



ontwikkelrechte schrappen

In de jaren '70 zijn in Vlaanderen gewestplannen opgemaakt die het gehele territorium afdekken en vandaag de dag nog altijd gelden. Daarbij werden destijds zeer genereus ontwikkelrechten gecreëerd. In het kader van de 'betonstop' of 'bouwshift' moet de ruimteconsumptie voor verstedelijking teruggebracht worden van gemiddeld zeven hectare per dag vandaag naar nul in 2040. Voor het halen van deze doelstelling zal het noodzakelijk zijn om bestaande, nog niet benutte ontwikkelrechten in de gewestplannen te schrappen. De kans is klein dat dit zonder planschadeclaims, en daarmee allicht ook hoge publieke lasten, zal kunnen verlopen. In Nederland heeft men inmiddels enige ervaring opgedaan met het wegnemen van nog onbenutte ontwikkelrechten of 'bouwtitels' op een manier die planschadeclaims moet verminderen dan wel elimineren. Die ervaringen willen we graag delen met het Vlaamse lezerspubliek.

Krimp en overaanbod: hoe lost Nederland het op?

ARJAN BREGMAN [INSTITUUT VOOR BOUWRECHT / RIJKSUNIVERSITEIT GRONINGEN, DEPARTEMENT STAATSRECHT, BESTUURSRECHT EN BESTUURSKUNDE]
EDWIN BUITELAAR [PLANBUREAU VOOR DE LEEFOMGEVING, SECTOR VERSTEDELIJKE EN MOBILITEIT UNIVERSITEIT UTRECHT, LEERSTOEL GROND- EN VASTGOEDONTWIKKELING]
HANS LEINFELDER [KU LEUVEN, FACULTEIT ARCHITECTUUR, P.PUL-RESEARCH GROUP]

Het Nederlandse systeem van planschade

Op basis van de regeling in de Nederlandse Wet Ruimtelijke Ordening kunnen personen die, in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak, schade lijden of zullen lijden als gevolg van een wijziging van het bestemmingsplan, een tegemoetkoming aanvragen bij de gemeente. Belangrijke randvoorwaarden zijn dat de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en dat de tegemoetkoming niet reeds voldoende op een andere wijze is verzekerd. Verschil met de huidige regeling in Vlaanderen is in ieder geval de administratieve afhandeling door de gemeente. Gelijkenissen tussen beide regelingen zijn de aanvaarding dat de schade niet volledig moet worden vergoed en dat de vergoeding niet mag gecumuleerd worden met andere compensaties.

Verder stelt dezelfde wet dat de gemeente in haar beoordeling van de te vergoeden schade rekening moet houden met de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak en met de mogelijkheden van de aanvrager om de schade te voorkomen of te beperken. In de eerste plaats moet een eigenaar of andere rechthebbende de planwijziging dus kunnen voorzien. Daarnaast moet hij, vanaf het moment dat hij kan weten dat de planwijziging eraan komt, een redelijke termijn hebben om alsnog gebruik te maken van de bouw mogelijkheden die het oude plan hem biedt. Dient de eigenaar gedurende die termijn geen bouwplan in, dan is er sprake van zogenaamde passieve risicoaanvaarding, oftewel riskant stilzitten. Als overheden met andere woorden planschadeclaims willen voorkomen, moeten ze mogelijke gedupeerden over de planwijziging duidelijk informeren én een aanvaardbare termijn vooropstellen waarbinnen deze personen nog initiatieven kunnen nemen.

De voorzienbaarheid moet kunnen worden afgeleid uit een formeel en openbaar stuk, waarin de beoogde planologische verandering voldoende concrete vorm heeft gekregen. Rechtspraak door de Nederlandse Raad van State¹ maakt duidelijk dat het tijdstip waarop een openbaar document in ontwerp 'ter visie' –

lees 'in openbaar onderzoek' – wordt gelegd en voor eenieder bekend wordt, moet worden beschouwd als het tijdstip waarop de termijn van de voorzienbaarheid start. Andere rechtspraak geeft aan dat een termijn van minder dan één jaar als redelijk kan worden aanzien².

Krimpen woningbouw: onbenutte ontwikkelrechten in Parkstad Limburg

Op 12 juli 2010 stelde het bestuur van de regio Parkstad Limburg³ het programma 'Naar een duurzaam vitale regio' vast. Dit document schatte in dat het aantal inwoners in de regio zou krimpen van bijna 270.000 in 1990 naar zo'n 180.000 in 2040⁴. Door middel van een pakket maatregelen die in dit Regioprogramma worden beschreven, hoopt de regio daarop in te spelen. Zo wil ze onder meer 10.000 woningen van slechte kwaliteit uit de markt halen en scholen met te weinig leerlingen sluiten.

