

Beleidsnotitie “beperking realisatieduur woningbouw private partijen”

(uitvoering raadsnotie “voor wie echt bouwen wil”)

1 Inleiding

1.1. Het meerjaren woningbouwprogramma Apeldoorn 2010 - 2029

Op 22 november is door de gemeenteraad vastgesteld het meerjaren woningbouwprogramma Apeldoorn 2010 – 2029 inclusief bijlagen A tot en met E. Op 25 oktober had de inhoudelijke behandeling plaatsgevonden in de Politieke Markt Apeldoorn (PMA). Het nieuwe meerjaren woningbouwprogramma houdt in dat Apeldoorn de planvoorraad in november 2012 heeft gereduceerd. De programmering gaat terug van 13.500 woningen naar circa 7.000 woningen voor de periode 2010 t/m 2029 en wordt evenredig verdeeld over het publieke en private programma.

1.2. Motie “voor wie echt bouw wil”(initiatiefnemer is eigenaar grond)

In het kader van de raadsbehandeling van het meerjaren woningbouwprogramma is er een aantal moties ingediend, waaronder de motie “**voor wie echt bouwen wil**”. Deze laatste motie is tijdens de raadsvergadering aangenomen. De motie bevat het volgende verzoek aan het college:

- | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">- voor alle nieuwe contracten termijnen te verbinden aan de realisatie- met bestaande initiatiefnemers het gesprek aan te gaan om de termijn waarin realisatie plaatsvindt vast te stellen. |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Het college heeft de juridische mogelijkheden en eventuele consequenties hiertoe laten onderzoeken en wil in deze beleidsnotitie aangegeven waarom en op welke wijze uitvoering zal worden gegeven aan de motie van de gemeenteraad. Het gaat in deze notitie nadrukkelijk om planinitiatieven woningbouw, waarbij de particulieren zelf eigenaar zijn van de toekomstige bouwlocaties. Indien deze initiatieven na brede ambtelijke afweging als kansrijk zijn beoordeeld worden deze aan de wethouder voorgelegd voor instemming. Indien de wethouder akkoord is wordt(en) er (een) **anterieure overeenkomst(en)** gesloten, waarin de gemeente het kostenverhaal toepast en afspraken maakt over het in gang zetten van een nieuw bestemmingsplan dan wel een Wabo-afwijkingsprocedure (artikel 2.12. lid 1 sub a onder 3 Wabo) te volgen. Het doel hierbij is om de initiatiefnemer een geldende bouwtitel te bezorgen voor de beoogde ontwikkeling. De planinitiatiefnemer heeft de verplichting om de kosten die de gemeente hiervoor moet maken te betalen, evenals de kosten voor bovenwijken, sociaal deficit, landschapsverevening, civieltechnische kosten en kosten ruimtelijke ontwikkeling.

In deze notitie zal worden ingegaan op zowel nog nieuwe te sluiten overeenkomsten als bestaande overeenkomsten, waarin geen beperking realisatieduur woningbouw is opgenomen.

2 Redenen om de realisatieduur woningbouw te beperken

2.1. Veranderend perspectief

Al sinds een aantal jaren is er sprake van een wereldwijde financiële crisis, waarvan de gevolgen in Nederland goed merkbaar zijn. Als gevolg van bezuinigingen en andere maatregelen van de rijksoverheid (beperking aftrek hypotheekrente) is het consumentenvertrouwen behoorlijk gedaald. Het aantal woningverkoppen is vanaf het begin van de financiële crisis met ongeveer 50% afgenomen. Naast de huidige crisis is er meer inzicht gekomen omtrent demografische prognoses. Deze lieten zien dat ook zonder de huidige crisis de planvoorraad erg ruim was.

Het resultaat hiervan is dat Apeldoorn de planvoorraad in november 2012 heeft gereduceerd tot circa 7.100 woningen voor de periode 2010 t/m 2029. Onderzoek van Rigo en lange termijn prognoses geven een bandbreedte aan van 3.900 t/m 7.900 woningen voor deze periode.

