

ADVIESCOMMISSIE PLANSCHADE ZWOLLE

Advies aan burgemeester en wethouders van Zwolle over de aanvraag om tegemoetkoming in planschade ingevolge de Wet ruimtelijke ordening van de heer **J.H.W. van der Vegte** betreffende het woonwinkelpand Spoelstraat 12-14 te Zwolle.

1. Planschaderegeling

In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is voorzien in een regeling betreffende het toekennen van een tegemoetkoming in planschade. Onder planschade moet volgens artikel 6.1 Wro worden verstaan schade in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak als gevolg van de wijziging van het bestemmingsplan of als gevolg van een afwijking daarvan.

Burgemeester en wethouders kennen aan degene die planschade lijdt, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor zijn of haar rekening behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

In artikel 6.2 Wro is bepaald dat binnen het normale maatschappelijk risico vallende schade voor rekening van de aanvrager blijft en dat ter zake van vermogensschade wegens een ruimtelijke ontwikkeling buiten het eigen perceel een gedeelte van in ieder geval 2% van de waarde van de onroerende zaak voor rekening van aanvrager dient te blijven.

Voorts is bepaald dat bij de beslissing op een aanvraag moet worden gelet op de voorzienbaarheid, op de mogelijkheid om de schade te beperken, dat redelijkerwijs gemaakte kosten van rechtsbijstand worden vergoed en dat een wettelijke rente over het toe te kennen schadebedrag wordt vergoed vanaf de dagtekening van ontvangst van de aanvraag.

In het Besluit ruimtelijke ordening en in de gemeentelijke Procedureverordening voor advisering tegemoetkoming in planschade zijn nadere regels gegeven over de advisering over aanvragen om tegemoetkoming in planschade. Deze regels betreffen de benoeming van de deskundigen die de adviescommissie vormen, het onderzoek dat de commissie moet uitvoeren en de termijn waarbinnen op een aanvraag moet worden beslist. Als uit de schadeoorzaak voor de benadeelde tevens een voordeel voortvloeit, moet voordeelverrekening plaats vinden.

2. De aanvraag en de adviesopdracht

Met een beroep op deze planschaderegeling heeft de heer mr. A.A. Bos, advocaat bij Te Biesebeek Advocaten te Zwolle, namens de heer J.H.W. van der Vegte, sedert 1987 samen met mevrouw A. Poot, eigenaar en verhuurder van het winkelpand met bovenwoningen Spoelstraat 12-14 te Zwolle, hierna te noemen 'aanvrager', verzocht om toekenning van een tegemoetkoming in planschade.

Aanvrager stelt een inkomensderving en een waardedaling van deze panden te onderkennen als gevolg van zowel het in 2013 vastgestelde bestemmingsplan 'Binnenstad en omgeving' als het in 2015 vastgestelde bestemmingsplan 'Binnenstad en omgeving, 3^e partiële herziening, Diezerstraat 80'.

Bij het eerstgenoemde bestemmingsplan van 2013 is op de tegenover dit woonwinkelpand gelegen gronden de voordien krachtens het bestemmingsplan 'Beschermd Stadsgezicht' (2001) geldende bestemming 'Centrumvoorzieningen, openbare en bijzondere doeleinden' binnen de 'Zone I met hoge historische waarden', gewijzigd in de bestemming 'Centrum – Maatschappelijk' en bij de wijziging van 2015 in 'Centrum-Detailhandel' ten behoeve van een winkelvestiging van ZARA.

Als gevolg van deze wijzigingen is volgens aanvrager het winkelgedeelte van zijn pand onverhuurbaar geworden en zullen de vier appartementen in het woongedeelte (boven- en zolderverdieping) in waarde dalen omdat zij door de bestemmingswijziging aanmerkelijk minder aantrekkelijk zullen zijn geworden.

De aanvraag is ontvangen op 19 april 2016.

Ingevolge het bepaalde in de artikelen 6.1.3.1 en 6.1.3.2 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en op grond van de gemeentelijke verordening betreffende de aanwijzing van adviseurs als bedoeld in artikel 6.1.3.3 Bro, hebben burgemeester en wethouders besloten over deze aanvraag het advies te vragen van de daartoe ingestelde adviescommissie.

De commissie bericht met betrekking tot haar onderzoek en conclusies het volgende.

3. Samenstelling en werkwijze schadebeoordelingscommissie

De onder toepassing van artikel 6.1.3.2 Bro door burgemeester en wethouders benoemde adviescommissie bestaat uit de heer dr. J.W. van Zundert, juridisch adviseur, tevens optredend als voorzitter en rapporteur van de commissie en de heer mr. S.A.G.H. Buntink, rentmeester en gecertificeerd taxateur, ingeschreven in het NRVV-register en het DOBS-register.

Bij brief van 26 mei 2016 hebben burgemeester en wethouders aan de commissie opdracht verleend om hen over de onderhavige aanvraag te adviseren. De aanvraag, alsmede informatie over de hierna te bespreken achtereenvolgende planologische regimes zijn de commissie beschikbaar gesteld voor zover deze gegevens niet zijn gepubliceerd op de website ruimtelijke plannen.

De commissie heeft via de gemachtigde van aanvrager deze en/of de gemachtigde uitgenodigd om op 1 juli 2016 in het stadhuis een toelichting te geven op de aanvraag en met de commissie eventueel een afspraak te maken voor een bezichtiging.

De commissie heeft op 1 juli 2016 de situatie ter plaatse uitwendig bezichtigd.

De bij dit advies gevoegde foto's geven weer wat de commissie op dat moment ter plaatse heeft waargenomen.

De commissie heeft het concept van het advies dat zij voornemens is uit te brengen, op 22 juli 2016 toegezonden aan burgemeester en wethouders en aan de gemachtigde aanvrager. Zij heeft hen, overeenkomstig het bepaalde in de genoemde procedure verordening, in de gelegenheid gesteld daarop eventueel te reageren.

Per e-mail van 16 augustus 2016 heeft mevrouw mr. H.C.S. van Dop namens het gemeentebestuur op het concept advies gereageerd. Zij stelt enkele correcties voor in de vermelding van de goot- en bouwhoogten, alsmede een verduidelijking van het oordeel van de commissie betreffende de toerekening van de schade wegens normaal maatschappelijk risico. In dit definitieve advies is daaraan gevolg gegeven.

Bij brief van 18 augustus 2016 heeft de heer mr. A.A. Bos namens aanvrager op het concept advies gereageerd. Hij deelt niet de onder 6.2 onderbouwde opvatting van de commissie dat sprake is van een aan aanvrager toe te rekenen normaal maatschappelijk (ondernemers)risico, omdat daarbij naar zijn mening niet alle van belang zijnde omstandigheden rekening is gehouden. Hierna onder 6.4 gaat de commissie in op de argumenten van de gemachtigde van aanvrager.

