

Collegeonderzoek Kostenverhaal Gebiedsontwikkeling

Rapportage

3 juli 2025

Gemeente Zaanstad
Team Audit

Inhoudsopgave

1	Probleemstelling	3
2	Kernbegrippen	6
2.1	Paragraaf Grondbeleid uit de Programmabegroting 2025-2029	6
2.2	Manieren om kosten te verhalen	7
2.3	Proces Plaberum	7
2.4	Plankostenscan	8
2.5	Extra kosten.....	8
3	Opbrengst interviews en documenten	9
3.1	Financiële administratie.....	9
3.2	Plaberum	9
3.3	Nieuwe feiten nopen tot inzet extra capaciteit.....	9
3.4	Archivering.....	9
3.5	Samenwerking.....	9
3.6	Escalatiemogelijkheden.....	10
3.7	Overleg met projectontwikkelaars	10
3.8	Flexibiliteit.....	10
3.9	Voorwaarden voor uitvoering kostenverhaal	10
3.10	Ongeplande ontwikkelingen	11
3.11	Staatssteun	11
4	Bevindingen	12
5	Antwoord op onderzoeksvragen	13
6	Aanbevelingen	15
7	Managementreactie	16
	Bijlagen	16

Inleiding

Gemeenten zijn verplicht¹ om periodiek een onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gemeentelijk beleid en de eigen bedrijfsvoering. Het College is opdrachtgever en stelt op voordracht van de directie het onderzoeksonderwerp vast. Het College heeft ervoor gekozen om in 2024 het onderwerp Kostenverhaal te onderzoeken. Daarbij gaat het om de kosten die de gemeente bij projectontwikkelaars in rekening brengt bij het realiseren van bouwprojecten. Het kostenverhaal is een privaatrechtelijke aangelegenheid waar we door middel van een (anterieure) overeenkomst onze kosten (lees: ambtelijke uren) in gebiedsontwikkeling verhalen op de initiatiefnemer. In gebiedsontwikkeling is op een later moment voor het bouwen ook een vergunning nodig, waarvoor leges worden betaald maar dit is een publiekrechtelijk instrument. Het onderzoek is uitgevoerd conform de uitgangspunten van het Handboek Audit. Het onderzoek bestond uit het interviewen van medewerkers van de afdelingen Grondzaken, Gebiedsontwikkeling en Projectmanagement en uit het bestuderen van documenten. Dit heeft geleid tot een aantal bevindingen en conclusies/aanbevelingen.

1 Probleemstelling

De gemeente is op grond van de Omgevingswet verplicht om de kosten die zij maakt om een bouwplan mogelijk te maken op de initiatiefnemer van dit bouwproject te verhalen. Als dat onvoldoende gebeurt bestaat het risico dat de gemeente te maken krijgt met financiële tekorten op projecten en dat we een klacht ontvangen wegens het verlenen van staatssteun. Om het daadwerkelijk optreden van deze risico's te vermijden is het noodzakelijk om te weten hoe het proces van kostenverhaal in Zaanstad is ingericht en hoe het in praktijk functioneert (bestaan en werking). Onderzoek² bij meerdere gemeenten wijst uit dat onvolledig kostenverhaal regelmatig voorkomt, wat de noodzaak om daar in Zaanstad onderzoek naar te doen onderschrijft. Om de situatie rondom kostenverhaal in beeld te brengen is een aantal vragen geformuleerd waarop het onderzoek antwoord moet geven:

1. Op welke manier kan worden vastgesteld dat Zaanstad maximaal kostenverhaal pleegt?
2. Welke factoren zijn van invloed op een eventueel suboptimaal kostenverhaal?
3. Heeft Zaanstad bij het sluiten van overeenkomsten met de initiatiefnemers van bouwprojecten alle te verhalen kosten ook daadwerkelijk bij hen in rekening gebracht?
4. Zijn alle verantwoordelijkheden en rollen in deze processen duidelijk belegd? Welke rollen vervullen elk van de betrokken afdelingen in het proces?
5. Betrokken afdelingen hebben elk hun eigen doelstelling en ook hun eigen belang; in hoeverre speelt dat een rol bij de uitkomsten van het proces van kostenverhaal?
6. Op welke manier is een maximale opbrengst van het kostenverhaalproces in de bestaande processen (en hun beschrijvingen) geborgd?

De reikwijdte van het onderzoek wordt op een aantal punten begrensd (scope):

- Het onderzoek heeft geen betrekking op vergunningverlening en leges.
- Het is geen beoordeling van de werkwijze van de betrokken afdelingen.
- In dit onderzoek heeft het begrip Kostenverhaal betrekking op plankosten.

¹ GW art 213a

² Kostenverhaal in anterieure overeenkomst woningbouw 2020, STEC, november 2021

- Het ministerie van BZK is bezig met de modernisering van het grondbeleid (zie brief aan TK³) waarbij ook aandacht voor kostenverhaal. Dit maakt echter geen deel uit van dit onderzoek.

2 Managementsamenvatting

Gemeenten zijn verplicht periodiek onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun beleid en bedrijfsvoering. Het College van Zaanstad heeft gekozen voor een onderzoek naar kostenverhaal bij bouwprojecten. Zaanstad is op grond van de Omgevingswet verplicht om gemaakte kosten bij bouwprojecten op initiatiefnemers te verhalen. Onvolledig kostenverhaal kan leiden tot financiële tekorten en klachten wegens staatssteun. Het onderzoek richt zich op:

1. Op welke manier Zaanstad kostenverhaal pleegt.
2. Factoren die suboptimaal kostenverhaal beïnvloeden.
3. Duidelijkheid van verantwoordelijkheden.
4. Rol van afdelingsdoelstellingen in het proces.