Naast de eigen programmering vervult de provincie een belangrijke partner in het afstemmen van de kwantitatieve vraag op het aanbod. Dit heeft ertoe geleid dat de provincie een kader (KWP) heeft geformuleerd voor het aantal te programmeren woningen. Dit kader wordt periodiek herzien.

Nu het kwantitatieve vraagstuk in beeld is gebracht ligt er nog een kwalitatief vraagstuk, met andere woorden sluiten de nu geprogrammeerde woningen ook wat betreft type en prijsklasse goed aan bij de ontwikkeling in de vraag.

2.2. Voorkomen onnodig beslag planologische woningbouwcapaciteit

In het woningbouwprogramma zijn in principe alle woninginitiatieven opgenomen, waarvoor (peildatum 22 november 2012) een anterieure overeenkomst is ondertekend en het daarvoor geldende tarief om dit juridisch- planologisch te regelen. Gezien het overschot aan plancapaciteit woningbouw in bestemmingsplannen, wordt nu zeer terughoudend omgegaan met nieuwe initiatieven voor woningbouw die niet in het woningbouwprogramma zijn opgenomen. Het gevaar bestaat immers dat het overschot aan plancapaciteit alleen maar verder wordt vergroot. Van een deel van de planinitiatieven die zijn opgenomen in het woningbouwprogramma en ten behoeve waarvan afgelopen jaren bestemmingsplannen zijn opgesteld, blijkt dat deze niet zijn of worden gerealiseerd. Toch maken deze plannen deel uit van de harde plancapaciteit en levert dit een zekere drempel op voor nieuwe mogelijk kansrijke planinitiatieven. Een ander nadeel hiervan is dat veel programma in de markt, dat lastig of niet tot stand komt onzekerheid geeft en mogelijk leidt tot lastige gesprekken met de provinciale toezichthouder. Vooral zou dit het geval kunnen zijn bij het tot stand komen van bestemmingsplannen voor projecten die in de woningbouwprogrammering staan opgenomen.

Daarom zijn gemeenteraad en college van mening, dat bij een planinitiatief woningbouw niet alleen moet worden gekeken naar de ruimtelijke inpasbaarheid, maar ook moeten kijken naar de vraag of er een reële kans is op realisatie (adaptief denken en doen). Hierbij is als uitgangspunt gekozen dat de woningen in principe binnen drie jaar worden gerealiseerd gerekend vanaf het moment dat er een sprake is van een onherroepelijke juridisch-planologische titel ligt voor woningbouw (bestemmingsplan/ omgevingsvergunning via Wabo- projectbesluit ex art. 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo). Op deze wijze kan worden voorkomen dat er onnodig beslag wordt "gelegd" op de harde planologische capaciteit. Afhankelijk van de specifieke ontwikkeling kan deze termijn korter worden gesteld indien hiertoe aanleiding is.

3 Juridische mogelijkheden beperking realisatieduur woningbouw

Het juridisch beperken van de termijn waarbinnen de woningbouw dient te worden gerealiseerd, vindt zijn basis in een combinatie van het maken van privaatrechterlijke afspraken via de anterieure overeenkomst en publiekrechtelijke instrumenten.

3.1. Privaatrechterlijk: beperking realisatieduur via Anterieure overeenkomst

Mogelijkheid om een overeenkomst te sluiten over grondexploitatie

De Wet ruimtelijke ordening (hierna te noemen Wro) geeft de mogelijkheid om een overeenkomst over de grondexploitatie te sluiten. Hierbij staat het beginsel van de contractvrijheid voorop, mits dit past binnen het publiekrechtelijke kader van de wetgeving (Wro, Bro, Wabo etc.). De overeenkomst mag bijvoorbeeld niet in strijd zijn met het beginsel van de toelatingsplanologie op basis van de Wro.

Het stellen van een termijn niet strijdig met de Wro (toelatingsplanologie)

In een anterieure overeenkomst spreekt de gemeente met de initiatiefnemer(s) af te zorgen voor een juridisch-planologische titel om het gewenste bouwplan te kunnen realiseren.

