

Implementatienota Zwolse plankostenscan

Hoofdstuk indeling

1. Inleiding
2. Algemeen kader kostenverhaal
3. Routekaart en Zwolse plankostenscan
4. Zwolse plankostenscan voor anterieure overeenkomsten
5. Implementatie in de organisatie
6. Gebruiksaanwijzing Zwolse plankostenscan voor anterieure overeenkomsten

Bijlage

Verklarende woordenlijst

- | | |
|--------------|--|
| Bijlage I: | Kostensoorten |
| Bijlage II: | Kostenverhaalplichtige activiteiten |
| Bijlage III: | Overzicht kostenverhaal in de Omgevingswet |
| Bijlage IV: | Toelichting Plankostenmodel Anterieure overeenkomsten ZWOLLE |

Implementatienota Zwolse Plankostenscan voor anterieure overeenkomsten

1. Inleiding

Voor de ontwikkeling van een gebied zal een gemeente allerlei kosten moeten maken. Het gaat hier om bijvoorbeeld om (ambtelijke)kosten voor het opstellen van gemeentelijke plannen voor het gebied of het aanleggen van publieke voorzieningen in het gebied. De gemeente heeft een wettelijke plicht om deze kosten te verhalen op diegene die er baat bij heeft (art. 13.11 OW). Dit noemen we kostenverhaal.

De gemeente Zwolle staat voor de uitdaging de komende jaren veel (betaalbare) woningen toe te voegen aan de woningvoorraad. Veel van deze ontwikkelingen vinden plaats op grondposities van marktpartijen. Met de marktpartijen wordt samenwerking gezocht. Het Zwolse Concilium (een samenwerking tussen gemeente, markt en woningcorporaties) heeft de Zwolse methode van gebiedsontwikkeling vastgesteld inclusief een routekaart.

De directie heeft op 25 augustus 2022 besloten hiervoor een “Zwolse plankostenscan” voor anterieure overeenkomsten te laten opstellen. Barbara van Hoek van BVH- ruimte bv heeft voor Zwolle een plankostenscan op maat gemaakt. Barbara van Hoek is de ontwikkelaar van de ministeriele plankostenscan die ingezet wordt bij het publiekrechtelijk verhalen van kosten. Ook is zij de ontwikkelaar van de plankostenscan voor het publiekrechtelijk kostenverhaal in de Omgevingswet. Daarnaast ontwikkelt zij voor veel gemeenten een plankostenmodel, zowel voor het anterieure spoor als voor de gemeentelijke grondexploitaties.

Eén van de doelen van de Zwolse methode van gebiedsontwikkeling is het opstellen van uniforme richtlijnen. Het kostenverhaal diende nog uitgewerkt te worden.

Met de ‘Zwolse Plankostenscan voor anterieure overeenkomsten’ wordt een eenduidige systematiek gehanteerd. Dit geeft aan alle partijen transparantie en rechtszekerheid. Met deze Nota wordt de implementatie en werkwijze van de plankostenscan beschreven.

De Zwolse plankostenscan is een instrument die de plankosten voor het kostenverhaal berekent. Deze nota is vanuit planeconomische oogpunt geschreven, hoe het kostenverhaal is opgebouwd en wordt toegepast.

2. Algemeen kader kostenverhaal

Sinds de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (WRO) in 2008 is de gemeente verplicht haar kosten te verhalen op initiatiefnemers die zelf gronden in ontwikkeling willen brengen. Dit wordt facilitair grondbeleid genoemd. De verplichting tot kostenverhaal komt voort uit de rechtvaardiging dat degene die profiteert van de planologische wijziging ook de kosten voor rekening dient te nemen.

Deze wettelijk plicht tot kostenverhaal blijft van toepassing in de Omgevingswet¹. Het gaat hier om de kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen in verband met bouwactiviteiten in een kostenverhaalsgebied. In het Omgevingsbesluit is bepaald welke activiteiten/kosten verhaalsplichtig zijn. In bijlage I zijn de kostensoorten opgenomen.

Bij de (her)ontwikkeling van gronden die niet in eigendom zijn van de gemeente kan de gemeente het kostenverhaal via twee sporen verzekeren, namelijk:

- Het privaatrechtelijke spoor, door het sluiten van overeenkomsten. Het privaatrechtelijke spoor (lees door een anterieure overeenkomst) heeft de voorkeur van zowel de wetgever als de meeste gemeenten, vanwege de mogelijkheid om minnelijk afspraken te maken over gebiedsontwikkeling.
- Het publiekrechtelijke spoor, het kostenverhaal wordt geregeld in het omgevingsplan door middel van kostenverhaalregels of in een BOPA via kostenverhaalvoorschriften, welke in beide gevallen worden opgelegd door middel van een kostenverhaalsbeschikking. In de beschikking worden afdwingbare financiële bijdragen opgenomen.

De raad heeft op 7 februari 2022 besloten dat zij voorkeur heeft om op vrijwillige basis met de initiatiefnemers een overeenkomst te sluiten. Dit geeft partijen meer regie, contractvrijheid en flexibiliteit voor maatwerk. Hiermee volgt zij daartoe eerst het privaatrechtelijke spoor, waarbij op basis van een anterieure overeenkomst financiële afspraken over het plan van de initiatiefnemer wordt gemaakt.

De Omgevingswet introduceert de mogelijkheid om een publiekrechtelijke kostenverhaalsregeling in het omgevingsplan op te nemen. Hoe een dergelijke regeling werkt en in welke situaties hiervan gebruik gemaakt kan worden, wordt momenteel nog door de gemeente Zwolle uitgewerkt.

