

---

## Internetconsultatie inzake regeling plankosten exploitatieplan

---

### Inleiding

Het ministerie van VROM heeft op 17 januari 2010 per publicatie een internetconsultatie opengesteld in verband met de introductie van een regeling van de gemeentelijke plankosten voor de gemeente in het exploitatieplan. De einddatum van de consultatie is 16 juli 2010.

Doel van de regeling is het regelen (maximeren) van de gemeentelijke plankosten bij grondexploitatie in het exploitatieplan, conform nWRO. Verwacht wordt dat de regeling duidelijkheid biedt over de plankosten waardoor de toepassing van het exploitatieplan wordt vereenvoudigd. De regeling moet leiden tot:

- Lagere lasten voor de gemeente, betrokken eigenaren en de rechtelijke macht;
- Versnellen van het onderhandelingsproces tussen gemeente en projectontwikkelaars;
- Onduidelijk is of de regeling zal leiden tot hogere of lagere opbrengsten voor de gemeente.

Bron: [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl)

Metrumbreed is de introductie van de regeling plankosten exploitatieplan tegen het licht gehouden. Met deze memo wil Metrum haar commentaar, kritiek en aandachtspunten naar voren brengen met als doel een constructieve bijdrage te leveren aan de internetconsultatie.

### Algemene constatering

De eerste constatering die vanuit de inventarisatie binnen Metrum gedaan kan worden is dat de regeling plankosten exploitatieplan en het bijbehorende excelmodel, dat nodig is om de regeling in de praktijk te kunnen toepassen, in eerste instantie meer vragen oproept dan op- of aanmerkingen oplevert. Een goede handleiding voorzien van concrete voorbeelden lijkt dan ook noodzakelijk.

Daarnaast is het opvallend dat er zeer veel detail-regels worden gehanteerd in de regeling plankosten exploitatieplan. Terwijl de centrale overheid het adagium “Minder regels...niet centraal wat decentraal kan” huldigt en steeds weer geweld aan doet.

### Op- en aanmerkingen vanuit juridisch oogpunt

1. De regeling geldt bij exploitatieplannen; de beoogde rechtsbescherming die VROM in haar considerans van deze regeling aangeeft, gaat niet op, omdat de regeling alleen maar verplicht is toe te passen, als cf. artikel 6.12 Wro, een exploitatieplan opgesteld en vastgesteld moet worden. Is er dan nog sprake van rechtsgelijkheid en vergroting van de rechtszekerheid als de aanbeveling is dat “de regeling zich ook wel leent voor privaatrechtelijke overeenkomsten” (zie 4<sup>e</sup> alinea van de publicatie brief 18-01-2010 VROM) maar alleen verplicht is bij een exploitatieplan?;
2. De regeling is te gedetailleerd en lijkt ingegeven door de niet bewezen stelling dat gemeenten (kennelijk) te veel berekenen. Dat had nooit een/de reden mogen zijn voor deze regelgeving;

3. Er is gekozen voor (veel) forfaitaire regelingen/berekeningen. Dat betekent dat de één er goed mee weg komt en de ander er, door complexe gebiedsontwikkeling en overlegstructuren/ beroepszaken, geen voldoende genoegdoening uit kan putten. Een voorbeeld van een merkwaardige forfaitaire regeling is het mogen opnemen van genormeerde bedragen voor het opstellen en voeren van procedures exploitatieplan (zie punt 3.3 van de bijlage 1 van de regeling). Dit is merkwaardig, omdat de omvang van deze procedure moeilijk is in te schatten (hoeveel zienswijzen, wel of geen Raad van State) en het hanteren van een normbedrag hierdoor niet realistisch lijkt.  
Ook artikel 4 van de regeling - b.v. € 8.000,00 plankosten bij een exploitatieplan dat voorziet in de bouw van één woning -, is een voorbeeld van een betwistbaar forfait;
4. Koppelingen aan alléén hectare oppervlak zijn arbitrair, omdat hectare oppervlak niets zegt over de complexiteit, intensieve bewerking en juist minimale werkzaamheden die daaraan kleven. Hoe is bijvoorbeeld in te schatten hoeveel “zienswijzen” er worden ingediend op de publicatie van een exploitatieplan?;
5. Talloze “normbedragen” genoemd in de bijlage 1 - Producten en activiteiten, tijdsbeslag en/of kosten - hebben genormeerde bedragen die veel vragen oproepen m.b.t. het realiteitsgehalte. Voorbeeld: Punt 1.3 van die bijlage 1: max. 60 uur beschikbaar voor kosten verwerfer en jurist bij het vestigen van een voorkeursrecht. Dat lijkt wel erg minimaal.

