

Deprogrammeer en bespaar miljoenen

Overprogrammering schaadt de financiële positie van gemeenten (rentetikker), de planologische mogelijkheden (Ladder voor duurzame verstedelijking), de uitgifte van nieuwbouw (te veel concurrentie, slechte plannen) en de bestaande voorraad (snellere veroudering). In dit artikel schetst Stec Groep de mogelijkheden voor gemeenten en regio's om deprogrammering zo soepel mogelijk plaats te laten vinden. Deprogrammeren is een nieuw vak aan het worden en als u het goed doet, bespaart u miljoenen.

De economie trekt aan. De logistieke markt is booming en er is behoefte aan sterke locaties die inspelen op nieuwe huisvestingseisen van bedrijven. Tegelijkertijd zijn er veel gemeenten en regio's met een grote overcapaciteit aan terreinen en plannen. Ze moeten keuzes maken om de goede plekken op de markt te krijgen en op middellange en lange termijn een goede programmering te hebben, die niet op bestaande terreinen kan worden gerealiseerd.

Veel gemeenten zien beren op de weg – door de dreiging van afboeken, planschade en contractschade – om plannen te herprogrammeren of te stoppen. Uiteraard heeft het oplossen van de overprogrammering veelal financiële gevolgen. Zo zal er soms moeten worden afgeboekt op eigen exploitaties en zijn er risico's op plan- en contractschade als plannen van derden worden gedeprogrammeerd. Het is vooral de vraag hoe je deze risico's minimaliseert. Zorgvuldige actie is vereist, maar deprogrammeren is nodig om een flexibelere, adaptievere bedrijventerreinenplanning te krijgen.

Publiekrechtelijk deprogrammeren

De gemeente heeft de publiekrechtelijke bevoegdheid en soms zelfs de verplichting plannen weg te bestemmen. Om planschade te voorkomen moet je voorzienbaarheid creëren richting eigenaar en/of belanghebbende. Dat moet op een zorgvuldige manier gebeuren en vereist de volgende zeven stappen:

1. Breng de gemeentelijke en regionale vraag voor de komende 10 jaar goed in beeld
2. Verschaf helderheid over planaanbod, hard en zacht
3. Creëer regionale overeenstemming over de markt
4. Ontwikkel een objectief afwegingskader, gericht op de beste kwaliteit
5. Maak een projectenscan op basis van een afwegingskader
6. Schrijf een structuurvisie of thematische nota met een heldere visie op locaties
7. Start een traject met ontwikkelaars en grondeigenaren

Voorzienbaarheid is de marsroute naar passieve risicoaanvaarding. Hierdoor is het voor de initiatiefnemer (eigenaar van ontwikkelrechten) van een nieuwbouwplan niet of beperkt mogelijk om planschade te verhalen op de gemeente. Voorzienbaarheid creëren betekent eenvoudig gezegd: kon een partij (eigenaar van de ontwikkelrechten) het weghalen van de bestemming zien aankomen en had deze voldoende tijd om op basis van het vigerende plan te handelen? Heeft de partij vervolgens voor een bepaalde periode niets gedaan, dan geldt dit als passieve risicoaanvaarding door deze partij en is planschade niet aan de orde. De Ladder voor duurzame verstedelijking (rijkswetgeving) en provinciaal beleid kunnen helpen om voorzienbaarheid te creëren en krachtig te kunnen communiceren dat aan het betreffende plan geen behoefte is.

Regionaal of provinciaal

Voor de plannen die zich richten op doelgroepen met een regionaal of bovenregionaal zoekgebied zijn regionale afspraken een must. Bij bedrijventerreinen is dat al snel aan de orde. De regionale samenwerking en programmeringsafspraken kunnen worden onderstreept door een regionale thematische structuurvisie op te stellen. Dit voorkomt concurrentie tussen verschillende gemeenten en maakt het voor alle partijen klip en klaar waar de resterende ontwikkelmogelijkheden voor goede werklocaties liggen. Tegelijkertijd: met een regionale visie moeten gemeenten gezamenlijk nadenken over mogelijkheden om de negatieve effecten (afboeken, contractschade) zoveel mogelijk te verkleinen. De regionale samenwerking is hiermee compleet; de keuzes over regionale plannen wordt gezamenlijk gemaakt zodat partijen ook echt op de beste locaties worden gehuisvest, en concurrentie wordt voorkomen door al afspraken te maken over de verdeling van de eventuele pijn.

