

Beantwoording vragen EFTR commissie

Voorstel college betreffende structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg & Nota van Reacties

Vraag:

De gemeente kan bij structurele leegstand van minimaal 3 jaar herbestemming kan overwegen. Een eigenaar kan dan geen aanspraak maken op planschade indien een bestemmingsplanwijziging geëffectueerd wordt. Welke bestemming kan worden gegeven aan panden die langer dan 3 jaar leegstaan?

Antwoord:

Soms zijn andere functies mogelijk, maar in de SVREZL is niet op voorhand geregeld welke dit zijn. Dit wordt per locatie bekeken.

Voorbeelden van bebouwde herbestemmingen zijn:

- Een bovenwoning die één grote woning wordt;
- Woonwerkwoonings (met een groter kantoor of bedrijf aan huis);
- Culturele en/of creatieve invulling, kantoren tot 500 m², bedrijvigheid milieuklasse 1 en 2, en maatschappelijke functies (functies waar dan bijvoorbeeld wel ondergeschikte productiegebonden detailhandel overwogen kan worden).

Soms kan er ook sprake zijn van de keuze voor een onbebouwde bestemming. De gemeente kan bij het opstellen van de uitvoeringsprogramma's prioriteiten stellen met betrekking tot herbestemming. Zo kan de gemeente eerst kiezen voor herbestemming van locaties in de buitengebieden en aan de rand van de gemeente. Daar is het soms (stedenbouwkundig) eenvoudiger te komen tot een onbebouwde bestemming (wanneer er geen andere mogelijkheden zijn). Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de termijnen voor voorzienbaarheid en de ruimtelijke effecten van sloop. In de op te stellen uitvoeringsprogramma's zal ook nagedacht moeten worden over de mogelijke financieringsinstrumenten hiervan. Deze zijn niet uitgewerkt in de SVREZL.

Voorbeelden voor onbebouwde bestemmingen zijn:

- Parkeerterrein;
 - Infrastructuur;
 - Groen/park/tuin.
-

Vraag:

Hoe worden planschadeclaims geborgd bij wijzigingen in bestemmingsplannen? Komt dit voor rekening van iedere individuele gemeente? Of wordt dit afgehandeld door de regio en wordt dit per inwoner verrekend? M.a.w. wie betaald de rekening?

Antwoord:

We volgen de wetgeving in Nederland waardoor een schadeclaim niet aan de orde zal zijn.

Ongewenste bestemmingen die liggen buiten de hoofdstructuur worden gerespecteerd en worden in beginsel niet gehinderd. Bij een structurele leegstand van minimaal 3 jaar wordt op de betreffende locaties een herbestemming overwogen. Indien het de eigenaar niet lukt om binnen deze periode het pand te vullen met de bestemming, kan de eigenaar bij een bestemmingswijziging wel een planschadeclaim indienen, maar de planschade zal niet worden toegekend.

Vraag:

Op welke wetgeving is gebaseerd dat na 3 jaar leegstand een bestemming van een locatie afgehaald kan worden zonder planschade?

Antwoord:

Voor de beantwoording van deze vraag verwijzen wij u naar het advies van Arjan Bregman (zie bijlage). Daarnaast wordt verwezen naar de 7^e tranche van de crisis & herstelwet.

Vraag:

Hoe is de link tussen de SVREZL en de visie voor toerisme en leisure? Hoe zijn de afspraken en de onderlinge uitwisseling gewaarborgd?

Antwoord:

De link tussen de SVREZL en de visie vrijetijdseconomie is dat beide voortkomen uit het POL 2014. De SVREZL ligt nu voor ter besluitvorming bij alle 18 gemeenten in Zuid-Limburg. Het proces te komen tot een visie vrijetijdseconomie wordt nu opgestart. Daarbij wordt meegenomen dat er reeds vastgestelde plannen liggen bij het opstellen van de visie vrijetijdseconomie (waaronder de SVREZL).

Daarnaast neemt de gemeente Valkenburg aan de Geul namens het Heuvelland ambtelijk deel in de begeleidingsgroep voor het opstellen van de visie vrijetijdseconomie en is Valkenburg aan de Geul vertegenwoordigd in het ambtelijk kernteam dat verantwoordelijk is voor de de overall coördinatie van de uitwerkingen binnen het POL 2014.

