

RISICOANALYSE PLANSCHADE

in het kader van het bestemmingsplan

ZUIDWEST KWADRANT

21 september 2015

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|-----------|---|----------------|
| 1. | INLEIDING | blz. 1 |
| | 1.1 Aanleiding | blz. 1 |
| | 1.2 Leeswijzer | blz. 1 |
| 2. | BEPERKING VAN BOUW- EN GEBRUIKSMOGELIJKHEDEN | blz. 2 |
| | 2.1 Passieve risicoaanvaarding en voorzienbaarheid | blz. 2 |
| | 2.2 Normaal maatschappelijk risico | blz. 4 |
| | 2.3 Planologisch nadeel, maar ook planologisch voordeel is relevant | blz. 6 |
| 3. | HERONTWIKKELING NIERKERKESTRAAT | blz. 7 |
| 4. | CONCLUSIE | blz. 10 |

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In opdracht van stadsdeel Nieuw West is onderzocht of er planschade kan worden verwacht ten gevolge van het integraal herzien van het bestemmingsplan Zuidwest Kwadrant in Amsterdam Nieuw-West.

Het geldende bestemmingsplan 'Zuidwest Kwadrant 2002', dat sinds 7 oktober 2003 van kracht is, was voornamelijk een ontwikkelingsplan met als doel de stedelijke vernieuwing in het gebied planologisch mogelijk te maken. In de planperiode zijn alle sloop-nieuwbouw, renovaties van woningen, nieuwbouw van woningen en voorzieningen en herinrichtingen van de openbare ruimte uitgevoerd.

De aanleiding voor het opstellen van een nieuw bestemmingsplan voor het gebied is dat de Wet ruimtelijke ordening voorschrijft dat bestemmingsplannen niet ouder mogen zijn dan 10 jaar. Het plangebied voorziet geen nieuwe grootschalige ontwikkelingen en is daarom overwegend conserverend van aard. Het legt de bestaande situatie vast, waarbij het plan gedetailleerder van opzet is dan het te vervangen bestemmingsplan.

Wanneer een bestemmingsplan de gebruiks- of bouwrechten op een perceel beperkt of wanneer gebruiks- of bouwrechten op naburige percelen verruimt kan planschade ontstaan. Om te bepalen of er planschade optreedt moet een vergelijking worden gemaakt tussen het oude bestemmingsplan en het nieuwe bestemmingsplan.

1.2 Leeswijzer

Allereerst wordt in deze analyse bezien of er bij voorbaat argumenten die de noodzaak tot enige planschadevergoeding als gevolg van beperking van bouw- en gebruiksmogelijkheden uitsluiten. Dat richt zich op de aspecten passieve risicoaanvaarding / voorzienbaarheid, normaal maatschappelijk risico, alsook het salderen van voor- en nadeel.

Tenslotte wordt de herontwikkeling van de Nierkerkestraat behandeld.

2. Beperking van bouw- en gebruiksmogelijkheden

2.1 Passieve risicoaanvaarding en voorzienbaarheid

Planschade behoort redelijkerwijs voor rekening van de aanvrager te blijven indien sprake is van passieve risicoaanvaarding. Bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van aanvaarding van het risico dat gebruiks- of bouwmogelijkheden zouden kunnen worden beperkt, is van belang of de voortekenen van de voor hem nadelige planwijziging reeds enige tijd zichtbaar waren.

Om risicoaanvaarding te mogen aannemen is het, volgens vaste jurisprudentie, voldoende dat er, gezien vanuit de positie van een redelijk denkende en handelende eigenaar, aanleiding bestond rekening te houden met de kans dat de planologische situatie op het perceel zou gaan veranderen, in een voor hem negatieve zin. Er is alleen sprake van passieve risicoaanvaarding als sprake is van voorzienbaarheid en er in het verleden geen stappen zijn ondernomen tot realisering van de bouwmogelijkheden die met het nieuwe regime zijn komen te vervallen. Hieruit vloeit voort dat voorafgaand aan de vraag of onder het oude planologische regime concrete pogingen tot realisering van de bestaande bouwmogelijkheden zijn ondernomen, de vraag dient te worden beantwoord of de nadelige planologische wijziging, hier in de vorm van een beperking van de gebruiks- en bouwmogelijkheden, voorzienbaar was. Daarbij dient rekening te worden gehouden met concrete beleidsvoornemens die openbaar zijn gemaakt. Voor voorzienbaarheid is niet vereist dat een dergelijk beleidsvoornemen een formele status heeft.