Pakt de provincie haar rol voldoende? De provincie kan een stevige rol spelen bij het op orde krijgen van het aanbod. Zij kan dwingen tot regionale afstemming en afspraken maken over andere, lees lan-

gere, vormen van afboeken indien dit nodig is om niet als gemeente failliet te gaan. In diverse regio's wordt nu samen met de provincie bekeken hoe gemeenten met langere afwaarderingstermijnen een faillissement kunnen afwenden. Ook kan zij regio's helpen met goede afspraken, zoals het verbinden van bestaand en nieuw en dus het afboeken van grondposities. We zien goede voorbeelden zoals het herstructureringsfonds in de West-Achterhoek en het afboeken van gronden in Twente.

Ook vanuit haar verordening heeft de provincie diverse mogelijkheden om gemeenten te dwingen haar planaanbod op orde te krijgen. Denk aan de verplichting tot actualiseren van harde bestemmingsplannen, het blokkeren van het gebruik van uitwerkingsplannen bij overprogrammering en het verplichten tot deprogrammeren, en eventueel via provinciale inpassingsplannen doorzettingskracht realiseren. Veel provincies verbeteren hun verordening nu op dit vlak, dat is vooral belangrijk om goede nieuwe plekken, zoals plekken voor grotere logistiek maar ook bijvoorbeeld bijzondere concepten als Brainport Industries Campus en Techbase Twente, door te kunnen zetten.

De impact van het mogelijke beleid van de provincie beperkt zich niet alleen tot de gemeentelijke plannen, ook daar waar de gemeente in contracten verbonden is met marktpartijen kan een scherpe rol van de provincie de gemeente helpen in het voorkomen van contractschade. Om een goede marktspanning te creëren, met het oog op stimulering van goede plannen, kunnen gemeenten met provinciaal beleid worden gedwongen tot herzieningen of het beperken van bestemmingen. Bij contracten waarin een gemeentelijke inspanningsverplichting is opgenomen, heeft een strakke verordening een positief effect op het verminderen van de kansen op contractschade. Een zeer goed samenspel van het RO-instrumentarium, contractrecht en financiële aspecten is nodig met bestuurlijk handwerk van gemeenten en provincie, om deprogrammering echt goed te laten verlopen. Met als voornaamste doel: ruimte geven aan nieuwe plannen voor bedrijventerreinen waar wel behoefte aan is.

Contracten niet marktconform en houdbaar

Wanneer een gemeente geen overeenkomst heeft met een ontwikkelaar, en de gemeente zorgvuldig voorzienbaarheid heeft gecreëerd, is er normaliter geen risico op planschade. Bij contracten tussen partijen zijn er wel (privaatrechtelijke) risico's voor de gemeente. Deze zijn afhankelijk van de marktbehoefte en uiteraard de overeenkomst zelf. Zo moeten contracten worden beoordeeld op verschillende onderdelen als fasering, doelstellingen, ouderdom en overige afspraken. Vaak wijken de gemaakte afspraken zover af van de huidige werkelijkheid dat er van het gezamenlijk uitvoeren van het project geen sprake meer is.

De crux voor gemeenten bij overeenkomsten met marktpartijen zit in de verplichtingen die de gemeente privaatrechtelijk op zich heeft genomen: het mogelijk maken en behouden van planologische ruimte. Als de gemeente een publiekrechtelijke handeling verricht die hiermee in strijd is, zoals het creëren van voorzienbaarheid, betekent dit dat de gemeente waarschijnlijk wordt geconfronteerd met een schadeclaim wegens toerekenbare tekortkoming. Deze verplichting om publiekrechtelijke ruimte te creëren of te behouden is echter vaak gekoppeld aan voortgang van de gebiedsontwikkeling. En juist deze gebiedsontwikkeling loopt vaak ook achter op de planning. Dus als een private partij de gemeente verwijt dat zij haar verplichtingen uit het contract niet nakomt, kan de gemeente doorgaans hetzelfde verwijten aan een private partij omdat deze een aantal acties zou uitvoeren.

Verder is er van de zijde van de gemeente geen sprake van toerekenbare tekortkoming, indien het handelen door haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheid eist, dat de gemeente publiekrechtelijke rechtshandelingen verricht, die niet in het voordeel zijn van de aard of strekking van de overeenkomst of de voortgang van het project. Het niet kunnen voldoen aan een provinciale verordening is doorgaans dan ook een valide reden om de overeenkomst te ontbinden, zonder risico op contractschade.