4. Verslag hoorzittingen annex bezichtiging

Op 1 juli 2016 heeft de commissie de heer Van der Vegte in de gelegenheid gesteld de aanvraag nader toe te lichten. De heer mr. Bos heeft aangegeven hierbij niet aanwezig te zullen zijn. Namens de gemeente was daarbij aanwezig mevrouw mr. H.C.S. van Dop, medewerker Juridische Zaken.

De commissie heeft een toelichting gegeven op haar taak en werkwijze.

Mevrouw Van Dop heeft uiteen gezet hoe de totstandkoming is verlopen van het als schadeoorzaak voorgedragen partiële bestemmingsplan, waarin is voorzien in een bestemmingswijziging ten behoeve van de vestiging van de Spaanse modeketen ZARA.

De heer Van der Vegte is sedert 1987 eigenaar van de winkel met bovenwoningen Spoelstraat 12 -14. De winkel, waarin jarenlang een grammofoonplatenwinkel (muziekdragers) was gevestigd, staat sinds vorig jaar leeg en het lukt aanvrager niet om deze opnieuw verhuurd te krijgen. Hij wijt dit aan de recente bestemmingswijziging (2015) betreffende het perceel Diezerstraat 80, waardoor pal tegenover de winkel de nieuwe ZARA-vestiging zal worden gebouwd, zelfs met overschrijding van de rooilijn in deze toch al smalle straat. Ook het in 2013 vastgestelde bestemmingsplan 'Binnenstad en omgeving', dat bij het genoemde partiële bestemmingsplan is gewijzigd, draagt hij voor als schadeoorzaak.

Voordien gold het in 2001 vastgestelde bestemmingsplan 'Beschermd Stadsgezicht' dat zijns inziens in planologisch opzicht voor hem gunstiger was.

De heer Van der Vegte legt de commissie een aantal foto's en persberichten over die betrekking hebben op de oude en de nieuwe planologische situatie.

Hij legt tevens een overzicht van huuropbrengsten van de winkel en de vier appartementen over.

De commissie heeft met de heer Van der Vegte en met mevrouw Van Dop de zich naar het oordeel van aanvrager ter zake van de appartementen voordoende schadefactoren besproken. Het gaat, behalve om de tijdelijke doch zijns inziens ingrijpende schade vanwege de bouwwerkzaamheden, ook om de verminderde aantrekkingskracht van het wonen vanwege het beperkte uitzicht op de achterkant van het omvangrijke winkelpand van ZARA.

De commissie voegt ter informatie een tekening van de gevel van het nieuwe winkelpand aan de zijde van de Spoelstraat bij dit advies.

5. Vergelijking planologische regimes

Blijkens de jurisprudentie betreffende de wettelijke planschaderegeling dient de commissie in het kader van haar onderzoek en advisering, een vergelijking te treffen tussen het nieuwe, beweerdelijk schadeveroorzakende planologisch regime en het voordien geldende planologische regime en bij deze vergelijking aan te geven welke bouw- en gebruiksmogelijkheden er onder respectievelijk het oude en het nieuwe planologische regime maximaal bestonden en bestaan.

De commissie wijst er op dat niet hetgeen feitelijk aanwezig is of was voor de vergelijking relevant is, maar dat het gaat om het verschil tussen de bebouwing en het gebruik die onder de werking van achtereenvolgens het oude en het nieuwe planologische regime maximaal mogelijk was of is.

Over deze vergelijking van de achtereenvolgende planologische regimes meldt de commissie het volgende.

5.1. Bestemmingsplan 'Beschermd Stadsgezicht' (2001).

Ter plaatse van het gebied ten noorden van de Spoelstraat, tegenover het pand van aanvrager, was voordien van kracht het bij raadsbesluit van 11 juni 2001 vastgestelde bestemmingsplan 'Beschermd Stadsgezicht' dat werd goedgekeurd bij besluit van gedeputeerde staten van Overijssel van 15 januari 2002 en dat ingevolge de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 november 2002 onherroepelijk is geworden.

In dit bestemmingsplan waren de gronden tegenover het pand van bestemd voor 'Centrumvoorzieningen, openbare en bijzondere doeleinden'.

In artikel 3 van de van dit bestemmingsplan deel uitmakende planregels, was deze bestemming nader uitgewerkt.

De toegelaten planologische functies waren blijkens lid A, onder 4: openbare en bijzondere doeleinden, woondoeleinden, dienstverlenende bedrijven (met of zonder baliefunctie), of bedrijfsactiviteiten die naar aard en karakter vergelijkbaar zijn met de als zodanig als toelaatbaar aangeduide bedrijfsactiviteiten, doch tot niet meer dan maximaal 300 m² b.v.o. per bedrijfsvestiging en in maximaal 1 op de 5 panden per straat of plein. Tevens waren aan openbare en bijzondere doeleinden ondergeschikte recreativiteiten toegestaan.

In lid C van dit artikel van de planregels was bepaald dat de bouwvlakken volledig mochten worden bebouwd. Aan de zijde van de Spoelstraat tegenover het pand van aanvrager, was de rooilijn circa twee meter teruggelegd ten opzichte van het overige deel van de straat nabij het pand van aanvrager.

Binnen deze circa twee meter brede strook langs de Spoelstraat, was geen bebouwing toegestaan, ook geen bijgebouwen.

In de op de plankaart 'Ruimtelijke karakteristiek' als Zone I met hoge historische waarden aangeduide plangedeelten, waaronder het huidige gebiedsdeel, was bebouwing toegestaan in drie bouwlagen en een zolder, onder een kap van minimaal 40° en maximaal 60°. De maximum hoogte van de eerste bouwlaag (begane grond) bedroeg 4 meter en de maximale hoogte van de andere bouwlagen 3 meter.

Aldus had tegenover het pand van aanvrager een bouwhoogte van (4+3+3=)10 meter plus een kap mogen worden opgericht. Bij een bouwdiepte van 15 meter en een dakhelling parallel aan de straat van 60°, zou de dakhoogte vanaf de zoldervloer minimaal 12,5 meter hebben bedragen, zodat een totale bouwhoogte van circa 22,5 meter mogelijk was.

De onroerende zaak van aanvrager was in dit bestemmingsplan bestemd voor 'Centrumvoorzieningen' met de subbestemming 'Centrumfuncties met het accent op detailhandelsdoeleinden', waarin woondoeleinden – met name op de achtererven – waren begrepen.

5.2. Bestemmingsplan 'Binnenstad en omgeving' (2013) en bestemmingsplan 'Binnenstad en omgeving, 3^e partiële herziening Diezerstraat 80' (2015).

Het onder 5.1 beschreven oude planologische regime is bij besluit van de gemeenteraad van 27 mei 2013 vervangen door het daarbij vastgestelde bestemmingsplan 'Binnenstad en omgeving'. Dit bestemmingsplan, alsmede de hierna beschreven partiële herziening daarvan, zijn door aanvrager als schadeoorzaak gesteld.