Een periode van tien maanden of meer kan, gezien vanuit de positie van een redelijk denkende en handelende eigenaar, niet in redelijkheid te kort worden geacht om aanvaarding van het risico dat een gebruiks- en bouwmogelijkheid op het perceel zou komen te vervallen, aan te nemen. Binnen die termijn kan een aanvraag om een omgevingsvergunning worden ingediend (ABRS 11 november 2010, zaaknr. 201001810/1/H2).

Deze voorzienbaarheid en het feit dat de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden die door het huidige bestemmingsplan worden geboden onbenut zijn gebleven, bieden basis om aan te nemen dat sprake is van passieve risicoaanvaarding.

In het bestemmingsplan Zuidwest Kwadrant 2002 is in artikel 4, vierde lid een wijzigingsbevoegdheid opgenomen die het DB de bevoegdheid geeft de globale bestemming 'Wonen 2' te wijzigen in de bestemmingen 'Wonen 1', 'Wonen en centrumvoorzieningen', 'Tuinen' en 'Groenvoorzieningen'. In hoofdstuk 5 van de bestemmingplantoelichting is toegelicht dat concrete bouwplannen bij vaststelling van het bestemmingsplan nog uitgewerkt dienden te worden en dat daarom een globale bestemming 'Wonen 2' is gekozen. Over de situatie na realisatie van de bouwplannen is geschreven:

“Omdat na realisatie behoefte zal bestaan aan beheer van het gebied, is het Dagelijks Bestuur bevoegd de bestemming “Wonen 2” (W2) te wijzigen conform bepaalde in artikel 11 WRO. In deze wijzigingsbevoegdheid is bepaald dat de bestemming “Wonen 2” (W2) na de realisatie van het bouwplan conform de op dat moment gerealiseerde situatie kan worden gewijzigd in de bestemmingen “Wonen 1” (W1), “Wonen en Centrumvoorzieningen” (W+C), “Tuinen” (T) en “Groenvoorzieningen” (G).

Hierdoor is het niet nodig om na realisatie van het bouwplan een nieuw bestemmingsplan te vervaardigen ten behoeve van het beheer van de gebouwde omgeving. Door de wijzigingsbevoegdheid wordt de gerealiseerde situatie gedetailleerd bestemd, zodat onder meer bebouwingsmogelijkheden in tuinen en vestigingsmogelijkheden voor detailhandel en horeca kunnen worden begrensd.”

De detailhandelsvisie Nieuw-West 2013-2020 is op 27 februari 2013 vastgesteld door de stadsdeelraad. Uitgangspunt voor dit plangebied is daarin om het bestaande winkelvloeroppervlakte in principe niet uit te laten breiden.

De horeca- en leisurevisie is op 26 juni 2013 door de stadsdeelraad vastgesteld. Pioniersgebieden Caleido en Tussen Meer II vallen onder gemengd gebied. In deze straten zal de detailhandelsfunctie naar verwachting teruglopen, wat ruimte geeft voor groei van de wijkgerichte horeca.

Op 5 november 2013 is door het dagelijks bestuur van het stadsdeel de ‘Startnotitie bestemmingsplan Zuidwest Kwadrant’ vastgesteld. Dit vaststellingsbesluit is vermeld in de openbare besluitenlijst van 6 november 2013.

De startnotitie is op 18 december 2013 door de stadsdeelraad in haar openbare vergadering vastgesteld.

In de startnotitie is vermeld: *“Dit betekent dat de reeds verleende vergunningen in het nieuwe bestemmingsplan worden opgenomen. Datzelfde geldt voor de omgevingsvergunningen die lopende de bestemmingsplanprocedure onherroepelijk zullen worden.”* en *“Het gebied zal daarom conserverend worden bestemd”*. Ook het beperkende detailhandelsbeleid (pioniersgebieden) is daarin benoemd.

Op 8 oktober 2014 is kennisgeving gedaan van de ter inzage legging van het voorontwerp bestemmingsplan gedurende de periode 9 oktober 2014 tot en met woensdag 19 november 2014. In de kennisgeving werd reeds de volgende vermelding opgenomen: *“Wat betreft de bebouwingsmogelijkheden is het plan conserverend van aard.”*

In het voorontwerp bestemmingsplan is een regeling opgenomen die de gebruiks- en bouw mogelijkheden beperkt binnen de vlakken waar op grond van het bestemmingsplan ‘Zuidwest Kwadrant 2002’ de globale bestemming ‘Wonen 2’ geldt.