Wat betreft de uitwerking van deze visie wijst het Regioprogramma erop dat ruimtelijk instrumentarium moet worden ontwikkeld dat de programmatische opgave ondersteunt: 'Veelal zal sprake zijn van het afbouwen van programma, dan wel functiewijziging, dat randvoorwaardelijk is voor een succesvolle uitvoering van het beleid. Daarbij denken we aan: de actualisatie van bestemmingsplannen, waarbij bestemmingsplanwijzigingen worden doorgevoerd, op een wijze die planschade zo veel mogelijk voorkomt.' Binnen Parkstad zijn diverse gemeenten sindsdien aan de slag gegaan om hun bestaande plannen aan te passen. Daarbij hebben ze nadrukkelijk aandacht gegeven aan voorzienbaarheid.

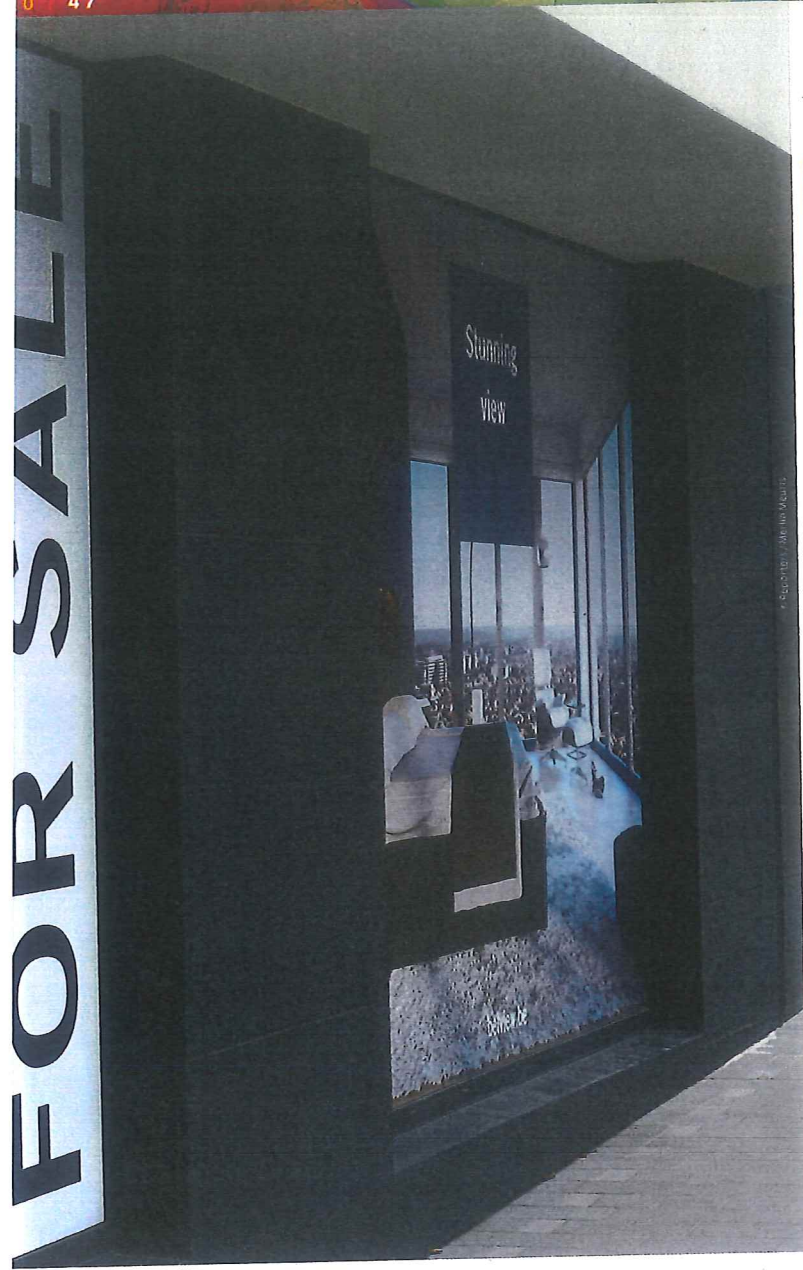
Bij de uitwerking van het beleid om evenwicht op de woningmarkt te bevorderen door overtollige plancapaciteit in bestemmingsplannen te schrappen, stuiten gemeenten echter op een

² ABR, 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.

