

Ten Have Advies v.o.f.

Onteigening, planschade, nadeelcompensatie, erfpacht en taxaties o.g.

Duindoornlaan 27A
2116 TK Bentveld
Tel 023 – 524 6331
KvK Amsterdam 58887989
Tenhave@tenhaveadvies.nl
www.tenhaveadvies.nl

Notitie onderzoek RISICOANALYSE PLANSCHADE

met betrekking tot eventuele vermogensschade als gevolg van het verruimen van de bestaande
bedrijf-aan-huis-regeling door het planologisch toestaan van sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis.



25 maart 2024 (3 oktober 2023)

2023-1166

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	3
1.1	Opdracht en opdrachtgever.....	3
1.2	Adviseur	3
1.3	Doel opdracht	3
1.4	Geraadpleegde en overgelegde stukken.....	3
1.5	Procedure.....	4
1.6	Aansprakelijkheid en reikwijdte opdracht	4
1.6.1	Reikwijdte onderzoek	4
1.6.2	Vraagstelling.....	5
1.6.3	Grondslag risicoanalyse planschade	6
1.7	Huidige planologische regelgeving m.b.t. sekswerk als beroep aan huis	7
2	PLANOLOGIE	7
2.1	Beoordelingscriteria risicoanalyse planschade	7
2.2	Planologische vergelijking: indirecte resp. directe planschade.....	7
2.2.1	Indirecte en indirecte planschade (nadeelcompensatie).....	7
2.3	‘Oude’ planologische situatie	8
2.3.1	Geldende bestemmingsplannen	8
2.3.2	Bestemmingsplan Algemene regels Utrecht (2023)	8
2.3.3	Conclusie over de ‘oude’ planologische gebruiksmogelijkheden voor bedrijf-aan-huis	9
2.4	‘Nieuwe’ planologische situatie.....	10
2.4.1	Beleidsvoornemen planologisch verruimen gebruik beroep/bedrijf-aan-huis voor sekswerk	10
2.4.2	Voorwaarden planologisch toestaan sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis.....	10
2.4.3	Planmaatregel voor verruiming gebruik beroep/bedrijf-aan-huis.....	10
2.4.4	Conclusie met betrekking tot de ‘nieuwe’ planologische mogelijkheden.....	10
3	BEANTWOORDING (CONCEPT)Vragen van Gemeente Utrecht	10
3.1	Veroorzaakt de voorgestelde nieuwe situatie in Utrecht met een toevoeging van sekswerk als toegestaan beroep-aan-huis een kans op gegronde verzoeken om planschade / nadeelcompensatie? 10	
3.2	Zo ja, op welke wijze kunnen we het risico en gegronde verzoeken en de hoogte ervan beperken?.. 14	
3.3	Zo ja, op welke gemiddeld bedrag per woning wordt de planschade geschat?..... 15	
3.4	Valt de hoogte van deze verwachte planschade binnen het algemeen maatschappelijk risico?..... 16	
3.5	Is er nog een beheermaatregel denkbaar betreffende de voorzienbaarheid van sekswerk als beroep aan huis? 18	
3.6	Zijn er nog verschillen tussen de situatie voor 1 januari 2024 en de situatie na deze datum wanneer de Omgevingswet in werking is getreden? 19	
3.7	Zijn er nog overige adviezen om planschade / nadeelcompensatie te voorkomen?..... 19	
3.8	Veroorzaakt het op een later moment – na beëindiging van de proeftuin - niet meer toestaan van sekswerk als beroep aan huis een kans op gegronde verzoeken om planschade / nadeelcompensatie? 20	

3.9	Wat zou in dat geval het antwoord zijn op de hierboven gestelde vragen in par. 3.2 t/m 3.8.....	21
3.10	Kan het opnemen van aanvullende voorwaarden een beperkende werking hebben op nadeelcompensatie?	21
3.11	Er wordt nu gedacht aan het aanpassen van de regeling in het bestemmingsplan /omgevingsplan voor een periode van 3 jaar. Tijdens deze periode zal er monitoring plaatsvinden en na deze periode wordt bepaald of de regeling voor sekswerk blijft behouden, wordt aangepast of dat sekswerk in de woning weer verboden wordt. Is deze optie gelet op het aspect nadeelcompensatie wel of niet aan te bevelen en waarom wel of niet?.....	22
4	RECAPITULATIE.....	22

1 Inleiding

1.1 Opdracht en opdrachtgever

Op 13 juni 2023 heeft de senior juridisch adviseur omgevingsrecht bij de gemeente Utrecht, aan Ten Have Advies v.o.f. telefonisch opdracht verleend voor een risicoanalyse planschade in verband met de voorgenomen planologische verruiming van de bestaande bedrijf-aan-huis-regeling door het opheffen van het verbod op sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis, een en ander onder verwijzing naar de offerte van Ten Have Advies v.o.f. van 12 juni 2023 met kenmerk 2023-1166.

1.2 Adviseur

Mr. T. ten Have, jurist en taxateur o.g.¹, vennoot Ten Have Advies v.o.f., onteigening, planschade, nadeelcompensatie, erfpacht en taxaties o.g. te Bentveld en
E.B. Verhoeven MA, planologisch medewerker Ten Have Advies v.o.f., onteigening, planschade, nadeelcompensatie, erfpacht en taxaties o.g. te Bentveld,
hierna ook: Ten Have.

1.3 Doel opdracht

In het kader van een zogenaamde risicoanalyse planschade schatten van eventuele schade ex artikel 6.1 Wet ruimtelijke ordening resp. nadeelcompensatie ex art. 15.1 Omgevingswet als gevolg van het verruimen van de bestaande bedrijf-aan-huis-regeling door het verbod op het hebben van een seksinrichting in de woning niet meer op te nemen in het bestemmingsplan (Wro) resp. in het omgevingsplan (Ow).

De gemeente wenst inzicht te hebben in eventuele vermogensschade als gevolg van deze planologische verruiming van de bestaande beroep/bedrijf-aan-huis-regeling en wil daarnaast geïnformeerd worden over eventuele planschade/nadeelcompensatie als deze planologische verruiming na een ‘proeftuin’ gedurende een periode van drie jaar weer zou worden ‘teruggedraaid’.

1.4 Geraadpleegde en overgelegde stukken

Deze Notitie volgt in grote lijn de door de gemeente overgelegde vraagstelling in de e-mail van de senior juridisch adviseur omgevingsrecht van 2 juni 2023, zie paragraaf 1.6.2 Vraagstelling.

Bij het opstellen van de Notitie heeft Ten Have gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

1. Beleid voor werken in de woning via <https://omgevingsvisie.utrecht.nl/thematisch-beleid/werken-in-de-woning/>
2. Vitale Stadswijken, functiemenging in woonwijken, vastgesteld 25-04-2013.
3. Rapport ‘Sekswerk in Utrecht. Openlijk, anoniem en nooit ongezien’, Advies commissie Sorgdrager, ongedateerd, aangeboden aan de gemeenteraad op 20 september 2022.

¹ Van 2009 tot 2020 ingeschreven in het Nederlands Register Vastgoed Taxateurs (NRVT, eerder VastgoedCert), kamer Bedrijfsmatig Vastgoed en kamer Landelijk en Agrarisch Vastgoed, met registratienummer RT269395639, uitschrijving op eigen verzoek op grond van artikel 32.1 sub a van de statuten van NRVT.

4. Bestemmingsplan Chw Algemene regels Utrecht, vastgesteld 02-02-2023, ontleend aan www.ruimtelijkeplannen.nl.
5. Jurisprudentie.
6. Overige in deze notitie genoemde bronnen.

1.5 Procedure

Op 13 juni 2023 heeft de Senior Juridisch Adviseur Omgevingsrecht de vraagstelling zoals weergegeven in de e-mail van 2 juni 2023 aan mevrouw T. ten Have toegelicht en zijn de uitgangspunten voor de werkzaamheden afgestemd.

Op 27 juni 2023 heeft Ten Have een digitale versie van deze beleidsondersteunende Notitie risicoanalyse planschade planologisch verruimen bedrijf-aan-huis-regeling door sekswerk toe te staan als beroep/bedrijf-aan-huis, status werkdocument, toegezonden aan de senior juridisch adviseur omgevingsrecht.

De Notitie risicoanalyse planschade planologisch verruimen bedrijf-aan-huis-regeling door sekswerk toe te staan is op 21 augustus 2023 besproken. Van de zijde van de gemeente Utrecht hebben de projectmanager PMB, de juridisch adviseur ruimte en de senior juridisch adviseur omgevingsrecht, enkele vragen opgeworpen resp. kanttekeningen geplaatst en de vraagstelling verder aangescherpt.