Conclusie voorzienbaarheid en passieve risicoaanvaarding

Al vanaf de ter inzage legging van het ontwerp bestemmingsplan in 2002 is duidelijk dat de globale regeling binnen de bestemming 'Wonen 2' slechts tot doel heeft gehad de stedelijke vernieuwing mogelijk te maken en dat na realisatie van de bouwplannen een planologische beheersmaatregel (aanvankelijk in de vorm van een wijzigingsplan) zou worden genomen. De nadelige planologische wijziging, hier in de vorm van een beperking van de gebruiks- en bouw mogelijkheden, was dan ook reeds voorzienbaar voordat de desbetreffende nieuwe bebouwing gerealiseerd werd. Door het in de tussentijd onbenut laten van de geboden bouw- en gebruiksmogelijkheden is sprake van passieve risicoaanvaarding. Om die reden dient planschade voor rekening van de aanvrager te blijven.

2.2 Normaal maatschappelijk risico

Op grond van artikel 6.2, eerste lid, van de Wro blijft binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor rekening van de aanvrager. Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder b, van dit artikel – voor zover hier relevant – blijft, van schade in de vorm van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak, in ieder geval voor rekening van de aanvrager: een gedeelte gelijk aan twee procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade, tenzij de vermindering het gevolg is:

1. van de bestemming van de tot de onroerende zaak behorende grond, of
2. van op de onroerende zaak betrekking hebbende regels als bedoeld in artikel 3.1.

In de Memorie van Toelichting bij de Wet ruimtelijke ordening staat hierover vermeld: 'Ten aanzien van de vermindering van de waarde van een onroerende zaak die het gevolg is van de bestemming van de tot de onroerende zaak behorende grond of van op de onroerende zaak betrekking hebbende regels, is een uitzondering gemaakt op de forfaitregeling. Zoals reeds is opgemerkt in het algemeen gedeelte, zou een wettelijke drempel in strijd kunnen zijn met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag van de Rechten van de mens (EVRM).

Het ongestoord genot van eigendom staat voorop. Ontneming van eigendom is streng geclausuleerd. Regulering van gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang voorzover door de Staat noodzakelijk geoordeeld, is toegestaan. Eén van de voorwaarden, in de wet voorzien voor uitoefening van deze bevoegdheden, kan zijn de toekenning van een schadevergoeding (bij onteigening) of een, al dan niet financiële, compensatie van ondervonden nadeel (bij vermindering van genot). De voorliggende schadevergoedingsregeling voorziet in een van de voorwaarden van het genoemde artikel.'

Kortom, het in het tweede lid van artikel 6.2 geregelde forfait van 2% is niet van toepassing op planschades die ontstaan door beperking van gebruiks- of bouw mogelijkheden. De het in het eerste lid van artikel 6.2 geregelde onder het normale maatschappelijke risico vallende schade blijft echter wel voor rekening van de aanvrager.

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, moet op grond van vaste jurisprudentie 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 die ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop deze ontwikkeling zich zou voordoen. Omstandigheden die in acht worden genomen zijn verder de aard van de maatregel en de aard en de omvang van het daardoor veroorzaakte nadeel.

In dit verband komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling (bestemmingsplanherziening) naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde planologische beleid past.

Voor zover sprake zou kunnen zijn van planschade die niet voorzienbaar was, is nog een reductie van vergoeding van planschade aan de orde wanneer de nadelige ontwikkeling in de lijn der verwachting lag, onder meer op basis van het gevoerde beleid.

In de onderhavige situatie is op grond van de actualisatie van bestemmingsplannen een landelijk fenomeen is, dat al enkele jaren aan de orde is. Ook binnen het stadsdeel en de gemeente Amsterdam worden al enkele jaren verouderde bestemmingsplannen vervangen door nieuwe, gedetailleerde en conserverende bestemmingsplannen.

Bovendien is de gerealiseerde stedenbouwkundige structuur met daarbij de hogere bebouwing langs de doorgaande wegen en daarachter lagere bebouwing, een in de gehele buurt gerealiseerd principe. Incidentele grote bouwhoogten door verhoging van de huidige grondgebonden woningen in de achterliggende straten is daarbinnen niet passend. Deze opzet van de buurt is bij aanvang van de stedelijke vernieuwing vastgelegd en leidend geweest voor de sloop/nieuwbouwplannen.

