

AANTEKENEN MET BERICHT VAN ONTVANGST

Ministerie van VROM
t.a.v. de heer H. van Sandick
Postbus 30945
2500 GX DEN HAAG

Tevens via internet: www.internetconsultatie.nl

Enschede, 14 juli 2010

Betreft : Zienswijze “Regeling Plankosten Exploitatieplan”
Ref. : AE/AG 201011387
Telefoon : 053 480 43 56
Fax : 053 480 42 96
E-mail : A.Esmeijer@kienhuishoving.nl
Van : A.P.W. Esmeijer, Advocaat

Geachte heer Van Sandick,

Namens de besloten vennootschap Megahome.nl Grond B.V., gevestigd aan de Twentepoort Oost 14 (7609 RG) te Almelo (hierna: **Megahome**), bericht ik u het volgende.

Van 17 januari 2010 tot en met 16 juli 2010 ligt het ontwerp van de “Regeling Plankosten Exploitatieplan” (hierna: de ontwerpregeling) ter inzage. Gemeenten, grondeigenaren, projectontwikkelaars en adviseurs zijn uitgenodigd om te reageren op de ontwerpregeling. Van deze mogelijkheid maakt Megahome graag gebruik.

Megahome is een “ontwikkeland bouwbedrijf”. Megahome bouwt woningen voor eindgebruikers. In dat kader heeft Megahome veel te maken met gemeenten die exploitatiebijdragen bij haar in rekening brengen, via anterieure overeenkomsten of via exploitatieplannen.

1. Inleiding

Met de ontwerpregelgeving wordt blijkens de toelichting uitvoering gegeven aan artikel 6.2.6 Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Dit artikel bepaalt dat ten aanzien van een aantal kostensoorten (artikel 6.2.4 onder g tot en met j Bro, hierna te noemen: plankosten) regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de begrenzing van specifieke kostenposten. De doelstelling van artikel 6.2.6 Bro is duidelijk. Voorkomen moet worden dat gemeenten te royaal gebruik maken van de mogelijkheid om plankosten bij grondeigenaren in rekening te brengen. Alleen reële plankosten behoren te worden ‘doorberekend’ en niet meer dan dat.

De ontwerpregelgeving beperkt zich echter niet tot een maximering van bepaalde kostenposten. In de kern bevat de ontwerpregelgeving namelijk een berekeningsmethodiek, op basis waarvan gemeenten bepaalde kostenposten (verplicht) moeten (gaan) berekenen. Het betreffen – volgens de toelichting op de ontwerpregelgeving – “forfaitaire bedragen”.

Voor de te onderscheiden kostenposten gelden uiteenlopende berekeningsmethoden: gefixeerde percentages van kosten en gefixeerde bedragen en berekeningsmethoden die uitgaan van een gefixeerde tijdsbesteding, gefixeerde uurtarieven en gefixeerde toeslagen.

Gefixeerde percentages van kosten en gefixeerde bedragen

De ontwerpregelgeving schrijft ten aanzien van bepaalde kostenposten gefixeerde percentages van kosten of gefixeerde bedragen voor. Megahome noemt de volgende voorbeelden.

In artikel 2 lid 1 is bepaald dat de plankosten van voorbereiding en toezicht, bedoeld in artikel 6.2.4 onder g Bro, voor het onderdeel bouw- en woonrijp maken, 15% van de kosten van het bouw- en woonrijp **bedragen**, met uitzondering van de sloopkosten en de kosten van ophogen en voorbelasten.

De plankosten van voorbereiding en toezicht, bedoeld in artikel 6.2.4 onder g Bro, voor het onderdeel slopen, **bedragen** 6% van de sloopkosten (zie artikel 2 lid 2).

De kosten van veldonderzoek en inmeten **bedragen** gezamenlijk € 2500,-- per ha bij integraal ophogen of voorbelasten en 35% van € 2500,-- per ha bij partieel ophogen of voorbelasten, met dien verstande dat de kosten van veldonderzoek en inmeten gezamenlijk **ten minste** € 5000,-- bedragen (artikel 2 lid 6).

De plankosten bij een bouwplan voor kassen met een bruto vloeroppervlakte van niet meer dan 3000 m² **bedragen** € 6000,-- (artikel 4 lid 1).

