

RISICOANALYSE PLANSCHADE

met betrekking tot het bestemmingsplan
“Bijsterhuizen, 1^e correctieve herziening” in
de gemeente Wijchen.

Opdracht
Datum
Adviseur
Referentie

3732471
februari 2019
mr. drs. C.M.L. van der Lee KRMT
2016-04 indirecte planschade

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	3
1.1	Opdracht.....	3
1.2	Ontvangen / gebruikte stukken	3
1.3	Plangebied	3
2	WETGEVING EN JURISPRUDENTIE	4
2.1	Wet ruimtelijke ordening	4
2.2	Rechtspraak	4
2.3	Specifieke overwegingen met betrekking tot afwijkingsbevoegdheden	5
3	OUDE PLANOLOGIE	7
4	VIGERENDE PLANOLOGIE.....	8
5	NIEUWE PLANOLOGIE	9
6	BEOORDELING (RESTEREND) PLANSCHADERISICO	10
6.1	Beoordeling mutaties door bestemmingsplan “Bijsterhuizen”	10
6.2	Beoordeling mutaties door bestemmingsplan “Bijsterhuizen, 1 ^e correctieve herziening”	11
7	CONCLUSIE.....	12

1 INLEIDING

1.1 Opdracht

De gemeente Wijchen, nader te noemen: “opdrachtgever”, heeft de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken te Rotterdam, hierna afgekort tot SAOZ, gevraagd een advies planschade uit te brengen met betrekking tot het bestemmingsplan “Bijsterhuizen, 1^e correctieve herziening”, dat zich in het stadium van ontwerp bevindt. Het advies dient zich te richten op de vraag, of met het ontwerpbestemmingsplan de eerder door ons geconstateerde nadelige effecten van het thans vigerende bestemmingsplan “Bijsterhuizen” al dan niet zijn weggenomen.

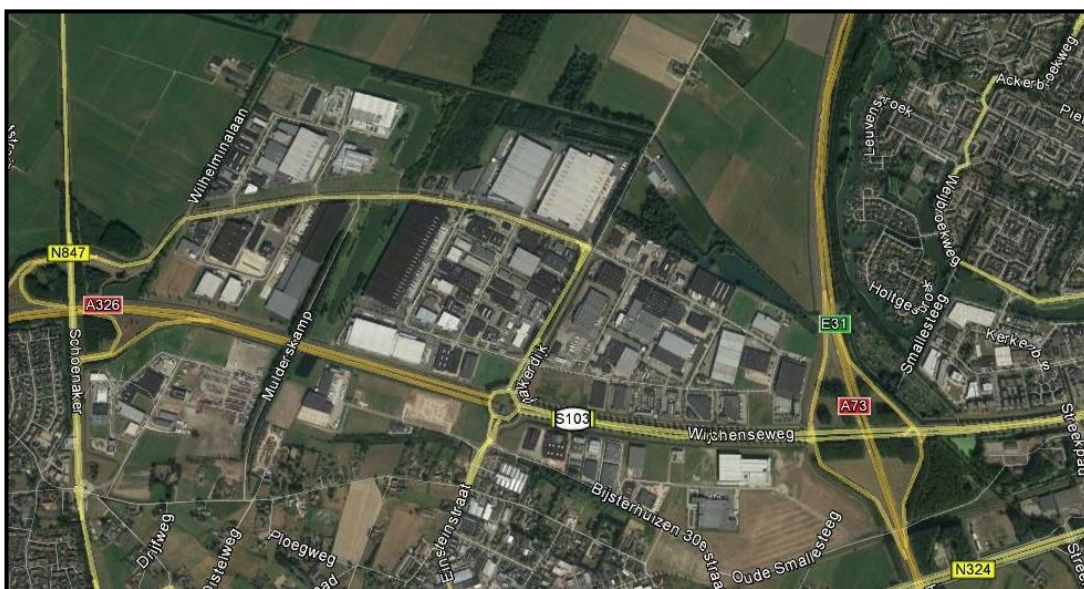
1.2 Ontvangen / gebruikte stukken

Ten behoeve van het opstellen van deze risicoanalyse planschade hebben wij de volgende stukken ontvangen c.q. bronnen gebruikt:

- Vigerende bestemmingsplan “Bijsterhuizen”;
- Voorheen geldende bestemmingsplan “Groot Bijsterhuizen deelgebied 1 en 2”;
- Ontwerpbestemmingsplan “Bijsterhuizen, 1^e correctieve herziening”.