Bestuurlijk is de gemeente Valkenburg aan de Geul niet vertegenwoordigd in het Bestuurlijk Overleg Ruimtelijke Economie, maar wel in het Bestuurlijk Overleg Nationaal Landschap. Vrijetijdseconomie wordt voorsnog bestuurlijk afgestemd in beide bestuurlijke overleggen.

Vraag:

De gemeente Valkenburg aan de Geul heeft een strategische reserve op de Emmaberg. Hoe kan die strategische reserve geplaatst worden in de SVREZL? Schrap je de strategische reserve hiermee? Hier kun je nog een dagrecreatieve bestemmingen reserveren? Is dit besproken en gewaarborgd?

Antwoord:

In het verleden is gesproken over de kop van de Emmaberg als mogelijke ontwikkellocatie voor een grootschalige dagattractieve voorziening. Dit is in 2012 ook vastgelegd in de intergemeentelijke structuurvisie Gulpen-Wittem, Vaals, Valkenburg. Echter, in de SVREZL worden afspraken gemaakt over ontwikkelingen op het gebied van detailhandel, kantoren en bedrijventerreinen en niet op het gebied van dagattracties. Daarnaast is de kop van de Emmaberg een theoretische locatie die als strategische reserve is aangewezen. De gemeente heeft in de beoogde locatie geen gronden in haar bezit. Deze zijn allen in bezit van derden.

Vraag:

Hoe gaat het actieve beleid van de gemeente Valkenburg aan de Geul eruit zien? M.a.w. hoe verder als de SVREZL is vastgesteld?

Antwoord:

De SVREZL legt de basis en is de voorbereiding op de uitvoeringsprogramma's op regionaal en subregionaal niveau (Maastricht-Heuvelland, Parkstad Limburg en Westelijke Mijnstreek). Op dit moment worden ambtelijk de hoofdlijnen van de uitvoeringsprogramma's opgesteld. Deze worden in 2018 nader besproken en uitgewerkt.

De uitwerking vindt daarna plaats in de vorm van, onder andere, bestemmingsplannen aanpassen aan de structuurvisie en over hoe het proces praktisch georganiseerd wordt. Afhankelijk van de situatie van de marktsegmenten zullen per subregio in een uitvoeringsprogramma afspraken worden gemaakt over het toepassen van instrumenten. Waarbij per subregio sprake is van een nadere uitwerking en prioritering passend bij de specifieke aandachtspunten van de subregio en binnen de uitgangspunten van de SVREZL. Dit om bijvoorbeeld sneller tot een gezonde frictieleegestand te komen. Een stappenplan om te komen tot deze uitvoeringsprogramma's wordt per subregio voorbereid.

Bijlage:

De ontwerp-Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg Wonen Zuid-Limburg, in het bijzonder in relatie tot het voorkomen van planschade

Voor: Provincie Limburg, Raymond Creemers

Van: Bregman Advisering in opdracht van de Juridische Expertpool Planschade, Arjan Bregman

Datum: 24 mei 2017

1. Inleiding, vraagstelling en opzet van deze notitie

1.1. Inleiding en vraagstelling

Achttien Zuid-Limburgse gemeenten hebben gezamenlijk de Structuurvisie Ruimtelijke Economie laten opstellen. De Provincie Limburg faciliteert dit proces. Er is inmiddels een concept van de structuurvisie d.d. 10 mei 2017 beschikbaar.

De provincie Limburg heeft namens de 18 gemeenten aan de Juridische Expertpool Planschade (JEP) de vraag voorgelegd om dit de concept te beoordelen als goede basis voor het creëren van voorzienbaarheid ter voorkoming van succesvolle planschadeclaims. In deze notitie zal ondergetekende als expert namens de JEP de concept structuurvisie beoordelen.

1.2. Opzet van deze notitie

Gelet op de vraagstelling zal in de volgende paragraaf een aantal kanttekeningen worden gemaakt bij de concept-structuurvisie. Daarbij zal zo veel mogelijk per thema op de tekst worden gereageerd en overigens zal zo veel mogelijk de volgorde van de structuurvisie worden aangehouden.

