

# Een verkenning naar de gevolgen van de wetswijziging Invoeringswet - Omgevingswet ten aanzien van planschade

MASTER THESIS SPATIAL PLANNING



## Colofon

Student	Loraine Hom
Datum	17 juli 2017
Periode	februari 2017 – juli 2017
Versie	13.0

## Contactgegevens

<b>Student</b>	<b>Loraine Hom</b>	<b>Universiteit Utrecht</b>
	<a href="mailto:l.hom@student.uu.nl">l.hom@student.uu.nl</a>	Faculteit Geowetenschappen Departement Sociale Geografie en Planologie, Master Spatial Planning GEO4-3111 ID 5656141 Cremerstraat 286 3532BN Utrecht
<b>Contactpersoon</b>	<b>Dr. Thomas Hartmann</b>	<b>Universiteit Utrecht</b>
	<a href="mailto:t.hartmann@uu.nl">t.hartmann@uu.nl</a>	Assistent Professor Heidelberglaan 2 Room 416 3584 CS Utrecht
<b>Contactpersoon</b>	<b>Jeroen Huijben</b>	<b>Ministerie van Infrastructuur en Milieu</b>
	<a href="mailto:jeroen.huijben@minienm.nl">jeroen.huijben@minienm.nl</a>	Directoraat-generaal Milieu en Internationaal Programmadirectie Eenvoudig Beter Plesmanweg 1 – 6 2597 JG Den Haag

## Voorwoord

Voor u ligt de thesis *Een verkenning naar de gevolgen van de wetswijziging Invoeringswet – Omgevingswet ten aanzien van planschade*. Het onderzoek binnen deze thesis richt zich op de gevolgen die de nieuwe planschaderegeling met zich mee brengt. Deze thesis is geschreven in het kader van de master Spatial Planning aan de Universiteit Utrecht en vormt de afsluiting van deze masteropleiding. Het onderwerp van deze thesis is bedoeld voor planologen, juristen en overige experts uit de praktijk die te maken hebben met planschade en gebiedsontwikkeling. Het resultaat van deze thesis is met name interessant voor diegenen, die zich in het nieuwe planschadestelsel onder de Invoeringswet willen verdiepen. Het onderzoek heeft bij het Ministerie van Infrastructuur tussen februari 2017 en juli 2017 plaatsgevonden. Dit bleek de ideale match te zijn voor mijn onderzoek.

Door mijn thesis gelijktijdig met een stage bij het Ministerie te laten verlopen kon ik optimaal gebruik maken van kennis, middelen en het beschikbare netwerk van het Ministerie. Daarnaast bleek het schrijven van mijn thesis ook een gunstige timing te hebben. Het wetsvoorstel Invoeringswet werd namelijk op 5 januari tot en met 8 maart 2017 ter consultatie op de website van de overheid gepubliceerd. Een aantal weken later (in maart) heeft het Ministerie botsproeven georganiseerd. Hierdoor kon een eerste inschatting worden gemaakt over de gevolgen van de nieuwe regeling ten aanzien van planschade.

Samen met Jeroen Huijben (stagebegeleider Ministerie van IenM) en Thomas Hartmann (thesisbegeleider Universiteit Utrecht) heb ik de onderzoeksvragen van dit onderzoek geformuleerd. De vergaarde informatie uit geraadpleegde literatuur en bevindingen uit interviews waren niet altijd even behapbaar. Doormiddel van het toepassen van kwalitatieve onderzoeksmethoden is het alsnog gelukt om de centrale vraagstelling van dit onderzoek te beantwoorden.

Voor deze leerzame en uitdagende periode wil ik Jeroen Huijben van het Ministerie van IenM en Duncan van den Hoek (studiegenoot en eveneens een medewerker bij het Ministerie van IenM) bedanken voor het mogelijk maken van deze stage. Door deze stage heb ik niet alleen het maximale uit mezelf, maar ook het maximale uit mijn onderzoek kunnen halen. Daarnaast wil ik graag mijn thesisbegeleider en assistent professor Thomas Hartman aan de Universiteit Utrecht bedanken voor nuttige verbeterpunten en opbouwende kritiek die mij telkens weer een stapje verder hebben gebracht. Eveneens wil ik mijn dank uitspreken aan de respondenten uit de interviews en de vele anderen die met mij hebben meegedacht. Zij allen hebben een relevante bijdrage aan dit onderzoek hebben geleverd. Ten slotte wil ik mijn vriend Tom van den Dop bedanken voor het tegenlezen, het constructief meedenken en de mentale ondersteuning wanneer de druk toe nam.

Ik wens u net zo veel leesplezier toe als dat ik plezier heb gehad met het uitvoeren van dit onderzoek en het schrijven van deze thesis!

Lorraine Hom,

Utrecht, 17 juli 2017

## Samenvatting

De ruimtelijke ordening in Nederland staat onder druk en is aan verandering onderhevig omdat de huidige wet- en regelgeving niet langer meer aansluit bij de behoeften van de samenleving. Het Ministerie van IenM geeft aan dat planschade een van de oorzaken is waarom uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling tot op heden niet van de grond kunnen komen. Een volledige herziening van het huidige planningsstelsel door middel van de Omgevingswet moet de oplossing gaan bieden. De komst van de Omgevingswet impliceert een paradigmawijziging ten opzicht van de huidige Wro (wet ruimtelijke ordening) waardoor een andere kijk op gebiedsontwikkeling ontstaat. Het gevolg hiervan is dat de wetgever onder andere de regels met betrekking tot planschade heeft herzien en deze nader heeft uitgewerkt in de Invoeringswet dat tevens onderdeel uitmaakt van de Omgevingswet (Ow).

Het doel van deze thesis is om een beeld te schetsen over de gevolgen die de nieuwe planschaderegeling heeft voor gemeenten, initiatiefnemers en benadeelden die aan gebiedsontwikkelingsprocessen deelnemen. In deze thesis wordt planschade beschouwd als de schade die als gevolg van rechtmatig overheidshandelen wordt geleden, door bijvoorbeeld een planologisch besluit of een wijziging van een ruimtelijk plan. Over de nieuwe kijk op gebiedsontwikkelingen en hoe de nieuwe planschaderegeling in gebiedsontwikkelingen zal uitpakken, heerst nog veel onduidelijkheid. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *Welke invloed heeft de nieuwe planschaderegeling op gebiedsontwikkeling?* Om de hoofdvraag te helpen beantwoorden zijn drie deelvragen geformuleerd:

- (1) *In hoeverre is planschade een factor waarom een uitnodigende gebiedsontwikkeling niet tot stand kan komen?*
- (2) *Welke conflicterende belangen van stakeholders ontstaan door de nieuwe planschaderegeling in het omgevingsmanagement van gebiedsontwikkelingen?*
- (3) *Hoe kunnen gemeenten bij de toepassing van de nieuwe planschaderegeling plannen zo vormgeven dat er een evenwichtige verdeling van lusten en lasten wordt behaald?*

Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag van deze thesis is, aanvullend op het literatuuronderzoek, kwalitatief onderzoek verricht om verschillende interpretaties, opvattingen en ervaringen van betrokken spelers in gebiedsontwikkeling te achterhalen. De uitkomsten van het literatuuronderzoek en de uitspraken van de Bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn daarbij aangevuld en afgestemd op de reacties op de consultatieversie van het wetsvoorstel Invoeringswet Ow en de bevindingen die uit de interviews voortkomen.

Uit deze thesis kan worden geconcludeerd dat de nieuwe planschaderegeling naast technische en procedurele wijzigingen rondom besluitvorming, in een andere systematiek voor de benadering van gebiedsontwikkelingen voorziet. Deze nieuwe systematiek heeft als gevolg dat het omgevingsmanagement in gebiedsontwikkelingen op een andere manier dient te worden vormgegeven. Door op voorhand meer ontwikkelingen in een omgevingsplan te regelen, kunnen conflicterende belangen in een vroeg stadium tegen elkaar worden afgewogen. In deze thesis worden zes verschillende dilemma's geconstateerd die zich met de nieuwe regeling zullen voordoen. Eén van deze geconstateerde dilemma's is te relateren aan het spanningsveld tussen de vaak gewenste flexibiliteit in ruimtelijke plannen enerzijds en de garantie op rechtszekerheid en zekerheid voor de burger anderzijds.

Het vergoeden van planschade kan niet langer meer als vanzelfsprekend worden gezien. Dit heeft te maken met de druk op de ruimte die steeds meer toeneemt en de ruimtelijke ontwikkelingen die steeds complexer en onzekerder worden. De enorme toekomstige en ruimtelijke opgaven in Nederland vragen om meer adaptieve en toekomstbestendige vormen van planning en planrealisatie en dus ook gebiedsontwikkeling. Oplossingen dienen te worden gezocht bij een globaal omgevingsplan met een nader afwegingsmoment waarin duidelijke randvoorwaarden aan initiatiefnemers kan worden meegegeven.

