

Kiezen voor de beste plekken

Deprogrammeren ruimtelijke plannen zonder plan- en contractschade

De economie trekt aan. De woningmarkt loopt op veel plekken in Nederland veel beter. Ook de logistieke markt is booming. Er is behoefte aan sterke nieuwbouw, sterke locaties en goede plannen.

Tegelijkertijd heeft een deel van de Nederlandse gemeenten te veel aan ruimtelijke plannen. Bijvoorbeeld op wonen: er zijn regio's met grote tekorten aan plannen (bijvoorbeeld de Amsterdamse regio), maar ook flink wat regio's met overcapaciteit. Hetzelfde geldt voor bedrijventerreinen: veel regio's in Nederland hebben een kwantitatief overaanbod aan plannen. Keuzes moeten worden gemaakt, juist om de goede plekken op de markt te krijgen en op middellange en lange termijn een goede programmering te hebben.

Deze productsheet gaat over reductie van overprogrammering van plancapaciteit: 'deprogrammering'. Overprogrammering schaadt de financiële positie van gemeenten (rentetikker), de planologische mogelijkheden (Ladder voor duurzame verstedelijking), de afzet van nieuwbouw (teveel concurrentie, slechte plannen) en de bestaande voorraad (snellere veroudering of leegstand elders). Bij overprogrammering gaat het om deels eigen plannen van gemeenten, deels om plannen van marktpartijen.

Doelen	Randvoorwaarden
Plannen die aansluiten bij de huidige marktvrage	Vraag kwantitatief en kwalitatief in beeld en regionaal afgestemd
Planologische ruimte voor gewenste ontwikkelingen	Planvoorraad helder in beeld; harde en zachte plannen en strategische locaties
Goede ruimtelijke ordening, binnenstedelijke ontwikkelingen	Keuzes over gewenste ontwikkelingen naar locaties
Geen onnodige renteverlies op uw grondexploitaties	Objectief afwegingskader, zowel private als gemeentelijke plannen
Geen plan- en contractschade	Voorzienbaarheid creëren en alle afspraken in private overeenkomsten in beeld
Goede relatie met ontwikkelaars	Zorgvuldig traject richting ontwikkelaars en bestuurlijke lef

Veel gemeenten zien zeer grote risico's – door o.a. de dreiging van planschade en contractschade – om plannen te herprogrammeren of te stoppen. In deze productsheet geeft Stec Groep visie op de mogelijkheden om plannen te deprogrammeren. Deze mogelijkheden zijn groter dan menig gemeente denkt. Mits zorgvuldig voorbereid en goed afgewogen. Voorkomen van plan- en contractschade kan door:

1. Het creëren van voorzienbaarheid (publiekrechtelijk), o.a. op basis van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Welke mogelijkheden heeft u (regionaal) nog meer?
2. Daarnaast zijn veel contracten tussen gemeenten en marktpartijen dusdanig verouderd dat er talloze haakjes zijn om de stelling te poneren dat er van het gezamenlijk uitvoeren van het project geen sprake meer is.
3. Voor elk marktsegment de juiste strategie te kiezen; bij overprogrammering van woningbouw spelen andere feiten en belangen dan bijvoorbeeld bij kantoren. Een inhoudelijk sterke visie is vereist.

In deze productsheet van Stec Groep komen op hoofdlijnen de markttechnische, beleidsmatige, juridische en financiële aspecten van deprogrammering aan bod:

- Stel vast wat er gebeurt als u niet deprogrammeert en identificeer de juiste projecten
- Welke mogelijkheden heeft uw gemeente publiekrechtelijk (ook regionaal) om te deprogrammeren?
- Stappenplan Stec Groep deprogrammeren en voorzienbaarheid
- Hoe vermijdt u privaatrechtelijke contractschade? Welke mogelijkheden heeft u?

Meer informatie?

Bel of mail met Jan Paul Stouten, Esther Geuting of Peter van Geffen via:
026 – 751 41 00 of j.stouten@stec.nl, e.geuting@stec.nl of p.vangeffen@stec.nl.

