

Het terugdringen van planologische overcapaciteit en het risico van (plan)schade.

Inleiding.

De gevolgen van de gewijzigde economische omstandigheden en de veranderde demografische ontwikkelingen zijn ook voor de plannen van de provincie van belang. Enerzijds omdat daarmee in plannen rekening moet worden gehouden, anderzijds omdat de provinciale plannen bepalend en kunnen zijn voor gemeenten bij terugdringen van overcapaciteit.

In dit memo wordt ingegaan op de notitie van de heer Bregman, opgesteld voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, waarin hij de mogelijkheden verkent tot terugdringen van planologische overcapaciteit en het risico van (plan)schade. Verder wordt aangegeven op welke wijze zijn oplossingen voor de provincie van belang kunnen zijn.

De heer Bregman heeft op 21 maart aan de hand van sheets een inleiding gehouden waar zijn notitie uitgebreid is toegelicht. De sheets zijn als bijlage1 toegevoegd.

Belangrijkste conclusie voor de provinciale praktijk: als concreet op locatieniveau verstedelijking onmogelijk moet worden gemaakt, creëer dan in de nieuwe Provinciale Structuurvisie voorzienbaarheid voor degenen die door bestemmingsplanwijziging schade lijden.

In de koersnotitie kan worden onderzocht tot op welk detailniveau de overcapaciteit in plannen moet worden onderzocht.

Het creëren van voorzienbaarheid zou kunnen betekenen dat ontwikkelingen toch plaatsvinden op plekken waar we dat eigenlijk niet wenselijk achten.

De heer Bregman heeft in zijn inleiding aangegeven, dat hij de kans dat ook daadwerkelijk zal worden gebouwd niet heel groot acht en wel met name om de volgende redenen:

- ook voor eigenaren en projectontwikkelaars is het economisch tij niet bepaald gunstig;
- een bouwaanvraag moet voldoende concreet zijn en alleen betrekking hebben op dat wat er ook gebouwd mag worden;
- indienen van een schetsplan is niet voldoende;
- als een voldoende concrete bouwaanvraag moet worden gehonoreerd, wordt een omgevingsvergunning verleend;
- de omgevingsvergunning moet binnen een half jaar worden gebruikt: is dat niet het geval dan kan de gemeente die weer intrekken. Dan moet wel direct worden begonnen met de procedure tot wijziging van het bestemmingsplan;
- tegenzittende economische omstandigheden of andere omstandigheden die in de risicosfeer van de eigenaar liggen, doen niet af aan passieve risicoaanvaarding;
- onbekendheid met eigen bouw mogelijkheden ook niet.

Op grond van deze argumenten zou het dan ook niet storm lopen met de aanvragen voor omgevingsvergunningen.

Hieronder wordt op de afzonderlijke sheets ingegaan.

Planschade ex. afdeling 6.1 Wro.

Sheet 3: Planschade en overige schade.

Planschade is de schade die eigenaren ondervinden na wijziging van bestemmingsplannen en andere planologische maatregelen. De maatregelen (oorzaken) staan limitatief opgesomd in art. 6.1, lid 2 Wro.

- Voor de bepaling van de schade wordt een vergelijking gemaakt tussen het oude en het nieuwe planologische regime en wat in beide gevallen maximaal mogelijk is.
- Vervolgens wordt er gekeken of de schade door de overheid zou moeten worden vergoed: bijvoorbeeld of het inkomensderving of vermindering waarde van een onroerende zaak is, is er geen sprake van risicoaanvaarding, is de schade niet anderszins verzekerd enz.

Daarnaast is soms sprake van schade, voortvloeiend uit contracten. Daarop wordt bij sheet 10 t/m 14 ingegaan.

Sheet 4 en 5: Wettelijke regeling: art. 6.1 Wro.

B&w kennen degene die in de vorm van inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het 2^e lid genoemde oorzaak op aanvraag een tegemoetkoming toe voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

Toekennen van een schadevergoeding is niet vrijblijvend: als aan de voorwaarden van de wet is voldaan moet een tegemoetkoming in schade worden verleend. Het gaat alleen om de twee genoemde vormen van schade, andere schade komt in dit kader niet voor vergoeding in aanmerking.

Het 2^e lid van art. 6.1 Wro somt de oorzaken op, te beginnen met onder a: het bestemmingsplan, inpassingsplan, planwijziging, -uitwerking, nadere eis, omgevingsvergunning in strijd met bp, provinciale verordening, Barro etc.

Er moet een aanvraag om schadevergoeding zijn gedaan en de gemeente kent een tegemoetkoming toe, dus niet vergoeding van de gehele schade. Mag niet gaan om binnen het normaal maatschappelijk risico vallende schade. Voorzienbaarheid en mogelijkheden om schade te beperken of voorkomen moet de gemeente ook bij beoordeling betrekken.

Tenslotte moet verband aantoonbaar zijn als wordt gesteld dat de schade anderszins is verzekerd, bijv. uit contract moet duidelijk zijn dat schade is verdisconteerd.