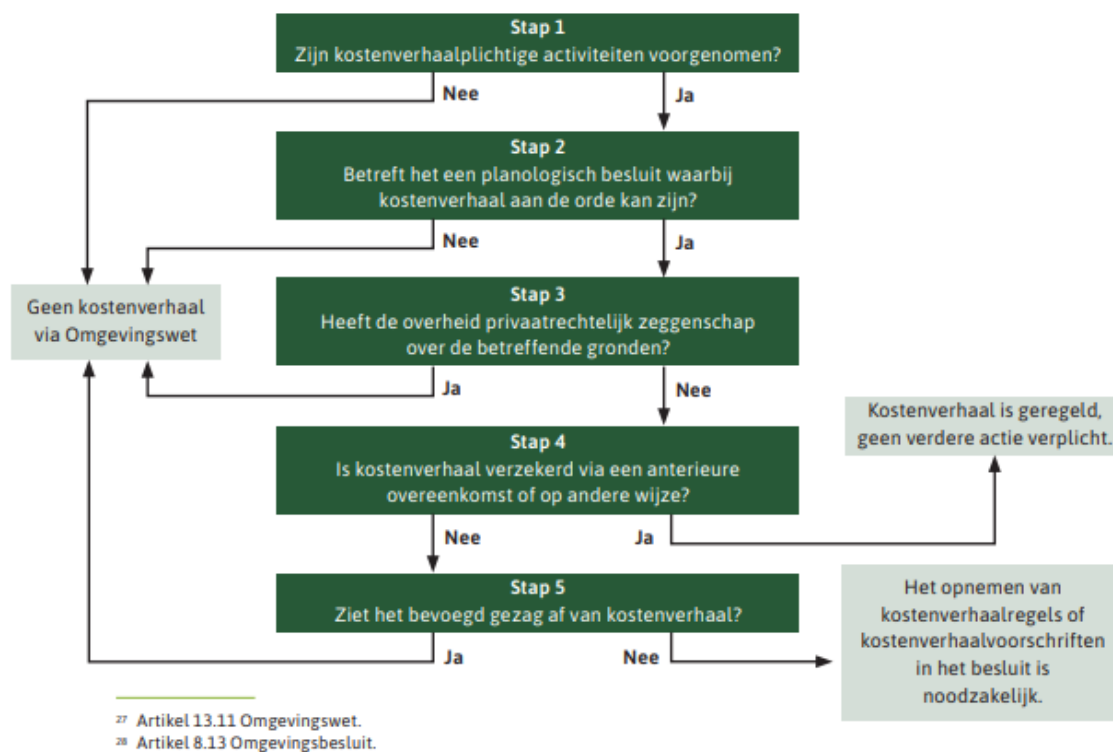
Deze nota gaat over het verhalen van kosten in het privaatrechtelijke spoor, minnelijk door middel van een anterieure overeenkomst. Zie bijlage II voor een overzicht van het publiek, privaat spoor.

Verplichting tot kostenverhaal bij planologisch besluit

Er is een verplichting tot het verhalen van kosten bij een nieuw planologisch besluit zoals een omgevingsplan of een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) zodra er sprake is van kostenverhaalplichtige activiteiten (bouwplannen), zie bijlage III.

Zie onderstaande stappenschema om na te gaan of er sprake is van kostenverhaal¹.

¹ Bron Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet, pagina 31



In het privaatrechtelijk spoor heeft de gemeente een ruime mate van contractvrijheid. Bij overeenkomst kunnen verdergaande afspraken worden gemaakt dan via de publiekrechtelijke regeling van kostenverhaal mogelijk is. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld contractueel hogere bijdragen vragen dan op basis van de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid zou kunnen in een omgevingsplan of BOPA. Ook kan de gemeente kostenposten verhalen die niet zijn opgenomen in de ministeriële plankostenscan of kostensoortenlijst. De contractsvrijheid is daarmee niet onbegrensd, het is niet zonder meer toegestaan om substantieel meer of hogere bijdragen te verlangen. Het wettelijk kader heeft een *schaduwwerking* op het privaatrechtelijke kostenverhaal. De gemeente moet niet overvragen omdat zij dan het verwijt kan krijgen van de marktpartij dat sprake is van zogenaamde betaalplanologie. De regeling vormt voor de burgerlijke rechter een referentiekader bij juridische geschillen over de overeenkomst. Verder moet de gemeente zich beseffen dat het uitgangspunt bij het kostenverhaal is dat een ontwikkeling de kosten moet kunnen dragen.

1. Door het sluiten van een kostenverhaalsovereenkomst (anterieure overeenkomst), samenwerkingsovereenkomst of intentieovereenkomst.
2. Door het opnemen van kostenverhaalsregels in het omgevingsplan of kostenverhaalvoorschriften in een BOPA.
3. Door uitgifte van bouwrijpe gronden. De gemeente voert hierbij actief grondbeleid en hiermee is het kostenverhaal anders verzekerd (via gronduitgifte).

Deze notitie gaat alleen over het eerste punt. Het verhalen van kosten door middel van het sluiten van vrijwillige overeenkomsten. Ook wordt de Zwolse plankostenscan alleen ingezet bij projecten die complex zijn en die volgens de routekaart worden opgepakt, zie paragraaf 3.

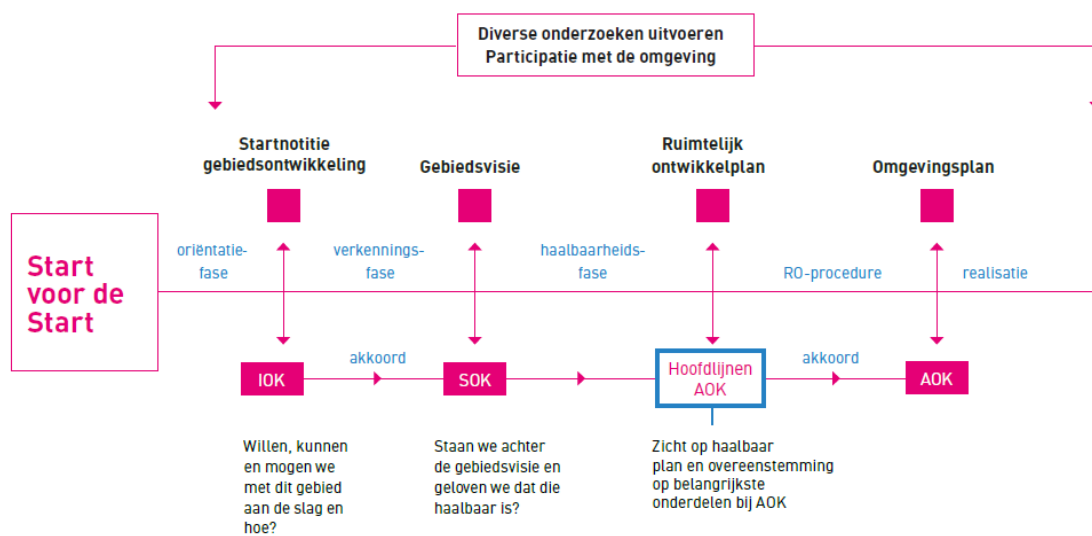
3 Routekaart en Zwolse plankostenscan

In het Zwolse Concilium werken markt en overheid samen. Vanuit deze samenwerking is 'De Zwolse methode voor gebiedsontwikkeling' ontwikkeld. Hiervoor is een routekaart ontwikkeld waarin de belangrijkste processtappen en producten worden geformuleerd om te komen tot een complexe gebiedsontwikkeling. Door het werken met de routekaart wordt duidelijkheid gegeven in de stappen en producten die leiden tot versnelling van de processen in de gebiedsontwikkeling.