Bij dit bestemmingsplan werden de gronden aan beide zijden van de Spoelstraat ter plaatse van het pand van aanvrager bestemd voor 'Centrum – Maatschappelijk'.

Blijkens artikel 8 van de planregels waren ter plaatse toegestaan gebouwen ten behoeve van maatschappelijke voorzieningen, woningen al dan niet in combinatie met ruimte voor beroep aan huis, dienstverlening en bedrijven die in de Staat van bedrijfsactiviteiten bij functiemenging zijn aangeduid als toelaatbaar binnen deze bestemming.

De toegelaten maximale goot- respectievelijk bouwhoogte aan de noordzijde van de Spoelstraat was blijkens de aanduiding op de planverbeelding 16 en 18 meter.

Anders dan de commissie in haar concept advies veronderstelde, heeft het bepaalde in artikel 8.2.1, onder d, dat een hoofdgebouw, voor zover zichtbaar vanaf openbaar toegankelijk gebied, dient te worden afgedekt met een kap met een hoek van minimaal 23° en maximaal 67°, geen cumulatieve strekking. De in het concept advies daaruit getrokken conclusie dat bij een dakhelling van 60° binnen de direct tegenover het pand van aanvrager gelimiteerde bouwdiepte van circa 8 meter zou neerkomen op een dakhoogte boven de zoldervloer van circa 7,5 meter en dus op een totale nokhoogte van $(16 + 7,5 \text{ meter}) =$ circa 23,5 meter, was dan ook niet juist.

Ook in dit bestemmingsplan was de rooilijn langs de Spoelstraat circa twee meter teruggerooid. Blijkens artikel 8.2.2 van de planregels was daarbinnen geen bebouwing toegestaan, ook niet met bijbehorende bouwwerken.

Bij het bij raadsbesluit van 11 mei 2015 vastgestelde bestemmingsplan 'Binnenstad en omgeving, 3^e partiële herziening, Diezerstraat 80' is ten behoeve van de vestiging van een winkel van modeketen ZARA op een terrein tussen de Diezerstraat en de Spoelstraat, tegenover het pand van aanvrager, de voordien geldende bestemming 'Centrum-Maatschappelijk' gewijzigd in 'Centrum-Detailhandel'.

De maximale goot- en bouwhoogte is gewijzigd in respectievelijk 12 en 18 meter. Blijkens de plankaart en blijkens de plantoelichting (paragraaf 5.2.1) is tegenover het pand van aanvrager de rooilijn bepaald op de rechte lijn tussen het pand op de hoek Rodehaanstraat/Spoelstraat en het pand op de hoek Mandjesstraat/Spoelstraat.

In de van dit partiële bestemmingsplan deel uitmakende planregels is de bestemmingsregeling ten aanzien van de bestemming 'Centrum Detailhandel' in het bovengenoemde bestemmingsplan 'Binnenstad en omgeving' van toepassing verklaard, met dien verstande dat, voor zover hier van belang, detailhandel niet is beperkt tot de eerste bouwlaag.

Blijkens de omgevingsvergunning voor het winkelpand van ZARA bedraagt de feitelijk gerealiseerde bouwhoogte aan de Spoelstraat circa 14 meter.

5.3. Conclusie naar aanleiding van vergelijking planologische regimes

Uit de vergelijking van de onder 5.1 en 5.2 beschreven achtereenvolgende planologische regimes blijkt dat de bestemming 'Centrumvoorzieningen, openbare en bijzondere doeleinden' van 2001, in 2013 is gewijzigd van 'Centrum – Maatschappelijk' en in 2015 in 'Centrum Detailhandel'.

De toegelaten maximale goot- en bouwhoogte was in het bestemmingsplan van 2001 respectievelijk 10 en circa 22,5 meter. In de beide als schadeoorzaak gestelde bestemmingsplannen van 2013 en 2015 is deze maximale goot- en bouwhoogte gewijzigd in respectievelijk 16 en 18 meter (2013) en 12 en 18 meter (2015). Per saldo is dus de maximale goothoogte toegenomen met 2 meter en is de maximale bouwhoogte afgenomen met 4,5 meter.

De rooilijn tegenover het pand van aanvrager is in 2015 circa twee meter naar de straatzijde opgeschoven, waardoor de breedte van de straat ter plaatse circa 6,5 meter bedraagt.

6. Beoordeling van de schade

De commissie dient zich uit te spreken over de vraag of aanvrager als gevolg van het onder 5.2 beschreven nieuwe planologische regime, in vergelijking met het voorafgaande, onder 5.1 beschreven bestemmingsplan, schade lijden welke redelijkerwijze niet voor hun rekening behoort te blijven.

De beoordeling van de schade vindt plaats door een nadere toetsing aan de hand van de aangevoerde schadefactoren.

Daaraan voorafgaand dient de commissie allereerst de vraag te beantwoorden of het aan de onderhavige ruimtelijke ontwikkeling verbonden risico geacht moet worden voorzienbaar te zijn geweest en of dit risico geacht moet worden te behoren tot het normaal maatschappelijk risico van aanvrager.

Het object ter zake waarvan toekenning van een tegemoetkoming in planschade is aangevraagd is het pand aan de Spoelstraat met de nummers 12, 12A, 14 en 14A, waarin zich op de begane grond de samengevoegde winkelruimten Spoelstraat 12 en 14 en op de bovenverdiepingen vier huurappartementen Spoelstraat 12A en 14A bevinden.

De winkelruimte staat sedert 1 augustus 2015 leeg, nadat de toenmalige huurder, platenwinkel Monteban, de huur heeft opgezegd. Aanvrager stelt als gevolg van het bestemmingsplan 'Binnenstad en omgeving' annex de 3^e partiële herziening daarvan, schade te lijden in de vorm van inkomensderving en waardevermindering van dit pand.

6.1. Beoordeling voorzienbaarheid

Bij voorzienbaarheid gaat het om de vraag of ten tijde van de aankoop van een onroerende zaak voor een redelijk denkend en handelend koper aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie in nadelig opzicht zou veranderen, waarbij rekening moet worden gehouden met concrete beleidsvoornemens die bekend zijn gemaakt. Aldus onder andere de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 augustus 2010, LJN BN4292, Voorst.

Uit het door aanvrager overgelegde notariële bewijs van eigendom blijkt dat de heer Van der Vegte en mevrouw Poot dit perceel op 4 november 1987 in eigendom hebben verkregen.

Voor zover de commissie heeft kunnen nagaan waren de onderhavige in de bestemmingsplannen van 2013 respectievelijk van 2015 vastgestelde planologische ontwikkelingen toen niet voorzienbaar, zodat aanvrager dienaangaande geen risicoaanspraak kan worden toegeschreven.