2. Beoordeling van de concept Structuurvisie

2.1. Inleiding

In deze paragraaf zal de concept Structuurvisie worden beoordeeld. Daarbij zal - zoals door de provincie Limburg namens de 18 gemeenten waarop de structuurvisie betrekking heeft gevraagd - primair worden ingegaan op het thema voorzienbaarheid ter voorkoming van succesvolle planschadeclaims. Enkele kanttekeningen hebben - ook los van het thema voorzienbaarheid - ten doel om aan de kwaliteit van het concept ten goede te komen. Steeds zal naar paginanummers in het concept van 10 mei 2017 worden verwezen.

2.2. Overcapaciteit of schaarste?

Op pagina 4 staat de volgende passage: "De structuurvisie biedt ook handvatten voor de situatie dat het ruimtelijk belangrijk is een economisch initiatief te faciliteren, ondanks dat er overall te weinig programma is". Ondergetekende zou vanuit de context van deze passage menen dat hier wordt bedoeld op de situatie dat het wenselijk is dat een (specifiek) initiatief doorgang vindt ondanks dat er overall te *veel* programma is. Indien toch te weinig programma wordt bedoeld, vergt de betreffende alinea naar de mening van ondergetekende nadere toelichting.

2.3. Inwerkingtreding Omgevingswet

Op pagina 5 staat de volgende passage: "Naar verwachting treedt de Omgevingswet in 2019 in werking". Gelet op de omvang, complexiteit en deels gevoeligheid van de onderdelen van het omgevingsrecht dat gelijktijdig met de Omgevingswet in werking moet treden, adviseert ondergetekende hier iets voorzichtiger te formuleren. Dat zou bij voorbeeld als volgt kunnen: " Volgens de laatste planning die door de Rijksoverheid in mei 2016 is genoemd, treedt de Omgevingswet naar verwachting in 2019 in werking".

2.4. Strekking evaluatie

Op pagina 6 staat de volgende passage: "Drie jaar na vaststelling van de SVREZL is een tussentijdse evaluatie van het beleid voorzien. Afhankelijk van de resultaten houden de gemeenten zich het recht voor te komen tot een wijziging van de doelen en instrumenten uit de SVREZL. Het kan gaan om een aanscherping of aanpassing op niveau van de subregio of op niveau van Zuid-Limburg als geheel". Ondergetekende is van mening dat deze passage - wellicht onbedoeld - zo kan worden

gelezen dat gemeenten die na 3 jaar tot het oordeel komen dat zij zich niet langer gebonden wensen te achten aan de opgave die op grond van de structuurvisie op hen rust, het recht hebben (delen van) de structuurvisie in het vervolg naast zich neer te leggen. Indien dit zo zou zijn is de eerste zin van de opvolgende alinea, waar staat dat de structuurvisie “een voor overheden bindende basis voor de uitvoering” legt, ook maar van beperkte betekenis.

Ter voorkoming van onduidelijke situaties rondom de evaluatie adviseert ondergetekende om duidelijke criteria te formuleren waaraan bij de evaluatie zal worden getoetst en aan de hand waarvan zal worden beoordeeld in hoeverre het in de structuurvisie neergelegde beleid eventueel aanpassing en wat die aanpassingen dan kunnen zijn.

2.5. Disclaimer

Op pagina 21 is een disclaimer opgenomen met de volgende tekst: “De onderstaande procesboom geeft aan hoe omgegaan dient te worden met nieuwe initiatieven en initiatieven voor gebruikswijzigingen. De procesboom is het startpunt om binnen Zuid-Limburg en de regio’s te komen tot een gezamenlijke werkwijze in het beoordelen van initiatieven. Er kunnen zich echter situaties voordoen die niet staan omschreven in de procesboom. De regiogemeenten verbinden zich aan het principe dat wanneer zich rond initiatieven situaties voordoen waarin de procesboom niet voorziet, zij deze situaties voorleggen op het niveau van de subregio en de regio”.

