

Planschaderisicoanalyse

**Concept-bestemmingsplan Hoek Molenstraat –
Troelstralaan**

Gemeente Assen

Opdrachtgever:

BügelHajema

Betreft:

Planschaderisicoanalyse met betrekking tot het concept-bestemmingsplan Hoek Molenstraat – Troelstralaan van de gemeente Assen.

Thorbecke BV
Zwolle, 10 juli 2012

Inhoudsopgave

1	Inleiding en verantwoording	3
1.1	Opdracht en doelstelling	3
1.2	Het wettelijke kader	3
1.3	Gevolgde werkwijze	4
1.4	Leeswijzer	4
1.5	Verantwoording	4
2	Planologische regimes	6
2.1	Concept-bestemmingsplan Hoek Molenstraat - Troelstralaan	6
2.2	Vigerend bestemmingsplan	6
2.3	Onderzochte onderdelen	6
3	Planschaderisico's	7
3.1	Inleiding	7
3.1.1	Planologische voor- en nadelen	7
3.1.2	Causaliteit	8
3.2	Planologische beoordeling	9
3.3	Conclusie planvergelijking	10
4	Beoordeling vergoedbaarheid	11
4.1	Algemeen	11
4.2	Voorzienbaarheid	11
4.3	Voordeelverrekening	11
4.4	Anderszins verzekerd	11
4.5	Normaal maatschappelijke risico	11
4.6	Taxatie	12
5	Conclusies en aanbevelingen	13

1 Inleiding en verantwoording

1.1 Opdracht en doelstelling

Door BügelHajema Adviseurs BV, Bureau voor Ruimtelijke Ordening en Milieu, is aan Thorbecke de opdracht verstrekt om een planschaderisicoanalyse op te stellen. De analyse heeft betrekking op mogelijke planschadeclaims op grond van artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en moet inzicht geven in de kosten van mogelijke planschadeverzoeken als gevolg van het toekomstige bestemmingsplan Hoek Molenstraat – Troelstralaan van de gemeente Assen. Uitgangspunt is het concept-bestemmingsplan, gedateerd 9 juni 2012. In deze rapportage wordt uitgegaan van de aanname dat het bestemmingsplan dat te zijner tijd in werking treedt inhoudelijk gelijk is aan het concept-bestemmingsplan.

1.2 Het wettelijke kader

Per 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. In afdeling 6.1 van de Wro is de tegemoetkoming in de schade (planschade) geregeld. In het navolgende is de planschaderegeling artikel 6.1 - 6.7 Wro beknopt weergegeven, voor zover relevant voor deze risicoanalyse.

Burgemeester en wethouders kennen degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een bepaling van een bestemmingsplan (niet zijnde een wijzigingsbevoegdheid, een uitwerkingsplicht, een afwijkbevoegdheid of een bevoegdheid om nadere eisen te stellen) op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

Een aanvraag voor een tegemoetkoming in schade moet worden ingediend binnen vijf jaar na het moment waarop de oorzaak onherroepelijk is geworden.

Binnen het normale maatschappelijke risicovallende schade blijft voor rekening van de aanvrager.

In ieder geval blijft voor rekening van de aanvrager:

- *van schade in de vorm van een inkomensderving: een gedeelte gelijk aan twee procent van het inkomen onmiddellijk voor het ontstaan van de schade.*
- *van schade in de vorm van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak: een gedeelte gelijk aan twee procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade, tenzij de vermindering het gevolg is van de bestemming van de tot de onroerende zaak behorende grond, of van op de onroerende zaak betrekking hebbende regels.*

1.3 Gevolgde werkwijze

De opdracht is uitgevoerd in de volgende fasen.

1. Inventarisatie bestemmingsplannen.
Door middel van een inventarisatie is een beeld gevormd van de verschillende planologische regimes.
2. Analyse, beoordeling planologisch voor- en nadeel.
Van de verschillen is beoordeeld of ze een planologisch voordeel of nadeel opleveren.
3. Beoordeling vergoedbaarheid.
In het algemeen komt niet alle schade die geconstateerd wordt ten laste van een gemeente. Naast een wettelijk maatschappelijk risico kunnen ook voorzienbaarheid van de schade, voordeelverrekening, of schadevergoeding anderszins verzekerd leiden tot een lagere vergoedbare schade. Omdat het een risicoanalyse betreft en geen beoordeling van concrete planschadeverzoeken, kan geen concrete beoordeling worden gegeven.
4. Taxatie.
Na het bepalen van het planologisch nadeel en een globale blik op de vergoedbaarheid is een inschatting gemaakt van de mogelijke schade.
5. Conclusies en aanbevelingen.