6.2. Beoordeling normaal maatschappelijk risico

Met betrekking tot de vraag of de schade geacht moet worden tot het normaal maatschappelijk risico van aanvrager te behoren wijst de commissie er op dat sedert 2008 in de Wet ruimtelijke ordening is bepaald dat schade die binnen het normale maatschappelijk risico valt voor rekening van de aanvrager dient te blijven. In artikel 6.2 Wro staat voorts dat in ieder geval een gedeelte van twee procent van de waarde van de onroerende zaak voor rekening van de aanvrager blijft.

6.2.1. Criteria normaal maatschappelijk risico

In onder meer de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6492, TBR 2012/188, Heiloo, is benadrukt dat de wetgever geen nadere regels heeft gegeven voor verhoging van de forfaitaire drempel van twee procent, maar dat doet er niet aan af dat altijd moet worden beoordeeld of de planschade geacht moet worden te behoren tot het normaal maatschappelijk risico dat aanvrager met betrekking tot zijn onroerende zaak moet worden toegerekend.

Eerder, in haar uitspraak van 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7254, Tilburg, TBR 2012/ 90, Gemeentestem 2012, 7370/ 62, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aangegeven dat daartoe moet worden onderzocht of de schade-oorzaak, in dat geval een zogenaamde inbreidingsmogelijkheid, gelet op de stedenbouwkundige structuur van de omgeving geacht moet worden *in de lijn der verwachtingen* te liggen en dus tot het normaal maatschappelijk risico van aanvrager te worden gerekend, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. Daarbij komt betekenis toe aan de *schaal van de bebouwing* in de omgeving, of het bouwplan qua milieu zich goed voegt in het *karakter van de omgeving* en op de omvang van de schade. Ook de *afstand* van de onroerende zaak van aanvrager tot de te realiseren nieuwbouw dient bij deze afweging te worden betrokken en voorts of de ontwikkeling conform het vastgestelde *gemeentelijk beleid* is.

De commissie wijst tevens op de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1720, Twenterand, BR 2015/74 en van 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:530, Zundert, in welke gevallen werd aangenomen dat een inbreidingslocatie in beginsel als een normale maatschappelijke ontwikkeling en dus als een normaal maatschappelijk risico moet worden aangemerkt.

Mede gelet op de *aard en omvang* van het veroorzaakte nadeel dient volgens de Afdeling bestuursrechtspraak, blijkens haar uitspraak van 13 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3005, Pijnacker-Nootdorp, BR 2015/125, te worden afgewogen of de in beginsel normale maatschappelijke ontwikkeling juist voor aanvrager onevenredig uitpakt in relatie tot de waarde van de onroerende zaak.

Uit recente jurisprudentie valt tevens af te leiden dat een *hogere drempel* kan worden toegepast als daarvoor motieven kunnen worden ontleend aan de hiervoor beschreven criteria voor de beoordeling van het normaal maatschappelijk risico. Onder andere in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2071, Mook en Middelaar BR 2015/83, TBR 2015/32, is ter zake van een inbreidingsplan in een woonomgeving gekozen voor een aftrek van 5% in plaats van het wettelijke minimum forfait van 2%.

6.2.2. Beoordeling normaal maatschappelijk risico

Op basis van de bovenbeschreven jurisprudentie dient de commissie met betrekking tot het onderhavige geval te oordelen of kan worden gesproken van een *inbreiding*, in de betekenis die in deze jurisprudentie daaraan is toegekend, dan wel of sprake is van een specifiek beleid, als gevolg waarvan moet worden geconcludeerd dat deze planwijziging in de lijn der verwachtingen lag. Van een specifiek beleid is de commissie niet gebleken.

De commissie is van oordeel dat in dit geval redelijkerwijze dient te worden aangenomen dat de vervanging van de aan het gebruik onttrokken dan wel te onttrekken gebouwencomplexen tussen de Diezerstraat en de Spoelstraat, gelet op de structuur van de omgeving, in de lijn der verwachtingen lag en om die reden geacht moet worden te behoren tot het normaal maatschappelijk risico van aanvrager.

Daartoe overweegt zij het volgende.

De structuur van de omgeving wordt bepaald door enerzijds de planologische functies die in dit deel van het centrum van Zwolle sinds jaar en dag voorkomen en anderzijds de daartoe gerealiseerde bebouwing. De vestiging van een grote regionaal attractieve modewinkel, past daarin en kan uit een oogpunt van aantrekkingskracht van de omgeving van het pand van aanvrager redelijkerwijze geen nadelige ontwikkelingsfactor zijn.

Weliswaar is in de concrete situatie tegenover het pand van aanvrager sprake van een verdichting door het met circa twee meter naar de straatzijde opschuiven van de rooilijn, maar deze verlegging van de rooilijn impliceert niet een substantiële verandering van de structuur van de omgeving.

Blijkens de conclusie uit de planvergelijking onder 5.3 van dit advies is op de locatie ZARA weliswaar de toegelaten goothoogte per saldo toegenomen, maar is de toegelaten bouwhoogte per saldo verminderd, hetgeen in termen van 'bouwmassa' kan worden aangemerkt als enige compensatie van de opschuiving van de rooilijn, mede voor de toetreding van daglicht in en bij het perceel van aanvrager.

Dat de voordien feitelijke bouwhoogte minder bedroeg dan hetgeen planologisch was toegelaten is voor de planschadebeoordeling niet relevant, omdat slechts hetgeen planologisch maximaal aan bebouwing en gebruik is toegelaten voor de planvergelijking van belang is.

Overigens vormt de ter plaatse resterende breedte van de Spoelstraat geen afwijking van het algemene stratenpatroon in de Zwolse binnenstad.

Dat een ontwikkeling als de onderhavige past binnen het vigerende gemeentelijke beleid, blijkt uit het bij raadsbesluit van 16 juni 2008 vastgestelde Structuurplan Zwolle 2020, waarnaar in de plantoelichting bij zowel het bestemmingsplan 'Binnenstad en omgeving' (2013) als het bestemmingsplan 'Binnenstad en omgeving, 3^e partiële herziening Diezerstraat 80' (2015), wordt verwezen. Daarin wordt het onderhavige plangebied aangemerkt als een centrumstedelijk gebied, met een menging van voorzieningen en intensief gebruik. Er zijn, zo staat in het structuurplan, veel regionale voorzieningen: een ruim winkelaanbod, horeca, culturele instellingen, onderwijs en zorg. Het centrumstedelijk woonmilieu wordt omschreven als een woongebied met een hoge dichtheid.

6.3. Beoordeling schadefactoren

Gelet op de onder 6.2 getrokken conclusie dat in dit geval sprake is van een ontwikkeling in de vorm van een stedelijke inbreiding die, gelet op de structuur van de omgeving, in de lijn der verwachtingen lag en derhalve geacht moet worden te behoren tot het normaal maatschappelijk risico van aanvrager, gaat de commissie vervolgens niettemin over tot een beoordeling van de schadefactoren die door aanvrager zijn voorgedragen en die ter hoorzitting met hem zijn besproken: de onverhuurbaarheid van de winkel en de waardevermindering van het pand als gevolg van nadelige omgevingsfactoren.