Bepaal uw gemeentelijke risico's afhankelijk van type ruimtelijk project

In onderstaand overzicht leest u indicatief de risico's van deprogrammeren per type project:

Type plansituatie	Financiële risico's	Juridische risico's	Overige risico's	Afwegingskader/ prioritering via
Gemeentelijk plan, gemeentelijke grex	Ja, afboeken	Nee	Nee	1. Kwaliteit/PMC's 2. Financiën
Privaat, planologisch hard, <u>geen</u> overeenkomst met gemeente	Nee, mits voorzienbaarheid goed geregeld. Zie 3 en 4	Nee, mits voorzienbaarheid goed geregeld	Nee	1. Kwaliteit/PMC's 2. Structuurvisie/Nota (voorzienbaarheid)
Privaat, planologisch hard, <u>wel</u> overeenkomst met gemeente	Beperkt, afhankelijk van kwalitatieve marktbehoefte en inhoud (en ouderdom) contract	Ja, afhankelijk van voorwaarden contract en verplichtingen gemeente. Zie 3 en 5	Politieke druk vanuit marktpartijen Aanpassen plan & contract is reële optie	1. Kwaliteit/PMC's 2. Structuurvisie/Nota (voorzienbaarheid) 3. Contact over contract
Privaat, planologisch zacht, <u>geen</u> overeenkomst	Nee	Nee	Nee	1. Kwaliteit/PMC's 2. Ladder
Privaat, planologisch zacht, <u>wel</u> overeenkomst	Zeer beperkt, afhankelijk van kwalitatieve marktbehoefte en inhoud (en ouderdom) contract. Zie 3, 4 en 5	Zeer beperkt, afhankelijk van voorwaarden contract en verplichtingen gemeente. Zie 3 en 5	Als er geen marktruimte voor plan is, dan geen risico's	1. Kwaliteit/PMC's 2. Ladder 3. Contact over contract

Bon: Stec Groep, 2016

1. Stel vast wat er gebeurt als u niet deprogrammeert

- Allereerst heeft u wellicht zelf plannen. Door het te grote aanbod aan plannen komt geen enkel plan goed van de grond. Ook uw eigen plannen niet. Dit betekent een grote verliespost ten opzichte van uw grondexploitatie, omdat uw plannen niet verkocht raken, er geen inkomsten binnenkomen en de rentelasten blijven stijgen. Afboeken op een deel van de plannen hier is vaak een betere optie dan doorgaan ook gelet op de rentetikker.
- Nieuwe slechte plannen kunnen soms wel verkocht raken, maar sluiten niet goed aan op de lange termijn behoefte van uw gemeente of regio. Het nieuwe vastgoed verstoort het marktevenwicht en creëert een grotere leegstand in de bestaande voorraad. Ook zorgen plannen die kwalitatief niets toevoegen er voor dat de doorstroming op bijvoorbeeld de woningmarkt stopt en veel mensen hun (vooral goedkopere) woningen niet verkocht krijgen.
- Een ander punt is dat er in het verleden nog te vaak plannen buiten het bestaand stedelijk gebied zijn ontwikkeld. Door hier nu niet op in te grijpen zit u straks met half afgebouwde woonwijken aan de randen van steden en braakliggende binnenstedelijke locaties die vrijkomen.
- Als laatste: als bij overaanbod niet wordt ingezet op het deprogrammeren van slechte harde plannen, kunnen ook de nieuwe goede plannen geen doorgang vinden. 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.

Conclusie: overprogrammering brengt veel schade aan. Breng dit in beeld en bespreek dit met uw bestuurders. Herprogrammeren kan zwaar voor uw bestuur zijn, maar is makkelijker als de lange termijn voordelen ervan helder zijn en de sense of urgency wordt vergroot.

2. Welke mogelijkheden heeft uw gemeente publiekrechtelijk om te deprogrammeren?

De gemeente heeft de publiekrechtelijke bevoegdheid en soms verplichting plannen weg te bestemmen. Om planschade te voorkomen moet u zogenaamde voorzienbaarheid creëren richting eigenaar/belanghebbende. Dat moet op een zorgvuldige manier gebeuren.

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 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.

HOE ORGANISEERT U DEZE VOORZIENBAARHEID?

1. Stel als college of raad een visie of nota op (herprogrammeren wonen, structuurvisie bedrijventerreinen, e.d.) en benoem concrete stappen voor het deprogrammeren van bestemmingen op basis van heldere criteria en inzichten
2. Zorg dat dit document bekend is op de voor uw gemeente reguliere wijze; draag het als gemeente actief uit, bijvoorbeeld via een interview door de wethouder
3. Stel een concept-bestemmingsplan op
4. Na een periode van minimaal 1,5 jaar; wijzig de bestemming

Wat kunt u regionaal doen?