Tenslotte is het beperken van detailhandel in overeenstemming met (weliswaar recent) detailhandelsbeleid.

Conclusie normaal maatschappelijk risico

De vervanging van verouderde bestemmingsplannen door nieuwe, gedetailleerde en conserverende bestemmingsplannen past binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde planologische beleid en ligt dan ook in de lijn de verwachtingen. Om die reden dient planschade voor rekening van de aanvrager te blijven.

2.3 Planologisch nadeel, maar ook planologisch voordeel is relevant

Een beperking van gebruiks- en bouwmogelijkheden kan planologisch nadeel opleveren, maar ook planologisch voordeel. Uit onderstaande citaat uit een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat voor- en nadeel tegen elkaar kunnen worden afgezet.

ABRS, 2 maart 2005, 200406143/1

2.6 (...) Volgens het advies van de StAB van 30 juli 2003 is appelland zowel wat de gebruiks- als bouwmogelijkheden op het perceel betreft in een planologisch nadeliger situatie gekomen. Bij de beoordeling van de planologische situatie dient echter niet alleen gekeken te worden naar de maximale planologische mogelijkheden op het perceel, maar ook naar die in de directe omgeving. Verwezenlijking van laatstbedoelde maximale planologische mogelijkheden zou voor appelland een zeer groot nadeel hebben opgeleverd. Het pand kon omringd worden door relatief hoge bebouwing die in beginsel voor allerlei activiteiten gebruikt kon worden. In het nieuwe bestemmingsplan zijn de planologische mogelijkheden in de directe omgeving van het perceel in beginsel beperkt tot het bestaande gebruik c.q. de bestaande bebouwing. Het nieuwe bestemmingsplan levert voor appelland derhalve behalve nadeel ook voordeel op.

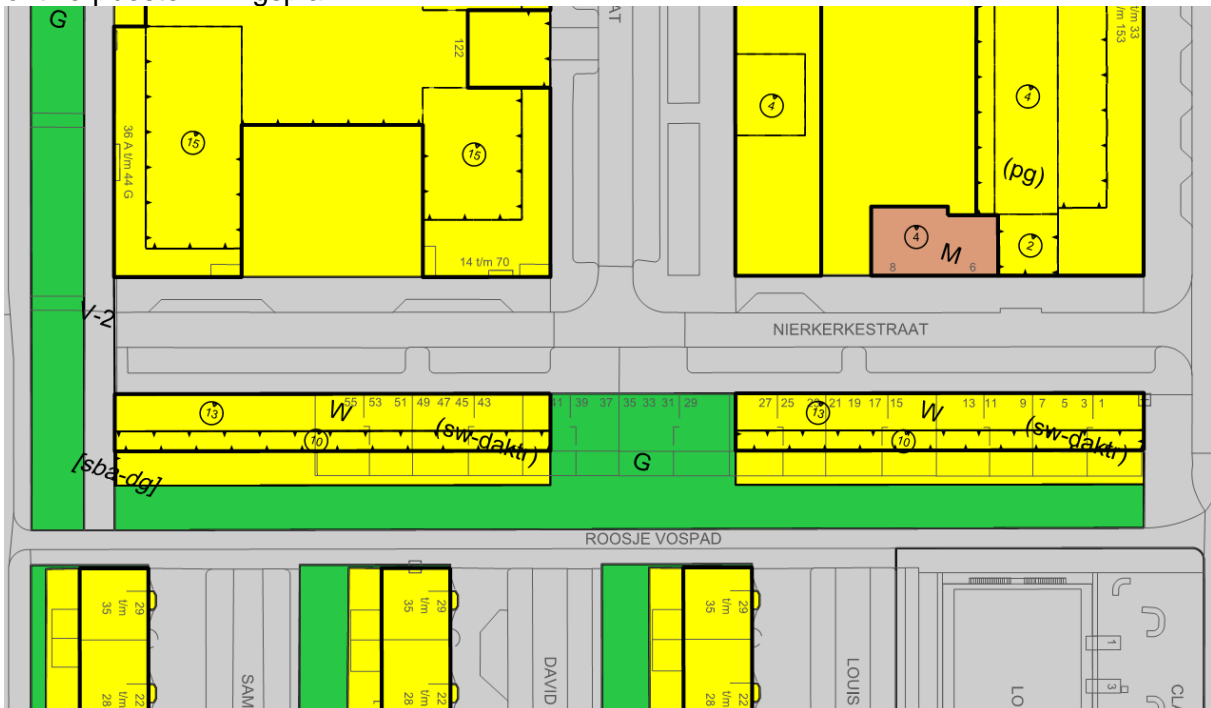
Conclusie planologisch voor- en nadeel

Voor zover al succesvol betoogd zou kunnen worden dat het planologische nadeel van het vervallen van bouwmogelijkheden niet voor rekening van de aanvrager zou dienen te blijven, wordt het planologisch nadeel gecompenseerd door het planologisch voordeel dat bouwhoogtes in de directe omgeving van woningen worden beperkt.

