



MEMO

Aan: gemeente Weert, S. van Mensvoort en M. Arts
Van: T.J.E.A. (Theo) van der Heijden
Datum: 28 oktober 2013
Ons kenmerk: th/2012022/130553.2
Onderwerp: analyse structuurvisie

Inleiding

De gemeente Weert heeft het voornemen een nieuwe algehele structuurvisie voor de gehele gemeente vast te stellen: de Structuurvisie Weert 2025, "Weert nodigt uit" (hierna: structuurvisie). Deze structuurvisie bevat het gehele grondgebied van de gemeente en geeft de ruimtelijke visie in hoofdlijnen weer op onder andere de volgende beleidsvelden:

- wonen
- bedrijven
- detailhandel
- recreatie
- landbouw
- onderwijs en zorg
- landschap en groen

Een belangrijk onderdeel van deze nieuwe structuurvisie is het herijken van de plannen over de woningbouw. Deze herijking heeft tot gevolg dat de huidige planvoorraad van 2000 woningen moet worden teruggebracht tot 1200 woningen. Met de voorraad van 1200 woningen heeft de gemeente afdoende mogelijkheden om in woningen te voorzien tot het jaar 2025 (500 woningen voor de periode 2014–2018 en 700 woningen voor de periode 2018–2025). Om dit beleid te ontwikkelen en te realiseren, heeft de gemeente een aantal maatregelen ontwikkeld.

De gemeente heeft gevraagd van bepaalde punten van de structuurvisie een analyse te maken. Het gemeenschappelijke element van deze punten is dat de gemeente zicht wil hebben op de vraag in hoeverre de structuurvisie in juridische en financiële zin kan leiden tot risico's en wat de mate van uitvoerbaarheid is. Deze analyse betreft het woonbeleid in het bijzonder, maar ook de structuurvisie in het algemeen. Het accent van de analyse dient echter te liggen op het woonbeleid. Met deze memo wordt aan het verzoek voldaan.

Aanpak vraagstelling

Uit de inleiding volgt dat de vraagstelling betrekking heeft op twee aspecten: het woonbeleid in het bijzonder en de structuurvisie in het algemeen. In deze memo wordt dit onderscheid als uitgangs-



punt gehanteerd. Zo zal eerst het woonbeleid aan de orde komen en vervolgens de structuurvisie in het algemeen.

Zoals aangegeven, is het gemeenschappelijke element van de vraagstelling van de gemeente gericht op de juridische en financiële risico's en de uitvoerbaarheid van het beoogde beleid. Hierbij is het van belang te bezien of er zich juridische en financiële risico's voordoen en of deze zijn of kunnen worden ondervangen. Vervolgens is het ook noodzakelijk stil te staan bij de vraag of het voorgestane beleid ook uitvoerbaar is, met andere woorden: zijn er belemmeringen die de uitvoering van het beoogde beleid in de weg staan?

Om te komen tot een werkzame aanpak is de vraagstelling ontleed in meerdere deelvragen. Dit geldt zowel voor het woonbeleid als de structuurvisie in het algemeen. De deelvragen zijn in deze memo opgenomen en worden beantwoord. Het geheel van de antwoorden op de deelvragen zal het gewenste inzicht geven.

De structuurvisie bevat een grote hoeveelheid aan beleidsdoelstellingen, keuzes, locaties en maatregelen. Het is niet mogelijk om al deze aspecten individueel te belichten en de risico's hiervan in beeld te brengen. Dit betekent dat deze memo dan ook niet ingaat op individuele locaties, omstandigheden, belangen, etc. De beantwoording van de deelvragen is algemeen van aard en de analyse ziet dan ook op de algemene lijn die uit de structuurvisie voortvloeit.

Gebruikte informatie

Bij de analyse heb ik gebruikgemaakt van de informatie die ik van de gemeente heb ontvangen. De belangrijkste documenten zijn:

1. de Structuurvisie Weert 2025, "Weert nodigt uit", deel 2 Visie;
2. de Structuurvisie Weert 2025, "Weert nodigt uit", deel 3 Uitvoering;
3. een aantal brieven en alle overeenkomsten met betrekking tot woningbouw, toegezonden bij e-mail van 10 oktober 2013;
4. het overzicht 'Woningbouw projecten structuurvisie'.

Woonbeleid

Het doel van het nieuwe woonbeleid is de reductie van de woningvoorraad tot 1200 woningen. Om deze doelstelling te bereiken, neemt de gemeente een aantal maatregelen, zoals (samengevat):

1. het aanhouden van een kernvoorraad van 500 woningen tot 2018. De locaties voor deze woningen zijn in de structuurvisie opgenomen.
2. het doen vervallen van bouwmogelijkheden voor ongeveer 400 woningen door het wegbestemmen/niet-opnemen van bouwmogelijkheden (directe bouwtitels, een toezegging, een afwijkingsbesluit, wijzigingsplannen) in de eerstkomende actualisatie van het desbetreffende bestemmingsplan;
3. het temporiseren tot 2018 van nieuwe initiatieven die per saldo leiden tot een toename van het aantal woningen.



Voor de herijking van de woningvoorraad heeft de gemeente een methode ontwikkeld, waarbij met zeeffuncties bouwmogelijkheden zijn gewogen op basis van toetsingscriteria. Onder het woord 'bouwmogelijkheden' wordt een grote variëteit aan plannen voor woningbouw verstaan, zoals bouwmogelijkheden:

- van de gemeente en van derden;
- op basis van een geldend bestemmingsplan of nog slechts met de status van een mogelijk voornemen om te bouwen;
- met of zonder een overeenkomst met een derde.

Door de zeeffuncties hebben de bouwmogelijkheden een verschillende status gekregen (groene, rode en oranje bak). De groene bak betreft de kernvoorraad van 2014 tot 2017, de rode bak zijn de woningbouwmogelijkheden die vervallen, en de oranje bak zijn de plannen die voor een nadere afweging op termijn (in 2017) in aanmerking komen.

Het nieuwe woonbeleid kan van grote invloed zijn op bestaande maar ook toekomstige bouw-mogelijkheden/-initiatieven. Dit geldt temeer, nu er niet alleen sprake is van gronden die door de gemeente (zullen) worden ontwikkeld, maar ook gronden van en door derden.

Hieronder komen de vragen en antwoorden aan de orde die inzicht geven in het risicoprofiel enerzijds en de effectiviteit anderzijds van het voorgenomen woonbeleid.

Vraag 1: Wat is de status van de structuurvisie en is de gemeente hieraan gehouden?

Antwoord: Artikel 3 Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) bepaalt (samengevat) dat in een structuurvisie ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen in het gebied en de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid zijn opgenomen. Daarnaast gaat de structuurvisie in op de wijze waarop de raad zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.

