

Beslisnota voor het college

Datum 6 februari 2024

Onderwerp Zwolse plankostenscan
Versienummer

Portefeuillehouder H.M.M. Schuttenbeld

Samenvatting Voor het wettelijk verhalen van de plankosten bij locatie- en gebiedsontwikkelingen wordt voorgesteld om de Zwolse plankostenscan toe te passen. Dit zorgt voor een eenduidige werkwijze en invulling van het wettelijk kostenverhaal. De bijgevoegde implementatienota geeft aan hoe de Zwolse plankostenscan wordt toegepast. Bij locatie- en gebiedsontwikkelingen volgt de gemeente het proces van de routekaart. De plankosten worden verhaald op basis van de overeenkomsten volgens de fasering van de routekaart. De routekaart voor gebiedsontwikkeling is herzien (versie 2.1) en ook voor locatieontwikkelingen is een routekaart gemaakt (versie 1.1). Deze worden ter informatie met deze beslisnota meegezonden.

Financiële gevolgen

Betreft doel 6.1.2 We zorgen voor een stad met ruimtelijke kwaliteit en heldere toekomstbestendige ruimtelijke structuren op niveau van concrete projecten en initiatieven

Begroting wijzigen Nee

Budgetnummer

Bijlagen

1. Implementatienota
2. De Zwolse plankostenscan (vertrouwelijk)
3. Routekaart gebiedsontwikkeling versie 2.1
4. Routekaart locatieontwikkeling versie 1.1

Openbaarheid

- ☒ Openbaar
- ☐ Geheim



Datum

6 februari 2024

Ontwerp besluit

Het college wordt voorgesteld te besluiten om:

- 1 De Zwolse plankostenscan vanaf heden als standaard, uniforme methode bij alle locatie- en gebiedsontwikkelingen te hanteren voor het privaatrechtelijk verhalen van de plankosten op de ontwikkelende partij(en).
- 2 In te stemmen met de implementatienota behorende bij de Zwolse plankostenscan.
- 3 Een voorstel voor verevening van de resultaten van de plankosten uit te werken en dit bij de jaarrekening 2024 mee te nemen.
- 4 Op grond van artikel 87 van de Gemeentewet juncto artikel 5.1 lid 2 sub b (het economisch of financieel belang van de gemeente Zwolle) van de Woo geheimhouding op te leggen ten aanzien van bijlage 2 'De Zwolse Plankostenscan'. Deze geheimhouding voor onbepaalde tijd op te leggen.

Collegebesluit d.d.:

- ☐ Conform
- ☐ Gewijzigd
- ☐ Aangehouden
- ☐ Teruggenomen



Datum

6 februari 2024

Inleiding

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 diegene die profiteert van de planologische wijziging ook de kosten voor rekening dient te nemen. Deze wettelijke plicht tot kostenverhaal is ook van toepassing in de Omgevingswet. Het gaat hier om de kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen in verband met bouwactiviteiten in een kostenverhaalsgebied.

De gemeente Zwolle staat voor de uitdaging om de komende jaren veel (betaalbare) woningen toe te voegen aan de woningvoorraad. Hierbij wordt de samenwerking met marktpartijen gezocht. Het Zwolse Concilium (een samenwerking tussen gemeente, markt en woningcorporaties) heeft de Zwolse methode van gebiedsontwikkeling vastgesteld inclusief een routekaart. Bij het opstellen van de routekaart is afgesproken dat de gemeente Zwolle uniforme uitgangspunten en richtlijnen ontwikkelt over het kostenverhaal van de plankosten.

Plankosten zijn de kosten die gelieerd zijn aan de planvorming van ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de gemeentelijke apparaatskosten voor het maken, toetsen en begeleiden van de plannen. Het ontbreken van uniforme uitgangspunten heeft tot gevolg dat per project soms op een verschillende wijze invulling wordt gegeven aan dit onderwerp. In het kader van transparantie, eenduidigheid en rechtszekerheid is het beter dat iedereen dezelfde systematiek hanteert.