Ondergetekende betwijfelt of deze disclaimer een positieve meerwaarde heeft. De beslisboom waarnaar in de disclaimer wordt verwezen is naar de mening van ondergetekende zodanig opgezet, dat het niet gemakkelijk is om een situatie te bedenken die niet past in de beslisboom. Gelet hierop is de disclaimer overbodig. Iets anders is dat de disclaimer ook zo zou kunnen worden gebruikt dat een gemeente zich op de disclaimer beroept om een situatie van gebruikswijziging als uniek te bestempelen, terwijl de betreffende qua kenmerken wel degelijk past binnen de beslisboom.

2.6. Voorzienbaarheid en het wegbestemmen van onbenutte plancapaciteit

Op pagina 36 wordt bij het wegbestemmen van onbenutte plancapaciteit opgemerkt: “We spreken van het creëren van voorzienbaarheid”. Ondergetekende adviseert om dit iets scherper te formuleren en aan te geven: “Ter voorkoming van succesvolle planschadeclaims is het cruciaal dat het wegbestemmen voorzienbaar wordt gemaakt”.

2.7. Voorzienbaarheid en het intrekken van vergunningen

Op pagina 36 wordt verder gesproken van het intrekken van onbenutte omgevingsvergunningen voor de segmenten. Ook daaraan wordt toegevoegd: “We spreken van het creëren van voorzienbaarheid”.

Ondergetekende merkt hierbij op dat het intrekken van een verleende, maar onbenutte omgevingsvergunning ten behoeve van het bouwen een discretionaire bevoegdheid is van het college van B en W indien gedurende de termijn die daartoe in de vergunning is bepaald (doorgaans 26 weken) geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning, zo is bepaald in artikel 2.33, lid 2, aanhef en onder a Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Het intrekken van een omgevingsvergunning ontbreekt bij de opsomming van oorzaken van planschade in artikel 6.2 Wro. Dit betekent dat het intrekken van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk niet kan leiden tot planschade. Het creëren van voorzienbaarheid is dat ook niet aan de orde.

Bij de bevoegdheid om na ommekomst van de wettelijke termijn tot intrekking van de omgevingsvergunning in te gaan past nog wel de kanttekening dat het louter intrekken van de vergunning niet voldoende is om de bouwtitel te laten vervallen. Zolang de onderliggende planologische maatregel (doorgaans het bestemmingsplan) niet tevens wordt gewijzigd, zal namelijk een bouwtitel blijven bestaan en kan een initiatiefnemer opnieuw een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk aanvragen, die vervolgens door het college moet worden verleend, indien er overigens geen gronden zijn om de vergunning te weigeren. Indien het risico van het indienen van een nieuwe aanvraag aanwezig is, zal de gemeente dan ook gelijktijdig met het intrekken van de omgevingsvergunning een wijziging van het bestemmingsplan moeten starten middels het nemen van een voorbereidingsbesluit.

Iets anders is dat wegbestemmen zonder het intrekken van vergunningen volgens jurisprudentie van de Raad van State geen consistent beleid is. Het verdient naar de mening van ondergetekende aanbeveling om beide noties in de structuurvisie te noemen.

2.8. Privaatrechtelijke aspecten

Eveneens op pagina 36 wordt ten aanzien van privaatrechtelijke aspecten vermeld dat het aanbeveling verdient om “privaatrechtelijke overeenkomsten op ongewenste nieuwbouwlocaties daar waar mogelijk te ontbinden. We spreken van het afwegen van privaatrechtelijke contracten”. In een voetnoot wordt daarbij verder nog aangetekend: “We spreken van het afwegen van privaatrechtelijke contracten, waarbij economische schadeclaims voorkomen moeten worden. Dit vraagt om zorgvuldige processen. De wijze waarop deze processen vormgegeven moeten worden, hangt af van de aard van deze overeenkomsten”.

Ondergetekende adviseert deze teksten enigszins te nuanceren. Het verdient zeker niet altijd aanbeveling voor gemeenten om in eerste instantie te onderzoeken of een overeenkomst kan worden ontbonden. Waar het in essentie om gaat is of de gesloten overeenkomst in het licht van alle bepalingen in de betreffende overeenkomst en de manier waarop tot op dit moment uitvoering is gegeven aan de overeenkomst, mede gelet op waar partijen vanuit gingen bij het aangaan van de overeenkomst, de gemeente de ruimte biedt om niet langer planologische medewerking te verlenen aan het in stand houden van onbenutte plancapaciteit. Als dat zo is zo het uiteindelijk wel neerkomen op ontbinding van de overeenkomst, maar het initiatief hoeft daarvoor niet bij de gemeente te liggen.

