

Gemeente Geldrop-Mierlo
T.a.v. de heer [REDACTED]
Postbus 10101
5660 GA GELDROP

Per e-mail: [REDACTED]

Nijmegen, 31 augustus 2023

Ons kenmerk	Telefoonnummer
Geldrop-Mierlo/Programma Grondbeleid en Kostenverhaal Ow - 2656591/1 - SK/	[REDACTED]

E-mail	Faxnummer	Betreft
[REDACTED]	024 - 382 83 88	Advies

Geachte heer [REDACTED],

U heeft mij gevraagd de gemeente Geldrop-Mierlo te adviseren over – kort gezegd – de mogelijkheid om het gemeentelijk grondbeleid op te nemen in een programma (zoals bedoeld in de Omgevingswet). Hierbij treft u mijn bevindingen aan.

1. Vraagstelling

De gemeente Geldrop-Mierlo is voornemens om het gemeentelijke grondbeleid op te nemen in een programma zoals bedoeld in afdeling 3.2 van de Omgevingswet. Daarvoor is het concept van het programma 'Programma Grondbeleid en Kostenverhaal' (hierna: '*het Programma*') opgesteld.

Dit programma wordt vastgesteld door het college van burgmeester en wethouders. De gemeenteraad wenst regie te houden over de (uitgangspunten) van het grondbeleid. Naar aanleiding daarvan is de vraag opgeworpen of het gemeentelijk grondbeleid vervat kan worden in het Programma.

Voor de beantwoording van uw vraag beschrijf ik hierna kort (en in hoofdlijnen) het instrument 'programma'. Voor een goed begrip van dit instrument, ga ik daarbij ook in op het instrument 'omgevingsvisie'. Vervolgens beschrijf ik de verhouding met het grondbeleid en sluit ik af met de bespreking van de concrete situatie van Geldrop-Mierlo.

2. De omgevingsvisie en het programma

In de parlementaire geschiedenis bij de Omgevingswet wordt een onderscheid gemaakt tussen strategisch en uitvoeringsgericht beleid.¹ De omgevingsvisie bevat het strategische beleid.² De omgevingsvisie wordt vastgesteld door de gemeenteraad en is een politiek-bestuurlijke gebiedsdekkende integrale visie voor de lange termijn. Het is het beleidsdocument waarin de gemeente de hoofdzaken van het te voeren beleid voor de fysieke leefomgeving vastlegt.³

Op grond van artikel 3.2 van de Omgevingswet bevat de omgevingsvisie:

- a. een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,*
- b. de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,*
- c. de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.”*

Het doel en de werking van de omgevingsvisie is vergelijkbaar met die van de structuurvisie naar huidig recht.

Voor de beleidsuitvoering bevat de Omgevingswet een nieuw instrument voor het college van burgemeester en wethouders: ‘het programma’.⁴ Het programma is een instrument waarin wordt uitgewerkt wat het beleid is op het gebied van de fysieke leefomgeving.⁵ Daarnaast bevat het programma maatregelen, die als doel hebben het voldoen aan één of meer omgevingswaarden, of het bereiken van één of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.⁶ Het programma kan een sectoraal, gebiedsgericht of themagericht karakter hebben en verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving bevatten. In een programma wordt het beleid uit de omgevingsvisie uitgewerkt in concrete maatregelen om de beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.⁷

Volgens artikel 3.5 van de Omgevingswet bevat een programma:

- a. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan,*
- b. maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken.”*

Kortom: de omgevingsvisie bevat het antwoord op de vraag welk beleid de gemeente op het terrein van de fysieke leefomgeving voert, in het programma wordt uiteengezet hoe de gemeente het beleid wil realiseren.

Nota bene: dit betekent niet dat een omgevingsvisie geen gedetailleerde uitwerking van het beleid mag bevatten en ook niet dat voor een beleidsonderdeel in een programma een basis

¹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 116-117.

² Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 114.

³ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 116-117.

⁴ De Omgevingswet maakt onderscheid tussen verplichte en vrijwillige programma's. De verplichte programma's zijn voor dit advies niet relevant en worden derhalve onbesproken gelaten.

⁵ Artikel 3.5 onder a van de Ow.

⁶ Artikel 3.5 onder b van de Ow.

⁷ Artikel 3.5 Omgevingswet.

nodig is in de omgevingsvisie. Tussen een omgevingsvisie en een programma bestaat geen wettelijke koppeling. Zie hierover de parlementaire geschiedenis:⁸

"(...)De grens tussen een omgevingsvisie en een programma is in generieke zin niet eenduidig te trekken. Het verantwoordelijke bestuursorgaan bepaalt die grens zelf, afhankelijk van de situatie en van de sturingsfilosofie die het desbetreffende bestuursorgaan hanteert. Op deze manier wordt maximale vrijheid geboden bij de vormgeving van een omgevingsvisie en van programma's. De in de Wro opgenomen eis dat een structuurvisie een uitvoeringsparagraaf moet bevatten is voor de omgevingsvisie niet overgenomen in het wetsvoorstel, maar het staat hieraan niet in de weg. Een bestuursorgaan kan dus desgewenst in de omgevingsvisie op hoofdlijnen aangeven met welke bestuursorganen, op welke wijze en met inzet van welke bevoegdheden en instrumenten het beleid zal worden gerealiseerd."