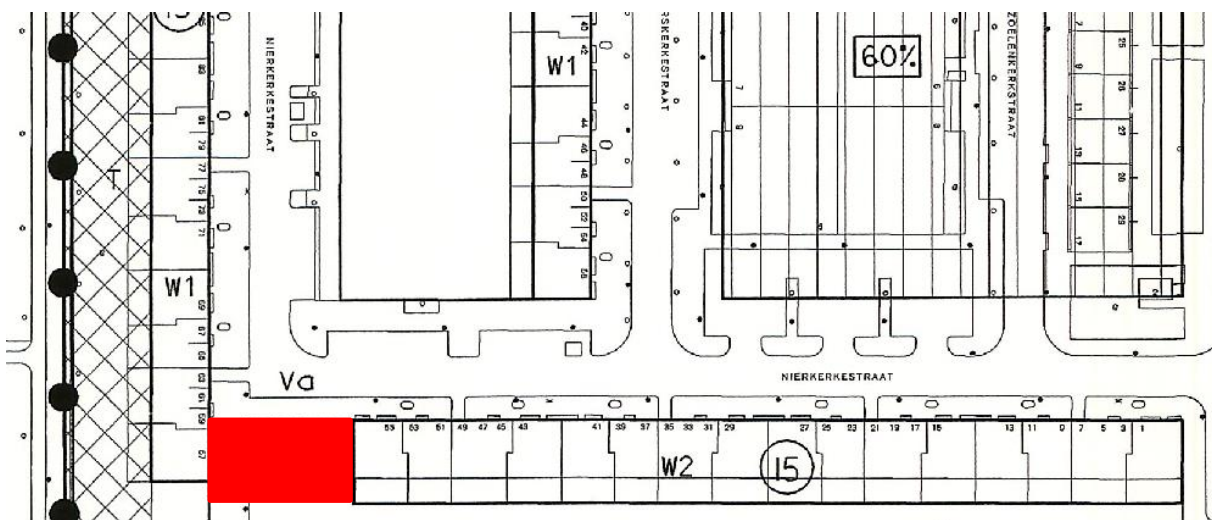
3. Herontwikkeling Nierkerkestraat

De bestaande middelhoogbouw aan de Nierkerkestraat zal worden gesloopt en ter plaatse worden grondgebonden woningen ontwikkeld. Het nieuwe bestemmingsplan zal daarvoor het bouwrecht introduceren. Het geldende bestemmingsplan voorzag nog niet in deze ontwikkeling.

De huidige middelhoogbouw heeft in het geldende bestemmingsplan een maximum bouwhoogte van 15 meter. Het nieuwe bestemmingsplan kent een lagere maximum bouwhoogte van 13 meter. De rooilijnen van de nieuwbouw zijn vergelijkbaar met de bestaande bebouwing. Een verschil is dat er nu één lang gebouw is, terwijl in de nieuwe situatie twee losse stroken worden gebouwd, zie onderstaande weergave van het ontwerpbestemmingsplan.



Op onderstaande uitsnede van het geldende bestemmingsplan is met een rood vlak weergegeven waar op basis van het nieuwe plan nieuwe bebouwing kan worden gerealiseerd, waar op grond van het geldende bestemmingsplan bebouwing nog is uitgesloten.



Uit voorgaande uitsnede blijkt ook dat er langs de Baden Powellweg 15 meter hoge bebouwing bestond, die in het geldende bestemmingsplan conserverend was bestemd. Deze bebouwing is echter gesloopt en er is een nieuw bouwblok gerealiseerd. Deze nieuwbouw is in afwijking van het geldende bestemmingsplan, de luchtfoto ervan is hierna weergegeven.



De nieuwe planologische situatie is vooral van invloed op deze bebouwing ten noorden van de Nierkerkestraat. De bestaande bebouwing aan de zuidzijde, aan de Sam de Wolffstraat, heeft alleen nagenoeg blinde kopgevels in de richting van de nieuw geprojecteerde woningen.



