

Planschaderisicoanalyse 'herziening bestemmingsplan Stadscentrum/Dorpsstraat'

Gemeente Zoetermeer
Definitief



titel rapport
**Planschaderisicoana-
lyse 'herziening be-
stemmingsplan Stads-
centrum/Dorpsstraat'**

datum
21 juni 2021

projectnummer
P010484

opdrachtgever
-

BRO
Projectleider
RF
Projectteam
TA

bron Kaft
BRO

BRO
Bosscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400
E info@bro.nl
www.bro.nl



*“Als we anderen de ruimte niet gunnen zullen we zelf steeds
meer opgesloten raken.”*

Prof. Hans Galjaard

Inhoudsopgave

Samenvatting	3		
1 Inleiding	4		
1.1 Aanleiding	4		
1.2 Vraagstelling	4		
1.3 Verantwoording	4		
1.4 Opbouw rapport	4		
2 Huidige situatie	6		
3 Vigerend bestemmingsplan	7		
3.1 Bestemming 'Centrum -3'	7		
3.1.1 Bestemmingsomschrijving	7		
3.1.2 Bouwregels	8		
3.1.3 Bijlage 3	8		
4 Toekomstig bestemmingsplan	9		
4.1 Inleiding	9		
4.2 Nieuw juridisch-planologisch regime	9		
4.2.1 Centrum - 3	9		
5 Planvergelijking	12		
5.1 Inleiding	12		
5.2 Belanghebbenden	12		
5.3 Planvergelijking	14		
		5.3.1 Besluit tot wijziging van planologisch regime	14
		5.3.2 Ontstaat er een wijziging van de juridisch-planologische situatie?	14
6 Planschaderisico- beoordeling	16		
6.1 Schadefactoren woningen	16		
6.1.1 Vermindering van uitzicht	16		
6.1.2 Vermindering bezonning achtertuin	16		
6.1.3 Aantasting van de privacy	16		
6.1.4 Geluids-, licht- en stankoverlast	17		
6.1.5 Verkeers- en parkeerdruk	17		
6.1.6 Situeringswaarde	18		
6.2 Schadefactoren bedrijven	18		
6.2.1 Bereikbaarheid	18		
6.2.2 Gebruiksmogelijkheden bedrijfslocatie	18		
6.2.3 Situeringswaarde	20		
6.3 Conclusie schadebeoordeling	20		
7 Toerekeningsvragen	21		
7.1 Voordeelverrekening	21		
7.2 Schade voorkomen/beperken	21		
7.3 Voorzienbaarheid en risicoaanvaarding	21		
7.4 Normaal maatschappelijk risico	23		
7.5 Anderszins verzekerd	24		
8 Conclusie en advies	24		
Bijlage 1	25		

Samenvatting

Probleemstelling

Initiatiefnemer is voornemens om het project 'Compacte en Levendige Dorpsstraat' te realiseren. Op grond van het vigerende bestemmingsplan is de realisatie van het project functioneel niet mogelijk. Derhalve zal ten behoeve van het project een bestemmingsplanprocedure ex artikel 3.1 Wro worden doorlopen. In deze planschaderisicoanalyse is beoordeeld in hoeverre het wijzigen van de juridisch-planologische situatie ten behoeve van de realisatie van het project kan leiden tot reële planschadeclaims.

Conclusie

Er is geen reële kans op planschade.

Motivering

Concluderend kan gesteld worden dat voor de objecten gelegen buiten het kernwinkelgebied door het wijzigen van de juridisch-planologische situatie als beschreven in hoofdstuk 6 niet in een nadeliger planologische situatie zullen komen te verkeren en er geen risico op (directe) planschade is.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Door opdrachtgever (hierna te noemen: de initiatiefnemer) is schriftelijk opdracht verstrekt om een planschaderisicoanalyse uit te voeren in verband met het wijzigen van de juridisch-planologische situatie ten behoeve van de realisatie van het project 'Compacte en Levendige Dorpsstraat' in het stadscentrum van Zoetermeer. Het project betreft de herbestemming van de panden binnen aan de Dorpsstraat om de sturing van detailhandel in het winkelconcentratiegebied te realiseren alsmede het mogelijk maken van de functie 'wonen' op de begane grond en 'dienstverlening' in het gehele plangebied.

De locatie van het project is gelegen binnen het vigerende bestemmingsplan '1e Herziening Stadscentrum/ Dorpsstraat' (vastgesteld op 14 maart 2019). Het gehele projectgebied heeft de bestemming 'Centrum – 3' (artikel 5) en tevens de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie' en 'Waterstaat – Waterkering' toegewezen gekregen. Op grond van dit bestemmingsplan is de realisatie van het project functioneel niet mogelijk. Derhalve zal ten behoeve van het project een bestemmingsplanprocedure ex artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening (hierna te noemen Wro) worden doorlopen.

1.2 Vraagstelling

Elke ruimtelijke ontwikkeling heeft gevolgen. Een van de mogelijke gevolgen is dat schade wordt toegebracht aan derden. In beginsel moeten derden die schade zelf dragen. Het kan echter voorkomen dat de gevolgen van een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling voor derden zo nadelig zijn, dat een tegemoetkoming in de kosten op zijn plaats is. Het gaat daarbij om schade die redelijkerwijs niet ten laste van derden behoort te blijven omdat de schade uitstijgt boven de normale

schade die eenieder moet dragen. In zo'n situatie kunnen belanghebbenden bij de gemeente op grond van artikel 6.1 Wro een aanvraag indienen voor een tegemoetkoming in planschade als gevolg van een wijziging van het juridisch-planologische regime. Wanneer deze aanvraag terecht blijkt, is het college van burgemeester en wethouders ingevolge het bepaalde in artikel 6.1 Wro, en onder de voorwaarden daar genoemd, gehouden de betreffende aanvrager een tegemoetkoming in planschade toe te kennen.

In deze risicoanalyse wordt de vraag beantwoord of eventuele planschadeclaims kans van slagen hebben. Initiatiefnemer heeft aan BRO, adviseurs in ruimtelijke ordening, economie en milieu, de opdracht gegeven om deze planschaderisicoanalyse uit te voeren ten aanzien van het aantal en het realiteitsgehalte van eventuele planschadeclaims. De resultaten van de analyse geven de initiatiefnemer de mogelijkheid om zich op deze eventuele claims voor te bereiden. Als blijkt dat het aantal reële claims omvangrijk is, kan initiatiefnemer daarop inspelen en eventueel besluiten het (stedenbouwkundig) plan op onderdelen aan te passen en/of een financiële reservering op te nemen in de exploitatieopzet van het project. De omvang van deze financiële reservering kan door de initiatiefnemer bepaald worden op basis van de resultaten uit een onderzoek naar de werkelijke planschadekosten. Dit laatste onderzoek naar de werkelijke kosten die met de vergoeding van eventuele reële claims verbonden zijn, is geen onderdeel van deze planschaderisicoanalyse. Wanneer de resultaten van de planschaderisicoanalyse daartoe aanleiding geven, en initiatiefnemer een begroting van de schade wenst, kan BRO een financieel deskundige inschakelen. Deze deskundige kan met de resultaten van deze analyse de omvang van de schade bepalen.

1.3 Verantwoording

In de onderhavige planschaderisicoanalyse is uitgegaan van de navolgende wetgeving/stukken:

- Algemene wet bestuursrecht (Awb);
- Wet ruimtelijke ordening (Wro);
- De actuele relevante jurisprudentie ten tijde van het opstellen van deze planschaderisicoanalyse;
- Bestemmingsplan '1e Herziening Stadscentrum/ Dorpsstraat' vastgesteld op 14 maart 2019;
- Concept-voorontwerpbestemmingsplan '2e partiële herziening bestemmingsplan Stadscentrum/Dorpsstraat', d.d. oktober 2020, opgesteld door BRO.

Benadrukt dient te worden dat onderhavige planschaderisicoanalyse is opgesteld op basis van voorlopige gegevens. Indien na inwerkingtreding van het nieuwe juridisch-planologische regime aanvragen tot vergoeding van planschade worden ingediend, kan een schadebeoordelingscommissie na een diepgaand onderzoek op basis van de definitieve gegevens, het horen van belanghebbenden en een bezichtiging van het object tot een ander oordeel kan komen zowel voor wat betreft de mogelijkheid op vergoeding van planschade als de omvang van deze tegemoetkoming op de peildatum. Voorts kan de besluitvorming en eventueel bezwaar en beroep tot een andere uitkomst leiden. Onderhavige planschaderisicoanalyse dient dan ook enkel als een indicatie te worden beschouwd ten aanzien van mogelijke planschade die belanghebbenden zouden kunnen ondervinden als gevolg van het nieuwe juridisch-planologische regime.

1.4 Opbouw rapport

Deze planschaderisicoanalyse richt zich op het wijzigen van de juridisch-planologische situatie ten behoeve het project 'Compacte en Levendige Dorpsstraat'. Daartoe zal in hoofd-

stuk 2 de huidige, feitelijke situatie worden beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de huidige juridisch-planologische situatie beschreven en wordt in hoofdstuk 4 het toekomstige juridisch-planologische regime geanalyseerd.

De daadwerkelijke planvergelijking vindt plaats in hoofdstuk 5. Mede aan de hand van de planvergelijking wordt in hoofdstuk 6 voorts beoordeeld of er sprake is van schade in de zin van artikel 6.1 Wro.

Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, komen in hoofdstuk 7 de toerekeningsvragen zoals de voordeelverrekening, voorzienbaarheid van de schade, het normaal maatschappelijk risico en de kwestie of de eventuele schade reeds anderszins is verzekerd aan de orde. Het rapport wordt afgesloten met een conclusie in hoofdstuk 8.

In de bijlage is een algemene toelichting opgenomen over planschade, de wettelijke grondslag en de belangrijkste jurisprudentie.

2 Huidige situatie

De ontwikkellocatie is gelegen aan de Dorpsstraat te Zoetermeer en betreft twee 'aanloopstraten' en een 'kernwinkelgebied'. Deze aanloopstraten betreffen de delen van de Dorpsstraat ten noordwesten van de Delftsewallen en de zuidoostzijde van de Dorpsstraat vanaf de Pilatusdam. Het kernwinkelgebied betreft het tussenliggende deel van de Dorpsstraat.

In de huidige situatie betreft de Dorpsstraat een winkelgebied waarin met name op de begane grond commerciële voorzieningen aanwezig zijn en op de verdiepingen woonfuncties. In figuur 1 is een uitsnede opgenomen van het plangebied zoals vastgelegd in de verbeelding.

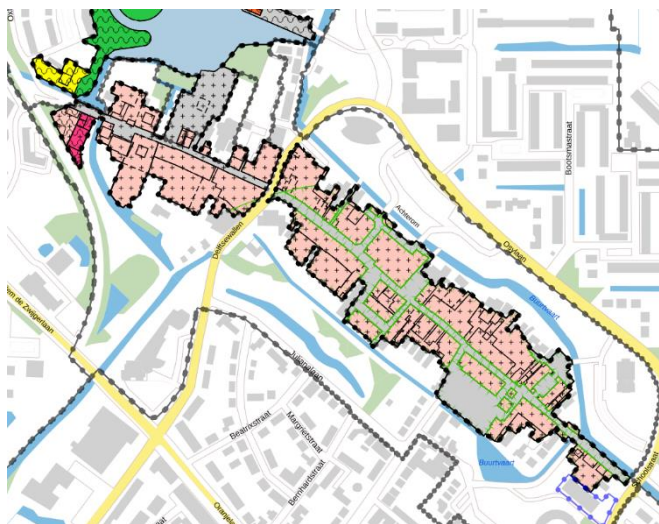


Figuur 1: Ligging project 'Compacte en Levendige Dorpsstraat'.