De structuurvisie voldoet aan deze bepalingen. De structuurvisie bevat immers de hoofdlijnen van het beleid op (meerdere) ruimtelijk relevante beleidsveld(en). Daarnaast behoort tot de structuurvisie ook deel 3, waarin is aangegeven op welke wijze de gemeente haar doelstellingen zal trachten te verwezenlijken; kenmerk van deze nieuwe lijn is dat de gemeente een meer faciliterende houding zal aannemen.

Een structuurvisie als bedoeld in artikel 3 Wro heeft geen normatieve functie, in de zin dat hier een rechtstreeks bindende werking van uitgaat; een structuurvisie moet worden aangemerkt als een visie waarin de gemeente haar voorgenomen beleid over ruimtelijk relevante thema's vastlegt. Het feit dat een structuurvisie geen direct bindende werking heeft, heeft ook tot gevolg dat tegen een structuurvisie geen beroep kan worden ingesteld; de structuurvisie is opgenomen in de 'negatieve lijst' van artikel 8.5 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) om duidelijk te maken dat hiertegen geen beroep kan worden ingesteld.

Ook de structuurvisie waarover de raad van de gemeente Weert nog een beslissing moet nemen, heeft geen bindende werking. De structuurvisie geeft echter wel de richting van het te voeren beleid aan, maar bindende werking ontstaat pas bij de uitwerking van de structuurvisie, namelijk op het



moment dat het beleid wordt vertaald in de besluiten over bestemmingsplannen. Deze bestemmingsplannen hebben wel een bindende werking voor zowel de gemeente als anderen.

Het voorafgaande neemt niet weg dat een structuurvisie toch enige mate van binding met zich brengt. Deze binding bestaat met name uit de binding voor de gemeente zelf: met het uitspreken van haar beleid geeft de gemeente aan op welke wijze zij in de toekomst invulling zal geven aan de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Dit betekent dat de gemeente met het vaststellen van de structuurvisie zich ook 'bindt' en de burgers en andere partijen er ook op mogen vertrouwen dat de gemeente uitvoering zal geven aan het beleid dat hierin is opgenomen. Een en ander kent een mogelijk risico: in het geval de gemeente het beleid van de structuurvisie een-op-een verwerkt in nieuwe bestemmingsplannen (met wel bindende werking), dan kan het volgende zich voordoen:

1. Belanghebbenden verzetten zich tegen deze nieuwe bestemmingsplannen, waardoor het beleid dat is opgenomen in de structuurvisie, niet of later tot uitvoering komt.
2. Mocht het verzet van belanghebbenden niet worden gehonoreerd, dan bestaat de mogelijkheid dat zij een verzoek om (plan)schade indienen.
3. Daarnaast kunnen er risico's ontstaan bij overeenkomsten die zijn gesloten en die ten gevolge van het nieuwe beleid niet meer kunnen worden uitgevoerd.
4. Voorts kan het nieuwe beleid gevolgen hebben voor de lopende grondexploitaties. Het schrappen van bouwmogelijkheden op bijvoorbeeld gemeentelijke gronden betekent immers dat minder opbrengsten worden gegenereerd, terwijl kosten gelijk blijven of wellicht zelfs toenemen (verlenging van de looptijd). Het verschil dat tussen opbrengsten en kosten ontstaat, zal de gemeente op enigerlei wijze moeten opvangen. Een uitwerking van dit aspect is opgenomen in het antwoord op vraag 2.
5. Daarnaast bestaat het risico dat het nieuwe woonbeleid zodanige beperkingen tot gevolg heeft, dat de gemeente zichzelf nauwelijks of onvoldoende ruimte biedt om nieuwe ontwikkelingen te kunnen initiëren of daaraan medewerking te verlenen.

Het voorafgaande kan zich voordoen bij zowel nieuwe als bestaande bouwmogelijkheden. Uit de structuurvisie blijkt namelijk dat het voorgenomen beleid niet uitsluitend bedoeld is voor nieuwe bouwmogelijkheden maar ook bedoeld is voor 'het bijsturen van lopende plannen'. Met het doen vervallen van bestaande bouwmogelijkheden (400 woningen) wordt hieraan ook concrete invulling gegeven.

De structuurvisie heeft ook de functie als referentiekader van toekomstige ontwikkelingen. Zoals aangegeven, betekent dit dat de gemeente zichzelf daarmee in bepaalde mate bindt. Echter, ook voor derden (indieners van verzoeken, maar ook andere belanghebbenden zoals de bewoners in de omgeving) is de structuurvisie niet zonder betekenis. Met het beleid zoals vastgelegd in de structuurvisie, geeft de gemeente immers ook naar deze derden aan wat zij van de gemeente mogen verwachten en welke lijn de gemeente naar verwachting zal hanteren bij het beoordelen van initiatieven van derden. Als de gemeente bij de beoordeling van initiatieven zich aan het beleid van de structuurvisie houdt en een verzoek afwijst, zal zij moeten kunnen aangeven waarom dit verzoek gezien vanuit het criterium 'goede ruimtelijke ordening' niet kan worden gehonoreerd. Als de gemeente bij de beoordeling van initiatieven zich niet aan het vastgestelde beleid houdt en een verzoek in afwijking van de structuurvisie wel inwilligt, zal zij moeten kunnen onderbouwen waarom aan dit verzoek wel medewerking kan worden verleend. Hierbij dient de gemeente zich te realiseren



dat bij het weigeren van medewerking aan een verzoek tot het herzien van het bestemmingsplan beroep openstaat (voor de aanvrager), maar dat ook bij het verlenen van medewerking beroep openstaat (voor belanghebbenden).

Bovenstaande risico's kunnen beleidsmatig, juridisch en financieel gevolgen hebben.

Vraag 2: Wat is de betekenis van het nieuwe woonbeleid voor de lopende exploitaties van de gemeente?

Antwoord: Het uitvoeren van het woonbeleid van de structuurvisie kan – en wellicht zal – gevolgen hebben voor de woningbouwlocaties die op dit moment in uitvoering zijn, en beïnvloedt daarmee de uitvoering en de risico's. Hierbij zijn meerdere punten van belang:

1. De uitvoering van het nieuwe woonbeleid houdt in het schrappen van bouwmogelijkheden. Voor zover deze bouwmogelijkheden zijn gelegen op gemeentelijke gronden, zullen er minder opbrengsten worden gegenereerd. De vraag is echter of de nieuwe (gereduceerde) opbrengsten nog voldoende zijn om de gemaakte en/of nog te maken kosten te dekken. Mocht dit niet het geval zijn, dan zal de gemeente dit (negatieve) verschil op enigerlei wijze moeten kunnen opvangen. In zijn vergadering van 10 april 2013 heeft de gemeenteraad al besluiten genomen die op dit onderwerp betrekking hebben (afwaardering plannen); de vraag is echter of de afwaardering die destijds is berekend, in de toekomst ook overeenstemt met de werkelijkheid.
2. In de locaties die door de gemeente op dit moment worden ontwikkeld, zijn ook gronden van andere eigenaren dan de gemeente gelegen. Van deze eigenaren wordt op dit moment een bijdrage in de exploitatiekosten gevraagd. Nu ten gevolge van de structuurvisie sprake is van nieuw beleid, ligt het voor de hand te veronderstellen dat dit nieuwe beleid ook effect zal hebben op de gronden van deze eigenaren. Deze gevolgen kunnen ook betrekking hebben op kostenverhaal: de bijdrage die eigenaren moeten betalen aan de gemeente, omdat zij zelf hun gronden willen bebouwen.
 - a. Zo valt het niet uit te sluiten dat er nieuwe bestemmingsplannen moeten worden gemaakt, waarbij voor het kostenverhaal wellicht ook een nieuw exploitatieplan nodig is. Dit nieuwe exploitatieplan zal andere opbrengsten en kosten bevatten, die doorwerken naar de exploitatiebijdrage naar deze eigenaren. Nu er minder opbrengsten te verwachten zijn, bestaat het risico dat niet alle kosten kunnen worden omgeslagen over de te bebouwen gronden. In dit geval ontstaat er een financieel tekort, waardoor op grond van de macro-aftopping (artikel 6.16 Wro) wellicht niet alle kosten die met de gebiedsontwikkeling samenhangen, op deze eigenaren kunnen worden verhaald. Mocht er sprake zijn van een tekort, dan zullen maatregelen worden getroffen; op dit moment is hiervoor al onderzoek gaande.
 - b. Een andere optie is dat geen nieuw bestemmingsplan nodig is, maar dat een herziening van het exploitatieplan nodig is. De reden kan zijn dat het woongebied in een lager tempo wordt ontwikkeld, waardoor ook in dit geval de kosten (vanwege de verlenging van de looptijd) wellicht hoger worden dan de opbrengsten. Ook in dit geval geldt echter dat mocht er sprake zijn van een tekort, dan zullen er maatregelen worden getroffen; op dit moment is hiervoor al onderzoek gaande.
 - c. In het geval er geen nieuw bestemmingsplan hoeft te worden vastgesteld, doet zich het risico van versnipperde realisatie van het bestemmingsplan voor. Immers, in deze situatie



kan de eigenaar de gemeente onder druk zetten om voor zijn gronden het bestemmingsplan zodanig in te vullen (bijvoorbeeld een ontsluitingsweg te realiseren) dat hij de beoogde woningen kan realiseren. Dit kan ertoe leiden dat er op verschillende plaatsen binnen een te ontwikkelen gebied woningen worden gebouwd, terwijl op grond van het nieuwe beleid wellicht een andere invulling gewenst zou zijn.

Het valt niet uit te sluiten dat (een van de) bovenstaande scenario's zich voordoet. Dit betekent dat per in uitvoering zijnde grondexploitatie een analyse noodzakelijk is en dat vervolgens per grondexploitatie moet worden bekeken op welke wijze met de gevolgen van de structuurvisie kan/moet worden omgegaan.

Vraag 3: Wat zijn de effecten van de voorgestelde maatregelen voor eigenaren?

Antwoord: Met 'de eigenaren' worden bedoeld zowel de gemeente als andere partijen, waarbij tot de laatste categorie zowel ontwikkelaars als burgers worden gerekend.

Het doel van het nieuwe woonbeleid, t.w. het terugbrengen van de voorraad woningbouwplannen van 2000 naar 1200 woningen, betekent per definitie dat er sprake is van nadelige gevolgen voor grondeigenaren. Voor eigenaren die in het verleden tot de voorraad van 2000 woningen behoorden maar niet meer tot de voorraad van 1200 woningen, heeft het nieuwe woonbeleid immers tot gevolg dat de desbetreffende bouwmogelijkheid verdwijnt (rode bak) dan wel voorlopig niet meer kan worden aangewend (oranje bak). Bij deze laatste categorie geldt overigens dat er al bouwmogelijkheden bestaan op grond van geldende bestemmingsplan waarin directe bouwtitels zijn opgenomen. Dit onderwerp verdient nog verdere aandacht.

Hierbij dient er wel rekening mee te worden gehouden dat niet alle eigenaren in dezelfde positie verkeren. Zo zijn er eigenaren waarvoor geldt dat:

- op grond van een geldend bestemmingsplan al een bouwmogelijkheid aanwezig is;
- met de gemeente al een overeenkomst is gesloten over de woningbouw;
- met de gemeente onderhandelingen worden gevoerd (precontractuele fase);
- er sprake is van een gemeentelijke toezegging dat aan woningbouw medewerking zal worden verleend;
- er slechts sprake is van een voornemen tot woningbouw.

Kortom: er is sprake van verschillende hoedanigheden van de eigenaar bij een woningbouw-mogelijkheid. Deze hoedanigheid bepaalt in belangrijke mate de positie van de eigenaar en de mogelijke rechten die hiermee samenhangen. Het zal duidelijk zijn dat de positie van de eigenaar ook invloed heeft op de positie die de gemeente heeft ten opzichte van de eigenaar, of met andere woorden: welke verplichtingen heeft de gemeente jegens de eigenaar en wat zijn de gevolgen hiervan voor mogelijke (plan)schadeclaims?

Vraag 4: Geeft de structuurvisie blijk van een afweging van belangen van de relevante omstandigheden bij de gewogen locaties zoals grondposities, al dan niet gesloten contracten en de ruimtelijke afweging?

Antwoord: In de structuurvisie is expliciet aangegeven op welke wijze de gemeente gekomen is tot de reductie van de voorraad aan woningbouw-mogelijkheden. De kern is dat de gemeente alle mogelijkheden heeft geïnventariseerd en deze vervolgens heeft gewogen via de toepassing van zeeffuncties. De methode van de zeeffuncties komt in het antwoord op vraag 5 expliciet aan de



orde. Binnen het kader van deze zeeffuncties en de daarmee samenhangende prioritering van de woningbouwmogelijkheden is ook gekeken naar en gewicht toegekend aan de mate van gebondenheid van de gemeente jegens een eigenaar van gronden.