De plankosten **bedragen** € 8000,- bij een bouwplan voor de bouw van een woning, een hoofdgebouw voor agrarische doeleinden of bedrijfsdoeleinden met uitzondering van kantoor, horeca en detailhandel, met een bruto vloeroppervlakte van niet meer dan 1500 m², alsmede een bedrijfswoning op hetzelfde bouwperceel (artikel 4 lid 2).

Verondersteld wordt dat de gefixeerde percentages van kosten en bedragen in alle gevallen reëel zijn.

Berekeningsmethodes

Voor andere kostenposten geldt een berekeningsmethodiek, die uitgaat van gefixeerde tijdsbestedingen, gefixeerde uurtarieven en gefixeerde toeslagen. De berekeningsmethodiek gaat per kostenpost uit van een gefixeerde tijdsbesteding (bijvoorbeeld 60 uur voor het taxeren en aankopen van een woning), vermenigvuldigd met een eveneens gefixeerd uurtarief (dat verschilt per expertise, voor verwerving geldt bijvoorbeeld een gefixeerd uurtarief van € 120,-). De uitkomst van deze berekening dient te worden vermenigvuldigd met een “toeslag” die wordt bepaald door een “invloedsfactor” en/of “complexiteitsfactor”. Deze invloeds- en complexiteitsfactoren worden verondersteld in bepaalde gevallen aanwezig te zijn (afhankelijk van bijvoorbeeld de omvang of ligging van een exploitatiegebied).

Megahome heeft tegen de ontwerpregelgeving de volgende bezwaren.

2. Het ontbreken van een wettelijke grondslag

Megahome is in de eerste plaats van mening dat voor het fixeren van percentages van kosten en bedragen en het (verplicht) voorschrijven van een berekeningsmethodiek (met gefixeerde tijdsbestedingen, uurtarieven en toeslagen) geen grondslag bestaat. Artikel 6.2.6 Bro biedt hiervoor in ieder geval geen grondslag, terwijl de ontwerpregelgeving op dit artikel is gebaseerd. Op grond van artikel 6.2.6 Bro kunnen de plankosten uitsluitend worden begrensd (lees: gemaximeerd). In het vaststellen van forfaitaire bedragen is niet voorzien. Reeds daarom behoort de ontwerpregelgeving niet te worden vastgesteld.

Megahome heeft tegen het gebruik van forfaitaire bedragen verder de volgende bezwaren.

3. De ontwerpregelgeving versus werkelijke plankosten

De ontwerpregelgeving veronderstelt dat de plankosten, die volgens de ontwerpregelgeving zijn berekend, in alle gevallen reëel zijn. Dat hoeft echter niet altijd zo te zijn. Heel goed denkbaar is dat de plankosten in veel gevallen in

werkelijkheid veel lager zijn (bijvoorbeeld doordat een “ontwikkeling” relatief eenvoudig is, dienstverleners niet nodig zijn of goedkoop zijn “ingekocht” of doordat een gemeente efficiënt heeft gewerkt). In die gevallen is er natuurlijk geen reden om méér in rekening te brengen dan de werkelijke plankosten. Dit “voordeel” dient dan ook in de exploitatiebijdrage tot uitdrukking te komen, ten faveure van de grondeigenaren, die de rekening moeten betalen.

Alleen werkelijke plankosten die bovendien reëel zijn behoren te worden ‘doorberekend’, niet meer dan dat. De ontwerpregeling voorziet daar echter niet in.

4. Een aantal kostenposten is onbegrensd

Dat Megahome bezwaren heeft tegen de ontwerpregeling (in het bijzonder tegen het gebruik van forfaitaire bedragen) laat onverlet dat aan het maximeren van plankosten (op grond van artikel 6.2.6 Bro) wel grote behoefte bestaat. Een maximering ontbreekt in de ontwerpregeling echter ten aanzien van een aantal – belangrijke – kostenposten.