In dezelfde overeenkomst is het tevens mogelijk om de afspraak vast te leggen, dat indien het bouwplan niet binnen een daartoe te bepalen termijn is gerealiseerd, de planologisch-juridische mogelijkheid voor het bouwplan vervalt. Het stellen van een dergelijke termijn is niet in strijd met het beginsel van de toelatingsplanologie. Initiatiefnemer staat het immers vrij om niet tot realisatie over te gaan, hij verliest alleen dan mogelijk zijn bouwrecht.

Te stellen termijn van in principe 3 jaar

De initiatiefnemer verplicht zich om binnen een termijn van in principe 3 jaar het bouwplan te realiseren, gerekend vanaf het moment dat er een onherroepelijke planologische bouwmogelijkheid is ontstaan. Afhankelijk van de situatie kan ook een kortere dan wel langere termijn worden afgesproken als er sprake is van bijzondere omstandigheden die een afwijkende termijn rechtvaardigen. Indien tijdens het verloop van de afgesproken termijn blijkt dat de kans aanwezig is dat niet aan deze verplichting wordt voldaan zal de initiatiefnemer tijdig (in de loop van het 3^e jaar) op worden gewezen. Mocht na verloop van de afgesproken termijn alsnog blijken dat niet aan de gestelde voorwaarde van realisatie is voldaan heeft het college, met in achtneming van de redelijkheid en de billijkheid, de mogelijkheid om de bouwmogelijkheid via publiekrechtelijke weg te laten vervallen.

3.2. Publiekrechtelijk: instrumenten om een bouwmogelijkheid te laten vervallen na verloop van een daartoe te stellen termijn.

Aanleiding voor het sluiten van een anterieure overeenkomst, als bedoeld onder 3.1. van deze notitie, is dat het gewenste bouwplan in strijd is met het vigerende bestemmingsplan. Gemeente neemt de inspanningsverplichting op zich om deze strijdigheid op te heffen. In de anterieure overeenkomst wordt nog wel een voorbehoud gemaakt dat naar voren gebrachte inspraakreacties (tegen een voorontwerp) zienswijzen (tegen een ontwerp) in het kader van de belangenafweging kunnen leiden tot het stopzetten van de procedure. Ook de gemeenteraad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kunnen tot een ander oordeel die leidt tot het vervallen van de bouwmogelijkheid. Bij het geven en laten vervallen van een planologische bouwmogelijkheid kan, afhankelijk van de situatie, gebruik worden gemaakt van volgende publiekrechtelijke instrumenten op basis van de Wro en de Wabo.

1. Herziening van het bestemmingsplan

- De bestemming wordt n.a.v. het sluiten van de anterieure overeenkomst gewijzigd (van Agrarisch bijvoorbeeld naar wonen) t.b.v. het bouwplan. In de nieuwe bestemming kan tevens een voorwaardelijke verplichting worden opgenomen m.b.t. de inrichting van het perceel en/of de sloop van opstallen.
- Indien initiatiefnemer niet voldoet aan de verplichting om het bouwplan binnen de in de overeenkomst gestelde termijn te realiseren, heeft de gemeente de mogelijkheid om de (woon)bestemming weer te herzien alsmede in combinatie van intrekking van de omgevingsvergunning op basis van de Wabo indien deze al is verleend.

Wanneer toepassen?

Voor dit instrument in principe kiezen als er sprake is van meerdere belangen, één of meerdere percelen, meer complexe situaties of indien de initiatiefnemer het zelf heel wenselijk vindt, bijvoorbeeld indien deze voor de toekomst nog verdere uitbreiding of aanpassingen voorziet. Ook kan het zijn dat financierende partijen het van belang vinden dat de bestemming direct wordt omgezet, i.v.m. de waarde van het onroerend goed.

2. Het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid ex artikel 3.6. Wro

Het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid als instrument kan in twee gevallen worden toegepast.

1. Wegnemen bouwmogelijkheden via wijzigingsbevoegdheid

Het is mogelijk om in een bestemmingsplan, waarin een bouwmogelijkheid voor wonen wordt opgenomen, een wijzigingsbevoegdheid op te nemen waarmee na verloop van een gestelde termijn bij niet realisatie van de woningbouw de bouwmogelijkheid wordt weggenomen. Deze mogelijkheid is bevestigd in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 juli 2013 (bestemmingsplan Kerkrade Oost I, gemeente Kerkrade).