- a. In de eerste zeeffunctie, t.w. de 'planlogische status' (deel 3, p. 35), zijn de woningbouwmogelijkheden ondergebracht in twee categorieën: plannen met een harde en zachte status. Tot de plannen met een harde status zijn gerekend de woningbouwmogelijkheden binnen een geldend bestemmingsplan met directe bouwtitels, al dan niet met een overeenkomst. Tot de harde plannen behoren ook de contractuele verplichtingen die zijn vastgelegd in een realisatie-overeenkomst.
Tot de zachte plannen zijn gerekend de woningbouwmogelijkheden waarvoor nog geen directe bouwtitel geldt en waarvoor nog geen harde contractuele verplichtingen gelden. Tot deze categorie behoren de bouwmogelijkheden waarvoor nog een aanvullend besluit van de gemeente nodig is, zoals een binnenplanse afwijking, een wijzigingsplan of een uitwerkingsplan. Maar ook bouwmogelijkheden waarover een intentieovereenkomst is gesloten of waarvoor toezeggingen zijn gedaan, en potentiële bouwmogelijkheden behoren tot de categorie zachte plannen.
- b. De tweede zeeffunctie bevat ook aspecten die voor de beantwoording van de gestelde vraag relevant zijn. In de zeeffunctie 'financiën en uitvoerbaarheid' (deel 3, p. 35) is bezien in hoeverre er door de initiatiefnemer (gemakshalve: de eigenaar) proactief is gehandeld, investeringen zijn gedaan dan wel of er sprake is van een slapende bouwmogelijkheid. Naarmate de eigenaar meer (financiële) acties heeft ondernomen of een proactieve houding heeft aangenomen, zal zijn positie binnen het beoogde beleid steviger zijn.

Uit de punten a en b blijkt dat de structuurvisie met de positie van de eigenaar rekening heeft gehouden; de gestelde vraag moet dan ook met 'ja' worden beantwoord. De structuurvisie geeft blijk van een weging van de belangen van de eigenaar. Dit betekent dat in algemene zin een eigenaar zich niet kan beroepen op het argument dat de structuurvisie geen rekening houdt met zijn belang; op individueel niveau blijft het natuurlijk altijd de vraag of op een afdoende wijze rekening is gehouden met de belangen van de desbetreffende eigenaar. Het uiteindelijke oordeel over een dergelijke vraag ligt bij de rechter, die hiervoor alle relevante belangen zal wegen. Zoals aangegeven, richt deze memo zich niet op individuele situaties.

Vraag 5: Is er een hardheidsbepaling opgenomen?

Antwoord: In deel 3 (uitvoering) is in paragraaf 1.3 aangegeven, dat gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders de structuurvisie als uitgangspunt voor hun handelen hanteren. Tevens is aangegeven dat het mogelijk blijft om op incidenteel niveau af te wijken, mits een en ander geschiedt in overleg met de gemeenteraad.

Op p. 17 van deel 3 is opgenomen dat over projecten die niet in de structuurvisie zijn voorzien maar die wel bijdragen aan de ambities, in overleg met de gemeenteraad kan worden besloten het betreffende project te realiseren.

De mogelijkheid om rekening te houden met bijzondere omstandigheden is ook opgenomen in de zeeffunctie 5 'bijzondere omstandigheden'. In deel 3, p. 36 is deze functie omschreven als het verbeteren van de woonkwaliteit (saneren bedrijf of vervallen bebouwing) en/of een maatschappelijk belang, urgentie of noodzaak.



Een vorm van een hardheidsbepaling bestaat ook uit de jaarlijkse evaluatie en actualisatie van het woonbeleid zoals opgenomen op p. 79 van deel 2 en p. 36 van deel 3.

De conclusie die kan worden getrokken, is dat de structuurvisie mogelijkheden biedt om af te wijken van het beleid dat hierin is opgenomen. Deze constatering is in ieder geval van belang voor de beleidsmatige aspecten. Wellicht zou in de hardheidsbepalingen ook explicieter aandacht kunnen/moeten worden besteed aan het feit dat ook juridische en/of financiële redenen aanleiding kunnen geven om een beroep te doen op hardheidsbepalingen.

Vraag 6: Op welke wijze verhoudt zich de methode van zeeffuncties tot het criterium 'goede ruimtelijke ordening'?

Antwoord: In algemene zin geldt dat de gemeenteraad een grote mate van bestuurlijke vrijheid heeft bij de beoordeling van initiatieven en het toetsen hiervan aan het criterium 'goede ruimtelijke ordening'. Dit criterium is van belang, omdat dit in artikel 3.1, eerste lid van de Wro is opgenomen als doelstelling voor een structuurvisie.

De grote mate van beleidsvrijheid betekent echter niet dat er sprake mag zijn van bijvoorbeeld een willekeurig beleid. In die zin is het van groot belang te bezien in hoeverre hiervan sprake is bij de beoordeling van de woningbouwmogelijkheden met toepassing van zeeffuncties. Deze methode houdt in dat de woningbouwmogelijkheden op grond van meerdere objectieve criteria zijn getoetst. De criteria waaraan is getoetst, zijn:

- Planologische status. De woningbouwmogelijkheden worden gewogen op een harde of zachte status. Mogelijkheden krijgen een harde status als er een geldend bestemmingsplan met directe bouwtitels is, al dan niet met een overeenkomst (contractuele verplichtingen vastgelegd in een realisatieovereenkomst). Tot de zachte plannen zijn gerekend de woningbouw-mogelijkheden zonder directe bouwtitel (binnenplanse afwijking, een wijzigingsplan of een uitwerkingsplan) en waarvoor nog geen harde contractuele verplichting gelden (een intentie-overeenkomst, toezeggingen) en potentiële bouwmogelijkheden.
- Financiën en uitvoerbaarheid. Hiertoe behoren aspecten als: proactiviteit van de initiatiefnemer, mate van investeringen, de opbrengstpotentie, de invloed van gemeente op snelheid van uitvoering en de uitvoerbaarheid.
- Stedenbouwkundige kwaliteit. Is er sprake van onderscheiden woonmilieus en/of verdunning in oudere woonwijken of inbreiding?
- Volkshuisvesting. Wordt er gebouwd voor mensen met een beperking, voorziet het initiatief in sociale huurwoningen, wijk- of dorpsvernieuwing?
- Bijzondere omstandigheid. Oplossing van bijzondere vraagstukken: sanering milieuhinderlijk bedrijf, bebouwing in verval, maatschappelijk belang.

Opgemerkt moet worden dat alle gehanteerde criteria relevant zijn voor de toepassing van het begrip 'een goede ruimtelijke ordening'.

In deze toetsing is gebruikgemaakt van meerdere criteria en de toegepaste criteria zijn ook geobjectiveerd. 'Meerdere criteria' heeft tot gevolg dat de weging van de woningbouw-mogelijkheden vanuit meerdere invalshoeken heeft plaatsgevonden. Deze multidisciplinaire weging getuigt van een meerzijdige benadering van het criterium 'goede ruimtelijke ordening'.



Het 'objectieve' karakter van de weging blijkt uit het feit dat de gronden waaraan wordt getoetst, expliciet en concreet zijn omschreven, waardoor objectief is vast te stellen op grond waarvan de waardering en de selectie hebben plaatsgevonden. Uit de omschrijving van de criteria blijkt dat deze voor het grootste gedeelte zijn aan te duiden als kwalitatieve criteria en daarmee nauwelijks betrekking hebben op kwantitatieve normen. Het feit dat de objectieve criteria weliswaar zijn gesteld in de vorm van kwaliteitsnormen, maakt daarmee niet dat deze niet als objectieve criteria kunnen – en wellicht zelfs – moeten worden aangemerkt.