Kernbevindingen

- **Optimaal kostenverhaal** Het proces is in aanleg goed geregeld en door de tegengestelde belangen van de diverse afdelingen is het niet aannemelijk dat we bewust minder of zelfs te weinig geld in rekening brengen bij het sluiten van anterieure overeenkomsten. Maar omdat het proces van het Plaberum niet goed gevolgd wordt is er geen duidelijke vastlegging waardoor dit niet met zekerheid gezegd kan worden.
- **Kostenverhaalmethoden:** Zaanstad geeft de voorkeur aan privaatrechtelijk kostenverhaal via anterieure overeenkomsten. Publiekrechtelijke instrumenten worden gebruikt als partijen geen overeenstemming bereiken.
- **Plaberum-proces:** Hoewel dit proces richtlijnen biedt voor kostenverhaal, wordt het niet consistent gevolgd. Een duidelijk archiefsysteem ontbreekt, wat reconstructie bemoeilijkt.
- **Archivering:** Het gebrek aan gestandaardiseerde dossiervorming belemmert transparantie.
- **Samenwerking:** Intensieve samenwerking tussen afdelingen leidt soms tot wrijving, maar uiteindelijk ook tot consensus. De afwegingen hierbij dienen beter te worden vastgelegd.
- **Onderbouwing:** Onderhandelingen met projectontwikkelaars worden niet structureel gedocumenteerd, wat de reproduceerbaarheid beperkt.
- **Maximaal kostenverhaal:** Ondanks de gebrekkige dossiervorming en archivering zijn er geen indicaties dat er structureel onvoldoende kostenverhaal is gepleegd.

Aanbevelingen

1. **Plaberum herintroduceren:** Zorg dat alle betrokkenen zich strikt aan het proces houden.
2. **Proceseigenaarschap:** Het afdelingshoofd grondzaken is betrokken bij het ondertekenen van de overeenkomsten.
3. **Archivering verbeteren:** Ontwikkel een centraal systeem, bijvoorbeeld via MS Teams, en geef nieuwkomers training in dossiervorming.
4. **Standaardstructuur:** Breng een uniforme structuur aan in projectdossiers.
5. **Transparantie vergroten:** Leg gespreksverslagen en onderhandelingsresultaten vast.
6. **Rolverduidelijking:** Leg taken en bevoegdheden helder vast, inclusief het proceseigenaarschap.

³ Kamerbrief Modernisering Grondbeleid 13 juni 2023 (2023-0000361319)

7. **Capaciteit bepalen:** Zorg voor voldoende middelen om gestelde eisen te halen en reken alle inzet van interne capaciteit door in de verhaalbare kosten (om de algemene middelen te ontlasten).

Managementreactie

Het College erkent de verbeterpunten en zal acties ondernemen om processen te optimaliseren en de aanbevelingen te implementeren.

3 Kernbegrippen

3.1 Grondbeleid

Uit Paragraaf Grondbeleid uit de Programmabegroting 2025-2029

Uitgangspunten grondbeleid

De gemeente Zaanstad voert vanaf 2005 een sturend grondbeleid, waarbij zowel actief-, faciliterend als combinaties mogelijk zijn. De voorkeur ligt bij het faciliteren van ruimtelijke ontwikkelingen door externe partijen. Indien externe partijen geen of onvoldoende initiatieven ondernemen kan de gemeente ook besluiten een actieve rol in te nemen om de gemeentelijke doelstellingen op ruimtelijk gebied te realiseren. Hiermee komt de gemeente tot een sterk initiërende en regisserende rol met waar mogelijk meer marktwerking. Bij actief grondbeleid (her)ontwikkelt de gemeente zelf de locaties om de ruimtelijke doelstellingen te realiseren. De gemeente heeft de gronden in bezit, koopt de gronden op of koopt gevestigde erfpachtrechten terug. Vervolgens worden voor eigen rekening en risico de gronden bouwrijpgemaakt en verkocht aan derden. De gemeente legt de publieke voorzieningen aan en kan in beginsel alle productiekosten doorberekenen in de gronduitgifteprijs. Bij faciliterend grondbeleid verwerft de gemeente geen gronden. De gemeente probeert haar doelen te bereiken door het geven van heldere kaders via het omgevingsplannen in overleg met grondeigenaren door middel van anterieure overeenkomsten. De private eigenaar van gronden/of vastgoed, zorgt voor de ruimtelijke ontwikkeling/transformatie van het gebied.

Manieren om kosten te verhalen

De gemeente Zaanstad kiest bij voorkeur voor kostenverhaal via het privaatrechtelijk spoor (sluiten van anterieure overeenkomsten). De gemeente is verplicht de kosten van de grondexploitatie volledig te verhalen op particuliere grondeigenaren. Dit geldt ook onder de omgevingswet die per 1 januari 2024 in werking is getreden. Het kostenverhaal kent twee sporen: een privaatrechtelijk spoor van overeenkomsten en een publiekrechtelijk spoor. Volgens de wetgever heeft het de voorkeur dat de kosten contractueel worden verhaald, langs de privaatrechtelijke weg. Het kostenverhaal langs de publiekrechtelijke weg fungeert als 'stok achter de deur'.

Privaatrechtelijk spoor: overeenkomsten

*De wet maakt onderscheid in "anterieure overeenkomsten", dit zijn overeenkomsten die worden gesloten voorafgaand aan de wijziging van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit dat de ontwikkeling mogelijk maakt, en "posterieure overeenkomsten", dit zijn overeenkomsten die worden gesloten nadat er al kostenverhaalregels zijn opgenomen in een omgevingsplan, omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit of projectbesluit. De gemeente Zaanstad heeft de voorkeur om het kostenverhaal overeen te komen en te verzekeren door middel van een **anterieure overeenkomst** over de grondexploitatie. In een dergelijke overeenkomst wordt, naast allerlei inhoudelijke afspraken, een afspraak gemaakt over een bijdrage van de grondeigenaar in de gemeentelijke (plan)kosten van de grondexploitatie.*

Publiekrechtelijk spoor: integrale gebiedsontwikkeling en organische gebiedsontwikkeling

Als het kostenverhaal niet wordt geregeld via het privaatrechtelijke spoor (in een overeenkomst), moet het kostenverhaal via het publiekrechtelijke spoor worden geregeld. Toepassing van de regeling voor publiekrechtelijk kostenverhaal moet uiteindelijk leiden tot betaling en afrekening van de verschuldigde kostenverhaalsbijdrage. Deze wordt berekend bij kostenverhaalsbeschikking, op basis van de regels

in het omgevingsplan. De vaststelling van de geldschuld gebeurt ambtshalve of op verzoek. Er geldt een bouwverbod als niet bij aanvang van de bouwactiviteit is betaald.