3 Vigerend bestemmingsplan

Het plangebied is gelegen binnen het bestemmingsplan '1e Herziening Stadscentrum/Dorpsstraat' binnen de bestemming 'Centrum – 3'. Daarnaast geldt er binnen het plangebied de dubbelbestemming 'Waarde – Archeologie' en 'Waterstaat – Waterkering'. Deze dubbelbestemmingen zullen niet veranderen ten opzichte van het huidige plan en derhalve niet relevant voor onderhavige analyse.

Verder worden enkel de gronden gelegen binnen de bestemming 'Centrum – 3' meegenomen. De overige aangrenzende bestemmingen zoals 'Verkeer' worden niet gewijzigd en zijn derhalve niet relevant voor onderhavige analyse.



Figuur 2: Uitsnede vigerende bestemmingsplannen.

3.1 Bestemming 'Centrum -3'

3.1.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Centrum - 3' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. 'ambachtelijk bedrijf', uitsluitend op de begane grond, met een bedrijfsvloeroppervlak van maximaal 300 m² per vestiging;
- b. 'detailhandel' tot en met categorie B van de in de bijlagen bij deze regels behorende Staat van Bedrijfsactiviteiten functiemenging 1e herziening Stadscentrum/Dorpsstraat, uitsluitend op de begane grond, met een bedrijfsvloeroppervlak van maximaal 300 m² per vestiging, waarbij dit maximum niet geldt voor supermarkten;
- c. ter plaatse van de aanduiding 'dienstverlening' tevens dienstverlening tot en met categorie A van de in de bijlagen bij deze regels behorende Staat van Bedrijfsactiviteiten functiemenging 1e herziening Stadscentrum/Dorpsstraat, uitsluitend op de begane grond, met een bedrijfsvloeroppervlak van maximaal 300 m² per vestiging;
- d. 'maatschappelijke voorzieningen' tot en met categorie A van de in de bijlagen bij deze regels behorende Staat van Bedrijfsactiviteiten functiemenging 1e herziening Stadscentrum/Dorpsstraat, uitsluitend op de begane grond, met een bedrijfsvloeroppervlak van maximaal 300 m² per vestiging, met inachtneming van het gestelde in lid k;
- e. 'horeca', tot en met categorie 2 van de in de bijlagen bij deze regels behorende Staat van Horeca-activiteiten, uitsluitend op de begane grond, tot maximaal 6.004 m² bvo totaal (met inachtneming van de gerealiseerde hoeveelheid horeca binnen de bestemming Cultuur & Ontspanning) en een bedrijfsvloeroppervlak van maximaal 300 m² per vestiging;

- f. ondergeschikte cursusruimte tot maximaal 60 m² bvo, uitsluitend op de begane grond;
 - g. woningen, al dan niet in combinatie met een aan huis verbonden beroep of bedrijf, uitsluitend op de verdiepingen, waarbij entrees, stijpunten en bergingen ten behoeve van woningen wel op de begane grond zijn toegestaan;
 - h. woningen, al dan niet in combinatie met een aan huis verbonden beroep of bedrijf, op de begane grond, uitsluitend voor zover deze woningen deel uitmaken van de in Bijlage 3 (zie hieronder) bij deze regels behorende 'Staat van bestaande woningen';
 - i. ter plaatse van de aanduiding 'wonen' tevens de woonfunctie op de begane grond;
 - j. ter plaatse van de aanduiding 'horeca' tevens horeca op de verdiepingen, tot en met categorie 2 van de in de bijlagen bij deze regels behorende Staat van Horeca-activiteiten en tot maximaal 6.004 m² bvo totaal;
 - k. ter plaatse van de aanduiding 'maatschappelijk', in afwijking van het gestelde in lid d, uitsluitend sociaal-culturele functies, ook op de verdiepingen;
 - l. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van centrum - garagebox' uitsluitend garageboxen ten dienste van woningen;
 - m. ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel in brand en explosiegevaarlijke goederen' uitsluitend een vuurwerk-opslag ten behoeve van consumentenvuurwerk;
 - n. ter plaatse van de aanduiding 'kantoor' tevens een kantoor;
- met daaraan ondergeschikt:
- o. groenvoorzieningen;
 - p. erven en tuinen;
 - q. nutsvoorzieningen;
 - r. kunstwerken;
 - s. objecten van beeldende kunst;

- t. oriëntatie- en/of reclamezuilen;
 - u. speelvoorzieningen;
 - v. lichtmasten en vlaggenmasten;
 - w. verblijfsgebied;
 - x. terrassen;
 - y. water;
 - z. wegen en paden;
- met de daarbij behorende bouwwerken.

3.1.2 Bouwregels

De ontwikkeling voorziet niet in een wijziging van de bestaande bouwregels zoals vastgelegd in het vigerende bestemmingsplan. Om die reden zijn de bouwregels niet relevant voor onderhavige analyse.

3.1.3 Bijlage 3

In bijlage 3 (zie de planregels 3.1.1 onder h) zijn de volgende bestaande woningen opgenomen (april 2018):

- Dorpsstraat 1
- Dorpsstraat 6/6a
- Dorpsstraat 8
- Dorpsstraat 9
- Dorpsstraat 13
- Dorpsstraat 15
- Dorpsstraat 20
- Dorpsstraat 22
- Dorpsstraat 28
- Dorpsstraat 30
- Dorpsstraat 31
- Dorpsstraat 32
- Dorpsstraat 39
- Dorpsstraat 49 a en b
- Dorpsstraat 55
- Dorpsstraat 82

- Dorpsstraat 120
- Dorpsstraat 157
- Dorpsstraat 159
- Dorpsstraat 160
- Dorpsstraat 162
- Dorpsstraat 164
- Dorpsstraat 166
- Dorpsstraat 176
- Dorpsstraat 187
- Dorpsstraat 200
- Dorpsstraat 213
- Leidse Wallen 35
- Schinkelweg 1
- Schinkelweg 3
- Schinkelweg 5
- Schinkelweg 9
- Vlamingstraat 7
- Vlamingstraat 9

4 Toekomstig bestemmingsplan

4.1 Inleiding

Het project 'Compacte en Levendige Dorpsstraat' wordt gerealiseerd op basis van het bestemmingsplan '2e partiële herziening bestemmingsplan Stadscentrum/Dorpsstraat'. Voor de beoordeling of er mogelijk sprake is van planschaderisico's dient te worden onderzocht of sprake zal zijn van een wijziging van het juridisch-planologische regime waardoor belanghebbenden in een nadeliger positie komen te verkeren, ten gevolge waarvan zij schade zullen gaan lijden. Hier toe dient het toekomstige bestemmingsplan te worden vergeleken met het voordien geldende planologische regime. In paragraaf 4.2 is bij de planregels de 'wijziging' onderstreept.

4.2 Nieuw juridisch-planologisch regime

Verbeelding

In figuur 3 is een uitsnede opgenomen van de nieuwe verbeelding. Op de verbeelding is te zien dat het plangebied ten aanzien van de bestemmingsgrenzen, bouwvlakken en (specifieke)bouwaanduidingen ongewijzigd blijft ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan.

Het gehele plangebied krijgt conform het vigerende bestemmingsplan de bestemming 'Centrum – 3'.

Voor het kernwinkelgebied is een aanduiding opgenomen op de verbeelding 'specifieke vorm van centrum – kernwinkelgebied'. Binnen deze aanduiding is vestiging van detailhandel rechtstreeks toegestaan, alsmede het realiseren van woningen op de begane grond.

Voor de aanloopstraten wordt vestiging van detailhandel niet meer rechtstreeks mogelijk. Middels een afwijkingsbevoegdheid blijft het mogelijk om detailhandel te vestigen, mits voldaan wordt aan de voorwaarden en gebruik wordt gemaakt van de afwijkingsbevoegdheid binnen 5 jaar na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan. Voor de aanloopstraten is tevens een aanduiding 'wonen' opgenomen waardoor woningen op de begane grond rechtstreeks zijn toegestaan.

Planregels

Hieronder worden de (relevante) nieuwe regels voor het plangebied weergegeven. De doorgestreepte regels en de onderstreepte regelingen betreffen de wijzigingen ten opzichte van de vigerende regeling.

4.2.1 Centrum - 3

Bestemmingsomschrijving

De voor 'Centrum - 3' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. 'ambachtelijk bedrijf', uitsluitend op de begane grond, met een bedrijfsvloeroppervlak van maximaal 300 m² per vestiging;
- b. ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel' en de aanduiding 'specifieke vorm van centrum – kernwinkelgebied' tevens 'detailhandel' tot en met categorie B van de in de bijlagen bij deze regels behorende Staat van Bedrijfsactiviteiten functiemenging 1e herziening Stadscentrum/Dorpsstraat, uitsluitend op de begane grond, met een bedrijfsvloeroppervlak van maximaal 300 m² per vestiging, waarbij dit maximum niet geldt voor supermarkten;
- c. ~~ter plaatse van de aanduiding 'dienstverlening'~~ dienstverlening tot en met categorie A van de in de bijlagen bij deze regels behorende Staat van Bedrijfsactiviteiten

- d. 'maatschappelijke voorzieningen' tot en met categorie A van de in de bijlagen bij deze regels behorende Staat van Bedrijfsactiviteiten functiemenging 1e herziening Stadscentrum/Dorpsstraat, uitsluitend op de begane grond, met een bedrijfsvloeroppervlak van maximaal 300 m² per vestiging, met inachtneming van het gestelde in lid k;
- e. 'horeca', tot en met categorie 2 van de in de bijlagen bij deze regels behorende Staat van Horeca-activiteiten, uitsluitend op de begane grond, tot maximaal 6.004 m² bvo totaal (met inachtneming van de gerealiseerde hoeveelheid horeca binnen de bestemming Cultuur & Ontspanning) en een bedrijfsvloeroppervlak van maximaal 300 m² per vestiging;
- f. ondergeschikte cursusruimte tot maximaal 60 m² bvo, uitsluitend op de begane grond;
- g. woningen, al dan niet in combinatie met een aan huis verbonden beroep of bedrijf, uitsluitend op de verdiepingen, waarbij entrees, stijgpunten en bergingen ten behoeve van woningen wel op de begane grond zijn toegestaan.
- h. woningen op de begane grond, al dan niet in combinatie met een aan huis verbonden beroep of bedrijf, in hoofdgebouwen, ~~uitsluitend voor zover deze woningen deel uitmaken van de in Bijlage 3 bij deze regels behorende 'Staat van bestaande woningen'~~ onder de volgende voorwaarden:
 1. gelegen aan de Dorpsstraat;
 2. de woning bevindt zich op minimaal 15 meter afstand van de voorgevelrooilijn;
 3. er is maximaal één woning per pand op de begane grond toegestaan;

4. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van centrum - kernwinkel-gebied':

- i. ter plaatse van de aanduiding 'wonen' tevens de woonfunctie op de begane grond, al dan niet in combinatie met een aan huis verbonden beroep of bedrijf;
- j. ter plaatse van de aanduiding 'horeca' tevens horeca op de verdiepingen, tot en met categorie 2 van de in de bijlagen bij deze regels behorende Staat van Horeca-activiteiten en tot maximaal 6.004 m2 bvo totaal;
- k. ter plaatse van de aanduiding 'maatschappelijk', in afwijking van het gestelde in lid d, uitsluitend sociaal-culturele functies, ook op de verdiepingen;
- l. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van centrum - garagebox' uitsluitend garageboxen ten dienste van woningen;
- m. ter plaatse van de aanduiding 'detailhandel in brand en explosiegevaarlijke goederen' uitsluitend een vuurwerkopslag ten behoeve van consumentenvuurwerk;
- n. ter plaatse van de aanduiding 'kantoor' tevens een kantoor;

met daaraan ondergeschikt:

- o. groenvoorzieningen;
- p. erven en tuinen;
- q. nutsvoorzieningen;
- r. kunstwerken;
- s. objecten van beeldende kunst;
- t. oriëntatie- en/of reclamezuilen;
- u. speelvoorzieningen;
- v. lichtmasten en vlaggenmasten;
- w. verblijfsgebied;
- x. terrassen;
- y. water;
- z. wegen en paden;

met de daarbij behorende bouwwerken.