1.3 Plangebied

Het plangebied betreft het bestaande bedrijventerrein “Bijsterhuizen”, welk bedrijventerrein deels is gelegen in de gemeente Wijchen en deels in de gemeente Nijmegen.



2 WETGEVING EN JURISPRUDENTIE

De kern voor de beoordeling van het risico op planschade wordt gevormd door de planologische vergelijking. Deze bestaat in dit geval uit de vergelijking tussen het oude planologische regime en het huidige planologische regime. Relevant voor deze vergelijking zijn de Wet ruimtelijke ordening en de rechtspraak over planschade.

2.1 Wet ruimtelijke ordening

De mogelijkheid om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming in de planschade is vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening. Het onderwerp planschade is geregeld in hoofdstuk 6 (Financiële bepalingen). Artikel 6.1 is het belangrijkste artikel aangezien daarin het recht op een tegemoetkoming in de schade is vastgelegd. In dat artikel worden daarnaast alle oorzaken die kunnen leiden tot een tegemoetkoming in de planschade genoemd. De belangrijkste zijn:

- een bepaling van een bestemmingsplan, inpassingplan of beheersverordening;
- een planwijziging of -uitwerking;
- een omgevingsvergunning.

In afdeling 6.1 Wro zijn voorts bepalingen gewijd aan:

- het normaal maatschappelijk risico (6.2);
- de in de beoordeling te betrekken aspecten voorzienbaarheid en mogelijkheden tot schadebeperking (6.3);
- het heffen van een recht van een aanvrager om vergoeding van planschade (6.4);
- de mogelijkheid tot het aangaan van een planschadeovereenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer (6.4a);
- de vergoeding van kosten van bijstand en wettelijke rente aan de aanvrager om een planschadevergoeding (6.5).

2.2 Rechtspraak

Aan de hand van rechterlijke uitspraken wordt inhoud gegeven aan de wetsartikelen die betrekking hebben op de tegemoetkoming in de planschade. Uit de jurisprudentie wordt een juridisch kader afgeleid waarbinnen de planologische vergelijking dient te passen.

2.3 Specifieke overwegingen met betrekking tot afwijkingsbevoegdheden

De meest recente wetswijziging van artikel 6.1 Wro dateert van 25 april 2013. Het bij deze gelegenheid toegevoegde lid 6 van artikel 6.1 Wro luidt:

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

De wetgever beoogt met deze bepaling te regelen, dat een aanspraak op tegemoetkoming in planschade wegens het “achter een afwijkingsbevoegdheid zetten” van bouw- of gebruiksmogelijkheden pas ontstaat indien vruchteloos om toepassing van de afwijkingsbevoegdheid is verzocht. De planschade wordt op deze wijze dus als het ware “voorwaardelijk”. Alhoewel deze bedoeling van de wetgever niet rechtstreeks uit de wettekst is af te leiden, is de Memorie van Toelichting op het nieuwe artikellid glashelder en verwacht wordt, dat de rechter dienovereenkomstig zal gaan beslissen. In de Memorie van Toelichting wordt het navolgende overwogen over “directe planschade”:

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

Met het nieuwe zesde lid van artikel 6.1 wordt ondubbelzinnig duidelijk dat schade als gevolg van een bepaling die slechts een bevoegdheid geeft tot een nader besluit, pas bepaald wordt nadat een besluit, gebruik makend van die bevoegdheid, is genomen. Regels in een bestemmingsplan waarbij is aangegeven dat daarvan bij omgevingsvergunning kan

worden afgeweken, leiden dus pas eerst tot planschade nadat een beslissing is genomen omtrent het verlenen van een omgevingsvergunning. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld een uit te werken bestemming met een daaraan gekoppeld bouwverbod. Er kan in zo'n geval pas schade vastgesteld worden als er is uitgewerkt of als met omgevingsvergunning van het bouwverbod is afgeweken."

Het voorgaande betekent, dat bij "directe planschade" in deze systematiek pas sprake kan zijn van een aanspraak op planschadevergoeding, indien de toepassing van een op de aanwendingsmogelijkheden betrekking hebbende afwijkingsbevoegdheid is geweigerd.