3.2 Soorten kosten om te verhalen

De gemeente kan kosten verhalen op de initiatiefnemer. De verhaalbare kostensoorten zijn door de wet bepaald. Niet alle plankosten kunnen worden verhaald en het kostenverhaal is afhankelijk van het resultaat van de grondexploitatie van de projectontwikkelaar (macro-aftopping). Er gelden criteria ten aanzien van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.

De verschillende typen verhaalbare kosten zijn:

Plankosten

Om woningbouwprojecten mogelijk te maken stelt de gemeente ambtelijke capaciteit beschikbaar. De kosten daarvoor moeten in rekening worden gebracht. Het gaat om kosten die volledig toerekenbaar zijn aan één specifieke gebiedsontwikkeling. Voor het vaststellen van de plankosten gebruikt de gemeente de landelijke plankostenscan (§ 3.4). Over plankosten die niet zijn vastgelegd via de plankostenscan overlegt de gemeente met de projectontwikkelaar; welke kostenverdeling is redelijk?

Fysieke maatregelen

Om een bouwplan mogelijk te maken, moeten meestal ook openbare voorzieningen worden gerealiseerd. Deze maatregelen kunnen betrekking hebben op het bouwplan zelf maar ook op andere (bestaande) functies die er dan ook profijt van hebben. In het laatste geval wordt gesproken over bovenwijkse voorzieningen.

Bijdragen aan de ruimtelijke ontwikkeling

Het gaat hier om een kosten voor maatregelen die op zich geen verband houden met het bouwplan, maar die een bijdrage leveren aan de algemene kwaliteitsverbetering van bijvoorbeeld natuur, recreatie en infrastructuur.

Onder de Omgevingswet zijn er twee soorten bijdragen aan de ruimtelijke ontwikkeling, namelijk de niet afdwingbare en de afdwingbare bijdrage. De niet afdwingbare (vrijwillige) bijdrage moet haar grondslag hebben in de omgevingsvisie of een programma Omgevingswet. De grondslag van de afdwingbare (verplichte) bijdrage moet liggen in het omgevingsplan. Dit is een nieuwe mogelijkheid die met de Omgevingswet is gegeven

In de Nota Gebiedsoverstijgende Kosten Zaanstad (GKZ)⁴ worden de kosten voor de voorgenomen gemeente brede bovenwijkse voorzieningen omgeslagen per vierkante meter bruto vloeroppervlak. De ontwikkelaar betaalt aan de gemeente een door de gemeente vastgesteld bedrag per vierkante meter van het te ontwikkelen project.

Nadeelcompensatie

Het gaat hier om een compensatie voor de schade die door derden geleden wordt als gevolg van het door de initiatiefnemer te realiseren bouwplan. Voorheen werd dit planschade genoemd

3.3 Proces Plaberum

De Financiële Verordening⁵ stelt dat in de organisatie wordt gewerkt conform Plaberum⁶. Daarmee heeft het ook een intern verplichtend karakter.

⁴ Raadsbesluit 2020/23226

⁵ Art 6a sub 3

⁶ Plan- en besluitvormingsproces ruimtelijke maatregelen

Plaberum schrijft voor wie welke stappen moet zetten, wie verantwoordelijk is, welke documenten moeten worden geproduceerd en waar die moeten worden opgeslagen. Hoe met het onderdeel kostenverhaal moet worden omgegaan staat gedetailleerd beschreven (zie bijlage).

De procesbeschrijving van Plaberum is voor alle medewerkers beschikbaar in de applicatie Engage. De procesbeschrijving van Plaberum bevat aanwijzingen voor de dossiervorming. Een volledig dossier is noodzakelijk om de stappen in het beslisproces te kunnen reproduceren. Dat is nodig om vragen over specifieke projecten te kunnen beantwoorden en om de continuïteit van het proces te borgen. Dat laatste is van belang wanneer er veel wisselingen van medewerkers zijn.

3.4 Plankostenscan

Gemeenten stellen de hoogte van de bijdrage in plankosten vast door het toepassen van de zgn. plankostenscan. Dat is een rekeninstrument met kostensoorten waarvan het rijk heeft bepaald dat ze door gemeenten bij particuliere ontwikkelaars in rekening mogen worden gebracht. De gemeenten vullen het geschatte aantal te besteden uren in voor alle afzonderlijke activiteiten alsmede de toepasselijke uurtarieven. Het totaalbedrag wordt meegedeeld aan de projectontwikkelaars.

Regelmatig vindt daarna overleg plaats tussen de gemeente en de projectontwikkelaar over de gehanteerde parameters. Dat kan leiden tot aanpassingen van de plankostenscan.

De definitieve bedragen uit de plankostenscan worden opgenomen in een anterieure overeenkomst. Omdat het hier om een overeenkomst gaat, worden de bepalingen in onderling overleg vastgesteld.

3.5 Extra kosten

Soms moet door ongeplande omstandigheden extra capaciteit worden ingezet. Dan moet worden bepaald wat de oorzaak is van de overschrijding en moeten er opnieuw afspraken over worden gemaakt. Over de verrekening van kostenoverschrijdingen staat in de anterieure overeenkomst een standaardbepaling.

4 Opbrengst interviews en documenten

4.1 Financiële administratie

Omdat in het financieel administratief systeem posten met elkaar verrekenend en verevend kunnen worden is het ingewikkeld om nauwkeurig te bepalen welke kosten als plankosten zijn toegerekend aan specifieke projecten. De uren van medewerkers die worden betaald uit de algemene middelen worden bijvoorbeeld niet in rekening gebracht bij initiatiefnemers door middel van kostenverhaal in anterieure overeenkomsten. De vraag of Zaanstad de gemaakte plankosten op een voldoende manier in rekening brengt bij projectontwikkelaars is daardoor in praktijk niet eenduidig te beantwoorden. Bovendien wordt het instrument dat voor een betere structurering van het proces kan zorgen (Plaberum, zie volgende paragraaf) slechts gedeeltelijk gevolgd.

