

# Kaders voor afstemming bij gebiedsontwikkeling

**Sommige gemeenten hebben eigen plannen voor bouwontwikkelingen en andere nauwelijks. In beide gevallen krijgen ze regelmatig te maken met private partijen die wensen hebben voor ontwikkeling. Daarmee komen gemeenten voor allerlei vragen te staan: passen deze private plannen en wensen bij een afzetbaar programma, zijn ze ruimtelijk aanvaardbaar, geven ze concurrentie met gemeentelijke plannen en zo ja, hoe kunnen dan afwegingen worden gemaakt? In dit artikel ga ik op dergelijke vragen in en reik ik er enkele overwegingen en kaders voor aan.**

*Evert Jan van Baardewijk<sup>1</sup>*

## Gebiedsontwikkelingsinitiatieven door private partijen en/of gemeenten

In toenemende mate wordt in de overheidssector onderkend dat de manier van gebiedsontwikkeling niet meer verloopt via de strakke manier van sturing als in de periode tot aan de crisis in de vastgoedsector nog het geval was. Er wordt gezocht naar flexibele vormen van sturing. Pas wanneer het niet anders kan, wordt gekozen voor een meer gedetailleerde inkadering.

Soms zijn die details niet te vermijden, bijvoorbeeld omdat er politiek gemanoeuvereerd moet worden tussen de wenselijkheid van een bouwontwikkeling en het draagvlak onder omwonenden. Soms is zulk vermijden niet haalbaar omdat uit jurisprudentie volgt (bijvoorbeeld vanwege rechtszekerheid omwonenden) dat de maximale invulling van de flexibele, globale opzet van een bestemmingsplan maatgevend is<sup>2</sup> voor beoordelingen van onder meer programma, parkeren, hinder, planschade. Wanneer de ruimte als gevolg van een flexibele en globale opzet voor die maximale invulling niet geboden kan worden, moet er qua globaliteit en flexibiliteit een stap terug worden gedaan in het planologische besluit en is een strakkere inkadering nodig.

Dat kan ook het geval zijn vanwege de toepassing van de 'ladder voor duurzame verstedelijking' (artikel 3.1.6 lid 2 Bro). Wanneer

flexibiliteit en globaliteit in bestemmingsplannen wordt opgenomen, kan dat een te groot beslag leggen op ruimte die wellicht ook door anderen benut moet kunnen worden in andere bestemmingsplannen.

De vroegere strakke regie hing vaak samen met de gedachte dat op aanbod gestuurd kon worden. Intussen is er een omslag gekomen naar een vraagmarkt zodat ook in dat opzicht meer flexibiliteit en globaliteit in ruimtelijke visies en besluiten wenselijk is om op een veranderende vraag in te kunnen spelen.

De risicodragende grondproductie die nogal wat gemeenten hanteerden is vaak ingeruild voor een faciliterende grondproductie. Soms is het beleid dat de keus situationeel wordt bepaald. Afgezien van investeringen in infrastructurale projecten kan de private sector bij gebiedsontwikkelingen vaak makkelijker inspelen op behoeften vanuit de markt dan dat de overheid dat kan doen. Dat besef dringt in toenemende mate door en in dat verband wordt van overheidszijde gezien of ruimte kan worden geboden voor organische ontwikkeling of dat hiertoe zelfs kan worden uitgenodigd via uitnodigingsplanologie.<sup>3</sup>

Zo worden gemeenten, al of niet door henzelf uitgelokt, geconfronteerd met initiatieven van private partijen. Daarbij hoort de vraag hoe ze kunnen omgaan met zulke initiatieven. Wanneer gemeenten zelf geen grondpo-

sities hebben of nastreven, is het makkelijker om hiermee om te gaan dan wanneer dat wel het geval is. Heel wat gemeenten hebben echter (nog) te maken met gronden die ze hebben verworven in de tijd vóór de crisis in de vastgoedmarkt. Het gaat dan veelal om gronden voor de destijds beoogde uitleglocaties, terwijl in de tussentijd meer maatschappelijke en politieke druk wordt uitgeoefend op herontwikkeling in binnenstedelijk gebied. De vraag doet zich voor of gemeenten de (her)ontwikkeling op eigen gronden om financiële redenen voorrang mogen geven op de realisatie van initiatieven van marktpartijen. Het principe van 'eigen grond eerst' hoeft niet te betekenen dat daarmee de betere of de gewenste plannen worden gerealiseerd. Verder in dit artikel ga ik in op enkele overwegingen en kaders voor het maken van keuzes in dit geheel.