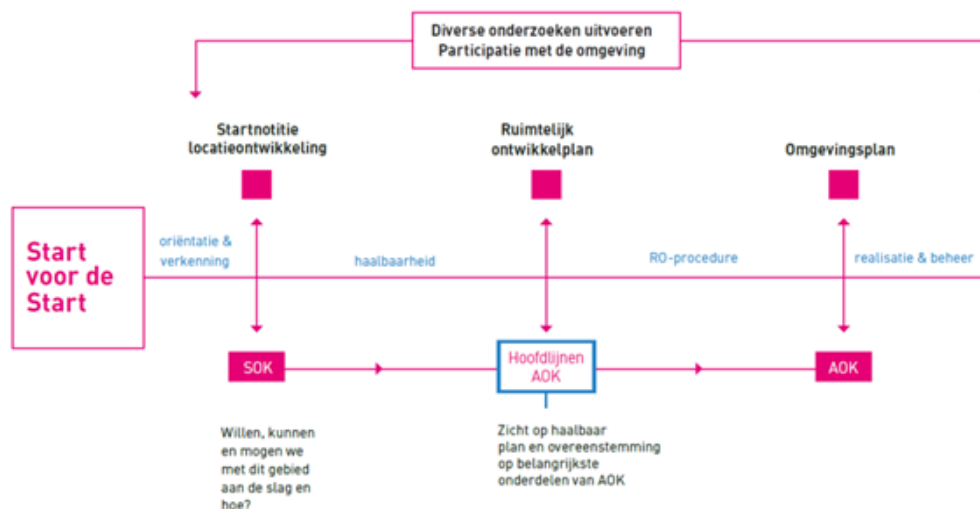
De Zwolse plankostenscan is onlosmakelijk verbonden met de routekaart. De Zwolse plankostenscan wordt ingezet bij de meer complexe locatie of gebiedsontwikkelingen die volgens de routekaart worden opgepakt. De routekaart is herijkt en ter kennisname aan het college worden voorgelegd.

In Zwolle zijn drie processen te onderscheiden: een NRI-ontwikkeling, een locatieontwikkeling en een gebiedsontwikkeling. Een initiatief begint altijd bij de initiatieventafel. Daar wordt op basis van een beleidsanalyse een afweging gemaakt en een go of no go gegeven. Indien er een go is wordt vervolgens de afweging gemaakt welke proces gevolgd moet worden: NRI-ontwikkeling, locatieontwikkeling of gebiedsontwikkeling. Kosten die gemaakt worden in het kader van deze afweging en voorbereiding zijn kosten voor de gemeente en worden niet in rekening gebracht bij een initiatiefnemer.

Routekaart gebiedsontwikkeling



Routekaart locatieontwikkeling



Afbakening en monitoring

Deze nota en de Zwolse plankostenscan beperken zich tot het kostenverhaal van ambtelijke uren en producten binnen het kostenverhaalsgebied, waarvan alleen dat gebied profijt heeft. De civiele en cultuurtechnische kosten worden niet meegenomen in de plankostenscan. Deze worden op basis van een raming opgenomen in de anterieure overeenkomst.

In de overeenkomst worden ook andere afspraken gemaakt over kosten zoals bijvoorbeeld de gebieds-overstijgende kosten, de vrijwillige financiële bijdrage en overige afspraken. Deze kosten worden niet berekend vanuit de Zwolse plankostenscan.

Monitoring en evaluatie

De Zwolse plankostenscan is in beheer van de afdeling Vastgoed. Om de kwaliteit te bewaken is het van belang, dat de scan geëvalueerd wordt op zijn werking en indien nodig wordt aangepast. De plankostenscan zal gemonitord moeten worden op basis van de actuele inzichten en wetgeving zoals de omgevingswet. Ook worden de tarieven jaarlijks geactualiseerd. Daarnaast zal gedurende twee jaar voor een aantal projecten de geboekte uren van de betrokken disciplines worden gemonitord en worden vergeleken met de plankostenscan.

Hierbij zal breder in de organisatie afstemming gezocht worden met andere afdelingen zoals Projectmanagement. Ook is de plankostenscan nauw verweven met de routekaart. Voor het evalueren en monitoren zal ambtelijke capaciteit vrijgemaakt moeten worden, anders is het risico dat het model slecht in de organisatie wordt ingebed en het op de plank komt te liggen. Omdat het een nieuwe werkwijze is wordt voorgesteld de eerste evaluatie eerder te doen, een half jaar na besluitvorming van de Zwolse plankostenscan.

Er zijn meerdere gemeenten die momenteel bezig zijn met het implementeren van een eigen plankostenscan. Er worden gesprekken voorbereid tussen deze gemeentes om onder andere de hoogte van het kostenverhaal te vergelijken. De conclusies hieruit worden meegenomen met de evaluatie(s) en indien nodig kan de werkwijze of de scan aangepast worden.

De resultaten vanuit de interne als externe evaluatie worden gedeeld met de portefeuillehouders en het Concilium.

4. De Plankostenscan

De Zwolse plankostenscan is gebaseerd op de werkwijze van de ministeriele plankostenscan. Hieronder een beschrijving van de werking van een scan en de belangrijkste verschillen.

De Ministeriele plankostenscan

Het ministerie van BZK stelt een Excel-rekenmodel beschikbaar waarmee de maximale plankosten worden berekend. Dat rekenmodel staat bekend als de ministeriele plankostenscan. Deze plankostenscan is een hulpmiddel voor het berekenen van kosten in het publiekrechtelijk kostenverhaal. De laatste versie heeft het ministerie uitgebracht in augustus 2023. De plankostenscan die van toepassing is in de Omgevingswet is nog niet gepubliceerd². De ministeriele scan wordt bij onderhandelingen met de initiatiefnemers door gemeenten vaak toegepast omdat deze een schaduwwerking heeft voor de hoogte van het kostenverhaal.

De regeling is echter niet ontwikkeld voor het private spoor. Bepaalde activiteiten zijn geen onderdeel van de regeling en ook is deze regeling zeer generiek omdat deze toepasbaar moet zijn voor alle gebiedsontwikkelingen in Nederland. Wel is deze regeling de stok achter de deur bij de onderhandelingen met de initiatiefnemers. Zij kunnen namelijk zelf berekenen welke kosten de gemeente via het publiekrechtelijke spoor op hen kan verhalen. Als de gemeente 'te hoge' bedragen probeert te verhalen kan een initiatiefnemer kiezen voor het publiekrechtelijke spoor of dit inbrengen in de onderhandelingen.

In de ministeriele plankostenscan zijn de producten en activiteiten behorende bij de plankosten gespecificeerd en genormeerd, afhankelijk van het tijdsbeslag en het bijbehorende normtarief. De bedragen zijn vervolgens gewogen op basis van invloed- en complexiteitsfactoren. De regeling leidt uiteindelijk tot een totaalbedrag voor plankosten dat in de exploitatieopzet behorende bij het exploitatieplan kan worden opgenomen. De regeling is een forfaitaire regeling. De kosten worden bepaald onafhankelijk van de daadwerkelijke gemaakte uren. Exploitanten weten daardoor vooraf wat de hoogte is van het kostenverhaal.

