

GREXpert

Binnenplanse verevening op basis van de Grondexploitatiewet

Gemeenten kunnen door sturing op de afbakening van het exploitatiegebied van een exploitatieplan het kostenverhaal optimaliseren.



In de Grondexploitatiewet is de basis gelegd voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. De gemeente kan bij particuliere grondexploitatie kosten verhalen via een (anterieure) overeenkomst of afdwingbaar via een exploitatieplan. Er geldt een aantal principes bij kostenverhaal via een exploitatieplan:

- Alleen kosten die voorkomen op de kostensoortenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) komen voor verhaal in aanmerking.
- Indien een kostensoort voorkomt op de kostensoortenlijst kunnen de kosten van voorzieningen worden verhaald, mits voldaan wordt aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.
- Er mogen niet meer kosten worden verhaald dan er opbrengsten zijn. Indien er meer opbrengsten zijn dan kosten is het verhaal beperkt tot de hoogte van de kosten. Dit staat bekend als de macro-aftopping.
- De exploitatiebijdrage wordt bepaald naar draagkracht: de gronden met de hoogste opbrengstpotentie dragen de meeste kosten.

Binnenplanse verevening

Kostenverhaal via een exploitatieplan heeft binnenplanse verevening tot gevolg. Er wordt invulling gegeven aan de binnenplanse verevening door bij het opstellen van een exploitatieplan als uitgangspunt te nemen dat de gemeente de gehele grondexploitatie voert. In de exploitatieopzet worden alle kostenposten en opbrengstenposten als geformuleerd in het Bro worden opgevoerd. Voor het berekenen van kosten en opbrengsten wordt ervan uitgegaan dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie zal worden gebracht, dus inclusief de onrendabele delen. De kosten worden herverdeeld over grondeigenaren in het exploitatiegebied die bouwplannen op hun grond krijgen toebedeeld. Het herverdelen van de kosten binnen een gebied aan een grondeigenaar vindt plaats op basis van de verschillen in gronduitgifteprijs tussen de percelen. Binnen het exploitatiegebied wordt geen onderscheid gemaakt in de mate van profijt. Aan gronden met een commerciële functie wordt een hoger deel van de kosten toegerekend dan aan gronden met bijvoorbeeld een maatschappelijke functie.



De mate waarin er binnenplannen wordt verevend, wordt beïnvloed door de afbakening van het exploitatiegebied. Bij de afbakening van het exploitatiegebied is een nadrukkelijke relatie met het bestemmingsplan. De begrenzing van het bestemmingsplan bepaalt de maximale omvang van het exploitatiegebied waarop een exploitatieplan betrekking kan hebben¹. Een exploitatiegebied kan kleiner zijn dan het bestemmingsplangebied en uit niet aaneengesloten gebieden bestaan. Zo wordt te handhaven bebouwing niet opgenomen in een exploitatieplan maar wel in een bestemmingsplan. Bij het afbakenen van het exploitatiegebied dient getoetst te worden aan het criterium ruimtelijke en functionele samenhang². Indien binnen één bestemmingsplan meerdere deelgebieden zijn opgenomen die onderling geen ruimtelijke en functionele samenhang hebben dienen er meerdere exploitatieplannen vastgesteld te worden.

Involed gebiedsafbakening

Het (binnen een bestemmingsplan) met één of meer exploitatieplannen werken is van invloed op de (hoogte van de) verhaalbare kosten.

| 1 exploitatieplan | Kosten | Opbrengsten | Exploitatiebijdrage |
|-------------------|---------------|----------------|---------------------|
| Deelgebied A | € 2.000.000,- | € 6.000.000,- | € 4.800.000,- |
| Deelgebied B | € 6.000.000,- | € 4.000.000,- | € 3.200.000,- |
| Totaal | € 8.000.000,- | € 10.000.000,- | € 8.000.000,- |

Binnen deelgebied A wordt 25 % van de totale kosten gemaakt en 60 % van de opbrengsten gerealiseerd. Binnen deelgebied B wordt 75% van de gemaakte kosten en 40% van de opbrengsten gerealiseerd. In deelgebied A wordt 60% van de opbrengsten gerealiseerd en dus draagt de grondeigenaar volgens de systematiek van de Grondexploitatiewet dan ook 60% van de kosten. In deelgebied B wordt 40% van de opbrengsten gerealiseerd en dus draagt de grondeigenaar dan ook 40% van de kosten.