## De ladder voor duurzame verstedelijking

Artikel 3.1.6 lid 2 Bro leidt ertoe dat in de toelichting van ruimtelijke besluiten aandacht besteed moet worden aan de behoefte: bij een stedelijke ontwikkeling moet onderbouwd worden dat er sprake is van een actuele regionale behoefte. Als blijkt dat die behoefte er is, moet beschreven worden in hoeverre binnen het bestaand stedelijk gebied van die regio kan worden voorzien in die behoefte door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins.<sup>4</sup> Een keus voor een uitlegloca-



Foto: Arnold Joost.

tie kan dus niet zonder meer.<sup>5</sup> Strategisch verworven gronden op uitleglocaties kunnen dus niet zomaar voorrang krijgen, ongeacht of de gemeente eigenaar is of een private partij. Ook binnen bestaand stedelijk gebied zijn afwegingen nodig wat op welke plek kan worden toegestaan en hoe de afweging van de actuele regionale behoefte uitvalt. De representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden speelt ook hier een rol.<sup>6</sup> Salderen is evenmin aan de orde als het gaat om de interpretatie van het begrip 'stedelijke ontwikkeling'.<sup>7</sup>

#### Spanningsveld gemeentelijke versus private ontwikkelingen

De toepassing van de 'ladder' leidt ertoe dat het niet raadzaam is om als gemeente plannen van private partijen slechts af te wachten, zeker niet als de gemeente zelf ideeën heeft voor bouwontwikkelingen. Zowel gemeenten als private partijen ervaren hier de beperkingen van. In het kader van de Omgevingswet zal dat de aandacht hebben. Of de Omgevingswet die beperkingen substantieel gaat wegnemen, moet worden afgewacht. Vooral nog betekenen deze beperkingen dat faciliteren van private initiatieven niet afdoende is. Er zal op zijn minst over behoefte aan functies en hoeveelheid nagedacht en (regionaal) overlegd moeten worden.

Vervolgens: de behoefte van nieuwe of gewijzigde functies binnen en buiten bestaand stedelijk gebied kan maar één keer worden ingevuld. Ervan uitgaande dat die invulling voor de eigenaar lucratief is, doen zich vragen voor op wiens grond die invulling mag gaan plaatsvinden. Als de gemeente geen eigen gronden heeft of wil verwerven voor sturing op realisatie, is dat voor de gemeente een minder spannende vraag dan wanneer de gemeente wel gronden heeft of wil verwerven. De vraag is dan hoe er gekozen kan worden. Die vraag klemmt nog meer wanneer de maatschappelijke wens of noodzaak om een (her)ontwikkeling te stimuleren op andere locaties betrekking heeft dan op vroeger verworven gronden. Zo'n verschuiving van belang zou zich door tijdsverloop kunnen voordoen. Om plannen niet tegen elkaar te laten concurreren en te focussen op de realisatie op de meest gewenste plekken moet soms de harde planvoorraad (bouw mogelijkheden die vastgelegd zijn in bestemmingsplannen) worden teruggedrongen ten gunste van (her)ontwikkeling op andere plekken.<sup>8</sup> Dat kan het bieden van tegemoetkoming in planschade met zich meebrengen. Gemeenten moeten beseffen dat daarbij haast geboden kan zijn als de markt aantrekt.<sup>9</sup> Wanneer het gaat om het terugdringen van planvoorraad die niet hard is, kan een

gemeente soms ook last hebben van bouwclaimafspraken die niet langer nagekomen kunnen worden.<sup>10</sup>

#### Visievorming

Het ligt voor de hand dat gemeenten in gebiedsvisies of in de verplichte structuurvisies aandacht geven aan de behoeften voor veranderingen die de gemeentelijke samenleving, inrichting en infrastructuur raken en die vaak samenkomen in ruimtelijk relevante afwegingen. Daarin kunnen dan programmatistische behoeften en afwegingen worden meegenomen.