Afwijking van de gebruiksregels

Afwijken ten behoeve van detailhandel

Het bevoegd gezag kan door middel van een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 3.1.1 onder b, voor het gebruik ten behoeve van detailhandel, mits:

- a. er wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid conform het bepaalde in lid 7.1;
- b. het initiatief aantoonbaar in een behoefte voorziet en er geen duurzame ontwrichting van de detailhandelsstructuur plaatsvindt;
- c. de cultuurhistorische waarden van het beschermd stadsgezicht niet onevenredig worden aangetast;
- d. het bedrijfsploeroppervlak maximaal 300 m2 per vestiging bedraagt;
- e. er gebruik gemaakt wordt van deze bevoegdheid binnen 5 jaar na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan 2e partiële herziening bestemmingsplan Stadscentrum/Dorpsstraat.



Figuur 3: Uitsnede concept verbeelding ontwerpbestemmingsplan '2e herziening Stadscentrum/ Dorpsstraat'.

5 Planvergelijking

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vindt de daadwerkelijke planvergelijking plaats. Allereerst wordt in paragraaf 5.2 bepaald wie mogelijk belanghebbenden zijn. Dit gebeurt aan de hand van het belanghebbendenbegrip zoals dat in artikel 1:2 Awb verwoord is. In het kort betekent dit dat degene wiens belang rechtstreeks betrokken is bij een besluit, belanghebbende is. Voor meer informatie omtrent het belanghebbendenbegrip verwijzen wij naar de bijlage.

Vervolgens worden de vigerende en de toekomstige juridisch-planologische regimes vergeleken. Hierbij spelen twee vragen een rol:

- Wordt het vigerende regime gewijzigd door een besluit dat is genoemd in artikel 6.1 Wro?
- Ontstaat er een nadeligere planologische situatie?

Bij de beoordeling van de vraag of er een nadeligere planologische situatie ontstaat, moet zowel voor de oude als voor de nieuwe planologische situatie uitgegaan worden van hetgeen planologisch maximaal mogelijk is. De feitelijke situatie is in beginsel niet relevant. Slechts indien realisatie van bouwmogelijkheden feitelijk onmogelijk is of anderszins vaststaat dat realisering niet zal plaatsvinden, kan met de planologische mogelijkheden geen rekening worden gehouden.

Daarna wordt beoordeeld in hoeverre de ontwikkeling leidt tot een nadeligere planologische situatie en of deze schade in redelijkheid voor vergoeding in aanmerking komt. Het gaat hierbij uitsluitend om materiële schade, dat wil zeggen dat de schade in geld uit te drukken moet zijn, zoals bijvoorbeeld de waardevermindering van een woning.

5.2 Belanghebbenden

De Wet ruimtelijke ordening kent op verzoek een tegemoetkoming wegens geleden planschade vanwege inkomensderving of vermindering van de waarde van een onroerende zaak toe. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte schade. Directe schade betreft de schade die wordt veroorzaakt door een wijziging van het planologisch regime ten aanzien van de eigen gronden. De regels van het planologisch regime bepalen de bouw- en gebruiksmogelijkheden van een perceel. Met een planologisch nadelige wijziging van de gebruiksmogelijkheden van de eigen gronden wordt de gebruiksvrijheid van de eigenaar direct beperkt. Ook planologische wijzigingen van de gronden van nabijgelegen percelen kunnen echter de waarde nadelig beïnvloeden. Daarbij gaat het om een vermindering van het genot of nut van de gronden. Het gaat dan om zogenaamde indirecte schade.

Voor onderhavige planschaderisicoanalyse komt het er dus in de eerste plaats op aan vast te stellen wie belanghebbenden zijn in de zin van de wet. Het belanghebbendenbegrip moet niet te eng worden uitgelegd. Als uitgangspunt geldt dat enkel het feit dat iemand schade lijdt of kan lijden, hem of haar tot belanghebbenden maakt.

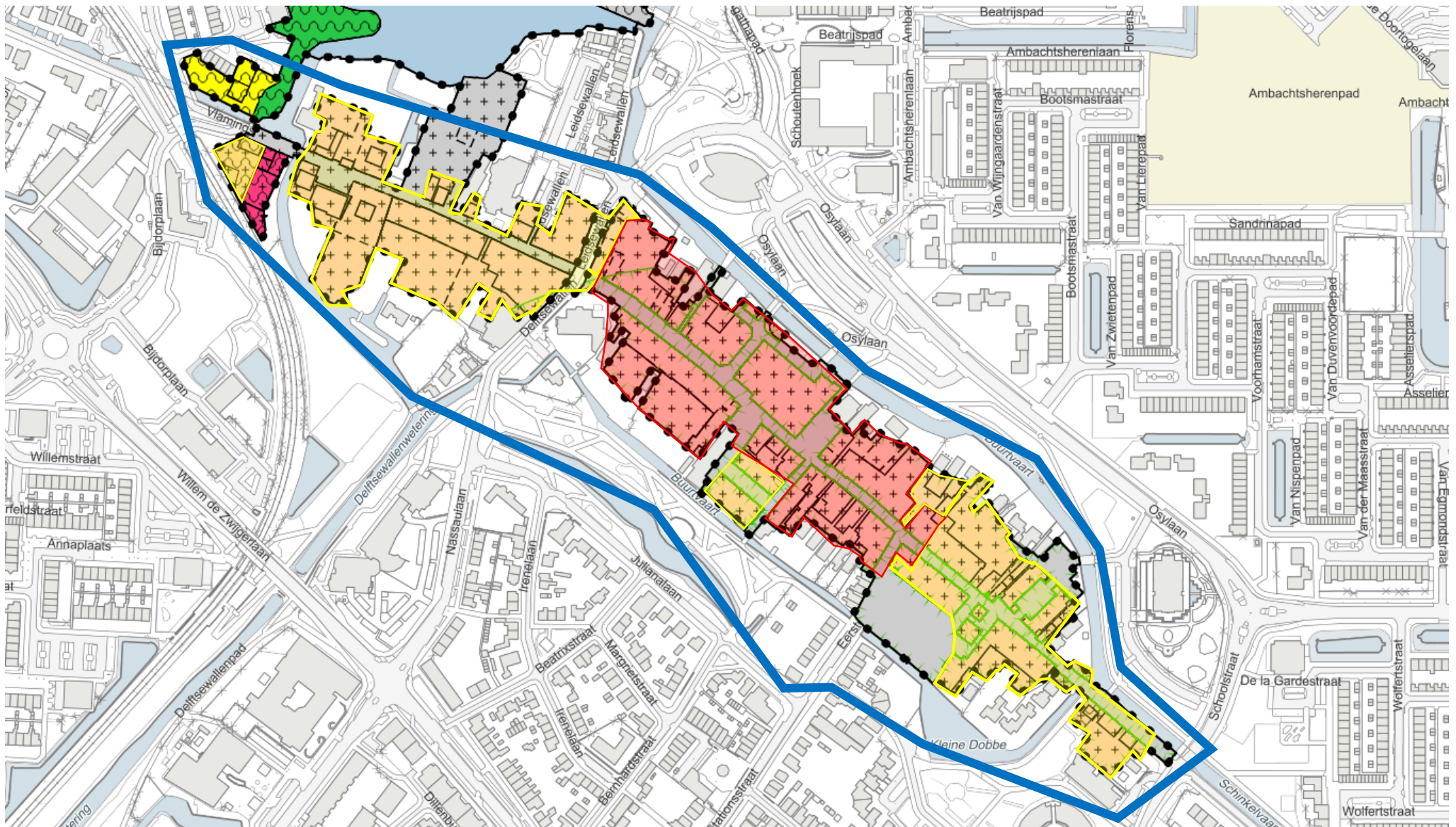
In onderhavige planschadeanalyse is er de mogelijkheid tot zowel directe als mede indirecte schade. Voor een deel van de Dorpsstraat worden de detailhandelsmogelijkheden buiten het kernwinkelgebied afgebouwd. Dienstverlening wordt overal toegestaan.

Voor de panden grenzend aan de Dorpsstraat is er de mogelijkheid voor indirecte schade. De belangen van deze belanghebbenden kunnen zeer uiteenlopen. Zo kunnen bijvoorbeeld de nabijgelegen bedrijven schade lijden door inkomensder-

ving enerzijds en waardedaling van de bedrijfslocatie anderzijds. Voor omwonenden wijst de praktijk uit dat vooral vermindering van het woongenot door aantasting van het woon- en leefklimaat, en de daarmee gepaard gaande waardevermindering van de woning, tot een aanspraak op schadevergoeding kunnen leiden.

Gelet op de omvang van het plangebied, het aantal objecten (incl. op de verdiepingen), is er voor onderhavige analyse ervoor gekozen om een globaal aan te geven welke objecten als belanghebbenden kunnen worden beschouwd. Dit betreft merendeel van de objecten grenzend aan de Dorpsstraat.

Daarnaast is tevens in figuur 4 duidelijk gemaakt welke objecten binnen het plangebied worden aangemerkt als kernwinkelgebied (rood) en welke worden beschouwd als aanloopstraten (geel).



Figuur 4: Situering belanghebbenden.

5.3 Planvergelijking

Nu is vastgesteld wie belanghebbenden zijn in het kader van deze planschaderisicoanalyse, is het noodzakelijk om te bepalen of er sprake is van schade in de zin van artikel 6.1 Wro. Van (mogelijke) planschade is sprake als is voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. het planologisch regime is gewijzigd door een in artikel 6.1 Wro genoemd besluit;
2. door deze wijziging is een nadeliger planologische situatie ontstaan.

Derhalve zal eerst worden onderzocht of het planologische regime als beschreven in hoofdstuk 3 een in artikel 6.1 Wro genoemd besluit betreft en vervolgens of deze leidt tot een wijziging van de juridisch-planologische situatie ter plaatse van het project. Vervolgens zal in hoofdstuk 6 beoordeeld worden of door deze wijziging een nadeliger planologische situatie zal ontstaan die mogelijk tot schade leidt voor belanghebbenden.

5.3.1 Besluit tot wijziging van planologisch regime

Artikel 6.1 Wro geeft slechts recht op vergoeding van schade die wordt veroorzaakt door de in dat artikel genoemde besluiten en maatregelen. Het project 'Compacte en Levendige Dorpsstraat' kan niet worden gerealiseerd op basis van het vigerende bestemmingsplan. In dit geval zal een bestemmingsplanprocedure ex artikel 3.1 Wro worden doorlopen. Artikel 6.1 lid 2 Wro bepaalt dat een dergelijke oorzaak de gemeente schadeplichtig kan maken. Het vigerende planologische regime wordt in dit geval dus gewijzigd door een in artikel 6.1 Wro genoemd besluit.

De volgende vraag die beantwoord moet worden om te bepalen of er sprake is van schade in de zin van artikel 6.1 Wro, is

of de nieuwe planologische situatie een wijziging van het juridisch-planologisch regime ter plaatse van de projectlocatie tot gevolg zal hebben.