Indien de publieke verantwoordelijkheid dus geen handelen vereist, maar de gemeente wel handelingen wil verrichten zal zij in haar afwegingen ook de belangen van contractpartners mee moeten wegen. Jurisprudentie wijst uit dat de gemeente alle aan de orde zijnde belangen in de belangenafweging (tussen locaties, plannen e.d.) dient te betrekken.

Wat is nodig?

Zorg voor een goed beeld van de markt voor verschillende segmenten; maak onderscheid tussen bijvoorbeeld grootschalige logistiek, bijzondere concepten, gemengde

bedrijvigheid of lokale markt, maar ook naar kaveloppervlak en milieumogelijkheden. Maak de vertaling van een kwantitatieve prognose naar kwalitatieve vraag per type segment. Kies vervolgens voor de beste plekken, prioriteer de locaties op kwaliteit, op de juiste schaal (zoveel mogelijk regionaal). Kijk hierna naar de mogelijkheden tot afboeken en mogelijke plan- en contractschade. Inventariseer de grootste (juridische en mogelijk politieke) risico's en bepaal de beste kansen voor aanpassingen en alternatieve invullingen. Goede samenwerking scheelt tientallen miljoenen euro's.

Doelen	Randvoorwaarden
Plannen die aansluiten bij de huidige marktvraag	De vraag is kwantitatief en kwalitatief in beeld gebracht en regionaal afgestemd.
Planologische ruimte voor gewenste ontwikkelingen	De planvoorraad is in beeld gebracht met een verdeling tussen harde en zachte plannen en strategische locaties.
Goede ruimtelijke ordening, zuinig ruimtegebruik	Er zijn keuzes gemaakt over gewenste ontwikkelingen per locatie.
Geen onnodig renteverlies in grondexploitaties	Er is een objectief afwegingskader met zowel private als gemeentelijke plannen.
Geen plan- en contractschade	Er is voorzienbaarheid gecreëerd en alle afspraken en private overeenkomsten zijn in beeld gebracht.
Goede relatie tussen gemeente en marktpartijen	Er is een zorgvuldig traject vanuit gemeenten richting marktpartijen en bestuurders tonen lef.

4 DINGEN DIE GEBEUREN ALS ALLE CAPACITEIT IN DE LUCHT BLIJFT

- Door het te grote aanbod aan plannen komt geen enkel plan goed van de grond. Dit betekent een grote verliespost ten opzichte van de grondexploitaties, omdat de plannen niet verkocht raken, er geen inkomsten binnenkomen en de rentelasten blijven stijgen. Afboeken op een deel van de plannen is hier vaak een betere optie dan doorgaan ook gelet op de rentetikker.
- De uitgifte verdeelt zich over het teveel aan terreinen, zodat er straks allemaal deels ontwikkelde terreinen liggen, waar op termijn snel de verloedering toeslaat. Het nieuwe vastgoed verstoort het marktevenwicht en creëert een grotere leegstand op de bestaande terreinen.
- Veel locatiewensen- en eisen zijn niet zonder meer in de bestaande harde plancapaciteit te faciliteren; bij overprogrammering van standaard uitbreidingsplannen spelen andere feiten en belangen dan bijvoorbeeld bij de vraag naar grootschalige logistieke kavels. Een inhoudelijk sterke visie is vereist.

- Er ontstaat regelmatig een kwalitatieve behoefte om – ondanks de flinke hoeveelheid aan planaanbod – een locatie aan de harde voorraad toe te voegen. Het betreft hoofdzakelijk kleinere lokale uitbreidingen, grote kavels (voor bijvoorbeeld logistiek van vijf hectare of groter) en specifieke terreinen voor een niche in de markt. In het geval van overprogrammering kunnen deze nieuwe plannen vaak niet doorgaan. Bijna alle plannen moeten immers worden gemotiveerd volgens de sinds 2012 wettelijk verplichte Ladder voor duurzame verstedelijking. Bij overaanbod, dus meer harde plannen dan waar de komende tien jaar vraag naar is, is het heel lastig en vaak onmogelijk deze nieuwe initiatieven planologisch mogelijk te maken. Richting zowel provincie als Raad van State zult u problemen ondervinden. U zult dus eerst moeten snoeien om te kunnen bloeien.