U kunt uw regionale samenwerking onderstrepen door een regionale thematische structuurvisie op te stellen. Uiteraard kan dit ook een provinciale structuurvisie zijn. Op deze wijze voorkomt u concurrentie tussen verschillende gemeenten en is het voor alle partijen klip en klaar waar de resterende ontwikkelmogelijkheden liggen. Tegelijkertijd met een regionale visie kunt u ook een regionaal arrangement starten waarbij u met meerdere gemeenten samenwerkt om de risico's van het deprogrammeren in beeld te brengen en deze ook regionaal deelt. De regionale samenwerking is hiermee compleet; u bepaalt samen uw visie en zorgt ook samen voor een eerlijke verdeling van de eventuele pijn.

Een lichtere variant is het regionaal verevenen van plancapaciteit. Doordat ook ontwikkelaars vaak in meerdere gemeenten actief zijn kan het uitruilen van capaciteit, uiteraard als dit markttechnisch kan, goede mogelijkheden bieden voor het voorkomen van privaatrechtelijke schade. Het uitruilen van bouwclaims kan wellicht ook een passende oplossing vormen.

De provincie kan haar verordening zo vaststellen dat zij deprogrammeren van plannen ondersteunt. Om een goede marktspanning te creëren, met het oog op stimulering van goede plannen, kunnen gemeenten hiermee 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.

3. Stappenplan Stec Groep deprogrammeren en voorzienbaarheid

Onderstaande tabel toont de belangrijkste stappen om op zorgvuldige wijze voorzienbaarheid te kunnen creëren.

Stappen voorzienbaarheid	
1. Gemeentelijke en regionale vraag voor de komende 10 jaar goed in beeld	<ul style="list-style-type: none"> • Demografische (woningbouw) of economische ontwikkeling (commerciële functies) voor komende 10 jaar in beeld • Op basis van gangbare bronnen of regionale/provinciale prognoses • Kwantitatief en kwalitatief, dus voor woningbouw ook huishoudensverdeling, woonvoorkeuren naar egw/mgw en huur/koop en bij bedrijventerreinen doelgroepen, kavelgrootte e.d.
2. Helderheid over planaanbod, hard en zacht	<ul style="list-style-type: none"> • Duidelijkheid over harde plancapaciteit (onherroepelijke bestemmingsplannen), zachte plannen en strategische reserves • Ook sloopopgave en plannen in beeld • Alle typen contracten en overeenkomsten met marktpartijen in beeld
3. Regionale overeenstemming over markt	<ul style="list-style-type: none"> • Welke plannen zijn regionaal afgestemd? • Wat is vastgelegd in bestuurlijke afspraken, zoals een RRO? Wat is provinciaal afgestemd? • Zijn nieuwe afspraken over verwachte prognoses gewenst of in de maak?
4. Objectief afwegingskader	<ul style="list-style-type: none"> • Op basis van het afwegingskader bepaalt u welke plannen bijdragen aan een goede ruimtelijke ordening en gewenste ontwikkelingen • Onderdelen zijn: locatie en product-markt-combinaties, maar ook meer kwalitatieve aspecten die vastgelegd worden in beleid zoals doelgroepen, maatschappelijke relevantie, e.d. Plus: Ladder
5. Projectenscan op basis van afwegingskader	<ul style="list-style-type: none"> • Objectieve beoordeling op basis van product-markt-combinatie, locatie, ruimtelijke ordening, Ladder, beleid en risico's
6. Structuurvisie of thematische nota	<ul style="list-style-type: none"> • U maakt op locatieniveau helder waar u welke ontwikkelingen mogelijk en wenselijk acht en waar niet
7. Traject met ontwikkelaars en grondeigenaren	<ul style="list-style-type: none"> • U heeft goed contact, of herstelt dit, met betrokken marktpartijen • U bespreekt met hen relevante informatie uit alle voorgaande stappen, zodat zij de urgentie en zorgvuldigheid van uw handelen zien

Bron: Stec Groep, 2016

SAMENVATTEND, WAT IS NODIG VOOR VOORZIENBAARHEID?




- Zorgvuldig proces en analyses van marktvrage en bestaande plannen
- Bestuurlijke betrokkenheid en goede regionale afstemming
- Duidelijke en overtuigende (ook kwalitatieve) keuzes -> prioritering
- Breed uitdragen en vastleggen in beleid en visie
- Zorgvuldig stappenplan voor het creëren van voorzienbaarheid

4. Hoe vermijdt u privaatrechtelijke contractschade?

Wanneer een gemeente geen overeenkomst heeft met een ontwikkelaar, en de gemeente zorgvuldig voorzienbaarheid heeft gecreëerd, is er normaliter geen risico op planschade.