Indien voor dit gebied niet één exploitatieplan maar twee exploitatieplannen worden vastgesteld ontstaat het volgende beeld:

| 2 exploitatieplannen | Kosten | Opbrengsten | Exploitatiebijdrage |
|----------------------|---------------|----------------|---------------------|
| Deelgebied A | € 2.000.000,- | € 6.000.000,- | € 2.000.000,- |
| Deelgebied B | € 6.000.000,- | € 4.000.000,- | € 4.000.000,- |
| Totaal | € 8.000.000,- | € 10.000.000,- | € 6.000.000,- |

Voor deelgebied A is geen sprake van een tekort zodat alle kosten kunnen worden verhaald. Voor deelgebied B is wel sprake van een tekort. Door de macro-aftopping kunnen niet alle kosten worden verhaald, maar slechts tot het niveau van de opbrengsten.

Indien de gemeente eigenaar is van deelgebied A kan ze er voor kiezen, indien dit uiteraard mogelijk is binnen de beginselen van behoorlijk bestuur, de randvoorwaarden van een goede ruimtelijke ordening en ruimtelijke en functionele samenhang, om deelgebied A niet samen te voegen met deelgebied B tot één exploitatieplan. Dit kan ze bijvoorbeeld doen door twee bestemmingsplannen vast te stellen³. Indien voor deelgebied A een apart bestemmingsplan kan worden vastgesteld is geen exploitatieplan noodzakelijk omdat de gemeente daar alle grond in eigendom heeft. De exploitatiebijdrage voor deelgebied B is € 0,8 mln. hoger ten opzichte van de exploitatiebijdrage bij één exploitatieplan. Een deel van de winst die de gemeente maakt wordt dan niet, via een hogere exploitatiebijdrage op basis van het exploitatieplan, aangewend om het tekort op deelgebied B te dekken. De binnenplanse verevening wordt voorkomen. Met de eigenaar van deelgebied B kan dan geprobeerd worden om via een anterieure overeenkomst meer kosten te verhalen dan afdwingbaar mogelijk is via het exploitatieplan. Indien dit niet lukt, is het altijd nog mogelijk om een deel van de opbrengsten van A aan te wenden om het tekort in deelgebied B te dekken. Er wordt dan, via de band van de gemeentelijke administratie, verevend. Van belang is dan wel dat aangesloten wordt bij de regels die het BBV daar voor stelt.

Op basis van de eigendomsverhoudingen binnen een gebied, de verdeling van kosten en opbrengsten tussen de deelgebieden zal kunnen worden bepaald wat een optimale afbakening van het exploitatiegebied is. Vooral wanneer sprake is van een onevenredige verdeling van kosten en opbrengsten is de keuze voor één of meer exploitatieplannen van invloed op het totaal te verhalen kosten. Om tot deze optimale afbakening te komen zal in een vroegtijdig stadium van een gebiedsontwikkeling het rekenen en tekenen parallel aan elkaar moeten plaatsvinden waarbij diverse scenario's doorgerekend kunnen worden.

Jan-Willem Santing jsanting@deloitte.nl

¹ Tenzij sprake is van een intergemeentelijk exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.12 lid 5 Wro

² Kamerstukken II, 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 16,17 en 19

³ Blijkens vaste jurisprudentie komt aan de raad een grote mate van beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de grenzen van een bestemmingsplan. Zie o.a. ABRvS, 20 april 2011, 201005207/1/R2.

Invoering van de Basisregistratie Grootsschalige Topografie (BGT)

De invoering van de Basisregistratie Grootsschalige Topografie (BGT) levert het meeste rendement op als (ook) uitdrukkelijk op baten wordt gestuurd. Vanaf het begin van de jaren '90 is de elektronische overheid (e-overheid; ook wel de 'andere overheid' genoemd) in opkomst. De term e-overheid refereert aan het gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) bij overheidsdiensten in combinatie met organisatorische veranderingen. Het doel is het verbeteren van de (externe) dienstverlening en het vergroten van de (interne) efficiëntie.