5.3.2 Ontstaat er een wijziging van de juridisch-planologische situatie?

Om te kunnen beoordelen of de nieuwe juridisch-planologische situatie gewijzigd wordt ter plaatse van de locatie van het project 'Compacte en Levendige Dorpsstraat', wordt het vigerende planologisch-juridische regime vergeleken met het planologisch-juridische regime van de oorzaak als bedoeld in artikel 6.1. Wro. Het gaat bij deze vergelijking volgens vaste jurisprudentie niet om de feitelijke situatie, maar om hetgeen juridisch maximaal kan worden gerealiseerd onder de onderscheiden planologische regimes, ongeacht of deze mogelijkheden ook geheel zijn benut. Er moet dus worden gekeken naar de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden die de achtereenvolgende planologische regimes bieden (dit is exclusief de eventueel in het plan opgenomen wijzigingsbevoegdheden, afwijkingsbevoegdheden of nadere eisen).

Ruimtelijk

Uit een vergelijking tussen de bouwregels van het vigerende bestemmingsplan en het voorontwerpbestemmingsplan is te herleiden dat er geen wijziging ontstaat van de juridisch-planologische situatie. De bestaande bouw mogelijkheden worden voor zover van toepassing gehandhaafd in het voorontwerp bestemmingsplan.

Functioneel

Het bestemmingsplan heeft als doel om leegstand in de Dorpsstraat te voorkomen en te komen tot een compacte (kern)winkelgebied met gemengde randen. Hierdoor zal er een wijziging plaatsvinden in de gebruiksmogelijkheden van de objecten aan de Dorpsstraat.

Detailhandel

Op basis van het vigerende bestemmingsplan is de functie 'detailhandel' overal binnen het plangebied rechtstreeks toegestaan op de begane grond, tot 300 m² (uitgezonderd voor supermarkten, welke groter mogen zijn). Op basis van het voorontwerpbestemmingsplan is 'detailhandel' uitsluitend rechtstreeks toegestaan binnen de aanduiding 'specifieke vorm van centrum – kernwinkelgebied', met dezelfde beperkingen tot de begane grond en qua omvang als in het vigerende plan. Feitelijk bestaande winkels mogen blijven, hiervoor is een aanduiding 'detailhandel' opgenomen. Nieuwvestiging is echter niet meer mogelijk, tenzij gebruik gemaakt wordt van de afwijkingsbevoegdheid die in het bestemmingsplan is opgenomen. In de afwijkingsbevoegdheid worden de voorwaarden benoemd waaraan een aanvraag getoetst zal worden. De afwijkingsbevoegdheid dient binnen 5 jaar na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan te worden benut.

Wonen

Op basis van het vigerende bestemmingsplan waren er al ruime mogelijkheden voor de functie 'wonen'. Wonen is toegestaan op:

- Woningen op de verdieping(en);
- Woningen op de begane grond zoals opgenomen in bijlage 3 van de regels;
- Woningen op de begane grond ter plaatse van de aanduiding 'wonen'.

In het voorontwerpbestemmingsplan worden er ruimere mogelijkheden geboden om woningen te realiseren. Binnen de aanduiding 'specifieke vorm van centrum – kernwinkelgebied' is het rechtstreeks toegestaan om op de begane grond een woning te realiseren. Voorwaarde hiervoor is dat de woning op minimaal 15 meter afstand bevindt van de voorgevelrooilijn (van de Dorpsstraat). Daarnaast zijn op de objecten in de

aanloopstraten de aanduiding 'wonen' geplaatst, waardoor ook op deze plekken woningen op de begane grond rechtstreeks zijn toegestaan. Hiermee voorziet het plan in de toevoeging van maximaal 60 woningen. Bestaande woningen op de begane grond die zijn gelegen buiten het kernwinkelgebied zijn met een aanduiding aangeduid conform het vigerende bestemmingsplan.

Dienstverlening

Op basis van het vigerende bestemmingsplan is de functie 'dienstverlening' uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'dienstverlening'. Merendeel van de objecten aan de Dorpsstraat hebben de aanduiding 'dienstverlening'. In het voorontwerp bestemmingsplan wordt de functie dienstverlening ruimer. Deze wordt namelijk overal toegestaan binnen het plangebied (zonder specifieke aanduiding), mits op de begane grond en niet groter dan 300 m² bvo per vestiging (conform het vigerende bestemmingsplan).

6 Planschaderisico-beoordeling

Uit de planvergelijking komt naar voren dat de juridisch-planologische situatie ter plaatse van de locatie van het project 'Compacte en Levendige Dorpsstraat' zal wijzigen. In het navolgende zal worden beoordeeld of deze wijzigingen ook daadwerkelijk tot een verslechtering leiden voor belanghebbenden.

Bij het bepalen van het planologisch nadeel moeten de (gebruiks- en bouw)mogelijkheden en mogelijke bijkomende effecten zeer secuur in beeld worden gebracht. Een lichte mate van planologische verslechtering kan alleen maar een lichte mate van schade tot gevolg hebben. In de praktijk is globaal een driedeling ontstaan in ernst en dus omvang van schade: lichte, gemiddelde en ernstige schade. De schade is geringer bij slechts een enkele, beperkte schadefactor dan bij een cumulatie van schadefactoren, dan wel een ingrijpende schadefactor; dan is er sprake van gemiddelde schade. Bij ernstige schade is sprake van meerdere schadefactoren die ingrijpend zijn dan wel één schadefactor in zeer ingrijpende mate. Wij zullen voor belanghebbenden nagaan of er sprake is van schade en zo ja, in welke mate.

6.1 Schadefactoren woningen

Of het wijzigen van de juridisch-planologische situatie ook daadwerkelijk tot een verslechtering leidt voor de eigenaren/bewoners van de omliggende woningen, wordt onder meer beoordeeld op grond van de mate waarin het woongenot vermindert. Vermindering van het woongenot door aantasting van het woon- en leefklimaat ten gevolge van een planologische wijziging kan tot schadelijkheid van de gemeente leiden. Dit kan enigszins worden geconcretiseerd. Uit

de jurisprudentie blijkt namelijk dat de volgende factoren tot schadevergoeding kunnen leiden:

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

De hiervoor beschreven factoren moeten in samenhang worden gezien. Cumulatie van deze factoren kan zorgen voor vermindering van het woongenot, ook al veroorzaken zij afzonderlijk gezien wellicht geen hinder.

6.1.1 Vermindering van uitzicht

Ten gevolge van de wijziging van de juridisch-planologische situatie zal er geen afname van uitzichtbeperking bij de omliggende woningen ontstaan.

In paragraaf 5.3.2 van onderhavige analyse is beschreven dat de ontwikkeling uitsluitend toeziet op een wijziging in de gebruiksfuncties van de panden. Het project betreft geen wijziging in de bouwregels. Derhalve zal het project ook niet leiden tot een toename aan bouwhoogte welke zal leiden tot een toename aan uitzichtbeperking.

De eigenaren/bewoners van de omliggende woningen zullen dientengevolge niet in een nadeliger planologische situatie komen te verkeren waardoor geen reële kans op planschade ontstaat.

6.1.2 Vermindering bezonning achtertuin

Ten gevolge van het wijzigen van de juridisch-planologische situatie zal er geen toename of afname van de bezonning van de achtertuin van de omliggende woningen ontstaan.

In paragraaf 5.3.2 van onderhavige analyse is beschreven dat de ontwikkeling uitsluitend toeziet op een wijziging in de gebruiksfuncties van de panden. Het project betreft geen wijziging in de bouwregels. Derhalve zal het project ook niet leiden tot een toename aan bouwhoogte welke zal leiden tot een toename aan uitzichtbeperking.

De eigenaren/bewoners van de omliggende woningen zullen dientengevolge niet in een nadeliger planologische situatie komen te verkeren waardoor geen reële kans planschade ontstaat.

6.1.3 Aantasting van de privacy

Ten gevolge van het wijzigen van de juridisch-planologische situatie zal er bij de woningen geen toename van aantasting privacy ontstaan.

Op basis van het vigerende bestemmingsplan is er binnen het plangebied een breed scala aan centrum functies toegestaan, waaronder ook woningen op de verdiepingen en woningen op de begane grond (voor zover deze reeds aanwezig zijn dan wel op de verbeelding zijn aangeduid).

In het voorontwerpbestemmingsplan wordt de functie wonen ruimer gemaakt met name in de aanloopstraten en voor de objecten gelegen aan de tussenstraten en achterkanten van de Dorpsstraat. Planologisch wordt in het voorontwerpbestemmingsplan gesproken over de (theoretische) toevoeging van maximaal 60 woningen in het plangebied.

In het gebied rondom de Dorpsstraat zijn reeds veel woningen aanwezig, met name op de verdiepingen. Aan de randen van de Dorpsstraat zijn daarnaast tevens ook woningen gesitueerd binnen een woonbestemming. Met de toevoeging van 60 woningen zal hierdoor in theorie meer inkijk in de wonin-

gen ontstaan. Echter, de toevoeging van woningen is uitsluitend op de begane grond mogelijk gemaakt. Inkijk in de tuinen van omliggende woningen is vanuit de begane grond doorgaans niet of nauwelijks aan de orde. Daarnaast moet rekening worden gehouden met het feit dat er sprake is van een centrumomgeving, waarbij de privacy voor de betreffende woningen reeds in zekere mate is aangetast. Er is derhalve geen sprake van een relevante planologisch nadeel voor de omliggende woningen.

De eigenaren/bewoners van de omliggende woningen zullen dientengevolge niet in een nadeliger planologische situatie komen te verkeren waardoor geen reële kans op planschade ontstaat.

6.1.4 Geluids-, licht- en stankoverlast

Ten gevolge van het wijzigen van de juridisch-planologische situatie zal er geen toename van de geluids-, licht- en stankoverlast bij de woningen ontstaan.

Milieuhinder (overlast) wordt veroorzaakt door vestiging van milieubelastende activiteiten, zoals bedrijfsdoeleinden, detailhandel, horeca, dienstverlening en openbare instellingen naast milieugevoelige functies. Woningen worden gezien als milieugevoelige functies. Bij de beantwoording van de vraag of de juridisch-planologische wijziging leidt tot een toename van overlast, is slechts overlast die inherent is aan het planologisch mogelijk gemaakte gebruikt relevant.

Het gebied is gelegen binnen een winkelconcentratiegebied met daarbij de mogelijkheid tot vestiging van centrumfuncties al dan niet in combinatie met woningen. Op basis van het project is het juridisch-planologisch mogelijk om meer woningen te realiseren dan binnen het vigerende bestemmingsplan

is toegestaan. Woningen worden op basis van de VNG-brochure Bedrijven en milieuzonering niet beschouwd als een milieubelastende functie.

Het is daarnaast binnen een centrumgebied niet onaannemelijk dat er reeds sprake is van geluids-, licht- en stankoverlast. Dit is inherent aan een centrum-stedelijk gebied.

Aanvullend wordt het planologisch mogelijk gemaakt om binnen het plangebied op de begane grond de functie dienstverlening toe te staan, voor zover dit niet al was toegestaan op basis van het vigerende bestemmingsplan. Een dergelijke functie is vergelijkbaar met de reeds toegestane functies zoals detailhandel, horeca en/of maatschappelijk.

Per saldo treden er derhalve naar ons inzicht geen wezenlijke nadelige planologische gevolgen op voor de belanghebbenden.

De eigenaren/bewoners van de woningen zullen dientengevolge niet in een nadeliger planologische situatie komen te verkeren waardoor geen reële kans op planschade ontstaat.