En:

Er is echter geen juridische koppeling tussen de omgevingsvisie en een programma⁸⁵, een projectbesluit of wijziging van decentrale regelgeving. Het is niet zo dat een omgevingsvisie moet worden aangepast als een programma wordt gewijzigd of dat een onderwerp in een omgevingsvisie aan de orde moet komen, voordat een programma kan worden opgesteld of andere instrumenten kunnen worden ingezet. (...)".

3. Het gemeentelijk grondbeleid en het instrument 'programma'

Zoals gezegd ziet een programma – kort gezegd – op de uitwerking van het beleid voor de fysieke leefomgeving. Daarmee kan het programma mijns inziens dus ook zien op het beleidsonderdeel of thema grondbeleid.

Van belang is dat het college bij een programma het beleid van de gemeenteraad in acht moet nemen. Het programma is immers bedoeld als een concrete uitwerking van de omgevingsvisie.⁹ Dat betekent dat de omgevingsvisie en het programma actueel en op elkaar afgestemd moeten zijn.¹⁰

Daarmee heeft de raad via de omgevingsvisie zeggenschap over een eventuele uitwerking van het grondbeleid in een programma. De raad kan ervoor kiezen het grondbeleid in een omgevingsvisie globaal uit te werken en het college ruimte te geven het beleid verder uit te werken. Deze ruimte kan worden beperkt of zelfs geheel worden weggenomen door het grondbeleid in een omgevingsvisie gedetailleerd uit te werken.

Ingeval de gemeenteraad ervoor kiest het grondbeleid (zeer) globaal op te nemen in een omgevingsvisie, ligt het in de rede de gemeenteraad te betrekken bij de uitwerking daarvan. De uitwerking van globaal beschreven grondebeleid kan politiek gevoelige keuzes bevatten waarvoor vanuit staatsrechtelijk perspectief gezien een rol is weggelegd voor de gemeenteraad. Een voor de hand liggende praktische oplossing is om een programma over het grondbeleid ter goedkeuring aan de raad voor te leggen.

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 118.

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 118.

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 118.

Nota bene: een programma in de zin van afdeling 3.2 van de Omgevingswet kan niet door de gemeenteraad worden vastgesteld. Dat houdt in dat een programma in dat geval enkel ter goedkeuring aan de gemeenteraad moet worden toegezonden, om vervolgens door het college van burgemeester en wethouders te worden vastgesteld.

4. Het programma 'Programma Grondbeleid en Kostenverhaal'

Op 6 februari 2023 heeft de gemeenteraad van Geldrop-Mierlo de 'Omgevingsvisie Geldrop-Mierlo 2040' (hierna: '*de Omgevingsvisie*') vastgesteld vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De Omgevingsvisie bevat in paragraaf 5.2 de overwegingen over het instrument 'programma' (**Bijlage 1**). In paragraaf 5.2.2 van de Omgevingsvisie is het onderwerp grondbeleid globaal aangestipt. Daarin staat (in het kader van het kostenverhaal) (onder meer):

"De gemeente zal deze wettelijke mogelijkheden inzetten voor de initiatiefnemers met bouwplannen in de gemeente Geldrop-Mierlo. Daarbij is de bedoeling dat alle initiatieven die gelegen zijn in de gemeente, één van beide kernen of in een specifieke wijk een behapbare bijdrage doen ten behoeve van de bovenwijkse investeringen en financiële bijdragen. In een Programma Grondbeleid en kostenverhaal zullen de spelregels voor de bijdragen nader worden uitgewerkt." (onderstreping mijnerzijds, SK)

Uit het bovenstaande leid ik af dat de raad zich ervan bewust is geweest (en daarmee akkoord is) om het gemeentelijke grondbeleid op te nemen in een programma.

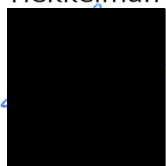
Echter, zie ik het goed, dan bevat de Omgevingsvisie geen inhoudelijke overwegingen over het grondbeleid. De raad heeft zich in de Omgevingsvisie niet uitgelaten over de uitgangspunten en de inhoud van het grondbeleid.