Met de toepassing van deze zeefmethode kan naar onze mening dan ook worden gesteld dat er methodisch gezien geen sprake kan zijn van het risico van willekeur en dat wordt aangesloten bij het criterium 'goede ruimtelijke onderbouwing'.

Uit deel 3 volgt dat de zeeffuncties zijn ingezet om een bijdrage te leveren in de afbouw van de voorraad aan woningbouwmogelijkheden. Niet duidelijk blijkt of deze zeeffuncties ook gehanteerd zullen worden bij de beoordeling van nieuwe initiatieven, de jaarlijkse herijking van de woningvoorraad en/of nog van betekenis zijn bij de toepassing van de hardheidsbepaling. Het verdient aanbeveling deze duidelijkheid wel te scheppen.

Vraag 7: In welke mate is er nog ruimte voor nieuwe initiatieven?

Antwoord: De structuurvisie geeft aan dat een reductie van de voorraad aan mogelijkheden voor woningbouw noodzakelijk is. Het ligt dan ook voor de hand te veronderstellen dat 'reductie van woningvoorraad' leidend is in de structuurvisie. De structuurvisie geeft echter ook aan dat het ook nodig zal zijn om ruimte te bieden voor nieuwe initiatieven:

1. Deel 3, p. 83:
 - a. Nieuwe woningbouwplannen worden in principe getemporiseerd tot 2018, in het geval per saldo het aantal woningen toeneemt en waarvoor nog geen contractuele verplichtingen zijn aangegaan.
 - b. Nieuwe initiatieven zijn mogelijk als per saldo de planvoorraad (2000 woningen per 1 januari 2014) niet toeneemt. Dit betekent dat in een dergelijk geval voor elke nieuwe woning een bestaande woning moet worden gesloopt en de bouwmogelijkheid moet komen te vervallen.
2. Op p. 17 van deel 2 is opgenomen dat over projecten die niet in de structuurvisie zijn voorzien maar die wel bijdragen aan de ambities, in overleg met de gemeenteraad kan worden besloten de betreffende bouwmogelijkheid te realiseren.

De structuurvisie bevat mogelijkheden om medewerking te verlenen aan nieuwe initiatieven. In deel 3 zijn wel belangwekkende voorwaarden gesteld. Vanuit de geformuleerde doelstelling (reductie planvoorraad) zijn deze voorwaarden goed te begrijpen; de vraag is echter of de sloop van bestaande woningen wel in alle gevallen een reële optie is. Voor particulieren die één woning willen bouwen, zal het immers niet eenvoudig zijn om aan het slopen te voldoen.

Vraag 8: Hoe verhoudt het gekozen beleid zich tot de mogelijkheden van financiële aanspraken van derden (planschade, gesloten contracten, gewekte verwachtingen)?

Antwoord: Uit het antwoord op de vragen 4 en 6 volgt dat de structuurvisie blijkt geeft van een weging van de belangen van de eigenaar. Dit betekent overigens nog niet dat de afweging ook tot



gevolg heeft dat daarmee gesteld kan worden dat er geen enkele nadelig effect voor een eigenaar is. Het gevolg is dan ook dat het niet mogelijk is om in zijn algemeenheid te stellen dat het voorgestane beleid geen aanleiding kan geven om een schade bij de gemeente te claimen. Het antwoord op de vraag of er in een bepaalde situatie aanleiding bestaat voor een dergelijke claim, is sterk afhankelijk van de omstandigheden, feiten, en geschiedenis van de desbetreffende bouwmogelijkheden. Voor de beoordeling van een mogelijke claim is immers niet alleen het handelen van de gemeente van belang, maar evenzeer speelt de eigenaar daarbij een grote rol. Om voor alle bouwmogelijkheden te kunnen beoordelen of, en zo ja in welke mate, er een mogelijke claim kan ontstaan, kan pas worden beoordeeld als alle dossiers over de woningbouwmogelijkheden individueel op alle relevante aspecten zijn geanalyseerd. Een dergelijke analyse valt echter buiten de reikwijdte van deze memo.

Bij de beantwoording van deze vraag wordt onderscheid gemaakt in twee hoofdelementen: planschade en overeenkomsten/gewekte verwachtingen. Vervolgens zal een conclusie over deze punten worden getrokken.

Planschade

In algemene zin kan wel worden gesteld dat de overheid gehouden is om de verwachtingen die zij wekt of de afspraken die zij maakt, na te komen. Immers, ook de overheid is gehouden aan de eisen van de redelijkheid en billijkheid, de wettelijke bepalingen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Tegen deze achtergrond brengt enerzijds een eenzijdige wijziging van het beleid dan ook extra verantwoordelijkheid voor de overheid met zich. Anderzijds kunnen aan het beleid van de overheid ook geen blijvende rechten worden ontleend. Dit zou immers betekenen dat de overheid geen beleidswijzigingen zou kunnen doorvoeren. Het is voor het doorvoeren van een beleidswijziging, zoals in de structuurvisie voor het woonbeleid gebeurt, wel van groot belang dat deze beleidswijziging op een zorgvuldige wijze plaatsvindt. De te behartigen zorgvuldigheid betreft zowel de inhoud van de wijziging, de wijze van totstandkoming als de bekendmaking.

Overeenkomsten/gewekte verwachtingen

Voor de beoordeling van het effect van de structuurvisie op overeenkomsten is het zinvol om aansluiting te zoeken bij de status die een bepaalde woningbouwmogelijkheid krijgt op grond van de toepassing van de zeeffuncties. Deze toepassing leidt tot drie 'bakken':

- De groene bak. Deze betreft de kernvoorraad van 2014 tot 2017 (ca. 500 woningen).
- De rode bak. Dit zijn de woningbouwmogelijkheden die vervallen.
- De oranje bak. Dit zijn de woningbouwmogelijkheden die voor een nadere afweging op termijn (in 2017) in aanmerking komen. De directe bouwtitels binnen deze categorie zijn nog een punt van aandacht.

Conclusie

Uit het antwoord op vraag 1 volgt dat de structuurvisie geen bindende werking heeft, maar dat deze pas ontstaat op het moment dat het beleid wordt vertaald in de herziening van de desbetreffende bestemmingsplannen. Het opheffen van een bouwmogelijkheid voor een woning is immers pas effectief als een nieuw bestemmingsplan wordt gemaakt waarin deze bouwmogelijkheid



wordt vervangen door bijvoorbeeld een groenvoorziening. Eerst dan zal inzichtelijk worden of er sprake is van verzet en/of (plan)schadeclaims.