Het proces van gebiedsontwikkeling start bij de gemeente Zwolle met een intake (oriëntatiefase) bij de initiatieventafel. Bij de intake bepaalt de gemeente van wat voor soort ontwikkeling er sprake is. Bij locatie- en gebiedsontwikkelingen volgt de gemeente het proces van de routekaart. Dat betekent dat eerst in een startnotitie de uitgangspunten en basisafspraken voor de ontwikkeling worden vastgelegd. Tijdens de intake maakt de gemeente afspraken met de initiatiefnemer over de werkzaamheden en planning voor de volgende fase(n). In de oriëntatiefase is geen sprake van volledig kostenverhaal. De gemeente betaalt zelf een deel van de inzet om tot een startnotitie te komen. Omdat de duur van deze fase per project verschilt, hanteren we voor de gemeentelijke bijdrage een vast bedrag. Gestuurd wordt op een zo efficiënt mogelijke intake. Na de intake wordt de plankostenscan toegepast.

Er is een ministeriële plankostenscan die wordt gebruikt voor het publiekrechtelijke spoor maar deze is onvoldoende toegespitst op de manier waarop in Zwolle met particuliere initiatieven wordt omgegaan. Daarom is de ministeriële plankostenscan vertaald naar een Zwolse plankostenscan.

Deze plankostenscan is uitgebreid getoetst op resultaat en werking met planeconomen, projectmanagers en andere betrokkenen. Met verschillende toets momenten zijn de gemaakte opmerkingen verwerkt en is de plankostenscan telkens verbeterd. Met deze beslisnota wordt deze uniforme werkwijze voorgesteld door toepassing van de Zwolse plankostenscan, inclusief het bijbehorende implementatieplan.

Kader

De kostenverhaalsplicht volgt uit artikel 13:11 van de Omgevingswet.



Datum

6 februari 2024

Beoogd effect

Een eenduidige werkwijze en invulling van het wettelijke kostenverhaal door het toepassen van een Zwolse plankostenscan bij alle locatie- en gebiedsontwikkelingen in Zwolle.

Argumenten**1.1 Bij toepassing van de Zwolse plankostenscan wordt een uniforme systematiek gehanteerd die alle partijen transparantie en rechtszekerheid biedt.**

De Zwolse plankostenscan hanteert standaard uurtarieven en een limitatieve lijst met producten en werkzaamheden binnen de verschillende fasen van een locatie- of gebiedsontwikkeling. Groot voordeel hierbij is dat alle intern betrokkenen die moeten werken met de Zwolse plankostenscan dezelfde taal spreken en met dezelfde systematiek werken. Gefaseerd worden afspraken gemaakt over de producten en de kosten. De plankostenscan wordt twee maal ingevuld waarbij ook de eventuele wijzigingen in de scope van de ontwikkeling worden verwerkt. Dat geeft inzicht in de komende fasen en het hele traject. Hierdoor kan de initiatiefnemer gedurende het proces transparant de ontwikkelingen van de plankosten volgen. De kosten worden gefaseerd geraamd en vastgelegd in een overeenkomst. 50% wordt gefactureerd na ondertekening van de overeenkomst en 50% na vaststelling van het product (gebiedsvisie en/of ruimtelijk ontwikkelingsplan). De bedragen uit de definitieve plankostenscan zijn forfaitair. Het bedrag dat uit het rekenmodel komt is leidend. Over de kengetallen en uurtarieven wordt niet onderhandeld met de initiatiefnemer. Dit geeft alle partijen meer transparantie en rechtszekerheid.

1.2 De Zwolse plankostenscan biedt een kader om aan de voorkant bij te kunnen sturen en verkleint daarmee het risico van een overschrijding van de kosten.

De Zwolse plankostenscan wordt gebruikt om vooraf de plankosten te ramen, maar het is tevens een sturingsmiddel tijdens het project. Het biedt tijdens de looptijd inzicht in tijd, kosten, kwaliteit, informatie en organisatie, zowel op projectniveau als afdelingsniveau of zelfs gemeentebreed. Hierdoor kan actief gestuurd worden op de berekende kosten. Eventuele afwijkingen kunnen tijdig gerapporteerd worden en indien nodig kan een beroep op aanvullende dekkingsmiddelen sneller gerealiseerd worden.

1.3 De Zwolse plankostenscan wordt toegepast op alle locatie- en gebiedsontwikkelingen en worden verdeeld over de overeenkomsten volgens de fasering van de routekaart.

