



**Gemeente Amsterdam**

Project 1012

**Nadere Financiële onderbouwing  
bestemmingsplan Herbestemmen  
Raambordelen Binnenstad**

**OPENBARE VERSIE**

24 april 2012



# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Planschaderisicoanalyse</b>	<b>6</b>
2.1	Panden met actieve raambordelen	6
2.2	Panden waar de prostitutiefunctie reeds beëindigd is.	10
<b>3</b>	<b>Schadeloosstelling bij onteigening</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>Dekking</b>	<b>12</b>

# 1 Inleiding

Bij de vaststelling van de Strategienota Coalitieproject 1012 hebben de Gemeenteraad en de deelraad Centrum besloten tot zonering van raamprostitutie in het centrum van Amsterdam. Mede naar aanleiding daarvan is het bestemmingsplan Herbestemmen Raambordelen Binnenstad in procedure gebracht.

Een aantal indieners van zienswijzen (tevens eigenaren van alle prostitutiepanden met raambordelen waarvan de prostitutiefunctie in het bestemmingsplan is wegbestemd) heeft naar aanleiding van de terinzagelegging van het ontwerp bestemmingsplan kritische opmerkingen gemaakt over de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. In dat kader hebben zij onder andere aangevoerd dat de door de Gemeente gemaakte ramingen en gedane reserveringen welke betrekking hebben op het verwezenlijken van de in het bestemmingsplan opgenomen bestemmingen (het wegbestemmen van de prostitutiefunctie) niet realistisch zouden zijn. Op deze zienswijzen is gereageerd in de Nota van beantwoording van de zienswijzen. De betreffende indieners zijn tevens wederpartij van de Gemeente en haar samenwerkingspartners in de communicatie over de verwezenlijking van de in het bestemmingsplan opgenomen bestemmingen. Met een aanzienlijk aantal wordt gesproken over uitruil van ramen dan wel vrijwillige beëindiging van activiteiten en/of de minnelijke verwerving van panden.

Om de onderhandelingspositie van de Gemeente en haar samenwerkingspartners jegens de bewuste indieners niet onnodig te schaden is de openbare reactie zoals opgenomen in de Nota van beantwoording van de zienswijzen op het punt van de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan noodgedwongen beperkt. In de Nota van beantwoording heeft de Gemeente wel, onder andere, uitgelegd waarom de door enkele indieners van zienswijzen ingediende rapporten van Akroconsult en Ecorys ondeugdelijk zijn. De daarin opgenomen aannames zijn op meerdere punten aantoonbaar onjuist en onvolledig. Daarbij komt dat de in het bestemmingsplan opgenomen bestemmingen voor een aanzienlijk deel reeds zijn verwezenlijkt en dat het aantal panden waar dat nog niet het geval is, afneemt. En dat laatste brengt al snel met zich dat openbaarmaking van financiële informatie soms eenvoudig is te herleiden tot één of meer indieners van zienswijzen en hun panden. Het niet onnodig schaden van de financiële (onderhandelings-)positie van de Gemeente en haar samenwerkingspartners en de eerbiediging van de privacy van de indieners van zienswijzen vormen gewichtige redenen die zich verzetten tegen volledige openbaarmaking van alle beschikbare financiële informatie.

Teneinde de Stadsdeelraad voorafgaand aan het vaststellen van het bestemmingsplan en, in latere instantie, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het kader van de door de eigenaren tegen het besluit omtrent vaststelling in te stellen beroepen (vertrouwelijk) meer inzicht te bieden in de meest actuele financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan bij verwezenlijking van de daarin opgenomen bestemmingen, is deze notitie opgesteld. De notitie is opgesteld in navolging op Hoofdstuk 12 van de plantoelichting en is niet volledig openbaar. Een niet volledig openbare versie van de notitie zal bij de stukken worden gevoegd. Wanneer de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om toezending vraagt zal de Gemeente,

mede ter bescherming van de gerechtvaardigde belangen van haar samenwerkingspartners toepassing geven aan artikel 8:29 Awb en om gedeeltelijke geheimhouding verzoeken (zie ook Afdeling bestuursrechtspraak 5 maart 2008, zaaknr 200703013, LJN BC 5753, TBR 2008/140).