Voor zover de bouwmogelijkheid nog niet is opgenomen in een bestemmingsplan maar daarover wel afspraken zijn gemaakt in een overeenkomst, zal – naar verwachting – pas een schadeclaim ontstaan zodra de gemeente aangeeft de overeenkomst te willen ontbinden of niet (niet tijdig) overgaat tot het nakomen van gemaakte afspraken, bijvoorbeeld door het niet of niet tijdig herzien van het bestemmingsplan met het oog op de overeengekomen woningbouw.

Voor gewekte verwachtingen geldt dat de schadeclaim zal zijn te verwachten op het moment dat de gemeente aangeeft geen medewerking te verlenen.

Een voorzichtige conclusie zou de volgende kunnen zijn:

- a. Bezien vanuit het vraagstuk planschade kan worden gesteld dat de gemeente het nieuwe woonbeleid op een transparante wijze heeft ontwikkeld en vroegtijdig en breed bekend heeft gemaakt. Gelet op de jurisprudentie lijkt het dan ook dat kan worden gesteld dat de risico's zullen meevallen.
- b. Voor de overeenkomsten/gewekte verwachtingen geldt dat zich verschillende scenario's kunnen voordoen.

Vraag 9: Zijn de voorgenomen acties voor de individuele bouwprojecten afdoende?

Antwoord: De gemeente heeft een overzicht toegezonden met daarop aangegeven de locaties met woningbouwmogelijkheden, met daarbij de vraag of de acties die zijn vermeld, afdoende zijn om bij te dragen aan het doel dat de gemeente met de desbetreffende locatie heeft. Dit overzicht van de woningbouwmogelijkheden bevat een aantal elementen per project, zoals:

- aantallen woningen;
- contractpartner;
- status contract;
- eventuele aanvullende opmerkingen.

Voor een aantal woningbouwmogelijkheden zijn maatregelen en acties opgenomen, om daarmee een bijdrage te leveren aan het beoogde doel: de reductie van de voorraad aan woningbouwmogelijkheden. De vraag is of deze maatregelen/acties afdoende zijn. Om dit te kunnen beoordelen, is het noodzakelijk om de geschiedenis, omstandigheden en feiten van elke individuele woningbouwmogelijkheid te analyseren. Zoals al eerder is aangegeven, valt deze analyse buiten het bereik van deze memo. Dit neemt niet weg dat er in algemene zin enige opmerkingen te plaatsen zijn.

Het is belangrijk om per woningbouwmogelijkheid de juiste strategie te hanteren. Met strategie wordt hier bedoeld niet alleen het te bereiken eindresultaat, maar ook het te volgen proces om tot het gewenste eindresultaat te komen. Dit betekent dat maatwerk voor zowel de inhoud als het proces van groot belang is.



Structuurvisie algemeen

In de structuurvisie maakt de gemeente een aantal ruimtelijke keuzes. Deze keuzes zullen zich in de toekomst veelal vertalen in bestemmingsplannen.

De structuurvisie vertaalt de integrale visie over de gemeente in vier thema's:

1. een prettige woongemeente voor jong en oud;
2. een groene stad met grote toeristisch-recreatieve aantrekkingskracht;
3. een uitnodigend, bruisen centrum;
4. hoogwaardige bedrijvigheid, dienstverlening en innovatie.

In feite geven deze thema's in abstracte zin weer wat de ambities zijn die de gemeente nastreeft. In de structuurvisie zijn vanuit deze thema's concrete doelstellingen en maatregelen opgenomen op verschillende beleidsvelden, zoals wonen, bedrijven, detailhandel, landbouw, recreatie, landschap, onderwijs, etc.

Voor de betekenis van de structuurvisie is het ook van belang om naast het thema Woonbeleid ook voor de andere beleidsvelden te bezien in hoeverre hier sprake zou kunnen zijn van financieel-juridische risico's en op welke wijze de uitvoerbaarheid is verankerd. Ook hier is gekozen voor een aanpak die voorziet in een aantal deelvragen, waardoor de integrale thema's kunnen worden opgedeeld in de verschillende beleidsvelden die als basis dienen voor de beantwoording van de deelvragen.

Vraag 1: Op welke wijze verhouden de diverse beleidsvelden van de structuurvisie zich met het criterium 'goede ruimtelijke ordening' van artikel 3.1, lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening?

Antwoord: Bij de beantwoording van deze vraag vormen de ruimtelijke beleidslijnen van de structuurvisie en wijze waarop hieraan inhoud is gegeven het uitgangspunt. Hieronder beschouw ik de relevantste beleidslijnen:

1. Woonbeleid. Het woonbeleid is in deze memo al ruimschoots aan de orde geweest. Korthedshalve wordt hiernaar verwezen.
2. Bedrijven. In de structuurvisie (p. 58) wordt geconcludeerd dat het kwantitatieve aanbod voldoende is voor de prognoses tot ten minste 2028. Het is niet nodig om te komen tot uitbreiding van de gronden voor bedrijventerrein. Voor kantoren wordt in deel 3 op p. 61 geconcludeerd dat er nog voldoende ruimte aanwezig is. Voor solitaire bedrijven geldt dat de gemeente geen actief verplaatsingsbeleid zal voeren.
Het beleid voor de uitgifte van gronden voor het bedrijventerrein moet voorzien in diversiteit in kavelgrootte, waarbij het ook nodig is aan te sluiten bij de verschillende locaties waar al bedrijvigheid is. Een belangrijk onderwerp is verkleuring van het bedrijventerrein: het openstellen van het gebied binnen de Ringbaan voor bestemmingen die afwijken van de standaardbedrijvigheid. De wijze waarop hieraan uitvoering zal worden gegeven, is nog niet volledig uitgekristalliseerd en zal dan ook nader worden uitgewerkt.
3. Detailhandel. De structuurvisie voorziet in een versterking en concentratie van deze functie. De gemeente zal deze ontwikkelingen zo veel mogelijk faciliteren. Grootschalige nieuwe ontwikkelingen zijn niet voorzien. De gemeente zal geen actief beleid inzetten gericht op het



saneren van verspreid liggende winkels. Voor de PDV-locatie Roermondseweg-Moesdijk is een uitbreiding voorzien; hiervoor is echter nog nader onderzoek nodig.