Afgesproken is dat de adviseur de mondeling besproken vragen verwerkt in de Notitie, waarna deze nogmaals ter (finale) bespreking resp. fiattering wordt toegezonden aan de gemeente Utrecht. De adviseur heeft de beleidsondersteunende notitie (digitale versie) – waarin de reacties op het werkdocument zijn verwerkt – op 28 augustus 2023 toegezonden aan de gemeente Utrecht ter attentie van de projectmanager PMB, de juridisch adviseur ruimte en de senior juridisch adviseur omgevingsrecht.

Van de zijde van de gemeente Utrecht zijn geen opmerkingen geplaatst bij de aangepaste notitie van 28 augustus 2023. Per e-mail van , status werkdocument.

Op 25 maart 2024 heeft de senior juridisch adviseur omgevingsrecht per e-mail aangegeven dat de definitieve beleidsondersteunende notitie (digitale versie) kan worden toegezonden aan opdrachtgever.

1.6 Aansprakelijkheid en reikwijdte opdracht

1.6.1 Reikwijdte onderzoek

Deze Notitie onderzoek risicoanalyse planschade bevat een verkenning van de mogelijke schadeveroorzakende gevolgen van het planologisch verruimen van de bedrijf-aan-huis-regeling door het verbod op het hebben van een seksinrichting in de woning niet meer op te nemen in het bestemmingsplan of omgevingsplan. Het betreft dus een globale risico-inschatting van indirecte planschade² door een planologische verruiming van de gebruiksmogelijkheden op een naburig perceel.

² Indirecte planschade betreft de planologische mogelijkheden voor andere onroerende zaken dan de 'eigen' onroerende zaak van een aanvrager om tegemoetkoming in planschade.

Vervolgens gaat Ten Have nog kort in op mogelijke directe planschade³ als na een proeftuin van drie jaar de verruiming van de gebruiksmogelijkheden planologisch zou worden ‘teruggedraaid’.

1.6.2 Vraagstelling

De gemeente Utrecht heeft in de e-mail van 2 juni 2023 de volgende toelichting en vraagstelling voorgelegd aan de adviseur.

Uitvraag planschade / nadeelcompensatie als gevolg van sekswerk als beroep aan huis / thuiswerk

Huidige situatie

Er is een bestaande beroep aan huis regeling voor thuiswerken in Utrecht van toepassing. Binnen bepaalde voorwaarden is een beroep of bedrijf aan huis toegestaan en passend binnen de functie / bestemming wonen. Deze regeling is opgenomen in het Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht, vastgesteld op 2 februari 2023.

Op dit moment is sekswerk en zijn seksinrichtingen hiervan uitgesloten en als verboden gebruik / functie aangemerkt, zie artikel 12.4 van de regels en de toelichting hierop in de toelichting.

Mogelijke toekomstige situatie

Wat maken we planologisch extra mogelijk in de nieuwe situatie t.o.v. de bestaande situatie? In de hele stad mag maximaal één hoofdbewoner per woning thuiswerken, in de eigen woning.

Concreet zal dit inhouden dat we het verbod op het hebben van een seksinrichting in de woning zullen opheffen in het bestemmingsplan/ omgevingsplan. Dit verbod is nu opgenomen in artikel 12.4 lid 1 onder i (‘het bedrijf-aan-huis is geen winkel, geen afhaalzaak, geen belhuis, geen horecabedrijf of seksinrichting’). Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling, dat in woningen seksinrichtingen zoals bedoeld in de Utrechtse APV mogelijk worden gemaakt. Beoogd wordt om sekswerk in de vorm van een aan huis gebonden beroep toe te staan.

Het toestaan van sekswerk in de woning wordt bij wijze van pilot mogelijk gemaakt voor een periode van drie jaar.

De kans bestaat, dat na ommekomst van deze drie jaar wederom tot een verbod op sekswerk wordt besloten. De eerdere verruiming van de bestemming wordt daarmee teruggedraaid.

Bestaande voorwaarden voor thuiswerken (beroep / bedrijf aan huis) handhaven

- De huidige voorwaarden zijn terug te vinden in het vastgestelde Chw bestemmingsplan Algemene regels Utrecht, zie artikel 12.4 van de regels en de toelichting hierop in de toelichting bij onderdeel 2.5.3.6 Bedrijf-aan-huis.

Aan welke extra voorwaarden voor sekswerk als thuiswerk denken we (dit wordt nog verder uitgewerkt)?

- De sekswerker staat ingeschreven op het woonadres van waaruit het werk plaatsvindt (bewoner van de woning);
- Alleen een bewoner mag sekswerk uitvoeren in de woning (geen personeelsleden die elders wonen);
- De verdiensten die voortkomen uit het sekswerk komen uitsluitend ten goede aan de sekswerker;
- Er is geen sprake van bemiddeling door een derde, m.u.v. advertentiesites waar sekswerker zelf adverteert;
- Er zijn geen uiterlijke kenmerken van het sekswerk zichtbaar aan de buitenkant van de woning (bijvoorbeeld door bepaalde verlichting of reclame-uitingen).

³ Directe planschade is schade als gevolg van een planologische wijziging die de planologische mogelijkheden van de onroerende zaak van een aanvrager om tegemoetkoming beperkt.

Concept Vragen:

1. Veroorzaakt de voorgestelde nieuwe situatie in Utrecht met een toevoeging van sekswerk als toegestaan beroep aan huis een kans op gegronde verzoeken om planschade / nadeelcompensatie?
2. Zo ja, op welke wijze kunnen we het risico en gegronde verzoeken en de hoogte ervan beperken?
3. Zo ja, op welk gemiddeld bedrag per woning wordt de planschade geschat?
4. Valt de hoogte van deze verwachte planschade binnen het algemeen maatschappelijk risico?
5. Is er nog een beheermaatregel denkbaar betreffende de voorzienbaarheid van sekswerk als beroep aan huis? Zoals eerst beleid vaststellen en openbaar maken, waarin sekswerk als legaal thuiswerk wordt gezien. En daarna pas dit beleid gaan verwerken in een ruimtelijk plan (inclusief zienswijzenprocedure) met bijbehorende procedure. Na vaststelling volgt eventueel nog een beroepsfase.
6. Zijn er nog verschillen tussen de situatie voor 1 januari 2024 en de situatie na deze datum wanneer de Omgevingswet in werking is getreden?
7. Zijn er nog overige adviezen om planschade / nadeelcompensatie te voorkomen?
8. Veroorzaakt het op een later moment – na beëindiging van de pilot - niet meer toestaan van sekswerk als beroep aan huis een kans op gegronde verzoeken om planschade / nadeelcompensatie?
9. Wat zou in dat geval het antwoord zijn op de hierboven gestelde vragen 2-7.
10. Kan het opnemen van aanvullende voorwaarden een beperkende werking hebben op nadeelcompensatie?
11. Er wordt nu gedacht aan het aanpassen van de regeling in het bestemmingsplan /omgevingsplan voor een periode van 3 jaar. Tijdens deze periode zal er monitoring plaatsvinden en na deze periode wordt bepaald de regeling voor sekswerk blijft behouden, wordt aangepast of dat sekswerk in de woning weer verboden wordt. Is deze optie gelet op het aspect nadeelcompensatie wel of niet aan te bevelen en waarom wel of niet?

(einde citaat)

1.6.3 Grondslag risicoanalyse planschade

Uitgangspunt voor deze risicoanalyse is dat de planologische verruiming van de beroep/bedrijf-aan-huis-regeling plaatsheeft in een bestemmingsplan (Wro) dan wel in een omgevingsplan (Ow).

Deze risicoanalyse planschade is gebaseerd op de wetgeving en jurisprudentie per datum uitbrengen van de risicoanalyse planschade (juni 2023); op enkele relevante punten wordt een ‘doorkijk’ gegeven naar de beoordeling van ‘planschade’ (dan ‘nadeelcompensatie’ geheten) na inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024.

De adviseur heeft geen contact gehad met eventuele belanghebbenden. De beoordeling van mogelijke tegemoetkomingen in planschade als gevolg van de planologische verruiming van de beroep/bedrijf-aan-huis-regeling waarna ook sekswerk als thuiswerk planologisch is toegestaan, is gebaseerd op wetgeving en jurisprudentie en/of aannames. Opdrachtgever heeft aangegeven dat de regeling in een bestemmingsplan (Wro) of in een omgevingsplan (Ow) wordt opgenomen en dat gedurende de proeftuin van drie jaar wordt bekeken of de verruiming van de beroep/bedrijf-aan-huis-regeling voor sekswerk als thuiswerk permanent wordt, wordt stopgezet of dat er een bijstelling zal plaatsvinden. Voorts heeft opdrachtgever aangegeven dat het mogelijk tijdelijke karakter van de planologische regeling (proeftuin van drie jaar) een belangrijk punt zal zijn in de onderbouwing en besluitvorming, maar dat de beoogde planologische maatregel permanent van aard zal zijn.