De Zwolse plankostenscan

De ministeriële plankostenscan is onvoldoende toegespitst op de manier waarop in de gemeente Zwolle met initiatieven wordt omgegaan. Daarom heeft de gemeente Zwolle ervoor gekozen een eigen plankostenmodel te ontwikkelen.

De Zwolse Plankostenscan is ontwikkeld door BVH-ruimte advies. Hiervoor hebben eerst gesprekken plaatsgevonden met personen vanuit de verschillende afdelingen/teams die veel met kostenverhaal te maken hebben. De plankostenscan is uitgebreid getoetst en na elke toetsing weer aangepast.

- De eerste toets heeft plaatsgevonden door de planeconomen. Deze hebben de plankostenscan ingevuld met de al lopende gebiedsontwikkelingen en de resultaten vergeleken met de geboekte uren of eigen kostenverhaalsberekening.
- De tweede maal is de plankostenscan getoetst door een aantal Projectmanagers samen met de planeconomen en Planjuristen van grote gebiedsontwikkelingen.

² Oktober 2023

- Daarna hebben de planeconomen nogmaals uitgebreid de aangepaste plankostenscan getoetst. Ook is Zwolse plankostenscan naast de ministeriele plankostenscan gelegd om te bezien of de berekende bedragen hiermee in lijn lagen.
- In een werksessie is samen met Barbara van Hoek (BHV ruimte advies), projectmanagers en planeconomen de Zwolse plankostenscan doorgenomen op vragen en opmerkingen.
- Daarna hebben een aantal verfijningen plaatsgevonden.

De Zwolse plankostenscan is volgens dezelfde principe als de ministeriele plankostenscan opgezet. Het is een Excel-model die de plankosten raamt op basis van tijdsbeslag, normtarief met invloed- en complexiteitsfactoren. Hierbij is aan de hand van een database met Zwolse kengetallen geraamd. Ook de Zwolse plankostenscan is een forfaitaire regeling en wordt niet na-gecalculeerd met de geboekte uren in de financiële administratie.

De belangrijkste verschillen ten opzichte van de ministeriele plankostenscan zijn:

- Zij maakt gebruik van de ruimere verhaalsmogelijkheid in het private spoor. De juridische kosten, de kosten voor de begeleiding van het participatie- en communicatieproces (Hanze!) en de werkzaamheden van de diverse beleidsdisciplines worden verhaald. Gemeente Zwolle behoudt graag regie, maar ook ontwikkelende partijen kunnen om regie vragen vanuit de gemeente. De invloed factoren die worden gehanteerd om tot een complexiteitsfactor te komen zijn aangepast op de Zwolse situatie in een anterior project. Daarnaast zijn voor de complexe gebiedsontwikkelingen voor de disciplines projectmanager, privaatrecht en planeconoom extra uren geraamd voor strategisch overleg.
- In de Zwolse plankostenscan zijn de producten en overeenkomsten opgenomen vanuit de routekaart. Bij de producten kan aangevinkt worden of de gemeente of de initiatiefnemer deze producten opstelt. Wanneer een initiatiefnemer de producten opstelt komt er een afslag in de ambtelijke uren en kosten. Voor de overeenkomsten wordt uitgegaan dat de gemeente deze opstelt.
- De Zwolse plankostenscan raamt conform routekaart per fase het kostenverhaal.
- In de Zwolse plankostenscan worden de civiele en cultuurtechnische kosten niet geraamd. Deze kosten zijn sterk afhankelijk van het plan en kunnen vooraf slecht ingeschat worden. Daarbij spelen zaken zoals wie maakt er bouw en woonrijp, wat wordt (semi) openbaar. In de haalbaarheidsfase wordt een civiele raming opgesteld en afspraken gemaakt. Deze kosten worden opgenomen in de anterieure overeenkomst.
- In de Zwolse plankostenscan zijn de kosten voor onderzoeken, kosten voor het opstellen van de overeenkomsten en begeleiden van de participatie opgenomen.
- Er is een mogelijkheid om extra producten toe te voegen.

Voordelen van het werken met de Zwolse plankostenscan

Bij toepassing van de Zwolse plankostenscan wordt een uniforme, transparante systematiek gehanteerd die minder willekeurig is. Alle intern betrokkenen moeten werken met de Zwolse plankostenscan en gebruiken dezelfde systematiek. Per fase worden afspraken gemaakt over de producten en de kosten. Dat geeft inzicht in de komende fase en het hele traject.

Het kostenverhaal vanuit de definitieve plankostenscan is een forfaitair bedrag, er vindt geen nacalculatie plaats op basis van geboekte uren in de financiële administratie. Hoewel deze op maat gemaakt is voor Zwolle werkt de scan met een aantal landelijke kengetallen en is geënt op de

werkwijze van de ministeriele plankostenscan. Dit leidt tot minder discussie met de initiatiefnemers. Ook de initiatiefnemers wil graag in een zo vroeg mogelijk stadium inzicht hebben in de hoogte van het kostenverhaal.

De plankostenscan wordt gebruikt om vooraf de plankosten te ramen. Het biedt tijdens de looptijd inzicht in tijd, kosten, kwaliteit, informatie en organisatie. Zowel op projectniveau als op afdelingsniveau. Eventuele afwijkingen kunnen tijdig gesignaleerd worden zodat bijgestuurd, aanvullende dekkingsmiddelen gezocht kunnen worden of het gesprek met de initiatiefnemer kan worden aangegaan.

Volgens de Zwolse plankostenscan wordt fasegewijs het kostenverhaal afgerekend met de initiatiefnemer. Dit vraagt op voorhand commitment van de gemeente als de initiatiefnemer op de kosten en de daarbij behorende capaciteit. De gemeente heeft meer zekerheid over de betaling van de plankosten, zeker in gevallen waarbij een project lang duurt of wordt stopgezet.

Risico's

Zowel met de huidige manier van kostenverhalen als met de Zwolse plankostenscan worden niet alle facilitaire plankosten bij alle ontwikkelingen verhaald. Dit heeft een aantal oorzaken:

Hoewel bij faciliterend grondbeleid de gemeente de daadwerkelijke ontwikkeling van de grond overlaat aan een initiatiefnemer houdt de gemeente graag de regie. Het borgen van de kwaliteit van de ontwikkeling kan een hogere ambtelijke inzet vergen dan aan de hand van de plankostenscan kan worden verhaald. Immers zit er door de schaduwwerking van de ministeriele plankostenscan een grens aan de ambtelijke kosten die verhaald kunnen worden op de initiatiefnemer. Ook de Zwolse plankostenscan gaat uit van een zo efficiënt mogelijk proces met maximaal twee toets momenten op de planproducten.