Gelet hierop is het mijns inziens raadzaam (en politiek-bestuurlijk gezien noodzakelijk) dat de gemeenteraad de mogelijkheid wordt geboden om input te geven op het Programma. Zoals gezegd is een voor de hand liggende oplossing om het Programma ter goedkeuring voor te leggen aan de gemeenteraad, alvorens het door het college van burgemeester en wethouders wordt vastgesteld.

5. Afsluiting

Ik ga ervan uit u voldoende te hebben geïnformeerd. Voor een mondelinge toelichting ben ik vanzelfsprekend bereid.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.



Advocaat

Hekkelman advocaten en notarissen

BIJLAGE 1

5.2 Integrale programma's in Geldrop-Mierlo

In de laatste fase van de ontwikkeling van de omgevingsvisie is met alle betrokkenen gesproken over de wijze waarop we de doelen in de omgevingsvisie kunnen realiseren. In deze fase zijn gebieden en thema's benoemd waar uitwerking en uitvoering urgent, noodzakelijk of verplicht worden geacht.

Deze thema's zal de gemeente uitwerken in omgevingsprogramma's. Deze programma's kunnen gebiedsgerichte programma's en themagerichte programma's zijn. We kiezen voor gebiedsgerichte programma's voor gebieden waar meerdere opgaven en ontwikkelingen spelen of waarvoor stevige ambities zijn uitgesproken. In die gevallen is een integrale aanpak noodzakelijk: een brede blik op het gebied waarbij ook potentieel strijdige doelen in samenhang gerealiseerd kunnen worden, om zo de druk op de ruimte op te vangen en toe te werken naar de gewenste kwaliteitsimpuls.

We kiezen voor thematische programma's als een thema speelt over de gehele gemeente, vraagt om een gemeentebrede uitwerking of om een samenhangende set aan maatregelen. De maatregelen worden vervolgens 'meegenomen' in de gebiedsprogramma's.

Voor de gebieden of thema's in onderstaande tabel achten we op basis van de ambities in de omgevingsvisie een uitwerking in programma's in elk geval noodzakelijk. De wijze waarop deze gebieden of thema's in programma's zullen landen werken we uit in een uitvoeringsdocument.

5.2.1 Rol van de gemeente

De gemeente is initiator van de programma's, maar de rol van de gemeente zal vervolgens per programma verschillen, variërend van trekker, partner tot ondersteuner. Wel zal de gemeente met het oog op het algemeen belang altijd waken over de integraliteit in de ontwikkeling en uitvoering van het programma. In de startfase van het programma wordt dit met de (gebieds)partners uitgewerkt en vormgegeven.

5.2.2 Financiering: grondbeleid en kostenverhaal

Instrumenten van het grondbeleid

Grondbeleid is geen op zichzelf staand doel, maar een middel voor het uitvoeren van het ruimtelijke beleid. Rijk, provincies en gemeenten maken plannen, bijvoorbeeld voor woningbouw, aanleg van bedrijventerreinen, het vernieuwen van de landbouw en de energietransitie. Het doel van het grondbeleid is dat grond in voldoende mate en tijdig ter beschikking komt om deze plannen uit te voeren.

Bij het uitvoeren van het grondbeleid maakt de overheid gebruik van twee soorten instrumenten:

1. Instrumenten die het mogelijk maken de eigendom van de grond te verkrijgen en/of beperkte rechten op de grond te wijzigen of te beëindigen. Deze instrumenten stellen de overheid in staat om eigenaren die het door de overheid gewenste gebruik niet kunnen willen of realiseren uit te kopen, beperkt zakelijke rechten af te kopen en de verkaveling in gebieden met sterk versnipperd grondeigendom aan te passen.
2. Instrumenten waarmee de overheid de kosten kan verhalen die zij moet maken om een gebied geschikt te maken voor het beoogde gebruik, zoals wonen, bedrijvigheid of recreatie. Dit betreft een breed pakket van kosten: van de kosten van het opstellen van



ruimtelijke plannen en het saneren van de bodem tot en met het inrichten van de openbare ruimte en het aanleggen van voorzieningen.

Het heeft de voorkeur dat de overheid en de grondeigenaren vrijwillig afspraken maken over koop of ruil van grond dan wel bijdragen aan overheidsinvesteringen. In dat geval sluit de overheid op basis van het privaatrecht

een overeenkomst met de eigenaren. Lukt het niet om vrijwillige afspraken te maken, dan beschikt de overheid op basis van de Omgevingswet over mogelijkheden om overdracht van het eigendomsrecht en bijdragen aan overheidsinvesteringen eventueel ook af te dwingen.