1.7 Huidige planologische regelgeving m.b.t. sekswerk als beroep aan huis

Deze risicoanalyse planschade houdt verband met het gemeentelijk voornemen om de planologische gebruiksmogelijkheden voor het uitoefenen van een bedrijf-aan-huis te verruimen door het verbod op het hebben van een seksinrichting in de woning op te heffen in het bestemmingsplan (Wro) resp. omgevingsplan (Ow).

Dit verbod is nu planologisch verankerd in artikel 12.4 lid 1 onder i ('het bedrijf-aan-huis is geen winkel, geen afhaalzaak, geen belhuis, geen horecabedrijf of seksinrichting') van het bestemmingsplan Algemene regels Utrecht, vastgesteld op 2 februari 2023.

Uitgangspunt voor deze Notitie is dat het plangebied van het bestemmingsplan Algemene regels Utrecht de hele gemeente beslaat; met uitzondering van gebieden waarvoor ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp een beheersverordening geldt en gebieden waarvoor een bestemmingsplan in voorbereiding is (art. 1.2.2 Toelichting van bestemmingsplan Algemene regels Utrecht).

2 Planologie

2.1 Beoordelingscriteria risicoanalyse planschade

Wro: Bij een risicoanalyse planschade staat centraal de beoogde planologische wijziging en een globale en indicatieve raming van daaruit voortkomende planschade. Een risicoanalyse planschade richt zich op vermogensschade (= waardevermindering). Daarbij zijn ook de eventuele voorzienbaarheid van de schadeoorzaak en de aftrek wegens normaal maatschappelijk risico van belang.

Ow: dit uitgangspunt geldt ook voor beoordeling van nadeelcompensatie onder de Ow.

2.2 Planologische vergelijking: indirecte resp. directe planschade

2.2.1 Indirecte en indirecte planschade (nadeelcompensatie)

Indirecte planschade betreft schade door een planologische wijziging op een ander perceel dan het 'eigen' perceel van een belanghebbende, door ruimere planologische mogelijkheden op dat perceel van derden.

Directe planschade betreft schade door een planologische wijziging op het 'eigen' perceel van een belanghebbende, zoals het beperken ('terugdraaien') van planologische mogelijkheden op het 'eigen' perceel.

Wro: Ingeval van indirecte planschade is voor de planologische vergelijking niet de feitelijke situatie van belang, maar moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden van het 'oude' en het 'nieuwe' planologische regime, exclusief flexibiliteitsbepalingen. Bij de planologische vergelijking is voor de maximale invulling van de 'oude' planologie uitgangspunt de voor de eigenaar / gebruiker meest ongunstige denkbeeldige situatie. Daarbij is niet van belang of verwezenlijking van die planologische mogelijkheden daadwerkelijk heeft plaats gehad of zal gaan plaatsvinden.

Met andere woorden: er kan sprake zijn van een vergoeding voor planologisch toegestane ontwikkelingen die in de werkelijkheid niet zullen worden gerealiseerd. Dus ook als een naburige eigenaar geen gebruik maakt van

de verruimde beroep/bedrijf-aan-huis regeling voor sekswerk thuis, is dat onbenutte gebruik voor sekswerk als thuiswerk toch uitgangspunt voor de beoordeling van mogelijke planschade.

Ow: Voor de beoordeling van indirecte schade is voor de ‘oude’ situatie niet de maximale invulling van belang maar de feitelijke situatie. Dan wordt het toestaan van beroep/bedrijf-aan huis voor sekswerk niet vergeleken met wat er al toegelaten was (beroep/bedrijf-aan-huis voor bijvoorbeeld een huisartspraktijk) maar met de feitelijke situatie. Planologische gebruiksmogelijkheden die nimmer zijn benut worden dus niet ‘meegewogen’. De schadeoorzaak is niet het omgevingsplan maar het breed openbaar maken van de omgevingsvergunning resp. het starten van de (al dan niet omgevingsvergunningplichtige) activiteit.

2.3 ‘Oude’ planologische situatie

2.3.1 Geldende bestemmingsplannen

De meeste bestemmingsplannen in Utrecht bevatten in de Algemene gebruiksregels een bepaling dat het gebruik van of het laten gebruiken van onbebouwde gronden en/of bouwwerken ten behoeve van seksinrichtingen strijdig is met het bestemmingsplan.

In geldende bestemmingsplannen is het begrip aan-huis-verbonden bedrijf veelal aldus omschreven in artikel 1 Begrippen:

beroep of bedrijf dat in een woning wordt uitgeoefend waarvan de ruimtelijke uitwerking of uitstraling met de woonfunctie verenigbaar is en waarbij de woning in overwegende mate haar woonfunctie behoudt en degene die het beroep of het bedrijf uitoefent ten minste ook bewoner van de woning is; hieronder wordt in ieder geval niet verstaan: een detailhandelsvestiging, een afhaalzaak, een horecabedrijf, een belhuis en een (raam)prostitutiebedrijf; hieronder wordt onder andere wel verstaan: een kleinschalige voorziening ten behoeve van kinderopvang.

2.3.2 Bestemmingsplan Algemene regels Utrecht (2023)

▪ Aanleiding

Het bestemmingsplan Chw Bestemmingsplan Algemene regels Utrecht is een project dat ervoor moet zorgen dat het werken met het nieuwe instrument omgevingsplan makkelijker wordt.

▪ Uniformeren algemene regels

Voorafgaand aan het bestemmingsplan Algemene regels Utrecht (2023) heeft de gemeenteraad de bestemmingsplannen Veldhuizen en Voordorp-Voorveldsepolder vastgesteld met daarin een balans tussen regels die alleen op een bepaalde locatie werken en algemene regels. Dat heeft geleid tot vernieuwing en uitbreiding van de algemene regels en een vermindering van de locatiegebonden regels, een en ander in de geest van de Omgevingswet: minder regels, duidelijkere regels en de 'activiteiten' staan centraal.⁴

Met het bestemmingsplan Algemene regels Utrecht (2023) wordt een vervolgstap gezet in het uniformeren van de Utrechtse bestemmingsplannen. De algemene regels van de bestemmingsplannen Veldhuizen, Voordorp-Voorveldsepolder en Beurskwartier 1 gelden aldus nu voor vrijwel de hele gemeente.

⁴ Onder de Omgevingswet moeten de regels over de leefomgeving die in gemeentelijke verordeningen staan, zoals de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), te zijner tijd overgeheveld zijn naar het omgevingsplan. Hoofdstuk 3 APV bevat beleidsregels met betrekking tot seksinrichtingen en escortbedrijven.

▪ Bedrijf-aan-huis in bestemmingsplan Algemene regels Utrecht (2023)

Het bestemmingsplan Algemene regels Utrecht is op 2 februari 2023 vastgesteld door de raad van de gemeente Utrecht en vervolgens onherroepelijk geworden.

De gebruiksregels van het bestemmingsplan Algemene regels Utrecht zijn bepaald in art. 12 'Activiteiten in de woning, nieuwe woonruimte' van de planregels. In artikel 12.4 'Bedrijf-aan-huis' sub i is onder meer bepaald dat een bedrijf aan huis moet voldoen aan de voorwaarde dat het bedrijf-aan-huis geen seksinrichting is.

12.4 Bedrijf-aan-huis

1. Een bedrijf-aan-huis, met uitzondering van een bed-and-breakfast, voldoet aan de volgende voorwaarden:
 - a. het bedrijf-aan-huis past in een woonomgeving, wat onder meer blijkt uit het feit dat de activiteiten geen bijzondere verkeersbewegingen of parkeerdruk veroorzaken in vergelijking tot een normaal gebruik van de woning;
 - b. het totale vloeroppervlak van het bedrijf-aan-huis, de som van de oppervlaktes die bij de toepassing van de regels onder c, d en e gebruikt worden, bedraagt maximaal 60m²;
 - c. het bedrijf-aan-huis gebruikt maximaal een derde deel van het bruto vloeroppervlak van de woning of de bedrijfswoning;
 - d. het bijbehorend bouwwerk dat voor een bedrijf-aan-huis wordt gebruikt staat vrij, waarbij het bedrijf-aan-huis maximaal 40 m² van het bruto vloeroppervlak van het bijbehorend bouwwerk gebruikt;
 - e. in afwijking van de regel onder b kan een bedrijf-aan-huis maximaal 60 m² bruto vloeroppervlak van een bijbehorend bouwwerk gebruiken, als het bruto vloeroppervlak van het bijbehorende bouwwerk groter is dan 100 m²;
 - f. de bedrijfsactiviteiten worden binnen verricht;
 - g. de bedrijfsactiviteiten bestaan uit de uitoefening van een beroep of uit activiteiten van een bedrijf in de categorie A of B1 van de [Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving](#);
 - h. het bedrijf-aan-huis is geen inrichting waarvoor een omgevingsvergunning nodig is op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
 - i. het bedrijf-aan-huis is geen winkel, geen afhaalzaak, geen belhuis, geen horecabedrijf of seksinrichting.