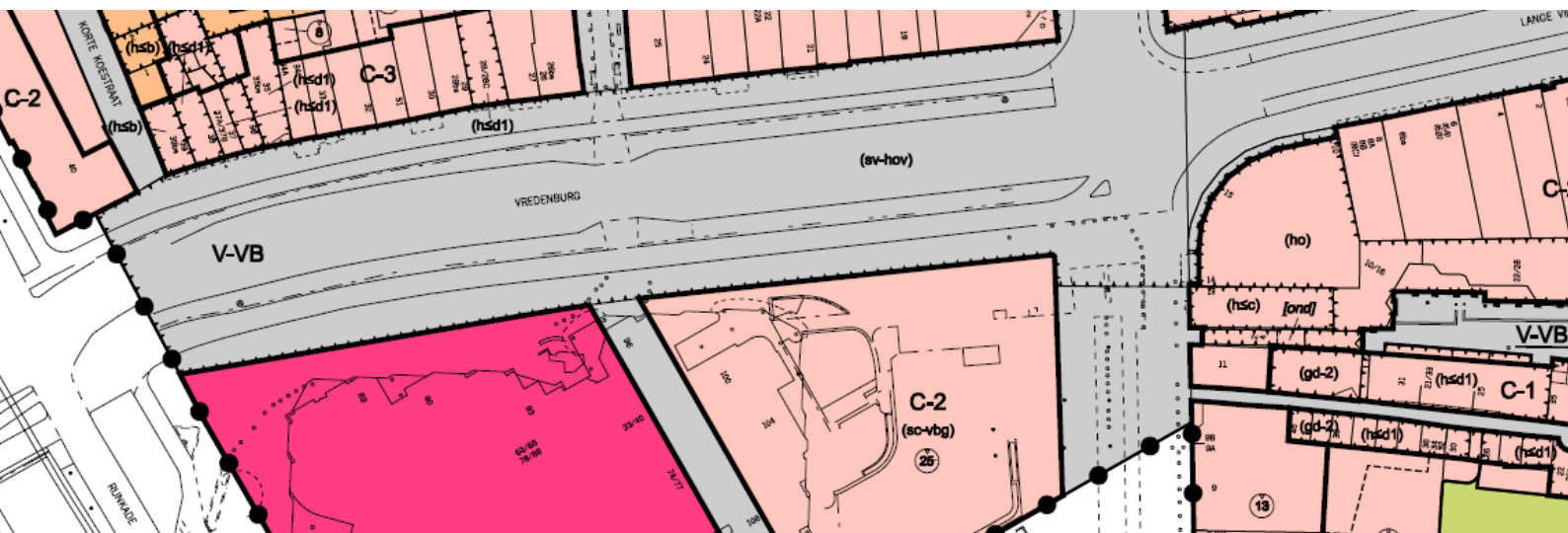


## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b> .....	<b>7</b>
1.1 Doelstelling.....	11
1.2 Onderzoeksmethode.....	11
1.3 Leeswijzer.....	16
<b>2. Het recht op compensatie</b> .....	<b>17</b>
2.1 Internationale context planschade .....	18
2.2 Eigendomsrechten op internationaal en nationaal niveau.....	19
<b>3. Planschade is medeplichtig</b> .....	<b>22</b>
3.1 Planschade volgens de huidige wetgeving (Wro) .....	23
3.2 Uitnodigingsplanologie en gebiedsontwikkeling.....	25
3.3 Planschade onder de Omgevingswet – What you see is what you get.....	28
3.4 Planschade in gebiedsontwikkeling.....	33
3.5 Tussenconclusie .....	37
<b>4. Planschade gaat over dilemma's</b> .....	<b>39</b>
4.1 Spelers bij gebiedsontwikkeling.....	40
4.2 Reacties internetconsultatie Invoeringswet Omgevingswet.....	44
4.3 Een vat vol dilemma's.....	46
4.4 Tussenconclusie .....	51
<b>5. Evenwichtige afweging van belangen en plichten</b> .....	<b>53</b>
5.1 De rol van het bestemmingsplan in gebiedsontwikkeling.....	54
5.2 Van bestemmingsplan naar omgevingsplan.....	58
5.3 Flexibiliteit versus rechtszekerheid – meer rechtszekerheid door flexibiliteit .....	60
5.4 Uitnodigingsplanologie in relatie tot het omgevingsplan en tegemoetkoming in schade .....	64
5.5 Vooruitlopen op het omgevingsplan – voorzienbaarheid planschade .....	65
5.6 Tussenconclusie .....	67
<b>6. Conclusie</b> .....	<b>69</b>
<b>7. Literatuurlijst</b> .....	<b>72</b>

## Afkortingen

ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
Awb	Algemene Wet Bestuursrecht
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
CBS	Centraal Bureau voor Statistiek
EiB	Economisch Instituut voor de Bouw
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IMRO	Informatiemodel Ruimtelijke Ordening
MvT	Memorie van Toelichting
NO <sub>2</sub>	Stikstofdioxide
OER	Omgevingseffectrapport
VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening
Wro	Wet ruimtelijke ordening
WRO	Wet Ruimtelijke Ordening
AMvB	Algemene Maatregelen van Bestuur



# Planschade: de feiten onder ogen zien

## 1. Inleiding

De ruimtelijke ordening in Nederland staat onder druk en is aan verandering onderhevig omdat de huidige wetgeving niet langer aansluit bij de behoeften van deze samenleving. Denk hierbij aan de behoefte aan een inzichtelijke regelgeving en snelle, samenhangende besluitvorming over ruimtelijke initiatieven. Daarnaast bestaat in toenemende mate oog voor de samenhang tussen de fysieke leefomgeving, het belang van duurzame ontwikkelingen en regionale verschillen (Ministerie van IenM, 2014). Zo zijn de sociaaleconomische omstandigheden in Nederland de afgelopen jaren aanzienlijk veranderd (Needham, 2014). De voorbereidingen voor een nieuwe wet, de Omgevingswet (Ow), zijn in volle gang en moeten belemmerende factoren in de praktijk gaan verhelpen. De wet wordt naar verwachting in 2019 ingevoerd (VNG, 2016b). In het wetsvoorstel (Ministerie van IenM, 2014) van de Ow worden de drie belangrijkste knelpunten van het huidige planningsstelsel beschreven. Ten eerste kent het huidige stelsel een complexe en versnipperde regelgeving die per sector is opgesplitst en leidt tot te weinig overzichtelijkheid, voorspelbaarheid en samenhang. Ten tweede kent het omgevingsrecht<sup>1</sup> een onbalans tussen zekerheid en dynamiek die leidt tot stroperige besluitvormingsprocessen, hoge onderzoekslasten, gedetailleerde plannen en tot normen met weinig ruimte voor publieke sturing. Als laatste is er sprake van een bestuurscultuur van beperkte kwaliteit uitvoering als gevolg van onvoldoende samenwerking, afstemming, kennis en kunde.

De Ow kent vier verschillende doelen die tezamen de knelpunten van het huidige stelsel moeten gaan verhelpen. Een belangrijke omslag die de Ow daarbij in het leven roept, is die van toelatingsplanologie<sup>2</sup> naar uitnodigingsplanologie<sup>3</sup>. Planschade wordt daarbij aangezien als één van de oorzaken waarom uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling tot op heden niet van de grond komen (Ministerie van IenM, 2016; Nijmeijer, 2015). Dit heeft te maken met de Wet ruimtelijke ordening (hierna Wro) die het mogelijk maakt om planschade te claimen voor alle bouw- en gebruiksmogelijkheden die het bestemmingsplan in theorie (planmaximalisatie) biedt. Met als gevolg, dat schade moet worden vergoed voor mogelijkheden die in werkelijkheid niet worden benut. Initiatieven van onderop en kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen komen daardoor onder druk te staan. Ten slotte staat deze planmaximalisatie<sup>4</sup> onder de Wro in de weg aan het maken van globale en flexibele bestemmingsplannen. Zo kan planschade geclaimd worden op moment dat planologische mogelijkheden onherroepelijk zijn, terwijl de mogelijkheden niet eens benut te hoeven worden. Dit kan voor ontwikkelaars ongelukkig uitpakken. Het kan ook voorkomen dat planschade wordt uitgekeerd, terwijl de ruimtelijke ontwikkeling niet eens wordt gerealiseerd. Als reactie op tot stilstand gekomen gebiedsontwikkeling, werden organische gebiedsontwikkeling en de uitnodigingsplanologie in het leveren geroepen. Sommige mensen uit de praktijk denken daar anders over. Zo geeft Braakensiek (2016) aan

---

<sup>1</sup> Het begrip omgevingsrecht wordt in deze thesis aangeduid als het geheel aan rechtsgebieden die betrekking hebben op de regulering van de fysieke leefomgeving van de mens. Het omvat tientallen wetten, ongeveer 120 algemene maatregelen van bestuur en een vergelijkbaar aantal ministeriële regelingen.

<sup>2</sup> Ruimtelijke ontwikkelingen die slechts mogelijk zijn wanneer deze expliciet zijn toegestaan.

<sup>3</sup> Ruimtelijke ontwikkelingen die bijdragen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, tenzij deze expliciet verboden zijn. De gemeente krijgt bij deze vorm van gebiedsontwikkeling een meer faciliterende rol en komt de focus te liggen bij het behalen van een goed eindresultaat.

<sup>4</sup> Planmaximalisatie wil zeggen, dat schade kan worden geclaimd voor alle mogelijkheden die het bestemmingsplan in theorie biedt.

dat door uitnodigende mogelijkheden het planschaderisico juist wordt vergroot en dat de onzekerheid voor de burger daardoor toeneemt. Het lijkt er op dat planschade nog steeds een drempel voor uitnodigingsplanologie en daarmee gebiedsontwikkeling vormt. De huidige wet- en regelgeving met betrekking tot planschade sluit niet meer aan op de behoeftes van de huidige maatschappij en dient te worden gewijzigd.

Schade als gevolg van rechtmatig<sup>5</sup> overheidshandelen kent in Nederland twee vormen van schadevergoeding, namelijk planschade en nadeelcompensatie (Ettehoven, 2011). Bij nadeelcompensatie gaat het in het bijzonder om een tegemoetkoming in de schade en niet om een volledige schadevergoeding. Nadeelcompensatie is bedoeld als een compensatie voor schade door andere (niet-planologische) besluiten en feitelijke handelingen. Planschade daartegen is voor schade die wordt geleden als gevolg van een planologisch besluit of wijziging (Wet ruimtelijke ordening, 2008, p. § 6.1).

#### *Voorbeeld planschade*

Het oude muziekpaleis in Utrecht aan de Vredenburg wordt uitgebreid. Door de uitbreiding leiden enkele omwonenden schade, omdat de nieuwe ontwikkeling inbreuk doet op privacy. Daarnaast heeft het een verkeersaantrekkende kracht en wordt bovenmatige geluidsoverlast verwacht. Als gevolg van de toename van het aantal bezoekers van het muziekpaleis wordt verwacht dat er geluidsoverlast ontstaat. Ten slotte tonen berekeningen aan dat door de verhoging van het oorspronkelijke gebouw, vrij zicht is op de woningen tegenover is ontstaan. Er is sprake van inbreuk op privacy. Door de uitbreiding is het mogelijk dat de waarde van de omliggende woningen in waarde dalen.

#### *Voorbeeld nadeelcompensatie*

In het Den Haag wordt voor een langere tijd gewerkt aan de Raamweg in verband met het onderhoud van de weg. Langs de Raamweg zijn verschillende bedrijven gevestigd die door de werkzaamheden voor een langere periode worden afgesloten. De bedrijven zijn daardoor minder of zelf helemaal niet bereikbaar. Klanten blijven weg met als gevolg dat de ondernemer inkomensverlies lijdt.

De omvang van de schade die daarbij wordt geleden wordt bepaald door het verschil tussen het nieuwe (soms onvoorziene) planologische regime en het bestaande/oude planologische regime. Wanneer welk begrip van toepassing is afhankelijk van de wettelijke regeling en onder welk recht de kwestie wordt gezien. In het geval van compensatie en schadeloosstelling (in vorm van een vergoeding) komen bijvoorbeeld regelmatig voor in het bestuursrecht waar het om een onrechtmatige daad of verwijtbaar handelen gaat. In het kader van deze thesis gaat het om rechtmatige overheidsbesluiten. Een burger of bedrijf komt in aanmerking voor een vergoeding wanneer een bepaalde maatregel schade veroorzaakt die onevenredig is. In andere woorden, wanneer deze abnormaal<sup>6</sup> of speciaal<sup>7</sup> is. Planschade wordt dan ook als volgt gedefinieerd:

*Planschade is een geschatte waardedaling van een onroerende zaak die is geleden door een rechtmatig overheidsbesluit zoals genoemd onder artikel 6.1 lid 2 Wet ruimtelijk ordening.*

*Een dergelijke waardedaling dient in een planschadeprocedure inzichtelijk te worden gemaakt door middel van een waardetaxatie onmiddellijk vóór en na de inwerkingtreding van de schadeoorzaak (Berns, 2016)*

Een grondeigenaar die door een planologische wijziging schade lijdt, door bijvoorbeeld een waardevermindering van zijn/haar onroerend goed, kan in aanmerking komen voor een financiële compensatie. De Wro bepaalt in welke gevallen van planologische maatregelen aanleiding is voor een

<sup>5</sup> Er is sprake van rechtmatig overheidshandelen wanneer het bestuursorgaan een bepaald besluit neemt dat het algemeen belang van de samenleving behartigt, ook al moeten daar soms individuele belangen van de burger voor wijken.