In de eerste plaats is een aantal kostenposten feitelijk onbegrensd. Dat geldt in het bijzonder voor de kostenposten die (moeten) worden berekend volgens een gefixeerd percentage van bepaalde kosten. Zo bedragen de plankosten van voorbereiding en toezicht, bedoeld in artikel 6.2.4 onder g Bro, voor het onderdeel bouw- en woonrijp maken, 15% van de kosten van het bouw- en woonrijp maken, met uitzondering van de sloopkosten en de kosten van ophogen en voorbelasten. De plankosten van voorbereiding en toezicht, bedoeld in artikel 6.2.4 onder g Bro, voor het onderdeel slopen, bedragen 6% van de sloopkosten (zie artikel 2 lid 2). De kosten van het bouw- en woonrijp maken en de sloopkosten zijn echter niet begrensd. Dit betekent dat de kostenposten, die als een gefixeerd percentage van onbegrensd kosten zijn uitgedrukt, feitelijk ook onbegrensd zijn. Dit verhoudt zich niet met de doelstelling van artikel 6.2.6 Bro, om de plankosten te maximeren. Ook in dat opzicht behoort de ontwerpregeling niet voor vaststelling in aanmerking te komen.

Een maximering ontbreekt ook ten aanzien van de volgende kostenposten, volgens de toelichting omdat deze kostenposten moeilijk “in algemene zin” te begroten zijn. Het betreft de kosten van onderzoeken, inclusief de ambtelijke begeleidingsuren, de kosten van “tijdelijk beheer”, inclusief de ambtelijke tijdsbesteding, de kosten van vergoedingen voor “deelname aan een prijsvraag of ontwerpcompetitie voor het stedenbouwkundig ontwerp” en de kosten “behorende bij voorzieningen en werken buiten het exploitatiegebied”. Ook ten aanzien van deze kostenposten bestaat echter grote behoefte aan maximering. Juist omdat deze kostenposten moeilijk in algemene zin te begroten zijn, blijken deze kostenposten

in de praktijk ruimte te bieden voor het doorberekenen van kosten, waarvan het nut en de noodzaak zeer te betwijfelen zijn. Dit is gelet op de doelstelling van artikel 6.2.6 Bro juist een reden om deze kosten wel te maximeren.

Megahome verzoekt u om de bedoelde kostenposten alsnog te maximeren, echter met inachtneming van de overige bezwaren met betrekking tot de ontwerpregelgeving.

5. Vastlegging van de bestaande praktijk

Ook tegen de hoogte van de forfaitaire bedragen, overeenkomstig de ontwerpregelgeving, heeft Megahome bezwaren. Dit vooral in het licht van de toelichting op de ontwerpregelgeving, waarin nadrukkelijk de verwachting wordt uitgesproken: *“De administratieve lasten voor het bedrijfsleven en burgers zullen niet noemenswaardig veranderen.”*. De ontwerpregelgeving voorziet dus in niet meer dan vastlegging van de bestaande praktijk. Met de bestaande praktijk heeft Megahome echter grote moeite. Haar ervaring is namelijk dat sinds de inwerkingtreding van de Wro op 1 juli 2008 (inclusief afdeling 6.4 Wro (de Grondexploitatiewet)) de exploitatiebijdragen (waaronder de plankosten) die van grondeigenaren wordt verlangd, veel hoger zijn ten opzichte van de praktijk vóór inwerkingtreding van de Wro. Van reële prijsstijgingen die het verschil rechtvaardigen, is geen sprake. Het verschil is alleen te verklaren door het volgende.

De Wro en het Bro bieden gemeenten de mogelijkheid (en onder omstandigheden de verplichting) om een exploitatieplan vast te stellen. Op grond van dat exploitatieplan worden de exploitatiebijdragen van de grondeigenaren berekend. De Wro en Bro bieden een grondslag voor het doorberekenen van vrijwel alle kostenposten die verband houden met het in exploitatie brengen van gronden. Daar heeft Megahome op zichzelf geen moeite mee, maar problemen ontstaan doordat de kostenposten in geen enkel opzicht gemaximeerd zijn. Daarbij komt dat de kostenposten vóór een ontwikkeling worden begroot en gemeenten niet het risico willen lopen dat ná de ontwikkeling een tekort op de exploitatiebegroting resteert. De kostenposten plegen hierdoor “zeer ruim” te worden begroot.