2.9. Termijn van voorzienbaarheid

Op pagina 37 wordt gesproken van het respecteren van ongewenste bestemmingen buiten de hoofdstructuur. Alleen bij leegstand van minimaal drie jaar worden deze wegbestemd. De termijn van drie jaar komt overigens ook voor op pagina 43 (in Bijlage A). Daar staat: “Gemeenten limiteren de houdbaarheid van ongebruikte plantitels buiten concentratiegebieden in het bestemmingsplan met een looptijd van drie jaar. Na drie jaar kunnen voorheen publiekrechtelijk harde plannen voor een bepaalde functie worden herbestemd naar een andere bebouwde of onbebouwde bestemming”. In een voetnoot wordt daarbij nog aangetekend: “Deze termijn is gebaseerd op jurisprudentie en wordt naar verwachting in de Omgevingswet verder verankerd”.

Ondergetekende vindt deze termijn van drie jaar onnodig voorzichtig, juist met het oog op de beschikbare jurisprudentie. Op basis daarvan kan worden aangenomen dat een termijn van minder dan een jaar in dit verband als een redelijke termijn kan worden aangemerkt¹. In de literatuur wordt in dit verband nog opgemerkt: “Bij een rauwelijkse wijziging van het planologisch regime, bijvoorbeeld via een niet vooraf aangekondigd voorbereidingsbesluit, kan een aanvrager geen passieve risicoaanvaarding worden verweten omdat hem niet gedurende een redelijke termijn de mogelijkheid was gegeven om beoogde bouw- en gebruiksmogelijkheden conform het geëcarteerde regime te benutten².”

Bij complexe projecten kan eventueel een langere termijn worden aangehouden. Op grond van bij de Thematische Structuurvisie Kantoren van de provincie Utrecht is een termijn van 1,5 jaar aangehouden voor het creëren van voldoende voorzienbaarheid om t.z.t. een provinciaal inpassingsplan vast te stellen waarmee nieuwbouwmogelijkheden voor kantoren in gemeentelijke bestemmingsplannen daadwerkelijk worden geschrapd. Het betreft daarbij ook locaties waar de bouw van complexe projecten onmogelijk wordt gemaakt³.

2.10. Schappen van gebruiksmogelijkheden bij bestaand vastgoed

De in paragraaf 2.9 van deze notitie aangehaalde passage in verband met de termijn van voorzienbaarheid had daar betrekking op de herbestemming van bestaand vastgoed.

¹ ABRS, 18 januari 2006, zaaknr. 200502620/1 (Enschede). Het ging in deze casus om een termijn van 11 maanden. In een andere zaak (ABRS 10 november 2010, zaaknr. 201001810/1/H2) (Meerssen) werd een periode van bijna 10 maanden naar redelijkheid voldoende geacht om een concreet bouwplan in te dienen.

² J.W. van Zundert, Ruimtelijk bestuursrecht (losbladige uitgave), band 2, Commentaar op art. 6.3 Wro, aant. 2.1, suppl. 363 (september 2008).

³ <https://www.provincie-utrecht.nl/actueel/nieuwsberichten/@303570/tsk-vastgesteld/>. Ondergetekende is als adviseur betrokken bij de Utrechtse kantorenaanpak.

Ondergetekende adviseert om in de structuurvisie helder tot uitdrukking te brengen dat er belangrijke verschillen zijn tussen het wegbestemmen van ongebruikte bouwmogelijkheden op onbebouwde gronden enerzijds en het herbestemmen van bestaand vastgoed anderzijds.