Naast een behoorlijk "filter" op het aantal potentiële planschadeclaims (in de gevallen dat van de afwijkingsbevoegdheid gebruik wordt gemaakt ontstaat geen recht op planschadevergoeding) wordt het indieningsmoment van een potentiële aanvraag in tijd verschoven: de betrokkene zal eerst om toepassing van de afwijkingsbevoegdheid moeten verzoeken vooraleer hij, na afwijzing daarvan, een aanvraag om tegemoetkoming in planschade kan indienen. Het planschaderisico is dus niet "weg", maar wordt "voorwaardelijk" en naar de toekomst verschoven.

3 OUDE PLANOLOGIE

Het voorheen vigerende bestemmingsplan vormt, samen met eventuele vrijstellingen en/of ontheffingen, de basis voor onze planologische vergelijking. Hierbij houden we rekening met de maximale mogelijkheden van het vigerende planologische regime. In het plangebied vigeerde voorheen het bestemmingsplan “Groot Bijsterhuizen, deelgebied 1 en 2” dat dateert uit 1993.

Het bestemmingsplan voorzag voor de bedrijfsgroonden in bestemmingen ten behoeve van “bedrijfsdoeleinden” in de categorieën I, II en III. De bestemmingen voorzagen in de mogelijkheid tot het realiseren van bedrijfsgebouwen en verhardingen ten dienste van de bestemming. Van belang is, dat de planvoorschriften geen beperkingen stelden aan het percentage van de gronden dat verhard zou mogen worden. Evenmin bevatten de planvoorschriften beperkingen met betrekking tot de minimale of maximale kavelbreedte.

In de planvoorschriften waren wel beperkingen opgenomen ten aanzien van de aan te houden afstand van gebouwen tot de naar de weg gekeerde perceelsgrens (10 meter) en de zijdelingse perceelsgrenzen (3 meter).

4 VIGERENDE PLANOLOGIE

Ten tijde van het uitbrengen van deze risicoanalyse vigeert nog het bestemmingsplan “Bijsterhuizen”, zoals vastgesteld op 27 juni 2013, in werking getreden op 22 augustus 2013 en voor zover ons bekend op deze dag ook onherroepelijk geworden. Het bestemmingsplan voorziet voor de bedrijfsgronden in de bestemmingen “Bedrijventerrein- 1” en “Bedrijventerrein – 2”, waarbij het verschil in beide bestemmingen onder meer betrekking heeft op de maximaal toelaatbare milieucategorie en enkele bouwregels. Naast bedrijfsgebouwen en verhard bedrijfserf maken de planregels tevens waterhuishoudkundige voorzieningen en groen mogelijk.

De beide bestemmingen hebben met elkaar gemeen dat als regel geldt dat bedrijfsperven maximaal voor 80 % mogen worden verhard (terreinverharding en bouwwerken).

De afstand van gebouwen en overkappingen tot de zijdelingse perceelsgrens bedraagt minimaal 7,50 meter voor bedrijfsperven aansluitend aan de wegen N326/A326 en de A73; de afstand van gebouwen en overkappingen tot de zijdelingse perceelsgrens bedraagt voor de overige bedrijfsperven minimaal 3 meter.

Binnen de bestemming “Bedrijventerrein – 1” geldt als voorwaarde dat de perceelbreedte van de gronden minimaal 50 meter en maximaal 100 meter bedraagt, met dien verstande dat:

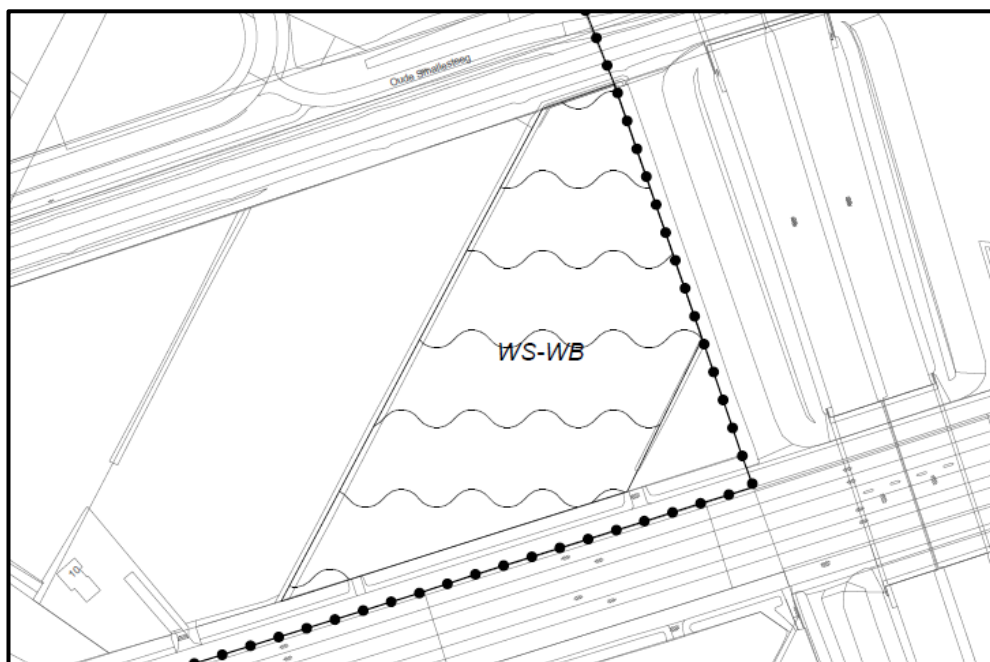
1. ter plaats van de aanduiding 'minimum breedte (m)' de perceelbreedte minimaal 30 meter mag bedragen;
2. voor zover de bestaande perceelbreedte groter is dan 100 meter deze grotere maat voor het betreffende perceel als maximum geldt.

De planregels bevatten ten aanzien van het voorgeschreven maximale verharde oppervlak (beide bestemmingen) en de voorgeschreven breedte van het perceel (alleen bestemming “Bedrijventerrein – 1”) geen binnenplanse afwijkingsbevoegdheden. Wel is een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid van toepassing om aan één zijde dicht bij de zijdelingse perceelsgrens te mogen bouwen.

5 NIEUWE PLANOLOGIE

Vanaf 22 november 2018 heeft het ontwerpbestemmingsplan “Bijsterhuizen, 1^e correctieve herziening” ter inzage gelegen. Het ontwerpbestemmingsplan voorziet in de volgende aanpassingen van de regels van het vigerende bestemmingsplan:

- a. het schrappen van de maximale perceelsbreedte van 100 m. binnen de bestemming Bedrijventerrein – 1;
- b. het schrappen van een maximale verhardingsoppervlak in de bestemmingen Bedrijventerrein – 1 en Bedrijventerrein - 2; gecombineerd met het opnemen van de dubbelbestemming Waterstaat – Waterbergingsgebied. Deze dubbelbestemming wordt alleen van toepassing op een klein deel van het plangebied, dat in eigendom is bij opdrachtgever;
- c. het toevoegen van een afwijkmogelijkheid van het maximum bebouwingspercentage.
- d. het schrappen van de voorwaarde als opgenomen onder a, betreffende afwijkingsregels – uitsluitend voor de zichtlocatie- , waarin staat voorgeschreven dat de voorgeschreven afstand tot de perceelgrens mag worden verkleind maar dat de afstand tussen de gebouwen altijd minimaal 15 m moet blijven.



Figuur 1: toepassingsgebied dubbelbestemming "Waterstaat - Waterbergingsgebied"

6 BEOORDELING (RESTEREND) PLANSCHADERISICO

6.1 Beoordeling mutaties door bestemmingsplan “Bijsterhuizen”

Op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan “Groot Bijsterhuizen deelgebied 1 en 2” hadden de bedrijfsgronden op het bedrijventerrein bestemmingen ten behoeve van bedrijvigheid, waarbij geen beperkende voorwaarden gesteld waren aan het maximaal te verhard oppervlak of de aan te houden minimale en maximale perceelsbreedte. Het enkele feit dat op deze punten door het nieuwe bestemmingsplan voorwaarden worden gesteld, levert in beginsel planologisch nadeel, en dus planschaderisco op.

Wat betreft de maximaal verharde oppervlakte leidde het bestemmingsplan in essentie voor 20% van de gronden tot de consequentie, dat deze niet meer op bedrijfsmatige wijze (bebouwing, parkeren, manoeuvreren) aangewend konden worden doch alleen nog aangewend kunnen worden voor groen en water (bijvoorbeeld voor de “aankleding” c.q. presentatie van het bedrijfsterrein). Voor dergelijke doeleinden is een percentage van 20 echter “stevig” en de betrokken gronden hebben daardoor naar onze mening een duidelijke waardevermindering ondergaan. De meest optimale aanwending wijzigt namelijk van “bedrijfsterrein” naar “onverhard terrein behorende bij bedrijfsterrein”.