6.1.5 Verkeers- en parkeerdruk

Ten gevolge van het wijzigen van de juridisch-planologische situatie als beschreven in 5.3.2. zal er een toename van de verkeersdruk bij de omliggende woningen ontstaan.

Verkeer

Voor de ontwikkeling is er een onderzoek naar de toekomstige verkeersgeneratie verricht alsmede de afwikkeling van dit verkeer. Uit het onderzoek blijkt dat ten opzichte van de huidige situatie er sprake zal zijn van een toename van 282 mvt/etmaal zal zijn, ten gevolge van de mogelijke toename van 60 woningen binnen het plangebied.

Uit het verkeersonderzoek is tevens gekeken welke mogelijke routes er aanwezig zijn om de toename van verkeer af te kunnen wikkelen. Hieruit blijkt dat het verkeer evenredig wordt verdeeld over de aanwezige wegen en ook niet zal leiden tot verkeerskundige knelpunten. Omdat het verkeer evenredig wordt verdeeld over de aanwezige wegen zal de toename van verkeersdruk feitelijk slechts zeer beperkt zijn. Er vindt derhalve geen verslechtering plaats van de verkeerssituatie en er is ook geen wezenlijke toename aan verkeersoverlast (geluid).

Voorts kan hier worden betoogd dat op basis van het vigerende bestemmingsplan op de locaties waar nu woningen mogelijk zijn ook centrumfuncties zoals detailhandel is toegestaan, welke een hogere verkeersgeneratie opleveren dan wanneer er een woning wordt gerealiseerd. Er vindt derhalve geen verslechtering plaats van de juridisch-planologische situatie.

Parkeren

In de toelichting van het voorontwerpbestemmingsplan is een parkeerberekening opgesteld. De ontwikkeling voorziet de mogelijkheid om maximaal 60 woningen te realiseren. In het gebied zelf is geen mogelijkheid om extra parkeerplaatsen te realiseren van de centrumlocatie. Er is derhalve een parkeersonderzoek verricht om te beoordelen of op de omliggende parkeerterrein voldoende ruimte is om de aanvullende parkeerbehoefte op te vangen.

Op basis van de parkeerbalans blijkt dat er op een werkdagochtend, werkdagmiddag, koopavond en zaterdagmiddag (en zondagmiddag bij geopende winkels) de parkeerbehoefte door de ontwikkeling sterk afneemt (door omzetten winkels naar woningen). Echter neemt op een werkdagavond, werkdagnacht en zaterdagavond (en zondagmiddag bij gesloten

winkels) de parkeerbehoefte toe met maximaal 56 parkeerplaatsen op zaterdagavond. Door de afwezigheid van bezoekers van overige detailhandel in de Dorpsstraat en de aanwezigheid van honderden parkeerplaatsen ten behoeve van de huidige detailhandel zullen er in de omgeving op acceptabele loopafstand voldoende vrije parkeerplaatsen aanwezig zijn om op de werkdagavond, werkdagnacht en zaterdagavond om de parkeerbehoefte van de woningen op te vangen.

Geconcludeerd kan worden dat de eigenaren/bewoners van de omliggende woning dientengevolge niet in een nadeliger planologische situatie zullen komen te verkeren waardoor geen reële kans op planschade ontstaat.

6.1.6 Situeringswaarde

De laatste relevante schadefactor voor woningen betreft de situeringswaarde: leidt de juridisch-planologische wijziging tot een vermindering van de algemene situeringswaarde van omliggende objecten?

De omgeving van het plangebied kan worden geschetst als een gemengd gebied met de aanwezigheid van verschillende functies zoals wonen, bedrijven, kantoren en maatschappelijk. Een dergelijke ontwikkeling is in lijn met de huidige functiemenging rondom het projectgebied. Er is dan ook geen sprake van een wijziging van de omgevingskenmerken en daarmee ook niet van de situeringswaarden van omliggende woningen. De herontwikkeling van het gebied beoogt een nieuwe impuls te geven ten opzichte van de bestaande centrumfuncties. Ten gevolge van het wijzigen van de juridisch-planologische situatie zal er geen toename of afname van situeringswaarde van de woningen ontstaan.

De eigenaren/bewoners van de woningen adressen zullen dientengevolge niet in een nadeliger planologische situatie

komen te verkeren waardoor geen reële kans op planschade ontstaat.

6.2 Schadefactoren bedrijven

In de omgeving bevinden zich een aantal bedrijven, met name gelegen in de centrumgebieden. Kunnen de eigenaren van deze percelen aanspraak maken op planschadevergoeding als gevolg van inkomensderving enerzijds en waardevermindering van de bedrijfslocatie anderzijds? Voor niet-woonfuncties zoals een agrarisch bedrijf gelden de aspecten als beschreven in 6.1 niet of in mindere mate. Voor (agrarische) bedrijven zijn met name de bereikbaarheid en de gebruiksmogelijkheden van de bedrijfslocatie (met name in het kader van de milieuzonering) van belang. Daarnaast kan voor bedrijven de situeringswaarde van de locatie van belang zijn. Een bedrijfswoning kan, evenals een burgerwoning, wel waardevermindering ondervinden door factoren als uitzicht, zonlicht, privacy, overlast en verkeers- en parkeerhinder.

6.2.1 Bereikbaarheid

Ten gevolge van het wijzigen van de juridisch-planologische situatie zal de bereikbaarheid van de bedrijven gelijk blijven. Voor de ontwikkeling is een verkeersonderzoek uitgevoerd met daarin de onderbouwing dat de bestaande wegen de toename aan verkeer kan opvangen. Uit de parkeerberekening is daarnaast gebleken dat de parkeerbehoefte met name tijdens winkeltijden sterk zal afnemen vanwege de omzetting van winkels naar woningen. Het project zal derhalve niet leiden tot een toename aan parkeerdruk waardoor bereikbaarheid van bedrijven zullen afnemen.

De eigenaren/exploitanten van de bedrijven zullen dientengevolge niet in een nadeliger planologische situatie komen te verkeren waardoor een reële kans op lichte/gemiddelde/ernstige planschade ontstaat.

6.2.2 Gebruiksmogelijkheden bedrijfslocatie

Milieuzonering

Het bestemmingsplan voorziet in de toevoeging van maximaal 60 woningen binnen het plangebied. Binnen een centrumgebied is er sprake van functiemenging in plaats van functiescheiding. Dit betekent dat op gebouwniveau meerdere functies gecombineerd mogen worden, zoals wonen boven winkels. Dit is met name in centrumgebieden het geval waaronder in onderhavige plangebied.

In het bestemmingsplan zijn merendeel van de activiteiten in categorie A toegestaan. De toevoeging van woningen zorgt niet voor belemmering van de gebruiksmogelijkheden van de percelen. Voor bedrijven in categorie B, zoals een supermarkt geldt dat deze woningen bouwkundig gescheiden dienen te zijn van elkaar.

Gelet op de omgeving van het plangebied, alsmede de aanwezigheid van woningen op de verdiepingen alsmede op de begane grond en andere functies in één gebouw zal onderhavige ontwikkeling op het gebied van milieuzonering niet leiden tot een beperking van de gebruiksmogelijkheden van de omliggende bedrijven.

Beperking detailhandel

Op basis van het vigerende bestemmingsplan is de functie 'detailhandel' overal binnen het plangebied rechtstreeks toegestaan. Op basis van het voorontwerpbestemmingsplan is 'detailhandel' uitsluitend rechtstreeks toegestaan binnen de aanduiding 'specifieke vorm van centrum – kernwinkelgebied' en voor zover er reeds sprake is van bestaande detailhandel. Bestaande winkels mogen blijven, hiervoor is een aanduiding 'detailhandel' opgenomen. Nieuwvestiging is echter niet meer mogelijk. Dit betekent dat voor de panden welke buiten het kernwinkelgebied zijn gelegen, er sprake is van een afname

van de gebruiksmogelijkheden van hun percelen. Dit leidt tot een planologisch nadeel en daarmee tot planschaderisico. Voor het bepalen van het planologisch nadeel dient te worden gezien of onderhavig bestemmingsplan daadwerkelijk leidt tot mogelijke planschaderisico's. Hierbij is met name artikel 6.1, zesde lid Wro van belang. Artikel 6.1, zesde lid Wro luidt:

Schade als gevolg van een bepaling als bedoeld in artikel 3.3 of artikel 3.6, eerste lid, onder c, of artikel 3.38, derde of vierde lid, wordt eerst vastgesteld op grond van een krachtens die bepalingen genomen besluit.

De wetgever beoogt met deze bepaling te regelen, dat een aanspraak op tegemoetkoming in planschade pas ontstaat wanneer de aanvraag voor toepassing van de afwijkingsbevoegdheid (in dit geval toestaan van detailhandel) wordt afgewezen. Deze visie wordt eveneens beschreven in de Memorie van Toelichting. In de Memorie van Toelichting wordt het navolgende overwogen over "directe planschade":

De redactie van de huidige regeling lijkt erop te duiden dat bij het vergelijken van het oude bestemmingsplan met het nieuwe bestemmingsplan de in het bestemmingsplan geregelde mogelijkheid voor het afwijken altijd buiten beschouwing moet worden gelaten. Maar dat kan bij directe schade (de eigenaar van een perceel leidt schade, omdat zijn eigen bouwmogelijkheden ingeperkt worden) tot een ongewenste uitkomst leiden. Dat is het geval, als een bestemmingsplan een deel van de bouwrechten van het oude bestemmingsplan onder een afwijkingsregeling brengt. Als die afwijkingsmogelijkheid buiten beschouwing wordt gelaten, dan wordt in zo'n geval de conclusie getrokken dat er schade is, omdat de bouwmogelijkheden zijn ingeperkt, terwijl er als de omgevingsvergunning voor het afwijken verleend wordt feitelijk

geen schade is. Hetzelfde geldt voor een aanlegvergunningstelsel: de schade kan pas concreet worden bepaald als de vergunning geweigerd wordt of als er voorwaarden aan de vergunning verbonden worden.

Met artikel 6.1 wordt duidelijk dat schade als gevolg van een bepaling die een bevoegdheid geeft tot een nader besluit (afwijkingsbevoegdheid), pas bepaald wordt nadat een besluit, gebruik makend van die bevoegdheid, is genomen. Regels in een bestemmingsplan waarbij is aangegeven dat daarvan bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken, leiden dus pas eerst tot planschade nadat een beslissing is genomen omtrent het verlenen van een omgevingsvergunning.

Op basis van artikel 6.1 lid 6 Wro betekent dat directe planschade in deze systematiek pas sprake kan zijn van een aanspraak op planschadevergoeding, indien de toepassing van een op de aanwendingsmogelijkheden betrekking hebbende afwijkingsbevoegdheid is geweigerd. De betrokkene zal eerst om toepassing van de afwijkingsbevoegdheid moeten verzoeken voordat hij, na afwijzing daarvan, een aanvraag om tegemoetkoming in planschade kan indienen¹.

Wat verder dient te worden meegenomen is dat in de feitelijke situatie de bestaande functie, namelijk detailhandel gehandhaafd wordt. Ook is relevant dat er op basis van het huidige bestemmingsplan maximaal 300 m² aan detailhandel mogelijk is, uitgezonderd voor supermarkten en dat het uitsluitend op de begane grond toegestaan is. Voor de vraag of er sprake is van waardevermindering van deze gronden ten gevolge van het inperken van de exploitatiemogelijkheden, is daarbij mede van belang aan wat voor type bedrijf het perceel de hoogste waarde ontleent. Daarbij zijn enerzijds de

aard, ligging, omvang en kenmerken van de locatie van belang en anderzijds de resterende gebruiksmogelijkheden. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het type gebouw vaak is opgericht met een specifiek doel, waardoor deze niet eenvoudig te transformeren is ten behoeve van een andersoortig bedrijf.