4. Recreatie. Op dit beleidsveld maakt de structuurvisie melding van een aantal belangrijke opties, zoals de ontwikkeling van de Lichtenberg, Waterfront en passantenhaven. Deze opties zijn op dit moment nog te kwalificeren als ambities, maar er is nog geen keuze gemaakt, laat staan dat deze het stadium van uitvoerbaar hebben bereikt.
5. Landbouw. Het accent op dit beleidsterrein ligt op vernieuwen, versterken en verduurzamen. Hiervoor is het aldus de structuurvisie noodzakelijk dat de huidige sterke marktpositie blijft behouden. In het beoogde beleid zijn een aantal maatregelen opgenomen:
 - a. uitbreiden van agrarische bedrijven van 1,5 naar 3 ha;
 - b. nieuwvestiging is mogelijk in uitsluitend het LOG Tungelroy-Noord;
 - c. inperking van te grote bouwkavels naar bouwkavels op maat;
 - d. toestaan van hergebruik van voormalige (agrarische) bedrijfsgebouwen.
6. Onderwijs, zorg en welzijn. In het gebied Laarveld zal een nieuw school worden gebouwd. De binnensportaccommodaties zijn onderwerp van nader onderzoek. Geconstateerd is dat er voor de buitensport een overcapaciteit is; clustering en fusie van voorzieningen is het leidende thema.
7. Mobiliteit. Er vindt een onderzoek plaats naar de Westtangent. Daarnaast is de opwaardering van de N280 gewenst.

Uit het bovenstaande overzicht volgt dat de structuurvisie op dit moment niet voorziet in groot-schalige nieuwe ontwikkelingen waarin de gemeente nu al actief zal participeren. In deel 3, p. 6 wordt ook expliciet gesteld dat er voor een aanzienlijk deel van het gemeentelijke grondgebied in de planperiode van de structuurvisie alleen sprake zal zijn van (actief) beheer, zonder dat er sprake is van ontwikkelingsprojecten. In het verlengde hiervan lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de structuurvisie geen directe financiële risico's tot gevolg zal hebben. In indirecte zin valt niet uit te sluiten dat de uitvoering van de structuurvisie financiële gevolgen zou kunnen hebben: het schrappen van bouwmogelijkheden voor agrarische bedrijven kan mogelijk wel leiden tot planschade. Ook hier geldt echter dat dit beleid op een transparante wijze tot stand is gekomen en vroegtijdig en breed bekend is gemaakt (zie onderdeel Planschade in het antwoord op vraag 8 van het onderdeel Woonbeleid). Daarnaast is het belangrijk te vermelden dat het beleid erin voorziet dat agrariërs in de gelegenheid worden gesteld om voor hun bedrijf een bedrijfsplan voor de komende jaren in te dienen en dat ook dit plan betrokken wordt bij de uiteindelijke keuze die voor de toekomstige bouwmogelijkheden wordt gemaakt.

Nu de structuurvisie geen direct bindende werking heeft en de beleidslijnen hun vertaling moeten krijgen in de besluitvorming over bestemmingsplannen (met wel een bindende werking), geldt voor het beleid dat hierin is opgenomen, dat er naar verwachting geen directe juridische gevolgen lijken te kunnen ontstaan.

Een andere conclusie is dat alle genoemde beleidsvelden zijn gericht op de ruimtelijke invulling van het grondgebied van de gemeente en daarmee ook aansluiten bij het criterium van een 'goede ruimtelijke ordening'.



Vraag 2: Wat is de betekenis van de structuurvisie?

In het antwoord op vraag 1 van het onderdeel Woonbeleid is aangegeven wat de betekenis en de status van de structuurvisie is. Daarnaast is ook aangegeven in welke mate de gemeente gebonden is aan de structuurvisie. Dit antwoord geldt in feite voor de structuurvisie in het algemeen.

Vraag 3: Mate van uitvoerbaarheid

De vier thema's in de Inleiding van onderhavig onderdeel zijn de ambities die de gemeente nastreeft. In de structuurvisie zijn deze thema's uitgewerkt in concrete doelstellingen en maatregelen in verschillende beleidsvelden, zoals wonen, bedrijven, detailhandel, landbouw, recreatie, landschap, onderwijs, etc. Deze aanpak komt de mate van uitvoerbaarheid ten goede, omdat de abstracte doelstellingen worden geconcretiseerd, waardoor gemeente en de samenleving/markt meer zicht hebben op het beoogde resultaat.

In het kader van de uitvoerbaarheid van de structuurvisie moet ook aandacht worden besteed aan de rol van de gemeente zelf. Dit onderwerp komt in de structuurvisie aan de orde in deel 3, paragraaf 2.3. Samengevat wordt hierin gesteld dat de gemeente niet meer beschikt over de middelen om de ruimtelijke ontwikkelingen zelf te realiseren, en om die reden meer ruimte zal geven aan de samenleving en de markt. Deze visie op de rol van de gemeente kan gevolgen hebben voor de mate waarin de beoogde doelen worden bereikt. Immers, de keuze voor het overlaten van de uitvoering van het beoogde beleid aan de samenleving/markt heeft tot gevolg dat veelal de samenleving/markt zelf zal bepalen welke ontwikkelingen worden opgepakt, het tijdstip waarop deze worden opgepakt, en de inhoud van deze ontwikkelingen. Het risico van de faciliterende rol van de gemeente is dan ook dat de doelstellingen die zij met de structuurvisie beoogt, niet, niet volledig, niet tijdig worden bereikt of een andere invulling krijgen. Op p. 16 van deel 3 zijn meerdere voorbeelden hiervan genoemd, zoals het stadspark, het centrumgebied Fatima, het gebied CZW, en de opwaardering van de PDV-locatie Moesdijk.

Het beleid van de gemeente voorziet ook in harde en wensprojecten (p. 16, deel 3). Voor de harde projecten staat de uitvoering en de financiering nagenoeg vast. Voor zover voor de wensprojecten geldt dat de gemeente de realisator zal zijn, zijn deze projecten afhankelijk van de financiële ruimte en keuzes van de gemeente: de realisatie hiervan is dan ook niet gewaarborgd. Voor zover de wensprojecten afhankelijk zijn van derden, geldt ook dat er geen zicht is op uitvoering. Hiervoor is het wachten op initiatieven en financiering door derden.

Vraag 4: Financiële aspecten

Een belangrijke voorwaarde voor de uitvoerbaarheid van het ruimtelijk beleid is dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn. Ook dit onderwerp komt in de structuurvisie aan de orde.

Op p. 14 van deel 3 is vermeld dat de uitvoering van de ambities van de structuurvisie geld zal kosten. Daarnaast blijkt uit de structuurvisie ook dat de gemeente over onvoldoende financiële ruimte beschikt om alle ambities te kunnen realiseren. Beide constatering hebben dan ook tot gevolg dat de uitvoering van de structuurvisie niet volledig kan worden gegarandeerd. De gemeente zal in haar ruimtelijke ambities dan ook selectief moeten zijn en keuzes moeten maken in het beschikbaar stellen van financiële middelen.



Hoofdstuk 5 van deel 3 maakt duidelijk dat de verdien capaciteit van de gemeentelijke grond-exploitaties zal afnemen en dat deze al fors naar beneden zijn bijgesteld. Vanuit het financiële belang zullen bepaalde ontwikkelingen niet of later worden gerealiseerd en worden bestaande exploitaties (mogelijk deels) afgebouwd.