Gesteld kan worden dat ná een ontwikkeling een afrekening plaatsvindt, die mee kan brengen dat eventuele overschotten op de exploitatiebegroting kunnen worden gerestitueerd. Omdat er echter geen enkele prikkel voor gemeenten is om de exploitatiekosten te beperken, ligt niet voor de hand dat op enig moment restitutie zal plaatsvinden. Gemeenten hebben daar geen enkel belang bij.

In de parlementaire geschiedenis met betrekking tot artikel 6.20 Wro is gesuggereerd dat voor gemeenten een prikkel zal uitgaan van het feit dat

gemeenten eventuele overschotten tot 5% zelf mogen houden. Die prikkel blijkt in de praktijk echter niet aanwezig te zijn. Voor gemeenten is het namelijk veel eenvoudiger om de afrekening “naar de begroting toe te rekenen”.

Overigens stuit deze “5%-regeling” ook op grote bezwaren van Megahome. Omdat de exploitatiekosten geheel worden doorberekend aan de grondeigenaren, behoren de grondeigenaren natuurlijk niet meer te betalen dan de werkelijke kosten. Megahome kan niet inzien waarom een gemeente die vooraf een onjuiste begroting heeft gemaakt, waardoor achteraf sprake is van een overschot, beloond moet worden en die beloning nota bene ook nog door haar moet worden gefinancierd. Ook hier gaat de ontwerperegeling, door het gebruik van forfaitaire bedragen, ten onrechte aan voorbij.

Kortom, de bestaande, sinds de invoering van de Wro ontwikkelde praktijk is een onredelijke, die nadelig is voor grondeigenaren. Megahome kan zich daarom ook niet verenigen met vastlegging van de bestaande praktijk, zoals met de ontwerperegeling wordt nagestreefd. Alleen werkelijke plankosten die bovendien reëel zijn behoren te worden ‘doorberekend’, niet meer dan dat. De bestaande praktijk wijkt daarvan af en behoort daarom ook niet te worden vastgelegd.

6. Het ontbreken van een controlesysteem

Een ander probleem is dat de kostenposten thans zeer ruim worden begroot en dat daar moeilijk iets tegen te doen is. In het geval van een te ruime begroting moet met een “tegenbegroting” van een (andere) deskundige aannemelijk worden gemaakt dat de begroting onjuist is. In de praktijk blijkt echter geen deskundige bereid om een dergelijke tegenbegroting op te stellen, omdat alle deskundigen “van naam” (de grote ingenieurs- en adviesbureaus) in opdracht van gemeenten nagenoeg dezelfde begrotingsmethodiek plegen te hanteren en in dat kader niet bereid blijken om hun “eigen” begrotingsmethodiek ter discussie te stellen.

Ook in dit kader stuit het op bezwaren van Mega dat de bestaande praktijk wordt vastgelegd. Er is juist behoefte aan om de bestaande praktijk, in het bijzonder de ruime begrotingen die plegen te worden opgesteld, kritisch te toetsen. De ontwerperegeling voorziet echter in het tegendeel. Door de bestaande praktijk (de zeer ruime begrotingen) vast te leggen in de vorm van forfaitaire bedragen, wordt iedere kritische toetsingsmogelijkheid ontnomen. Ook daarom behoort de ontwerperegeling niet vastgesteld te worden.

Megahome voegt daar nog aan toe dat in de toelichting op de ontwerperegeling staat dat de forfaitaire bedragen zijn samengesteld na “consultatie”. Wie zijn geconsulteerd, weet Megahome niet precies, maar zij heeft de sterke indruk dat een kritische toets heeft ontbroken. Zij heeft de angst dat juist de grote ingenieurs- en adviesbureau’s (die vrijwel uitsluitend voor gemeenten werken), zijn

geconsulteerd. De forfaitaire bedragen sluiten precies aan bij de tarieven die zij in rekening plegen te brengen. Een kritische toets van hun kant kan daarom niet verwacht worden.