In de plankostenscan wordt met forfaitaire bedragen gewerkt en die komen nooit één op één overeen met de financiële administratie. De werkelijkheid is weerbarstiger. De berekende kosten vanuit de plankostenscan kunnen hoger of lager uitvallen. In de financiële administratie kunnen minder of meer uren geboekt zijn. Daarom is er een wijze nodig waarbij de meer of minder kosten verevend kunnen worden. Bij de jaarrekening en bij de begroting wordt gerapporteerd over de stand van zaken van het kostenverhaal. Het werken met de Zwolse plankostenscan zorgt voor een transparanter proces dan de huidige manier van kostenverhalen. Hierdoor kan voordat er overschrijdingen gemaakt zijn actief gestuurd worden op de kosten of kan een bewuste keuze gemaakt worden om een deel van de kosten voor gemeentelijke rekening te nemen.

5. Werkwijze Zwolse plankostenscan

De belangrijkste uitgangspunten in een gebiedsontwikkeling voor het berekenen van het kostenverhaal zijn; de looptijd, de grootte van het gebied, programma en soort gebiedsontwikkeling

De uitgangspunten worden in de loop van het project steeds duidelijker, gaan van globale inschattingen bij de Start voor de Start naar definitieve uitwerkingen in het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan.

De Zwolse plankostenscan wordt in het routekaart traject tweemaal overlegd aan de initiatiefnemer:

1. Bij de startnotitie waarbij de dan nog globale uitgangspunten gehanteerd worden. Dit is de globale berekening vanuit de plankostenscan. De berekende bedragen zijn vooralsnog ramingen.
2. Bij de anterieure overeenkomst waarbij de uitgangspunten definitief zijn en waardoor het definitieve bedrag aan kostenverhaal berekend wordt. Dit is de definitieve plankostenscan.

Voorschot en betalingsmomenten

In de 'globale plankostenscan' zijn de kosten voor de fases vooralsnog ramingen. Bij een 'no go' zijn dit de bedragen die ten laste komen van de initiatiefnemer. Deze ramingen worden fasegewijs als voorschot op het definitieve kostenverhaal verhaald. De betalingsmomenten van het voorschot is 50% na het afsluiten van de intentie of samenwerkingsovereenkomst en 50% bij de vaststelling van het planproduct zoals de Gebiedsvisie of het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan.

Bij de 'definitieve plankostenscan' wordt het definitieve bedrag aan kostenverhaal berekend. De voorschotten (geïndexeerd) worden op dit bedrag in mindering gebracht en zal als laatste termijn bij de initiatiefnemers in rekening worden gebracht. Bij de definitieve plankostenscan is er sprake van een forfaitair bedrag aan kostenverhaal. Naheffing op de geboekte kosten vindt niet plaats.

Bewust wordt er gekozen voor het tweemaal invullen van de plankostenscan. Hierdoor worden onnodige schommelingen in de looptijd voorkomen en ook eventuele discussies die vertragend werken. Uiteindelijk zal bij de definitieve plankostenscan toch een verrekening plaatsvinden.

Wanneer de scope van het project substantiële wijziging kan de projectmanager besluiten hiervan af te wijken en de Zwolse plankostenscan tussentijds nogmaals in te vullen.

Toepassingen Zwolse plankostenscan

Inwerkingtreding

De toepassing van het plankostenmodel treedt in werking op de dag na besluitvorming van het college.

Voor de locatie en gebiedsontwikkelingen die al lopen wordt de volgende werkwijze gehanteerd: Indien al afspraken gemaakt zijn over het kostenverhaal (schriftelijk) blijft deze afspraak, in het kader van een betrouwbare overheid, gelden. Gaan de vastgelegde afspraken over een bepaalde fase(s) dan ligt de afspraak voor die fase(s) vast. Voor de nieuwe fase(s) worden de bedragen van de Zwolse plankostenscan gehanteerd.

Voor alle lopende projecten wordt dit in een (interne) memo vastgelegd, in welke fase zit het project. Wat is er reeds afgesproken over het verhalen van kosten. Welke fases worden nog doorlopen en wat zijn de berekeningen vanuit de Zwolse plankostenscan. Waar zitten de risico's en eventuele deficits en hoe wordt dit opgelost.

De berekende bedragen zijn leidend

De Zwolse plankostenscan wordt altijd gehanteerd bij alle locatieontwikkelingen en gebiedsontwikkelingen. De plankostenscan wordt door de planeconoom samen met de projectmanager ingevuld. Beiden moeten het eens zijn over de gehanteerde uitgangspunten, maar de kengetallen, uurtarieven en resultaat aan kostenverhaal vanuit de plankostenscan is leidend. Indien er zwaarwegende redenen zijn om hiervan af te wijken zal dit ter besluitvorming worden voorgelegd aan de directie en ter informatie naar de verantwoordelijk wethouder. Over de kengetallen en uurtarieven wordt niet onderhandeld met de initiatiefnemer. De uitgangspunten in de vragenlijst worden besproken met de initiatiefnemer. De plankostenscan heeft een mogelijkheid om extra producten toe te voegen. Als van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt, wordt dit overlegd met de initiatiefnemer.

Wat wordt overhandigd aan de initiatiefnemer

De initiatiefnemer ontvangt bij de invulling van de globale en definitieve plankostenscan een memo met de gehanteerde uitgangspunten en het samenvattende resultaatblad. Hierbij worden toegevoegde producten expliciet vermeld.

Wat te doen bij (verwachte) hogere kosten

Ook in dit plankostenmodel wordt uitgegaan van een efficiënte werkwijze met één of maximaal twee toets momenten. Als een product meer toets momenten nodig heeft wordt dit tijdig gesignaleerd en overlegd met de initiatiefnemer hoe hierop te sturen, wat de oorzaak is en wie de kosten van het eventuele meerwerk op zich neemt. Zo ook bij eventuele vertraging, waardoor wordt deze veroorzaakt, hoe kan hier op gestuurd worden en hoe mee om te gaan in de plankostenscan. Deze afspraken worden vastgelegd.

Wanneer de gemeente andere werkzaamheden uitvoert of ervoor kiest om meer capaciteit in te zetten, moet de gemeente accepteren dat deze niet ten laste van de initiatiefnemer kunnen worden gebracht (en dus uit gemeentelijke middelen worden betaald). Wanneer deze werkzaamheden op verzoek van de initiatiefnemer worden uitgevoerd worden hier *vooraf* afspraken over gemaakt.

Uitwerking Zwolse plankostenscan in de Planfases

Oriëntatiefase

Bij de initiatieventafel wordt de mate van complexiteit afgewogen en besloten of het project een routekaart project is. Voor deze locatie- of gebiedsontwikkelingen wordt een projectmanager aangewezen. De projectmanager zorgt ervoor dat er een projectnummer geopend wordt in de financiële administratie. De uren van de projectmedewerkers worden hierop geboekt. Hierbij is afgesproken dat de lasten voor een startnotitie voor de gemeente zijn. Als de oriëntatiefase opgepakt wordt vanuit het projectteam wordt vanuit het budget van Ruimtelijke Initiatieven € 20.000,- geboekt naar het geopende projectnummer. Dit bedrag wordt niet verhaald bij de initiatiefnemers.