1.4 Leeswijzer

De opzet is om een algemene risicoanalyse te maken van het bestemmingsplan Hoek Molenstraat - Troelstraweg.

In hoofdstuk 2 zijn het oude en het nieuwe regime benoemd en is een overzicht gegeven van de te onderzoeken onderdelen.

In hoofdstuk 3 is vervolgens gekeken in hoeverre er daadwerkelijk sprake is van planologisch nadeel door een vergelijk te maken tussen het oude en het nieuwe bestemmingsplan. Dit gebeurt aan de hand van de twee volgende stappen:

- Wat is het planologisch nadeel en wat is het voordeel (vergelijking planologische regimes).
- Is dit het gevolg van het nieuwe bestemmingsplan (causaliteit).

In hoofdstuk 4 wordt globaal ingegaan op de factoren die de vergoedbaarheid van de schade bepalen. Vervolgens is globaal de omvang van de schade bepaald (taxatie).

Ten slotte zijn in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

1.5 Verantwoording

De analyse die in dit rapport wordt gepresenteerd, geeft een indicatie van de mogelijke schadelijke gevolgen van het concept-bestemmingsplan. Dit rapport kan enkel worden beschouwd als een indicatie van het eventuele risico op planschade. Thorbecke is niet aansprakelijk voor eventuele nadelige gevolgen voor de opdrachtgever als op basis van een volledige behandeling van een planschadeverzoek tot een afwijkend oordeel wordt gekomen.

Daarnaast dient te worden bedacht dat de in dit rapport opgenomen bedragen een beperkte houdbaarheidsdatum hebben. De markt kan veranderen. Indien na inwerkingtreding van het plan een concreet planschadeverzoek wordt ingediend, kan tot andere afwegingen of bedragen worden gekomen. De houdbaarheidsdatum van de bedragen bedraagt ongeveer een half jaar.

2 Planologische regimes

2.1 Concept-bestemmingsplan Hoek Molenstraat - Troelstralaan

Het concept-bestemmingsplan Hoek Molenstraat-Troelstralaan (hierna: het nieuwe regime) voorziet in de planologische regeling voor het gebied tussen de Mr. P.J. Troelstralaan, de Molenstraat en de ir. J.W. Albardastraat te Assen.

Aanleiding voor het bestemmingsplan is de ontwikkeling van een zorgappartementencomplex.

2.2 Vigerend bestemmingsplan

Bij de beoordeling van mogelijke planschade moet worden nagegaan of er sprake is van een planologisch nadeel c.q. nadeliger positie voor belanghebbenden en omwonenden. Hiervoor wordt het vigerende regime (hierna: oude regime) vergeleken met het nieuwe planologische regime. Bij inwerkingtreding vervangt het bestemmingsplan Hoek Molenstraat - Troelstralaan het bestemmingsplan Assen-Noord, uiteraard uitsluitend ter plaatse van het plangebied van het nieuwe regime.

2.3 Onderzochte onderdelen

Uitgangspunt bij de planologische vergelijking is een maximale invulling. Bij de vergelijking van de planologische regimes worden de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden op grond van het geldende planologische regime (zie paragraaf 2.2) vergeleken met die van het nieuwe planologische regime (zie paragraaf 2.1). Het maakt hierbij niet uit of de mogelijkheden ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd.

In artikel 6.1 onder a Wro wordt een aantal onderdelen uitgesloten voor de vergelijking van de maximale invulling. Het gaat om:

- wijzigingsbevoegdheden;
- uitwerkingsplichten;
- bevoegdheden om bij een omgevingsvergunning af te wijken van het plan;
- bevoegdheden om nadere eisen te stellen.

In artikel 6.1 onder b Wro zijn deze planologische instrumenten zelfstandige grondslagen voor planschade. In de onderhavige analyse zijn deze instrumenten dan ook niet betrokken.

Concreet gaat het in deze analyse om hetgeen is opgenomen in de bestemmingsomschrijving en de bouwregels.

3 Planschaderisico's

3.1 Inleiding

In paragraaf 2.3 zijn de te beoordelen aspecten van deze planschaderisicoanalyse opgesomd. In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingezoomd. Hierbij zijn alleen de planregels en de verbeelding beoordeeld.

