



KERNRAPPORT

**Anterieure overeenkomsten in
Waalre**

**Onderzoek naar de toepassing
van anterieure
overeenkomsten in Waalre**

Rekenkamer Waalre
mei 2024

Inleiding

Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

Waarom dit onderwerp?

De gemeente heeft een belangrijke rol bij het vaststellen en uitvoeren van ruimtelijk beleid. In Waalre wordt veelvuldig gebruik gemaakt van het afsluiten van een anterieure overeenkomst bij een ruimtelijk initiatief van derden. Het College is daarvoor bevoegd. De raad is aan zet wanneer het daarnaast om bestemmingsplanwijziging gaat.

Het onderwerp is in een verkennend gesprek over het onderzoeksprogramma door verschillende fracties van de Raad benoemd.

Dit heeft ertoe geleid dat het onderwerp is opgenomen in het onderzoeksprogramma 2023/2024 van de Rekenkamer Waalre (RKW).

Hoe is het onderzoek uitgevoerd?



Verzamelen en analyseren van documenten en beleid van alle anterieure overeenkomsten in de periode 2019-2023.



Ter aanvulling en verdieping op de documentanalyse is gesproken met direct betrokkenen in de gemeentelijke organisatie. Ook zijn gegevens opgevraagd bij de griffie en zijn audioverslagen van Raadsbesprekingen over de onderzochte dossiers beluisterd.



Relevante literatuur over anterieure overeenkomsten is geanalyseerd.



Conceptrapportage opgesteld op basis van eerder genoemde stappen. Deze is in hoor- en wederhoorprocedure gebracht.



Na de procedure van hoor en wederhoor is de definitieve rapportage opgesteld en aangeboden ter behandeling in de gemeenteraad.

Doelstelling

Doelstelling

Met het onderzoek wordt beoogd inzicht te geven in:

- wat een anterieure overeenkomst is, welke plek dit heeft in de ruimtelijke wet- en regelgeving, welke Waalrese beleidsuitgangspunten hiervoor gelden;
- de wijze, waarop in Waalre gewerkt wordt met anterieure overeenkomsten (inclusief de verwerking van beleidsuitgangspunten) en de gehanteerde rolverdeling hierbij;
- de informatievoorziening over anterieure overeenkomsten;
- de mogelijke verbeteringen in beleid en uitvoering.

Leeswijzer

In dit Kernrapport zijn de aanpak van het onderzoek, de onderzoeksvragen en de daarbij horende conclusies en aanbevelingen samengevat. Het onderzoek zelf is echter meer omvattend. De bevindingen, analyse en de uitgebreide toelichting daarop is opgenomen in het Bevindingen rapport en de daarbij behorende bijlagen.

In dit kernrapport wordt in de linker kolom verwezen naar de hoofdstukken.

Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer



Definiëring van anterieure overeenkomst en de wet- en regelgeving

Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

1. Wat is een anterieure overeenkomst en hoe past dit instrument in wet- en regelgeving?

- Doordat de gemeente Waalre zelf weinig grondposities heeft, is in het ruimtelijk beleid de voorkeur uitgesproken voor een faciliterend grondbeleid.
- In een anterieure overeenkomst worden, voorafgaand aan de ruimtelijke ontwikkeling, afspraken gemaakt over kostenverhaal (bijdrage aan gemeentelijke kosten en aan fondsen) en over het bouwprogramma, de inrichting van de openbare ruimte, eventuele locatie-eisen en planschadeclaims.
- Het afsluiten van een anterieure overeenkomst is een bevoegdheid van het College; in door de Raad vastgestelde nota's Grondbeleid en Kostenverhaal is vastgelegd dat in Waalre bij voorkeur altijd gewerkt wordt met een anterieure overeenkomst.
- In de Wet Ruimtelijke Ordening en nu in de Omgevingswet worden eisen gesteld aan kostenverhaal en exploitatie. Kostenverhaal is verplicht en als de gemeente niet zelf de grond in bezit heeft, kan kostenverhaal op 2 manieren:
 - via een publieksrechtelijke weg in een exploitatieplan dat vastgesteld wordt door de Raad
 - via de privaatrechtelijke weg in een anterieure overeenkomst die vastgesteld wordt door het College.
- In een anterieure overeenkomst kunnen niet alleen de verplichte afspraken over bijdragen aan kosten worden geregeld, maar kan ook een bijdrage aan lokale en regionale fondsen worden geregeld. Zo'n vrijwillige bijdrage kan en mag niet geregeld worden in een exploitatieplan.
- Elke anterieure overeenkomst kent ook een vorm van maatwerk.

