

Notitie

Aansprakelijkheids- of planschaderisico bij niet-vaststellen bestemmingsplan Vlietland Noord

De besluitvorming omtrent de - al dan niet gewijzigde - vaststelling van het bestemmingsplan Vlietland Noord vindt naar verwachting plaats in december 2022 of januari 2023 in de gemeenteraad van Leidschendam-Voorburg. De gemeenteraad kan ervoor kiezen om niet in te stemmen met het voorgestelde bestemmingsplan. Het is immers de gemeenteraad die exclusief bevoegd is om te beslissen of een bestemmingsplan wel of niet wordt vastgesteld. Stelt de gemeenteraad het plan niet vast? Dan kan er een voorbereidingsbesluit genomen worden.

In deze notitie gaan wij in op de volgende onderwerpen:

- Een voorbereidingsbesluit is in het belang van alle partijen. Ook de belangen van de ontwikkelaar worden gediend door het voorbereidingsbesluit.
- Het door de Raad niet vaststellen van het voorliggende ontwerpbestemmingsplan en het nemen van een voorbereidingsbesluit, leiden niet tot financiële risico's voor de gemeente Leidschendam-Voorburg.
- Een voorbereidingsbesluit betekent het serieus nemen van participatie en de kans om alle betrokken belangen alsnog zorgvuldig te wegen. Het betekent ook dat binnen één jaar voor iedereen duidelijkheid bestaat over het plan.

Een voorbereidingsbesluit

Indien de gemeenteraad zou beslissen om het bestemmingsplan niet vast te stellen, staat het de gemeenteraad vrij om - op grond van art. 3.7 Wet ruimtelijke ordening - een zg. voorbereidingsbesluit te nemen. Hiermee wordt verklaard dat voor (een deel van) het gebied van het vigerende bestemmingsplan Vlietland Noordoost 2005, een (integrale) herziening van het bestemmingsplan wordt voorbereid.

Een voorbereidingsbesluit is in het belang van iedereen

Een voorbereidingsbesluit is in het belang van álle partijen. Ook die van ontwikkelende partijen Recreatiecentrum Vlietland (RCV) en Dutch Lake Residence (DLR). RCV en DLR hebben belang bij een bestemmingsplan dat onherroepelijk in werking kan treden. Dat betekent dat RCV en DLR belang hebben bij een vastgesteld bestemmingsplan dat óók in stand zal blijven na een beoordeling van de bezwaren (beroep) door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De gemeenteraad kan terechte twijfels hebben of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en of een zorgvuldig proces is doorlopen. Dat kan vanuit haar taak als volksvertegenwoordigers of naar aanleiding van de ingediende zienswijzen. Door rekening te houden met de juridische eisen die de Afdeling bestuursrechtspraak aan de besluitvorming stelt en het voorliggende ontwerpbestemmingsplan Vlietland Noord niet vast te stellen, dient de gemeenteraad (ook) het belang van de ontwikkelaars. In plaats van het plan vast te stellen, besluit de raad in dat geval, dat na een zorgvuldige participatie, een integrale herziening van het bestemmingsplan Vlietland Noordoost wordt voorbereid. Dat zou kunnen leiden tot een beter resultaat door een integrale afweging van alle betrokken belangen.

Vergunningsaanvragen

Een voorbereidingsbesluit heeft mede tot gevolg dat vergunningsaanvragen, die passen binnen het oude bestemmingsplan Vlietland Noordoost 2005, dienen te worden aangehouden. Hiermee wordt op zichzelf geen belang geschonden, omdat de ontwikkelaar de verouderde plannen uit 2005 niet wil realiseren. Het college is immers niet voor niets verzocht om het bestemmingsplan te wijzigen voor meer dan de helft van de woningen. Daarnaast kan de ontwikkelaar de periode na het voorbereidingsbesluit gebruiken om te participeren en te lobbyen bij de totstandkoming en beïnvloeding van het ontwerp van het nieuwe bestemmingsplan. Dit ontwerp moet op grond van de Wet ruimtelijke ordening een jaar na het raadsbesluit ter inzage liggen.

Ook in dat nieuwe plan zal het belang van de ontwikkelaars uiteraard dienen te worden meegewogen, naast de belangen van alle overige belanghebbenden bij het gebied. Het resultaat is naar verwachting dat het plan veel beter wordt. De ontwikkelaars worden dan dus niet in hun belangen geschaad. Zij worden juist gefaciliteerd met een uiteindelijk planologisch besluit waar een breed draagvlak voor is. Dat nieuwe plan moet immers het resultaat zijn van een deugdelijke afweging van álle betrokken belangen. Dat plan dient niet alleen het algemene belang van een goede ruimtelijke ordening, maar ook de bescherming van de fysieke kwaliteit van de leefomgeving in en rondom het plangebied.