Een onderdeel van dit programma is het stelsel van basisregistraties. Hierbij worden de volgende (maatschappelijke) effecten beoogd:

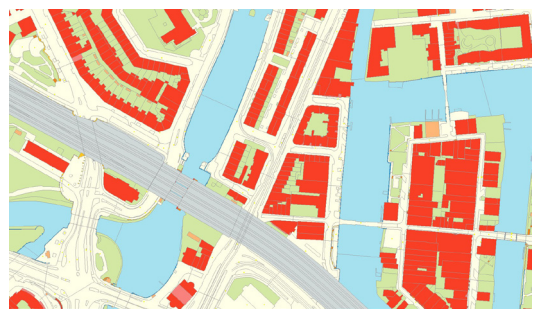
- Betere dienstverlening aan burgers en bedrijven
- Administratieve lastenverlichting
- Betere samenwerking binnen de overheid
- Kostenbesparing in de ketens

De invoering van de basisregistraties is van oorsprong vanuit overheidswege ingegeven. De laatste jaren heeft het bedrijfsleven echter een steeds grotere participatie hierin vanuit haar intermediaire dienstverlenende rol.

Binnen het stelsel van basisregistraties is er een aantal basisregistraties die wordt gekenmerkt door hun geografische component. Naast de twee basisregistraties die in grote lijnen al bestonden (Basisregistratie Kadaster en Basisregistratie Topografie), zijn er ook vier 'nieuwe' basisregistraties. Dit zijn de Basisregistratie Adressen en de Basisgebouwenregistratie (samen de Basisregistratie Adressen en Gebouwen — BAG), de Basisregistratie Grootsschalige Topografie (BGT) en de Basisregistratie Ondergrond (BRO).

Na de invoering van de BAG is het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) nu druk doende de invoering van de BGT voor te bereiden. Met de realisatie van de BGT zal de hele overheid gebruik maken van dezelfde basisset grootsschalige topografie (zie kader).

Topografie is de beschrijving van de fysieke werkelijkheid, de dingen die in het terrein fysiek aanwezig zijn. De BGT is een weergave van de werkelijkheid in een digitaal bestand (zie fig. 1).



Figuur 1: Visualisatie van de werkelijkheid in een digitaal bestand (Bron: Informatiemodel BGT)

Vanuit dit bestand kan de werkelijkheid worden gepresenteerd in de vorm van kaarten. Voor de grootsschalige topografie gaat het om kaarten met een schaal van 1:500 tot 1:5.000. Topografie op kleinere schaal is opgenomen in de basisregistratie Topografie, die al operationeel is (www.e-overheid.nl).

Het maximaliseren van de beoogde (maatschappelijke) effecten vraagt om een doordachte (toekomst)visie op de organisatie. Zo is het van belang dat er zorg wordt besteed aan zowel de techniek en het informatiebeleid als de bestuurlijke aspecten en organisatie rondom de basisregistraties. Zo zullen werkprocessen veranderen en zullen organisaties meer (in ketens) gaan samenwerken.

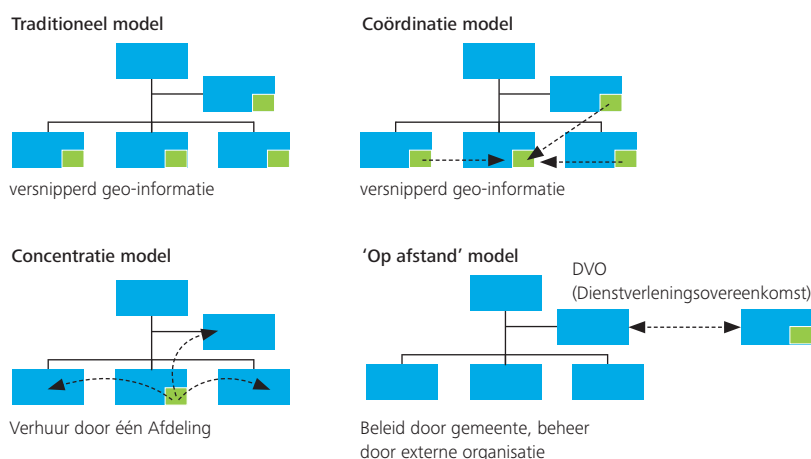
Veel meer dan bij de BAG worden met de invoering van de BGT effecten verwacht op de efficiency van de totale gemeentelijke organisatie, *bijvoorbeeld het beheer van de openbare ruimte*. De BGT is dan ook niet puur een technische aangelegenheid, maar verdient bredere aandacht.

Gemeenten krijgen in twee opzichten een verantwoordelijkheid bij de invoering van de BGT. Enerzijds als bronhouder; dat wil zeggen leverancier van ruimtelijke gegevens aan de Landelijke Voorziening BGT die beheerd zal worden door het Kadaster. Anderzijds als gebruiker; overheden zijn verplicht om de gegevens uit de Landelijke Voorziening BGT te gebruiken.