Beleid

Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

2. Met welke beleidsuitgangspunten moet in een anterieure overeenkomst rekening worden gehouden?

- Beleid over ruimtelijke ontwikkelingen wordt door de Raad vastgesteld. Relevante beleidsnota's zijn: Woonvisie, Welstandsnota, Grondbeleid, Monumenten, Parkeernormen, Reserves en Voorzieningen en Kostenverhaal.
- Naast bovengenoemde nota's wordt ruimtelijk beleid verder vertaald in beleidsregels en verordeningen, zoals regels over coöperatief ontwikkelen van zonne- en windenergie en verordeningen over riolering, infrastructuur, parkeren en bouwen.
- De anterieure overeenkomst kan gezien worden als een instrument voor de uitvoering van eerder vastgesteld beleid.
- Maatstaven en normen voor financiële afspraken komen uit de nota Grondbeleid, de nota Reserves en Voorzieningen en de nota Kostenverhaal. De daarin genoemde bedragen voor grondprijs en kostentoe rekening en bijdragen aan lokale en regionale fondsen zijn niet geïndexeerd. Aannemelijk is dat de gemeente hierdoor inkomsten misloopt, omdat de nota's uit de jaren 2010-2015 stammen. Actualisatie van deze nota's staat nu wel gepland.
- Maatstaven en normen voor kwalitatieve afspraken komen vooral uit nota's Woonbeleid en Welstand. Op dit vlak worden de meeste maatwerkafspraken gemaakt, bijvoorbeeld om een ruimtelijk probleem op te lossen.
- College werkt mee aan het in gang zetten van een procedure voor bestemmingsplanwijziging, wanneer de ruimtelijke ontwikkelingen niet passen in het huidige bestemmingsplan, maar wel gewenst zijn.

De praktijk (1)

Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

3. Hoe vaak wordt het instrument gebruikt, en hoe verloopt het afsluiten van een anterieure overeenkomst in de Waalrese praktijk?

- Conform het vastgestelde beleid wordt er, bij initiatieven van derden, altijd gewerkt met een anterieure overeenkomst. In de periode 2019-2023 (tot en met 3^e kwartaal 2023) gaat het om 13 anterieure overeenkomsten.
- Bij alle overeenkomsten wordt gewerkt met een standaard format; elke overeenkomst kent ook maatwerkafspraken.
- Bij de overeenkomsten is sprake van bouw van in totaal 168 woningen: 39 sociale huur/koop, 64 midden huur/koop en 65 in het dure segment. Deze verdeling wijkt af van de Woonvisie, dat heeft soms te maken met de financiering van het plan, maar ook wel met gewenste oplossing voor een ruimtelijk probleem, of de ruimtelijke inpassing op een plek.
- Bij afwijken van verdeling uit de Woonvisie wordt (conform beleid) ter compensatie altijd gestort in lokale fondsen.
- In 8 gevallen is er sprake van een bestemmingsplan wijziging, in de overige gevallen volstond een uitgebreide omgevingsvergunning.

Doorwerking van het beleid in de praktijk (2)

Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

3. Hoe vaak wordt het instrument gebruikt, en hoe verloopt het afsluiten van een anterieure overeenkomst in de Waalrese praktijk?

- Er zijn geen richtlijnen voor het werkproces van een ruimtelijk initiatief door derden. In de praktijk is er wel een werkwijze ontstaan.
- Bij de onderhandelingen over de overeenkomst zijn verschillende ambtelijke disciplines betrokken en wordt de wethouder geregeld op de hoogte gehouden. Afspraken, n.a.v. ambtelijke overleggen en na overleg met de wethouder, worden niet schriftelijk vastgelegd. Borging van dergelijke afspraken is daarmee minder gegarandeerd.
- Het College heeft een formele rol bij het besluit om medewerking te verlenen aan een initiatief en bij het vaststellen van de anterieure overeenkomst.
- College en Raad zijn rolvast bij besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen waarbij een anterieure overeenkomst is afgesloten.