Sheet 6 en 7: Oorzaken van planschade bij herbestemmen.

De heer Bregman geeft in deze sheets in het algemeen aan wat in beginsel de gevolgen zijn van het wegbestemmen van bouwtitels. Er is schade, maar of ook daadwerkelijk een tegemoetkoming in die schade moet worden verleend, hangt af van de al eerder genoemde vergelijking tussen het oude en het nieuwe regime en of geen sprake is van voorzienbaarheid of risicoaanvaarding.

Wegbestemmen bouwtitels	Gevolgen
Directe bouwtitels: gedetailleerde bestemmingen of globale eindplannen	Planschade.
Indirecte bouwtitels: uit te werken bestemmingen	Planschade: er is een uitwerkings <i>plicht</i> , en dus zekerheid dat die uitwerking zich zal voordoen.
Voorwaardelijke bouwtitels: gaan pas spelen na gebruik van de wijzigingsbevoegdheid	Geen planschade.

Sheet 8: Mogelijkheden om planschade te "vermijden".

Zonder meer (rauwelijks) wegbestemmen kan niet zonder - soms vergaande financiële - gevolgen. In een aantal gevallen kan een beroep op planschade geen succes hebben. Twee begrippen zijn daarbij cruciaal:

- A. voorzienbaarheid en
- B. risicoaanvaarding.

Ad A. Voorzienbaarheid:

1. een beoogde bestemmingsplanwijziging is kenbaar: er moet een concreet signaal van overheidswege openbaar bekend zijn gemaakt.
2. er is een voldoende lange benuttingstermijn geweest om toch van de bestaande gunstige mogelijkheden gebruik te maken: hangt af van het soort project, maar voor woningbouw is 1,5 maand te kort maar bijna 7 maanden genoeg. De heer Bregman gaat uit van een jaar en dat is voor de te volgen procedures ook een meer reële termijn. De benuttingstermijn geldt alleen als er ook daadwerkelijk bouwvergunning kan worden verleend. Er mag geen sprake zijn van voorbereidingsbescherming.
3. er geen voldoende concreet initiatief is ontwikkeld: geen schetsplan, maar bouwaanvraag. Ook een zienswijze indienen is niet voldoende.

Ad B: Risicoaanvaarding.

Kan worden onderverdeeld in twee aspecten:

1. Actieve risicoaanvaarding: ten tijde van aankoop onroerende zaak of andere investeringsbeslissing bestond voor een redelijk denkend en handelend koper aanleiding om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse in ongunstige zin zou veranderen. Moet objectiveerbaar zijn. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als er al een ontwerpbestemmingsplan is, of er een ontwerp structuurvisie ter inzage heeft gelegen waarin de "ongunstige" wijziging is opgenomen. Op deze vorm van risicoaanvaarding kan de overheid eigenlijk geen invloed uitoefenen: iemand doet wel of geen onderzoek naar eventuele nieuwe planologische mogelijkheden, maar als dat wel wordt gedaan moet iemand goed en volledig worden voorgelicht.
2. Passieve risicoaanvaarding: daarvan is sprake wanneer als gevolg van een planologische maatregel voorheen bestaande gunstige bouw- of gebruiksmogelijkheden zijn komen te vervallen en belanghebbende had iets kunnen doen maar heeft stilgezeten. Dat stilzitten is in principe niet te beïnvloeden door gemeenten. Wat wel mogelijk is, is dat voorzienbaarheid wordt georganiseerd, zoals hiervoor onder ad A is opgeschreven. Deze vorm van risicoaanvaarding biedt gemeenten de beste kansen om planschade te voorkomen.

Aan de gemeente én aan de provincie
de opgave om voorzienbaarheid te organiseren.

Dat betekent concreet, dat in de nieuwe PSV wordt aangegeven wat de beleidswijzigingen zijn en hoe die gaan uitpakken. Hoe concreter hoe beter. Eigenaren van gronden moeten uit de nota kunnen afleiden of maatregelen ook van toepassing zijn op hun grond. Het voorschrijven van toepassing van de SER-ladder is bijvoorbeeld niet concreet genoeg.

- algemeen: beleidswijziging zodanig, dat de grote uitbreidingsmogelijkheden voor woningbouw, bedrijventerreinen, kantoren en detailhandel worden geschrapt.
- voor welke delen van Zuid-Holland geldt dat: geheel Z-H of alleen bepaalde delen.
- per deelgebied, bijvoorbeeld Krimpenerwaard of Groene Hart, meer concreet aangeven welke locaties het betreft.
- als er sprake is van kleinere percelen die niet aaneengesloten liggen, zal een meer persoonlijke benadering van de eigenaren nodig zijn.

In de meeste gevallen gaat het om grotere ontwikkelingen die zijn vastgelegd in de PSV, zodat niet zozeer tot op perceelsniveau hoeft te worden bekendgemaakt, maar kan worden volstaan met de aanduiding van de nieuw geplande woonwijken, bedrijventerreinen of kantoorontwikkelingen. In een aantal gevallen zal dat gedetailleerder moeten. Op dit moment wordt in het kader van de herziening van de PSV onderzocht of en zo ja hoe dat kan worden ingevuld.