Op basis van de onderzochte bestemmingen wordt eerst een overzicht gegeven van de mogelijke planologische nadelen en planologische voordelen. Vervolgens wordt kort het begrip causaliteit behandeld.

3.1.1 Planologische voor- en nadelen

Een nieuw planologisch regime op een perceel kan een planologisch nadeel met zich meebrengen. Het woongenot kan bijvoorbeeld worden verminderd, wat tot schadeplichtigheid van de gemeente kan leiden. Uit jurisprudentie blijkt dat onder andere de volgende factoren tot schadevergoeding kunnen leiden:

- vermindering van uitzicht;
- vermindering van bezonning in de achtertuin;
- aantasting van privacy;
- toename van licht-, geluid- en stankoverlast;
- toename van verkeers- en parkeerdruk.

Een planologisch nadeel kan ontstaan:

- voor het perceel zelf;
- voor de aangrenzende/omliggende percelen.

Dit onderscheid wordt ook wel aangeduid als directe en indirecte schade.

Voorbeelden van planologische voor- en nadelen van het bestemmingsplan zijn:

(Mogelijk) planologisch nadeel voor het perceel zelf:

Het vervallen/beperken van gebruiksmogelijkheden, bijvoorbeeld:

- De mogelijkheid om een bedrijfswoning te realiseren.
- De mogelijkheid om een (gedeelte van een object) als kantoor te gebruiken.
- Een beperking van het type horeca dat uitgeoefend mag worden.
- Het opnemen van een aanlegvergunningstelsel.
- Het opnemen van een bouwverbod in een dubbelbestemming.

Het vervallen/beperken van bouwmogelijkheden:

- Door wijziging van de regels.
- Door wijziging van het bouwvlak of bestemmingsvlak op de verbeelding (plankaart).

(Mogelijk) planologisch nadeel voor omliggende percelen:

- Als gevolg van wijziging/verruiming van gebruiksmogelijkheden van een aangrenzend/omliggend perceel.

- Als gevolg van wijziging/verruiming van bouwmogelijkheden van een aangrenzend/omliggend perceel.

Naast nadelen kan een nieuw planologisch regime ook voordelen inhouden:

- voor het perceel zelf.
- voor de aangrenzende/omliggende percelen.

Deze planologische verbetering kan een rol spelen in het kader van het bepalen van de vergoedbaarheid van eventueel geleden planschade ten gevolge van het bestemmingsplan (voordeelverrekening).

(Mogelijk) planologisch voordeel voor perceel zelf:

Een wijziging/verruiming van gebruiksmogelijkheden zoals:

- aan huis verbonden beroepen.
- gastouderopvang.
- een ruimere definitie van het gebruik bijvoorbeeld voor woningen.

Een wijziging/verruiming van bouwmogelijkheden zoals:

- een ruimer bouwvlak.
- een grotere toegestane oppervlakte voor bebouwing van het hoofdgebouw en/of bijgebouwen, aanbouwen, enz.
- het vervallen van de verplichting om volgens een voorgeschreven profiel te bouwen.
- hogere goot- en nokhoogte.

(Mogelijke) planologisch voordeel voor omliggende percelen:

- Als gevolg van een vermindering van de gebruiksmogelijkheden van een aangrenzend/omliggend perceel.
- Als gevolg van een vermindering van de bouwmogelijkheden van een aangrenzend/omliggend perceel, bijvoorbeeld doordat de feitelijke situatie is bestemd.

3.1.2 Causaliteit

Indien er sprake is van een toerekenbare planologische schade moet er ook sprake zijn van een causaal verband tussen de schadeveroorzakende planologische maatregel en de ontstane schade. Dit betekent bijvoorbeeld dat het bestemmingsplan onherroepelijk moet zijn voor er schade ontstaat. Ook moet het nadeel terug te voeren zijn op een wijziging die voortkomt uit het van kracht worden van het bestemmingsplan.

Voor het vervolg van dit rapport wordt aangenomen dat te zijner tijd het bestemmingsplan Hoek Molenstraat - Troelstralaan onherroepelijk wordt. Daarnaast mag er van worden uitgegaan dat de geconstateerde afwijkingen een rechtstreeks gevolg zijn van het bestemmingsplan Hoek Molenstraat - Troelstralaan. Er bestaat dus een causaal verband. Indien er geen causaal verband bestaat, wordt dit in het navolgende expliciet vermeld.