4.2 Plaberum

Het beheersen van het proces Plaberum gebeurt net als bij andere processen in Zaanstad aan de hand van een risicoanalyse. Er zijn beheersmaatregelen om procesrisico's te vermijden of te verminderen. Auditors controleren periodiek bij willekeurig geselecteerde dossiers of de beheersmaatregelen inderdaad worden uitgevoerd. Voor wat betreft het onderwerp Kostenverhaal binnen het proces Plaberum gaat het om twaalf te controleren items (bijlage 2). Er is voor het proces Plaberum geen volledige controle uitgevoerd. Daarom is onbekend wat de stand van zaken is voor het totale proces en of alle beheersmaatregelen daadwerkelijk zijn geïmplementeerd.

4.3 Nieuwe feiten nopen tot inzet extra capaciteit

Het gebeurt dat na vaststelling van de anterieure overeenkomst nieuwe feiten aan het licht komen die extra capaciteit vergen en dus ook extra kosten. Het is niet altijd duidelijk aan welke partij de extra kosten kunnen worden toegerekend. Soms betaalt de gemeente de extra kosten, maar hoe vaak dat gebeurt en welke bedragen er mee gemoeid zijn kan niet uit de dossiers worden afgeleid. De anterieure overeenkomst bevat tegenwoordig een standaardclausule over de verrekening van extra kosten (bijlage) dus komt toedeling van de kosten aan de gemeente nu minder vaak voor.

4.4 Archivering

De geïnterviewden geven aan dat ze de procesbeschrijving niet altijd strikt volgen. Dat heeft onder andere tot gevolg dat projectdossiers geen duidelijke structuur hebben. Vooralsnog zijn de overeenkomsten meestal per dossier opgeslagen. Er wordt gewerkt aan een centrale contractenbank. Opslag van documenten vindt momenteel grotendeels plaats op de L-schijf. Sommige procesmanagers laten weten dat de conceptversies van anterieure overeenkomsten zich in hun mailbox bevinden. Overigens laat de situatie rondom dossiervorming (en Plaberum in het algemeen) zich ook verklaren doordat er bij de inwerkprocedure van nieuwe collega's weinig aandacht aan besteed wordt.

4.5 Samenwerking

Verschillende afdelingen werken samen om optimaal kostenverhaal te realiseren. De procesmanager is bij de ontwikkeling van een woningbouwproject in the lead. Zij is verantwoordelijk voor het (laten) realiseren van het project en om dat te doen binnen de financiële kaders. De financiële kaders worden door Grondzaken bewaakt en geregistreerd in de MPG begroting. Door de afdelingen Grondzaken en

Gebiedsontwikkeling ieder hun eigen rol en verantwoordelijkheden te geven is een systeem van checks-and-balances gecreëerd. In praktijk leidt deze organisatievorm tot intensief overleg tussen de medewerkers van de afdelingen.

Bij de ontwikkeling van een project laat de procesmanager zich adviseren door planeconomen en juristen van de afdeling Grondzaken. De rolopvatting bij zowel de afdeling Grondzaken als bij de afdeling Gebiedsontwikkeling kan in de praktijk verschillen.

De verantwoordelijkheden van de afdeling Grondzaken ten aanzien van grondexploitaties zijn vastgelegd in de Uitvoeringsregels Grondzaken. Dat document is vastgesteld door het college en geeft Grondzaken een financieel en juridisch toetsende rol.

4.6 Escalatiemogelijkheden

Voor zover het advies van Grondzaken niet parallel loopt met de doelstellingen van de procesmanager, kan dit leiden tot interne gesprekken. In geval van een verschil van inzicht zijn er escalatiemogelijkheden. In eerste instantie een overleg tussen MAAK-managers en afdelingshoofden en in laatste instantie door de casus voor te leggen aan het bestuur. Van de escalatiemogelijkheden wordt weinig gebruik gemaakt, en het kostenverhaal is daarbij vrijwel nooit inzet van het geschil.

In de Uitvoeringsregels Grondzaken staat dat de afdeling Grondzaken de grondexploitatie moet goedkeuren. Hoewel het niet expliciet is vastgelegd in de Uitvoeringsregels, heeft Grondzaken daarbij een zelfstandige mogelijkheid om zo nodig te escaleren naar het bestuur.

4.7 Overleg met projectontwikkelaars

De projectontwikkelaar wordt op de hoogte gesteld van de uitkomsten van de plankostenscan, de bedragen die in het kader van planschade zijn berekend en de uitkomsten van de bijdrage gebiedsoverstijgende kosten. Doorgaans doet projectontwikkelaar dan – als zij een andere inschatting heeft van de gebruikte parameters - een tegenvoorstel. Het komt voor dat de gemeente dat voorstel accepteert. Daarbij speelt mee dat gemeentelijke beleidskaders en ambities (bijvoorbeeld ten aanzien van binnenstedelijk en circulair bouwen) van invloed kunnen zijn op de businesscase van de ontwikkelaar. De huidige marktomstandigheden met oplopende bouwkosten en oplopende rente kunnen de business case verder onder druk zetten.

4.8 Flexibiliteit

Over de vraag hoe flexibel de gemeente kan zijn tegenover van de projectontwikkelaar wordt door procesmanager soms anders gedacht dan door de collega's van Grondzaken, ieder vanuit hun eigen doelstelling en verantwoordelijkheid. Beiden geven aan dat dat de gemeente zich regelmatig terughoudend opstelt tegenover de projectontwikkelaar.

4.9 Voorwaarden voor uitvoering kostenverhaal

De geïnterviewden hebben enkele voorwaarden genoemd voor het realiseren van kostenverhaal. De voorwaarden worden hieronder genoemd met daarbij de mening van de geïnterviewden over de praktische invulling.