(einde citaat)

Het begrip seksinrichting is gedefinieerd in artikel 1.53 Begrippen:

1.53 Seksinrichting

Een voor klanten toegankelijke ruimte of meerdere besloten ruimten in elkaars nabijheid, waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof dit bedrijfsmatig is, seksuele handelingen, al dan niet met een sekswerker, tegen vergoeding worden verricht.

2.3.3 Conclusie over de 'oude' planologische gebruiksmogelijkheden voor bedrijf-aan-huis

Op grond van Algemene gebruiksregels van diverse bestemmingsplannen is (was) het gebruik of laten gebruiken van onbebouwde gronden of bouwwerken voor sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis al aangemerkt als strijdig planologisch gebruik.

Op grond van artikel 12.4 sub i van het (paraplu)bestemmingsplan Algemene regels Utrecht (2023) is het gebruik of laten gebruiken van onbebouwde gronden of bouwwerken ten behoeve van seksinrichtingen aan te merken als strijdig planologisch gebruik.

2.4 ‘Nieuwe’ planologische situatie

2.4.1 Beleidsvoornemen planologisch verruimen gebruik beroep/bedrijf-aan-huis voor sekswerk

De gemeente Utrecht wenst de bestaande regeling voor een beroep/bedrijf-aan-huis te verruimen, waarbij sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis onder voorwaarden wordt toegestaan via een bestemmingsplan (Wro) resp. omgevingsplan (Ow).

2.4.2 Voorwaarden planologisch toestaan sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis

In woningen worden geen seksinrichtingen zoals bedoeld in de Utrechtse APV planologisch mogelijk gemaakt. De gemeente Utrecht beoogt om sekswerk in de vorm van een aan-huis-gebonden beroep toe te staan waarbij voldaan moet worden aan de volgende extra voorwaarden voor het uitoefenen van een beroep/bedrijf-aan-huis (voorwaarden worden nog verder uitgewerkt):

- de sekswerker staat ingeschreven op het woonadres van waaruit het werk plaatsvindt (bewoner van de woning);
- alleen een bewoner mag sekswerk uitvoeren in de woning (geen personeelsleden die elders wonen);
- de verdiensten die voortkomen uit het sekswerk komen uitsluitend ten goede aan de sekswerker;
- er is geen sprake van bemiddeling door een derde, met uitzondering van advertentiesites waarin de sekswerker zelf adverteert;
- er zijn geen uiterlijke kenmerken van het sekswerk zichtbaar aan de buitenkant van de woning (bijvoorbeeld door bepaalde verlichting of reclame-uitingen).

2.4.3 Planmaatregel voor verruiming gebruik beroep/bedrijf-aan-huis

De gemeente zal het verbod voor het uitvoeren van sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis laten vervallen in een nieuw bestemmingsplan (Wro) of omgevingsplan (Ow). Na drie jaar ‘proeftuin’ wordt gezien of deze regeling permanent blijft, wordt stopgezet of dat er een bijstelling van de regeling zal plaatsvinden.

2.4.4 Conclusie met betrekking tot de ‘nieuwe’ planologische mogelijkheden

De in procedure te brengen planmaatregel die sekswerk als thuiswerk (beroep/bedrijf-aan huis) onder voorwaarden planologisch mogelijk maakt, leidt tot een verruiming van de planologische mogelijkheden, waarop artikel 6.1 Wro resp. afd. 15.1 Ow van toepassing zijn.

3 Beantwoording (concept)vragen van gemeente Utrecht

3.1 Veroorzaakt de voorgestelde nieuwe situatie in Utrecht met een toevoeging van sekswerk als toegestaan beroep-aan-huis een kans op gegronde verzoeken om planschade / nadeelcompensatie?

Ja, een planmaatregel die leidt tot een verruiming van planologische mogelijkheden op naburige percelen vormt in het algemeen een grondslag voor een ontvankelijke aanvraag om tegemoetkoming in planschade resp. nadeelcompensatie.

a) Aanvraag om tegemoetkoming in schade ex art. 6.1 Wro

Er is sprake van een planologische verruiming van gebruiksmogelijkheden. Als aan de vereisten voor het in behandeling nemen van een aanvraag om tegemoetkoming in planschade is voldaan (en de planmaatregel is onherroepelijk) zal sprake zijn van een ontvankelijke aanvraag en moet beoordeeld worden of sprake is van een planologische wijziging die leidt tot een tegemoetkoming in planschade (Wro) resp. nadeelcompensatie (Ow). Daarbij moet ook rekening worden gehouden met een aftrek wegens normaal maatschappelijk risico en de eventuele voorzienbaarheid van de schadeoorzaak.

b) Beoordeling planologische wijziging

Voor de beoordeling van een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade (nadeelcompensatie) moet worden onderzocht of de aanvrager door de planologische verruiming in een nadeliger positie is komen te verkeren en daardoor schade lijdt.

Wro: Daarvoor moet het ‘nieuwe’ met het ‘oude’ planologische regime worden vergeleken waarbij niet de feitelijke situatie maatgevend is, maar wat maximaal op grond van het oude planologische regime kon worden gerealiseerd, ongeacht of verwezenlijking heeft plaatsgevonden (uitspraak van 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7254).

Bij de beoordeling van planschade door planologische ontwikkelingen op gronden van derden, moet worden uitgegaan van de voor de aanvrager meest ongunstige invulling van de (nieuwe) maximale planologische mogelijkheden voor die gronden.

Ow: Daarvoor moet ingeval van indirecte schade de verruiming van planologische mogelijkheden niet worden vergeleken met de ‘oude’ planologische mogelijkheden naar met de feitelijke situatie (zoals volgens de planologie feitelijk benut). Er wordt dus geen rekening gehouden met wat maximaal op grond van het oude planologische regime kon worden gerealiseerd. De inschatting van de schade sluit dus aan bij wat er in werkelijkheid verandert.

Bij de beoordeling of sprake is van een planologisch nadeliger situatie ten gevolge van een planologische wijziging, zijn slechts ruimtelijke gevolgen relevant; subjectieve elementen spelen daarbij geen rol.

Voor de beantwoording van de vraag of het nieuwe planologische regime overlast tot gevolg heeft, is slechts de overlast die inherent is aan het planologisch mogelijk gemaakte gebruik van belang (uitspraak van 28 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:214). Daarbij moet worden uitgegaan van het gebruik van het gebouw of de gronden door de doelgroep waarop het nieuwe planologische regime betrekking heeft (uitspraak van 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1251).

De jurisprudentie biedt geen grondslag voor tegemoetkoming in schade die het gevolg is van het mogelijk niet naleven van gebruikers van geldende wettelijke voorschriften of mogelijke uitwassen van hun gedrag (uitspraak van 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1251). Dus al dan niet handhavend optreden bij misdragingen heeft geen invloed op de omvang van eventuele schade: voor het beoordelen van de schade is alleen gedrag dat inherent is aan de planologische verruiming relevant.

De Wro en de Ow bieden geen grondslag voor vergoeden van immateriële schade zoals derving van woongenot als zelfstandige schadefactor. Minder woongenot wordt meegewogen in de waardebeoordeling van de betrokken woning.

c) Planologische vergelijking in tabel

De planologische vergelijking betreft de beroep/bedrijf-aan huis regeling in het geldende bestemmingsplan + het bestemmingsplan Algemene regels Utrecht (2023) met een verbod op het hebben van een seksinrichting in de woning enerzijds en de beoogde (permanente) planmaatregel waarin dat verbod voor een periode van (ten minste) drie jaar wordt opgeheven en sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis onder (extra) voorwaarden wordt toegestaan.

Zie voorts de gebruiksmogelijkheden voor logies: bed-and-breakfast en particuliere vakantieverblijf.

Wro: voor de beoordeling van planschade is de planologische vergelijking maatgevend.