Ten behoeve van de bepaling van de verwachte omvang van de totale realisatiekosten van het bestemmingsplan (planschade en de (eventuele) latere schadeloosstelling op basis van onteigening) zijn alle resterende 26 panden getaxeerd door een NVM -makelaar en door een makelaar die werkzaam is bij het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam. Van elk pand zijn dus twee taxatierapporten opgemaakt. Deze taxatierapporten bevatten informatie op basis waarvan de Gemeente haar onderhandelingspositie jegens elk van de eigenaren heeft bepaald. Het verstrekken van een afschrift van de taxatierapporten aan de eigenaren zal de onderhandelingspositie van de Gemeente doorkruisen. Datzelfde geldt voor het verstrekken van afschriften van taxatierapporten die betrekking hebben op *andere* panden dan die van de betreffende eigenaar. Daarmee kan immers indirect eveneens de onderhandelingspositie van de Gemeente jegens de andere eigenaren worden geschaad, terwijl de Gemeente vooralsnog niet inziet welk redelijk belang gediend kan zijn met kennisneming door een eigenaar van taxatierapporten die betrekking hebben op andere panden dan de zijne, ook gelet op de veelal verschillende ligging, ouderdom, bouwkundige staat, etc.

Gedurende de onderhandelingen zijn van een aantal pandeigenaren gegevens met betrekking tot huurinkomsten verkregen. Deze gegevens zijn meegenomen in de waardering. Ook is een aantal panden met toestemming van de eigenaar bezocht door de taxateurs. Met de resultaten daarvan hebben de taxateurs rekening gehouden in hun adviezen.

In deze notitie zal eerst nader inzicht worden gegeven in de geschatte omvang van de te verwachten planschade bij verwezenlijking van de in het bestemmingsplan opgenomen bestemmingen (voorzover niet reeds verwezenlijkt). Daarna zal de Gemeente inzicht geven in de dekking van die te verwachten uitgaven.

## 2 Planschaderisicoanalyse

Het bestemmingsplan omvat een bestemmingswijziging voor in totaal 62 panden. Ten tijde van het opstellen van deze notitie, april 2012, bevinden zich op 30 percelen nog panden met actieve raambordelen. Met twee partijen (die geen zienswijzen hebben ingediend) is reeds overeenstemming bereikt over het sluiten van de raambordelen in hun panden, vier in totaal. Deze overeenkomsten zullen in de loop van 2012 worden geëffectueerd. Het aantal panden waar de nieuwe bestemming in de planperiode van, in beginsel, 10 jaar nog gerealiseerd moet worden bedraagt derhalve 26. In die panden bevinden zich nog 100 ramen. De prostitutiefunctie in de panden op de overige percelen is in de afgelopen jaren beëindigd. Met een aantal eigenaren van de resterende 26 panden vinden, zoals gezegd, gesprekken plaats.

### 2.1 Panden met actieve raambordelen

Het verwijderen van de prostitutiebestemming van de panden met nog actieve raambordelen beperkt de juridisch-planologische gebruiksmogelijkheden van deze panden. De prostitutiefunctie is immers wegbestemd, al kan deze onder het overgangsrecht nog enige tijd worden gecontinueerd. Wel kunnen de eigenaren van deze panden met toepassing van artikel 6.1 Wet ruimtelijke ordening ("Wro") jegens de Gemeente op aanvraag aanspraak maken op een tegemoetkoming ("planschade") omdat zij vermogensschade lijden. Die vermogensschade bestaat uit een vermindering van de waarde van de panden en inkomensderving.

Ten aanzien van de component inkomensderving geldt het volgende. Er zal in het algemeen geen sprake zijn van een inkomensderving in die gevallen waarin het huidige gebruik (de prostitutiebestemming) onder het overgangsrecht voor gebruik nog enige tijd kan worden gecontinueerd. Dat neemt niet weg dat er wél sprake zal zijn van inkomensderving zodra de prostitutiefunctie wordt beëindigd, welke beëindiging ten aanzien van elk pand zal plaatsvinden binnen de planperiode van 10 jaar, hetzij door minnelijke verwerving, hetzij door onteigening.