De plankostenscan moet volledig zijn, alle kosten die we maken moeten erin zijn opgenomen

In het geval er toch meer plankosten gemaakt moeten worden dan gepland, is het afhankelijk van de afspraken met de projectontwikkelaar daarover in welke mate die ook door haar vergoed worden.

Alle berekende kosten zijn ook daadwerkelijk in de anterieure overeenkomst opgenomen

Alle bedragen die berekend zijn volgens de plankostenscan moeten zijn overgenomen in de anterieure overeenkomst. Dat geldt ook voor kosten die volgens de standaarden van de Nota GKZ zijn berekend. Alleen dan is het kostenverhaal voldoende geregeld. Uit de onderzochte dossiers is niet duidelijk of de berekende bedragen ook volledig zijn overgenomen in de anterieure overeenkomsten. Nota bene: het gaat hier niet om de vraag of de berekening van de plankostenscan zelf goed is uitgevoerd. Het risico daarop is minimaal.

De gemeente gebruikt alle aanwezige expertise

Om er zeker van te zijn dat alle kennis die in de gemeente aanwezig is ook daadwerkelijk wordt ingezet is het noodzakelijk dat medewerkers vanuit de verschillende disciplines (planeconomen, juristen, procesmanagers) aan de gesprekken met projectontwikkelaars deelnemen. De geïnterviewden bevestigden dat de gesprekken inderdaad altijd gevoerd worden door medewerkers van grondzaken en de procesmanager gezamenlijk. Of dat inderdaad zo is kan niet altijd worden geverifieerd.

De afspraken worden gemaakt door medewerkers die daartoe bevoegd zijn

Toezeggingen over het maken van financiële afspraken is voorbehouden aan medewerkers die daar door het ondermandaatbesluit⁷ toe gemachtigd zijn. In het ondermandaatbesluit worden Gebiedsmanagers en Afdelingshoofden expliciet genoemd. In praktijk blijken de anterieure overeenkomsten te zijn ondertekend door een diversiteit aan medewerkers zoals afdelingshoofd GZ, sectorhoofden, programmamanagers, directeuren en wethouders. Volgens de geïnterviewden heeft dat te maken met de verschillen in bestuurlijk belang van de projecten. En met de vraag in hoeverre in de overeenkomst afspraken zijn gemaakt die vallen binnen het beleidsmatig kader. Als daarvan is afgeweken, is daar bestuurlijke instemming voor nodig. Het heeft echter geen gevolgen voor de hoogte van het kostenverhaal.

4.10 Ongeplande ontwikkelingen

Tijdens de uitvoering van het project kunnen zich ontwikkelingen voordoen die extra ambtelijke capaciteit vergen. In dat geval kan de projectontwikkelaar gevraagd worden de extra kosten voor haar rekening te nemen. Maar als er geen sprake is van verwijtbaarheid (bijvoorbeeld omdat de gemeente haar eisen heeft bijgesteld of omdat de gemeente te optimistisch is geweest bij de berekening van haar eigen inzet) dan is doorberekening van de kosten niet aan de orde. Om discussie over verwijtbaarheid te voorkomen is in anterieure overeenkomsten een clause opgenomen over hoe te handelen bij vertraging (bijlage). Dat beperkt het risico op niet verrekenbare kosten. Bij overeenkomsten waar een dergelijke clause ontbreekt is kan het ingewikkeld zijn om de aansprakelijkheid vast te stellen.

4.11 Staatssteun

Het onvolledig doorberekenen van verhaalbare kosten is niet toegestaan en elke twijfel daarover kan leiden tot een klacht wegens staatssteun. In praktijk komen klachten wegens staatssteun tegen Zaanstad niet voor, maar er zijn wel andere gemeenten die aan de rechter uitleg hebben moeten geven. Mocht tegen Zaanstad toch ooit een gerechtelijke procedure aangespannen worden wegens staatssteun dan zal Zaanstad zich moeten kunnen verweren op basis van een grondig dossier.

⁷ Ondermandaatbesluit 2024

5 Bevindingen

In dit hoofdstuk staan alle bevindingen die gedaan zijn in het kader van dit onderzoek.

- *'Under performance'* met betrekking tot het kostenverhaal richting projectontwikkelaars is niet aangetoond.
- De gemeente voert met projectontwikkelaars regelmatig discussies over de uitkomst van de plankostenscan. Soms past de gemeente daarna de scan aan. Dit leidt tot andere bedragen.
- Daarnaast worden er gesprekken gevoerd over de bovenwettelijke eisen die de gemeente stelt aan het project. Deze eisen kunnen ook aanleiding zijn om het definitieve bedrag aan te passen omdat dit tot extra kosten voor de ontwikkelaar kan leiden.
- Voor de verdeling van onverwachte kosten is tegenwoordig een standaardclausule opgenomen in de anterieure overeenkomst.
- Oude anterieure overeenkomsten bevatten die clausule niet altijd wat de doorberekening aan de projectontwikkelaars bemoeilijkt.
- Wanneer de archiveringsvereisten vanuit Plaberum niet goed worden opgevolgd leidt dat tot onvolledige dossiers.
- Als aan alle dossierverplichtingen wordt voldaan kunnen eventuele toekomstige onderzoeksvragen makkelijker vanuit dossierstukken (kwaliteitstoets) beantwoord worden.
- De gescheiden verantwoordelijkheden van de afdelingen Grondzaken en Gebiedsmanagement leiden enerzijds tot scherpe rolduidelijkheid, maar die schuurt soms wel.
- Goed onderling overleg is de regel. Er is geen grootschalig gebruik van escalatiemogelijkheden.

6 Antwoord op onderzoeksvragen

1. Op welke manier kan worden vastgesteld dat Zaanstad maximaal kostenverhaal pleegt?

Voor wat betreft de plankosten kan worden bepaald of de bedragen die zijn berekend via de plankostenscan en zijn opgenomen in de anterieure overeenkomst dekkend zijn voor de daadwerkelijk gemaakte kosten. Het blijkt dat over alle projecten de kosten vrijwel gelijk zijn aan de in de AO's opgenomen bedragen.