In het eerste geval kan (nadat gedurende een voldoende termijn sprake is geweest van voorzienbaarheid en de eigenaar heeft stilgezeten), worden wegbestemd zonder planschaderisico en dan is het beleid in principe succesvol uitgevoerd. In het tweede geval lost herbestemming op zichzelf niet zoveel op, omdat het betreffende pand al (lange tijd) niet meer werd gebruikt voor de inmiddels ook ongewenste bestemming en een nieuwe, wel gewenste bestemming alleen gerealiseerd wordt indien de private eigenaar daaraan behoefte en daarvoor de financiële middelen heeft. Zo lang dat niet het geval leidt herbestemming op zichzelf niet tot het gewenste beleidsdoel. Voor het behalen van dat doel is nodig dat er een (aan de herbestemming voorafgaande) afspraak met de eigenaar c.q. een andere investeerder wordt gemaakt, waarin de marktpartij de bereidheid uitspreekt de nieuwe bestemming te zullen realiseren. Het verdient naar de mening van ondergetekende dan ook aanbeveling om de beschikbaarheid een investeerder toe te voegen aan de voorwaarden voor herbestemming onder punt 5 op pagina 37 van de structuurvisie. Voor alle duidelijkheid is het ook goed om expliciet aan te geven dat het hier cumulatieve voorwaarden betreft.

2.11. Eventuele provinciale maatregelen

Op pagina 37 wordt ingegaan op eventuele provinciale maatregelen. Daarover wordt in de tekst het volgende opgemerkt: “Als er niet wordt afgestemd en ingestemd conform de procesbomen, kan de provincie Limburg haar wettelijk instrumentarium (Instructieregels voor bestemmingsplan of omgevingsplan in amvb/verordening ruimte of (onder de Omgevingswet: de Omgevingsverordening) inzetten om de belangen voor het functioneren van de ruimtelijke economie in Zuid-Limburg te borgen”. In een voetnoot wordt daarbij aangetekend: “Onder de Omgevingswet wordt het inpassingsplan vervangen door een projectbesluit voor projecten dat een directe wijziging in het bestemmingsplan/omgevingsplan kan betekenen. Daarnaast geldt in plaats van de reactieve aanwijzing onder de Omgevingswet een reactieve interventiebevoegdheid om (delen van) een bestemmingsplan/omgevingsplan buiten werking te stellen”.

Ondergetekende adviseert deze passages te integreren en daarbij ook iets preciezer te formuleren. Naar huidig recht kan de provincie bij ingrijpen kiezen tussen een proactieve aanwijzing en een inpassingsplan. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verdwijnt het inpassingsplan als planfiguur zonder dat daarvoor een vergelijkbare planfiguur terugkomt. Voor de proactieve aanwijzing komen (proactieve) instructieregels in de plaats.

2.12. De status van Bijlage A

Bijlage A beschrijft diverse mogelijke instrumenten voor het behalen van de doelen van de structuurvisie. Uit zowel de typering van deze instrumenten op pagina 39 als uit de opsomming op pagina 41 blijkt dat het gaat om een veelheid aan instrumenten met een grote onderlinge verscheidenheid, soms geheel verschillende werking op een verschillende kans dat daadwerkelijk toepassing ervan zal plaatsvinden (en wordt immers over ‘mogelijke instrumenten gesproken’) en wat daarvan dan het effect zal zijn.

Een en ander maakt dat bijlage A een sterk afwijkend karakter draagt ten opzichte van de hoofdtekst van de structuurvisie en ook ten opzichte van de andere bijlagen. In de hoofdtekst en de andere bijlagen gaat het om ondersteunende teksten daarbij. Dit brengt ondergetekende tot de aanbeveling om Bijlage A geen deel uit te laten maken van de structuurvisie, maar het document - zonder vast te stellen - te beschouwen als een ambtelijk document waarvan bij de uitvoering van structuurvisie desgewenst gebruik kan worden gemaakt, zoals dat ook bij andere kennisbronnen zal gebeuren.

Desalniettemin plaatst ondergetekende bij enkele onderdelen uit bijlage A in de paragrafen 2.13 tot en met 2.15 enkele kanttekeningen om te voorkomen dat bij het raadplegen van de tekst op een later moment op onderdelen een verkeerde indruk zou kunnen ontstaan.