Naast gemeenten zijn er ook andere bronhouders zoals waterschappen, Pro-rail en provincies waarmee afstemming noodzakelijk is. Deze veranderingen hebben een behoorlijke impact en moeten geborgd worden in alle gemeentelijke processen.

Onze visie is dat de BGT aan gemeenten (en overige bronhouders) per saldo baten kan opleveren als er in een vroegtijdig stadium sprake is van bestuurlijk commitment met focus op de te behalen baten. Het gaat hierbij om kansen voor de organisatie op de lange termijn. De invoering van de BGT kan voor gemeenten mogelijkheden scheppen om haar werkprocessen te stroomlijnen en de organisatie-inrichting verder te professionaliseren. Deze visie biedt mogelijkheden om de invoering van de BGT als een investering te behandelen die *rendement* voor de organisatie oplevert. Het bezien van de invoering in het licht van een investering in plaats van een kostenpost kan bovendien van invloed zijn op de *financiering* van de basisregistraties.

Ter illustratie een voorbeeld van diverse mogelijke organisatiemodellen ten aanzien van het ontsluiten van geo-informatie binnen de organisatie (fig. 2).



Figuur 2 Voorbeeld organisatiemodellen voor het organiseren van geo-informatie binnen de organisatie

Binnen het traditionele model is te zien dat elk organisatieonderdeel zelf zijn geo-informatie heeft georganiseerd. Hier is sprake van versnipperd gebruik en of inwinning van geo-informatie. De andere modellen komen tegemoet aan het principe van de rijksoverheid van *eenmalig inwinnen en meervoudig gebruiken*. Door het traditionele model anders in te richten of door te laten groeien richting één van de andere organisatiemodellen ontstaan er mogelijkheden om (geo-gerelateerde) informatie beter en sneller te genereren en te ontsluiten. Hierdoor ontstaat er betere en betrouwbaardere managementinformatie, met als gevolg betere besluitvorming en realisatie van de doelstellingen van de (gemeentelijke) gebruiker.

Het standaardiseren van de informatievoorziening en het toegankelijk maken van informatie voor derden (betrokkenen) kan bijdragen aan een efficiëntere overheid en een effectievere dienstverlening vanuit het bedrijfsleven. Deze filosofie is in lijn met de Maatschappelijke Kosten en Batenanalyse (MKBA) voor de BGT die het ministerie van I&M momenteel laat uitvoeren.

Om de kansen die de BGT biedt te maximaliseren, is het denkbaar dat er extra investeringen gepleegd moeten worden. Een goede sturing op de potentiële baten vereist een *structurele aanpak* en een *slimme organisatie-inrichting*. Zo wordt de verplichte invoering van de BGT aangegrepen om de effectiviteit en efficiëntie van de eigen organisatie te vergroten en optimaal rendement te boeken.

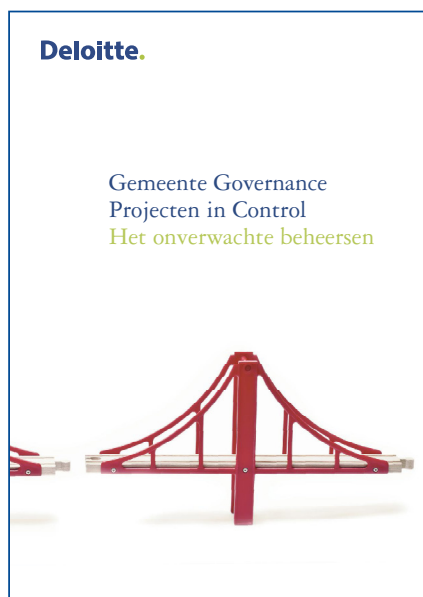
Deloitte en ARCADIS werken samen op het gebied van de (geo-)basisregistraties bij overheden. ARCADIS richt zich hierbij op techniek en informatiebeleid rondom de basisregistraties en Deloitte op bestuurlijke aspecten en organisatie. De samenwerking beoogt de realisatie van de verbindende factor tussen organisatieonderdelen van lokale overheden. Op 7 april tekenden beide partijen een intentieverklaring tot samenwerking.