Bij de gebiedsoverstijgende kosten is het aantal gerealiseerde vierkante meters bepalend voor de hoogte het kostenverhaal. Elk in rekening gebracht bedrag is – per definitie – maximaal.

Over de verdeling van kosten die toerekenbaar zijn aan het project, maar niet vallen onder plankosten of gebiedsoverstijgende kosten, worden in de anterieure overeenkomst afspraken gemaakt tussen gemeente en projectontwikkelaar. Of in deze afspraken inderdaad alle kostenposten worden meegenomen en in evenredigheid worden verdeeld, is niet objectief vast te stellen.

2. Welke factoren zijn van invloed op een eventueel suboptimaal kostenverhaal?

Door de gesprekspartners is een aantal redenen genoemd voor onvolledig kostenverhaal:

- Planoptimisme: de benodigde inzet wordt te rooskleurig ingeschat.
- De voorgaande fasen van gebiedsontwikkeling zijn nog niet afgerond waardoor de overeenkomst te snel wordt gesloten. De gemeente ziet zaken over het hoofd of er is achteraf een belangrijke scopewijziging gewenst/noodzakelijk. Die kosten kunnen niet worden verhaald.
- Medewerkers die daartoe niet gerechtigd zijn schrijven uren op het project.
- Afsgesproken is dat sommige collega's (waaronder die van Fysieke Leefomgeving II) niet declarabel hoeven te zijn en geen uren hoeven te registreren. Dit zijn kosten die niet in rekening gebracht worden bij een ontwikkelaar terwijl dat wel zou kunnen.
- Ongeplande, extra activiteiten zoals een participatietraject met buurtbewoners.
- Kosten die samenhangen met veranderende marktomstandigheden zijn een vorm van overmacht en kunnen daardoor niet doorberekend worden.
- De inzet van capaciteit bij bijvoorbeeld overleggen kosten tijd en geld en die zijn niet altijd ten laste te brengen van het project.
- Wanneer een procesmanager moet inspringen nemen de plankosten toe vanwege haar uurtarief.
- Een nieuwe procesmanager moet zich inwerken en schrijft relatief veel uren op het project.

3. Heeft Zaanstad bij het sluiten van overeenkomsten met de initiatiefnemers van bouwprojecten alle verplicht te verhalen kosten ook daadwerkelijk bij hen in rekening gebracht?

Er zijn geen aanwijzingen dat structureel te weinig kosten in rekening worden gebracht.

4. Zijn alle verantwoordelijkheden en rollen in deze processen duidelijk belegd? Welke rollen vervullen elk van de betrokken afdelingen in het proces?

De belangrijkste actoren in het kostenverhaalproces zijn de medewerkers van de afdelingen Grondzaken en van Procesmanagement (namens Gebiedsontwikkeling). Alle betrokken afdelingen hebben hun eigen verantwoordelijkheden en vormen in praktijk elkaars tegenkracht (checks and balances). Deze situatie leidt tot intensieve overleggen met potentieel conflicterende belangen. Toch is de uitkomst doorgaans gebaseerd op consensus en is de behoefte aan escaleringsmomenten gering.

5. Betrokken afdelingen hebben elk hun eigen doelenstelling en ook hun eigen belang; in hoeverre speelt dat een rol bij de uitkomsten van het proces van kostenverhaal?

Zie antwoord op vraag 4.

6. Op welke manier is een maximale opbrengst van het kostenverhaalproces in de bestaande processen (en hun beschrijvingen) geborgd?

Doordat de beschikbare procesbeschrijving Plaberum geen duidelijk rol speelt worden de afspraken niet strikt uitgevoerd en is een kostenverhaal niet geborgd. Dat wil zeggen: waarschijnlijk worden alle maatregelen die Plaberum voorschrijft uitgevoerd, maar er zijn geen documenten waarmee dat helder kan worden aangetoond.

7 Aanbevelingen

1. Herintroduceer het proces Plaberum en strikt naleven van uitvoeringsregels
2. Expliciete betrokkenheid van afdelingen Projectmanagement en Grondzaken.
3. Uniforme dossiervorming en gebruik van Teams
4. Richt een centrale contractenbank in
5. Verbeter de planning en neem daarin alle door de gemeente uit te voeren activiteiten op
6. Neem de voorbereidingsfase op in de planning (inclusief de daarmee verbonden kosten)
7. Neem indirect betrokken collega's ook op in de planning (inclusief de kosten)
8. Maak in de planning kosten voor overleg expliciet en neem daarvoor een vast percentage op
9. Maak behoud van procesmanagers en daarmee continuïteit doel van gericht personeelsbeleid
10. Organiseer capaciteit en training
11. Maak onderhandelingen transparant door alle argumenten en overwegingen te documenteren
12. Leg de rol van het afdelingshoofd Grondzaken vast

8 Managementreactie

Het College erkent de verbeterpunten en zal acties ondernemen om processen te optimaliseren en de aanbevelingen te implementeren. De aanbevelingen bieden concrete handvatten om onze werkwijze verder te professionaliseren en het proces transparanter en effectiever in te richten. In deze reactie richten wij ons met name op de voorgestelde aanbevelingen en de wijze waarop wij deze willen oppakken.

Reactie op de aanbevelingen

1. Herintroduceer het proces Plaberum en strikt naleven van uitvoeringsregels

Wij erkennen het belang van een helder proces zoals Plaberum en zullen dit opnieuw introduceren. Het eigenaarschap van de juridische en financiële zaken binnen het Plaberum ligt vanwege de checks and balances bij het afdelingshoofd Grondzaken.

2. Expliciete betrokkenheid van afdelingen Projectmanagement en Grondzaken.

Wij ondersteunen het voorstel om bij anterieure overeenkomsten expliciete betrokkenheid van alle betrokkenen te organiseren. Dit versterkt de checks & balances en voorkomt misverstanden.

3. Uniforme dossiervorming en gebruik van Teams

Een standaardstructuur voor dossiers is essentieel. Wij zullen deze structuur baseren op Plaberum en het gebruik van Teams stimuleren als platform voor samenwerking en goede archivering.