<sup>6</sup> Abnormaal wil zeggen, dat de schade die wordt veroorzaakt het normaal maatschappelijk risico te boven gaat.

<sup>7</sup> Speciaal wil zeggen, dat de schade die wordt veroorzaakt een beperkte groep of bedrijven in het bijzonder raakt.

dergelijke financiële vergoeding. Een planschadeverzoek kan pas worden ingediend wanneer er sprake is van een onherroepelijk<sup>8</sup> plan en kan bij de gemeente worden ingediend. Om in aanmerking te komen voor een planschadevergoeding zijn er twee vereisten (Rijksoverheid, sd). Enerzijds moet er sprake zijn van schade die bij de koop van het huis of de grond niet te voorzien was. Anderzijds mag er geen sprake zijn van een al reeds tegemoet gekomen schadevergoeding zoals bij onteigening<sup>9</sup>. Planschadeclaims dienen te worden aangevraagd bij de gemeente. Het probleem zit hem in het feit dat de Wro op dit moment een schadevergoeding biedt voor alle mogelijkheden die het bestemmingsplan in principe biedt. Met als gevolg, dat schade wordt vergoed voor mogelijkheden die feitelijk helemaal niet worden benut. Denk hierbij bijvoorbeeld aan bouw- en gebruiksmogelijkheden die in het bestemmingsplan wel worden toegestaan maar daadwerkelijk niet worden benut. Schadeclaimers kunnen in die zin schade vergoed krijgen die zij feitelijk helemaal niet lijden, waarbij de maximale planinvulling (planmaximalisatie) als de grens wordt beschouwd. De Ow zal daar o.a. verandering in brengen, namelijk een integrale benadering van de fysieke leefomgeving<sup>10</sup> waarbij alleen bovenmatige en daadwerkelijk geleden schade wordt vergoed (Ministerie van IenM, 2016). De feitelijke werkelijkheid moet onder ogen worden gezien. Gezien de al eerder geschetste en veranderende context waarin planschade wordt geplaatst, staat de praktijk van de planologie in nabije toekomst voor een grote uitdaging.

Zoals al eerder genoemd zijn de voorbereidingen voor de Ow in volle gang<sup>11</sup>. De regelingen met betrekking tot planschade zijn nader uitgewerkt in de Invoering van de Ow. Het onderdeel planschade vraagt daarbij om specifieke aandacht en nader onderzoek omdat nog niet duidelijk is hoe de nieuwe planschaderegeling in de praktijk moet worden uitgewerkt. De vraag is bijvoorbeeld, hoe gemeenten invulling kunnen geven aan integrale en globale<sup>12</sup> bestemmingsplannen, zodat er idealiter überhaupt geen schade wordt geleden. Het doel hierachter is de integrale benadering van de fysieke leefomgeving die om globale bestemmingsplannen vraagt, dat wederom ten goede komt van bottom-up initiatieven. Alhoewel het internationale debat over planschade en nadeelcompensatie, ook wel *'regulatory takings and compensations rights'*<sup>13</sup> genoemd, over het algemeen lijkt toe te nemen, zijn er tot op heden maar enkele publicaties in Nederland zelf verschenen. Niet des te min suggereren diverse adviesbureaus en advocaten dat met de nieuwe regeling ten aanzien van planschade (Invoeringswet Omgevingswet) de eigendomsrechten van grondeigenaren worden beperkt waardoor conflicterende belangen steeds meer zullen toenemen (Binnenlands Bestuur, 2016: Pot Jonker Advocaten, 2016: AKD, 2016). Dit leidt tot de vraag of dit uiteindelijk ook echt daadwerkelijk tot minder schade en vergoedingen daarvan zal leiden. Het is wenselijk om meer inzicht te krijgen in welke gevolgen deze wijziging heeft, voor zowel de publieke (gemeenten) als ook private actoren (grondeigenaren en initiatiefnemers).

---

<sup>8</sup> Onherroepelijk wil zeggen, wanneer de termijn voor het in beroep gaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is verstreken en er geen beroep is ingesteld/of is afgehandeld.

<sup>9</sup> Een instrument dat overheden inzetten om aan bepaalde gronden te komen die een private grondeigenaar toebehoren.

<sup>10</sup> Een integrale benadering wil zeggen, alle domeinen en sectoren binnen de fysieke leefomgeving. Niet het domein staat centraal, maar de integrale benadering van de fysieke leefomgeving.

<sup>11</sup> De Internetconsultatie Invoeringswet Omgevingswet is op 5 januari 2017 gestart en zal tot en 3 februari 2017 lopen. Gedurende deze periode hebben burgers en bedrijven de tijd om te reageren op dit voorstel. Nadat deze reacties zijn verwerkt en eventuele bezwaarschriften zijn afgehandeld, zal de Raad van State naar verwachting in juni/juli hierover om advies worden gevraagd (VNG, 2016a).

<sup>12</sup> Globaal bestemmingsplan: globalere functies/bestemmingen in het plan opnemen en dus minder in detail regelen t.b.v. flexibiliteit.

<sup>13</sup> Regulatory takings wil zeggen, dat het de plicht van een gemeente is om grondeigenaren te financieel compenseren wanneer een bepaald overheidshandelen als te nadelig wordt beschouwd (onrechtmatig), met als gevolg dat er bepaalde rechten van de grondeigenaar worden onttrokken/ontnomen.

Zoals al eerder genoemd is het streven naar een uitnodigende planologie en organische gebiedsontwikkeling een van de verbeterdoelen van de Ow. Het initiatief en de realisatie daarvan moeten hoofdzakelijk bij private partijen komen te liggen. De toepassing van de planschaderegeling is afhankelijk van de manier waarop gemeenten gebiedsontwikkeling uitoefenen. De wijziging met betrekking tot planschade impliceert globale regels in omgevingsplannen<sup>14</sup> en het weg bestemmen van onbenutte functies<sup>15</sup>. Het zijn wijzigingen waarmee gemeenten rekening mee moeten houden bij het uitoefenen van gebiedsontwikkeling. Daarnaast is de gemeente degene die deze plannen vaststelt en heeft zij dus continu te maken met de afweging van belangen van zowel de planschadeclaimer als ook initiatiefnemers. Al met al krijgen gemeenten een meer faciliterende rol en komt de focus meer te liggen op het stroomlijnen van het proces om tot een goed resultaat te komen.

Een wijziging van een bestemmingsplan kan mogelijk tot waardevermindering van een onroerend goed leiden, waarbij volgens de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) (1992, p. § 5.4) om een vergoeding van geleden schade kan worden verzocht. Deze vergoeding komt volgens de Awb pas aan de orde, wanneer de burger zijn woning verkoopt, omdat de schade dan pas daadwerkelijk wordt geleden. Dit kan soms, gezien de huidige woningmarkt, jaren duren. Om onder andere deze onzekerheid te voorkomen, zal onder de Ow al eerder duidelijk zijn welke schade wordt geleden. Dit betekent voor de eigenaar dat de schade wordt vergoed zodra duidelijk is, welke schade zal worden geleden. Hoe zich dit in de praktijk vertaalt, blijft de vraag. Hierbij zijn de vragen *‘Wanneer kan de eigenaar van het onroerend goed een vergoeding aanvragen? Wanneer komt hij/zij in aanmerking voor een vergoeding? Hoe wordt planschade bepaald en wat is het eigen risico?’* leidend.

Daarnaast maakt de nieuwe planschaderegeling het mogelijk om onbenutte functies in het nieuwe omgevingsplan weg te bestemmen zonder dat dit in aanmerking komt voor een vergoeding (Ministerie van IenM, 2016). De planmaximalisatie neemt daardoor af, waardoor minder functies en daardoor minder belemmeringen in de weg staan. In andere woorden, alleen in gevallen waar daadwerkelijk en bovenmatig planschade wordt geleden, kan schadevergoeding worden geclaimd. Dit komt ten goede van initiatiefnemers en de wenselijke uitnodigende planologie of organische gebiedsontwikkeling.

De Nederlandse planschadepraktijk vraagt om aandacht omdat met de nieuwe planregeling een fundamentele wijziging ten aanzien van planschade wordt geïmpliceerd (Jabocs & van der Krabben, 2014). Dit gaat vooral over de toenemende druk op de ruimtelijke ordening en het beheren daarvan. Planschade gaat daarmee niet alleen over de het waarborgen van eigendomsrechten maar ook over hoe gebiedsontwikkeling van de grond komt met behulp van bestemmingsplannen. Een fundamentele wijziging van de regeling met betrekking tot planschade impliceert dus ook een verandering voor de planologie en de manier waarop planologen in toekomst gebiedsontwikkeling mogelijk zullen maken. Vanuit het perspectief van gebiedsontwikkelingen is het de vraag welke invloed deze nieuwe planschaderegeling gebiedsontwikkeling heeft en welke belemmeringen zich daarmee zullen voordoen.

Wetenschappelijk gezien kan deze thesis bijdragen aan begrip van het principe van planschade en het belang van de veranderende context waarbinnen het geplaatst wordt. Hierbij kan relevante kennis voor de wetenschap worden opgedaan over hoe de wetswijziging zich uitwerkt op gebiedsontwikkeling en het proces daarvan.

---

<sup>14</sup> Het omgevingsplan is een van de zes kerninstrumenten onder de Omgevingswet. Het omgevingsplan vervangt het huidige instrument bestemmingsplan.

<sup>15</sup> Hierbij gaat het om functies op een bepaald perceel die het actuele bestemmingsplan mogelijk maakt maar feitelijk niet worden benut.

## 1.1 Doelstelling

Het doel van deze thesis is in eerste instantie om een beeld te schetsen over welke gevolgen nieuwe planschaderegeling in gebiedsontwikkeling heeft voor betrokken stakeholders zoals gemeenten, initiatiefnemers/projectontwikkelaars en grondeigenaren. Daarnaast wordt met deze thesis antwoord gegeven op de vraag waarom planschade een dusdanig belangrijke oorzaak is waardoor uitnodigingsplanologie niet van de grond kan komen. Daarbij zullen vragen aan bod komen zoals *'wat houdt initiatiefnemers tegen met betrekking tot planschade om hun ruimtelijk initiatief te realiseren?'* en *'wat houdt gemeenten tegen om uitnodigingsplanologie toe te passen?'*. Het onderzoek draagt daarmee bij aan de discussie over planschade in de huidige planschadepraktijk. Tegelijkertijd draagt het ook bij aan het wetenschappelijke debat over planschade in de veranderende context van gebiedsontwikkeling. De hoofdvraag van dit thesis luidt als volgt:

*Welke invloed heeft de nieuwe planschaderegeling op gebiedsontwikkeling?*

1. In hoeverre is planschade een factor waarom een uitnodigende gebiedsontwikkeling niet tot stand kan komen?
2. Welke conflicterende belangen van stakeholders ontstaan door de nieuwe planschaderegeling in het omgevingsmanagement van gebiedsontwikkelingen?
3. Hoe kunnen gemeenten bij de toepassing van de nieuwe planschaderegeling plannen zo vormgeven dat er een evenwichtige verdeling van lusten en lasten wordt behaald?