3.2 Planologische beoordeling

Vergelijking van de toegelaten functies

In het oude regime heeft het perceel naast Molenstraat 156 de bestemming Detailhandel. Het is bestemd voor detailhandel, horecavoorzieningen en dienstverlenende voorzieningen.

Het overige deel van het gebied heeft de bestemming Maatschappelijke doeleinden. Het is bestemd voor culturele, educatieve, sociale, medische, levensbeschouwelijke en/of maatschappelijke doeleinden.

In het nieuwe regime heeft het hele plangebied de bestemming Maatschappelijk. De gronden zijn bestemd voor 'maatschappelijke voorzieningen in de vorm van zorgappartementen met daaraan ondergeschikte detailhandel en horeca in de categorie 3'. Het begrip maatschappelijke voorzieningen is gedefinieerd, maar deze definitie heeft geen zelfstandige betekenis, nu uitsluitend maatschappelijke voorzieningen zijn toegestaan in de vorm van zorgappartementen.

Omdat het de ontwikkeling van een locatie betreft, is planologische vergelijking van de regimes voor het perceel zelf niet aan de orde. De vergelijking ziet dus uitsluitend op de gevolgen voor de omliggende percelen.

Detailhandel → Maatschappelijk

De verandering van de functies detailhandel, horeca- en dienstverlenende voorzieningen in de functie zorgappartementen kan in de onderhavige situatie worden beschouwd als een planologisch voordeel. Qua invloed op de omgeving worden zorgappartementen gunstiger beoordeeld dan horeca en detailhandel, nu de omgeving van het plangebied een woonomgeving betreft.

Maatschappelijke doeleinden → Maatschappelijk

De verandering van de functies culturele, educatieve, sociale, medische, levensbeschouwelijke en/of maatschappelijke doeleinden in de functie zorgappartementen kan eveneens worden beschouwd als een planologisch voordeel. Ook voor genoemde functies geldt dat de invloed op de omgeving geringer is dan die van zorgappartementen. In een omgeving met voornamelijk een woonfunctie wordt dat als planologisch voordeel beschouwd.

Vergelijking bouwmogelijkheden

Detailhandel

In het oude regime heeft de bestemming Detailhandel een bouwvlak, waarop deels (naast de woning en de uitbouw aan de Molenstraat 156) gebouwen mogen worden gebouwd met een goothoogte van 3 m en een bouwhoogte van 6 m en deels (op het achtererf, naast het achtererf van Molenstraat 156) gebouwen met een bouwhoogte van 3 m.

In het nieuwe regime ligt hier een bouwvlak waarop deels (naast de woning en de uitbouw aan de Molenstraat 156) gebouwen mogen worden gebouwd met een bouwhoogte van 10 m en 7 m en deels (op het achtererf, naast het achtererf van Molenstraat 156) gebouwen met een bouwhoogte van 3 m. Dit laatste althans volgens mededeling van de opdrachtgever; het plan is op dit punt niet duidelijk.

De toename van de maximale bouwhoogte (een gebouw van 10 m in plaats van een gebouw met een goothoogte van 3 m en een bouwhoogte van 6 m) wordt ten opzichte van de percelen Molenstraat 156, 158 en 162 beschouwd als een groot planologisch nadeel.

Maatschappelijke doeleinden

In het oude regime heeft de bestemming Maatschappelijke doeleinden door het ontbreken van een bouwvlak feitelijk geen bouw mogelijkheden.

In het nieuwe regime ligt hier een bouwvlak waarop grotendeels gebouwen kunnen worden gebouwd met een bouwhoogte van 10 m en op een ondergeschikt deel met een bouwhoogte van 12 m.

Voor de omliggende percelen wordt dit beschouwd als planologisch neutraal. Het feit dat gebouwd mag worden op een locatie waar thans geen bouwvlak is opgenomen, leidt mogelijk tot een planologisch nadeel. Dit nadeel wordt echter gecompenseerd door het planologische voordeel dat eindelijk duidelijkheid ontstaat over de invulling van het perceel. Uitoefening van de toegelaten functies zonder gebouwen is niet realistisch en voor de omgeving ook niet wenselijk. Verder is van belang dat het oude regime een concrete, op het perceel toegesneden wijzigingsbevoegdheid kent, op basis waarvan de bestemming Maatschappelijke doeleinden kan worden gewijzigd in 'woondoeleinden meergezinshuizen' en/of 'gemengde doeleinden'. Daarbij worden bouwhoogtes genoemd van 12 m en 15 m. De in het nieuwe regime opgenomen bouw mogelijkheden van in beginsel 10 m vallen ruimschoots binnen hetgeen op basis van de wijzigingsbevoegdheid mocht worden verwacht.