Als de structuurvisie ontwikkelingen omvat, moet er ook aandacht worden besteed aan de wijze waarop de raad die ontwikkelingen denkt uit te voeren.<sup>11</sup> Uiteraard is dat lastiger te verwoorden en te verbeelden naarmate die ontwikkelingen verder in de tijd liggen. Maar, niets belet een gemeenteraad om het uitvoeringsdeel van de structuurvisie regelmatig, bijvoorbeeld eens per raadsperiode, tegen het licht te houden en te actualiseren.

Als ik me beperk tot vastgoedontwikkelingen, de wijzigende infrastructuur en de bijbehorende veranderingen van het grondgebruik, spelen verschillende factoren een rol: welke ontwikkelingen zijn gewenst, waar kunnen ze worden gerealiseerd en als

dat op meerdere plekken kan, welke plek is dan meer gewenst dan een andere? Ook de inschattingen over de uitvoerbaarheid kunnen daarbij een rol spelen. Wanneer een bepaalde ontwikkeling op de korte of middellange termijn gewenst is en de gemeente goede redenen heeft te veronderstellen dat eigenaren niet tot ontwikkeling over zullen gaan en de gemeente zelf grond heeft, kan de gemeente er om die reden voor kiezen haar grond voorrang te geven. En als private partijen wellicht wel tot ontwikkeling willen overgaan maar zich niet willen vastleggen op (in het publiek belang gewenste) tijd of kwaliteit, kan dat een reden zijn voorrang te geven aan ontwikkeling op gemeentelijke grond. Daar is, voorafgaand aan de vaststelling van de uitvoeringsparagraaf van zo'n visie, overleg voor nodig met eigenaren.

Via de boeg van overleg met eigenaren van gronden en gebouwen kan dan blijken of andere (ontwikkende) partijen een rol op de achtergrond of de voorgrond meespelen. Afgezien van dat alles is het belangrijk dat de gemeente steeds onderscheid maakt tussen haar publieke rol en haar (eventuele) rol als onderneming.

Op dezelfde manier kan de gemeente bij het opstellen van visies ook afwegingen maken tussen private partijen onderling: als de ene partij wel binnen de gewenste periode wil of kan realiseren bij de gewenste kwaliteit en de andere partij niet, kan in het uitvoeringsdeel van de visie worden gekozen voor het laten 'landen' van een (her)ontwikkelingsprogramma op gronden van de 'coöperatieve' partij.

#### Nota's grondbeleid

Hiervoor heb ik het belang benadrukt van de

gemeentelijke onderbouwing van behoefte aan functies of hervestiging van functies. Dit vergt een actievere rol van gemeenten dan bij de associaties die de term faciliterende grondpolitiek bij menigeen heeft. Bij uitnodigingsplanologie is dit nog sterker het geval. Gemeenten beogen daarbij in de regel geen risico's te nemen in de grondexploitatie, behalve dan dat ze proceskosten voor hun rekening (moeten) nemen om partijen te interesseren en mogelijk met elkaar te verbinden, bijvoorbeeld via gebiedsmanagement of kwartiermakers. De kosten die hiermee gemoeid zijn, zijn (althans publiekrechtelijk) grotendeels niet verhaalbaar als plankostenpost in de zin van afd. 6.4 Wro.<sup>12</sup> In Nota's grondbeleid zijn deze aspecten slecht terug te vinden. Het past te weinig in een toegenomen gemeentelijk streven om financiële risico's te vermijden wanneer een gemeente toch iets ontwikkeld wil zien. Toch is het belangrijk hierover na te denken en keuzes te maken en een Nota grondbeleid zo nodig hierop te actualiseren.