Om de eerste deelvraag te kunnen beantwoorden wordt het krachtenveld van de individuele belangen waarin zich deze belangen van stakeholders<sup>16</sup> afspelen, in kaart gebracht en geanalyseerd. Daarnaast moet worden gekeken welke factoren volgens de nieuwe regeling op het gebied van planschade voor verandering in het gebiedsontwikkelingsproces kunnen zorgen. Om de eerste deelvraag te kunnen beantwoorden dienen deze twee onderdelen tegen elkaar worden afgezet.

Om de tweede deelvraag te kunnen beantwoorden, moet allereerst worden achterhaald wat de achterliggende gedachte van de integrale benadering is en wat deze inhoudt in de context van gebiedsontwikkeling. Dit dient worden afgezet tegen de individuele belangen van de actoren die daarin een rol spelen. Op die manier kan worden achterhaald waar zich eventuele tegenstrijdigheden - in dit geval dilemma's - kunnen voordoen.

Planschade kan niet los worden gezien van het ruimtelijke plan dat daaraan vooraf is gegaan. De derde deelvraag kan worden beantwoord door planschade in relatie tot het bestemmingsplan te bezien en te koppelen aan het instrument omgevingsplan. Afhankelijk van het doel van een gemeente en de manier waarop zij aan gebiedsontwikkelingsprocessen sturing geven, dienen ruimtelijke instrumenten zo worden vormgegeven dat dit ten goede komt van dit doel. Deze deelvraag vraagt vooral om informatie die uit diepte-interviews kan worden vergaard.

Tezamen creëren de antwoorden op de deelvragen een geheel aan empirische data waarmee de centrale vraagstelling kan worden beantwoord, namelijk welke invloed de nieuwe planschaderegeling nou eigenlijk op gebiedsontwikkeling heeft.

## 1.2 Onderzoeksmethode

Voor deze thesis is gekozen voor kwalitatieve onderzoeksmethoden om te achterhalen wat er speelt onder de doelgroep bestaande uit gemeenten, initiatiefnemers/gebiedsontwikkelaars en adviseurs/advocaten die grondeigenaren vertegenwoordigen. Doordat de nieuwe planschaderegeling nog volop in ontwikkeling is en

---

<sup>16</sup> Stakeholders zijn belanghebbenden zoals personen of groepen die zelf invloed hebben op een project of proces en/of door het project of proces worden beïnvloed.

de Ov naar verwachting pas in 2019 in werking treden, kan alleen met kwalitatief onderzoek worden achterhaald welke gevolgen de nieuwe regeling naar alle waarschijnlijkheid met zich mee brengt. Iets wat er nog niet is, is immers lastig te onderzoeken. Wel kan met interviews belangrijk inzicht en kennis worden verhaald bij experts uit de praktijk, die de sleutelpersonen van deze thesis vormen. Om een uiteenlopende discussie tijdens de interviews te voorkomen, kan met vooraf opgestelde stellingen extra inzicht en nog meer diepte worden verkregen. Deze stellingen zijn gebaseerd op de bevindingen die uit de literatuur voortvloeien en zorgen er voor dat zowel de inhoud als ook de diepte van het interview kan worden gewaarborgd. Tabel 1 geeft het aantal sleutelpersonen per doelgroep weer.

Tabel 1: Verdeling doelgroepen interviews<sup>17</sup>

<i>Sleutelpersonen</i>	<i>Aantal</i>
Gemeenten	5
Initiatiefnemers/Gebiedsontwikkelaars	3
Adviseurs (Advocaten, consultants, belangenorganisaties)	5
Totaal	13

In het kader van deze thesis is voor bovenstaande sleutelpersonen gekozen omdat zij enerzijds belangrijke deelnemers van het gebiedsontwikkelingsproces zijn. Anderzijds kant hebben zij op de een of andere manier te maken met de huidige planschaderegeling. Daarnaast vormen de personen ook tezamen een dynamisch veld van actoren waarbij gebiedsontwikkeling tot stand kan komen (of juist niet). Door deze stakeholders te interviewen kan ten eerste worden achterhaald welke belangen zij bij het gebiedsontwikkelingsproces hebben en hoe zij tegenover de beoogde wijziging met betrekking tot planschade staan (deelvraag 1). Ten tweede komen op die manier tegenstrijdigheden en spanningsvelden in beeld, die door puur literatuuronderzoek wellicht niet naar voren zouden komen (deelvraag 2). Dit kunnen spanningsvelden tussen theorie en praktijk zijn, maar ook spanningsvelden tussen de stakeholders onderling. Ten slotte kan door een combinatie van interviews en literatuur worden achterhaald hoe gemeenten, vandaar de grootste doelgroep, de planschaderegeling in toekomst doelgericht kunnen toepassen in de praktijk (deelvraag 3). Hieronder volgt een uitleg waarom voor deze vier doelgroepen is gekozen.

De doelgroep van de gemeenten is het grootst omdat zij de belangrijkste doelgroep vormen in deze thesis. De gemeente heeft, afhankelijk van actief of actief grondbeleid dat zij nastreeft, verschillende rollen in gebiedsontwikkeling. De gemeente maakt daarnaast deel uit van een driehoeksverhouding<sup>18</sup> samen met de partij die het initiatief neemt en realiseert en de benadeelde partij die daardoor schade kan lijden. In relatie tot planschade heeft de gemeente een unieke rol: planschadeverzoeken worden bij de gemeente ingediend en verder afgehandeld. Daarnaast is de gemeente ook degene die de schade wegens *overheidshandelen* moet vergoeden aan de benadeelde. Meestal sluiten gemeenten van te voren met de initiatiefnemer of gebiedsontwikkelaar overeenkomsten zodat de kosten later bij hen kunnen worden verhaald. Om grip te krijgen op wat gemeenten in toekomst, met oog op de nieuwe regelgeving planschade, te wachten staat, zijn interviews met gemeenten onmisbaar.

Gebiedsontwikkeling kent verschillende samenwerkingsvormen waarbij als ook initiatiefnemers een cruciale rol spelen. Zij investeren, samen met beleggers en initiatiefnemers in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling. Het doel van projectontwikkelaars is de financiële winst die de ruimtelijke ontwikkeling daarbij oplevert. Afhankelijk van de grootte van een ruimtelijk project, kan een initiatiefnemer overigens ook los van

<sup>17</sup> De interviews in deze thesis Interviews zijn met behulp van NVivo uitgewerkt. Zie voor de uitwerkingen daarvan het bijlagedocument '2. Overzicht afgenomen interviews' en '6. Uitwerkingen interviews'.

<sup>18</sup> Deze driehoeksverhouding wordt in de literatuur ook wel bestuursrechtelijke driehoeksverhouding genoemd.



een projectontwikkelaar of belegger het initiatief realiseren. In relatie tot planschade is het zo dat de realiserende/initiatief nemende partij, dus de partij die de schade veroorzaakt, moet opkomen voor de geleden schade in vorm van financiële compensatie. De ontwikkelaar is dan ook vaak degene die moet opkomen voor de planschadekosten. Hiervoor wil hij het risico afdekken en probeert de plannen daardoor zo precies mogelijk uit te werken. De initiatiefnemer of gebiedsontwikkelaar is dus gebaat, om eventuele schade zo goed mogelijk in te perken. Doordat zij de schadeveroorzaker van een ruimtelijk initiatief kunnen zijn, is ook deze doelgroep in deze thesis onmisbaar.

Adviseurs zoals advocaten, consultancy en belangenorganisaties hebben een goed beeld wat er speelt bij de initiatiefnemers zoals bedrijven of burgers, maar ook bij grondeigenaren. Zij vertegenwoordigen de belangen en rechten van deze actoren en staan tegelijkertijd in contact met gemeenten voor eventuele adviezen wanneer de gemeente deze expertise niet in huis heeft. Daarnaast hebben zij benodigde kennis en ervaring op het gebied van planschade uit de praktijk omdat zij worden geconfronteerd met het voorliggende vraagstuk en de daarbij horende dilemma's. Adviseurs zijn altijd *up to date* wat betreft wet- en regelgeving aangezien hun dienstverlening daarvan afhankelijk is en bedrijfsstrategie daarop gebaseerd is. In die zin spelen zij, zoals de gemeente en initiatiefnemers, een belangrijke rol in het gebiedsontwikkelingsproces. In deze thesis is bewust gekozen om geen grondeigenaren te interviewen, omdat deze bij planschadezaken bijna altijd worden vertegenwoordigd door adviseurs en advocaten. Daarnaast zijn grondeigenaren in vele gevallen niet op de hoogte van de huidige wet- en regelgeving, laat staan wat hen in toekomst te wachten staat in relatie tot de veranderende wet- en regelgeving. Dit kan worden bevestigd door de ingediende reacties op de consultatieronde van de Invoeringswet<sup>19</sup>, waarbij burgers en bedrijven in de gelegenheid werden gesteld om op de nieuwe regeling te reageren. Hierbij hebben voornamelijk bedrijven en belangenorganisaties op gereageerd. Daarnaast zijn er botsproeven<sup>20</sup> georganiseerd om de nieuwe regeling op specifieke casussen los te laten. Het doel daarvan is geweest om advies in te halen van experts uit de praktijk. Ten slotte worden planschadezaken<sup>21</sup> in de meeste gevallen in de praktijk afgehandeld door advocaten. Dit is ook het geval wanneer er in hoger beroep wordt gegaan.

De interviews zijn afgenomen aan de hand van semigestructureerde vragenlijsten. Dat wil zeggen dat er, verdeeld over een aantal onderwerpen, vragen worden gesteld die van de voren zijn vastgelegd. Tegelijkertijd biedt het ook de ruimte om in te gaan op andere onderwerpen, die wellicht niet zijn meegenomen in de vragenlijst. Op die manier wordt geprobeerd om een zo volledig mogelijk beeld te schetsen over wat er speelt onder de doelgroep. Om een beter beeld te krijgen aan welke doelgroep welke vragen moet worden gesteld, wordt naar het bijlagedocument (hoofdstuk 3, 4 en 5) verwezen. Daarnaast zal ook gebruik worden gemaakt van stellingen, om iets dieper in te kunnen gaan op bepaalde onderwerpen. Experts en adviseurs zijn vaak op de hoogte waardoor misschien verborgen aspecten aan het licht kunnen komen. Om een beter beeld te krijgen welke methoden en technieken in dit onderzoek zijn toegepast, volgt hieronder een overzicht in Tabel 2.