Alleen daar waar een profijtelijkere aanwending van een object kan worden bereikt tegen lagere kosten dan het daaruit te genereren voordeel, ontstaat een reëel gevaar op waardevermindering c.q. planschaderisico. Per object dient in het kader van een eventuele procedure ex artikel 6.1 Wro te worden beoordeeld, aan welke gebruiksvorm het object zijn hoogste waarde ontleent. Indien de hoogste waarde bereikt wordt door het feitelijke, door het nieuwe bestemmingsplan vast te leggen gebruik dat van de opstal wordt gemaakt, dan zal het "wegbestemmen" van alternatieve aanwendingsmogelijkheden de facto niet leiden tot een lagere (beleggings)waarde. Het is in voorkomende gevallen derhalve zeer goed mogelijk dat omschakeling naar een andere gebruiksvorm niet "lonend" is, bijvoorbeeld door hoge verbouwingskosten die het veronderstelde hogere rendement overstijgen, of omdat de aanwending voor het alternatieve gebruik een lager rendement genereert dan het bestaande gebruik.

Gelet op bovenstaande redenering is het aannemelijk dat de bestaande functies, niet zijnde detailhandel, de hoogst mogelijke economische waarde van de gronden genereren en bepalend zijn voor de waarde van de panden en percelen. Bij het uitoefenen van dergelijke functies levert onderhavige ontwikkeling geen beperkingen op voor de gebruiksmogelijkheden van deze percelen.

¹ Zie hiervoor ook de uitspraak ABRvS, ECLI:NL:RVS:2017:326.

6.2.3 Situeringswaarde

De omgeving van het plangebied kan worden geschetst als een gemengd gebied met de aanwezigheid van verschillende functies zoals wonen, bedrijven, kantoren en maatschappelijk. Een dergelijke ontwikkeling is in lijn met de huidige functiemenging rondom het projectgebied. Als gevolg van de bestemmingsplanwijziging kan het zijn dat het gebied meer een woonkarakter krijgt. Het blijft echter gelegen nabij een kernwinkelgebied dat consumenten blijft trekken. Voor de bestaande winkels geldt dus dat zij in een omgeving blijven waar consumenten aanwezig zijn. Daarnaast zijn er minder mogelijkheden voor nieuwvestiging van winkels, wat de concurrentie beperkt. Ten gevolge van het wijzigen van de juridisch-planologische situatie zal er geen toename of afname van situeringswaarde van de bedrijven ontstaan.

De eigenaren/exploitanten van de bedrijven zullen dientengevolge niet in een nadeliger planologische situatie komen te verkeren waardoor geen reële kans op planschade ontstaat.

6.3 Conclusie schadebeoordeling

Gelet op bovenstaande conclusies zullen de objecten gelegen buiten het kernwinkelgebied ten gevolge van het wijzigen van de juridisch planologische situatie als beschreven in 5.3.2 niet in een nadeliger planologische situatie komen te verkeren.

7 Toerekeningsvragen

Nu de omvang van de schade is geanalyseerd in termen van licht tot ernstig, komen in dit hoofdstuk de toerekeningsvragen zoals voordeelverrekening, voorzienbaarheid, het maatschappelijk risico en de vraag of de schade reeds anderszins is verzekerd aan de orde. Tenslotte wordt in hoofdstuk 8 op grond van het voorgaande conclusie en advies gegeven in hoeverre belanghebbenden aanspraak zullen kunnen maken op een voor tegemoetkoming in aanmerking komende vergoeding van de planschade.

7.1 Voordeelverrekening

Van voordeelverrekening is sprake als het nieuwe planologische regime ook voordelige effecten heeft. Een voorbeeld is als men wel visuele hinder ervaart van een geluidsscherm, maar dit wordt gecompenseerd door een vermindering van geluidsoverlast (Rb Maastricht, 14-12-2001, StAB 2002/ 02-37). De verrekening van de planologische voordelen met de planologische nadelen kan leiden tot het oordeel dat er geen of in verminderde mate sprake is van een planologisch nadeliger situatie. Verrekening mag uitsluitend plaatsvinden wanneer de voor- en nadelen door hetzelfde juridisch-planologische regime worden veroorzaakt (ABRvS 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:51).

In paragraaf 6.3 is beschreven dat de panden gelegen buiten het kernwinkelgebied in een nadeliger planologische situatie terecht komen vanwege de beperking van de vestiging van detailhandel. Aan deze panden worden op het gebied van wonen wel ruimere gebruiksmogelijkheden gegeven, namelijk dat woningen op de begane grond rechtstreeks zijn toegestaan. Deze waren voorheen uitsluitend toegestaan op de

verdiepingen. In enkele gevallen is het niet mogelijk om bestaande objecten te transformeren naar woningen door bijvoorbeeld regelgeving op het gebied van Bouwbesluit. Voor deze panden geldt dat er geen sprake is van voordeelverrekening. Desalniettemin zal ook voor deze woningen gelden dat planschade pas mogelijk is wanneer een negatief besluit komt bij toepassing van de afwijkingsbevoegdheid. Voorts is het ook de vraag of detailhandel op deze locatie de hoogst mogelijke waarde vertoont (zie hiervoor ook paragraaf 6.2.2).

7.2 Schade voorkomen/beperken

Op basis van artikel 6.3 Wro dienen burgemeester en wethouders bij hun beslissing op de aanvraag voor een tegemoetkoming in ieder geval de mogelijkheden van de aanvrager om de schade te voorkomen of te beperken te betrekken. Wat hieronder verstaan moet worden in het kader van planschade is nog niet geheel duidelijk en zal in de toekomst in de jurisprudentie afgekaderd dienen te worden.

In het onderhavige geval lijken er geen mogelijkheden te zijn die belanghebbenden zullen moeten benutten om de schade te voorkomen of te beperken.

7.3 Voorzienbaarheid en risicoaanvaarding

Een belangrijk aspect bij de beoordeling of er sprake is van planschade die voor vergoeding in aanmerking komt, is de voorzienbaarheid van de nieuwe ruimtelijke maatregel. Deze voorzienbaarheid houdt in dat diegene die planschade meent te lijden, deze wijziging heeft kunnen voorzien.² De vraag of er sprake is van voorzienbaarheid is sterk casuïstisch. Doorgaans wordt uitgegaan van de vraag of belanghebbenden als redelijk denkend en handelend eigenaren hebben kunnen voorzien dat de planologische situatie in negatieve zin zou

gaan veranderen. Dit is vaak het geval als er sprake is van een concreet ruimtelijk beleid, zodat de aanvrager van een planschadevergoeding op de hoogte had kunnen zijn. Wanneer een planologische maatregel te voorzien was, dan dient het financieel nadeel voor rekening van de aanvrager te blijven. De voorzienbaarheid is inmiddels verankerd in artikel 6.3 sub a Wro.

Als iemand bij het kopen van een perceel had kunnen weten dat zich bepaalde (negatieve) ontwikkelingen zouden kunnen voordoen, dan wordt hij geacht bewust het toekomstig risico van de schade bij de koop te hebben aanvaard. In dat geval spreken we van *actieve* risicoaanvaarding. Van *passieve* risicoaanvaarding is bijvoorbeeld sprake wanneer iemand jarenlang geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om te bouwen, en door een herziening van het bestemmingsplan de bouwbaarheid komt te vervallen. Het niet benutten van deze bouwbaarheid kan schade opleveren, maar is mede te wijten aan de nalatigheid van de eigenaar van de gronden. In het algemeen kan men stellen dat wanneer een bestemmingsplan ouder wordt, een wijziging van het planologische regime eerder in de lijn der verwachtingen ligt.

Het beperken of wegnemen van onbenutte bebouwings- en/of gebruiksmogelijkheden op gronden van een aanvrager kan directe planschade tot gevolg hebben, zie hiervoor ook paragraaf 6.2.2 van onderhavige analyse.

Actieve risicoaanvaarding

Het is vaste jurisprudentie dat ten aanzien van de vergoedbaarheid van de geleden schade het aspect van risicoaanvaarding ten tijde van aankoop van de onroerende zaak een rol kan spelen. In algemene zin kan worden gesteld dat indien voor de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan of

² ABRS 20-11-2003, BR 2003, p. 418 (Apeldoorn) en ABRS 20-11-2000, AB 2001, 378 (Slochteren).

een besluit sprake is geweest van door de overheid openbaar gemaakte beleidsvoornemens, waarin de ontwikkeling is opgenomen, (bijvoorbeeld een structuurplan, een voorbereidingsbesluit of een ter inzage gelegd bestemmingsplan) voorzienbaarheid in beginsel kan worden tegengeworpen, indien deze informatie voor aankoop van het object van aanvrager kenbaar was. Het gaat daarbij specifiek om de voorzienbaarheid van de planologische mutatie op de in het gebied zijnde gronden. Algemene beleidsmatige ontwikkelingen of stukken leiden niet (snel) tot het specifiek voorzienbaar worden van een planologische wijziging.

Om op grond van een concreet beleidsvoornemen voorzienbaarheid te kunnen aannemen, moet een redelijk denkend en handelend koper uit de openbaarmaking daarvan kunnen begrijpen op welk gebied dat beleidsvoornemen betrekking heeft, wat de zakelijke inhoud ervan is, en dat hij van de inhoud ervan kan kennisnemen (zie de uitspraak van de Afdeling van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582).

Het gebied Dorpsstraat is bij de vaststelling van het vigerende bestemmingsplan '1e Herziening Stadscentrum/Dorpsstraat' reeds geactualiseerd waarbinnen verschillende mogelijkheden voor detailhandel mogelijk zijn gemaakt. De ambitie om de Dorpsstraat te versterken is uitgesproken in de beleidskaders 'Visie Binnenstad (2012)', 'Structuurplan Upgrade Stadshart (2013)' en 'Structuurvisie Detailhandel 2006-2010'.

In het 'Detailhandelsbeleid 2019-2023' is er voor het eerst gesproken om de Dorpsstraat compact en levendig te houden. Het uitgangspunt is om de binnenstad te ontwikkelen tot een multifunctioneel stedelijk voorzieningencluster waar detailhandel een onderdeel van is. In de visie wordt gesproken om dat voor de Dorpsstraat een aantal functionele én ruimte-

Compacter en vitaler winkelgebied

De gemeenteraad heeft op 18 maart 2019 de Detailhandelsnota 2019-2023 met beleidsuitgangspunten vastgesteld. Als gevolg hiervan wordt in 2019 de gezamenlijke opgave voor een compacter en vitaler winkelgebied Dorpsstraat uitgevoerd (zie bijlage 1). Tijdens de raadsvergadering heeft het college aangekondigd de raad te informeren over het plan van aanpak. Met dit memo informeert het college de raad over de stand van zaken.

Vanuit eerdere visies en onderzoeken voor de Dorpsstraat, de actualisatie van het Detailhandelsbeleid en de Visie Binnenstad is de gewenste ontwikkelingsrichting duidelijk. De uitgangspunten voor de Dorpsstraat zijn goed, maar om de kansen te verzilveren en te komen tot een compact en levendig winkelgebied, ligt er een aantal stevige opgaven voor de toekomst. Er is inmiddels een concreet voorstel met stappenplan uitgewerkt voor een ruimtelijk-economische ontwikkelstrategie met uitvoering door een onafhankelijke kwartiermaker. De hoofdopgaven zijn als volgt samengevat:

- inzet op een compact (kern)winkelgebied met gemengde randen (concentratie en transformatie opgave);
- sterke profilering van de Dorpsstraat (qua aanbod, uitstraling, gevoelswaarde en gastvrijheid);
- de supermarktstructuur op orde brengen (als basis voor gezond economisch functioneren);
- verbinding met de binnenstad versterken (opgave qua samenwerking).