Financiële risico's en planschade

Het niet vaststellen van het bestemmingsplan en het nemen van een voorbereidingsbesluit heeft geen financiële risico's voor de gemeente Leidschendam-Voorburg om de volgende redenen:

- **Een voorbereidingsbesluit veroorzaakt geen planschade.** Een voorbereidingsbesluit is geen besluit dat planschade kan veroorzaken. Dit volgt uit artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening, in samenhang met de artikelen 3.7 en 3.3. Een besluit om een bestemmingsplan niet vast te stellen, veroorzaakt evenmin planschade. Zolang geen nieuw bestemmingsplan is vastgesteld, wijzigt immers het planologisch regime niet.
- **Er zijn geen overeenkomsten tussen de gemeente en ontwikkelaar(s).** De vraag kan gesteld worden of de gemeente op een andere wijze door de ontwikkelaar(s) aansprakelijk kan worden gesteld als de gemeenteraad besluit het ontwerpbestemmingsplan niet vast te stellen. Dat is uitsluitend denkbaar indien de besluitvorming in strijd zou zijn met een overeenkomst waarbij de gemeente partij is, of indien de besluitvorming - om een andere reden - onrechtmatig zou zijn. Voor zover bekend heeft de gemeente geen overeenkomst(en) gesloten met de ontwikkelaar(s). Er bestaan wél overeenkomsten tussen de Provincie Zuid-Holland, RCV en DLR. De gemeente is daarbij geen partij. Los van deze overeenkomsten blijft het een - exclusief - recht van de gemeenteraad om te besluiten om het nu voorliggende ontwerpbestemmingsplan niet vast te stellen en in plaats daarvan een voorbereidingsbesluit te nemen. Alle betrokken contractspartijen - waaronder de Provincie - respecteren de exclusieve publiekrechtelijke verantwoordelijkheid van de gemeenteraad van Leidschendam-Voorburg om het bestemmingsplan al dan niet vast te stellen.
- **Deugdelijke afweging van belangen.** Daarnaast handelt de gemeenteraad rechtmatig als zij op basis van een deugdelijke afweging van belangen besluit om een ontwerpbestemmingsplan niet vast te stellen en in plaats daarvan een voorbereidingsbesluit neemt. Die zorgvuldige afweging betreft het belang van een goede ruimtelijke ordening en de bescherming van de fysieke leefomgeving.
- **Bestaande rechten zijn niet in beton gegoten.** Bij een integrale herziening van het bestemmingsplan Vlietland Noordoost zijn 'bestaande rechten' niet in beton gegoten. Indien binnen een jaar na een voorbereidingsbesluit een integrale herziening van het bestemmingsplan Vlietland Noordoost ter inzage wordt gelegd, moet het belang van de ontwikkelende partijen vanzelfsprekend te worden meegewogen. Er is echter geen rechtsregel die zich ertegen verzet om oude ongebruikte 'bouwrechten' te heroverwegen of te combineren met compenserende bouw- of gebruiksmogelijkheden die gericht zijn op de ontwikkeling van een

aantrekkelijker recreatiegebied.

- **Er is geen gebruikgemaakt van bouwrechten.** Het risico op succesvolle planschade- of nadeelcompensatieclaims van de ontwikkelaar(s) is beperkt, omdat sinds de inwerkingtreding van het bestemmingsplan Vlietland Noordoost 2005 van de bouwrechten uit dit bestemmingsplan geen gebruik is gemaakt. Door niet te bouwen is het risico aanvaard dat de bouwmogelijkheden op enig moment zouden wijzigen. Bovendien kunnen normale maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot gewijzigde inzichten over de wijze waarop een recreatiegebied planologisch wordt gefaciliteerd. RCV en DCR hebben dat ook kunnen voorzien toen zij in 2019 en 2020 hernieuwde contracten sloten met de Provincie.

De slotsom van het voorgaande is, dat een integrale herziening van het bestemmingsplan Vlietland Noordoost 2015, geen planschaderisico hoeft op te leveren. Integendeel. Door te besluiten om binnen een jaar een integrale herziening in procedure te brengen, wordt nu juist de kans benut om een optimaal bestemmingsplan vast te stellen. Een plan waarin alle betrokken belangen worden verenigd en de compensatie van natuurwaarden die verloren gaan door eventuele bebouwing, planologisch wordt verzekerd.

De voordelen van een voorbereidingsbesluit

Het nemen van een voorbereidingsbesluit heeft een aantal voordelen:

- Doordat aanvragen voor omgevingsvergunningen in het gebied worden aangehouden gedurende de looptijd van het voorbereidingsbesluit wordt een pauze in de besluitvorming ingelast. Deze periode kan goed benut worden. Er is tijd om met alle betrokken belanghebbenden een zorgvuldig proces te doorlopen dat leidt tot een integraal nieuw plan dat past in de huidige tijd.
- De huidige lappendeken van deelplannen is onwenselijk. Ook de aangrenzende gronden die niet in het voorliggende ontwerpbestemmingsplan zijn opgenomen, kunnen in een nieuw integraal plan worden meegenomen, zodat naar buiten toe voor het gehele gebied duidelijk wordt welke ontwikkelingen mogelijk gemaakt worden.
- Anderzijds biedt een voorbereidingsbesluit naar alle betrokken partijen, waaronder de ontwikkelaar(s), de duidelijkheid dat binnen een jaar daadwerkelijk een afgewogen plan in procedure wordt gebracht.