Bij de beëindiging van de prostitutiefunctie vertaalt een en ander zich in het overgrote deel van de gevallen in de betaling van één afkoopsom aan de eigenaar van het pand. De eigenaar draagt in die gevallen zorg voor beëindiging van eventuele huur- en onderhuurovereenkomsten met exploitanten en/of individuele prostituees. In de afkoopsom zijn de door de eigenaar gemaakte (redelijke) kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand normaliter direct of indirect verdisconteerd, terwijl voorts, voorzover nodig, rekening is gehouden met renteverliezen. De afkoopsom (inclusief de zojuist genoemde componenten) wordt in deze notitie als planschade beschouwd. Deze afkoopsom zal uiteraard lager zijn indien de eigenaar eigenaar blijft en op vrijwillige basis bereid is mee te werken aan het beëindigen van de prostitutiefunctie van het pand (zelfrealisatie). In de afgelopen jaren heeft overigens slechts één eigenaar van een prostitutiepand, met één raam, gekozen voor het vrijwillig beëindigen van de prostitutiefunctie middels zelfrealisatie.

Opgemerkt zij voorts dat bij de berekening van de planschade vooralsnog geen rekening is gehouden met omstandigheden die ertoe zullen leiden dat de schade geheel of gedeeltelijk voor de eigenaar moet blijven, als bedoeld in artikel 6.1 Wro. Tot planschade die niet voor vergoeding in aanmerking komt behoort in ieder geval de schade die valt binnen het normale maatschappelijke risico als bedoeld in artikel 6.2 Wro. Naast de drempel van 2% van de inkomensderving respectievelijk 2% van de waardevermindering van het pand zou deze uitzonderingsgrond bij de behandelingen van verzoeken om tegemoetkomingen van pandeigenaren aanzienlijk hoger kunnen zijn dan de forfaitaire 2%. Een dergelijke verhoging is op grond van de voorgeschiedenis goed verdedigbaar. De resterende pandeigenaren zijn immers reeds geruime tijd bekend met de negatieve effecten van de raambordelen op de kwaliteit van de leefomgeving. Vanaf 2007 zijn zij bekend met het voornemen van de Gemeente het aantal raambordelen terug te brengen en op welke locaties. Op grond van die omstandigheden heeft een aanzienlijk aantal eigenaren van panden met raambordelen besloten zich niet langer te verzetten tegen deze maatschappelijke ontwikkeling. De Gemeente verwijst ten aanzien van de wetenschap van de pandeigenaren naar het chronologisch overzicht dat deel uitmaakt van de Nota van beantwoording van de zienswijzen. Ofschoon de omvang van de planschade uiteindelijk aanzienlijk lager kan uitvallen heeft de Gemeente vooralsnog geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat onder de zojuist geschetste omstandigheden een substantieel deel van de planschade uiteindelijk voor rekening van de eigenaar dient te blijven. De Gemeente is dus vooralsnog uitgegaan van nominale bedragen, verminderd met 2% aan minimaal maatschappelijk risico.

Hetgeen ten aanzien van de omvang van het normale maatschappelijke risico geldt, geldt ook ten aanzien van de mogelijkheid van de pandeigenaar om zijn schade te voorkomen of te beperken, als bedoeld in artikel 6.3 Wro. Ook daarmee heeft de Gemeente bij de schatting van de verwachte planschade nog geen rekening willen houden. Ook die omstandigheid kan uiteindelijk leiden tot lagere uitkeringen aan planschade, bijvoorbeeld in die gevallen waarbij de pandeigenaar de gelegenheid is geboden zijn bedrijf elders voort te zetten middels een uitruil van elders beschikbare ramen.

