

Met strakke regels leegstand te lijf

Provincies beschikken over ruime mogelijkheden om nieuwbouwplannen voor winkels en kantoren aan banden te leggen. In een recent rapport onder de titel Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten pleiten het PBL en de ASRE (Amsterdam School of Real Estate) er voor dat provincies een stringenter toelatingsplanologische rol op zich nemen. Gemeenten zullen zelf namelijk niet snel tot het indammen van plancapaciteit overgaan. De onderzoekers pleiten niet voor een moratorium op nieuwe kantoren en winkels; op sommige plekken kan nieuwbouw nog wel degelijk gewenst zijn. Zij hebben 'slechts' de reikwijdte van het provinciaal instrumentarium verkend in relatie tot gemeentelijke plancapaciteit. Een recente zaak bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (kortweg 'de Afdeling') werpt hier nieuw licht op.

Provincies hebben sinds de komst van de Wro (in 2008) de mogelijkheid om bij provinciale verordening algemene regels te stellen met betrekking tot de inhoud van bestemmingsplannen. Gemeenten zijn gehouden hun bestemmingsplannen met deze algemene regels in overeenstemming te brengen. Zo kan een provincie beperkende regels opnemen ten aanzien van bestemmingsplannen die ruimte voor kantoren willen bieden. De provincie Zuid-Holland heeft bijvoorbeeld in artikel 7 van haar verordening opgenomen dat gemeenten voor bepaalde gronden geen bestemmingen mogen aanwijzen die nieuwe kantoren mogelijk maken. Daaronder wordt ook het herbestemmen van onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden verstaan.

Ook schrappen van onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden kan

Een uitzondering is onder andere gemaakt voor gronden die zich in de nabijheid van belangrijke knooppunten van openbaar vervoer bevinden, alsmede voor kleinschalige zelfstandige kantoren met een bruto vloeroppervlak van minder dan duizend vierkante meter.

Een provinciale verordening kan aldus ook dwingen tot het schrappen van tot dan toe bestaande maar onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden. Ook bij het vaststellen van bestemmingsplannen van (louter) conserverende aard kan de voorheen bestaande ongerealiseerde plancapaciteit dan

niet gehandhaafd blijven in het nieuwe, geactualiseerde bestemmingsplan.

Reactieve aanwijzing

Wanneer gedeputeerde staten van oordeel zijn dat een bestemmingsplan in strijd met de provinciale verordening is vastgesteld, kunnen zij overgaan tot het geven van een reactieve aanwijzing om conformiteit af te dwingen. In de hiervoor genoemde zaak was door Gedeputeerde Staten van de Provincie Zuid-Holland naar aanleiding van het vaststellen van het bestemmingsplan 'Goudse Poort' aan de gemeente Gouda een reactieve aanwijzing gegeven. Uit het oordeel van de Afdeling (ABRvS 24 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:437) blijkt dat provincies bestemmingsplanmogelijkheden met een reactieve aanwijzing onder omstandigheden verder mogen beperken dan noodzakelijk met het oog op de provinciale algemene regels waarmee het bestemmingsplan strijdig is.

Schrappen

In het bestemmingsplan 'Goudse Poort' had de Goudse gemeenteraad aan enkele percelen de bestemming 'Bedrijf' toegekend. Hiermee werden deze percelen bestemd voor bepaalde bedrijfsfuncties met daaraan verbonden kantoren, 'alsmede voor zelfstandige kantoren', aldus het bestemmingsplan. Als gevolg van de provinciale reactieve aanwijzing kwam deze zinsnede, die strijd oplevert met het provinciale verbod van artikel 7, te vervallen.

In beroep heeft de gemeente aangevoerd dat de reactieve

aanwijzing gelet op het provinciaal belang niet had mogen worden gegeven, omdat door het schrappen van de betreffende zinsnede alle mogelijkheden voor de bouw van zelfstandige kantoren komen te vervallen. Dit zou verder gaan dan alleen het opheffen van strijd met de verordening, omdat volgens artikel 7 onder bepaalde voorwaarden nog wel zelfstandige kantoren zijn toegestaan. De Afdeling stelt vast dat de reactieve aanwijzing inderdaad verder reikt dan het verbod in de verordening vereist, maar deelt niet de opvatting van de gemeente dat daarom geen aanwijzing mocht worden gegeven. Omdat de plansystematiek in dit geval verhinderde dat slechts de strijd met de verordening werd opgeheven, mocht een reactieve aanwijzing worden gegeven die tot gevolg heeft dat minder mogelijk wordt dan de verordening vereist.