³ Parkstad Limburg is een regionaal samenwerkingsverband van zeven gemeenten, waaronder de steden Heerlen en Kerkrade.

⁴ https://parkstad-limburg.lowcdn.com/wp-content/uploads/2017/06/PUB_RAP_2010_DEF-webversie.pdf?x58031

¹ ABR, 5 maart 2014, TBR 2014/120 (Planschade Teylingen).



extra complicatie. Voorzienbaarheid kan de gemeenten weliswaar vrijwaren van succesvolle planschadeclaims, maar daarmee is niet elk financieel risico geëlimineerd. Het voorkomen van alle risico's op schadeclaims is slechts zeker als tussen de gemeente en de belanghebbenden ook niet langs privaatrechtelijke weg afspraken zijn gemaakt over het creëren dan wel handhaven, door de gemeente, van planologische ontwikkelingsmogelijkheden. Dit is vooral de situatie bij ongebruikte bouwtitels in een geplande of lopende grootschaligere gebiedsontwikkeling. In de praktijk volgt bij dergelijke projecten het vaststellen van een bestemmingsplan immers vrijwel steeds op het sluiten van een overeenkomst tussen de gemeente aan publieke zijde en bouwers, ontwikkelaars, corporaties of andere marktpartijen aan private kant. De marktpartijen verlangen van de gemeente dat zij in deze overeenkomst maximale zekerheid biedt dat zij de noodzakelijke aanpassing van het planologisch kader daadwerkelijk zal doorvoeren en daarna in stand zal houden. Omdat een publiekrechtelijke procedure – door inspraak, 'zienswijzen' (op een ontwerpbestemmingsplan) en met name ook door beroep – met onzekerheid is omgeven, kan de gemeente in deze

Als overheden planschadeclaims willen voorkomen, moeten ze mogelijke gedupeerden over de planwijziging duidelijk informeren én een aanvaardbare termijn vooropstellen waarbinnen deze personen nog initiatieven kunnen nemen.

overeenkomst echter onvoldoende garanderen dat de bouwtitels effectief tot stand zullen komen en onherroepelijk zullen worden.

Zo'n inspanningsverplichting in een contract brengt met zich mee dat een gemeente niet zonder meer, na het creëren van voldoende voorzienbaarheid en een voldoende lange periode om de oude bestemming alsnog te realiseren, een woningbouw-mogelijkheid straffeloos kan beperken of annuleren door middel van herbestemming. Om te voorkomen dat een marktpartij met succes een schadeclaim wegens schending van de overeenkomst kan indienen, moet de gemeente er zeker van zijn dat, ook zonder het herbestemmen, de marktpartij niet meer tot realisatie van de woningen zal overgaan. Dit kan het geval zijn omdat die woningen volgens een tijdschema bij de overeenkomst al (lang) hadden moeten gebouwd zijn en/of omdat de marktvrage is weggevallen. Bij een krimpende woningmarkt zal het voor een gemeente vaak niet moeilijk zijn om dit aan te tonen. Al met al hebben de gemeenten binnen Parkstad de afgelopen jaren veel woningbouw-mogelijkheden wegbestemd, zonder dat dit heeft geresulteerd in succesvolle (plan)schadeclaims.

Overmaat op de kantorenmarkt: een inpassingsplan van de provincie Utrecht als schrapmiddel

In het afgelopen decennium hebben veel kantoorgebouwen in Nederland te maken gekregen met een (veel) grotere leegstand dan de gebruikelijke zogenaamde 'frictieleegstand' (grofweg vijf procent van de totale voorraad) in een normaal functionerende kantorenmarkt⁵. De provincie Utrecht is van mening dat dit probleem om een provinciale aanpak vraagt omdat de kantorenmarkt vooral een regionaal karakter heeft. De grote kantoorleegstand is dan ook de aanleiding geweest voor het vaststellen van de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028. Deze visie kondigt aan dat de provincie met gemeenten en andere partijen in overleg gaat om te komen tot afspraken over het terugdringen van de nog onbenutte plancapaciteit voor kantoren. Bovendien wil de provincie vooral stimuleren dat op bestaande kantorenlocaties kansen voor herontwikkeling, transformatie en functiewijziging worden benut. Dit heeft geleid tot het vaststellen van de Provinciale Aanpak Kantorenleegstand (PAK).