Dit kan door de bestemming te wijzigen in een andere bestemming of door het wegnemen van een bouwvlak. Flankerend zal dit ook contractueel worden vastgelegd. Van belang is om alvorens over te gaan tot het toepassen van de een dergelijke wijzigingsbevoegdheid, belanghebbende te wijzen op het verlopen van de gestelde termijn en tevens nog een redelijke termijn te gunnen om alsnog gebruik te maken van de bouwmogelijkheid.

Het is de bedoeling om van deze mogelijkheid in principe standaard gebruik te maken indien een woningbouwmogelijkheid via een bestemmingsplanherziening wordt geregeld.

2. Bouwmogelijkheid in wijzigingsbevoegdheid weghalen bij planherziening

- Deze situatie is alleen in een enkel uitzonderlijk geval denkbaar als er aan de zijde van de initiatiefnemer nog een aantal onzekerheden zijn die nader moeten worden ingevuld. Met name in indien een initiatiefnemer wil meeliften met een integrale herziening van een bestemmingsplan voor een gebiedsdeel kan dit een middel zijn.
- Indien het voor initiatiefnemer niet mogelijk is om binnen een daartoe te bepalen termijn te voldoen aan de in de wijzigingsbevoegdheid opgenomen criteria kan de wijzigingsbevoegdheid worden geschrapt bij planherziening.
- Mocht er wel al gebruik zijn gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid en is er wellicht al een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen, maar zonder dat er daadwerkelijk een start is gemaakt met het bouwen, geldt evenals onder 1 dat de omgevingsvergunning kan worden ingetrokken en de bestemming weer kan worden herzien.

3. Wabo-afwijkingmogelijkheid (ex artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3)

Wabo-afwijkingprocedure algemeen

Van het bestemmingplan kan worden afgeweken d.m.v. de afwijkingsbevoegdheid op basis van de Wabo (artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3). Deze procedure is enigszins vergelijkbaar met de oude artikel 19 WRO vrijstellingsprocedure. De bestemming op het betreffende perceel blijft zelf ongewijzigd. In principe moet de raad op het ontwerp besluit hiervoor een verklaring van geen bedenkingen (hier na te noemen "vvgb") afgeven, tenzij de raad een lijst heeft opgesteld waarin staat voor welke gevallen de vvgb niet nodig is en het college de aanvraag geheel zelf kan afdoen.

De gemeenteraad van Apeldoorn heeft zo'n lijst vastgesteld, onder de voorwaarde dat de gewenste afwijking wel moet passen binnen een door de raad vastgesteld beleidskader (structuurvisie, stedenbouwkundig plan, beleidsnota etc.). Voor het stedelijk gebied is het volgende op basis van de lijst mogelijk:

Hergebruik van opstallen voor maximaal 50 woningen (in de zin van verbouw), commerciële ruimten (o.a. detailhandel, horeca, kantoren en bedrijfsruimten), maatschappelijke- en recreatieve voorzieningen tot maximaal 3.000 m² is op basis van deze lijst mogelijk.

Planinitiatieven in het buitengebied vallen op dit moment nog niet onder de lijst. Hiervoor is dus alsnog een vvgb nodig.

Wabo afwijkingprocedure op basis van bouwaanvraag

Indien een initiatiefnemer niet binnen gestelde termijn het bouwplan realiseert **kan** de omgevingsvergunning indien mede op basis van een bouwaanvraag op basis van de Wabo **na 26 weken worden ingetrokken**. Contractueel kan en zal er in principe een langere termijn (drie jaar) worden afgesproken, afhankelijk van de situatie.

Wabo afwijkingprocedure zonder bouwaanvraag (sinds 26 april 2013)

Sinds 26 april 2013 (wijziging Wabo) hoeft de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan niet meer gekoppeld te zijn aan een concrete bouwaanvraag. Er kan dus op grond van een goede ruimtelijke onderbouwing voor een aantal woningen onder voorwaarden een omgevingsvergunning worden afgegeven, waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan. De bouwaanvraag zelf kan later worden ingediend. Zolang er nog geen bouwaanvraag is ingediend kan deze omgevingsvergunning **pas na 3 jaar** (artikel 2.33 lid 2 onder a Wabo) **worden ingetrokken**. Deze termijn kan contractueel niet worden verkort.