7. De ontwerpregeling schiet haar doelstelling voorbij

Grondeigenaren hebben er vanzelfsprekend belang bij dat exploitatiekosten laag blijven, omdat zij uiteindelijk de rekening moeten betalen. Zij mogen van gemeenten dan ook verlangen dat de plankosten zoveel mogelijk worden beperkt en dat alleen de werkelijke en bovendien reële plankosten in rekening worden gebracht. Dit moet controleerbaar zijn. Daarom zullen de plankosten ook inzichtelijk moeten worden gemaakt. De ontwerpregeling biedt hiervoor echter geen enkele waarborg. Integendeel, door het gebruik van gefixeerde percentages van kosten, gefixeerde bedragen en gefixeerde tijdsbestedingen, uurtarieven en toeslagen, in combinatie met het feit dat de ontwerpregeling zo is opgesteld dat gemeenten normaliter geen verliezen hoeven te verwerken (de forfaitaire bedragen bieden gemeenten alle ruimte) is de ontwerpregeling in de praktijk vooral een regeling ten dienste van gemeenten, op grond waarvan de plankosten eenvoudig berekend kunnen worden. Er is dus geen enkele prikkel voor gemeenten om de plankosten te beperken ten gunste van de grondeigenaren en de plankosten inzichtelijk te maken, waardoor iedere controle op het functioneren van gemeenten ontbreekt. Dit terwijl de bedoeling van artikel 6.2.6 Bro juist is om grondeigenaren bescherming te bieden tegen een te royaal gebruik van de mogelijkheid om plankosten in rekening te brengen door gemeenten. In dit opzicht schiet de ontwerpregeling haar doelstelling dus voorbij.

8. Tot slot

In het verlengde van de hierboven genoemde bezwaren met betrekking tot de ontwerpregeling, vraagt Megahome tot slot nadrukkelijk uw aandacht voor het volgende.

De gevolgen van de economische crisis

Als ontwikkelend bouwbedrijf, dat woningen bouwt voor eindgebruikers, merkt Megahome als geen ander wat de invloed is van hoge exploitatiekosten op de realiseringmogelijkheden van woningen. Hoge exploitatiekosten leiden er rechtstreeks toe dat woningen niet gerealiseerd kunnen worden. Ik licht dit toe.

Vanaf ongeveer 1988 tot 2008 (het begin van de economische crisis) zijn de huizenprijzen steeds gestegen. Gemeenten hebben daaraan bijgedragen en hebben daar ook van geprofiteerd, door de grondprijzen steeds verder te verhogen. Onder “grondprijs” verstaat Megahome de prijs van grond waarin de exploitatiekosten zijn verdisconteerd. Van de prijs van een woning, die (grofweg) bestaat uit een grondprijs en een opstalprijs, is de grondprijs een steeds groter aandeel gaan vormen. De grondprijs bedraagt soms zelfs meer dan 50%. Grondeigenaren hebben zelden geageerd tegen verhoging van de grondprijzen, omdat zij voor woningbouw afhankelijk zijn van toestemming van de gemeente (bestemmingsplanherziening, bouwvergunningverlening, etc.). Bovendien bleek het mogelijk om hogere grondprijzen te verdisconteren in (steeds) hogere huizenprijzen.

Aan deze ontwikkeling is in 2008 een abrupt einde gekomen. Als gevolg van de economische crisis zijn de huizenprijzen gaan dalen. Er bestaat thans nog geen enkel uitzicht op “herstel”, zeker niet in die zin dat de huizenprijzen weer zullen gaan stijgen ten opzichte van de huizenprijzen die vóór de economische crisis golden. Dit brengt mee dat bezuinigd moet worden.

Op de opstalprijs is door grondeigenaren al fors bezuinigd, ook door Megahome (bijvoorbeeld door in onnodige kostenposten “te snijden” en door efficiënter te werken). Gemeenten blijken echter niet bereid om de grondprijs te verlagen. Dat betekent dat het aandeel van de grondprijs in de prijs van een woning (procentueel) nog groter wordt, geheel ten koste van de mogelijkheid van grondeigenaren om woningbouw rendabel te kunnen realiseren.