Conclusie: planologisch neutraal.

3.3 Conclusie planvergelijking

Een planologisch nadeel voor omliggende percelen is geconstateerd door de verhoging van de bouwhoogte van gebouwen op het perceel naast Molenstraat 156.

4 Beoordeling vergoedbaarheid

4.1 Algemeen

Voor de beoordeling of een planologisch nadeel in aanmerking komt voor een tegemoetkoming in de schade speelt een aantal aspecten een rol. Bekeken moet worden of wordt voldaan aan de vereisten uit artikel 6.1 Wro:

- Schade in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak.
- Als gevolg van een in het tweede lid genoemde oorzaak, zoals een bestemmingsplan.
- Die redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven.
- Niet voldoende anderszins is verzekerd.

Het begrip 'redelijkerwijs' wordt ingevuld door beoordeling van de voorzienbaarheid en de mogelijkheden van de aanvrager om de schade te voorkomen of te beperken (artikel 6.3 Wro) en in voorkomende gevallen op basis van wet- en regelgeving.

Daarnaast is in artikel 6.2 Wro het normaal maatschappelijk risico geïntroduceerd, waarbij is bepaald dat schade onder een bepaalde grens per definitie niet voor tegemoetkoming in aanmerking komt.

4.2 Voorzienbaarheid

Met betrekking tot de voor tegemoetkoming in aanmerking komende schade wordt in ieder geval betrokken de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak (artikel 6.3 Wro).

4.3 Voordeelverrekening

Planologisch nadeel kan geheel of gedeeltelijk gecompenseerd worden door verrekenbaar voordeel.

4.4 Anderszins verzekerd

Schade die (mogelijk) anderszins verzekerd is, komt in het kader van de planschade op grond van artikel 6.1 Wro eveneens niet in aanmerking voor vergoeding.

4.5 Normaal maatschappelijke risico

Artikel 6.2 Wro bepaalt dat schade die binnen het normaal maatschappelijk risico valt, voor rekening van de aanvrager blijft. Voor rekening van de aanvrager blijft een waardevermindering van tenminste 2%. Het moet dan gaan om schade aan omliggende percelen. Voor schade aan het eigen perceel geldt de 2%-eis niet.

Niet uitgesloten is dat een perceel dat niet is genoemd in paragraaf 4.6 nadeel zal ondervinden van het bestemmingsplan. Voor deze percelen wordt verwacht dat de waardedaling minder dan 2% zal bedragen.

4.6 Taxatie

Een planologisch nadeel voor omliggende percelen is geconstateerd in verband met de verhoging van de maximale bouwhoogte op het perceel naast Molenstraat 156. De waardevermindering van de woning aan de:

- Molenstraat 156 bedraagt naar verwachting € 35.000,- op basis van de aspecten vermindering privacy en vermindering zonlicht, gecompenseerd met het planologische voordeel van de functieverandering;
- Molenstraat 158 bedraagt naar verwachting € 10.000,- op basis van de aspecten vermindering privacy en vermindering zonlicht, gecompenseerd met het planologische voordeel van de functieverandering;
- Molenstraat 162 bedraagt naar verwachting € 8.000,- op basis van het aspect vermindering privacy, gecompenseerd met het planologische voordeel van de functieverandering.

De hier opgenomen bedragen hebben een beperkte houdbaarheidsdatum. De markt kan veranderen.

Verder is van belang dat niet alle risico's die geconstateerd worden tot vergoedbare planschade leiden. Bij een concreet verzoek zal dit voor de betreffende situatie nader moeten worden bekeken.

5 Conclusies en aanbevelingen

Voor een aantal percelen wordt een planschaderisico gesignaleerd. Zie hetgeen hiervoor onder 4.6 is vermeld. Aanbevolen wordt om na te gaan of aanpassing van de bouwmogelijkheden (bouwvlak, bouwhoogte) op die locatie (dus ter plaatse van de bestemming Detailhandel uit het oude regime) tot de mogelijkheden behoort. In elk geval dient in het bouwvlak naast het perceel Molenstraat 156 ter hoogte van het achtererfgebied te worden aangegeven dat de toegelaten bouwhoogte 3 m is, hetgeen blijkt uit telefonische informatie van 26 juni 2012 van de zijde van de opdrachtgever de bedoeling is.

Zwolle, 10 juli 2012