⁵ Zie: <https://themasites.pbl.nl/divergentie-kantorenmarkt/>



Leegstaande kantoren te Nieuwegein

De PAK bestaat uit een aantal stappen. De laatste twee daarvan betreffen de planologische uitwerking door de provincie: het opstellen van een Thematische Structuurvisie Kantoren (TSK) en het vaststellen van een inpassingsplan. Door middel van de TSK is voorzienbaarheid gecreëerd. Omdat het bij kantoren echter doorgaans gaat om relatief complexe bouwprojecten, waarbij de ontwikkeling van bouwplannen enige tijd in beslag neemt, is gekozen voor een voorzienbaarheidstermijn van anderhalf jaar in plaats van de doorgaans toereikende termijn van een jaar. Aansluitend is het provinciaal inpassingsplan vastgesteld. Het plan heeft eenzelfde bindende werking als een bestemmingsplan en wijzigt de bepalingen in de gemeentelijke bestemmingsplannen, zodat de bouw mogelijkheden voor nieuwe kantoren op de beoogde kantorenlocaties de gewenste inperking krijgen.

Hiermee is ongeveer 3,1 miljoen vierkante meter bruto vloeroppervlak (bvo) aan kantooruimte wegbestemd. Tegen het inpassingsplan is geen beroep ingesteld⁶ en tot op heden zijn bij de provincie geen verzoeken tot tegemoetkoming in planschade binnengekomen, maar dit kan nog tot vijf jaar na inwerkingtreding van het inpassingsplan⁷.

Lessen voor Vlaanderen

Het voorbeeld van het schrappen van woningbouwrechten in Parkstad Limburg en nog niet ontwikkelde kantoorruimtes in de provincie Utrecht geeft blijk van enige ervaring in Nederland met het wegnemen van ontwikkelrechten. Het laat tegelijk zien dat die ervaring beperkt is. Hier zijn ten minste twee redenen voor. Allereerst gaat het ook in de Nederlandse situaties om het wegnemen van toegekende rechten, en zo iets kan in een rechtstaat niet licht worden opgevat. Ook in Vlaanderen zal dit aspect ongetwijfeld de debatten over de eventuele invoering van voorzienbaarheid gaan beheersen. In de wetenschap dat de Vlaamse regering en het Vlaams parlement er in het op til zijnde instrumentendecreet net voor opteren om de planschadevergoeding voor grondeigenaars op te trekken, maakt het weinig waarschijnlijk dat een verregaand concept als voorzienbaarheid in Vlaanderen zal worden ingevoerd.

De tweede reden voor de nog beperkte toepassing in Nederland

is eerder praktisch van aard. Tot 2008 beschikten provincies (en het Rijk) niet over de bevoegdheid om, net als gemeenten, een bestemmingsplan (of inpassingsplan) vast te stellen. Hierdoor was het Utrechtse experiment voordien niet mogelijk. Onder de Nederlandse Omgevingswet, die op 1 januari 2022 in werking moet treden en die de Wet Ruimtelijke Ordening samen met vele andere wetten vervangt, komt de provinciale bevoegdheid voor het vaststellen van een inpassingsplan echter te vervallen, en daarmee ook de geschetste schraping van ontwikkelrechten door middel van 'voorzienbaarheid'. In de plaats komt de mogelijkheid van instructieregels, vergelijkbaar met wat nu (proactieve) aanwijzingen heet. Vanuit het belang van daadkrachtige bovenlokale plancoördinatie is dit een verlies. Het geven van een aanwijzing ten aanzien van een bestemmingsplan duidt immers al snel op een interbestuurlijk conflict, is trager dan een inpassingsplan omdat het na de instructie nog de opmaak van een gemeentelijk bestemmingsplan inhoudt, kent het gevaar minder eenduidig te zijn en heeft een groter risico op gebrekkige naleving door de gemeenten. In Vlaanderen zijn het Vlaams Gewest en de provincies op dat vlak beter af, aangezien ze over de mogelijkheid beschikken om hun beleidsambities in eigen ruimtelijke uitvoeringsplannen te vertalen.