De ontwerpregelgeving draagt alleen maar bij aan deze – zeer ongewenste – ontwikkeling, door niet te voorzien in een maximering van de plankosten die werkelijk bijdraagt aan het beperken van de exploitatiekosten (waar behoefte aan is), maar door – uitsluitend – te voorzien in vastlegging van de bestaande praktijk, die dateert van vóór de economische crisis en – dus – uitgaat van dermate hoge plankosten, die nu niet meer reëel zijn. Alleen gemeenten profiteren in dat opzicht van de ontwerpregelgeving, geheel ten koste van grondeigenaren.

Kort en goed: de ontwerpregelgeving maakt het voor gemeenten mogelijk om de grondprijs steeds verder te verhogen, terwijl de huizenprijzen (blijven) dalen. Dit zorgt ervoor dat er voor grondeigenaren simpelweg te weinig marge overblijft om woningen te kunnen realiseren.

In dit kader is bijzonder bezwaarlijk dat exploitatiebijdragen uiterlijk op het moment van bouwvergunningverlening betaalt moeten worden. Dit is namelijk het moment waarop veel woningen in de regel nog niet zijn verkocht. Megahome draagt in een dergelijk geval dus ten volle het verkooprisico (en ook het risico dat de exploitatiebijdrage niet wordt terugverdiend), terwijl de gemeente geen enkel risico loopt. Als langer wordt gewacht met het aanvragen van een bouwvergunning, dan pleegt een gemeente een rente van circa 5% in rekening te brengen, zodat de totale kosten alleen maar stijgen, terwijl de dalende huizenprijzen geen ruimte laten om dit terug te verdienen.

Ook gemeenten dienen echter aan de dalende huizenprijzen tegemoet te komen. Er is geen enkele reden om alleen de grondeigenaren hiervoor te laten betalen. Ook gemeenten dienen te bezuinigen. Dat is heel goed mogelijk, door in ieder geval kritisch te zijn ten aanzien van de exploitatiekosten bij een concrete ontwikkeling, bijvoorbeeld door een ontwikkeling zo eenvoudig mogelijk te houden, door dienstverleners niet in te schakelen als dat niet perse nodig is, of door dienstverleners goedkoop in te kopen, en door efficiënt te werken.

Omdat de grondeigenaren de rekening moeten betalen, hebben zij er recht op dat gemeenten een kritische houding hebben en houden ten aanzien van de exploitatiekosten. In dat kader moeten de uitgaven ook te allen tijde kritisch getoetst kunnen worden. Gemeenten behoren “nut en noodzaak” van uitgaven aan te tonen, omdat zij feitelijk het geld van de grondeigenaren uitgeven.

De ontwerpregeling staat hier volledig haaks op, door uit te gaan van forfaitaire bedragen, die bovendien niet (meer) reëel zijn. Alleen werkelijke plankosten die bovendien (aantoonbaar) reëel zijn behoren te worden ‘doorberekend’, niet meer dan dat. Ook dit staat vaststelling van de ontwerpregeling in de weg.

De hoogte van de forfaitaire bedragen

Tot slot zet Megahome grote vraagtekens bij de hoogte van de forfaitaire bedragen. Volgens Megahome zijn deze niet reëel. Megahome noemt – bijvoorbeeld – het forfaitaire bedrag dat geldt voor het taxeren en aankopen van een woning: 60 uur vermenigvuldigd met een uurtarief van € 120,-- en eventuele invloeds- en complexiteitsfactoren maakt al snel een kostenpost van € 10.000,-- per woning. Dit is verre van reëel, zeker gelet op het feit dat als minnelijke verwerving niet tot de mogelijkheden behoort, ook nog 160 uur en € 30.000,-- in rekening wordt gebracht voor onteigening respectievelijk advocaatkosten.

Afsluitend verzoekt Megahome u om niet tot vaststelling van de ontwerpregeling te besluiten. In plaats daarvan dient volgens Megahome een ontwerpregeling te worden opgesteld, die zich beperkt tot het (werkelijk) maximeren van de plankosten, in het licht van de economische crisis. De plankosten die thans in rekening plegen te worden gebracht, dienen in dit kader kritisch te worden getoetst. Uiteindelijk dienen alleen de werkelijke plankosten, die bovendien reëel zijn, te worden ‘doorberekend’, niet meer dan dat.

Hoogachtend,
KienhuisHoving N.V.

A.P.W. Esmeijer