Ow: voor nadeelcompensatie (Ow) is de 'oude' situatie de feitelijke situatie, dus zoals conform de planologie feitelijk benut.

De planologische vergelijking laat zich in een tabel schematisch als volgt beknopt weergeven:

Bestemmingsplan Algemene regels Utrecht (2023) ⁵	Bestemmingsplan (of omgevingsplan) waarin verbod op een seksinrichting als beroep/bedrijf-aan huis verval
<i>Gebouwen en locaties gebruiken bestemmingsplan Algemene regels Utrecht (2023)⁶</i> Art. 12.4 Bedrijf-aan-huis Een bedrijf-aan-huis, m.u.v. bed-and-breakfast, voldoet aan de volgende voorwaarden: - het bedrijf-aan-huis past in een woonomgeving, wat onder meer blijkt uit het feit dat de activiteiten geen bijzondere verkeersbewegingen of parkeerdruk veroorzaken in vergelijking tot een normaal gebruik van de woning; - totale vloeroppervlak bedrijf-aan-huis, de som van de oppervlaktes die bij de toepassing van de regels onder c, d en e gebruikt worden, bedraagt max. 60m²; - het bedrijf-aan-huis gebruikt max. 1/3 deel van het bruto vloeroppervlak van de woning of de bedrijfswoning; - het bijbehorend bouwwerk dat voor een bedrijf-aan-huis wordt gebruikt staat vrij, waarbij het bedrijf-aan-huis max. 40 m² van het bruto vloeroppervlak van het bijbehorend bouwwerk gebruikt; - in afwijking van de regel onder b kan een bedrijf-aan-huis max. 60 m² bruto vloeroppervlak van een bijbehorend bouwwerk gebruiken, als het bruto vloeroppervlak van het bijbehorende bouwwerk groter is dan 100 m²; - de bedrijfsactiviteiten worden binnen verricht; - de bedrijfsactiviteiten bestaan uit de uitoefening van een beroep of uit activiteiten van een bedrijf in de categorie A of B1 van de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving;	<i>Gebouwen en locaties gebruiken</i> <u>Idem linkerkolom met uitzondering van het bepaalde in art. 12.4 sub i en de extra voorwaarden (sub j):</u> - het bedrijf-aan-huis is geen winkel, geen afhaalzaak, geen belhuis, geen horecabedrijf; - een seksinrichting als bedrijf-aan-huis is toegestaan onder de volgende extra voorwaarden: - de sekswerker staat ingeschreven op het woonadres van waaruit het werk plaatsvindt (bewoner van de woning); - alleen een bewoner mag sekswerk uitvoeren in de woning (geen personeelsleden die elders wonen); - de verdiensten die voortkomen uit het sekswerk komen uitsluitend ten goede aan de sekswerker; - er is geen sprake van bemiddeling door een derde, m.u.v. advertentiesites waar sekswerker zelf adverteert; - er zijn geen uiterlijke kenmerken van het sekswerk zichtbaar aan de buitenkant van de woning (bijvoorbeeld door bepaalde verlichting of reclame-uitingen).

⁵ Planologische mogelijkheden vermeld voor zover van toepassing op beroep/bedrijf-aan huis.

⁶ Hoofdstuk 4 van bestemmingsplan Algemene regels Utrecht (2023), art. 11 Activiteiten die niet zijn toegestaan resp. art. 12 Activiteiten in de woning, nieuwe woonruimte waarvan vermeld art. 12.4 Bedrijf-aan-huis en art. 12.5 Logies: bed-and-breakfast en particuliere vakantieverblijf..

h. het bedrijf-aan-huis is geen inrichting waarvoor een omgevingsvergunning nodig is op grond van art. 2.1, eerste lid, onder e, Wabo; i. het bedrijf-aan-huis is geen winkel, geen afhaalzaak, geen belhuis, geen horecabedrijf of seksinrichting. <i>Voorbeelden bedrijf in cat. A of B1 Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving</i> • Reparatie t.b.v. particulieren (excl. auto's en motorfietsen) (A) • Computerservice- en informatietechnologiebureaus e.d. (A) • Sociale werkvoorziening (B1) • Aannemersbedrijf met werkplaats, b.o. < 1.000 m² (B1) • Handel in auto's en motorfietsen, reparatie- en servicebedrijven (B1) • Kleine drukkerijen en kopieerinrichtingen (B1) • Taxibedrijven (B1) • Plantsoenendiensten en hoveniersbedrijven, b.o. < 500 m² (B1) Art. 12.5 Logies: bed-and-breakfast en particuliere vakantieverhuur - <u>Bed-and-breakfast</u> Logies aanbieden in een woning in de vorm van een bed-and-breakfast is onder de volgende voorwaarden toegestaan: - de bed-and-breakfast wordt gedreven door de hoofdbewoner of door een volwassen bewoner die hoort tot het huishouden van de hoofdbewoner; - de hoofdbewoner houdt minimaal 50% van de woning in gebruik voor zijn huishouden en - de hoofdbewoner of een volwassen bewoner die hoort tot het huishouden van de hoofdbewoner is in de woning aanwezig als er gasten zijn. - <u>Particuliere vakantieverhuur</u> Een hoofdbewoner of een volwassen bewoner die hoort tot het huishouden van de hoofdbewoner mag logies in een woning aanbieden in de vorm van particuliere vakantieverhuur onder de volgende voorwaarden: - het aantal nachten verhuur bedraagt per kalenderjaar niet meer dan 60 nachten en - per nacht biedt een woning onderdak aan max. 6 personen, of, als het kadastraal woonoppervlak van de woning groter is dan 200m² b.v.o., aan max. 8 personen.	
--	--

d) Beoordeling planologisch nadeel

De verruiming van de gebruiksmogelijkheden met sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis leidt voor naburige percelen in beginsel tot een planologisch nadeliger situatie.

Dan moet beoordeeld worden of dat planologisch nadeel leidt tot waardevermindering voor in de invloedssfeer van die planologische verruiming gelegen woningen c.a. Niet elk planologisch nadeel leidt tot schade.⁷ En

⁷ AbRS 08-09-2010 inzake gemeente Woudrichem (ECLI:NL:RVS:2010:BN6181).

rekening houdend met de aftrek wegens normaal maatschappelijk risico leidt een waardevermindering niet altijd tot een tegemoetkoming in de schade ex art. 6.1 Wro of nadeelcompensatie volgens art. 15.1 Ow. Eventueel kan een schadeoorzaak (deels) voorzienbaar zijn.

e) Omvang planologisch nadeel

Wro: Gelet op de al toegelaten activiteiten volgens de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving was een beroep/bedrijf-aan-huis met een publiekaantrekkende werking en gedurende 24 uur per etmaal planologisch al mogelijk. Evenmin staat de geldende planologie in de weg aan een beroep/bedrijf-aan-huis door zogenaamde vrije beroepsbeoefenaren (huisartsenpraktijk etc.). Gelet op de extra voorwaarden waaronder sekswerk als beroep/bedrijf-aan huis planologisch mogelijk zal worden, zal het nadelige effect daarvan in vergelijking met de beroep/bedrijf-aan huis activiteiten die planologisch al toegelaten waren, beperkt zijn. Met name de mogelijkheid om gedurende 24 uur per etmaal, dus ook 's nachts, sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis uit te oefenen kan worden aangemerkt als een planologische verzwaring in vergelijking met wat planologisch al is toegestaan.

Ow: de nieuwe planologie wordt vergeleken met de feitelijk planologisch benutte situatie en niet met wat planologisch (maximaal) mogelijk zou zijn geweest.

Wro en Ow: Voor de schadebeoordeling zijn alleen ruimtelijke gevolgen relevant zijn. Subjectieve elementen zoals een negatieve gevoelswaarde bij een bestemming, mogen geen rol spelen, de subjectieve beleving van een impopulaire bestemming is niet relevant (**Wro:** zie onder meer de uitspraak van 13 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3020 r.o. 4.1, de overzichtsuitspraak van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582, r.o. 2.12 en de uitspraak van 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2208, r.o. 7.2).

Opmerking: niet onaannemelijk is dat een makelaar/taxateur bij de taxatie van een woning het gebruik van een naburige woning voor sekswerk als beroep/bedrijf-aan huis zal aanmerken als een waardedrukkend effect omdat sommige aspirant-kopers daarbij een negatieve gevoelswaarde hebben.

Wro: Anderzijds kan de feitelijke meest ongunstige invulling van andere – planologisch al toegelaten – bedrijven-aan-huis zoals in de tabel sub c) weergegeven evenzeer een negatieve gevoelswaarde geven.