---

<sup>19</sup> Een periode begin 2017 waarbij burgers en bedrijven in de gelegenheid werden gesteld om de reageren op het wetvoorstel Invoeringswet (Ministerie van IenM, 2017).

<sup>20</sup> Botsproeven zijn in dit geval experimenten die vooruit lopen op de Invoeringswet om de voorgestelde regeling toe te passen op concrete voorbeelden/casussen uit de praktijk.

<sup>21</sup> Tegen een besluit van het College van Burgemeesters en Wethouders van de gemeente kan bezwaar worden ingediend, dat door de rechtbank wordt afgehandeld. Tegen een besluit van de rechtbank kan in hoger beroep worden gegaan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Tabel 2: Overzicht theorie en methode per deelvraag

<i>Deelvraag</i>	<i>Theorie</i>	<i>Methode/techniek</i>
In hoeverre is planschade een factor waarom een uitnodigende gebiedsontwikkeling niet uit de voeten komt?	Gebiedsontwikkeling(proces); Planschade volgens toekomstige regeling (Ow); uitnodigingsplanologie; Planschade volgens huidige regeling (Wo)	Literatuuronderzoek; onderbouwen met interviews; reacties consultatieronde Invoeringswet;
Welke conflicterende belangen van stakeholders ontstaan door de nieuwe planschaderegeling in het omgevingsmanagement van gebiedsontwikkelingen? (proces)	Omgevingsmanagement; spelers in gebiedsontwikkeling; fasering gebiedsontwikkeling.	Literatuuronderzoek (SOM-methode); onderbouwen met interviews en relevante vakliteratuur; reacties consultatieronde Invoeringswet; recentelijk uitgevoerde enquête planschade;
Hoe kunnen gemeenten bij de toepassing van de nieuwe planschaderegeling plannen zo vormgeven dat er een evenwichtige verdeling van lusten en lasten wordt behaald?	Omgevingswet (omgevingsplan); experimenten bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte.	Literatuuronderzoek; onderbouwen met interviews en relevante vakliteratuur.

#### *Te verwachten antwoorden op de deelvragen*

Om een eerste indicatie te geven waar deze thesis naartoe zal leiden, wordt hieronder en voor zover mogelijk, antwoord gegeven op de drie deelvragen en de hoofdvraag.

1. In hoeverre is planschade een factor waarom een uitnodigende gebiedsontwikkeling niet uit de voeten komt?

Naar enige inschatting vooraf zal het antwoord op deze vraag verschillend zijn en uiteenlopen omdat de betrokken partijen ieder vanuit hun eigen belang oordeelt. Zo zal de gemeente vanuit haar positie en met betrekking tot het afwegen van belangen aangeven dat planschade een onderdeel uitmaakt van het planvormingsproces, maar wel een onderdeel waar al in het begin van het planvormingsproces rekening mee dient te worden gehouden. Initiatiefnemers daartegen zullen naar verwachting aangeven dat planschade wel degelijk een belemmering vormt in het ontwikkelen van een gebied, omdat zij gewoonweg tegen de kosten aanlopen waarvoor zij moeten opkomen (omdat zij de schade veroorzaken). Benadeelden zoals een grondeigenaar zal planschade eveneens zien als een belemmering, omdat daarmee de schade die zij leiden wordt gehoord, herkend en toegekend.

2. Welke conflicterende belangen van stakeholders ontstaan door de nieuwe planschaderegeling in het omgevingsmanagement van gebiedsontwikkelingen? (proces)

De nieuwe regeling heeft inhoudelijk als ook procedurele gevolgen voor betrokken stakeholders. De individuele belangen nemen door de nieuwe regeling in verwachting niet af, maar worden juist versterkt. De nieuwe regeling vraagt wel om een nieuwe benadering van ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. Van hen wordt een andere insteek verwacht, namelijk globaler bestemmen door ruimere regels in het omgevingsplan. De procedurele verandering houdt o.a. een verschuiving van onderdelen van planschade in het gebiedsontwikkelingsproces in waardoor planschade op een ander moment aan de orde is. Dit zorgt bij omwonenden en potentiële schadelijders voor langere en grotere onzekerheid.

Het uitgangspunt voor de nieuwe planschaderegeling is dat alleen bovenmatige geleden schade wordt vergoed. Naar eerste inschatting heeft de projectontwikkelaar het meeste baat bij de nieuwe regeling, omdat het vastgestelde forfait van 5% er voor zorgt dat de schadeclaimant een groter eigen risico heeft bij een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in zijn directe omgeving. Dit is enerzijds een wenselijke ontwikkeling in de lijn van de Ow, maar levert forse kritiek uit de praktijk op wat tot conflicterende belangen dilemma kan leiden. Dat betekent dat de schadelijder, hoe dan ook schade kan leiden zonder dat deze vergoed wordt omdat het onder het eigen risico valt.

Daarnaast zijn initiatiefnemers volgens de Ow de dupe van de huidige planschaderegeling. Denk hierbij bijvoorbeeld aan integrale onderzoeken en meldingsplicht.

De nieuwe planschaderegeling voorziet in een andere systematiek om de omvang van de planschade te bepalen. De huidige planvergelijking (oude en nieuwe planologische regime onder een maximale invulling van de functies) wordt vervangen door de vergelijking tussen oude en nieuwe feitelijke situatie. Dit impliceert een nieuwe systematiek die in combinatie met globalere bestemmingsplannen (omgevingsplannen), vele nieuwe vragen bij gemeenten, adviseurs en taxateurs oproept.

Een andere doelgroep die niet mag worden vergeten is de groep van de benadeelden die een verzoek om planschadevergoeding kan indienen. Volgens de nieuwe regeling is niet de vaststelling van bestemmingsplan het veroorzakende moment, maar de verleende omgevingsvergunning. Naar verwachting zal een omgevingsplan een waardedrukkend effect hebben op omliggende onroerende zaken ten koste voor de eigenaar daarvan.

Een van de te verwachten dilemma's is de manier waarop gemeenten met integrale versus gedetailleerde bestemmingsplannen (omgevingsplannen) omgaan. Met uitnodigingsplanologie als uitgangspunt is het de keuze aan gemeenten welk pad zij volgen. Onder de huidige regeling kan het voorkomen, dat planschade moet worden vergoed die daadwerkelijk helemaal niet worden geleden. Dan is er dus sprake van een vergoeding terwijl er geen feitelijke schade wordt geleden, bijvoorbeeld wanneer nieuwe bouwmogelijkheden op een naburig perceel uiteindelijk toch niet worden benut. Een vaak voorkomende schadeoorzaak voor planschade is de vaststelling of de wijziging van een nieuw bestemmingsplan. Dit benadrukt de belangrijke rol die het omgevingsplan in de toekomst speelt. Daarnaast kan de doorwerking van een integrale gebiedsontwikkeling naar globale bestemmingsplannen (omgevingsplannen) meer onduidelijkheid voor de burger betekenen. Zij weten immers wel wat de kaders van de globale bestemming kan zijn, maar niet welke activiteiten daadwerkelijk worden verricht.

3. Hoe kunnen gemeenten bij de toepassing van de nieuwe planschaderegeling plannen zo vormgeven dat er een evenwichtige verdeling van lusten en lasten wordt behaald?

Door de nieuwe regeling komt de nadruk nog meer te liggen op het voortraject, waarbij gemeenten omgevingsplannen zo moeten gaan opstellen, dat het zowel voldoet aan uitnodigingsplanologie als ook zo min mogelijk ruimte biedt in de regels voor eventuele planschade. Daarnaast is het de bedoeling dat een ruimtelijk plan zo moet worden opgesteld, dat eventuele planschade bij voorbaat kan worden voorkomen. Planschade is in die zin afhankelijk van hoe een ruimtelijk plan is opgesteld en welk doel de gemeente met het plan wil bereiken. Bewustwording over de inzet van ruimtelijke instrumenten en de effecten daarvan zijn noodzakelijk. Keuzes die zij daarin maken hebben directe gevolgen voor planschade en andersom ook.

### 1.3 Leeswijzer

De voorliggende thesis is opgebouwd uit zes verschillende hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk wordt de aanleiding voor deze thesis omschreven. Daarnaast komen de probleem- en doelstelling en de toegepaste onderzoeksmethode in hetzelfde hoofdstuk aan bod.

In het tweede hoofdstuk wordt het principe van het recht op een compensatie oftewel vergoeding uitgelegd. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de internationale context van planschade in relatie tot de eigendomsrechten. Daarnaast biedt dit hoofdstuk een eerste introductie inzake planschade en wordt het onderwerp van deze thesis afgebakend tot op nationaal niveau over hoe het planschadestelsel in Nederland geregeld is.

In het derde hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de rol die planschade in gebiedsontwikkeling heeft. Het derde hoofdstuk gaat daarmee in op de eerste deelvraag van deze thesis waarbij planschade vanuit de huidige context van de wet- en regelgeving wordt beschouwd. Daarnaast is gekeken op welke aspecten de nieuwe planschaderegeling wijzigt ten opzicht van de huidige regeling. Als laatste wordt de relatie tussen uitnodigingsplanologie en gebiedsontwikkeling en de rol die planschade daarin speelt, uitgelegd.

Hoofdstuk vier is gericht op het beantwoorden van de tweede deelvraag van deze thesis. Hiervoor wordt in de eerste paragraaf ingegaan op de spelers en hun belang in gebiedsontwikkelingen in de context van planschade. Daarnaast zijn in de tweede paragraaf de openbare reacties op de consultatieversie van de Invoeringswet Omgevingswet samengevat. Tezamen geven deze twee paragrafen een volledig beeld over de conflicterende belangen die door de nieuwe planschaderegeling ontstaan. Er wordt een zestal dilemma's geconstateerd en toegelicht.

In het vijfde hoofdstuk komt de derde deelvraag van deze thesis aanbod. Het gaat daarbij om een evenwichtige afweging van belangen en plichten die bij planschade dient te worden gemaakt. In de eerste paragraaf wordt daarvoor eerst de rol van het bestemmingsplan in gebiedsontwikkeling bepaald. Vervolgens wordt in de volgende paragraaf ingegaan op de verandingslag van het instrument bestemmingsplan naar het omgevingsplan dat één van de nieuwe instrumenten van de Ow is. In de derde paragraaf wordt dieper ingegaan op één van de geconstateerde dilemma's, omdat dit dilemma een cruciale rol speelt in relatie tot de vormgeving van toekomstige ruimtelijk plannen. Ten slotte wordt kort een beeld geschetst over de mate waarin gemeenten nu al gebruik maken van de mogelijkheden die onder Crisis-n en herstelwet in aanloop op de Ow worden geboden.

Hoofdstuk zes vat de resultaten van deze thesis in één conclusie samen. De nadruk in dit hoofdstuk ligt bij de beantwoording van de centrale vraagstelling van deze thesis. Daarnaast wordt een korte reflectie gegeven op het verloop van deze thesis, de toegepaste methode en ten slotte de maatschappelijke en wetenschappelijke bijdrage dat deze thesis heeft opgeleverd.