Ten aanzien van de taxatietechnische gevolgen van het planologisch nadeel hebben wij onderscheid gemaakt in de volgende situaties:

1. het betrokken bedrijfsterrein is feitelijk geheel, althans voor meer dan 80% verhard. In dit geval bestond de mutatie er uit, dat de verharding van (maximaal) 20% van de bedrijfsterreinen onder de werking van overgangsrecht is gebracht en onder deze vlag mag worden gehandhaafd. Het bestemmingsplan “Bijsterhuizen” verplicht immers niet tot het opbreken van de bestaande verharding. Ondanks het feit dat de verharding gehandhaafd mag worden heeft de mutatie toch nadelige financiële consequenties aangezien een overgangsrechtelijke status duidelijk “minder sterk” is dan een positieve bestemming.

2. Het betrokken bedrijfsterrein is feitelijk niet voor meer dan 80% verhard (of zelfs nog niet uitgegeven).

In dit geval was van overgangsrechtelijke bescherming van bestaand gebruik geen sprake en heeft het bestemmingsplan “Bijsterhuizen” rechtstreeks ingegrepen in de

aanwendingsmogelijkheden. Het daaruit voortvloeiende financiële nadeel is duidelijk groter dan het nadeel dat het onder overgangsrecht brengen van verharding met zich meebrengt.

De door het nieuwe bestemmingsplan binnen de bestemming “Bedrijventerrein – 1” geïntroduceerde beperking kan eveneens tot nadeel leiden, zij het dat wij het risico op financieel nadeel in dit geval kleiner achten. Voor percelen die thans breder zijn dan 100 meter geldt namelijk een “vervangende maat” (de bestaande breedte) en bestaande, uitgegeven percelen met een kleinere breedte dan 100 meter kunnen doorgaans niet breder worden aangezien daartoe gronden van derden benodigd zouden zijn. Alleen bij nog niet uitgegeven gronden zou de geïntroduceerde beperking belemmerend kunnen werken, en daardoor nadeel kunnen veroorzaken. De categorie “gegadigde kopers” wordt immers in beginsel kleiner. Al met al heeft het bestemmingsplan “Bijsterhuizen” naar onze inschatting geleid tot een substantieel en reëel planschaderisico. Wij kwalificeerden wij het risicoprofiel van de maatregel als “hoog”.

6.2 Beoordeling mutaties door bestemmingsplan “Bijsterhuizen, 1^e correctieve herziening”

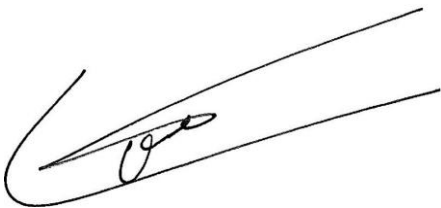
Op basis van de stukken constateren wij, dat de door ons geïntroduceerde schadeveroorzakende maatregelen in het bestemmingsplan “Bijsterhuizen”, zijnde enerzijds de “100 meter maat” en anderzijds het maximale verhardingspercentage van bedrijfsgronden van 80%, door de correctieve herziening worden weggenomen. Op een klein deel van het terrein wordt een dubbelbestemming van toepassing, die eventuele planschade door het niet mogen verharderen als het ware “voorwaardelijk” maakt, doch deze gronden zijn in eigendom bij opdrachtgever zodat geen sprake is van (toekomstig) planschaderisico, althans niet bij derden.

Door het wegnemen van de schadeoorzaken kan, indien de correctieve herziening onherroepelijk wordt, de eventueel door het bestemmingsplan “Bijsterhuizen” veroorzaakte planschade geacht te worden volledig “in natura” te zijn gecompenseerd. Wij komen, gelet op deze conclusie, niet meer toe aan een taxatie of aan de beoordeling van de aspecten “risicoaanvaarding” (actief en passief), “normaal maatschappelijk risico”.

7 CONCLUSIE

Indien het bestemmingsplan “Bijsterhuizen, 1^e correctieve herziening” in werking treedt en onherroepelijk wordt zal daardoor het door het bestemmingsplan “Bijsterhuizen” veroorzaakte nadeel ten aanzien van de voorgeschreven minimale perceelsbreedte en het voorgeschreven maximale verhardingspercentage van bedrijfsgronden volledig “in natura” zijn gecompenseerd.

Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken,



Mr. drs. C.M.L. van der Lee KRMT,
Directeur.