Behalve het herbestemmen van raambordelen heeft het bestemmingsplan verder een conserverend karakter. Wanneer een bestemmingsplan een conserverend karakter heeft, is het niet ondenkbaar dat sprake kan zijn van het vervallen van planologisch wel bestaande, maar nog niet benutte bouwmogelijkheden. Het vervallen van bouwmogelijkheden op een perceel als gevolg van een wijziging van de bestemming van dat perceel kan tot schade leiden, in de vorm van vermogensschade door waardevermindering van dat perceel. De Gemeente heeft bepaald dat het bestemmingsplan niet meer en niet minder mogelijk maakt dan het herbestemmen van de prostitutiebestemming op de 62 panden. Planschade vanwege het vervallen van bouwmogelijkheden is dan ook niet te verwachten. Mocht toch voor enig pand sprake zijn van een dusdanig ingrijpende wijziging van de bouwmogelijkheden dat hieruit schade in de vorm van vermogensschade voortvloeit die op basis van artikel 6.1 Wro als planschade voor tegemoetkoming in aanmerking komt, dan dient de vraag te worden beantwoord of deze schade voor rekening van de eigenaar dient te blijven. De kern van de beoordeling van aanvragen om een tegemoetkoming in planschade bij planologisch vervallen bouwmogelijkheden is, dat deze schade alleen voor vergoeding in aanmerking komt, indien de eigenaar vanaf het moment dat hij redelijkerwijs kon voorzien dat de bestaande bouwmogelijkheden op zijn perceel zullen komen te vervallen, tijdig voldoende concrete pogingen onderneemt om deze bouwmogelijkheden alsnog te benutten. Onderneemt de eigenaar niet tijdig voldoende concrete pogingen, dan moet hij - volgens

vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State - geacht worden het risico van het vervallen van de bouwmogelijkheden- te hebben aanvaard. De planschade die de eigenaar als gevolg van het vervallen van de bouwmogelijkheden lijdt, blijft in dat geval wegens passieve risicoaanvaarding voor zijn rekening. Naar het oordeel van de Gemeente is terzake van het vervallen van bouwmogelijkheden in een incidenteel geval voorsnog geen grote kans op honorering van enige planschadeclaim door een eigenaar. Voor zover het zich al voordoet wordt een effect geneutraliseerd omdat de Gemeente ten aanzien van andere, meer gewichtige factoren, een worst-case scenario hanteert.

Ten aanzien van de bepaling van de omvang van de vermindering van de waarde van de panden als gevolg van het beëindigen van de prostitutiefunctie geldt dat het een momentopname betreft. Met het wegbestemmen van deze prostitutiefunctie en het verwerven van de panden door de Gemeente en haar samenwerkingspartners beoogt de Gemeente (het Stadsdeel) uiteindelijk de functiebalans in dit deel van de binnenstad te herstellen, de leefbaarheid te vergroten, het bedrijfsklimaat te verbeteren en de overlast tegen te gaan. Wanneer dat doel wordt bereikt zal dat, op termijn, naar verwachting weer leiden tot een waardeverhoging van de panden. En juist die omstandigheid draagt eraan bij dat het verschil in waarde tussen een pand mét en zonder prostitutiefunctie op termijn minder groot zal zijn dan thans het geval is. Ook ten aanzien van deze omstandigheid geldt echter dat zij bij de bepaling van de verwachte omvang van de planschade buiten beschouwing is gelaten. En ook wat dat betreft wordt in deze notitie uitgegaan van een worst-case scenario.

Bij de schatting van de omvang van de planschade wordt verder geen rekening gehouden met de omstandigheid dat een deel van de planschade voor rekening kan komen van de samenwerkingspartners van de Gemeente. De Gemeente heeft evenmin rekening gehouden met het al dan niet kunnen verkrijgen van subsidies en andere financiële tegemoetkoming van derden.

Opgemerkt zij tenslotte dat in deze notitie ook geen rekening is gehouden met de omstandigheid dat de prostitutiefunctie in enig pand wordt beëindigd als gevolg van het niet (langer) kunnen verkrijgen van enige aan de eigenaar verleende publiekrechtelijke vergunning, ontheffing of vrijstelling als gevolg van de toepassing van de Wet Bibob, of anderszins.