Instrumenten van grondeigendom

- Privaatrecht: koop en ruil van grond
- Publiek recht: voorkeursrecht, onteigening, herverkaveling
- Publiek- en privaatrecht: kavelruil

Instrumenten voor kostenverhaal

- Privaatrecht: (gemeentelijke-) grondexploitatie, publiek-private samenwerking, anterieure- en posterieure overeenkomst over het kostenverhaal en financiële bijdragen
- Publiekrecht: kostenverhaal, afdwingbare financiële bijdragen aan ontwikkelingen en korting bij herverkaveling

Kostenverhaal

Bij de omgevingsvisie van de gemeente Geldrop-Mierlo horen investeringen om de gemeente leefbaar en bereikbaar te houden. Hiervoor zullen in de komende decennia grote investeringen gedaan worden in verschillende domeinen. Het gaat daarbij om de volgende domeinen: sociale woningbouw, stedelijke herstructurering, landschapsversterking, mobiliteit, maatschappelijke voorzieningen en duurzaamheid. Deze investeringen zullen zo veel als mogelijk gelijk op moeten lopen met de realisatie van de woon-, en werkgebieden, maar dat is niet altijd mogelijk. In dat geval is sprake van voorfinanciering.

In hoofdstuk 13 van de Omgevingswet zijn handvatten gecreëerd om bij de indiening van een aanvraag omgevingsvergunning de initiatiefnemers voor een proportio-

neel deel te laten meebetalen aan bovenwijkse voorzieningen als investeringen in bovengenoemde domeinen. Alle bouwprojecten profiteren immers van deze investeringen. Voor afdwingbaar kostenverhaal is een wettelijke grondslag nodig. Voor aangewezen bouwactiviteiten levert de Omgevingswet die in artikel 13.11 van Afdeling 13.6 (kostenverhaal). Voor anterieure overeenkomsten is in artikel 13.13 een specifieke grondslag over kostenverhaal bij locatieontwikkeling opgenomen.

Daarnaast biedt artikel 13.22 van de Omgevingswet aanvullend een grondslag voor afspraken over een vrijwillige financiële bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied. In de Omgevingswet zal vanaf januari 2023 deze mogelijkheid verder uitgebreid worden doordat naast een vrijwillige financiële bijdrage ook een verplichte financiële bijdrage opgenomen kan worden in het Omgevingsplan. Artikel 13.23 uit de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheid van een op het omgevingsplan gebaseerde afdwingbare financiële bijdrage voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De ruimtelijke relatie tussen de 'betalende' bouwplannen en de 'ontvangende' functies (als inrichting landelijk gebied, natuurbescherming, infrastructuur, groen-, en recreatievoorzieningen, het bereiken van een naar prijsklasse evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad en stedelijke herstructurering) dienen in de Omgevingsvisie of de uit te werken programma's geduid te worden.

De gemeente zal deze wettelijke mogelijkheden inzetten voor de initiatiefnemers met bouwplannen in de gemeente Geldrop-Mierlo. Daarbij is de bedoeling dat alle initiatieven die gelegen zijn in de gemeente, één van beide kernen of in een specifieke wijk een behapbare bijdrage doen ten behoeve van de bovenwijkse investeringen en financiële bijdragen. In een Programma

Grondbeleid en kostenverhaal zullen de spelregels voor de bijdragen nader worden uitgewerkt.

Naast het kostenverhaal op basis van hoofdstuk 12 Omgevingswet en de financiële bijdragen op basis van hoofdstuk 13 Omgevingswet is ook het compensatiebeginsel relevant.

Het compensatiebeginsel is gebaseerd op 'staande jurisprudentie' en houdt samengevat in dat vanuit vastgesteld beleid een initiatiefnemer met een bouwplan moet voldoen aan bepaalde voorwaarden. De basis daarbij is dat in het te realiseren bouwplan invulling wordt gegeven aan de invulling/ uitvoering van de gestelde voorwaarde(n). Op het moment dat de initiatiefnemer aantoonbaar niet kan voldoen aan één of meerdere voorwaarde(n) kan hij/ zij verplicht worden een bijdrage te doen aan een fonds dat zich richt op hetzelfde domein als waarvoor de voorwaarde van toepassing is.

Een voorbeeld daarvan is de verplichting om per woning bijvoorbeeld één parkeerplaats te realiseren. Op het moment dat er aantoonbaar fysiek geen ruimte is om parkeerplaatsen te realiseren in de gebiedsontwikkeling kan deze initiatiefnemer verplicht worden een financiële bijdrage te doen aan een parkeerfonds. Hetzelfde geldt voor een waterbergingseis, de groene inpassing van bebouwing of het voldoen aan een eis ten aanzien van de beleidsmatig voorgeschreven woningbouwprogrammering (sociale huur).

Naast het kostenverhaal en de vrijwillige/ verplichte financiële bijdrage kan een omgevingsplan dus verplichtingen bevatten, waarbij op het moment dat vanuit initiatiefnemer niet voldaan kan worden aan invulling van die verplichting in het bouwplan ook een bijdrage aan een fonds een verplichting kan zijn.