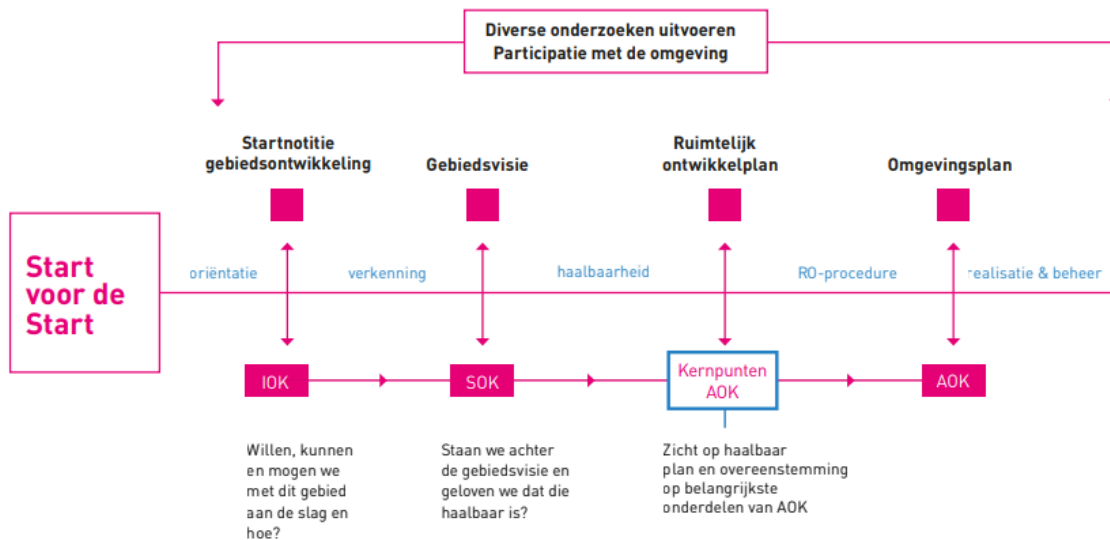
De Zwolse plankostenscan is gebaseerd op de Zwolse werkwijze en maakt een onderdeel uit van de Zwolse methode voor gebiedsontwikkeling. Bij locatie- en gebiedsontwikkelingen wordt de fasering van projectmatig werken conform de routekaart doorlopen. Versie 2.0 van de routekaart voor gebiedsontwikkelingen en versie 1.0 van de routekaart voor locatieontwikkelingen worden ter kennisname met deze beslisnota meegezonden. Als een ontwikkeling de routekaart doorloopt, wordt de plankostenscan toegepast.