De commissie wijst er op dat bij planschade sprake moet zijn van duurzame schade. Voor tijdelijke schade, bijvoorbeeld vanwege nabije bouwwerkzaamheden, wat daar overigens van zij, is planschade niet bedoeld.

Bij haar beoordeling van de gestelde schade zal de commissie onderscheid maken tussen inkomensschade en (vermogens)schade wegens waardevermindering. Voorts zal de commissie in aanmerking nemen dat het hier niet gaat om een onroerende zaak die door de eigenaar voor zelfbewoning wordt aangewend, maar om een beleggingsobject, waarbij een ander risicoprofiel hoort.

De commissie overweegt met betrekking tot deze schadebeoordeling het volgende.

6.3.1. Winkelpand

Uit de planschadejurisprudentie, onder andere de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 9 april 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AF7018, Maastricht, Bouwrecht 2003/197 en van 30 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM9674, Sluis, BR 2010/176, blijkt dat ter zake van bedrijfsmatig verhuurde onroerende zaken moet zijn gebleken dat de te genereren huurinkomsten door de planologische wijziging zijn beïnvloed. Daartoe moet, blijkens deze uitspraak, sprake zijn van een uit de planologische mutatie voortvloeiende te verwachten leegstand.

Met betrekking tot het winkelgedeelte van de onroerende zaak heeft aanvrager gewezen op de door de platenwinkelier aangegeven reden voor zijn huuropzegging.

Naar het oordeel van de commissie speelde enerzijds de tijdelijke overlast vanwege de bouwwerkzaamheden kennelijk een rol, maar anderzijds zijn er onmiskenbaar markt-omstandigheden die een branche als de onderhavige parten spelen. Dat sluit evenwel niet uit dat andere branches mogelijk wel belangstelling zullen hebben voor de onderhavige locatie.

Uiteraard speelt momenteel voor de verhuurbaarheid van winkelpanden een rol dat zich door de opkomst van internetverkoop en door winkelconcentraties in vooral nieuwe winkelcentra, een hoge winkelleegstand voordoet bij solitaire winkels vooral in gemengde woonwinkelstraten, maar dat doet niet af aan de attractie in het algemeen van binnensteden als die van Zwolle als koopcentrum.

Daarbij tekent de commissie wel aan dat moderne winkelpanden die deel uitmaken van een actief al dan niet overdekt winkelcentrum, gemakkelijker worden verhuurd dan een min of meer verouderde solitaire winkel in een overwegend door woningen gedomineerde straat zoals hier het geval is.

Tijdens de uitvoering van het bouwproject is de bereikbaarheid steeds gewaarborgd gebleven.

Bouwwerkzaamheden op nabije locaties kunnen als zodanig niet als een oorzaak van planschade worden aangemerkt. Bouw- en andere vernieuwingsactiviteiten in de omgeving behoren tot het normale ondernemersrisico, zeker in een oude binnenstad, waaraan de vernieuwing en vervanging van bebouwing inherent is.

Anders dan de tijdelijke overlast die zich bij bouwwerkzaamheden incidenteel kan voordoen, als gevolg van laad- en loswerkzaamheden aan de Spoelstraat, kan de bestemmingswijziging van de tegenoverliggende bebouwing naar het oordeel van de commissie redelijkerwijze niet de oorzaak zijn van de leegstand.

Het nieuwe partiële bestemmingsplan heeft geen betrekking op het pand van aanvrager. De bestemming daarvan is niet gewijzigd. Ook in het bestemmingsplan van 2013 is de bestaande bestemming en het gebruik van de onroerende zaak van aanvrager gerespecteerd.

De commissie wijst er ten overvloede op dat in het onderhavige geval geen sprake is van de vestiging op de bouwlocatie van een traditioneel warenhuis met concurrerende afdelingen voor diverse bestaande branches die in individuele winkels in de omgeving zijn gevestigd, maar van een grote kledingwinkel. Het is een feit van algemene bekendheid dat in de nabijheid van een grote winkelvestiging in een specifieke branche met bovenlokale aantrekkingskracht, kleinere zelfstandige winkels eveneens kunnen gedijen. De grote winkelvestiging trekt immers veel publiek naar de omgeving ervan.

De commissie is dan ook niet overtuigd van het causale verband tussen de huidige leegstand van het winkelgedeelte in het pand van aanvrager en de bestemmingswijziging op de gronden tegenover dit pand.

Een aan de bestemmingswijziging toe te schrijven inkomensderving dan wel waardedaling van het winkelgedeelte van het pand van aanvrager doet zich naar het oordeel van de commissie dan ook niet voor.

6.3.2. Woonappartementen

Ook ten aanzien van de bedrijfsmatige verhuur van woningen geldt de onder 6.3.1 vermelde jurisprudentie.

Aanvrager heeft niet aannemelijk gemaakt dat sprake is van een uit de planologische mutatie voortvloeiende (te verwachten) leegstand, dan wel van een substantieel lagere huuropbrengst anderzijds.

De commissie acht het weliswaar niet onaannemelijk dat het ‘dichterbij komen’ van de bebouwing aan de overzijde van de Spoelstraat voor de huidige huurders effect heeft voor hun uitzicht en voor de lichttoetreding in hun appartement, maar ook onder vigore van het bestemmingsplan ‘Beschermd stadsgezicht’ van 2001, dat een bouwhoogte van circa 22,5 meter mogelijk maakte, zou dit effect zich hebben voorgedaan als deze bestemming was verwezenlijkt.

Door het ontbreken van een woonfunctie in het nieuwe winkelgebouw aan de overzijde van de Spoelstraat zal van een onevenredige toename van de inijk geen sprake zijn.

Het (vooralsnog) feitelijk ontbreken van een winkeltoegang in het nieuwe complex aan de Spoelstraatzijde, hetgeen overigens planologisch niet is uitgesloten, impliceert geen onevenredige toename van overlast van straatgeluiden, hoewel deze inherent zijn aan het wonen op een locatie als de onderhavige.

Mede vanwege de werkgelegenheid die de nieuwe grote winkelvestiging genereert, lijkt het niet uitgesloten dat de vraag naar woonruimte in deze omgeving toeneemt.

Al met al kan de commissie niet onderschrijven dat het woongedeelte van het pand van aanvrager een waardedaling ondergaat en daardoor een te verwachten vermindering van de huuropbrengst.