4. Centrale contractenbank

Het opslaan van overeenkomsten in een centrale contractenbank is noodzakelijk voor consistentie en vindbaarheid. Wij zullen dit opnemen in onze digitaliseringsagenda en snel een besluit nemen over het nieuwe archiveringssysteem.

5. Vermijden van planoptimisme en betere planning

Wij zetten in op een realistischere inschatting van benodigde inzet en kosten. Dit vraagt om betere projectvoorbereiding en planning, gecombineerd met gerichte begeleiding van procesmanagers. Door het aantrekken van meer planners, kan hier beter op gestuurd gaan worden.

6. Capaciteit en training

Wij onderstrepen het belang van voldoende capaciteit bij procesmanagers en medewerkers van Grondzaken. De capaciteit en de uitvraag vanuit projectmanagement worden in beeld gebracht door het Planbureau voor een acceptabele werkdruk bij de medewerkers. Daarnaast wordt een opleidingsprogramma opgezet om nieuwkomers wegwijs te maken in het archiefsysteem en de processen.

7. Transparantie in onderhandelingen

Wij zullen ervoor zorgen dat alle overwegingen en beslissingen bij onderhandelingen worden vastgelegd op een toegankelijke locatie. Dit bevordert de transparantie en verantwoording achteraf.

8. Rol van het afdelingshoofd Grondzaken

De rol van het afdelingshoofd Grondzaken wordt geborgd in de nieuwe structuur. Dit betekent dat onderhandelingsresultaten vergezeld gaan van een advies vanuit Grondzaken. We passen de uitvoeringsregels grondzaken hierop aan.

Vervolgstappen

Wij nemen de aanbevelingen integraal over en zullen deze verwerken in een plan van aanpak. Het verbeterplan richt zich op:

- *Procesoptimalisatie: Herintroductie van Plaberum en duidelijke eigenaarschap.*
- *Digitalisering: Implementatie van een centrale contractenbank en uniforme en goede dossiervorming.*
- *Capaciteit en opleiding: Realistische planning, training van medewerkers en voldoende capaciteit.*
- *Transparantie: Zorgvuldige vastlegging van onderhandelingen en resultaten.*

De afdelingshoofden Projectmanagement en Grondzaken pakken de vervolgstappen op, in overleg met betrokken medewerkers van beide afdelingen. De verwachte capaciteit die hiermee gemoeid is, bedraagt naar verwachting gemiddeld 3 uur per week per afdelingshoofd.

In de loop van 2025 rapporteren wij via de gebruikelijke kanalen over de verdere uitwerking en implementatie van de aanbevelingen.

Bijlage 1 Plaberum (onderdeel kostenverhaal)

Doel

Dekken van de gewerkte uren en doorbelasten van kosten voor bovenwijkse voorzieningen.

Activiteiten

De procesmanager:

- heeft, vaak samen met de planontwikkelaar, een gesprek met de ontwikkelaar,
- wint advies in bij de projectleider IB over de kosten van IB-fase 3/4 en de kosten voor areaaluitbreiding,
- wint advies over de plankosten in bij planontwikkelaar,
- wint advies is bij het projectteam over de inschatting van het aantal uren,
- onderhandelt, samen met de planontwikkelaar, over de inhoud van de overeenkomst,
- legt de afspraken uit de onderhandelingen vast in een gespreksverslag,
- stelt, samen met de jurist Grondzaken, een anterieure overeenkomst (AO) op,
- stuurt de concept AO naar de Businesscontroller, Fiscaal adviseur en mandaathouder (meestal de programmamanager) en
- bewaart de concept AO in het projectdossier.

Criteria

- Bij een onderhandeling dienen minimaal 2 personen aanwezig te zijn. Dit kunnen zijn de procesmanager, de jurist Grondzaken en/of een planontwikkelaar.
- Onderhandelaars die niet gemandateerd zijn dienen de beperking van hun bevoegdheid schriftelijk kenbaar te maken aan de partijen.
- Tevens dient bij de onderhandelingen gemeld te worden dat het onderhandelingsresultaat onder voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring is.
- Bij afwijking van vastgesteld beleid of bijdrage Transformatiefonds is er een B&W- of raadsbesluit nodig. Dit gaat via het proces 'Bestuurlijke besluitvorming'.

Opmerkingen

- Een (anterieure) overeenkomst is een overeenkomst tussen de gemeente en een particuliere eigenaar. Deze wordt afgesloten voor de vaststelling van een planologisch besluit, indien dit niet via bestemmingsplan wordt geregeld, en is gebaseerd op definitief ontwerp en het inrichtingsplan (indien deze nog niet gereed zijn het voorlopig ontwerp). Hierin worden afspraken o.a. gemaakt over de plankosten, de aanleg van de openbare ruimte, wie zorg draagt voor de aanleg van de riolering, nutsvoorziening en het woonrijp maken van de grond en de wijze van toezicht en de overdracht van de openbare ruimte indien de uitvoering wordt verzorgd door de ontwikkelaar.
- In plaats van een anterieure overeenkomst kan er ook sprake zijn van een posterieure overeenkomst. Komt men niet tot overeenstemming over een anterieure overeenkomst, dan is er nog de mogelijkheid om na vaststelling van het exploitatieplan, in fase 4 over te gaan tot het sluiten van een posterieure overeenkomst (samenwerking-, ontwikkel- en/of exploitatieovereenkomst). Bij de overeenkomsten moet goed rekening gehouden worden met het bestemmingsplan.
- De ontwikkel- en/of exploitatieovereenkomst wordt vaak gecombineerd met de AO.
- Voor de overeenkomst is een format beschikbaar.