In hoofdstuk 7 wordt de literatuurlijst weergegeven. De bijlagen die tot deze thesis behoren zijn opgenomen in een apart bijlagendocument.

## 2. Het recht op compensatie

De Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) van 1965 is feitelijk de oorsprong van de planschaderegeling anno 2017. In de periode rond het jaar 1965 stond de maakbaarheids- en centrale planningsgedachte centraal (Niemeijer, 2016). Ruimtelijke ontwikkelingen werden destijds mogelijk gemaakt door gedetailleerde plannen en de uitvoering daarvan vond plaats conform deze plannen. In gevallen waar planschade vergoed werd, kwam de maximale invulling van het planologische regime bijna volledig overeen met de feitelijk gerealiseerde situatie. Dat wil zeggen, hetgeen dat volgens het ruimtelijke plan werd toegestaan, daadwerkelijk werd gerealiseerd. Deze maakbaarheids- en centrale planningsgedachte bleef lang aanhouden, waaronder zelfs de VINEX-locaties<sup>22</sup> deel van uit maakten, al dan niet blauwdrukplanning<sup>23</sup> genoemd (CBS, 2016). De uitvoerbaarheid van de ruimtelijke ordening ‘onder invloed van de economische crisis’ (Niemeijer, 2016, p. 51) vormde het kantelpunt voor het gedachtegoed dat al die jaren de ruimtelijke ordening van Nederland heeft bepaald. De economische crisis zorgde voor onverkooptbare woningen waardoor ruimtelijke transformaties niet op gang kwamen. Het recht op een vergoeding door planschade bleef daarbij door de jaren heen gelden en zorgde voor situaties waarin schade vergoed werd, die nooit zou optreden. Dit ging vrijwel altijd ten koste van de initiatiefnemers, aldus Niemeijer (2016). Alhoewel Nederland dus een lange geschiedenis kent met betrekking tot planschade (Alterman, 2010), blijkt het recht op planschade nauwelijks opgeëist te worden door grondeigenaren. Dit terwijl de Nederlandse wetgeving het meest vrijgevege bundel compensatierechten toekent aan grondeigenaren wanneer de grond van de eigenaar aan waardeverlies door overheidshandelen leidt (Alterman, 2010, p. 343). Als reactie op de mismatch tussen de wetgeving in theorie en de uitvoering daarvan in de praktijk is de wetgeving in 2005 en 2008, met betrekking tot het recht op een planschadevergoeding op onderdelen gewijzigd.

Het recht op een schadevergoeding kent zijn wettelijke grondslag in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur *égalité devant les charges publiques* (Awb 4:126, 2016). Eind jaren negentig werd door zowel bestuursrechter als ook de burgerlijke rechter erkend dat een bestuursorgaan<sup>24</sup> op grond van het egalitébeginsel aansprakelijk kan worden gesteld voor schade die ontstaat in het kader van een rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid (van den Broek & Tjepkema, 2015). Deze erkenning gaf letterlijk een impuls aan de verdere ontwikkeling van het vraagstuk over planschade in de ruimtelijke ordening. Het egalitébeginsel staat voor een gelijke verdeling van publieke lasten die door overheidshandelen zijn veroorzaakt.

In de jurisprudentie wordt de plicht voor het vergoeden van geleden schade door de Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS, 1997) als volgt omschreven:

*Iedere rechtmatige aanwending door een bestuursorgaan van een publiekrechtelijke bevoegdheid, zoals in dit geval het nemen van een besluit tot vergunningverlening (...), strekt tot behartiging van (een aspect van) het algemeen belang, dat de desbetreffende wet, waarop de aanwending van die bevoegdheid is gebaseerd, beoogt te dienen. Daaraan doet niet af dat een dergelijke aanwending mede of in overwegende mate het individuele belang van de aanvrager(s) kan dienen.*

<sup>22</sup> Volgens de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1991) zijn VINEX-locaties vastgelegde uitbreidingsgebieden waarin wonen, werken en voorzieningen aan de rand van steden werd gecombineerd om de druk op de grote steden te verlichten.

<sup>23</sup> Blauwdrukplanning wordt ook wel gerelateerd aan objectgerichte planningsbenadering.

<sup>24</sup> Volgens het publiekrecht kan een bestuursorgaan een Gemeenteraad, Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten, Waterschappen enzovoorts zijn. Het bestuursorgaan weegt alle relevante belangen bij de besluitvorming af.

Het égalité-beginsel werd sindsdien gehandhaafd. Het recht op een schadevergoeding (planschade en nadeelcompensatie) kreeg daarmee een wettelijke grondslag.

## 2.1 Internationale context planschade

De manier waarop een gebied wordt ontwikkeld (gebiedsontwikkeling) en de manier waarop gronden worden gebruikt (eigendomsrechten) hangen nauw met elkaar samen. Aan de ene kant wordt doormiddel van gebiedsontwikkeling geprobeerd om het grondgebruik te beïnvloeden. Aan de andere kant is de grondeigenaar de enige rechtmatige persoon die kan bepalen wat hij/zij met zijn grond wil doen en hoe hij/zij deze gebruikt. Gebiedsontwikkeling kan alleen uit de voeten komen wanneer de grondeigenaar in zijn keuzes wordt beïnvloed (Needham, 2014). Dit vertaalt zich naar de verlening van een vergunning wanneer een initiatiefnemer of grondeigenaar het gebruik van zijn gronden wil veranderen. Sommige gemeenten voeren nog steeds actief grondbeleid<sup>25</sup>. In deze situaties kunnen gemeenten grondeigenaren onteigenen of bijvoorbeeld de wet voorkeursrecht gemeenten<sup>26</sup> toepassen. Deze vormen van ontzeggingen worden in de internationale literatuur ook wel *regulatory takings* genoemd.

Het Nederlandse planningsstelsel wordt in de internationale literatuur en discussies vaak als een uitzonderlijke casus benoemd, aldus Buitelaar (2010). In sommige gevallen wordt de Nederlandse casus zelfs als een voorbeeld gezien voor andere landen. Niet voor niets wordt Nederland ook wel het *het paradijs voor planners* genoemd (Faludi & van der Valk, 1994). Een mogelijke verklaring voor deze populariteit is volgens Jacobs en van der Krabben (2014, p. 3) *the attitude*, oftewel de houding van planologen in het Nederlandse planningsstelsel waarin planologen een bepaalde mate van autoriteit kennen, gerespecteerd worden en waarbij plannen daadwerkelijk worden geïmplementeerd. Alhoewel Nederland bekend staat als een land waarbij het publieke belang hoog in het vaandel staat, kent de Nederlandse wetgeving grondeigenaren het meest vrijgevege bundel compensatierechten toe wanneer de grond van de eigenaar aan waardeverlies door overheidshandelen leidt (Alterman, 2010, p. 343). Dit blijkt uit de resultaten uit het onderzoek van Alterman (2010), waarbij de verschillende vormen van ontzeggingen door overheidshandelen op basis van wet- en regelgeving en het recht op compensatie in dertien landen werden onderzocht. Onder de Wro wordt het recht op een planschadevergoeding gerelateerd aan situaties waarin de overheid bepaalde gronden, het gebruik en de ontwikkeling daarvan zelf wil reguleren (Alterman, 2010). Het recht op een planschadevergoeding is daarbij een van de drie manieren<sup>27</sup> waarop overheden inbreuk kan doen op iemand eigendomsrechten, aldus Alterman (2010).

Zoals al eerder aangekaart is de wetgeving in 2005 en 2008 op onderdelen, die betrekking hebben op het recht op planschadevergoeding gewijzigd. Zo werd destijds onder andere een tijdslimiet van vijf jaar en een financiële bijdrage (vergelijkbaar met leges<sup>28</sup>) zodat de gemeente de aanvraag in behandeling kan nemen, geïntroduceerd. Het tijdslimiet heeft daarbij betrekking op de periode waarbinnen de grondeigenaar een planschadeverzoek kan indienen, namelijk binnen vijf jaar na onherroepelijk geworden plan. Alterman (2010) stelde in haar onderzoek vast, dat ondanks de gewijzigde onderdelen het recht op een planschadevergoeding daarbij nog steeds vrijgevig is gebleven vergeleken met andere landen. Ook valt op dat Nederland ten opzichte van omliggende landen een uitzondering kent doordat indirecte schade generiek geregeld (van den Broek &

---

<sup>25</sup> Actief grondbeleid heeft betrekking op de manier waarop gemeenten grondbeleid uitoefenen. Actief grondbeleid houdt in dat gemeenten zelf regie voeren en grondexploitatie uitoefenen bij een ruimtelijke ontwikkeling.

<sup>26</sup> De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) verplicht eigenaren bij verkoop de gronden eerst aan gemeenten aan te bieden. Dit is echter alleen van toepassing voor gronden, waar dit recht van te voren in plannen is vastgelegd.

<sup>27</sup> Alterman maakt in 'Takings International' in de Nederlandse casus onderscheid tussen planschadevergoeding, de verplichting voor gedeeld gebruik en onteigening (Alterman, 2010, p. 345).

<sup>28</sup> Een betaling aan de overheid waar een tegenprestatie van die overheid tegenover staat.

Tjepkema, 2016). Dat wil zeggen dat geleden schade in Nederland per definitie in aanmerking kan komen voor een vergoeding, terwijl in omliggende landen dat niet zo is.

Alhoewel het gebruik van de grond van een grondeigenaar doormiddel van gebiedsontwikkeling beïnvloedt kan worden, kent de Nederlandse ruimtelijk ordening een aantal duidelijke grenzen. Deze zijn bij de wet vastgelegd en betreffen beperkingen van eigendomsrechten van grond- en huiseigenaren (Alterman, 2010, p. 344). Want hoe dan ook, elk overheidshandelen dient rekening te houden met bepaalde eigendomsrechten die een grondeigenaar kan heeft (Needham, 2014, p. 121). De verhouding tussen de eigendomsrechten en overheidshandelen wordt gezien als een spanningsveld waarbij het over de principiële vraag gaat in hoeverre een overheid inbreuk mag maken op eigendomsrechten (Spit & Zoete, 2016). Spit & Zoete geven daarbij aan dat naarmate de druk op de ruimte toeneemt, de acceptatie van (publiekrechtelijke) overheidsregulering lijkt toe te nemen. Dit beeld wordt volgens Spit & Zoete (2016, p. 160) bevestigd door de jurisprudentie, waarvan relatief veel uitspraken de privaatrechtelijke eigendomsrechten prevaleren boven de publiekrechtelijke voorgestaan overheidshandelen. Hieronder volgt een beknopte uitleg over de reikwijdte van iemands eigendomsrechten.

