

MEMO

aan : (gemeente Heemstede)
van : en (La Gro Geelkerken Advocaten)
datum: : 5 februari 2024
ons dossier: : 10924007
inzake: : Gemeente Heemstede / advies gebied Manpadslaan

I. Inleiding

1. De gemeente Heemstede beoogt het Manpadslaangebied te herontwikkelen naar een 'Natuurpark Manpad met woningen te gast'. Daarvoor zijn in 2023 twee documenten vastgesteld, te weten de Marsroute en het Participatieplan. De Marsroute bevat een planning voor de herontwikkeling bestaande uit 12 stappen met als doel om te komen tot – kort samengevat – een ontwikkelvisie als kader voor de herontwikkeling en een ontwikkelovereenkomst met de betrokken ontwikkelaar. Het Participatieplan geeft aan in welke fasen en op welke manier belanghebbenden worden betrokken bij het proces. In maart 2024 zal het (woningbouw)programma worden vastgesteld waarin het aantal en het soort woningen is bepaald. De uitgangspunten uit het (woningbouw)programma worden mogelijk vastgelegd in een overeenkomst met de ontwikkelaar.
2. Ons is gevraagd om te adviseren over de vraag in hoeverre het de gemeente na het vaststellen van het (woningbouw)programma en/of sluiten van een overeenkomst nog vrijstaat om het aantal woningen te wijzigen of in het geheel af te zien van de beoogde herontwikkeling. Omwille van de leesbaarheid vangt dit advies aan met een "Samenvatting en conclusie".

II. Samenvatting en conclusie

3. Met een intentieovereenkomst kunnen eventuele (gerechtvaardigde) verwachtingen van de ontwikkelaar op grond van het (woningbouw)programma in de voorfase van de herontwikkeling worden ondervangen. Ook in een later stadium kan in theorie nog worden afgezien van het beoogde plan. In dat geval zal goed gemotiveerd moeten worden waarom bepaalde feiten en belangen zwaarder wegen dan het (financiële) belang van de ontwikkelaar en het belang om ter plaatse te voorzien in nieuwe woningbouw. In dat kader is van belang om in de overeenkomst zo veel als mogelijk

te borgen dat het de gemeente vrij staat om af te zien van de ontwikkeling zonder dat zij gehouden is tot vergoeding van welke schade dan ook.

III. Beantwoording

4. In de fase waarin de gemeente en de ontwikkelaar (hierna te noemen: “partijen”) zich nu bevinden moet de ontwikkelvisie voor de herontwikkeling van het Manpadslaangebied nog worden opgesteld. Vanzelfsprekend bestaat behoefte aan kaders voor de participatie in de fase van het opstellen van de ontwikkelvisie. Een van die kaders wordt gevormd door het nog vast te stellen (woningbouw)programma waarin het aantal en het soort woningen is bepaald. Het aantal/soort woningen is *geen* onderwerp van participatie. Over de locatie van de woningen kan wel worden meegedacht. Hoewel de gemeente inzet op een aantal van 149 woningen, is het niet uitgesloten dat gedurende het proces van het opstellen van de ontwikkelvisie en de haalbaarheid daarvan informatie aan het licht komt die ertoe leidt dat het aantal woningen wordt gewijzigd of zelfs in het geheel wordt afgezien van de beoogde herontwikkeling. Ook kunnen gedurende het traject gewijzigde beleidsinzichten nopen tot aanpassing van de plannen.
5. Als dit niet duidelijk schriftelijk wordt vastgelegd zou bij de ontwikkelaar de verwachting kunnen worden gewekt dat de gemeente ongeacht het verdere verloop van het proces zal meewerken aan de bouw van 149 woningen. Hoewel het onwaarschijnlijk is dat de ontwikkelaar enige investeringen zal doen voordat de ontwikkelvisie definitief is vastgesteld en de ontwikkelovereenkomst is gesloten, verdient het daarom aanbeveling om een intentieovereenkomst te sluiten om misverstanden te voorkomen. Een dergelijke intentieovereenkomst moet worden onderscheiden van de ontwikkelovereenkomst (anterieure overeenkomst) die in een later stadium wordt gesloten indien wordt gekomen tot een definitieve ontwikkelvisie en stedenbouwkundig plan.
6. In de intentieovereenkomst kunnen onder verwijzing naar de Marsroute, het Participatieplan en het (woningbouw)programma in ieder geval de volgende elementen worden opgenomen:
 - dat partijen zich in de voorfase van de herontwikkeling van het Manpadslaangebied bevinden waarin wordt beoogd om in samenspraak met overige belanghebbenden tot een ontwikkelvisie te komen;