2.13. Plantitels

Op pagina 42 wordt over plantitels onder meer opgemerkt: “Limitatieve plantitels: omgevingsvergunning en andere plantitels in het bestemmingsplan”. Op pagina 43 staat over

plantitels: “Een plantitel is de grondslag waarop een initiatiefnemer kan komen tot de ontwikkeling van vastgoed. In Nederland gaat het om de combinatie van een bestemmingsplan dat het betreffende gebruik toestaat, en een goedgekeurde omgevingsvergunning. Wanneer deze titels niet gebruikt worden door de initiatiefnemer vervalt de titel, volgens het principe: ‘use it or lose it’. Dit is een manier om te voorkomen dat er veel plantitels blijven bestaan terwijl de initiatiefnemer hier nog niet mee aan de slag gaat en zo onnodige planologische ruimte opslokt. Het haalt als het ware de lucht uit de plannen”.

Ondergetekende is van oordeel dat deze passages onvoldoende scherp aangeven wat plantitels ion juridische zin zijn en wat het schrappen van plantitels in die zin betekent. Plantitels, vaker aangeduid met bouwtitels, zijn bouwmogelijkheden op grond van een bestemmingsplan. Het betekent dat omgevingsvergunning voor het bouwen kan worden aangevraagd (al dan niet na uitwerking bij globale bestemmingsplannen of na wijziging ingeval van een in het plan opgenomen wijzigingsbevoegdheid). Door de bouwmogelijkheden (gedeeltelijk) als gemeente (of in bepaalde gevallen als provincie) te schrappen vervallen deze mogelijkheden. Het zomaar verliezen ervan kan dus niet. Een denk hierbij aan het thema voorzienbaarheid.

2.14. Verhandelbare ontwikkelingsrechten

Op pagina 44 wordt gesproken over verhandelbare ontwikkelingsrechten. Ondergetekende wil ter voorkoming van misverstanden benadrukken dat over (de wenselijkheid van) dit fenomeen met enige regelmaat in de literatuur wordt gesproken, maar dat dergelijke rechten in ons huidige rechtsstelsel niet bestaan. Wat wel bestaat is dat diverse (markt)partijen zich contractueel kunnen verbinden bepaalde vastgoedtransacties aan te gaan (waaronder ruil), met als doel bepaalde locaties wel en andere juist niet te ontwikkelen. De gemeente (en dat kunnen ook meerdere gemeenten zijn) kunnen zich daarbij verbinden om aansluitend aan de beoogde transacties de gewenste bestemmingen planologisch vast te leggen middels een of meer planwijzigingen. Een dergelijke combi zou eventueel kunnen worden aangeduid als ‘verhandelbare ontwikkelingsrechten’, maar ondergetekende adviseert om het bovenstaande daarbij dan wel uitdrukkelijk aan te tekenen.

2.15. Herverkaveling

Stedelijke herverkaveling is momenteel evenmin wettelijk verankerd. De Omgevingswet zal een regeling kennen van stedelijke kavelruil, waarbij deze naam bewust lijkt te zijn gekozen om te benadrukken dat er sprake zal zijn van instrument voor en door eigenaren. Van een ‘ontwikkelingsmaatschappij’ of van een inbreng tegen waarde bij het huidige gebruik zal in die regeling zeker geen sprake zijn, terwijl dit wel uit de tekst op pagina 45 zou kunnen worden afgeleid. Geadviseerd wordt de tekst in bovenvermelde zin aan te passen.

2.16. Saldering

Bij het onderdeel saldering (Bijlage D) hebben de 18 gemeenten en de provincie aan het JEP, en daarmee aan ondergetekende, een aantal concrete vragen voorgelegd. Deze vragen zullen hierna worden beantwoord in de volgorde waarin deze op pagina 64 zijn gesteld.

Vraag 1:

Het publiekrechtelijk mogelijk maken van salderingsarrangementen kan in het bestemmingsplan worden gezeurd op het niveau van het bestemmingsplan. Een bestemmingsplan heeft echter vrijwel altijd betrekking op één of twee gemeenten. Het is de vraag of op niveau van de subregio de structuurvisie voldoende basis is voor het mogelijk maken van subregionale salderingsarrangementen (waarbij leegstaande meters uit de markt worden genomen ten faveure van nieuwe ontwikkelingen elders, door het aanwijzen van benuttingsgebieden (alle concentratiegebieden, waar alleen kan worden toegevoegd met onttrekkingen uit transitiegebieden)).