Wro en Ow: Ook persoonlijke omstandigheden zoals een buurwoning met daarin een zeer luidruchtig groot gezin en blaffende huisdieren, kunnen een waardedrukkend effect hebben of leiden tot het afhaken van aspirant-kopers. Dit is niet van belang voor de beoordeling van planologische schade maar kan effect hebben op de waardebepaling.

Ten aanzien van mogelijke bezoekers van sekswerkers aan huis gedurende de nacht acht de adviseur van belang dat de rust in de straat ook kan worden verstoord door het thuiskomen (zoals per bromfiets) van oudere scholieren/studenten of buurtgenoten die in ploegendienst werkzaam zijn.

3.2 Zo ja, op welke wijze kunnen we het risico en gegronde verzoeken en de hoogte ervan beperken?

De regeling voor sekswerk als beroep/bedrijf-aan huis zal worden opgenomen in een bestemmingsplan (Wro) of omgevingsplan (Ow), dus een planologische regeling met een permanent karakter.

Opdrachtgever heeft aangegeven dat de door de gemeente beoogde verruiming van de beroep/bedrijf-aan-huis regeling zich niet leent voor een systeem waarin het bevoegd gezag op grondslag van een zodanige aanvraag een planologische omgevingsvergunning verleent; de beoogde verruiming voldoet evenmin aan de voorwaarden voor tijdelijk bestemmen.

Wro en Ow bevatten bepalingen over actieve risicoaanvaarding.

Wro: Als het daartoe bevoegde bestuursorgaan de voorgenomen planologische verruiming openbaar maakt kan voor kopers die hun onroerende zaak kochten na die bekendmaking sprake zijn van voorzienbaarheid van de schadeoorzaak. De koopdatum (en niet de datum van eigendomsverkrijging) is daarvoor maatgevend.

Opmerking: Bekendmaking via media – zoals in het NOS-journaal – of via bijvoorbeeld gemeentelijke informatieve inloopavonden, kwalificeert niet als door het bevoegd orgaan gepubliceerde concrete beleidsvoornemens (uitspraak van 17 mei 2017, (ECLI:NL:RVS:2017:1293, r.o. 5.2).

Ow: Nieuwe omgevingsplannen kennen niet de afwijkingsbevoegdheid, waardoor het ‘creëren’ van voorzienbaarheid op grond van een afwijkingsbevoegdheid niet mogelijk is.

3.3 Zo ja, op welke gemiddeld bedrag per woning wordt de planschade geschat?

In de uitspraken inzake gemeente Lichtenvoorde⁸ worden voor waardevermindering ten gevolge van een planologisch nadeliger situatie de volgende kwalificaties⁹ genoemd:

1. ‘enigszins nadeliger’ → waardevermindering 0-5% van de waarde
2. ‘zwaar’ → waardevermindering tussen 5-10% van de waarde
3. ‘bovenmatig’ → waardevermindering meer dan 10% van de waarde

Wro: Het effect van een planologisch nadeliger situatie op de waarde van een woning c.a. is onder meer afhankelijk van de aard en omvang van het planologisch nadeel in vergelijking met wat er onder het ‘oude’ planologische regime al was toegelaten, zie paragraaf 3.1 onder c) van deze Notitie.

Uit de planologische vergelijking volgt dat de planologische verzwarende tamelijk beperkt is in vergelijking met wat al toegestaan is voor beroep/bedrijf-aan-huis, daarbij ook rekening houdend met een beroep/bedrijf-aan-huis door vrije beroepsbeoefenaren (huisarts, fysiotherapeut etc.) en overig gebruik zoals logies en vakantieverhuur. Bij de beoordeling van de planologische verzwarende is van belang dat subjectieve elementen zoals een mogelijke negatieve gevoelswaarde bij sekswerk als thuiswerk, volgens vaste jurisprudentie buiten beschouwing moeten blijven.

Dan lijkt aannemelijk dat de waardevermindering van betrokken onroerende zaken als gevolg van de planologische verruiming waardoor sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis mogelijk wordt als planologisch ‘enigszins nadeliger’ kwalificeert. In dat geval is de waardevermindering kleiner dan 5% van de waarde onder de ‘oude’ planologie waarin sekswerk als beroep/bedrijf aan-huis verboden was.

⁸ AbRS 28-04-2004 inzake gemeente Lichtenvoorde (ECLI:NL:RVS:2004:AO8488 en ECLI:NL:RVS:2004:AO8492); zie ook AbRS 20-05-2009 inzake gemeente Roermond (ECLI:NL:RVS:2009:BI4520). Zie voorts de annotatie van J.W. van Zundert bij AbRS 09-04-2003 inzake Kinderdagverblijf Waterland (ECLI:NL:RVS:2003:AF7017).

⁹ Genoemde schadeklassen zijn **uitsluitend ter controle** (ECLI:NL:RVS:2018:821, r.o. 23.3); de waarde moet worden getaxeerd daags voor en op de peildatum.

Daarbij acht de adviseur van belang dat sprake is van één schadefactor (uitbreiding beroep-aan-huis) en dat aannemelijk is dat die uitbreiding overwegend plaatsvindt in een binnenstedelijke omgeving waardoor van volledig ongestoord woongenot al geen sprake was (zie ECLI:NL:RBBRE:2012:BY2914 r.o. 6.2).

Ow: Het effect van een planologisch nadeliger situatie op de waarde van een woning c.a. is onder meer afhankelijk van de aard en omvang van het planologisch nadeel in vergelijking met wat er onder het ‘oude’ planologische regime feitelijk planologisch was benut.

Dan is afhankelijk van die feitelijk benutte planologische mogelijkheden (was er bijvoorbeeld feitelijk een woning resp. een huisartsenpraktijk gevestigd in de woning waar nu sprake is van de activiteit sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis?) sprake van een grotere resp. een meer beperkte planologische verzwarende. Daarbij is van belang dat subjectieve elementen zoals een mogelijke negatieve gevoelswaarde bij sekswerk als thuiswerk, volgens vaste jurisprudentie buiten beschouwing blijven (zie onder meer ECLI:NL:RVS:2013:2111 r.o. 5). Dat geldt ook voor gedrag van mensen (zoals misdragingen) dat niet inherent is aan de planologische verruiming (ECLI:NL:RVS:2013:BZ1251 r.o. 5.1).

Dan lijkt aannemelijk dat de waardevermindering van betrokken onroerende zaken als gevolg van de planologische verruiming waardoor sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis mogelijk wordt overwegend als planologisch ‘enigszins nadeliger’ en meer incidenteel als planologisch ‘zwaar’ kwalificeert. Dat betekent dat de waardevermindering van betrokken woningen overwegend niet groter zal zijn dan (maximaal) 5% van de ‘oude’ waarde vóór de planologische verruiming.

3.4 Valt de hoogte van deze verwachte planschade binnen het algemeen maatschappelijk risico?

Voor de omvang van de aftrek wegens normaal maatschappelijk risico is van belang of de planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de aanvrager 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.

Sinds 1 oktober 2000 is het bordeelverbod opgeheven. De kern van het beleid dat de overheid toen invoerde, en dat thans nog geldt, houdt in dat (exploitatie van) vrijwillige prostitutie door meerderjarigen legaal is. Die legalisering heeft de meeste gemeenten in Nederland geen aanleiding gegeven om sekswerk planologisch toe te staan in de vorm van een beroep/bedrijf-aan-huis (situatie 2023).

Dat geldt ook voor Utrecht, waar op basis van een analyse van een webcrawler in 2021, meldingen en constatering van de gemeente Utrecht, een redelijke aanname kon worden gedaan dat er rond de 400-500 sekswerkers actief zijn in en vanuit Utrecht. De schatting is dat tenminste twee derde van deze groep thuiswerkt en dat het thuiswerk de laatste tijd is toegenomen.¹⁰

¹⁰ Bron: Rapport ‘Sekswerk in Utrecht. Openlijk, anoniem en nooit ongezien’, Advies commissie Sorgdrager, ongedateerd, aangeboden aan de gemeenteraad op 20 september 2022, p. 29.

Andere beroep/bedrijf-aan-huis activiteiten met grotendeels vergelijkbare ruimtelijke effecten (publiek- en verkeersaantrekkende werking van bijvoorbeeld een huisartsenpraktijk in een woning, of van bedrijvigheid als genoemd in paragraaf 2.2 van deze Notitie) zijn van oudsher planologisch toestaan in Utrecht.

Dan is de vraag of, en zo ja in hoeverre, de rechter oordeelt dat het toestaan van sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis is aan te merken als een normale maatschappelijk ontwikkeling die in de lijn der verwachting lag.

