe hoog zijn leges zullen zijn.

Een ander voordeel is dat een burger dezelfde bedragen aan leges betaald voor zijn bouwproject als zijn buurman, namelijk de prijs berekend zoals deze door een derde in het economisch verkeer zou moeten worden betaald, en het niet zo zal zijn dat zijn buurman minder leges hoeft te betalen doordat hij goedkoper kan bouwen of zelf zal klussen en daarmee op de bouwkosten bespaart.

Het beleid van de gemeente is hierdoor transparant en e nduidig.

Overzicht bouwkosten ten behoeve van berekeningen voor de bouwleges-toets 2013 van de Gemeente Middelburg (zie bijlage voor deze kengetallenlijst)

Toelichting overzicht bouwkosten.

A. Bouwkosten volgens NEN 2631, lid 3.2 omvatten de posten:

1. Kosten van de bouwkundige werken;
2. Kosten van de installaties, zoals bijvoorbeeld verlichting, verwarming, ventilatie, roltrappen, liften, en dergelijke (het gaat hier om installaties die een wezenlijk onderdeel van het bouwwerk uitmaken om het bouwwerk aan haar doel te laten beantwoorden);
3. Kosten van de vaste inrichtingen, zoals computervloeren, machinefundaties e.d.

Het betreft de bouwkosten, die gemeoid zijn met de volledige uitvoering van het werk, overeenkomstig het ingediende bouwplan.

Tot die bouwkosten worden niet gerekend de grondkosten (omvattende de verwervingskosten van het terrein, de kosten van de infrastructurele voorzieningen en de kosten van het bouwrijp maken), de inrichtingskosten (zoals bedrijfsinstallaties en –apparatuur) en de bijkomende kosten (waartoe onder andere behoren de architecten- en de adviseurshonoraria, kosten voor grondonderzoek, verzekeringen, omzetbelasting en andere heffingen).

De bouw- en materiaalkosten moeten marktconform worden opgegeven, ook wanneer een deel van de werkzaamheden door middel van zelfwerkzaamheid wordt uitgevoerd, of wanneer hergebruikte materialen worden gebruikt.

Indien de aanvraag betrekking heeft op een woonwagen of een standplaats, wordt onder bouwkosten verstaan:

1. In geval van een aanvraag voor het plaatsen van een woonwagen: de som van de prijs van de wagen, de prijs van aflevering en plaatsen op de standplaats en het aansluiten op nutsvoorzieningen (excl. BTW);
2. In geval van een aanvraag voor het verplaatsen van een woonwagen: de som van het plaatsen op de standplaats en het aansluiten op de nutsvoorzieningen (excl. BTW);
3. Ingeval de aanvraag voor het plaatsen respectievelijk verplaatsen van een woonwagen samenvalt met uitbreiding of verandering van de wagen: de som van het onder 1 respectievelijk 2 bedoelde bedrag en de prijs van de uitbreiding of verandering (excl. BTW).

B. Bouwkosten, maatstaf legestarief

1. Voor het vaststellen van de bouwkosten wordt bij de opgegeven aanneemsom of raming van kosten geen BTW opgeteld.
2. De kosten bestaan niet alleen uit de kosten van het omgevingsvergunningplichtig element, maar ook uit de kosten voor de overige aanpassingen, inclusief de vergunningvrije , zoals deze in de aanvraag (+bijbehorende tekeningen) staan weergegeven. De omgevingsvergunning deelactiviteit bouwen moet als één geheel worden gezien.

3. voor de controle van de opgegeven bouwkosten wordt de maatstaf aan de hand van kengetallen bepaald. Voor de toets worden:
 - de hoofdgroep (1 t/m 14) bepaald (meerdere hoofdgroepen per aanvraag zijn mogelijk),
 - de eenheid (lengte, oppervlakte of inhoud) bepaald,
 - de kosten volgens kengetallenlijst berekend, en vastgesteld wordt of de berekende bouwkosten niet meer dan 10% lager zijn dan de opgegeven bouwkosten.

C. De kosten per m, m2 of m3

1. In de kengetallenlijst is voor de eenheden aansluiting gezocht bij de in te vullen gegevens bij het aanvragen van een omgevingsvergunning, oppervlakten in bruto oppervlak (BVO) en inhoud in bruto inhoud (BI);
2. De bruto vloeroppervlakte is (in grote lijn) de oppervlakte, gemeten op vloerniveau langs de buitenomtrek van de opgaande scheidingsconstructies die de ruimte(n) omhullen.
3. Heeft de aanvraag betrekking op een gebouw, dan wordt hierbij de inhoud en/of oppervlakte bepaald conform de richtlijnen van het normblad NEN 2580 "oppervlakten en inhoud van gebouwen". De NEN 2580 is (in grote lijn) de oppervlakte, gemeten op vloerniveau, tussen de opgaande scheidingsconstructies, die de ruimte(n) omhullen, exclusief buitenruimten zoals balkons, een trapgat, schacht of vide groter dan 4 m², een dragende binnenwand en vloeroppervlakten met minder dan 1,50 m hoogte bij afgeschuinde hoeken onder daken;
4. Bij verbouw worden de m2 of m3 berekend over de gedeelten waarop de verbouwing en onderhoud betrekking hebben.

D. Wanneer is sprake van luxe woning of appartement?

Een woning of appartement wordt als luxe beschouwd als de algehele opzet van het bouwwerk, de detaillering en/of materiaaltoepassing daartoe voldoende aanleiding geeft.

E. Woninguitbreidingen, verbouwingen en bijgebouwen

1. Deze groepen met diverse bouwwerksoorten biedt veel ruimte voor interpretatie bij het bepalen van de kosten. Meer dan bij de andere categorieën zullen de bij deze categorie opgegeven kosten met een grotere afwijking dan 10% regelmatig wel aannemelijk zijn.

Juridisch kader

Gelet op het bepaalde in:

- Artikel 11, Legesverordening;
- Algemene wet bestuursrecht, art. 4:81;