6.3.3. Conclusie schadebeoordeling

Samenvattend concludeert de commissie dat de onderhavige ruimtelijke inbreiding als een normale maatschappelijke ontwikkeling moet worden aangemerkt, die geacht moet worden in de lijn der verwachtingen te hebben gelegen, omdat deze ontwikkeling naar aard en omvang past binnen de structuur van de omgeving en omdat deze in overeenstemming is met het gemeentelijk planologisch beleid. Bovendien is, naar uit de beoordeling van de schadefactoren is gebleken, geen sprake van een onevenredig nadeel in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak. Daarmee moet deze ontwikkeling naar het oordeel van de commissie worden gerekend tot het normaal maatschappelijk (ondernemers)risico van aanvrager.

Met betrekking tot het winkelgedeelte van het pand van aanvrager aan de Spoelstraat 12-14 is naar het oordeel van de commissie geen sprake van uitsluitend dan wel vooral aan de bestemmingswijziging toe te schrijven leegstand en dus van een onmiskenbaar causaal verband tussen de bestemmingsplannen ‘Binnenstad en omgeving’ (2013) en ‘Binnenstad en omgeving, 3^e partiële herziening Diezerstraat 80’ (2015) en de gestelde onverhuurbaarheid van de winkel.

Ook wat de woonappartementen betreft is door aanvrager niet aannemelijk gemaakt dat de bestemmingswijziging leidt tot leegstand dan wel tot een huurderving, die het normaal maatschappelijk (ondernemers)risico van aanvrager als bedrijfsmatig verhuurder te boven gaat.

In verband met deze conclusie meent de commissie te kunnen afzien van een concrete taxatie van de onroerende zaak van aanvrager.

6.4. Reactie namens aanvrager op concept advies

In zijn reactie namens aanvrager op het concept advies brengt mr. Bos – samengevat – naar voren dat de commissie naar zijn mening niet alle van belang zijnde omstandigheden heeft betrokken bij haar afweging in het kader van de vraag of sprake is van een normaal maatschappelijk risico.

In dit verband stelt hij dat de afstand tussen de onroerende zaak van aanvrager en de ontwikkelingslocatie onvoldoende in aanmerking is genomen en dat is voorbij gegaan aan het vervallen van de achteringang van de voormalige bibliotheek, waardoor het aantal mensen dat door de Spoelstraat loopt zou zijn gemarginaliseerd.

De commissie heeft in haar beoordeling van het normaal maatschappelijk risico (onder 6.2.2) in aanmerking genomen dat in de concrete situatie tegenover het pand van aanvrager sprake is van een verdichting door het met circa twee meter naar de straatzijde opschuiven van de rooilijn, maar deze verlegging van de rooilijn impliceert naar haar mening niet een substantiële verandering van de structuur van de omgeving, mede omdat een straatbreedte van circa 6,5 meter in een historische binnenstad als van Zwolle niet abnormaal is en omdat de per saldo geringere bouwmassa ten opzichte van het bestemmingsplan van 2001 enige compensatie oplevert, mede voor de toetreding van daglicht in en bij het pand van aanvrager.

Wat de voormalige achteringang van de bibliotheek betreft merkt de commissie op dat deze niet planologisch was gewaarborgd, maar een feitelijke situatie. Ook onder de nieuwe bestemming staat het bestemmingsplan niet in de weg aan een ontsluiting op de Spoelstraat.

Gesteld wordt voorts dat het onderhavige bouwproject de directe oorzaak was van de opzegging van de huurovereenkomst door de vorige huurder van het winkelpand. De commissie wijst er op dat het gevolg van een huurbeëindiging niet kan worden aangemerkt als een rechtstreeks uit een planologische mutatie voortvloeiend planologisch nadeel ter zake waarvan aanspraak kan worden gemaakt op een financiële compensatie in de vorm van planschade. Aldus ook het op oudere jurisprudentie aansluitende oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, onder andere in ABRvS 6 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR0494, Helmond, waarin wordt overwogen dat het feit dat de huurovereenkomst is ontbonden met het oog op de ontwikkeling van een nieuwe stadswijk, ten behoeve van welke ontwikkeling ook het bestemmingsplan werd gewijzigd, niet maakt dat de schade die aanvrager stelt te lijden in een rechtstreeks verband staat met de planwijziging.

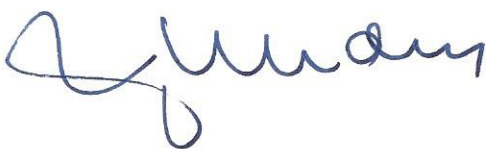
De commissie heeft in de reactie namens de heer Van der Vegte op haar concept advies geen aanleiding kunnen vinden om tot een andersluidende conclusie en een andersluidend advies over de onderhavige aanvraag om tegemoetkoming in planschade te komen.

Advies

De commissie adviseert op grond van het vorenstaande om de aanvraag om tegemoetkoming in planschade namens de heer J.H.W. van der Vegte, af te wijzen.

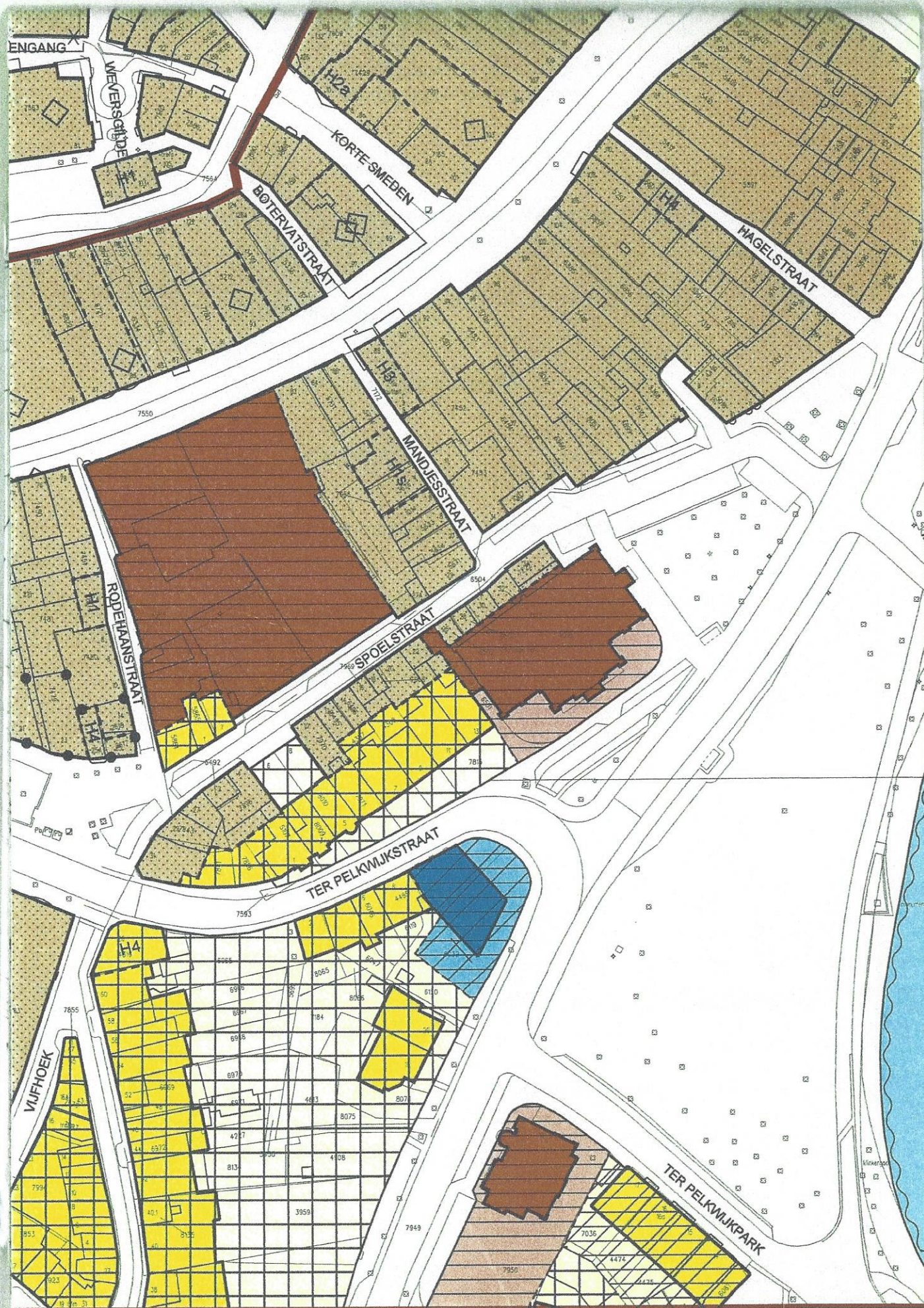
Zwolle, 2 september 2016.