## 2.2 Eigendomsrechten op internationaal en nationaal niveau

Eigendomsrechten van grondeigenaren zijn in Nederland, maar ook in andere landen, vaak bij de wet beschermd (Needham, 2007; Hobma & Jong, 2016). In de internationale literatuur worden de rechten met betrekking tot het grondeigendom ook wel *bundle of rights* of *bundle of sticks* genoemd (Schlager & Ostrom, 1992; Penner, 1996; Jacobs, 1998). Het bundel omvat het recht op gebruik (*usus*), het recht op inkomen (*fructus*) en het recht op overdracht (*transfer*) en wordt door de maatschappij erkend als het recht op eigendom (De Alessi, 1991). Het bundel van deze rechten is een gebruikelijk principe in de literatuur om de complexiteit van eigendomsrechten te verklaren. In de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (Verenigde Naties, 1948) wordt het recht op eigendom benoemd in artikel 17 en luidt als volgt:

*Een ieder heeft recht op eigendom, hetzij alleen, hetzij tezamen met anderen. Niemand mag willekeurig van zijn eigendom worden beroofd.*

Daarnaast worden eigendomsrechten ook op Europees niveau beschermd via de Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (Europees Hof, 1950). In artikel 1 van het aanvullende protocol daarvan wordt gesteld dat:

*Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.*

*De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.*

Het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens beschermt aan de ene kant het genot van het eigendom en het gebruik daarvan. Aan de andere kant wordt gesteld dat dit recht kan worden beperkt, wanneer er een noodzaak is vanuit oogpunt van het algemeen belang. De vraag is, wat is dan het algemeen belang? Het Europese Hof geeft nationale autoriteiten een brede reikwijdte voor de invulling van het algemeen belang. (Ploeger, Groetelaers, & Van der Veen, 2005). Het Hof zal de keuzes van nationale autoriteiten moeten

respecteren, tenzij de maatregel niet van algemeen belang en ongegrond is. Hobma & Jong (2016) verwijzen naar het proportionaliteitsbeginsel<sup>29</sup>, waarbij de Europese Unie stelt dat nationale autoriteiten aan dit beginsel moeten aan zien te voldoen. Ploeger, Groetelaers & van der Veen (2005) uiten hierop kritiek: *‘De meest serieuze onttrekkingen zijn die van iemands bezittingen. Ontzeggingen van iemands eigendom zonder een, in verhouding tot de waarde van deze bezittingen, fatsoenlijke financiële vergoeding, kan leiden tot onevenredige ontzeggingen.’* Het Europese Verdrag garandeert daarbij dus niet een volledige vergoeding maar een vergoeding, die in verhouding is met de waarde van het onroerend goed (de bezitting).

Ook op nationaal niveau zijn er bepaalde rechten aan het grondeigendom ontleend. Needham (2014) schetst in hoofdstuk 4 van zijn boek *Dutch land use planning* het beeld, dat deze rechten voortvloeien uit de tijd van Napoleon, de periode tussen 1795 en 1813 waarin Frankrijk Nederland bezette (p.122). De belangrijkste gedachte over het grondeigendom in de Nederlandse ruimtelijke ordening is die van het absolute eigendom. Dat wil zeggen, dat de grondeigenaar het volledige recht heeft om zijn gronden te gebruiken hoe hij/zij dat wil. Het Burgerlijk Wetboek bevat, zoals het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens, beide extremen van het eigendomsrecht. Aan de ene kant worden de rechten van een grondeigenaar beschermd en aan de andere kant hebben overheden het recht om deze eigendomsrechten te beperken. De Grondwet (Grondwet, 2002) gaat alleen op hoofdlijnen in op het recht op schadevergoeding. In artikel 14 daarvan wordt het volgende vermeld:

*(3) In de gevallen bij of krachtens de wet bepaald bestaat recht op schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade, indien in het algemeen belang eigendom door het bevoegd gezag wordt vernietigd of onbruikbaar gemaakt of de uitoefening van het eigendomsrecht wordt beperkt (Grondwet, 2002).*

Het Burgerlijk Wetboek (Burgerlijk Wetboek, 1992) gaat daarin een stap verder (boek 5, artikel 1), waarbij het volgende over grondeigendom wordt gezegd:

*(1) Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben (Burgerlijk Wetboek, 1992).*

Needham (2014) geeft daarbij aan dat eigendomsrechten nooit volledig of absoluut zijn en dat grondeigenaren dus niet per definitie alles mogen doen en laten met hun grond. *‘Als dat zo zou zijn, dan zou er geen ruimtelijke ordening nodig zijn’* (Needham, 2014, p. 122). Uit het tweede artikel van het Burgerlijk Wetboek blijkt namelijk dat de Nederlandse wetgeving verschillende beperkingen aan het recht op grondeigendom kan opleggen:

*(2) Het staat de eigenaar met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen.*

De wellicht meest belangrijke beperking is daarbij dat gronden alleen mogen ontwikkeld wanneer deze niet in strijd zijn met de regel die volgens het vigerende bestemmingsplan gelden (Hobma & Jong, 2016). Op deze manier wordt het legitimiteitsbeginsel<sup>30</sup> gewaarborgd. Er wordt onderscheid gemaakt tussen beperkingen die

---

<sup>29</sup> Ook wel evenredigheidbeginsel genoemd. Volgens de Algemene Wet Bestuursrecht (1992) verwijst het beginsel naar een overheid die er voor moet zorgen dat de nadelige gevolgen voor een individu niet zwaarder wegen dan dat voor het algemene belang (art. 3:4 lid 2).

<sup>30</sup> Legitimiteit wil zeggen, dat overheidshandelen gebaseerd is op een vooraf aanwezige wettelijke bepaling waardoor een bepaald handelen legitiem of niet legitiem is.



betrekking hebben op iemands grondeigendomsrechten doormiddel van een bestemmingsplan en onteigening (Hobma & Jong, 2016, p. 15). Gemeenten kunnen wel degelijk invloed hebben op de eigendomsrechten van burgers, namelijk doormiddel van een bestemmingsplan. De Nederlandse wetgeving heeft regels opgesteld met betrekking tot het vergoeden van geleden schade als gevolg van de een genomen ruimtelijk besluit van het bestuursorgaan. De Wro bepaalt daarbij in welke gevallen van planologische maatregelen en besluiten precies aanleiding is voor een dergelijke vergoeding.

Verder is het recht om gronden te ontwikkelen in Nederland gekoppeld aan de eigenaar of de erfpachter<sup>31</sup> van de grond. Alhoewel zich bijzondere situaties kunnen voordoen voor de erfpachter in relatie tot planschade, wordt de erfpachter van het perceel in deze thesis buiten beschouwing gelaten. Dit is de reden waarom private projectontwikkelaars onontwikkelde gronden proberen te bemachtigen, om vervolgens de rechten voor de realisatie van gebouwen te verkrijgen en om deze gebouwen/gronden uiteindelijk met winst te verkopen. Voor de benadering van deze ontwikkelrechten maken Hobma & Jong (2016) onderscheid in ontwikkelrechten volgens het Privaatrecht<sup>32</sup> en Publiekrecht<sup>33</sup>. Ontwikkelrechten worden vanuit het privaatrechtelijk perspectief exclusieve rechten genoemd, die aan een ontwikkelaar worden verleend op basis van een schriftelijke overeenkomst. Op die manier krijgen ontwikkelrechten een economische waarde wat weer terug te leiden is naar de reden waarom projectontwikkelaars gronden opkopen. Wanneer de regels door een nieuwe bestemmingsplan bijvoorbeeld wijzigingen, kan dit zowel positieve als ook negatieve gevolgen hebben op de waarde van de grond.

In Nederland hebben lokale overheden (gemeenten) vergeleken met het rijk en provincies de meeste macht wat betreft de doorwerking van ruimtelijke plannen. Gemeenten kunnen de macht gebruiken om het grondgebruik van private partijen te reguleren en om de bouwplannen te beïnvloeden. Dit wekt in eerste instantie vooral de indruk dat de grondeigenaar in het gebruik van zijn/haar eigendom wordt beperkt (Needham B. , 2006, p. 4). Ruimtelijke plannen zoals een bestemmingsplan bijvoorbeeld, kunnen het gebruik van een bepaald grondeigendom beperken. Alhoewel inbreuk op iemands eigendomsrechten volgens de wet in principe is toegestaan, kan de eigenaar van de grond alsnog onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een vergoeding, een zogenaamde planschadevergoeding. Deze planschadevergoeding kan worden gezien als het tegeninstrument waarmee overheidshandelen kan worden ingeperkt.

Om terug te komen op de relatie tussen gebiedsontwikkeling en eigendomsrechten kan worden geconcludeerd dat de ruimtelijke ordening één belangrijk aspect van de rechten van de grondeigenaar beperkt, namelijk het recht om het gebruik van zijn grond te veranderen. Het gevolg daarvan is dat het ruimtelijke plan (bijvoorbeeld bestemmingsplan) alleen effect heeft wanneer een grondeigenaar van plan is om het gebruik van zijn grond te veranderen. Needham (2006, p. 123) geeft aan dat het daarbij niet verplicht is om een ruimtelijk plan daadwerkelijk te realiseren. Het plan erkend namelijk niet het gebruik van de gronden en beperkt alleen de verandering van het grondgebruik. Hierbij moet worden vermeld dat het eigendomsrecht niet alleen het recht van de grondeigenaar omvat over hoe hij/zij zijn grond wil gebruiken, maar ook het recht van de grondeigenaar op het inkomen van deze grond. Zo is de waarde van de grond onder andere afhankelijk van hoe deze gebruikt wordt. De grondeigenaar kan daarbij worden beperkt in het mogelijke gebruik van de grond in de toekomst. Op die manier heeft gebiedsontwikkeling niet alleen invloed over de wijzigingen van het grondgebruik, maar ook op de inkomsten van de grond<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Volgens het Burgerlijk Wetboek geeft het zakelijk recht de erfpachter de bevoegdheid om andermans onroerende zaak te houden en te gebruiken (artikel 5:85 lid 1 BW).

<sup>32</sup> Privaatrecht is het geheel van regels over de onderlinge verhouding tussen burgers, of tussen burgers en bedrijven.

<sup>33</sup> Publiekrecht is het recht waarbinnen de overheid als overheid optreedt.

<sup>34</sup> Volgens Buitelaar (2007) kan hierbij worden verwezen naar de Latijnse term 'usus fructus'.

### 3. Planschade is medeplichtig

Om de eerste deelvraag te kunnen beantwoorden wordt gebruik gemaakt van verschillende bronnen uit literatuur en bevindingen uit de afgenomen interviews. Allereerst zal een beknopte historische schets worden gegeven over gebiedsontwikkeling om te achterhalen waarom we het zo doen zoals we het nu doen in Nederland. Daarnaast is het zaak om duidelijk in beeld te krijgen welke wettelijke regeling met betrekking tot planschade nu van toepassing is, en wat er gaat wijzigingen met de nieuwe planschaderegeling. Ten slotte worden in de laatste paragraaf alle onderdelen gezamenlijk bezien en in de context van gebiedsontwikkeling geplaatst.