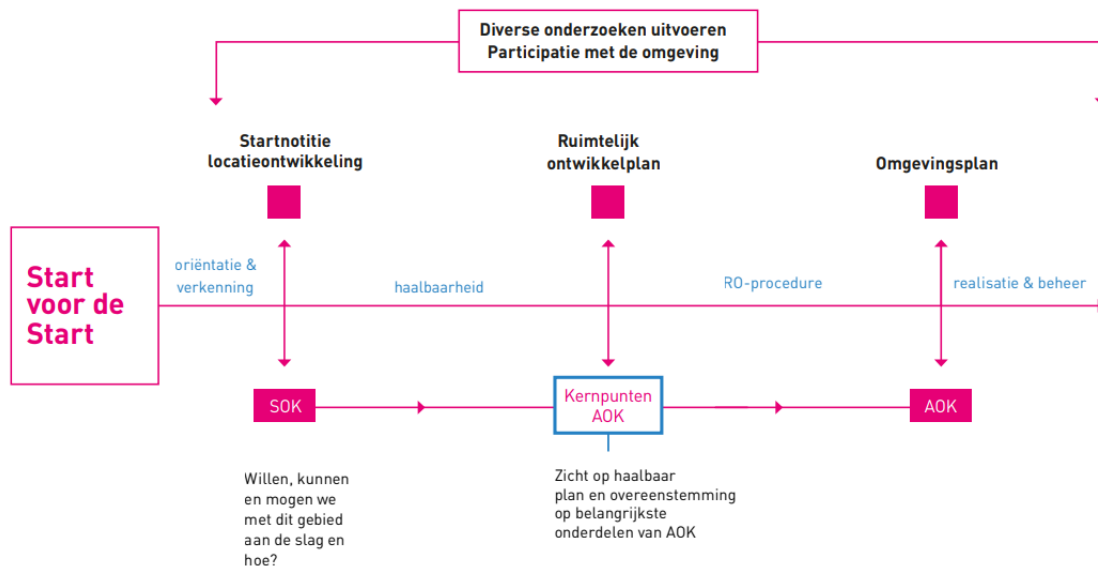
Datum

6 februari 2024

Routekaart gebiedsontwikkeling



Routekaart locatieontwikkeling



Voorafgaand aan elke fase maakt de gemeente afspraken met de ontwikkelende partij over het kostenverhaal. Volgens de fasering van de routekaart wordt bij locatieontwikkelingen op twee momenten overeenkomsten met de initiatiefnemers afgesloten (intentie- en anterieure overeenkomst) en bij gebiedsontwikkelingen op drie momenten (intentie-, samenwerkings- en anterieure overeenkomst). De scan wordt toegepast op alle locatie- en gebiedsontwikkelingen met alle betrokken partijen, zoals ontwikkelaars en corporaties, hierop zijn geen uitzonderingen.



Datum

6 februari 2024

1.4 Het vraagt commitment van zowel de gemeente als de ontwikkelende partij op de plannen

Omdat er per fase duidelijke afspraken over het kostenverhaal gemaakt worden, vraagt dit van beide partijen op voorhand commitment op het project en de bijbehorende capaciteit. De gemeente heeft meer zekerheid over de betaling van de plankosten, zeker in gevallen waarbij een project lang duurt of wordt stopgezet, omdat de berekende kosten gefaseerd verhaald worden.

2.1 De implementatienota geeft aan hoe de Zwolse plankostenscan wordt toegepast bij locatie- en gebiedsontwikkelingen.

Het werken met de Zwolse plankostenscan is een systeemwijziging het is daarom belangrijk om het goed te implementeren in de organisatie. Hiervoor is een implementatienota opgesteld die de implementatie en de werkwijze van de plankostenscan beschrijft. De implementatienota wordt als bijlage bij dit voorstel meegezonden.

3.1 De berekende kosten vanuit de plankostenscan kunnen hoger of lager uitvallen.

De plankostenscan berekent de te verhalen kosten, deze kunnen afwijken van de werkelijk gemaakte kosten, zowel hoger als lager uitvallen. Het verschil wordt binnen de bestaande Planning & Control cyclus verantwoord via de jaarrekening. Zie ook bij risico's de 2^e bullet.

4.1 De plankostenscan raakt de interne bedrijfsvoering van de gemeente Zwolle

Deze bijlage bevat informatie met kengetallen over de interne bedrijfsvoering van de gemeente Zwolle (capaciteit en kosten). Het openbaar maken van deze informatie schaadt de positie van de gemeente Zwolle bij het wettelijk verhalen van de plankosten.

Alternatieve mogelijkheden

Een alternatief is om bij de anterieure overeenkomst af te rekenen op de geboekte kosten. Dit heeft echter veel nadelen. Een groot nadeel is dat dit geen indicatie geeft over het totaal aan kosten bij de start van een ontwikkeling en het zorgt voor veel discussie bij de afrekening. Bovendien zijn er minder bijsturingsmogelijkheden, is het geen uniforme werkwijze en is er daardoor ruimte voor verschillende manieren van afrekenen. De nadelen van dit alternatief zijn juist de argumenten om te werken met de Zwolse Plankostenscan.

Maatschappelijk draagvlak & participatie

De opzet en inzet van de plankostenscan en de bijpassende onderdelen van het implementatieplan is gedeeld met het Concilium en de corporaties. Er is positief gereageerd dat de gemeente hier open over communiceert en dat er eenduidig gewerkt gaat worden met een model. Wel zijn er ook kritische geluiden vanuit de markt over de hoogte van het kostenverhaal vanuit de plankostenscan en heeft gevraagd meegenomen te worden in een evaluatie. De Zwolse plankostenscan is uitgebreid getoetst, ook met het wettelijk kostenverhaal vanuit de ministeriele plankostenscan.

Communicatie

- De Zwolse Plankostenscan wordt gepresenteerd aan alle betrokken afdelingen van de gemeente Zwolle.
- Het besluit en ook de eerste evaluatie na een half jaar wordt gecommuniceerd met het Concilium en corporaties.