Indien er wél privaatrechtelijke afspraken tussen partijen zijn gemaakt, zijn er wel (privaatrechtelijke) risico's voor de gemeente. Deze zijn afhankelijk van de marktbehoefte en uiteraard de overeenkomst zelf.

Onderstaande quickscan geeft u snel een indicatie voor contractschade en risico's als u besluit de ontwikkelmogelijkheden voor marktpartijen te beëindigen. Hoe vaker een positieve score, des te groter is de kans op succesvol deprogrammeren zonder financiële risico's; zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk schade.

Aspect	Uitleg	Risico? (voorbeeld)
Mate van kwantitatieve overprogrammering plannen	<ul style="list-style-type: none"> Bij veel overprogrammering is goed uit te leggen dat niet ingrijpen grote gevolgen heeft voor goede ruimtelijke ordening. 	
Mate van kwalitatieve overprogrammering plannen	<ul style="list-style-type: none"> Gemeentelijk beleid moet afgestemd zijn op marktbehoefte, en heeft hierbij oog voor nieuw maar ook bestaande voorraad. Teveel van een bepaald product kan deze markten verstoren en contrair zijn aan gewenst beleid. 	
Aansluiting product/programma bij marktbehoefte	<ul style="list-style-type: none"> Combinatie van bovenstaande twee onderdelen. Als er een alternatief programma mogelijk is, is dit een pre. 	
Ouderdom contract	<ul style="list-style-type: none"> Het contract is gesloten met het oog op bepaalde ontwikkeling, met een aantal randvoorwaarden. Hoe ouder het contract, des te groter de kans dat geen van de partijen volledig zijn verplichtingen nakomt en daarmee de ander tot nakoming van het contract kan dwingen. 	
Specifieke bepalingen contract	<ul style="list-style-type: none"> Staan er termijnen of planningsschema's in? Overwegingen, doelen, e.d. Specifieke afhankelijkheden, voorwaarden. Afspraken over beëindiging, opschorting of ontbinding. 	
Looptijd bestemmingsplan	<ul style="list-style-type: none"> Bestemmingsplannen hebben een duur van 10 jaar. Als een bestemming ontwikkeling mogelijk maakt (en de gemeente voor dit plan het bp zelfs heeft gewijzigd) is het normaliter de verwachting dat deze bestemming ook gerealiseerd wordt in de planperiode. Hierna vervalt deze zekerheid. 	
Recente activiteit ontwikkelaar	<ul style="list-style-type: none"> Heeft ontwikkelaar recent voorstellen gedaan voor realisatie? Of wijziging van het programma? Zo niet, dan blijft ontwikkelaar zeer waarschijnlijk in gebreke bij uitvoering van overeenkomst. 	
Verwachtingswaarde bij ontwikkelaar	<ul style="list-style-type: none"> Weinig activiteit bij ontwikkelaar betekent doorgaans dat er al veel is afgeboekt. De verwachtingswaarde is voor ontwikkelaar laag. 	
Totaal	<ul style="list-style-type: none"> Totaal risicoprofiel, met inzicht waar eventuele risico's zich bevinden. Snelle scoring van totale projectportefeuille mogelijk. 	

Private overeenkomsten bieden vaak openingen

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.

De 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 de 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.

WAAROM STEC GROEP?

- We zitten dicht op alle vastgoedmarkten: wonen, bedrijventerreinen, commercieel vastgoed
- Zowel voor overheden als marktpartijen aan het werk, we kennen beide werelden
- We zijn sterk in de Ladder voor duurzame verstedelijking
- Wij hebben financiële expertise. Hebben ruime ervaring met onderhandelingen met ontwikkelaars
- We ondersteunen veel regio's met regionale afstemming over het terugdringen van plancapaciteit
- We zijn deskundig, onafhankelijk, systematisch en oplossingsgericht
- Hiernaast zijn we creatief en innovatief; we hebben al diverse regio's ondersteund met nieuwe strategieën voor het terugdringen van plancapaciteit
- Werken waar nodig samen met sterke juristen

Meer informatie?

Bel of mail met Jan Paul Stouten, Esther Geuting of Peter van Geffen via:
026 – 751 41 00 of j.stouten@stec.nl, e.geuting@stec.nl of p.vangeffen@stec.nl.