Aan het einde van de oriëntatiefase wordt de eerste globale plankostenscan ingevuld. Hieruit volgen de plankostenramingen voor de verkenningsfase en de haalbaarheidsfase.

Verkenningsfase

De verkenningsfase begint bij de startnotitie en de intentieovereenkomst. Bij de startnotitie dient een voorbereidingskrediet aan de raad te worden aangevraagd. Volgens de BBV-regels³ kunnen voorbereidingskosten voor facilitaire grondbeleid onder bepaalde voorwaarden gemaakt worden. Eén van de voorwaarden is dat de raad een voorbereidingskrediet voor de ontwikkeling afgeeft⁴.

In deze fase wordt aan de gebiedsvisie gewerkt. In de intentieovereenkomst wordt als voorschot de plankostenraming vanuit de globale plankostenscan voor de verkenningsfase vastgelegd. Van de geraamde kosten wordt 50% bij ondertekening van de intentieovereenkomst aan de initiatiefnemers gefactureerd en de resterende 50% bij vaststelling van de Gebiedsvisie.

Bij locatieontwikkelingen ontbreekt deze fase en wordt na de SOK de haalbaarheidsfase doorlopen.

Haalbaarheidsfase

In de haalbaarheidsfase wordt gewerkt aan het Ruimtelijk Ontwikkelplan. Voor de grote gebiedsontwikkelingen zal in de Samenwerkingsovereenkomst het geraamde bedrag voor die fase vanuit de globale plankostenscan vastgelegd worden. Dit zal als voorschot verhaald worden waarbij 50% gefactureerd wordt bij ondertekening van de SOK en de resterende 50% bij vaststelling ROP.

Voor de locatieontwikkelingen wordt in de SOK de raming van het kostenverhaal neergelegd. Hierbij wordt 50% afgerekend na afsluiten van de SOK en 50% bij vaststelling ROP.

De definitieve Zwolse plankostenscan zal voordat de ROP vastgesteld wordt berekend en overlegd worden met de ontwikkelende partijen. De businesscase, haalbaarheid en financiële afspraken worden voordat de ROP vastgesteld wordt door alle partijen op hoofdlijn akkoord bevonden.

³ Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Wet-en regelgeving gemeente en provincies voor correcte en juiste opzet van begrotingen en jaarstukken.

⁴BBV, notitie Grondbeleid in de begroting en jaarstukken, paragraaf 7.3. Voorwaarde zodat de kosten als nog te verrekenen kosten onder nog te ontvangen bedragen mogen worden gerekend. Het is mogelijk om deze bevoegdheid van de raad op het besluit tot het maken van voorbereidingskosten voor facilitair grondbeleid over te dragen aan het college.

Fase van de Ruimtelijke procedure

Omdat het kostenverhaal verzekerd moet zijn voordat de ruimtelijke procedure gelopen wordt is *het van belang* dat alle definitieve afspraken worden vastgelegd en worden overeengekomen in de definitieve anterieure overeenkomst. Na het vaststellen van de ROP wordt deze opgesteld. Hierin wordt (naast alle andere afspraken) het definitief bedrag aan kostenverhaal vanuit de Zwolse plankostenscan neergelegd, met daarbij de reeds in rekening gebrachte voorschotten en het resterend bedrag dat nog verrekend moet worden. 50% van het nog te verrekenen bedrag zal gefactureerd worden na ondertekening anterieure overeenkomst. 25% wordt gefactureerd na vaststelling van de Omgevingsplan of BOPA. De resterende 25% wordt gefactureerd voordat de omgevingsvergunning wordt afgegeven.

Voor de locatieontwikkelingen wordt 50% gefactureerd na ondertekening van de anterieure overeenkomst en 50% na vaststelling van de Omgevingsplan of BOPA.

Tot Slot, toelichting op het invullen van de plankostenscan

Het Zwolse plankostenmodel bestaat uit een Excelmodel met de volgende tabbladen De Toelichting, Vragenlijst, Producten/activiteitenlijst, een Resultaatblad en een tabblad voor de verdeling partijen. In de toelichting worden de directies gegeven hoe deze bladen in te vullen. Zie bijlage IV voor de toelichting op de werkbladen.