Namens de adviescommissie voornoemd,



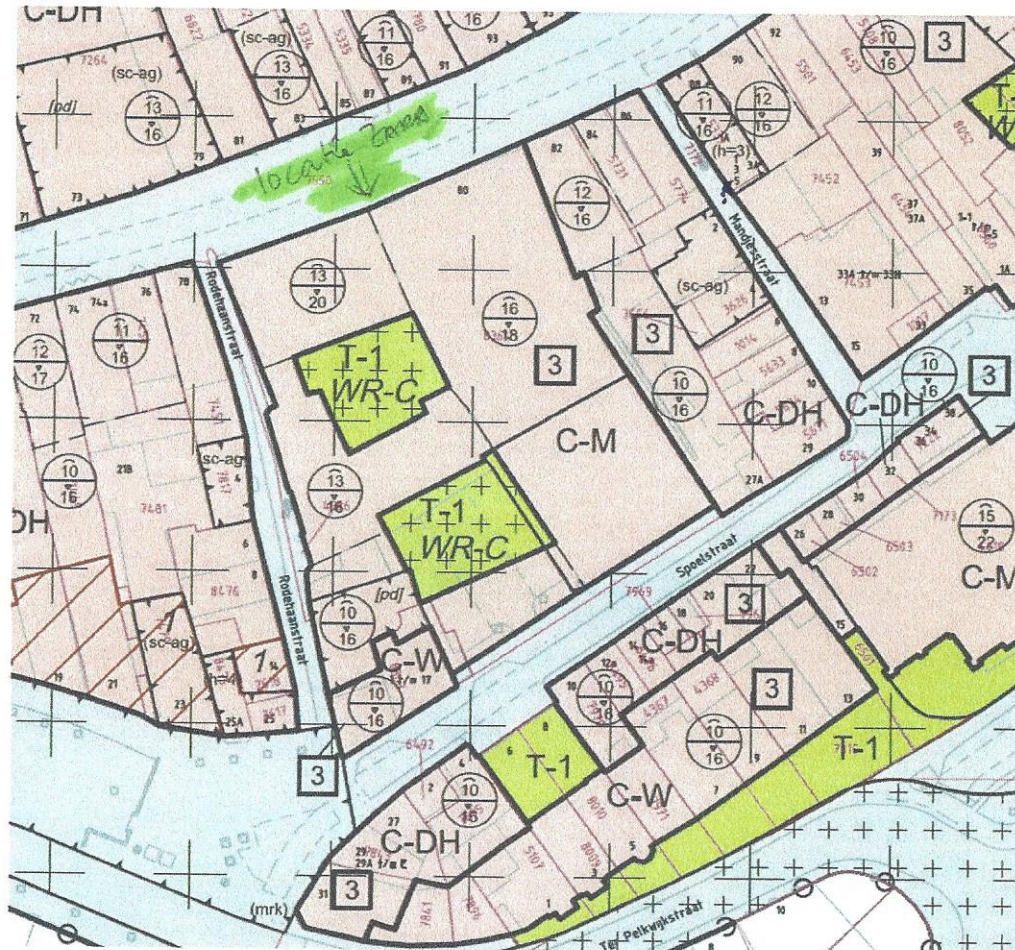
J.W. van Zundert, voorzitter en rapporteur.

Bijlagen: fragmenten plankaart bestemmingsplan 'Beschermd Stadsgezicht' (2001), bestemmingsplan 'Binnenstad en omgeving' (2013) en bestemmingsplan 'Binnenstad en omgeving, 3^e partiële herziening Diezerstraat 80' (2015), geveltekening nieuwbouw Spoelstraat en foto's.



B. plan 'Beschermd Stadsgezicht' (2001)

Bestemmingsplan binnenstad e.o.