Bijlage: grote verschillen deprogrammeren tussen vastgoedsegmenten (wonen, bedrijventerreinen, kantoren, winkels)

Aspect	Woningbouw	Bedrijventerreinen	Kantoren	Winkels
Hoeveel over-programmering?	Zeer verschillend in Nederland; krimp- vs. groei gebieden.	Vooral buiten Randstad met terreinen die richten op dezelfde doelgroepen.	In Randstad 2 á 3 maal meer aanbod in plannen dan vraag. Buiten Randstad alleen vervangingsvraag.	Praktisch overal.
Markt kwantitatief	Veel overaanbod in harde plannen, maar in bepaalde stedelijke kernen niet. Ook verschillen binnen één marktregio mogelijk.	Veel overaanbod, sterker dan bij woningbouw. Segmentering wel van belang tussen lokaal/ regionaal/ bovenregionaal.	Veel leegstand en daarnaast nog veel overaanbod, alleen nog ruimte in niche markten (kleinschalig of op toplocaties)	Veel leegstand en overaanbod, alleen ruimte in niche markten.
Markt kwalitatief	Verschuivingen in wensen consument, bijvoorbeeld meer vraag naar Vrije Sector Huurwoningen en grondgebonden woningen. Hierdoor voldoen veel oude plannen niet meer. Ook grote verschillen tussen gemeenten en type producten.	Meer uniforme markt. Bedrijven zijn minder dan bewoners gebonden aan specifieke locatie (ook al zijn verhuisbewegingen doorgaans lokaal). Voor bepaalde segmenten wel verandering van vraag (bijv. zeer grote kavels bij logistiek) Segmentering tussen lokaal en (boven-) regionaal erg belangrijk.	Veel verouderd en niet-functioneel aanbod of verkeerde locaties. Markt wordt steeds kleiner. Alleen in niche markten aanvullende vraag.	Vooral verplaatsingsmarkt (andere strategie) of samenvoelingen. Binnensteden met slecht perspectief aanloopstraten versus perifere ontwikkelingen.
Stakeholders	Gemeente en ontwikkelaars, deze hebben vaak al op risico geïnvesteerd.	Gemeente en eindgebruiker, bij logistiek segment ook beleggers	Gemeenten, ontwikkelaars.	Gemeenten, ontwikkelaars.
Regionale markt & samenwerking	Steeds meer sprake van noodzakelijk regionale afstemming. Voor puur lokale deelsegmenten minder relevant.	Tot nu toe te weinig regionale afstemming geweest. Grote mate van regionale verbondenheid, bij regionale terreinen; afstemming noodzakelijk.	Tot nu toe weinig regionale samenwerking geweest.	Tot nu toe weinig regionale samenwerking, meer concurrentie tussen gemeenten.
Publiek-private overeenkomsten	Veel in overeenkomsten en contracten vastgelegd met marktpartijen.	Weinig overeenkomsten met eindgebruikers of ontwikkelaars.	Relatief beperkt aantal publiek-private overeenkomsten.	Weinig overeenkomsten.
Politiek	Deprogrammeren is lastiger, omdat ontwikkelaars druk uitoefenen. Ook sprake van meerdere projecten bij dezelfde ontwikkelaar. Ook lastig uitlegbaar als onderdelen van plannen wel gewenst zijn. Het beeld kan ontstaan dat politiek de bouwmarkt frustreert.	Deprogrammeren van bedrijventerreinen is relatief eenvoudig; objectief besluit, weinig sentiment en zelfs scoringskansen door ruimtelijke kwaliteit. Ook is door ontwikkelaars al afgeboekt.	Door hoge leegstand is deprogrammeren van kantorenplannen relatief eenvoudig; objectief besluit, weinig sentiment en zelfs scoringskansen door ruimtelijke kwaliteit. Door ontwikkelaars al lang afgeboekt.	Lastig, door regionale concurrentie en belangen van binnenstad.
Juridische risico's	Afhankelijk van ouderdom contract (marktsituatie), bestemmingsplan en specifieke bepalingen.	Beperkt, de behoefte is goed te objectiveren.	Beperkt, de behoefte is goed te objectiveren en weinig contracten.	Zeer situationeel.
Financieel	Restrisico's op claims na voorzienbaarheid indien contract weinig ruimte biedt.	Deprogrammeren betekent veelal afboeken door gemeente, weinig financiële belangen van andere partijen.	Zeer beperkt, primaire risico bij ontwikkelaars.	Zeer situationeel.