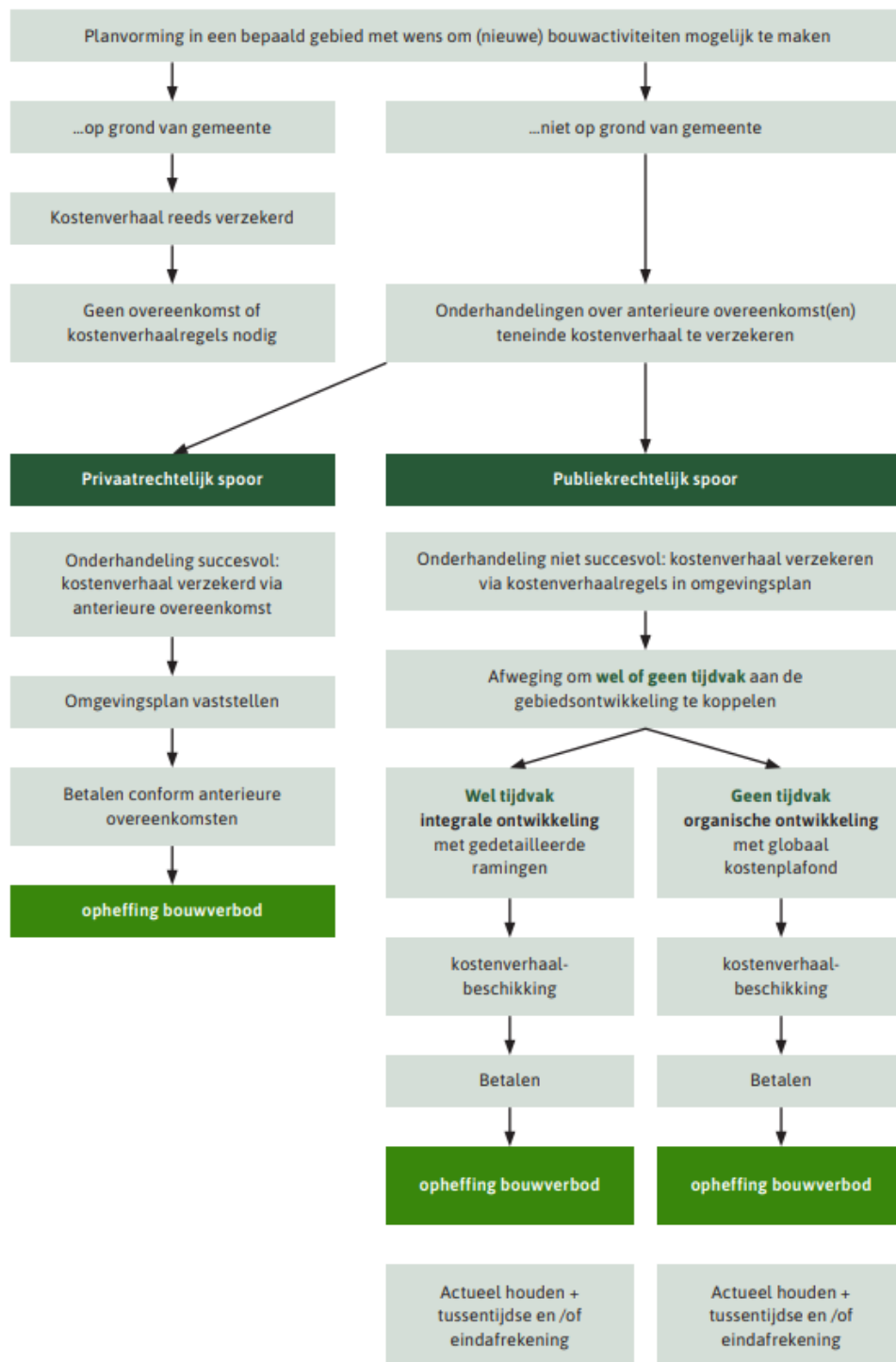
Bijlage I

A. Kostensoorten bij kostenverhaal met of zonder tijdvak	
A1	De kosten van het vaststellen van een omgevingsplan of een projectbesluit of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek
A2	De waarde van de gronden die worden gebruikt voor de uitvoering van de onder A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief de waarde van de te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid
A3	De kosten van het vrijmaken van de gronden, bedoeld onder A2, van persoonlijke rechten en lasten, eigendom en bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten
A4	Het tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente, de provincie of de Staat verworven percelen, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten
A5	De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder A2
A6	De kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder A2
A7	De kosten van de noodzakelijke compensatie van in het kostenverhaalsgebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen
A8	De kosten van de aanleg of wijziging van: 1°. wegen, gebouwde en ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, voet- en rijwielpaden, gebouwde openbare fietsenstallingen, faciliteiten voor ondergrondse afvalinzameling, waterpartijen, watergangen, voorzieningen voor de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg daarvan verband houdende werken en bouwwerken; 2°. infrastructuur voor openbaar-vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken; 3°. groenvoorzieningen, natuuroorvozieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen; 4°. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen; 5°. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte; 6°. distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken; en 7°. riolering, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken
A9	De kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit
A10	De kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van de onder A3, A5, A6, A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek
A11	Nadeelcompensatie aan derden als bedoeld in hoofdstuk 15 van de wet
A12	Niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder A1 en A3 tot en met A10
A13	De rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten
A14	De kosten van andere door of in opdracht van het bestuursorgaan te verrichten werkzaamheden, voor zover die werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in deze bijlage bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen
B. Kostensoorten bij kostenverhaal met tijdvak; in aanvulling op tabel A	
B1	De waarde van de gronden waar de bouwactiviteiten, bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, van de wet, zullen worden verricht, inclusief de waarde van de daar aanwezige, te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid
B2	De kosten om de gronden, bedoeld onder B1, vrij te maken van persoonlijke rechten en lasten, eigendom,

Bijlage II stappenschema publiek, privaat kostenverhaal omgevingswet

Bron: handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen omgevingswet

Overzicht kostenverhaal in de Omgevingswet



Bijlage III Kostenverhaalplichtige activiteiten (bouwplannen)

De Omgevingswet en het Omgevingsbesluit maken het sluiten van een overeenkomst over kostenverhaal alleen mogelijk voor de volgende activiteiten (bouwplannen):

- a. De bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- b. De bouw van een of meer hoofdgebouwen anders dan gebouwen met een woonfunctie; c. De uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- d. De bouw van een gebouw dat geen hoofdgebouw als bedoeld onder b is met ten minste e. M² bruto-vloeroppervlakte;
- f. De verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een woonfunctie tot gebouwen met een woonfunctie, mits het ten minste tien woonfuncties betreft;
- g. De verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een kantoorfunctie, een winkelfunctie of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse tot gebouwen met een of meer van deze gebruiksfuncties, mits de cumulatieve bruto-vloeroppervlakte van de nieuwe gebruiksfuncties ten minste 1.500 m² bedraagt.

Toelichting Plankostenmodel Anterieure overeenkomsten ZWOLLE (versie 5)

Algemeen

Het plankostenmodel bestaat in de kern uit een Vragenlijst, Producten/activiteitenlijst en een Resultaatblad

In de vragenlijst wordt gevraagd naar diverse specifieke kenmerken van het project
Deze vragen worden gesteld om uren van producten/werkzaamheden te berekenen en de complexiteit van het project te bepalen.

De kengetallen passen bij de wijze waarop in Zwolle wordt gewerkt

Uitgangspunt is een efficiënt planproces en Zwolse kengetallen en tarieven.

Gebruik

Het plankostenmodel wordt verplicht gebruikt om de gemeentelijke plan- en apparaatskosten in te schatten ten behoeve van contractuele afspraken bij een anterieure overeenkomst bij gebiedsontwikkelingen en locatieontwikkelingen.

Het resultaat is leidend. Kijk goed na of alle producten en activiteiten zijn opgenomen? Houd daarbij rekening met wat "buiten" gebeurt, politieke en bestuurlijke zaken, wetgeving die aangescherpt wordt, burgers die steeds actiever en mondiger worden, marktwerking etc.

De planeconoom vult het model samen met de projectmanager in.

De kengetallen en uurtarieven staan vast.

Het bedrag is een forfaitair bedrag exclusief de plankosten die behoren bij civiele en cultuurtechniek. Deze plankosten worden separaat geraamd en opgenomen in de anterieure overeenkomst.

Vragenlijst

Beantwoord alle vragen!

Bij de vragen staan infobuttons met nadere toelichting

Productenlijst

Druk op de button om de antwoorden uit de vragenlijst te gebruiken (cel L10).

Daarmee worden de antwoorden uit de vragenlijst opgehaald en worden de bijbehorende activiteiten en of aantallen automatisch gevuld.

De volgende producten zijn standaard afgevinkt: planschaderisicoanalyse, ladder duurzame ontwikkeling, stedenbouwkundige begeleiding, civieltechnisch advies, omgevingsplan, omgevingsmanagement, participatie,

Projectmanagement, projectmanagementassistent en planeconomie.

Op de regels bij product 1.29, 2.10, 3.3, 4.5, 5.2, 6.3, 7.4, 8.3 en 9.7 kunnen zelf producten worden toegevoegd.

Onder het kopje 'vaste prijs' kan het bedrag worden ingevuld.