Wro: De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in de uitspraak van 3 november 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2402) voor het bepalen voor de hoogte van de drempel handvatten geven – hoe de omvang van de aftrek wegens normaal maatschappelijk risico te bepalen.

- Als de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gedurende een reeks van jaren gevoerde ruimtelijke beleid past is een aftrek van 5% van de waarde van de onroerende zaak aangewezen.
- Als aan één van beide indicatoren maar voor een deel wordt voldaan, is het hanteren van een aftrek van 4% in beginsel aangewezen.
- Als aan één van beide indicatoren in zijn geheel niet wordt voldaan of indien aan beide indicatoren deels wordt voldaan, is het hanteren van een aftrek van 3% in beginsel aangewezen.
- Als slechts aan één van beide indicatoren voor een deel wordt voldaan, of indien aan beide indicatoren in het geheel niet wordt voldaan, is in beginsel het toepassen van de wettelijke minimumaftrek van 2% aangewezen.

Wro: Er is geen sprake van langjarig beleid: het bestemmingsplan Algemene regels Utrecht met een verbod op sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis is op 3 februari 2023 vastgesteld door de gemeenteraad.

Het toestaan van sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis sluit aan bij andere toegelaten beroep/bedrijf-aan-huis activiteiten, waaronder ook het vanuit huis werken door vrije beroepsbeoefenaren.

Gelet daarop lijkt een aftrek wegens normaal maatschappelijk risico van 3% passend ingeval de rechter zou oordelen dat het planologisch toelaten van sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis is aan te merken als een ontwikkeling die in de lijn der verwachting lag. Zo niet, dan geldt voor indirecte planschade de wettelijke minimumaftrek van 2% (dwingendrechtelijke bepaling in art. 6.2 Wro).

Ow: In art. 15.7 Ow wordt ingeval van indirecte planschade bestaande uit een permanente waardevermindering een vaste aftrek van 4% toegepast van de waarde van de betrokken onroerende zaak direct voor het ontstaan van de schadeoorzaak.

Voor andere vormen van schade waaronder directe schade (zoals bij inkomensschade voor sekswerkers als de planologische verruiming voor sekswerk als beroep aan huis zou worden teruggedraaid) blijft de algemene regel van art. 4:126 Awb gelden en zal de omvang van het maatschappelijk risico steeds van geval tot geval vastgesteld moeten worden. Dan kan de aftrek wegens normaal maatschappelijk risico dus kleiner zijn dan 4%.

3.5 Is er nog een beheermaatregel denkbaar betreffende de voorzienbaarheid van sekswerk als beroep aan huis?

Zoals eerst beleid vaststellen en openbaar maken, waarin sekswerk als legaal thuiswerk wordt gezien. En daarna pas dit beleid gaan verwerken in een ruimtelijk plan (inclusief zienswijzenprocedure) met bijbehorende procedure. Na vaststelling volgt eventueel nog een beroepsfase.

Wro: De voorzienbaarheid van een planologische wijziging moet worden beoordeeld aan de hand van het antwoord op de vraag of op het moment van de aankoop van de betrokken onroerende zaak, voor een redelijk denkend en handelend koper, aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse in ongunstige zin zou veranderen. Volgens vaste jurisprudentie wordt een aanvrager geacht de ten tijde van zijn aankoop geldende planologische mogelijkheden te verdisconteren in zijn aankoopprijs (uitspraak van 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1375).

Voorts kan een planologische verandering voorzienbaar zijn omdat ten tijde van de koop van het eigen perceel sprake was van een concreet beleidsvoornemen dat openbaar is gemaakt door het daartoe bevoegde bestuursorgaan. Daarvoor is niet vereist dat een dergelijk beleidsvoornemen een formele status heeft.

Opmerking: Bekendmaking via andere media – zoals tijdens inspraakavonden resp. via krantenberichten of het NOS-journaal – kwalificeert niet als door het bevoegd orgaan openbaar gemaakt c.q. gepubliceerd beleid..

Het bestemmingsplan Algemene regels Utrecht bevat een verbod op sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis en er is geen provinciaal of rijksbeleid met betrekking tot het toestaan van sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis. Dan zal pas sprake zijn van eventuele verwijtbare voorzienbaarheid voor aanvragers om tegemoetkoming in planschade die hun onroerende zaak kochten nadat het beleidsvoornemen om sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis planologisch toe te staan door het daartoe bevoegde bestuursorgaan openbaar bekend is gemaakt.

Ow: In de Omgevingswet is de regeling van de actieve risicoaanvaarding gehandhaafd.

Opmerking: Ingeval het ‘tijdelijke’ karakter van het nieuwe bestemmingsplan (Wro) resp. omgevingsplan (Ow) gelet op de proeftuin van drie jaar en de eventuele beëindiging van het gebruik voor sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis uiteengezet wordt in de toelichting van het bestemmingsplan/omgevingsplan, zou er mogelijk twijfel kunnen ontstaan aan de goede ruimtelijke onderbouwing van het nieuwe bestemmingsplan/omgevingsplan.

Kostenbeheersmaatregel: Niet onaannemelijk is dat de advieskosten van de adviseur die de gemeente adviseert of sprake is van planologisch nadeel dat voor een tegemoetkoming in planschade of nadeelcompensatie in aanmerking komt, zeer fors zullen zijn.

Wro: de gemeente is verplicht een externe onafhankelijke deskundig adviseur in te schakelen. Op grond van art. 6.4a Wro kan in essentie alleen de toegekende tegemoetkoming in planschade worden verhaald op degene die verzocht om planologische medewerking.

Ow: geen verplichting om een externe onafhankelijke deskundig adviseur in te schakelen. In artt. 13.3c en 13.3d Ow kunnen naast de toegekende nadeelcompensatie ook de ‘daarmee samenhangende kosten’ verhaald

worden op degene die verzocht om planologische medewerking. Niet duidelijk is welke samenhangende kosten worden bedoeld: mogelijk vallen daaronder de wettelijke rentevergoeding over de nadeelcompensatie, de deskundigenkosten van de aanvrager en de eigen kosten van het bestuursorgaan.

3.6 Zijn er nog verschillen tussen de situatie voor 1 januari 2024 en de situatie na deze datum wanneer de Omgevingswet in werking is getreden?

Ja, zie de diverse onderdelen in deze Notitie onder **Wro** resp. **Ow**.

Dat betreft met name de planologische vergelijking, de datum waarop de aanvraag/verzoek om tegemoetkoming/nadeelcompensatie kan worden ingediend, de aftrek wegens normaal maatschappelijk risico, de verhaalbaarheid van kosten.

3.7 Zijn er nog overige adviezen om planschade / nadeelcompensatie te voorkomen?

▪ Keuze voor planmaatregel onder Wro of onder Ow

Zie de in deze Notitie behandelde items.

Korte samenvatting van enkele aspecten voor beoordeling van planologische schade onder Wro en Ow:

Bestemmingsplan (Wro)	Omgevingsplan (Ow)	Meer/minder schaderisico
Nieuwe regeling vergelijken met wat (fictief) planologisch al mogelijk was onder de 'oude' planologie, maximale invulling	Nieuwe regeling vergelijken met wat feitelijk conform planologie is benut → uitgaan van 'werkelijke' (planologisch legale) feitelijke situatie	Meer schaderisico onder Ow
Tegemoetkoming in planschade mogelijk op basis van onherroepelijk bestemmingsplan, ook als sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis niet feitelijk wordt gerealiseerd	Verzoek om nadeelcompensatie pas mogelijk als omgevingsvergunning voor activiteit breed bekend is gemaakt of wanneer niet-omgevingsvergunningplichtige activiteit is gestart	Minder schaderisico onder Ow want alleen nadeelcompensatie na start/verrichten activiteit en niet voor 'theoretische' schade
Aftrek NMR ¹¹ 2% - max. 3% voor indirecte planschade bij planologisch toestaan sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis (geen wettelijke maximum aftrek NMR)	Vaste aftrek NMR voor indirecte schade (nadeelcompensatie) is 4%	Onder Ow hogere aftrek NMR
Alleen tegemoetkoming in planschade is verhaalbaar ex art. 6.4a Wro	Nadeelcompensatie en daarmee samenhangende kosten zijn verhaalbaar ex art. 13.3c/13.3d Ow	Meer kostenverhaal mogelijk onder Ow

¹¹ NMR = normaal maatschappelijk risico.

▪ Legalisatie achteraf

Ingeval van planologische legalisatie van met het bestemmingsplan strijdig gebruik waartegen de gemeente niet meer handhavend kan optreden – is dat gebruik geen gevolg van het ‘nieuwe’ bestemmingsplan (Wro) resp. Omgevingsplan (Ow): het gebruik bestond immers al.