#### Op- en aanmerkingen vanuit planeconomisch oogpunt

- 1) Wat wordt verstaan onder “sloopkosten”? Is dit ook het verwijderen van oude rioleringen, kabels en leidingen, etc.? Zo ja, hoe dient hiermee te worden omgegaan bij actualisatie van het exploitatieplan en de plankostenscan? Aangezien dit soort kosten vaak in een bestek bouwrijp maken meegaan, wordt dit een hoop uitzoekwerk;
- 2) Wat wordt verstaan onder “civieltechnische bouwwerken” (p.13 laatste alinea §1.4)? In het excelmodel wordt gesproken van “grootschalige infrastructurele kunstwerken”. Eenduidigheid in de benaming is absolute noodzaak. Valt een niet-doorvaarbare duiker hier bijvoorbeeld wel of niet onder? En een doorvaarbare duiker? Een rioalgemaal? Een stuw? Een schanskorf? Ook hier doet zich het probleem voor zoals genoemd onder sloopkosten;
- 3) Toepassing bij de berekening van de exploitatiebijdrage > hier wordt gesteld dat de “berekende plankosten voor zover toe rekenen aan de aanvrager in mindering worden gebracht op de exploitatiebijdrage”. Stel dat de te verhalen kosten door de macroaftopping lager liggen dan het daadwerkelijke kostenniveau in het exploitatieplan, hoe dient dan het te verrekenen bedrag te worden bepaald?;
- 4) Het is de bedoeling dat de plankostenscan jaarlijks wordt geactualiseerd samen met het exploitatieplan. Hierbij dient het bedrag van de civiele kosten ook te worden gewijzigd. In de praktijk kan dit erg lastig worden. Stel dat in een bestek bouwrijp maken het uitvoeren van infrastructurele kunstwerken is opgenomen. Hoe dienen dan bij de actualisatie de aanbesteding of de feitelijke kosten (tijdens of na de uitvoering) te worden verwerkt? Dit neigt naar het gedetailleerd uitpluizen van het bestek, maar dat lijkt gezien het karakter van de regeling (lastenverlichting) niet gewenst. Nog een voorbeeld: wat te doen met de inrichting onder een viaduct, zoals schanskorven, wandbekleding, verlichting, e.d.?