#### Slot

Zonder (actualisatie van) visievorming, behoefteonderbouwingen en de acceptatie dat bij sommige typen gebiedsontwikkeling gemeentelijk procesgeld nodig is, kunnen gemeenten niet voldoende zorgen voor afstemming van gewenste gebiedsontwikkelingen. Gemeenten maken het zich dan onnodig lastig om keuzes te maken en hinderen dan niet alleen zichzelf om beslissingen over eigen gronden te nemen, maar hinderen ook private partijen die bereid zijn te ontwikkelen en zo te investeren in verbeteringen.

#### Noten

- 1 Evert Jan van Baardewijk is senior adviseur bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.
- 2 Of althans een representatieve invulling daarvan, zo blijkt uit meerdere uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- 3 Zie E.J. van Baardewijk, M.J. de Haan en E.R. Hijmans, 'Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling (deel I), enkele aspecten van organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie', BR 2013/60. Zie ook E.J. van Baardewijk, 'Het exploitatieplan, inclusief de grondexploitatieregeling bij uitnodigingsplanologie en in de Omgevingswet', Zutphen, uitgeverij Paris 2015, hoofdstuk 10.1.
- 4 Zie P.J. Bouterse, 'Struikelen over de treden van de ladder voor duurzame verstedelijking', Gidp, 2014 nr. 1.
- 5 Zie M.J. Woodward en P.H.J. van Aardenne, 'Ladder voor duurzame verstedelijking: storm in een glas water', BR 2014/100. Zij wijzen op een geval waarin de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde dat uit art. 3.1.6 lid 2 onder b Bro niet volgt dat eerst alle bestaande inbreidings- en transformatielocaties moeten zijn bebouwd voordat tot uitbreiding kan worden besloten. De raad kon, mits deugdelijk gemotiveerd, ervoor kiezen de uitbreiding dan toch mogelijk te maken, indien de actuele regionale behoefte groter is dan waaraan kan worden voldaan binnen bestaand stedelijk gebied (AbRS 5 februari 2014, nr. 201303143/1/R4 (Korendijk)).
- 6 Zie uitgebreider hierover G.H.J. Heutink en A. Franken van Bloemendaal, 'De ladder voor duurzame verstedelijking nader beschouwd (Deel B)', TBR 2014/128.
- 7 Zie AbRS 19 februari 2014, nr. 201306647/1/R1 (Waterland) voor een geval waarin de gemeente meende een bedrijventerrein te kunnen uitbreiden omdat de oppervlakte aan bedrijventerreinen per saldo niet zou toenemen. De raad beriep zich op het feit dat een ander bedrijventerrein een andere bestemming zou krijgen en dat de bedrijven zouden verhuizen. De raad meende dat het in deze casus, vanwege de beoogde saldering, niet om een nieuwe stedelijke ontwikkeling zou gaan. De Afdeling ging daar niet in mee.
- 8 Dat zou afgeleid kunnen worden uit de Nota van toelichting bij artikel 3.1.6 tweede lid BRO. Daarin is aangegeven dat bij de beoordeling of sprake is van een actuele regionale behoefte, de behoefte dient te worden afgewogen tegen het bestaande aanbod en dat dit voor detailhandel betekent dat wordt gemotiveerd dat rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand.
- 9 Harde planvoorraad betekent immers dat er sprake is van bouwrechten. Wanneer die eenmaal benut worden bij een aantrekkelijke markt, is terugdringen van dat benutte deel een achterhaalde zaak. In die zin kan worden gedacht aan het nemen van voorbereidingsbesluiten tot aanpassing van de betreffende bestemmingsplannen.
- 10 Zie E.J. van Baardewijk en E.R. Hijmans, 'Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling (deel II), enkele aspecten van organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie', BR 2013/74, met name paragraaf 2.2.1.
- 11 Artikel 2 lid 3 Wro bepaalt: 'Voor zover een structuurvisie ontwikkelingen omvat, gaat die structuurvisie in op de wijze waarop de gemeenteraad zich voorstelt die ontwikkelingen te doen verwezenlijken.'
- 12 Zie Theo Staattener & Jaap Zijda, 'Gebiedsontwikkeling vooruit. Nu tijd om door te pakken', Grondzaken in de Praktijk 2015, nr. 4. Zij wijzen er verder op dat ook de kosten van 'placemaking' niet verhaalbaar zijn op grond van afd. 6.4 Wro.