Afwijkingsmogelijkheid

Wanneer de formulering van een bestemmingsplanregel met zich meebrengt dat geen reactieve aanwijzing kan worden gegeven die enkel de strijd met de verordening wegneemt, acht de Afdeling een verderstreckende aanwijzing dus geoorloofd. De Afdeling lijkt hiermee coulant met betrekking tot het gebruik van de reactieve aanwijzing. Het verdwijnen van onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden kan de belangen van zowel gemeenten als derden in bepaalde gevallen schaden. Met het oog op dergelijke belangen is in de hiervoor aangehaalde verordening van Zuid-Holland tevens bepaald dat gemeenten in uitzonde-

Aan provinciale sturing kan een zeker prijskaartje hangen

ringsgevallen gemotiveerd mogen afwijken van het provinciale verbod op het mogelijk maken van nieuwe kantoren. Blijkend uit de toelichting op deze bepaling, denkt de provincie aan gevallen dat er voorinvesteringen zijn gedaan, of dat de planontwikkeling al in een ver gevorderd stadium verkeert. In dit geval was de Afdeling van oordeel dat de belangen van de gemeente en perceeleigenaar in kwestie niet onevenredig waren getroffen, zodat zich geen uitzonderingsgeval voordeed.

Planschade

Dat de perceeleigenaar in kwestie als gevolg van het bestemmingsplan planschade lijdt, valt niet uit te sluiten. Door het verdwijnen van ongerealiseerde plancapaciteit voor kantoren komt de perceeleigenaar in vergelijking met het oude bestemmingsplan mogelijk in een planologisch nadeligere positie te verkeren, als gevolg waarvan hij schade kan lijden. Cruciaal in dit verband is of, en zo ja in hoeverre het verdwijnen van de bouwbaarheid voor kantoren een waardevermindering van de betreffende percelen oplevert. Verder rijst de vraag of de gemeente of de provincie in een



Het hangt van de provinciale politieke wil af of daar waar nodig wordt ingegrepen in overmatige plancapaciteit voor winkels en kantoren.

Beeld Harold Spankink

dergelijke situatie de kosten voor de tegemoetkoming moet dragen. Omdat de algemene regels in deze zaak niet rechtstreeks werken en het bestemmingsplan dus het schadeveroorzakende plan betreft, zal dit ten opzichte van de perceeleigenaar de gemeente zijn. De mogelijke planschade ontstaat echter door bestemmingsplanbepalingen die ter uitvoering van een aanwijzing zijn vastgesteld. In dat geval biedt artikel 6.8 Wro onder bepaalde voorwaarden een mogelijkheid voor gemeenten om de kosten voor tegemoetkoming (gedeeltelijk) op een ander openbaar lichaam af te wentelen. Omdat de planschade hier het (indirecte) gevolg is van provinciaal ruimtelijk beleid, ligt in de rede dat de provincie uiteindelijk de kosten draagt.

Aan provinciale sturing kan dus een zeker prijskaartje hangen. Omdat planschade voor rekening van de benadeelde blijft indien deze voorzienbaar is, doen provincies er verstandig aan om beleidsstukken die aanleiding geven tot het opstellen van beperkende algemene regels en eventueel daarop te baseren aanwijzingen tijdig en voor perceeleigenaren en andere belanghebbenden kenbaar te publiceren. In dit verband wijzen wij op de notitie 'het terugdringen van planologische overcapaciteit en het risico van (plan)schade' die het Instituut voor Bouwrecht schreef voor het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Aan instrumentele mogelijkheden dus geen gebrek. Het hangt van de provinciale politieke wil af of daar waar nodig wordt ingegrepen in overmatige plancapaciteit voor winkels en kantoren.

↑ **Edwin Buitelaar**
Research fellow Amsterdam School of Real Estate en
programmaleider PBL

↑ **Constantijn Hageman**
Promovendus Amsterdam School of Real Estate en
onderzoeker aan het Instituut voor Bouwrecht