- 5) Wat is het ijkmoment voor het bepalen van het aantal te verwerven percelen? Zijn de eigendommen van de gemeente of van enige derde per definitie één te verwerven perceel of geldt hierbij de transactiehistorie?;
- 6) In artikel 2.1 worden alleen de sloopkosten en kosten van ophoging/voorbelasting uitgezonderd van de civiele kosten ter bepaling van het aandeel voor vtu. Terwijl hier ook de kosten van sanering en infrastructurele kunstwerken buiten beschouwing moeten worden gelaten. Ook hier is eenduidigheid gewenst;
- 7) Onderaan pagina 15: “de plankosten worden in hun geheel toegerekend op het moment waarop het exploitatieplan wordt vastgesteld en worden verder niet gefaseerd. In het exploitatieplan zelf worden aan het bedrag van de plankosten wel rente en een kostenindexering toegerekend.” Maar als de kosten worden ingebracht dan is kostenindexering toch niet meer aan de orde?;
- 8) Bij vraag 17 dient het bedrag van bouw- en woonrijp maken te worden ingevuld. Hierbij wordt gesteld: “Het bedrag van de aanbesteding wordt ingevuld, indien dat bekend is. Indien dat niet bekend is wordt uitgegaan van de directieraming, en bij afwezigheid daarvan de raming in het exploitatieplan.” Met deze keuzemogelijkheid wordt gesuggereerd dat het bedrag dat moet worden ingevuld altijd op één van de drie manieren tot stand komt. Dat zal echter nooit het geval zijn, want er is altijd sprake van een gefaseerde ontwikkeling door splitsing tussen bouw- en woonrijp maken en tussen verschillende deelplannen. De manier waarop dit is opgeschreven laat zien dat er over het realisatietraject te weinig (of te gemakkelijk) is nagedacht;
- 9) Een steeds opvallende uitslag bij ingevulde plankostenscans is het hoge aandeel voor gronduitgifte. Dit lijkt op een systematische “fout”. Er zijn voorbeelden waarbij de kosten van gronduitgifte ver boven de kosten van management uit komen, dit past volgens ons niet bij de ervaringen met plankosten. Ook is het verschil met bijvoorbeeld planeconomie enorm (5 tot 6-voudige). Oorzaak is met name het aandeel vrije kavels in een project. Per vrije kavel wordt in de plankostenscan 60 uur toegerekend. Het is de vraag of dit reëel is;
- 10) Ook opvallend zijn de hoge kosten voor omgevingsmanagement. Dit geldt uiteraard alleen indien dit product wordt aangekruist, maar m.n. door de ‘onder andere opsomming’ is het bijna altijd aan te kruisen;
- 11) Percelen kunnen zowel woningen als bedrijven herbergen, voor agrarische bedrijven geldt dit bijna per definitie;
- 12) Uitleglocatie is onder andere gedefinieerd vanuit ligging binnen of buiten de bebouwde kom. De bebouwde kom (bordjes!) wordt vaak verruimd i.v.m. gewenste verkeersregelgeving, maar is in ruimtelijke termen toch echt ‘buiten’;
- 13) De maximaal te verhalen planontwikkelingskosten bij een relatief kleine ontwikkeling zijn volgens de plankosten aan de hoge kant. In de ministeriële regeling wordt dit enigszins “opgelost” met zogenaamde kruimelgevallen. Hierin wordt een vast, relatief laag bedrag vastgesteld bij een ontwikkeling van bijvoorbeeld 1 woning. Maar wat als er sprake is van twee of drie woningen?;
- 14) De maximaal te verhalen plankosten is afhankelijk van de input, waaronder bijvoorbeeld de planperiode. Bij een ontwikkeling met een beperkt aantal woningen waarbij een planperiode van 10 jaar wordt gehanteerd, zijn de maximaal te verhalen plankosten substantieel hoger dan bij een

korte planperiode van bijvoorbeeld 2 jaar. Kortom, de maximaal te verhalen plankosten zijn zeer gevoelig voor een relatief kleine wijziging van de input;

- 15) De maximaal te verhalen plankosten bij een kleine ontwikkeling zijn relatief hoog in vergelijking met de maximaal te verhalen plankosten bij een grote ontwikkeling. Ervaring leert dat de uitkomst van de plankostenscan bij een kleine ontwikkeling te hoog is, en bij een grote ontwikkeling de uitkomst van de plankostenscan aan de krappe kant is.
- 16) De plankostenscan wordt tevens gebruikt ter toetsing van de hoogte van de plankosten bij een anterieure overeenkomst. De in de in bijlage 2 gehanteerde tarieven zijn gemiddelde tarieven uit de markt. In de praktijk blijkt dat de gemeentelijke tarieven vaak substantieel lager liggen. Bij de bepaling van de hoogte van de plankosten in het geval van bijvoorbeeld een zelfrealisatie, zijn de plankosten vaak (veel) hoger dan de daadwerkelijk gemaakte plankosten. Dit kan leiden tot bijvoorbeeld onnodig hoge bankgaranties.
- 17) In het geval van zelfrealisatie moeten de plankosten voor het onderdeel verwerving worden gecorrigeerd. Hoe moet er dan vervolgens om worden gegaan met macroaftopping?

### **Conclusie**

Uit bovenstaande vragen en op- en aanmerkingen mag geconcludeerd worden dat het juist toepassen van de regeling plankosten en het bijbehorende excelmodel enerzijds meer verfijning en anderzijds meer duidelijkheid behoeft. Metrum vertrouwt erop met haar deelname aan de internetconsultatie een belangrijke bijdrage te hebben geleverd om te komen tot meer duidelijkheid.