Inhoud van de anterieure overeenkomst

Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

4. **Welke elementen komen altijd terug in een overeenkomst en is het vastgestelde beleid terug te vinden in de overeenkomst?**
 - In alle anterieure overeenkomsten uit de periode 2019-2023 is een gestandaardiseerd format gebruikt. In dit format staan:
 - Beschrijving van het project, aard en ligging;
 - Afspraken over bestemmingsplanherziening of omgevingsvergunning; benoemen van eigenstandige rol Raad bij een bestemmingsplanwijziging;
 - Passendheid van de ontwikkeling binnen de geldende woningbouwprogrammering;
 - Afspraken over duurzaam bouwen, aantallen en soorten te bouwen woningen;
 - Hoogte van bijdragen die de ontwikkelaar betaalt en afspraken over het verhalen van planschade;
 - Afspraken over bouwrijp maken en over de inrichting van openbaar gebied (inclusief groen en parkeren);
 - Afspraken over (tussentijds) beëindigen van de overeenkomst.
 - De ruimtelijke en financiële uitgangspunten uit algemene beleidsnota's en relevante bestemmingsplannen en latere moties over ruimtelijk beleid zijn duidelijk verwerkt in de onderzochte overeenkomsten.
 - In alle overeenkomsten zijn afspraken gemaakt over bijdragen aan lokale en regionale fondsen, afspraken die in een exploitatieplan niet gemaakt hadden kunnen worden.
 - Afgesproken bijdragen aan fondsen zijn niet geïndexeerd en liggen daardoor - zeer waarschijnlijk - lager dan de werkelijke prijsontwikkeling van de afgelopen jaren.

Rolvastheid

Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

5. Hoe rolvast zijn College en Raad in het verdere verloop van een ruimtelijke ontwikkeling (na het afsluiten van een anterieure overeenkomst)?

- Het College informeert de Raad altijd over ruimtelijke ontwikkelingen die spelen.
- In de beraadslagingen van de Raad over initiatieven van derden ligt het accent bijna uitsluitend op alle aspecten van de ruimtelijke inrichting, op de soort woningen die gebouwd worden en op het waarborgen van goede betrokkenheid van omwonenden. Het gaat dus niet over de afgesloten anterieure overeenkomst. Daarmee wordt recht gedaan aan de rolverdeling tussen Raad en College.
- College en Raad zijn rolvast in ruimtelijke besluitvorming, waarbij een anterieure overeenkomst is afgesloten.

Informatievoorziening

Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

6. Hoe en op welk moment wordt de Raad geïnformeerd over (het afsluiten van) een anterieure overeenkomst; hoe en op welk moment worden direct omwonenden geïnformeerd?

- In geval er, naast de anterieure overeenkomst, ook een bestemmingsplanprocedure moet worden doorlopen, wordt de Raad door het College tijdig geïnformeerd.
- Inzage in een afgesloten anterieure overeenkomst is mogelijk via de griffie.
- Informatie over het aangaan van een anterieure overeenkomst zonder een bestemmingsplanwijziging gebeurt op verschillende manieren (mondeling, schriftelijk, als antwoord op een Raadsvraag, via een RIB).
- Informatie over het aangaan van een anterieure overeenkomst zonder een bestemmingsplanwijziging gebeurt op verschillende tijdstippen: voorafgaand, tijdens het maken van de overeenkomst of na het afsluiten van de overeenkomst.
- Omwonenden worden niet apart geïnformeerd over de anterieure overeenkomst, maar wel altijd over de ruimtelijke ontwikkeling op zich.
- De impact van ruimtelijke ontwikkelingen op de directe woonomgeving kan groot zijn; daarom is het van belang dat in alle overeenkomsten heldere afspraken staan over hoe, door wie en in welke mate direct omwonenden betrokken worden.

De essentie

Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

In Waalre wordt, conform het vastgestelde beleid, voor alle ruimtelijke initiatieven van derden gewerkt met een anterieure overeenkomst. De korte lijnen in de ambtelijke organisatie en tussen organisatie, portefeuillehouder en College worden goed benut; daardoor loopt het proces van initiatief naar uiteindelijk resultaat goed. Er is een duidelijk format voor de anterieure overeenkomst en dit format wordt altijd gebruikt. Er is niets vastgelegd over hoe het proces van initiatief tot anterieure overeenkomst verloopt. Beleidsuitgangspunten van de verschillende nota's op gebied van Ruimtelijk Beleid vormen de basis van de afspraken in de anterieure overeenkomsten. Zo'n overeenkomst is altijd ook maatwerk; bij afwijkingen wordt de wethouder betrokken en vindt veelvuldig overleg plaats.

Bij Raadsbehandeling van bestemmingsplannen waarbij een anterieure overeenkomst is afgesloten, worden zelden vragen gesteld over die overeenkomst. Van de inzagemogelijkheid wordt sporadisch gebruik gemaakt. College en Raad handelen rolvast. Een aantal bijdragen in de anterieure overeenkomst is niet gebaseerd op indexatie, maar op in de desbetreffende nota vastgelegde bedragen; daardoor loopt de gemeente inkomsten mis. De informatievoorziening aan de Raad gebeurt ad hoc en op verschillende manieren. Informatievoorziening aan inwoners gaat over de ruimtelijke ontwikkeling zelf en niet over de afgesloten overeenkomst.