De invloed op de waarde van de woningen aan de noordzijde van de geprojecteerde nieuwbouw wordt bepaald door drie effecten:

1. een planologisch een verbetering doordat de 15 meter hoge bebouwing aan de Nierkerkestraat 2 meter lager wordt
2. een planologisch een verbetering doordat de 15 meter hoge bebouwing langs de Baden Powellweg komt te vervallen
3. een planologische verslechtering doordat een strook bebouwingsvrije grond bebouwd zal worden, op een afstand van 20 meter vanaf de gevel van de woningen

Ad 1

De huidige 15 meter hoge bebouwing bevindt zich niet voor de woningen waar ten gevolge van het nieuwe bestemmingsplan nieuwbouw gerealiseerd zal worden. De verlaging van de bouwhoogte van 15 naar 13 meter is niet groot. Het planologisch voordeel van bouwhoogtebeperking wordt daardoor enigszins genuanceerd.

Ad 2

Omdat de bebouwing langs de Baden Powellweg al is komen te vervallen, ten gevolge van de ontwikkeling van de huidige woningbouw, is het met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid uitgesloten dat er binnen dat bouwrecht ooit nog bebouwing wordt gerealiseerd. Het planologisch voordeel van bouwhoogtebeperking wordt daardoor genuanceerd.

Ad 3

De nieuwe bebouwing bevindt zich op een afstand van 20 meter van de noordelijk gelegen woningen en de maximum bouwhoogte bedraagt 13 meter. Deze afstand en de verhouding tussen de afstand en bouwhoogte is alleszins gangbaar en acceptabel in stedelijk gebied.

In 1996, 1998 en 2001 zijn stedenbouwkundige randvoorwaarden voor de vernieuwing van de Zuidwest Kwadrant vastgesteld en herzien. Sloop van het complex en nieuwbouw op deze locatie was al jaren onderwerp van studie. De inhoud van de genoemde stedenbouwkundige plannen en studies is mij niet bekend, maar dat de stedelijke vernieuwing op enig moment ook betrekking zou hebben op het nu nog bestaande middelhoogbouw ligt in de lijn der verwachting.

Conclusie herontwikkeling Nierkerkestraat

Gezien de hiervoor geschetste context van de ontwikkeling is het risico op planschade ten gevolge van de ontwikkeling aan de Nierkerkestraat gering. De verwachting is, wanneer naar aanleiding van een planschadeclaim al geconcludeerd zou worden dat er sprake is van planschade, dat de hoogte daarvan gering is en voor rekening dient te blijven van de aanvrager wegens voorzienbaarheid dan wel normaal maatschappelijk risico.

4. Conclusie

Al vanaf de ter inzage legging van het ontwerp bestemmingsplan in 2002 is duidelijk dat de globale regeling binnen de bestemming 'Wonen 2' slechts tot doel heeft gehad de stedelijke vernieuwing mogelijk te maken en dat na realisatie van de bouwplannen een planologische beheersmaatregel (aanvankelijk in de vorm van een wijzigingsplan) zou worden genomen. De nadelige planologische wijziging, hier in de vorm van een beperking van de gebruiks- en bouw mogelijkheden, was dan ook reeds voorzienbaar voordat de desbetreffende nieuwe bebouwing gerealiseerd werd. Door het in de tussentijd onbenut laten van de geboden bouw- en gebruiksmogelijkheden is sprake van passieve risicoaanvaarding. Om die reden dient planschade voor rekening van de aanvrager te blijven.

De vervanging van verouderde bestemmingsplannen door nieuwe, gedetailleerde en conserverende bestemmingsplannen past binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde planologische beleid en ligt dan ook in de lijn de verwachtingen. Om die reden dient eventuele planschade voor rekening van de aanvrager te blijven.

Voor zover al succesvol betoogd zou kunnen worden dat het planologische nadeel van het vervallen van bouw mogelijkheden niet voor rekening van de aanvrager zou dienen te blijven, wordt het planologisch nadeel gecompenseerd door het planologisch voordeel dat bouwhoogtes in de directe omgeving van woningen worden beperkt.

Het risico op planschade ten gevolge van de ontwikkeling aan de Nierkerkestraat is gering. De verwachting is, wanneer naar aanleiding van een planschadeclaim al geconcludeerd zou worden dat er sprake is van planschade, dat de hoogte daarvan gering is en voor rekening dient te blijven van de aanvrager wegens voorzienbaarheid dan wel normaal maatschappelijk risico.