T-1

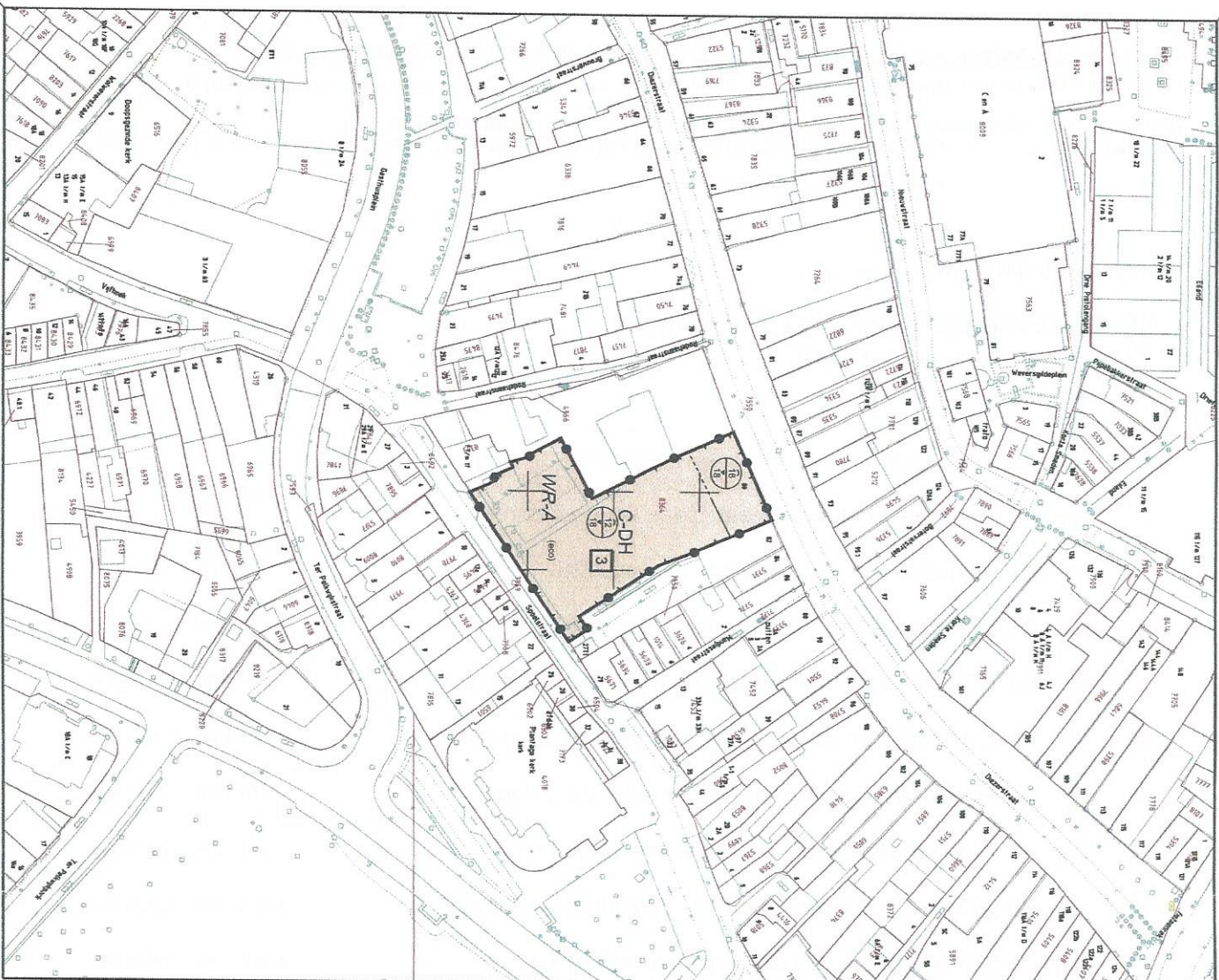
Tuin - 1

T-2

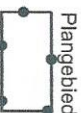
Tuin - 2

C-M

Centrum - Maatschappelijk



LEGENDA



Plangebiedgrens

Bestemmingen



Centrum - Detailhandel

Dubbelsbestemmingen



Waarde - Archeologie

Functieaanduidingen



ecologie

Bouwvlak



bouwvlak

Maatvoeringaanduidingen



maatvoeringsvlak



maximum goothoogte (m), maximum bouwhoogte (m)



maximum aantal bouwlagen

VERKLARING



topografische gegevens van de bestaande



bebouwing met huisnummers



kadastrale grenzen en perceelnummers



kadastrale sectiegrens



kadastrale sectiegrens

Bronhouder:

Gemeente Zwolle

Schaal:

1:1000

Formaat:

A3

Bestandnaam:

BP14020-0004.pdf

Planperiode:

J. vd Berg

Gebied door:

J.F.G. Grobbe

Datum:

21-04-2015

Bladzijde:

1 van 1

Vastelingsdatum:

vb_NL.IMRO.0193.BP14020-0004.pdf

Bestemmingsplan Binnenstad en omgeving,
3e partiële herziening, Diezerstraat 80
NL.IMRO.0193.BP14020-0004
Vastgesteld



ruimte op orde

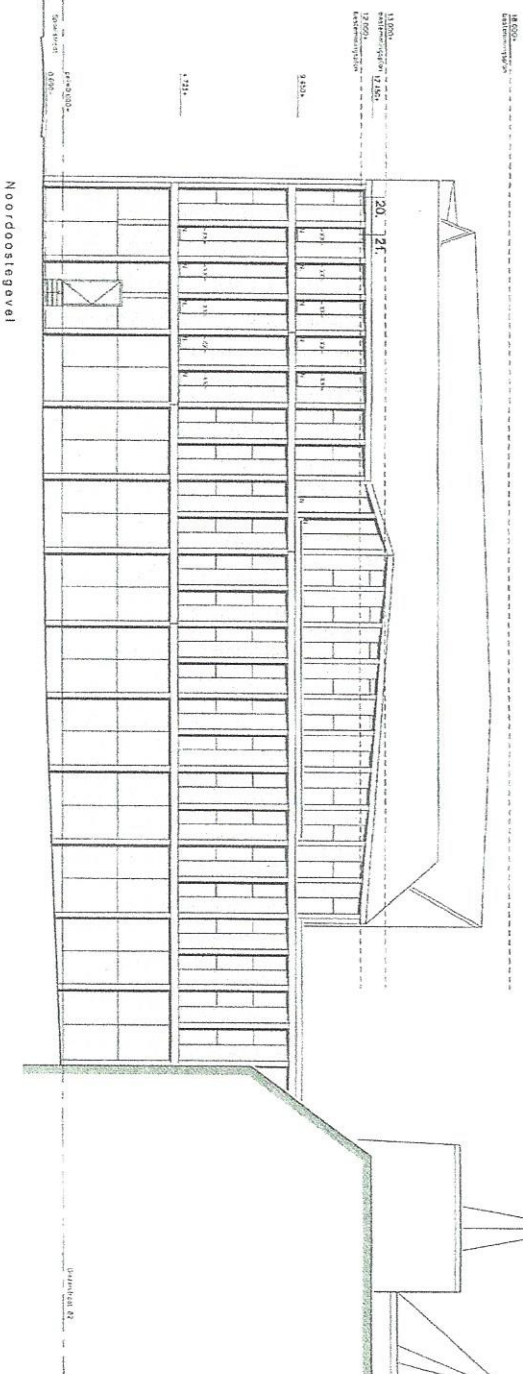
Gemeente Zwolle

Expansiecentrum | Ruimtelijke Planvorming | Ledenlijst 2, 1007, 22 Zwolle | Postbus 1007 | 8000 GA Zwolle | 030-498 9111

Zwolle

Besluit bij raadsbesluit
d.d. 11-05-2015
no. EC_20150130_ JvdB_02

, voorzitter,
, griffier,

[illegible][illegible][illegible]

B+O Architecture Interiors, D.V.
 6010 Birchmont Road, Suite 100
 Dallas, TX 75231
 Tel: 972.382.7465
 Fax: 972.382.7466
 Email: info@b+oarchitecture.com

Zwolle -Spoelstraat 12a, 14 en 14a (winkel met 2 bovenwoningen)



Zwolle, Spoelstraat 12a,14 en 14a



Links plangebied, rechts pand Spoelstraat



Plangebied, rechterdeel



Plangebied, linkerdeel