Dit project wordt gezamenlijk gefinancierd door de gemeente (bestaande begroting Economie), de MRDH (subsidiering Economisch Vestigingsklimaat) en de Vereniging Vastgoed-BIZ Dorpsstraat. Op 9 mei 2019 is het project formeel van start gegaan met een bestuurlijk startoverleg tussen de gemeente, de Vereniging Vastgoed-BIZ en de Ondernemersvereniging ODZ. De kwartiermaker werkt uiteraard niet alleen, daarom is voor een optimale lokale verbinding en verankering een aanjaagteam samengesteld. Hierin zijn in ieder geval de ondernemers (incl. horeca), vastgoedeigenaren en de gemeente vertegenwoordigd. Via het aanjaagteam wordt het netwerk van contacten in de Dorpsstraat verder uitgebouwd en onderhouden. Op basis van het stappenplan worden met het team de inhoudelijke agenda uitgewerkt en afspraken gemaakt over taakverdeling, inzet budgetten en te boeken resultaten. De raad zal geïnformeerd worden over de voortgang.

Dienstverlening, detailhandel en horeca

In de aanloopgebieden West en Oost is nu al dienstverlening toegestaan. Om de leegstand in de Dorpsstraat terug te dringen wordt ook in het kernwinkelgebied dienstverlening toegestaan. Detailhandel en horeca willen we concentreren in het kernwinkelgebied. Compacte winkelgebieden zijn noodzakelijk voor het gemak van de bezoekers en klanten, én om de leegstand en 'gaten' in de straat terug te dringen. De feitelijk bestaande winkels die in de aanloopgebieden in Oost en Zuid zitten moeten niet weg. Alleen voor die locaties waar nu feitelijk geen winkel zit, maar het bestemmingsplan wel een mogelijkheid biedt om ter plaatse detailhandel te vestigen, zullen de mogelijkheden ingeperkt worden. Wel wordt hierbij een mogelijkheid opgenomen om alsnog een afweging 'op maat' te maken voor specifieke gevallen. Wij hebben ervoor gekozen om de winkelbestemming niet automatisch te laten vervallen, maar om er nog een nader afwegingsmoment aan te koppelen om te beoordelen of het wenselijk is dat de winkelbestemming daadwerkelijk vervalt.

lijke opgaven ligt. De gezamenlijke opgave wordt vooral aangepakt vanuit de kans om een compact en levendig kernwinkelgebied met een mix van functies te creëren.

Het concrete beleidsvoornemen om te komen tot een compact kernwinkelgebied binnen de Dorpsstraat is openbaar gemaakt bij de raadsmemo van respectievelijk 4 juli 2019 en 22 april 2020. Hierna worden enkele passages geciteerd uit deze raadsmemo's. Zoals uit de passages zijn te herleiden liggen er voor de Dorpsstraat enkele opgaven, namelijk een compact en levendig winkelgebied. Specifiek wordt er gesproken over het inzetten op een compacte kernwinkelgebied met aan de randen een meer gemengd gebied. Horeca en detailhandel wil de gemeente concentreren in het kernwinkelgebied. Uit de raadsmemo wordt herleid dat nieuwvestiging

Opgaven naar een compacte en levendige Dorpsstraat

De uitgangspunten van de straat zijn goed, met relatief veel kleinschalige, specialistische en zelfstandig ondernemers in een historische setting. De Dorpsstraat kampt alleen ook met toenemende leegstand, wat de sfeer en aantrekkelijkheid niet ten goede komt. Er ligt een aantal stevige opgaven naar de toekomst:

- Inzet op een compact (kern)winkelgebied met aan de randen een meer gemengd aanbod;
- Een sterke(re) on- en offline profilering, qua aanbod, uitstraling, gevoelswaarde en gastvrijheid.

Wonen nabij voorzieningen

Parallel zetten de betrokken partijen in op een compacter winkelgebied. Dit is een complexe opgave die een nauwkeurige aanpak vraagt. De leegstand maakt zichtbaar dat er eigenlijk te veel winkelmeters zijn, met alle negatieve gevolgen van dien. Gezamenlijk zijn de eerste stappen gezet om het kernwinkelgebied kleiner te maken door aan de randen meer flexibiliteit te realiseren qua functies, waaronder ook wonen.

Wonen nabij voorzieningen is in trek, ook creëert dit extra draagvlak voor de Dorpsstraat en 'leven' in de avonden. In de aanloopgebieden Oost, Zuid en West wordt wonen in de plint toegestaan. Er is nu al vraag naar en deze trajecten zijn tijdrovend en kostbaar voor de aanvragers en de gemeente (afwijking bestemmingsplan). Wij zorgen hierbij als gemeente voor de benodigde onderzoeken (geluid en parkeren).

van detailhandel buiten het kernwinkelgebied wordt ingeperkt. Aanvullend wordt hier vermeld dat voor het opstellen van het bestemmingsplan een uitgebreid voortraject heeft plaatsgevonden in afstemmingen met de gemeente en de ondernemers van de Dorpsstraat.

Het aspect "actieve risicoaanvaarding" kan van invloed zijn op het planschaderisico, doch alleen in de gevallen dat de aanvrager het object na de publicatie van een concreet beleidsvoornemen zoals hiervoor genoemd heeft gekocht.

Passieve risicoaanvaarding

Voor de beantwoording van de vraag of de aanvrager het risico dat de onder het oude planologische regime bestaande bouw- of gebruiksmogelijkheden op diens perceel zouden

vervallen passief heeft aanvaard, is van belang of de voortekenen van de nadelige planologische wijziging reeds enige tijd zichtbaar waren. Zoals bij bespreking van actieve risico-aanvaarding is er vooralsnog geen sprake van voorzienbaarheid.

Middels onderhavige bestemmingsplan blijft de mogelijkheid om buiten het kernwinkelgebied detailhandel te vestigen voor zover deze niet reeds aanwezig is. Zoals in paragraaf 6.2.2 is geconcludeerd 'verschuift' daarmee het schademoment naar het moment wanneer toepassing van de afwijkingsbevoegdheid niet wordt gehonoreerd. De vraag blijft of er voor de bestaande panden waar detailhandel wordt beperkt mogelijk voorzienbaarheid kan worden gecreëerd. Hierbij zijn drie voorwaarden van belang:

1. van belang is of de voortekenen van de nadelige planologische wijziging reeds enige tijd zichtbaar waren;
2. een zekere periode voor de eigenaar om, na het bekend worden van die voortekenen, alsnog de bestemmingen te realiseren of daartoe in elk geval voldoende concrete pogingen te ondernemen (benuttingsperiode);
3. het achterwege gebleven zijn van een voldoende concrete poging om de aanwendingsmogelijkheden te benutten, zonder dat er redenen zijn om dit niet in de risicosfeer van de eigenaar te laten.

Op basis van het huidige voorontwerpbestemmingsplan is er sprake van een concreet beleidsvoornemen waaruit blijkt dat eventuele (directe) planschade mogelijk is. De jurisprudentie op dit punt is echter wel streng.

Over de lengte van de benuttingstermijn, is geen harde uitspraak te doen. Of een benuttingstermijn lang genoeg is

voor de aanvrager om alsnog te handelen (teneinde schade te voorkomen of beperken), hangt af van hoe gemakkelijk de oude planologische mogelijkheden te benutten zijn. Doorgaans wordt een termijn tussen de 1 en 2 jaar redelijkerwijs voldoende geacht om een initiatief uit te werken. Op basis van de huidige jurisprudentie achten wij een benuttingsperiode van 5 jaar in dezedan ook ruim voldoende om te kunnen spreken van voorzienbaarheid. Na verloop van 5 jaar kan de afwijkingsbevoegdheid – volgens de stand van het huidige planschaderecht – vervolgens zonder planschaderisico desgewenst worden geschrapt. Dit is ook middels de opgenomen afwijkingsbevoegdheid beoogd.

De laatste voorwaarde betreft de vraag of de eigenaar verweten kan worden dat hij/zij geen gebruik heeft gemaakt om de afwijkingsbevoegdheid te benutten en daarmee 'passief' het risico tot planschade heeft aanvaard. Of aan deze voorwaarden kan worden voldaan is op dit moment niet te bepalen. Aandachtspunt hierbij treft dat niet in alle gevallen van eigenaren kan worden verwacht dat zij het risico passief aanvaarden. Dit is met name in situaties wanneer de gebruiker het pand reeds heeft verhuurd en daardoor niet vrij over zijn/haar object kan beschikken. Aan de eigenaar kan dan niet worden verweten dat de huurovereenkomst wordt doorbroken om alsnog de omzetting van detailhandel mogelijk te maken (zie uitspraak ABRvS 26 september, ECLI:NL:RVS:2018:3133).

7.4 Normaal maatschappelijk risico

In artikel 6.2 Wro is aangegeven dat binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor rekening blijft van de aanvrager. Wat in ieder geval voor rekening van de aanvrager blijft is een aandeel van 2% van de waarde van

een onroerende zaak ingeval van indirecte schade of van een inkomen, zowel ingeval van directe als indirecte schade. Of de eventuele planschade onder de forfaitaire drempel van 2% blijft, kan worden bepaald in een taxatierapport.

Zoals de Afdeling heeft overwogen (uitspraak van 5 september 2012 in zaak nr. 201113115/1/T1/A2) moet de vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro, tot het normale maatschappelijke risico behoort, worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de benadeelde rekening had kunnen houden in die zin dat de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. In dit verband komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde planologische beleid past. Omstandigheden die verder van belang kunnen zijn, zijn de afstand van de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden tot de onroerende zaak van de aanvrager en de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel. Het normaal maatschappelijk risico kan onder omstandigheden hoger dan de forfaitaire drempel van 2% zijn. Naarmate een hoger normaal maatschappelijk risico wordt aangenomen, geldt een zwaardere motiveringsplicht.³

Mogelijk dat bij de bepaling van de uiteindelijke planschade, met name gelet op het bovenstaande, een verhoogd normaal maatschappelijk risico wordt toegerekend. Redelijkerwijs is

³ ABRS 9 september 2015, nr. 201500362/1/A2.

de verwachting dat hier sprake is van een verhoogd normaal maatschappelijk risico van 3%.

7.5 Anderszins verzekerd

Artikel 6.1. Wro geeft slechts een recht op een tegemoetkoming in de planschade voor zover een vergoeding van de schade niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd. Een compensatie van schade in natura of door derden (bijvoorbeeld een schaderegeling tussen de particulier die voordeel heeft van de ontwikkeling en de aanvrager) is hierbij ook mogelijk.

Niet is gebleken dat in onderhavig geval de planschaderisico's geheel of gedeeltelijk door aankoop, onteigening of anderszins zijn verzekerd.

8 Conclusie en advies

In deze planschaderisicoanalyse is beoordeeld in hoeverre het wijzigen van de juridisch-planologische situatie ten behoeve van de realisatie van het project "Compacte en Levendige Dorpsstraat" kan leiden tot reële planschadeclaims.

Concluderend kan gesteld worden dat voor de objecten gelegen buiten het kernwinkelgebied door het wijzigen van de juridisch-planologische situatie als beschreven in hoofdstuk 6 niet in een nadeliger planologische situatie zullen komen te verkeren en er geen risico op (directe) planschade is.