Ten slotte is de vastgoedmarkt in Nederland natuurlijk helemaal anders georganiseerd dan in Vlaanderen. Kantoorontwikkeling, maar ook grootschalige gebiedsontwikkeling, zijn in Nederland vaak het werk van grote bouwheren, die ontwikkelen in opdracht van – of in nauwe samenwerking met – een gemeente of stad. Er kunnen bijgevolg heldere afspraken worden gemaakt: een ontwikkelaar kan zich bereid verklaren op de ene plek initiatieven te laten schieten zonder schadeclaim om op andere plekken ontwikkelingsmogelijkheden te behouden of zelfs hogere dichtheden te kunnen realiseren. Het concept van voorzienbaarheid werkt hier dus wellicht dubbelop. In de Vlaamse context, met haar veelheid aan individuele grondeigenaars en bouwheren, leent het concept van voorzienbaarheid zich misschien zelfs nog beter om ontwikkelingen in gebieden op een efficiënte manier af te remmen. Het komt er dan immers enkel op aan de bestemmingswijziging tijdig en duidelijk aan te kondigen en het voor eventuele initiatiefnemers vervolgens nog enige tijd mogelijk te maken om een omgevingsvergunning aan te vragen.

⁶ Met uitzondering van een beroep dat door de eiser zonder opgave van redenen is ingetrokken.

⁷ Ofwel tot vijf jaar na 10 december 2018.

Ruimte

VAKBLAD VAN DE VLAAMSE VERENIGING VOOR RUIMTE EN PLANNING

Inspire to Expire: leven na het gewestplan

sponsors

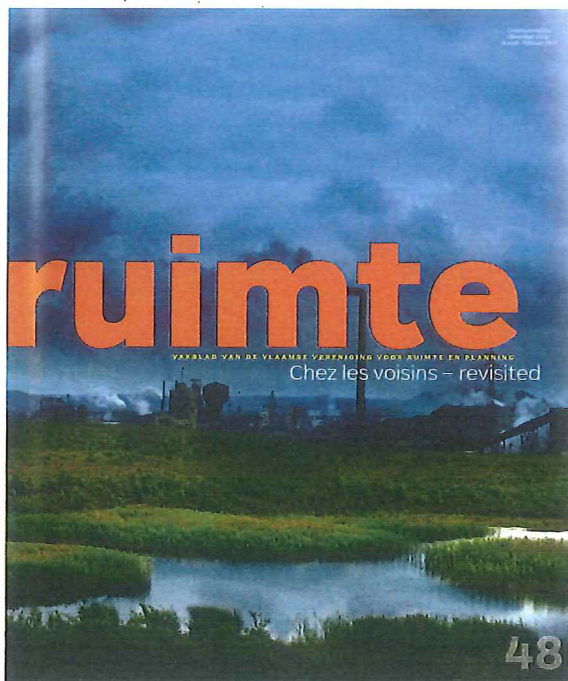
De werking van de VRP en de publicatie van Ruimte zijn mogelijk dankzij volgende hoofdsponsors:

BOUWMEESTERMAITREARCHITECTE

TEAM
VLAAMS
BOUWMEESTER



volgend nummer



verschijnt in januari 2021



IMTE > jaargang 12 | nummer 47 | oktober - november - december 2020 | verschijnt vier keer per jaar ■ **VRP-BESTUUR** > Jan Baelus | Griet Celen | Marjolijn Claeys | Oswald Devisch | Griet Geerinck | Steven Hoornaert |
arten Horemans | Filip Lagiewka | Dirk Lauwers | Kristien Lefebber | Stephan Reniers | Sylvianne Van Butsele | Sylvie Van Damme | Ann Verhetsel | Peter Vermeulen ■ **HOOFDREDACTEUR RUIMTE** > Koen Raeymaekers
INDREDACTIE > Piet Piryns | Koen Raeymaekers ■ **KERNREDACTIE 'INSPIRE TO EXPIRE'** > Guy Vloebergh | Tom Coppens | Pascal De Decker | Hans Leinfelder ■ **REDACTIERAAD** > Tom Coppens | Oswald
visch | Liese Loverix | Bernard Hubeau | Hans Leinfelder | Maria Leus | Marc Martens | Peter Renard | Peggy Totté | Maarten Van Acker | Jan Van Alsenoy | Sylvie Van Damme | Hendrik Van Geel | Peter Vermeulen |
y Vloebergh | Elisabeth Wouters ■ **VERANTWOORDELIJKE UITGEVER** > Ann Verhetsel | Damplein 27 | 2060 Antwerpen ■ **REDACTIEADRES** > VRP-secretariaat | Damplein 27 | 2060 Antwerpen
3 201 59 00 | info@vrp.be ■ **VORMGEVING** > lu'cifer ■ **DRUK** > drukkerij Bulckens ■ **ABONNEMENT** > Ruimte is in het VRP-lidmaatschap inbegrepen. Een los nummer kost € 30 | meer info op www.vrp.be