De waardevermindering van de panden als gevolg van de beëindiging van prostitutiefunctie is, zoals gezegd, per pand bepaald op basis van twee taxatierapporten. De taxateurs hebben de onderhandse verkoopwaarde van de panden met en zonder prostitutiefunctie bepaald. Voor de 26 betreffende panden wordt de totale waardevermindering als gevolg van het vervallen van de prostitutiefunctie geraamd op maximaal [REDACTED] (prijspeil 2011) of, omgerekend, [REDACTED] per raam (uitgaande van 100 ramen). Bij de geschatte waardering van elk van de 26 panden is de Gemeente uitgegaan van het gemiddelde van de twee waarden die in de voor elk pand separaat gemaakte twee taxatierapporten worden geadviseerd.

Daarnaast heeft de Gemeente haar ervaringen uit het recente verleden en het heden met het verwerven van prostitutiepanden door de Gemeente en haar samenwerkingspartners geïnventariseerd. Omdat niet elk pand eenzelfde aantal ramen telt heeft de Gemeente berekend wat de daadwerkelijke verwervingskosten tot nu toe (april 2012) zijn geweest,



per raam. Het betreft hier de aankoop en verwerving van 27 panden, met 95 ramen. De Gemeente heeft de aankooprijzen bij elkaar opgeteld en heeft vervolgens berekend welk bedrag op basis daarvan per raam is betaald. Dat gemiddelde bedraagt [REDACTED] per raam.

Tenslotte heeft de Gemeente kadastraal onderzoek gedaan naar de prijzen welke in de periode 2007 tot en met 2011 in de markt daadwerkelijk zijn betaald voor panden met raambordelen welke zich bevinden in het postcodegebied 1012 bij verkopen waarbij de Gemeente en haar samenwerkingspartners geen partij zijn geweest. Het betreft hier 10 transacties waarin 12 panden met in totaal 40 ramen van eigenaar zijn gewisseld. De gemiddelde prijs per raam bedraagt via die benadering € 287.000,- (k.k.).

[REDACTED]

Hoewel het gemiddelde van eerdere aankopen en het gemiddelde van de onderzochte markttransacties lager ligt is de Gemeente bij de schatting van de omvang van planschadeclaims uitgegaan van een bedrag van, [REDACTED] per weg te bestemmen raam. [REDACTED]

Dat bedrag van € [REDACTED] dient, gelet op artikel 6.5 Wro, te worden verhoogd met de door de eigenaren redelijkerwijs gemaakte kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand, alsmede met de wettelijke rente, te rekenen met ingang van de datum van ontvangst van de aanvraag. Het is lastig om deze bedragen in te schatten omdat sommige eigenaren eigenaar zijn van meerdere panden en het waarschijnlijk is dat zij voor alle panden tezamen aanspraak zullen maken op een tegemoetkoming als bedoeld in artikel 6.1 Wro. Uiteindelijk handelt het om zeven eigenaren (inclusief de aan die eigenaren verbonden rechtspersonen). Ten aanzien van de kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand geldt dat alleen voor vergoeding in aanmerking komen kosten van adviezen die bijdragen aan de objectieve vaststelling van de hoogte van de te vergoeden planschade (zie ook Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 11 april 2007, zaak nr 200605909/1, Br 2007/140). Dat betekent dat, wanneer de eigenaar op basis van een ondeugdelijk (taxatie)rapport aanspraak maakt op vergoeding van een te hoog bedrag aan planschade, deze eigenaar niet met succes aanspraak zal kunnen maken op vergoeding van zijn kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand.

De Gemeente heeft, mede met inachtneming hiervan en gelet op de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State in soortgelijke gevallen, deze beide posten begroot per eigenaar aan kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand en wettelijke rente. In totaal houdt zij hiervoor rekening met een bedrag van circa € [REDACTED]

Tenslotte heeft de Gemeente tot op zekere hoogte rekening gehouden met onvoorziene omstandigheden. Zij heeft die post gewaardeerd op 10% van het totaal bedrag van € [REDACTED] (prijspeil 2011)