Reactie:

Het uit de markt halen van capaciteit als onderdeel van een salderingsarrangement kan alleen plaatsvinden door harde capaciteit daadwerkelijk te schrappen. Dit kan alleen door een bestemmingsplanwijziging. Dat voor een gemeentegrens overstijgend arrangement de (parallele) aanpassing van verschillende bestemmingsplannen in meerdere gemeenten noodzakelijk is behoeft overigens geen bezwaar te zijn. Gemeenten kunnen hierover privaatrechtelijk procedureafspraken maken en daarna daarnaar handelen.

Vraag 2:

Uitgangspunt is: zoveel mogelijk op subregionaal niveau de volgorde van de stappen organiseren: in principe veegplan als eerste stap, per subregio verdere prioriteiten maken. Risico van willekeur als de ene gemeente het wel doet en de andere het niet, wat betekent dit voor de derdenwerking?

Reactie:

Als een of meer gemeenten niet of onvoldoende meewerken met het veegplan, ontstaat geen marktevenwicht, wat het benutten van kansrijke projecten belemmert omdat dan sprake blijft van een ladder-blokkade.

Vraag 3:

Verkend moet worden of het salderen met meters publiekrechtelijke bestemming die niet in gebruik zijn of waren met deze bestemming niet verwachtingswaarde creëert die er later met een veegplan weer uit gehaald moet worden.

Reactie:

Het schrappen van plannen voor kansrijke herbestemmingen, door welke plannen verwachtingswaarde was ontstaan is niet gevoelig voor planschade. Als er eenmaal een kansrijke bestemming wordt toegekend dan zal dat, naar ondergetekende veronderstelt, gebeuren op een moment dat duidelijk is dat de betreffende locatie in eigendom is van een partij die bereid en in staat is om overeenkomstig de gegeven bestemming te investeren.

Vraag 4:

Een goede juridische en procedurele borging van het veegplan is belangrijk, bijvoorbeeld ook in de volgorde van de inzet van instrumenten (eerst veegplan, dan ruilarrangementen toestaan?). Een vergelijkbare vraag is: of saldering tussen supermarkten voldoende publiekrechtelijk geborgd kan worden. Privaatrechtelijk kan dit wel, zie ook het Parkstadconvenant rond supermarkten.

Reactie:

Cruciaal is inderdaad dat wordt gestart met het veegplan. Dat plan creëert weer marktevenwicht en maakt zo de weg vrij voor salderingsarrangementen. In lijn hiermee markt ondergetekende nog op dat, waar op pagina 60 wordt gesteld dat het uitgangspunt is dat de structuurvisie met het salderen voorkomt "dat er netto nog extra planologische ruimte wordt toegevoegd" niet zo kan worden gelezen dat er al kan worden gesaldeerd voordat het marktevenwicht is bereikt (door middel van een veegplan dat door alle gemeenten conform de structuurvisie wordt vastgesteld).

Saldering tussen supermarkten (in de zin van de ene wegbestemmen en de andere handhaven/nieuw toelaten) kan prima als het arrangement onderliggend privaatrechtelijk is geborgd.

Vraag 5:

Hoe om te gaan met wijzigingsbevoegdheden in relatie tot planschade? En moeten we dit zien als harde of als zachte plancapaciteit in termen van het bestemmingsplan?

Reactie:

Wijzigingsbevoegdheden vormen vanuit het perspectief van planschade zachte plancapaciteit. Op de uitoefening van een wijzigingsbevoegdheid bestaat in publiekrechtelijke zin geen recht. Er wordt dan ook geen recht ontnomen wat zou kunnen leiden tot planschade.

Vraag 6:

Er is nog ruimte in een tweede tranche pilots Omgevingswet. We willen de (uitvoering van de) structuurvisie hiervoor inbrengen bij het Rijk.

Reactie:

Deze vraag is niet zozeer ene aan het JEP gerichte kennisvraag, maar een beleidsvraag aan het Rijk. Ondergetekende adviseert deze vraag opnieuw via de daartoe geëigende beleidslijn te stellen.

Naaldwijk, 24 mei 2017

Prof. dr. ir. A.G. Bregman