Het gaat om dienstverlening naar gemeenten, provincies, waterschappen en daaraan gerelateerde organisaties. De aanleiding van de meerjarige samenwerking is de transformatie van de overheidsrol die samenhangt met de invoering van basisregistraties (BAG, BGT, e.a.) en aanpalende wetgeving (WABO, WION, e.a.). Overheden leggen meer accent op regie en op uitvoering op afstand. Informatieprocessen en -management spelen daarbij een belangrijke rol.

Een eerste gezamenlijke dienstverlening is reeds tot stand gekomen voor de Basisregistratie Groot-schalige Topografie (BGT) middels de BGT oriëntatiecursussen. Deze halfdagse cursus kent twee verschillende vormen, enerzijds bestemd voor de bestuurders en managers, anderzijds voor de doelgroep technici en toekomstige BGT-specialisten. Doelstelling van de cursus is dat deelnemers begrijpen welke consequenties de BGT heeft voor eigen beleid, organisatie, technische infrastructuur en datavoorziening. Voor meer informatie en/of aanmeldingen zie: www.bgtoriëntatiecursus.nl

Frank de Miranda fdemiranda@deloitte.nl
Elisabeth van der Steeg evandersteeg@deloitte.nl

Handboek Gemeente Governance — Het onverwachte beheersen



Projecten in Control

De toegenomen schaarste van middelen dwingt gemeenten nog scherper dan voorheen te waken over de doelstellingen, looptijd en kosten van projecten. Meer professionele projectbeheersing is noodzakelijk om knelpunten en overschrijdingen te voorkomen, zonder dat dit resulteert in meer regels en procedures. Deloitte komt daarom met het zevende handboek in de serie Gemeente Governance: 'Projecten in Control — Het onverwachte beheersen'.

In de media wordt regelmatig melding gemaakt van gemeentelijke projecten die wat betreft kosten, planning of doelstelling uit de pas lopen. Zonder te ontkennen dat risico's geheel te vermijden zijn, illustreren de auteurs van 'Projecten in Control' het belang en nut van gedegen Project Control. Dit doen zij aan de hand van door gemeenten en vergelijkbare organisaties aangeleverde casussen, op het gebied van ruimtelijke en gebiedsontwikkelingsprojecten.

Het handboek biedt raadsleden, het college van B&W, projectmanagers en controllers praktische handvatten en inzichten om een bijdrage te leveren aan een volwassen systeem van projectbeheersing. Daarmee kunnen zij de kans op budgetoverschrijding, uitlopende planning, bijstelling van doelen en de daaruit voortkomende politieke en maatschappelijke schade beperken, zonder zware bureaucratische maatregelen te hoeven nemen.

Na het lezen van het handboek zal blijken dat het onvoorspelbare vaak transparant, voorspelbaar en beheersbaar kan worden zonder tekort te doen aan de noodzakelijk beoogde creativiteit om projecten tot uitvoering te laten komen.

Het handboek is mede tot stand gekomen door bijdragen van Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Drechtsteden, woningcorporatie Poort6 en de gemeenten Breda, Doetinchem, Zundert, Delft, Woensdrecht, Alphen a/d Rijn en Oss.

Geoffry Kneppers gkneppers@deloitte.nl

Frank ten Have ftenhav@deloitte.nl

Frank van Kuijck fvankuijck@deloitte.nl

De publicatie is te downloaden op website:

www.deloitte.nl/incontrol

Colofon

GREXpert

is een kwartaaluitgave voor vakgenoten die werkzaam zijn op het terrein van gebiedsontwikkeling, grondeconomie, vastgoedbeheer en aanverwante onderwerpen, uitgegeven door de service line Real Estate Advisory van Deloitte FAS B.V. te Utrecht

GREXpert wil informeren en meningen vormen.

Eindredactie

Frank ten Have
Hakan Celik
Remko Jaspars
Frank van Kuijck

Adres van de redactie

Orteliuslaan 1041
Postbus 85104
3508 AC Utrecht
Telefoon 088 288 2955
Fax 088 288 9985
E-mail rjaspars@deloitte.nl
Website www.deloitte.nl/realstate

Hoewel bij het opstellen van deze uitgave de grootst mogelijke zorgvuldigheid is betracht, aanvaarden de samenstellers en Deloitte geen enkele aansprakelijkheid voor de onvolledigheid of onjuistheid van de inhoud, of voor de gevolgen daarvan.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.com/about for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 170,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

This publication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte Network") is, by means of this publication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte Network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this publication.