Kortom: de praktijk van het afsluiten van anterieure overeenkomsten is goed op orde. Op enkele onderdelen zijn er enkele verbeterpunten, maar in het algemeen wordt er zorgvuldig en conform het afgesproken beleid gehandeld.



Aanbevelingen (1/3)

Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

1. Aan de gemeenteraad:

Vraag aan het college om een actualisering van de nota's Grondbeleid en Kostenverhaal, zodat indexatie van de bijdragen aan fondsen geregeld is.

Overwegingen en aandachtspunten

- Zowel de nota Grondbeleid als de Nota Kostenverhaal zijn verouderd en kennen geen indexatie.

2. Aan de gemeenteraad en het college:

Maak afspraken op welke wijze en op welk moment de Raad geïnformeerd wordt over een anterieure overeenkomst met - en zonder een wijziging van het bestemmingsplan.

Overwegingen en aandachtspunten:

- Met heldere afspraken wordt de kwaliteit van de informatievoorziening en besluitvorming nog beter geborgd.
- De raad kan zijn rol als volksvertegenwoordiging beter vervullen als de raad over de benodigde informatie beschikt.
- Daarmee wordt ruis in het samenspel Raad-College voorkomen.

3. Aan het college en ambtelijke organisatie:

Neem in de collegenota's over het principebesluit en het daadwerkelijk aangaan van een anterieure overeenkomst, expliciet op waar er maatwerk is toegepast en welke overwegingen een rol hebben gespeeld.

Overwegingen en aandachtspunten

- Op die manier wordt willekeur voorkomen.
- De transparantie van de besluitvorming wordt hierdoor groter.



Aanbevelingen (2/3)

Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

4. Aan het college en de ambtelijke organisatie

Leg de conclusies en afspraken van overleg met de wethouder over inhoud en onderhandelingen vast.

Overwegingen en aandachtspunten

- Zo wordt de kwaliteit van het besluitvormingsproces (nog) beter gewaarborgd.
- Vastleggen bevordert handelen volgens het gelijkheidsbeginsel.
- Vastleggen bevordert de goede overdraagbaarheid van dossiers.
- Afspraken vastleggen kan kort en bondig zonder extra administratieve druk.

5. Aan het college en de ambtelijke organisatie

Neem in de collegenota over het daadwerkelijk afsluiten van de anterieure overeenkomst altijd op hoe de aantallen en soorten woningen passen in Woonvisie en de Woningbouwprogrammering.

Overwegingen en aandachtspunten

- Zo wordt transparant hoe het vastgestelde beleid wordt uitgevoerd.
- Bij afwijkingen van het beleid kan in de nota worden toegelicht wat daarvan de reden is en welke overwegingen een rol hebben gespeeld.
- Het belang van woningbouwprogrammering wordt zo beter zichtbaar.

Aanbevelingen (3/3)

Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord Rekenkamer

6. Aan de ambtelijke organisatie:

Leg de procedure bij ruimtelijke initiatieven van derden vast in een eenvoudig stroomschema.

Overwegingen en aandachtspunten

- Zo wordt de kwaliteit van het proces nog beter geborgd.
- Zo weet de initiatiefnemer op voorhand waar hij aan toe is.
- Een stroomschema helpt ook bij het inwerken van nieuwe medewerkers.

7. Aan de ambtelijke organisatie

Neem in de overeenkomst standaard op dat de initiatiefnemer zich houdt aan alle eerdere afspraken en verplichtingen rondom de omgevingsdialog/het informeren van omwonenden en belanghebbenden .

Overwegingen en aandachtspunten

- Op deze manier wordt het beleid over inwonersbetrokkenheid beter geborgd.
- Vastgelegde afspraken kunnen gevolgd en bewaakt worden.
- Aandacht voor inwonersbetrokkenheid past goed bij de uitgangspunten van de Omgevingswet.

Reactie college

Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord

In het kader van de hoor- en wederhoorprocedure is het conceptrapport aangeboden aan het college van B&W. Daarbij is vanuit de Rekenkamer gevraagd naar:

- eventuele feitelijke onjuistheden;
- de algemeen bestuurlijke reactie van het college;
- de wijze, waarop en wanneer de aanbevelingen worden uitgevoerd.

Het college geeft aan in grote lijnen de uitkomst van het onderzoek te herkennen, en de conclusies te onderschrijven. De feitelijke onjuistheden betreffen typefouten, enkele vragen ter verduidelijking, en aanbeveling om in het rapport de Omgevingswet als referentiekader te gebruiken. De periode waarover dit rapport gaat is, zoals het College aangeeft, 2019 tot en met derde kwartaal 2023. Het College geeft aan dat een vertekend beeld ontstaat van de woningbouwaantallen, en dat de woningbouwprogrammering buiten de scope van dit onderzoek ligt.