Sheet 9: Stappenplan om voorzienbaarheid te organiseren.

Het volgende stappenplan is nogal kort door de bocht: doe dit en alles gaat goed. Dat is natuurlijk niet gegarandeerd. Maar als de procedure met de nodige zorgvuldigheid wordt gevoerd is er een goede kans op succes.

Stap 1.

Stel een Structuurvisie, Krimppnota of Woon- en Leefbaarheidsplan, althans een nota met een herkenbare naam vast, stel in de nota concrete stappen (wegbestemmen) in het vooruitzicht en laat helder zijn waar, dus op welke locaties, dit allemaal kan gebeuren.

Geef een interview voor het plaatselijke blaadje.

Het moet daarom gaan om:

- een openbaar bekendgemaakt stuk: dus publiceren en interviews geven;
- van overheidswege en
- het moet voldoende concreet zijn. Jurisprudentie daarover is streng, hoe concreter hoe beter is het uitgangspunt.

Stap 2.

Breng een ontwerpbestemmingsplan in procedure. Dit is met name van toepassing voor gemeenten, maar een gemeente kan wel bekendmaken dat zij zich het provinciale beleid zoals dat is bekendgemaakt eigen maakt.

Neem ongeveer een jaar de tijd tussen stap 1 en stap 2.

Overeenkomsten.

Naast de planschade op grond van de Wet ruimtelijke ordening krijgt een gemeente vaak te maken met andere schade: die voortvloeit uit contracten. Die zijn voor de provinciale praktijk minder interessant, maar voor de volledigheid wordt hieronder toch een aantal tips en trucs opgenomen, die door de heer Bregman daarvoor zijn gegeven.

Gemeenten zijn inmiddels ook wel (in elk geval globaal) op de hoogte van de meeste mogelijkheden. Ze worden ook binnen de afdeling RWB verspreid, zodat de regioaccounts ze kunnen meenemen bij de vooroverleggen met de gemeenten.

Sheet 10 en 11: schade wegens niet nakomen overeenkomst.

Het voorgaande is vooral relevant voor situaties wanneer tussen gemeente en grondeigenaar geen contract bestaat. In de praktijk gaat het dan om kleine kavels met hier en daar een bouwtitel.

Voor de grotere bouwkavels is vaak tussen gemeente en projectontwikkelaar een contract gesloten. Gedacht moet worden aan gronduitgiftecontracten, bouwclaimovereenkomsten en PPS-overeenkomsten, die allemaal in de gouden tijden zijn aangegaan.

Hieronder kort enkele opmerkingen/argumenten die (met beleid) te gebruiken zijn bij gesprekken met gemeenten. Daarbij moet worden opgemerkt dat niet alle contracten gelijk zijn, dus dat niet alle tips onverkort van toepassing kunnen zijn.

Sheet 12 en 13: voorkomen schade wegens niet nakomen overeenkomst.

1. Contracten bevatten vaak overwegingen: de uitgangspunten voor opstelling van het contract en de mogelijkheden om eventueel te wijzigen. Pas daarna komen de bepalingen waarin de verplichtingen van de contractspartijen over en weer zijn opgenomen. De uitgangspunten kunnen een aanknopingspunt bieden om een ander, meer realistisch contract te sluiten.
2. Als in het contract een einddatum is opgenomen, bijvoorbeeld: partijen beogen afronding op 1-1-20.., dan is onderhandeling over nieuwe voorwaarden op basis daarvan mogelijk. Als de einddatum al is verstreken terwijl het beoogde resultaat niet is gehaald ligt dat voor de hand. Maar ook in geval de einddatum nog in de toekomst ligt, kan bij onderhandelingen worden gezien of de einddatum gezien de doelen nog haalbaar is.
3. In de meeste gevallen bevat een contract voor de gemeente een inspanningsverplichting, die inhoudt dat de gemeente de nodige planologische ruimte zal scheppen én houden om bepaalde ontwikkelingen mogelijk te maken. Die inspanningsverplichting wordt in de meeste gevallen wel beperkt door de bepaling, dat een en ander onverlet laat de publiekrechtelijke verplichtingen en bevoegdheden van de gemeente ... Dat is een mogelijk handvat voor overleg over een nieuw contract.
4. De grondeigendom kan een aanknopingspunt zijn. Een goede ruimtelijke ordening kan een argument zijn om eerst de grond van een gemeente te ontwikkelen. Dat is dan geen eigendomsplanologie.
5. In veel contracten zitten bepalingen over risicoverdeling: die moeten goed worden doorgenomen om te zien of daarin argumenten te vinden zijn voor een nieuw contract.
6. Soms is ook een artikel opgenomen over gewijzigde omstandigheden: dat is uiteraard een prima aanknopingspunt.
7. In een aantal gevallen wordt een planningsschema als bijlage opgenomen dat als aangrijpingspunt kan dienen. In de praktijk blijkt dat echter vaak niet te zijn opgesteld.