Datum

6 februari 2024

Financiën

- In de oriëntatiefase is geen sprake van volledig kostenverhaal. De gemeente betaalt zelf een deel van de inzet om tot een startnotitie te komen. De gemeente hanteert voor de gemeentelijke bijdrage een vast bedrag van € 20.000,-. Gestuurd wordt op een zo efficiënt mogelijke intake. Deze kosten worden gedekt vanuit het budget Nieuwe Ruimtelijke Initiatieven.
- In de Zwolse plankostenscan wordt uitgegaan van een efficiënte werkwijze. De gemeente heeft bij anterieure projecten een facilitaire rol en dat betekent dat zij een toetsende en begeleidende rol heeft. Door de wens om bij bepaalde gebiedsontwikkelingen een sterke gemeentelijke regie te willen nemen kan meer ambtelijke inzet nodig zijn dan wat verhaald kan worden. Door het werken met de Zwolse plankostenscan kan vooraf afgewogen worden waar en waarom in bepaalde facilitaire projecten meer ambtelijke inzet nodig is dan verhaalbaar is. Deze kosten komen ten laste van de gemeente en worden verantwoord binnen de huidige Planning & Control cyclus, middels de jaarrekening. Het bedrag dat uit de plankostenscan komt is een forfaitair bedrag exclusief de plankosten die behoren bij civiele en cultuurtechniek, gebiedsoverstijgende kosten, de vrijwillige financiële bijdrage. Deze plankosten worden separaat geraamd en opgenomen in de anterieure overeenkomst.
- De kwaliteitsbewaking van de Zwolse plankostenscan vraagt structurele inzet. Het beheer ligt bij de afdeling Vastgoed. Een technische werkgroep bewaakt de kwaliteit door jaarlijks de methodiek te evalueren en indien nodig aan te passen. Ook de tarieven worden jaarlijks geactualiseerd. Deze systeemwijziging brengt structureel kosten met zich mee. Bij de jaarrekening 2024 zal voor de structurele kosten voor de plankostenscan gezamenlijk met de voorziene kosten voor de routekaart een voorstel worden ingediend.

Risico's

Zowel met de huidige manier van kosten verhalen 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 wordt soms de afweging gemaakt om een regierol aan te nemen. 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. De verwachting is dat de kosten per saldo hoger zullen zijn, daarom is een verevening nodig. Dit kan verantwoord worden binnen de bestaande Planning & Control cyclus via de jaarrekening. Het werken met de Zwolse plankostenscan zorgt voor een transparanter proces dan de huidige manier van kosten verhalen. 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.



Datum

6 februari 2024

Vervolg

De Zwolse plankostenscan is in beheer van de afdeling Vastgoed. Om de kwaliteit te bewaken wordt elk jaar de methodiek geëvalueerd en indien nodig aangepast. Omdat dit een nieuwe werkwijze is, wordt een eerste evaluatie een half jaar na de besluitvorming uitgevoerd. De tarieven worden jaarlijks geactualiseerd. Dit wordt gedaan door een technische werkgroep. Om de werking van het plankostenmodel goed te kunnen evalueren is het noodzakelijk dat vanaf inwerkingtreding van de Zwolse plankostenscan strak wordt gestuurd op ureninzet. Gedurende twee jaar worden voor een X-tal projecten de werkelijke gemaakte uren van de betrokken disciplines gemonitord.

Er zijn meerdere gemeentes die momenteel bezig zijn met het implementeren van een eigen plankostenscan. Tussen een aantal van deze gemeenten wordt een ambtelijke werkgroep voorbereid om ervaringen over het privaatrechtelijk kostenverhaal uit te wisselen, o.a. de hoogte van te verhalen kosten. Indien hieruit grote afwijkingen worden geconstateerd, kunnen er aanpassingen worden doorgevoerd in de Zwolse plankostenscan. Zowel de uitkomsten vanuit de werkgroep vanuit meerdere gemeentes als de eerste interne evaluatie wordt gedeeld met het Concilium.

Openbaarheid

Het stuk is openbaar, met uitzondering van de bijlage Zwolse plankostenscan. Ten aanzien van deze bijlage wordt geheimhouding opgelegd.