- dat de gemeente zich in deze voorfase zal inspannen om te komen tot een ontwikkelvisie voor 149 woningen met een onderverdeling in sociaal (44), goedkope koop (54) en duur (51) zoals omschreven in het (woningbouw)programma;
 - dat deze inspanningsverplichting de publiekrechtelijke taken en verantwoordelijkheden van de gemeente onverlet laat;
 - dat de publiekrechtelijke taken en verantwoordelijkheden met zich kunnen brengen dat de gemeente – bijvoorbeeld naar aanleiding van informatie die in de voorfase aan het licht komt of naar aanleiding van gewijzigde beleidsinzichten – besluiten neemt of anderszins (rechts)handelingen verricht die nadelig kunnen zijn voor de (uitvoering van) de intentieovereenkomst;
 - dat bij het nemen van een eventueel planologisch besluit alle belangen moeten worden afgewogen en moet worden bezien of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, zodat dit besluit anders kan uitvallen dan bij het sluiten van de intentieovereenkomst is ingeschat;
 - dat de ontwikkelaar aan de inspanningen van de gemeente in het kader van de intentieovereenkomst dan ook geen enkele toezegging, recht en/of een andere (financiële) aanspraak ontlenen;
 - dat de intentieovereenkomst eindigt zodra partijen in een later stadium een ontwikkelovereenkomst (anterieure overeenkomst) sluiten of na een bepaalde tijd en geen vervolgovereenkomst tot stand kan komen.
7. Desgewenst kunnen wij nader adviseren over de inhoud van de intentieovereenkomst.
8. Ook in een later stadium – nadat de ontwikkelovereenkomst voor 149 woningen is gesloten en de planologische procedure is aangevangen – kan in theorie een besluit worden genomen dat niet overeenkomt met hetgeen is vastgelegd in de ontwikkelovereenkomst. Uit de Marsroute maken wij op dat de gemeente voornemens is de herontwikkeling mogelijk te maken met een wijziging van het omgevingsplan.¹ De gemeenteraad beslist over een dergelijke wijziging van het omgevingsplan. Als de gemeenteraad uiteindelijk een besluit neemt in strijd met de ontwikkelovereenkomst (lees: afziet van de wijziging van het omgevingsplan), zal de ontwikkelaar dit besluit willen aanvechten bij de bestuursrechter.
9. Volgens vaste jurisprudentie kan een overeenkomst niet leiden tot een verplichting van de gemeenteraad om de gronden een bestemming te geven die de raad niet in overeenstemming acht met de goede ruimtelijke ordening. De definitieve beslissing

¹ Onder de Omgevingswet die per 1 januari 2024 in werking is getreden kan de herontwikkeling mogelijk worden gemaakt met een wijziging van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

over een bestemmingsplan kan, mede afhankelijk van alle in de loop van de procedure naar voren gekomen feiten en belangen – ook de mogelijke belangen van derden – anders uitvallen dan bij het sluiten van de overeenkomst is ingeschat. Dat een overeenkomst is gesloten, is wel een omstandigheid die de raad bij de vaststelling van het plan in zijn overwegingen dient te betrekken.² Daarnaast kwalificeert een inspanningsverplichting in een anterieure overeenkomst om een bestemmingsplan in procedure te brengen niet als een toezegging waaraan gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend.³ Wij schatten in dat deze jurisprudentie ook onder de Omgevingswet relevant blijft.

10. Bij een eventuele weigering van de gemeenteraad om een wijziging van het omgevingsplan vast te stellen zal dus goed gemotiveerd moeten worden waarom bepaalde feiten en belangen zwaarder wegen dan het (financiële) belang van de ontwikkelaar en het belang om ter plaatse te voorzien in nieuwe woningbouw. Er moet sprake zijn van afdoende ruimtelijke en/of beleidsmatige argumenten die opwegen tegen de laatstgenoemde belangen. Daarbij merken wij op dat de drempel om af te zien van het plan vanwege gewijzigde beleidsinzichten in dit stadium hoger ligt dan in de voorfase waarin de ontwikkelvisie en de ontwikkelovereenkomst nog moeten worden vastgesteld.

² Vgl. bijv. de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4057, r.o. 9.3.

³ Vgl. bijv. de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1543, r.o. 5 e.v.