Dat lijkt hier niet aan de orde, onder meer bij gebreke van registratie van de bestaande sekswerkers-aan-huis, mogelijk (mede) als gevolg van het tot dusverre geldende verbod op sekswerk als beroep aan huis..

▪ Verrekenbare planologische voor- en nadelen

De nadelige en voordelige effecten van een planologische maatregel mogen voor de beoordeling of sprake is van planschade worden gecompenseerd. Voor compensatie van planologische voor- en nadelen is in het algemeen vereist dat deze uit één en dezelfde planologische maatregel voortkomen.¹²

Het verruimen van planologisch gebruik voor sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis voor woningen/percelen van derden maar ook voor de eigen woning/perceel, is gelet op de aard van die planologische verruiming niet aan te merken als een verrekenbaar planologisch voordeel.

3.8 Veroorzaakt het op een later moment – na beëindiging van de proeftuin - niet meer toestaan van sekswerk als beroep aan huis een kans op gegronde verzoeken om planschade / nadeelcompensatie?

Hier zijn twee situaties denkbaar:

- 1) Het is niet meer mogelijk om sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis te beginnen.
- 2) Sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis is niet meer positief bestemd en kan worden voortgezet onder overgangsrecht.

Ad 1) het is niet meer mogelijk om sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis te beginnen.

Wro: In twee uitspraken van 23 februari 2022 (ECLI:NL:RVS: 2022:570 en ECLI:NL:RVS:2022:549) bevestigt de Afdeling bestuursrechtspraak de al eerder ingezette ‘Oost-Gelre-lijn’ met betrekking tot tijdelijk genoten planologisch voordeel. Bij het vervallen van dergelijke mogelijkheden is er niet gauw een aanspraak op een tegemoetkoming in planschade. De omstandigheid dat een aanvrager slechts korte tijd het planologische voordeel heeft kunnen benutten acht de Afdeling niet relevant.

Gemist voordeel uit niet aangevangen bedrijfsvoering komt in beginsel niet voor een tegemoetkoming in aanmerking.

Ow: Afd. 15.1 Ow bevat een bijzondere bepaling over passieve risicoaanvaarding. In art. 15.6 Ow is bepaald dat de eigenaar het risico op het ontstaan van schade als gevolg van (onder meer) een voor hem negatieve wijziging van het omgevingsplan heeft aanvaard wanneer aan een drietal voorwaarden wordt voldaan:

¹² AbRS 07-04-2004 inzake gemeente Den Haag (ECLI:NL:RVS:2004:AO7105); AbRS 13-08-2008 inzake gemeente Apeldoorn (ECLI:NL:RVS:2008:BD9976).

1. ten minste een jaar voorafgaand aan de wijziging is het voornemen daartoe gepubliceerd conform art. 3:12 Awb;
2. gedurende drie jaar onmiddellijk voorafgaand aan die publicatie is geen activiteit verricht in overeenstemming met de voorschriften die voor de wijziging van toepassing waren, en
3. na kennisgeving is een dergelijke activiteit evenmin verricht en zijn ook geen voorbereidingen getroffen om dat te doen.

Uit de MvT blijkt dat de vraag of na de kennisgeving voorbereidingen zijn getroffen als bedoeld in art. 15.6 onder c Ow beantwoord moet worden op basis van de huidige rechtspraak¹³.

Ad 2) Sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis is niet meer positief bestemd en kan worden voortgezet onder overgangsrecht.

Wro: Afd. 6.1 Wro bevat geen specifieke bepalingen over overgangsrecht. Als bestaand gebruik onder het overgangsrecht wordt gebracht in plaats van dit gebruik toe te staan op basis van een positieve bestemming is de kans beperkt dat daardoor sprake zal zijn van een tegemoetkoming wegens (inkomens)schade. Op grond van het overgangsrecht mag dit gebruik immers juist worden voortgezet.

3.9 Wat zou in dat geval het antwoord zijn op de hierboven gestelde vragen in par. 3.2 t/m 3.8

Dat is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval (mogelijkheid voortgezet gebruik op overgangsrecht en bedrijfsvoering).

Ingeval sprake is van het niet langer planologisch toestaan van sekswerk als beroep aan huis met als gevolg het daadwerkelijk beëindigen van sekswerk als beroep aan huis kan sprake zijn van inkomensschade die voor nadeelcompensatie in aanmerking kan komen.

Voor toekomstige inkomensschade is gebruikelijk dat de schade per jaar wordt bepaald aan de hand van meerdere jaarstukken of extrapolatie op basis van jaarstukken en/of branchegegevens. De schade wordt gekapitaliseerd vergoed naar analogie van de systematiek van de onteigeningswet (maximale kapitalisatiefactor voor een eigenaar/gebruiker is factor 10).

3.10 Kan het opnemen van aanvullende voorwaarden een beperkende werking hebben op nadeelcompensatie?

De gemeente zal aan het planologisch toestaan van sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis een aantal extra voorwaarden verbinden. Om het schaderisico te verkleinen zouden de volgende aspecten nog aandacht c.q. regelgeving behoeven in de vorm van extra voorwaarden in de planologische regeling:

- restricties aan het aantal locaties waar sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis wordt uitgeoefend om clustering te voorkomen (vergelijk: clustering op de Amsterdamse ‘Wallen’); een dergelijke regulering is voor andere bedrijfsactiviteiten al niet ongebruikelijk (voorbeeld: max. X horecaondernemingen per bestemmingsvlak Centrum);
- gebruik voor sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis niet toestaan in de nachtelijke uren.

¹³ Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 3, p. 242.

- 3.11 Er wordt nu gedacht aan het aanpassen van de regeling in het bestemmingsplan /omgevingsplan voor een periode van 3 jaar. Tijdens deze periode zal er monitoring plaatsvinden en na deze periode wordt bepaald of de regeling voor sekswerk blijft behouden, wordt aangepast of dat sekswerk in de woning weer verboden wordt. Is deze optie gelet op het aspect nadeelcompensatie wel of niet aan te bevelen en waarom wel of niet?**

Opdrachtgever heeft aangegeven dat het mogelijk tijdelijke karakter van de planologische regeling (proeftuin van drie jaar) een belangrijk punt zal zijn in de onderbouwing en besluitvorming, maar dat de beoogde planologische maatregel permanent van aard zal zijn. Er is dus sprake van een (permanent) bestemmingsplan (Wro) resp. omgevingsplan (Ow). Dan is dat het uitgangspunt voor de schadebeoordeling.

Zie voor directe schade ingeval van beëindigen van het planologisch toestaan van sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis bovenstaande paragraaf 3.9.

4 RECAPITULATIE

Het planologisch mogelijk maken van sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis kan leiden tot waardevermindering van naburige woningen/percelen. De schaderegeling voor planschade in art. 6.1 Wet ruimtelijke ordening geeft andere uitkomsten dan de schaderegeling voor nadeelcompensatie in art. 15.1 Omgevingswet, omdat de grondslag voor deze respectievelijke schaderegelingen wezenlijk verschilt.

Dat betreft met name de planologische vergelijking (maximale planologische mogelijkheden oude planologie versus werkelijke situatie), het tijdstip waarop een aanvraag/verzoek om schaderegeling kan worden ingediend (na onherroepelijk worden bestemmingsplan versus per aanvang activiteit), de aftrek wegens normaal maatschappelijk risico ingeval van indirecte schade (percentage tussen 2% en 5% versus vaste aftrek van 4%) en kostenverhaal op de initiatiefnemer van de planologische wijziging/activiteit (alleen tegemoetkoming in planschade versus nadeelcompensatie en daarmee samenhangende kosten). Zie ook de schematische weergave in paragraaf 3.7 van deze Notitie.

Alles wegende lijkt aannemelijk dat de schadebeoordeling volgens art. 15.1 e.v. Omgevingswet (nadeelcompensatie) per saldo schadebeperkend is in vergelijking met de schadebeoordeling volgens art. 6.1 e.v. Wet ruimtelijke ordening (planschade), met de kanttekening dat sommige aspecten van schadebeoordeling op grond van art. 15.1 e.v. Omgevingswet nog nadere duiding moeten krijgen via rechterlijke uitspraken.

Dan verdient het overweging om de planologische verruiming voor sekswerk als beroep/bedrijf-aan-huis in procedure te brengen onder het regime van de Omgevingswet.

Ten Have Advies v.o.f.

Onteigening, planschade, nadeelcompensatie, erfpacht en taxaties o.g.

Mr. T. ten Have