Let op dat je het vinkje aanzet en een fasering aangeeft.

Per product/activiteit is middels percentages aangegeven in welke fase volgens de routekaart dit plaats vindt (oriëntatiefase, verkenningsfase, haalbaarheidsfase, RO-procedures en realisatiefase).

Deze percentages mogen worden overschreven.

De uren en tarieven per product kunnen niet worden overschreven.

De toepassing van de complexiteitsfactor is ook een hard gegeven en kan niet worden aangepast.

De Zwolse tarieven worden jaarlijks geactualiseerd.

We gaan uit van 42 werkweken per jaar

Resultaat

In dit tabblad is per product het resultaat naar euro's en uren te zien.

De euro's zijn ook op basis van een vaste verdeling verdeeld naar Intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst en anterieure overeenkomst.

* Intentieovereenkomst: oriëntatiefase en verkenningfase

* Samenwerkingsovereenkomst: haalbaarheidsfase

* Anterieure overeenkomst: RO-procedure en realisatiefase

Verdeling partijen

In dit tabblad kunnen de plankosten worden verdeeld over de diverse coalities en of grondeigenaren.

Dit gebeurt aan de hand van een zelf te kiezen verdeelsleutel.

Onderzoek en advies t.b.v. planvorming en ruimtelijk plan	De onderzoeken worden uitgevoerd door de initiatiefnemer, de gemeente toetst deze. Wanneer sprake is van een nader onderzoek is het uitgangspunt dat een inventarisatie en verkennend onderzoek ook plaats vindt of heeft gevonden
---	--

Planvorming	Onder dit blok staan diverse producten die gemaakt kunnen worden om de plannen vorm te geven, zoals een Ruimtelijk Ontwikkelingsplan. Per product kan in de vragenlijst een keuze gemaakt worden of de initiatiefnemer of de gemeente het opstelt. Wanneer de initiatiefnemer het opstelt heeft de gemeente nog wel uren nodig om het resultaat te toetsen.
-------------	---

Omgevingsrecht	Uitgangspunt is dat de gemeente het omgevingsplan opstelt. Daarnaast is het mogelijk dat de betreffende afdeling van de gemeente reeds een offerte heeft opgesteld. Dat bedrag kan dan worden opgenomen. Het behandelen van zienswijzen wordt op basis van werkelijk gemaakte kosten gefactureerd. Deze kosten worden niet geraamd in het plankostenmodel.
----------------	--

Privaat juridica	De gemeente stelt de overeenkomsten op, begeleidt ze en komt deze na.
------------------	---

Geo informatica	Dit betreft diverse vastgoedinformatie en kaartmateriaal t.b.v. het project.
-----------------	--

Participatie/Communicatie	De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het omgevingsmanagement en burgerparticipatie. De gemeente faciliteert daarbij, conform het Hanza!
---------------------------	--

Projectmanagement	Betreft de uren van de projectmanager, en -assistent om de initiatiefnemer te begeleiden, vanaf de 'Start voor de Start' tot en met oplevering van het openbaar gebied.
-------------------	---

Financieel management	Betreft uren planeconomie om het kostenverhaal te ramen en toe te lichten, de businesscase te beoordelen, eventueel te helpen om subsidie aan te vragen en financieel te rapporteren.
-----------------------	---

Binnen blok 4, 7 en 8 is de activiteit 'strategisch overleg over de gebiedsontwikkeling' opgenomen. Dit overleg is enkel aan de orde wanneer sprake is van een

Gebiedsontwikkeling en betreft een overleg tussen projectmanager, planeconoom en privaat jurist.

Bij deze producten 4.2, 7.2 en 8.2 wordt, naast de complexiteitsfactor ook meer uren berekend wanneer bevestigend wordt geantwoord op de procesvragen 23 t/m 25 en er sprake is van meer dan 2 partijen (vraag 18 en 19).

Samenvatting voor derden

In dit tabblad wordt een gecomprimeerde weergave van het resultaatblad en de verdeling naar partijen gegeven.

Dit tabblad kan gedeeld worden met de initiatiefnemer.

De producten zijn hierin samengevat op de volgende onderdelen: Stedenbouwkundige planvorming, Omgevingsrecht, Communicatie/Participatie, Grondzaken en Projectmanagement.

Routekaart

in dit tabblad is de routekaart opgenomen (v6 concept).

Algemene uitgangspunten

1

Complexiteitsfactor

Aan de hand van de antwoorden op de vragen wordt de complexiteit van het project bepaald en uitgedrukt in een percentage.

Dit percentage geeft aan in hoeverre het betreffende project 'complexer' is dan het standaard- of referentieproject.

Voor het standaardproject is de complexiteitsfactor 100%.

De complexiteitsfactor bestaat uit een gemiddelde van onderstaande invloed factoren

Er is geen onderlinge weging aanwezig. Bij de bepaling van de scores per invloed factor is daar al rekening mee gehouden

1 Omvang van het project. Hoe groter het project hoe complexer het wordt met een maximum van 70% bij een project groter dan 20 ha.

2 Herstructurering/transformatie: Wanneer het project een herstructurering of transformatieopgave betreft is het complex (150%).

3 Beoogd programma: Wanneer sprake is van een gemengd programma, is dit complexer dan wanneer er enkel woningbouw is. Als het enkel industrie functie heeft wordt dit uitgedrukt in een negatief percentage. Wanneer voor gevoelige doelgroepen wordt gebouwd en ingewikkelde parkeeroplossingen nodig zijn heeft dit ook invloed op de complexiteit van het project.

4 Belemmeringen en onderzoeken: Wanneer er verkennende en nadere onderzoeken uitgevoerd moeten worden is dit van invloed op de complexiteit van het project.

5 Type locatie (ligging:) Het type project is belangrijk voor de complexiteit. Als het project een inbreidingslocatie is wordt dit als complexer ervaren dan bijv. een uitleglocatie. Wanneer het een gebiedsontwikkeling betreft is het complexer dan een locatieontwikkeling.

6 Politiek maatschappelijke omgeving: Veel politieke aandacht en druk vanuit de planning zorgt er voor dat bepaalde functies meer uren nodig hebben.

7 Woon/werkmilieu: Uitgangspunt voor de kengetallen is een suburbaan milieu (max 30 won/ha), wanneer er sprake is van een stedelijk (30-100 won/ha) of hoogstedelijk milieu (> 100 won/ha) vindt er voor een 2-tal producten een afslag plaats. Deze producten worden berekend aan de hand van uren per woning. Maar de mate waarin dit lineair toeneemt wordt bij stedelijke en hoogstedelijke milieus verminderd.

1 t/m 6: algemene complexiteitsfactor

2,4,5, en 7: complexiteitsfactor voor de gebiedsvisie en het ruimtelijk ontwikkelingsplan

Gemeente Zwolle, oktober 2023