Bijlage 1

Algemene aspecten m.b.t. afdeling 6.1 Wro

Algemene aspecten m.b.t. afdeling 6.1 Wro

Op 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening in werking getreden. Deze wet bevat een regeling met betrekking tot een tegemoetkoming in planschade.

Belangrijkste wijzigingen

Als gevolg van het opnemen van de Grondexploitatiewet in de Wro, is het mogelijk geworden om via de kostensoortelijst planschadekosten te verhalen. Aangezien dit uitsluitend van toepassing is bij projecten waarvoor een exploitatieplan opgesteld is, gaan wij hier niet verder op in.

De nieuwe planschaderegeling uit afdeling 6.1 Wro komt inhoudelijk grotendeels overeen met de oude regeling. De belangrijkste wijzigingen zijn hieronder weergegeven: de bepalingen zijn aangepast op de nieuwe instrumenten uit de Wro, zoals het inpassingsplan en de beheersverordening; bepaald is dat binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor rekening van de aanvrager van een schadevergoeding valt. Onduidelijk is nog wat precies onder 'het normale maatschappelijke risico vallende schade' moet worden verstaan. Wel is in artikel 6.2 Wro bepaald dat een bepaalde hoeveelheid schade in ieder geval voor rekening van de aanvrager blijft; 2% van de inkomensschade of waardevermindering van een onroerende zaak. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat voor waardevermindering van een onroerende zaak een uitzondering gemaakt wordt indien er sprake is van *directe* schade; verder is geëxpliciteerd dat eventuele voorzienbaarheid meegenomen moet worden bij de bepaling van de planschade (art. 6.3, sub a Wro); daarnaast dienen mogelijkheden van de aanvrager om de schade te voorkomen of te beperken in de bepaling van de planschade meegenomen te worden (art. 6.3, sub b Wro); degene die een verzoek tot wijziging van de planologische situatie heeft gedaan is belanghebbende bij het besluit van

B&W op een aanvraag om planschadevergoeding (art. 6.4a, lid 2 Wro).

Inhoud afdeling 6.1 Wro

De achterliggende gedachte van deze regeling is dat burgers die onevenredig zwaar worden getroffen door ontwikkelingen die in het algemeen belang wenselijk zijn, de daardoor ontstane schade niet geheel zelf hoeven te dragen. Het gaat in het geval van artikel 6.1 Wro om een tegemoetkoming in het geval van een zogenaamde *rechtmatige* overheidsdaad. De ingreep is op zich redelijk en rechtvaardig, maar dit betekent niet dat het zo mag zijn dat derden (burgers) daarbij onevenredig zwaar worden getroffen.

Artikel 6.1 Wro luidt als volgt:

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 in het tweede lid genoemde oorzaak, 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 oorzaak als bedoeld in het eerste lid is:

een bepaling van een bestemmingsplan of inpassingsplan, niet zijnde een bepaling als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, of van een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38; een bepaling van een planwijziging of een planuitwerking, onderscheidenlijk een ontheffing of een nadere eis, als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a tot en met d; .een krachtens een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38 verleende ontheffing; .een besluit als bedoeld in artikel 3.10, 3.22, 3.23, 3.27, 3.29, 3.40, 3.41 of 3.42;

de aanhouding van een besluit omtrent het verlenen van een bouw-, sloop- of aanlegvergunning ingevolge artikel 50, eerste lid, van de Woningwet, onderscheidenlijk artikel 3.18, tweede lid, en artikel 3.20, vijfde lid; een bepaling van een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1, derde lid, of van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 4.3, derde lid, voor zover die bepaling een weigeringsgrond bevat als bedoeld in de artikelen 3.16, eerste lid, onder c, of 3.20, derde lid, onder b, dan wel artikel 44, eerste lid, onder f of g van de Woningwet; een koninklijk besluit als bedoeld in artikel 10.4. De aanvraag bevat een motivering, alsmede een onderbouwing van de hoogte van de gevraagde tegemoetkoming. Een aanvraag voor een tegemoetkoming in schade ten gevolge van een oorzaak als bedoeld in het tweede lid, onder a, b, c, d, f of g, moet worden ingediend binnen vijf jaar na het moment waarop de oorzaak, bedoeld in het eerste lid, onherroepelijk is geworden. Een aanvraag voor een tegemoetkoming in schade ten gevolge van een aanhouding als bedoeld in het tweede lid, onder e, kan eerst, en moet worden ingediend binnen vijf jaar na terinzagelegging van het vastgestelde bestemmingsplan.

Artikel 6.4a lid 1 Wro

In het Nunspeet-arrest werd de vraag 'of een overeenkomst waarbij een gemeente aan een particulier medewerking toezegt aan herziening of vrijstelling van een bestemmingsplan tegenover diens toezegging de eventueel daaruit voortvloeiende planschade van derden voor zijn rekening te nemen, geldig is', door de Hoge Raad negatief beantwoord. In artikel 6.4a lid 1 Wro is daarom de mogelijkheid voor gemeenten geschapen om een planschadevergoedingovereenkomst met de verzoeker van bijvoorbeeld een herziening van een bestemmingsplan af te sluiten.

Artikel 6.4a lid 1 Wro luidt als volgt:

Voor zover schade die op grond van de artikelen 6.1 tot en met 6.3 voor tegemoetkoming in aanmerking zou komen, haar grondslag vindt in een besluit op een verzoek om ten behoeve van de verwezenlijking van een project bepalingen in een bestemmingsplan, een daaraan voorafgaand projectbesluit of een besluit als bedoeld in artikel 3.40, eerste lid, daaronder begrepen, op te nemen of te wijzigen dan wel om ontheffing te verlenen, anders dan bedoeld in artikel 6.8 of 6.9, kunnen burgemeester en wethouders met de verzoeker overeenkomen dat die schade geheel of gedeeltelijk voor zijn rekening komt.

Het begrip 'belanghebbende'

Volgens de wet *kunnen* als belanghebbenden worden aange-merkt:

alle eigenaren van onroerend goed in het plangebied;
beperkt gerechtigden op onroerend goed in het plangebied;
persoonlijk gerechtigden op onroerend goed in het plangebied.

Uit het bovenstaande zou men kunnen concluderen dat ook de huurder van een huis planschadevergoeding zou kunnen claimen wegens aantasting van het woongenot. Indien echter deze schade wordt verwerkt in de waardedaling van de woning, kan geen afzonderlijke vergoeding worden toegekend. In dat geval ontvangt de eigenaar van de woning de schadevergoeding. De huurder zou dan wel de verhuurder om huurverlaging kunnen vragen.

Schade

Niet iedere schade die is terug te voeren op een ruimtelijke maatregel komt voor vergoeding in aanmerking. Op directe wijze lijdt een eigenaar of anderszins gerechtigde schade, wanneer het bestemmingsplan de mogelijkheden tot gebruik van zijn grond beperkt. Op indirecte wijze lijdt hij schade wanneer een bestemmingsplan ongunstige ontwikkelingen, voor zijn perceel, in de nabije omgeving mogelijk maakt. In de wet is een aantal beperkingen aangebracht, die vervolgens in de jurisprudentie zijn uitgewerkt.

Om voor schadevergoeding ingevolge artikel 6.1 Wro in aanmerking te komen moet allereerst vaststaan dat het schade betreft als gevolg van een planologische maatregel. Deze planologische maatregel dient formele rechtskracht te hebben. In het algemeen komt zogenaamde schaduw schade (dat wil zeggen schade die niet rechtstreeks het gevolg is van een planologische maatregel, maar die ontstaat doordat het voornemen om een dergelijke maatregel te nemen zijn schaduw vooruit werpt) niet voor vergoeding in aanmerking.⁴

De schade moet bovendien rechtstreeks verband houden met de planologische maatregel. Dit is de causaliteitseis. Het houdt in dat de schade toerekenbaar moet zijn aan de schadeveroorzakende maatregel.⁵ Hiertoe dient de oude planologische situatie vergeleken worden met de nieuwe planologische situatie. Bij deze vergelijking moet zowel met de nadelen als met de voordelen rekening worden gehouden. De voor- en nadelen dienen tegen elkaar te worden weggestreept.⁶ De uitkomst daarvan moet dan een verslechtering

betekenen. Bij de vergelijking van deze planologische situaties dient uit te worden gegaan van een maximale invulling van het oude planologische regime en niet van de oude feitelijke situatie.⁷ De feitelijke situatie kan slechts een rol spelen bij het criterium van de voorzienbaarheid.

Het moet gaan om schade waarvan het niet redelijk is om deze ten laste van de burger te laten. Van belang daarbij is of de schade voorzienbaar was dat wil zeggen of de ontwikkeling in de lijn der verwachting lag. Aan een bepaald planologisch regime kunnen namelijk geen blijvende rechten worden ontleend.⁸ Naarmate het regime ouder is, is de kans groter dat het beleid wordt veranderd. Bovendien wordt gekeken of de schade niet behoort tot het maatschappelijk risico van de benadeelde. Hiervan kan ten eerste sprake zijn, wanneer de benadeelde door eigen handelen of stilzitten het risico van een nadelige ontwikkeling heeft geaccepteerd (risicoaanvaarding). Ten tweede worden bepaalde ontwikkelingen geacht te behoren tot het normaal maatschappelijk risico van de benadeelde. Ten aanzien van schadeveroorzakende ontwikkelingen op een naburig perceel is dit in de jurisprudentie uitgewerkt in die zin dat een verslechtering pas wordt aangenomen indien de schadeveroorzakende bestemming gelet op de structuur van de omgeving niet in de lijn van de verwachting lag. Het feit dat geen blijvende rechten kunnen worden ontleend aan vrij uitzicht, betekent niet dat dit vervallen van vrij uitzicht zonder meer binnen het normaal maatschappelijk

⁴ AGvB 29-12-1992, BR 1993/909.

⁵ AGvB 31-10-1991, AB 1992/269.

⁶ ABRS 09-06-1995, BR 1996/418 en ABRS 27-02-1997, BR 1998/677.

⁷ AGvB 20-10-1993, BR 1994/601 en ABRS 17-02-2000, (nog) niet gepubliceerd.

⁸ AGvB 20-08-1992, BR 1993/904.

risico valt.⁹ Wanneer de planologische wijziging tot gevolg heeft dat de privacy in de woning en/of tuin wordt aangetast, dient deze schade in beginsel te worden vergoed. De reden hiervoor is dat het (woon)genot van een dergelijke woning daalt en daarmee de waarde van het onroerend goed. Ook door hinder (geluids- of andere overlast) kan het genot dat aan de onroerende zaak wordt ontleend, worden aangetast.¹⁰ In ieder geval moet 2% van de waarde van een onroerende zaak of van een inkomen, als normaal maatschappelijk risico voor eigen rekening van de aanvrager blijven.

Ten slotte moet het schade betreffen die niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins (bijvoorbeeld een schaderegeling tussen de particulier die voordeel heeft van de ontwikkeling en de belanghebbende) is verzekerd. Onnodige schade wordt uiteraard ook niet vergoed.

Indien een schadevergoeding wordt toegekend, moet naast de schade ook de wettelijke rente worden vergoed. De schade kan bestaan uit vermogensschade en inkomensschade.

⁹ ABRS 05-02-1996, BR 1997/586 en ABRS 14-01-1999, AB 1999/209.

¹⁰ ABRS 29-09-1994, BR 1995/943.

www.bro.nl | info@bro.nl

Hoofdvestiging Boxtel

Boscheweg 107
5282 WV Boxtel
T +31 (0)411 850 400

Vestiging Amsterdam

Rijnspoorplein 38
1018 TX Amsterdam
T +31 (0)20 506 19 99

Vestiging Tegelen

Industriestraat 94
5931 PK Tegelen
T +31 (0)77 373 06 01