Daarnaast zal ook het kostenverhaal in het geval van particulieren de nodige aandacht krijgen. Zo zal naast het verhalen van kosten van de betreffende te ontwikkelen woningbouw mogelijkheid ook geprobeerd worden bijdragen te ontvangen voor het verbeteren van de kwaliteit van het buitengebied en voor groen in de stad en kernen. De kwaliteitsverbetering van het buitengebied is gekoppeld aan het Gemeentelijk Kwaliteitsmenu Weert en voorziet in de compensatie van het verlies van kwaliteit in het buitengebied als gevolg van (nieuwe) bouwontwikkelingen. In de structuurvisie is voor de aanwending van de gelden uit dit fonds een lijst met projecten opgenomen. Voor dit doel zal een Kwaliteitsfonds buitengebied in het leven worden geroepen.

Ook voor het groen in de stad en kernen wordt een fonds in het leven geroepen. Dit fonds voorziet in groenvoorzieningen die vanuit de stad en kernen verbindingen leggen met het buitengebied. Ook voor dit fonds bevat de structuurvisie een lijst van projecten waarvoor de gelden die in dit fonds terechtkomen, moeten worden aangewend.

De bijdragen aan beide fondsen worden aangemerkt als bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen en zijn daarmee in juridische zin gebaseerd op artikel 6.24, eerste lid Wro. De Wro bepaalt dat de ruimtelijke ontwikkelingen waaraan wordt bijgedragen, moeten zijn opgenomen in een vastgestelde structuurvisie. Zodra de structuurvisie is vastgesteld, wordt aan deze formele voorwaarde voldaan. Uit de parlementaire behandeling van artikel 6.24, eerste lid Wro blijkt echter dat de structuurvisie ook inzicht moet geven in de samenhang tussen de bijdrage en de beoogde ruimtelijke ontwikkeling waaraan wordt bijgedragen.¹ In de voorafgaande tekst is inzicht gegeven in de beoogde samenhang.

Conclusie

Het ontwerp van de structuurvisie bevat een aantal belangrijke ruimtelijke thema's. Over deze thema's wordt de ruimtelijke richting expliciet aangegeven. Hoewel de structuurvisie geen direct bindende werking heeft, brengt dit wel een zeker mate van zelfbinding voor de gemeente mee.

Woonbeleid

Een belangrijke pijler van de structuurvisie is het nieuwe woonbeleid. De kern hiervan is dat de nieuwe structuurvisie niet is gericht op uitbreiding van de plannen voor woningbouw, maar juist beoogt de voorraad van nieuwe woningbouw mogelijkheden te verkleinen.

De aanpak van deze doelstelling geschiedt via een transparant proces, waarbij de woningbouw mogelijkheden op een objectieve wijze zijn beoordeeld. Daarnaast is aan het beleidsvoornemen om de woningbouwvoorraad te verkleinen en de maatregelen die hiervoor worden getroffen, brede bekendheid gegeven. Het lijkt dan ook dat hiermee de financiële en juridische risico's van (plan)schadeclaims zullen meevallen. Enige voorzichtigheid is echter geboden, omdat over bepaalde

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 218, nr. 6, p. 18.



bouwmogelijkheden toch al afspraken zijn gemaakt of (principe)medewerking is toegezegd. Voor deze situaties is maatwerk van groot belang: dit geldt voor zowel het beoogde eindresultaat als het proces om te komen tot het gewenste eindresultaat.

Voor de uitvoerbaarheid geldt dat de beoogde aanpak voorziet in een consistente en gestructureerde aanpak. Het effect van de beoogde maatregelen kan zich echter pas voordoen als het beleid dat in de structuurvisie is opgenomen, wordt vertaald in de besluiten over bestemmingsplannen. Het bestemmingsplan bepaalt immers of er wel of niet gebouwd mag worden en daarmee of een al bestaande bouwmogelijkheid komt te vervallen. Of het voorgenomen beleid daarmee ook tot daadwerkelijke reductie van de voorraad aan woningbouwmogelijkheden zal leiden, is mede afhankelijk van de aard, de omvang en inhoud van het verzet tegen de nieuwe bestemmingsplannen.

Voor het bewaken en eventueel bijsturen op het woonbeleid is het dan ook noodzakelijk, zoals in deel 3 op p. 14 en 17 is aangegeven, de ontwikkelingen op dit terrein te blijven volgen.

Structuurvisie algemeen

Alle beleidsterreinen die in de structuurvisie aan de orde komen, hebben ruimtelijke relevantie en laten zich dan ook goed afwegen binnen het criterium 'goede ruimtelijke ordening'. Overigens zegt deze conclusie niets over de inhoud van het gekozen beleid zelf.

Geconstateerd wordt dat de structuurvisie op dit moment niet voorziet in grootschalige nieuwe ontwikkelingen waarin de gemeente nu al actief zal participeren. Dit betekent dat de structuurvisie in directe zin geen juridische en/of financiële risico's tot gevolg zal hebben. In indirecte zin kunnen er wel financiële gevolgen zijn: het schrappen van agrarische bouwmogelijkheden kan leiden tot planschadeclaims. De vraag is echter hoe groot dit risico is, omdat ook hiervoor geldt dat het voorgenomen beleid op een brede en transparante wijze tot stand is gekomen en bekend is gemaakt. Daarnaast wordt in de uiteindelijke keuze over de bouwmogelijkheden van agrarische bedrijven rekening gehouden met het bedrijfsplan dat een agrariër voor zijn bedrijf opstelt.

Voor de uitvoerbaarheid geldt dat deze wordt gediend met het uitwerken van de abstracte thema's (vier stuks) in concrete maatregelen, waardoor de gemeente en de samenleving/markt meer zicht hebben op het beoogde resultaat.

De keuze voor een faciliterende rol van de gemeente zorgt ervoor dat de uitvoering van het beoogde beleid wordt overgelaten aan de samenleving/markt. Hierdoor bestaat het risico dat de doelstellingen van de structuurvisie niet, niet volledig, niet tijdig worden bereikt of een andere invulling krijgen.

Uit de structuurvisie blijkt dat de gemeente over onvoldoende financiële ruimte beschikt om alle ambities te kunnen realiseren. Beide constatering hebben dan ook tot gevolg dat de uitvoering van de structuurvisie niet volledig kan worden gegarandeerd.



Nu verdien Capaciteiten uit grondexploitaties minder worden, wordt het kostenverhaal bij particuliere grondexploitaties nog belangrijker. Het beleid voorziet in twee fondsen: het Kwaliteitsfonds buitengebied en het Fonds groen in de stad en kernen. Omdat het niet zeker is of de beoogde bijdragen ook worden ontvangen, is het twijfelachtig of de projecten waarvoor deze bijdragen zijn bedoeld, worden gerealiseerd.