De aanbevelingen 1 tot met 6 worden overgenomen: 1) actualisering van Nota Kostenverhaal is al in gang is gezet, 2) de afspraken over de informatievoorziening aan de Raad zijn helder, 3) toepassing maatwerk en argumenten worden expliciet gemeld in de collegenota, 4) afspraken uit overleg worden kort en bondig vastgelegd, ook ambtelijk, 5) in adviesnota wordt opgenomen hoe aantallen/soorten woningen passen in Woonvisie, 6) procedure ruimtelijk initiatieven wordt in nieuwe nota Kostenverhaal vastgelegd. Aanbeveling 7 over afspraken rondom informatievoorziening aan omwonenden neemt College niet over, omdat deze afspraken al publiekrechtelijk geregeld zijn via Omgevingswet en participatieverordening.

Nawoord Rekenkamer

Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord

De Rekenkamer dankt het College voor de grondige reactie op het concept rapport.

Op een viertal punten uit die reactie gaan we hier nader in: vertekend beeld woningaantallen, aanbeveling over informatievoorziening aan de Raad, aanbeveling over omgevingsdialoog, aanpassen rapport op Omgevingswet.

- *Vertekend beeld woningaantallen.* De oorspronkelijke tekst over aantallen woningen in de 13 afgesloten overeenkomsten gaf aanleiding tot verwarring en is aangepast. Vanzelfsprekend realiseert de Rekenkamer zich dat de woningaantallen in deze onderzochte overeenkomsten bij lange na niet het complete beeld van de woningbouwrealisatie geven in de periode 2019-3^e kwartaal 2023. Toch vindt de Rekenkamer het relevant deze aantallen en de differentiatie te vermelden. Doorwerking van het door de Raad vastgestelde woningbouwbeleid in de afspraken over aantallen en differentiatie in de anterieure overeenkomsten is immers een onderdeel van de onderzoeksvraag naar de mate waarin het College zich houdt aan het vastgestelde beleid.
- *Aanbeveling informatievoorziening Raad.* Het College geeft aan dat de afspraken hierover helder zijn. De Rekenkamer is van mening dat het verstandig is hierover (toch) nog een keer met de Raad te spreken. Niet alleen om misverstanden te voorkomen, maar ook om te bespreken welke informatie (onafhankelijk van de vraag of de onderhavige kwestie een bevoegdheid van de Raad is) voor raadsleden als volksvertegenwoordigers van belang is.

Nawoord Rekenkamer

Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord

- *Aanbeveling 7 over afspraken omgevingsdialogoog niet overnemen.* Het College stelt dat afspraken over omgevingsdialogoog al publiekrechtelijk geborgd zijn, en dat een anterieure overeenkomst meestal pas in een veel later stadium van het ruimtelijk proces wordt afgesloten. De afspraken over omgevingsdialogoog worden al geborgd in het Collegebesluit over medewerking verlenen aan een ruimtelijk initiatief. De Rekenkamer begrijpt de redenering van het College en de publiekrechtelijke borging van de afspraken bij de start van een ruimtelijk initiatief is een groot goed. Toch blijft de Rekenkamer van mening dat ook in de privaatrechtelijke overeenkomst het belang van een goede omgevingsdialogoog zichtbaar moet zijn, juist omdat dit belang in de Participatieverordening van Waalre en in andere (raads)notities steeds zo sterk wordt benadrukt. Daarom is de redactie van aanbeveling 7 aangepast en wordt aanbevolen in de overeenkomst op te nemen dat de initiatiefnemer zich houdt aan alle eerdere afspraken en verplichtingen rondom de omgevingsdialogoog.
- *Vertaling naar Omgevingswet.* Het College beveelt aan het rapport om te zetten naar de Omgevingswet. De Rekenkamer neemt deze aanbeveling niet over, omdat in de onderzochte periode 2019-3^e kwartaal 2023 de oude wetgeving op gebied van ruimtelijk ordening van kracht was.



Tenslotte

Inleiding

Doelstelling

Conclusies

Essentie

Aanbevelingen

Reactie college

Nawoord

De Rekenkamer wil tenslotte het college en de ambtelijke organisatie bedanken voor de medewerking bij dit onderzoek. Deze medewerking bestond vooral uit het aanleveren van de benodigde informatie en het geven van nadere toelichtingen tijdens gesprekken. Deze medewerking heeft de Rekenkamer als open en constructief ervaren.