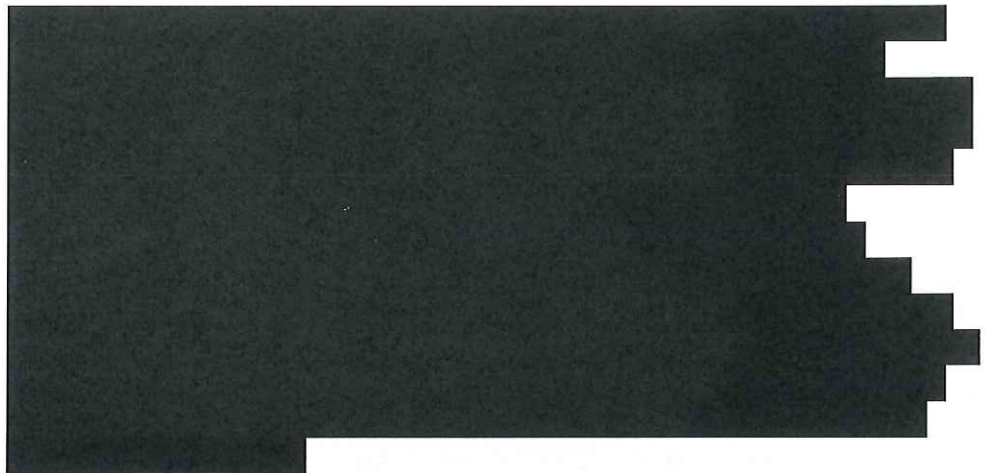
Samenvattend bedraagt het totaal te reserveren bedrag aan planschade [REDACTED] (prijspeil 2011) [REDACTED], te vermeerderen met 10% onvoorziene.

## **2.2 Panden waar de prostitutiefunctie reeds beëindigd is.**

Het bestemmingsplan voorziet naast de verwijdering van de prostitutiebestemming van panden met actieve raambordelen ook in de verwijdering van de prostitutiebestemming van panden waar zich geen actieve raambordelen meer bevinden. Dit zijn overwegend panden die de afgelopen jaren door de samenwerkingspartners van de Gemeente zijn aangekocht. De (oude) eigenaren van deze panden zijn gecompenseerd voor vermogensverlies als gevolg van bestemmingswijziging en komen na vaststelling van het bestemmingsplan niet meer in aanmerking voor enige financiële tegemoetkoming op basis van afdeling 6.1 Wro.

### 3 Schadeloosstelling bij onteigening

Ofschoon de Gemeente en haar samenwerkingspartners met de minnelijke verwerving van prostitutiepanden goede voortgang boeken, is het niet realistisch te veronderstellen dat alle panden in de planperiode minnelijk zullen worden verworven. Het precieze aantal uiteindelijk te onteigenen panden is moeilijk te voorspellen. Vooralsnog lijkt het realistisch om uit te gaan van onteigening van circa ■% van de panden met ramen.



## 4 Dekking

Bij de vaststelling van de Strategienota Coalitieproject 1012 heeft de Gemeenteraad aangegeven dat de sluiting van raambordelen gefaseerd plaats dient te vinden. Daarom heeft de gemeenteraad destijds besloten tot de gefaseerde toekenning van middelen aan het project.

In de periode 2007 – 2012 heeft de gemeenteraad in totaal ruim € [redacted] aan budgetten toegekend voor de uitvoering van het Coalitieproject 1012. Daarvan is € [redacted] in de vorm van planschadeuitkeringen besteed aan de sluiting van raambordelen. Hiermee zijn de (nieuwe) eigenaren gecompenseerd als gevolg van het beëindigen van de prostitutiefunctie in hun panden. Daarbij is met deze partijen overeengekomen dat ze geen (aanvullende) aanspraak op financiële compensatie zullen maken na verwijdering van de prostitutiebestemming van hun panden.

De gemeentelijke kosten voor tegemoetkomingen in de schade als bedoeld in afdeling 6.1 Wro (planschade), respectievelijk schadeloosstelling bij onteigening voor de sluiting van de resterende 100 in bedrijf zijnde ramen, verdeeld over 26 panden in het plangebied, zijn geraamd op [redacted]

[redacted] In de dekking ervan is voorzien in de gemeentelijke jaarrekening en begroting .

o0o