Wanneer toepassen?

Deze procedure is heel geschikt voor aanvragen voor een enkel of beperkt aantal percelen, waarbij relatief weinig belangen van derden zijn betrokken. Met voor de gevallen die onder de lijst vallen kan er heel snel en efficiënt een bouwtitel ontstaan. Bij niet nakoming van de afgesproken realisatietermijn kan de vergunning met de nodige redenen omkleed worden ingetrokken. De vigerende bestemming hoeft niet met een ingewikkelde procedure te worden herzien, omdat die niet is gewijzigd.

4 Bestaande plancapaciteit

4.1. Bestaande overkomsten zonder realisatietermijn en woningbouwmogelijkheden

Voor bestaande contracten zonder de realisatietermijn zou het *binnen de planperiode* wegbestemmen van woningbouwmogelijkheden *een toerekenbare tekortkoming* opleveren. De contractuele inspanningsverplichting die de gemeente op zich heeft genomen om een bestemmingsplan te herzien t.b.v. de woningbouw strekt zich immers ook uit tot het gedurende de planperiode in standhouden van dit bestemmingsplan, tenzij dit contractueel nadrukkelijk wordt beperkt door het opnemen van een realisatietermijn.

Gelet op deze bestaande contracten (zonder clausule realisatietermijn) is het dus niet zonder meer mogelijk om de afgesproken woningbouwmogelijkheid van initiatiefnemer gedurende de planperiode weg te nemen. Wel is het mogelijk om hierover na verloop van een aantal jaren op vrijwillige basis een gesprek aan te gaan. Mocht inderdaad blijken, dat na een aantal jaren er nog geen woning is gerealiseerd of een omgevingsvergunning is aangevraagd, is het mogelijk om de initiatiefnemer/ eigenaar aan te schrijven met de vraag of deze nog het voornemen heeft om het planinitiatief binnen de planperiode uit te voeren danwel hiervan af te zien. Hierbij zal aan de initiatiefnemer/ eigenaar aan de hand van deze beleidsnotitie worden aangegeven, dat er voornemens zijn om bij niet realisatie de bestaande woningbouwmogelijkheden in het nieuwe bestemmingsplan weg te bestemmen dan wel de verleende omgevingsvergunning in te trekken en dat deze door stil te zitten hiertoe het risico loopt en aanvaardt. Naar aanleiding van deze aanschrijving kan vervolgens het gesprek worden aangegaan en kunnen eventueel nieuwe afspraken gemaakt worden. Indien ondanks dit alles blijkt dat de nieuwbouw niet binnen de planperiode is gerealiseerd zal in principe gevolg worden gegeven aan het voornemen om de woningbouwmogelijkheid weg te halen door dit in het nieuwe bestemmingsplan niet over te nemen en/of de omgevingsvergunning in te trekken.

4.2. Bestaande verborgen plancapaciteit

Daarnaast is er sprake van veelal verborgen plancapaciteit in bestemmingsplannen zonder dat daar direct een contract aan ten grondslag ligt. Veelal gaat het om gemengde bestemmingen, waarbinnen verschillende functies waaronder wonen, zijn toegestaan. Na verloop van de planperiode vindt er een inventarisatie plaats en worden bekeken of de huidige woonbestemming in overeenstemming is met het huidige gebruik. Indien dit niet zo is kan na afweging worden besloten de woonbestemming er af te halen indien realisatie in de komende planperiode niet verder te verwachten is. Belanghebbenden worden in de gelegenheid gesteld om op dit voornemen te reageren.

Met name in gebieden met leegstand kunnen gemengde bestemmingen met verschillende gebruiksmogelijkheden, waaronder "wonen" soms juist handig zijn uit oogpunt de van de noodzakelijke flexibiliteit.