Bijlage 2 Te controleren items bij de kwaliteitstoets van Plaberum

- Uren kunnen pas geboekt worden wanneer er een werkorder beschikbaar is. Deze wordt door de planeconoom aangemaakt na opdrachtverlening.
- Creëren inzicht in realisatie van het aantal uren van vakspecialisten/procesmanager per project naast het reeds bestaande inzicht in begrote uren.
- De anterieure (of posterieure) overeenkomst wordt gecontroleerd door de jurist Grondzaken.
- Onderhandelingen worden door minimaal twee personen uitgevoerd.
- Voor de overeenkomst wordt gebruik gemaakt van een vast format.
- Het college bepaalt vooraf het onderhandelingskader waarin het minimale resultaat staat beschreven en de onderwerpen die wel/niet onderhandelbaar zijn.
- Onderhandelingsresultaat wordt door het college goedgekeurd.
- Voor berekening van de bijdrage van bovenwijkse voorzieningen is de Nota Gebiedsoverstijgende Kosten vastgesteld. Afwijkingen van deze nota wordt goedgekeurd via goedkeuring IO/AO door de gemandateerde.
- De businesscontroller controleert de juistheid van de kosten in de anterieure overeenkomst en legt zijn bevindingen vast in een mail.
- De anterieure overeenkomst wordt gecontroleerd en vastgesteld door de projectwethouder.
- De business controller controleert de juistheid van de financiële aspecten in de anterieure overeenkomst en legt zijn bevindingen vast in een mail.
- De fiscaal adviseur controleert de anterieure overeenkomst voor ondertekening. De controlebevindingen legt zij vast in een mail.

Bijlage 3 AO-artikel over verrekening extra kosten

Hieronder de standaardtekst over het verrekenen van extra kosten in geval van overschrijding.

Partijen treden in overleg over een bijdrage ter dekking van extra kosten als daartoe, naar de opvatting van één der partijen aanleiding is. In ieder geval is daartoe aanleiding zodra wordt voldaan aan de voorwaarden voor ontbinding van deze overeenkomst.

Inzet voor hiervoor bedoeld overleg is om vast te stellen of voortdurende inzet in redelijkheid van de gemeente kan worden gevraagd in relatie tot de risico's, de beschikbare financiële dekking, de kansen op uitvoerbaarheid van het Project binnen een redelijke termijn alsmede of en zo ja hoeveel aanvullende bijdrage er door de Exploitant wordt aangeboden om de gemeentelijke kosten mede te kunnen dekken. Partijen kunnen in dergelijk geval een aanvullende betaling overeenkomen en de in artikel 14.1 bedoelde nominale looptijd verlengen door een nieuwe datum af te spreken die voor de uitvoering van deze overeenkomst in de plaats komt van de eerder onder artikel 14.1 genoemde datum.

HOOFDSTUK 8 ONDERHANDELINGS KADERS

8.1 Onderhandeling namens de Gemeente Zaanstad

1 De bevoegdheid om de gemeente te vertegenwoordigen is geregeld in de Gemeentewet, de Organisatie Verordening Zaanstad, het Algemeen Mandaatbesluit Zaanstad, het Ondermandaatbesluit Domein Stedelijke Ontwikkeling en het Ondermandaatbesluit Domein Maatschappelijke Ontwikkeling.

2 Alle vertegenwoordigers die in deze regelingen zijn benoemd, mogen zonder specifieke machtiging de gemeente vertegenwoordigen in onderhandelingen zolang er beleid en budget is, los van hun gelimiteerde bevoegdheid om het beoogde contract ook te tekenen.

3 Onderhandelaars die niet via een specifiek B&W besluit een onbeperkte beschikkingsbevoegdheid hebben verkregen, dienen de beperking van hun bevoegdheid schriftelijk tussen partijen kenbaar te maken.

4 Specifieke vertegenwoordigingsbevoegdheden kunnen op grond van machtiging of lastgeving worden verschaft door degenen die dat al hebben o.b.v. de genoemde regelingen aan ambtenaren uit de respectievelijk onder hen ressorterende afdelingen. Die machtiging of lastgeving kan ook mondeling worden verschaft. Ook dan geldt het bevoegdheidsvoorbehoud (zie onder 3).

5 De onderhandelaar:

- zorgt dat er voorafgaand en tijdens de onderhandelingen helder gecommuniceerd wordt, bij voorkeur schriftelijk;
- meldt dat het onderhandelingsresultaat onder voorbehoud is;
- meldt en nog ter goedkeuring aan het bestuur moet worden voorgelegd;
- zorgt dat duidelijk is voor zichzelf en anderen tot hoever de onderhandelingsbevoegdheid gaat;
- onderhandelt met minimaal 2 personen;
- legt tussentijds verkregen en verschaft informatie en afspraken schriftelijk vast in gespreksverslagen;
- zorgt voorafgaand aan de onderhandelingen een onderhandelingskader te hebben;
- maakt een dossier van de gesprekken en afspraken van de onderhandelingen.

Bijlage 5 Eerder onderzoek

Onderzoeksbureau STEC heeft bij een aantal gemeenten onderzoek gedaan naar de manier waarop zij kosten verhalen. Zaanstad heeft aan het onderzoek meegewerkt.

Het blijkt dat gemeenten zich vooral richten op het verhalen van binnenplanse kosten want dat is het eenvoudigst. Voor de andere verhaalbare kostensoorten is het lastiger omdat daarvoor een onderbouwing geleverd moet worden. Dan moeten vragen beantwoord worden zoals aan wie het profijt is toe rekenen en in welke mate. Als de gemeente daar niet voldoende toe in staat is, kan het voor individuele projectontwikkelaars aanleiding zijn om zich ertegen te verweren.

Het onderzoek laat zien dat niet alle gemeenten de kosten (volledig) verhalen, maar ook dat zij voor die gunst weinig tegenprestatie verlangen: er worden weinig (extra) eisen gesteld aan projectontwikkelaars. Het bouwen van woningen staat voorop. Onder andere deze conclusie was aanleiding voor het bestuur om de situatie in Zaanstad nader te onderzoeken.

Bijlage 6 Lijst met geïnterviewde collega's

- Angelique Janssens
- David Venema
- Andjela Kraljevic
- Faidon Rigas
- Hans Meijers
- Marcel Dingemans
- Marcel van Wingerden
- Marja Kaashoek
- Matthijs Hendriks
- Johan Heger
- Monica Sommer
- Nils van Dijk
- Rob Basjes
- Rob van Gelder
- Saskia Hiemstra