5 Consequenties en procedure beleidsnotitie

5.1. Consequenties beleidsnotitie

Ter uitvoering van de raadsnotie "voor wie echt bouwen wil" van 22 november 2012 zal als volgt worden gehandeld:

A. Nieuwe te sluiten contracten

- In elke anterieure overeenkomst tussen gemeente en particuliere initiatiefnemer woningbouw zal de afspraak worden gemaakt dat binnen een termijn van drie jaar na het onherroepelijk worden van de juridisch planologische titel (bestemmingsplan/ omgevingsvergunning) dient te worden gerealiseerd (zie bijgevoegde concept anterieure overeenkomst). Een korte of langere termijn dan drie jaar kan worden opgenomen indien daartoe vanwege specifieke of bijzondere omstandigheden aanleiding is;
- In deze anterieure overeenkomst zal initiatiefnemer het risico aanvaarden dat de woningbouwmogelijkheid kan worden weggenomen indien deze niet binnen de gestelde termijn realiseert;
- Indien tijdens het verloop van de afgesproken termijn blijkt dat de kans aanwezig is dat niet aan deze verplichting wordt voldaan zal de initiatiefnemer uit zorgvuldigheid tijdig (in de loop van het 3^e jaar) op het genoemde risico worden gewezen;
- Mocht na verloop van de afgesproken termijn alsnog blijken dat niet aan de gestelde voorwaarde van realisatie is voldaan heeft het college, met in achtneming van de redelijkheid en de billijkheid, de mogelijkheid om de woningbouwmogelijkheid via publiekrechtelijke weg te laten vervallen (wijzigen bestemmingsplan en/of intrekking omgevingsvergunning).
- Indien de contractueel afgesproken woningbouwmogelijkheid publiekrechtelijk wordt geregeld via een bestemmingsplanherziening, zal daartoe een in dat bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid worden opgenomen waarin de bevoegdheid wordt opgenomen om bij niet realisatie binnen gestelde termijn de woningbouwmogelijkheid weg te nemen.

B. Bestaande contracten zonder afgesproken realisatietermijn

- Bij bestaande contracten zonder afgesproken realisatieduur zullen na verloop van jaren bij niet realisatie initiatiefnemers/ eigenaren worden aangeschreven met de vraag of realisatie nog zal plaatsvinden binnen de planperiode. Hierbij zal aan de initiatiefnemer/ eigenaar aan de hand van deze beleidsnotitie worden aangegeven, dat er voornemens zijn om bij niet realisatie de bestaande woningbouwmogelijkheden in het nieuwe bestemmingsplan weg te bestemmen dan wel de verleende omgevingsvergunning in te trekken en dat deze door stil te zitten hiertoe het risico loopt en aanvaardt. Naar aanleiding van deze aanschrijving kan vervolgens het gesprek worden aangegaan en kunnen eventueel nieuwe afspraken gemaakt worden
- Indien na aanschrijving, het wijzen op deze concrete beleidsnotitie, het gunnen van een redelijke termijn en het voeren van gesprekken of nader gemaakte afspraken alsnog geen woningbouw is gerealiseerd zal de woningbouwmogelijkheid in principe niet worden overgenomen in het nieuwe bestemmingsplan en/of zal de verleende omgevingsvergunning worden ingetrokken

5.2. Procedure beleidsnotitie

Deze concept beleidsnotitie “beperking realisatieduur woningbouw private partijen” is via het Apeldoorns Stadsblad en de gemeentelijke website bekend gemaakt, waarbij er aan een ieder gelegenheid is gegeven gedurende vier weken een schriftelijke of mondelinge reactie te geven. De digitale versie van deze beleidsnotitie was te raadplegen via de gemeentelijke website.

Er zijn geen reacties binnengekomen op deze beleidsnotitie. Wel is er in de media (Stentor en RTV Apeldoorn) enige aandacht besteed aan de beleidsnotitie. Algemeen wordt instemmend en met begrip gereageerd op de inhoud van de beleidsnotitie. Deze beleidsnotitie zal na akkoord van het college van burgemeester en wethouders aan het presidium worden aangeboden ter vaststelling door de gemeenteraad. Vervolgens zal het besluit van de gemeenteraad tot vaststelling de beleidsnotitie worden bekend gemaakt via de gemeentelijke website www.apeldoorn.nl/inzage.

April 2014