De Nederlandse overheid heeft altijd al behoefte gehad om het grondgebruik te reguleren (Hobma & Jong, 2016). De behoefte om regels op te stellen voor het gebruik van grond kan worden verklaard door het algemeen belang dat de lokale overheden dienen te vertegenwoordigen. Hobma & Jong (2016) geven in het artikel *Planning and Development Law in the Netherlands* een historische schets over de ruimtelijke ordening en de ontwikkeling van de bevoegdheden van de Nederlandse overheid. Hierin vermelden de auteurs dat de regelgeving met betrekking tot het grondgebruik historisch gezien terug gaat naar het jaar 1200. Een periode, waarbij de eerste steden in de lage landen werden opgericht. Opmerkelijk hierbij is dat veel van de regelgeving<sup>35</sup> die destijds in het leven werd geroepen, nog steeds actueel is. Dit geldt ook voor planschade.

De door de Minister van Binnenlandse Zaken voorgestelde en in 1902 aangenomen Woningwet uit 1901 (Rijksoverheid, 1901), gaf ruimtelijke ontwikkelingen voor het eerst een juridische grondslag en werd het *een zaak van het Rijk* (van der Lans, 2013) genoemd. Gemeenten met meer dan 10.000 inwoners werden vanaf dat moment verplicht om een zogeheten uitbreidingsplan op te stellen, waarin gemeenteraden de autoriteit kregen om de bouw van gebouwen op straten, pleinen en waterwegen te verbieden. De Woningwet was in die zin het startschot voor de regulering van het grondgebruik.

In 1921 werd de opsomming uitgebreid tot een uitbreidingsplan waarbij het gebruik van bepaalde gronden in nabije toekomst kon worden toegewezen. Vanaf dat moment konden gemeenten met hun uitbreidingsplannen de aard en locatie van toegestane functies voor de toekomst volledig zelf reguleren. Aan de andere kant konden daarmee bouwvergunningen worden afgewezen omdat deze strijdig waren met het uitbreidingsplan. Dit uitbreidingsplan was feitelijk een verre voorloper van het huidige bestemmingsplan, dat door de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1962 werd ingevoerd, aldus Hobma & Jong (2016). Alhoewel deze wet nog een aantal keren is gewijzigd in de loop der jaren, hebben gemeenten nog steeds de autoriteit voor het opstellen en invoeren van ruimtelijke plannen in eigen handen. De Grondwet uit 1815 haakt daar op in en stelt dat *'De zorg van de overheid gericht is op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu'* (§ 21, 2002).

Al met al kent de wet- en regelgeving met betrekking tot het grondgebruik drie belangrijke momenten in de Nederlandse geschiedenis, namelijk de invoering van de Woningwet in 1901, het amendement daarop in 1921 en ten slotte de Wet op de Ruimtelijke Ordening uit 1962. Het opvallende aan de korte historische schets is, dat de ruimtelijke ordening in Nederland en de manier waarop lokale overheden gebieden ontwikkelen, altijd gepaard ging met het opstellen van regels en wetten. In die zin zijn de ruimtelijke ordening, gebiedsontwikkeling en de daaraan verleende rechten doormiddel van regels en wetten onafscheidelijk van elkaar.

---

<sup>35</sup> Wetten en regels anno het jaar 1200: denk aan de detentie van gemeenschappen, de brandweerveiligheid van gebouwen, voorziening in benodigde leefruimte, het uiterlijk en reputatie van stad en land (Hobma & Jong, 2016)

### 3.1 Planschade volgens de huidige wetgeving (Wro)

Ruimtelijke plannen en de ruimtelijke ordening in het algemeen zijn belangrijk voor de Nederlandse maatschappij omdat deze grote invloed hebben op wat er met grond in Nederland gebeurt en hoe, door wie en ten koste van wie deze wordt gebruikt (Needham, 2014). Doormiddel van ruimtelijke plannen kunnen gemeenten bijvoorbeeld sturing geven aan het behalen van opgestelde ruimtelijke doelen. Volgens Needham (2014, p. 89) hebben gemeenten daarbij het meeste invloed hebben op wat er met de grond gebeurt. Zij kunnen invloed uitoefenen door bijvoorbeeld het verlenen of afwijzen van omgevingsvergunning (vroeger bouwvergunning). In sommige situaties is dat heel nuttig en effectief, maar in sommige gevallen ook niet, want niet alle ruimtelijke ontwikkelingen zijn even wenselijk. Daar op aansluitend beweert van der Krabben (2009) in het artikel over *A property Rights Approach to Externality Problems: Planning Based on Compensation Rules*, dat gereguleerde gebiedsontwikkeling doormiddel van gedetailleerde plannen niet altijd de beste optie is. Als alternatief introduceerde Needham in 2009 het artikel over *a compensatory planning approach*, een benadering van gebiedsontwikkeling waarbij gebruik wordt gemaakt van regels over compensatie. In dezelfde periode werd de nieuwe wet Wro aangenomen, waarbij het onderdeel over planschade en het tegemoetkomen in schade (compensatie) in één lijn stond met zijn pleidooi voor een nieuwe aanpak. Deze tegemoetkoming in schade is in artikel 6 van de Wro geregeld. Hieronder volgt een korte omschrijving van de onderdelen die uit dit artikel (§ 6.1 en 6.2 Wro) kunnen worden afgeleid.

#### (1) Directe en indirecte schade

Allereerst wordt in artikel 6.1 gesteld dat *'Burgemeester en wethouders kennen degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het tweede lid genoemde oorzaak, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.'* De schade die daarbij kan worden geleden kent twee categorieën: directe en indirecte schade. Directe schade heeft betrekking op de schade die een grondeigenaar kan leiden wanneer de gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden op zijn gronden worden beperkt. Een voorbeeld hiervan is een nieuw bestemmingsplan waarbij de grond uitsluitend een tuinbestemming heeft gekregen. Indirecte schade daartegen heeft betrekking op schade die een eigenaar van een grond lijdt doordat een bestemmingsplan een ongunstige waarde drukkende ontwikkeling in de naaste omgeving heeft veroorzaakt. Een voorbeeld hiervan is een naastgelegen grond die met ingang van het nieuwe bestemmingsplan een windturbinebestemming heeft gekregen waar voorheen een agrarische bestemming van toepassing was. Het recht op een financiële compensatie is niet beperkt tot waardevermindering. Ook inkomstenvermindering<sup>36</sup> kan volgens de regeling worden gecompenseerd. Voorbeelden hiervan zijn de toename van schaduw, belemmerend uitzicht, geluidsoverlast, luchtverontreiniging en vermindering van parkeerplaatsen waarbij met als verminderde omzet (van een bedrijf) tot gevolg. De meeste planschadeclaims in Nederland hebben betrekking op directe planschade (van der Lee, 2012; Gemeente Alphen aan de Rijn, 2015; Hobma & Jong, 2016).

#### (2) Overheidsbesluiten

Planschade kan het gevolg zijn van verschillende overheidsbesluiten. Het meest voor de hand liggende besluit is dat van een nieuw bestemmingsplan. Maar ook andere besluiten kunnen de oorzaak zijn van een planschadeclaim. In artikel 6.2, onder c en d, kunnen ook omgevingsvergunningen en de aanhouding<sup>37</sup> van een besluit omtrent het verlenen een omgevingsvergunning aanleiding zijn voor planschadeclaims.

#### (3) Onherroepelijkheid en overige voorwaarden

---

<sup>36</sup> Ook wel inkomensderving genoemd.

<sup>37</sup> Het bevoegde gezag kan onder bepaalde omstandigheden de aanvraag van een omgevingsvergunning aanhouden.

Om in aanmerking te komen voor een vergoeding van geleden planschade geldt de voorwaarde, dat het bestemmingsplan onherroepelijk is. Daarvoor gelden wederom twee vereisten, te weten: het bestemmingsplan is vastgesteld door de gemeenteraad en de termijn van terinzagelegging en het indienen van zienswijzen is beëindigd. Een verzoek om vergoeding dient daarbij te worden ingediend binnen vijf jaar na het moment waarop die oorzaak onherroepelijk is geworden. Om in aanmerking te komen voor een vergoeding geldt dus een tijdslimiet van vijf jaar, zonder dat het daadwerkelijk gebruikt hoeft te worden gemaakt van de mogelijkheden. Daarnaast krijgt de planschadebeoordeling een sterk fictief karakter, omdat de vergelijking op basis van de maximale planologische mogelijkheden tussen bestemmingsplan A (oud) en bestemmingsplan B (nieuw) wordt gemaakt. Een voorbeeld: een vrijstaande en fraaie villa wordt getaxeerd met een WOZ-waarde van 1.3 miljoen euro en is gelegen in een vrij agrarische veld. Volgens het oude bestemmingsplan konden op alle omliggende bouwpercelen als agrarisch worden ingevuld, waardoor bij de taxatie van de villa nog maal 600.000 euro aan WOZ-waarde overbleef. De huidige planschaderegeling kan door zijn fictieve karakter in de praktijk dus tot schizofrene situaties leiden.

#### (4) Limitatie van de regeling

De Wro kent een aantal limitaties. Ten eerste wordt planschade bij voorbaat niet volledig vergoed. Zo wordt planschade alleen vergoed wanneer de schade door de benadeelde redelijkerwijs niet zelf kan worden gedragen. Hiervoor is in artikel 6.2 onder lid 1 een regel opgenomen waarin wordt aangegeven, dat binnen het normale maatschappelijke risico<sup>38</sup> (hierna NMR) vallende schade voor rekening blijft van de aanvrager. Burgemeesters en wethouders (in geval van hoger beroep de Raad van State) bepalen daarbij welke schade binnen het NMR valt en welke niet. Wanneer planschade was te voorzien op het moment van koop van de onroerende zaak kan de aanvraag van de planschadevergoeding worden afgewezen. Ten tweede wordt, in artikel 6.2 lid 2, het normale maatschappelijk risico vastgelegd op twee procent<sup>39</sup> (bij zogenoemde indirecte schade). De Wro benoemt daarbij twee verschillende gevallen waarbij deze twee procent van toepassing zijn. In het eerste geval is er sprake van schade in vorm van een inkomensderving. In het tweede geval is er sprake van schade in de vorm van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak. In beide gevallen dient de aanvrager in ieder geval de eerste twee procent van de waarde van de onroerende zaak voor zijn eigen rekening te nemen. Deze twee procent zijn daarmee niet van toepassing op de schadeclaims waarbij sprake is van directe schade. Daarnaast geeft deze regel aan dat in elk geval twee procent van het inkomen of van de waarde van het onroerend goed niet zal worden gecompenseerd.

#### (5) Planschadevergoedingsovereenkomst

De gemeente dient volgens de regeling op te komen voor de planschadevergoeding om de benadeelde, de aanvrager, te compenseren. Dat is op zich niet vreemd, aangezien de gemeenteraad degene is die nieuwe of gewijzigde ruimtelijke plannen vaststelt en daarmee een wettelijke grondslag biedt voor activiteiten die planschade kunnen veroorzaken. Desondanks is het juist de bedoeling dat gemeenten op verzoek van ontwikkelaars een nieuw ruimtelijk plan opstellen waarbij de initiatiefnemer of ontwikkelaar, moet opkomen voor de kosten van het opstellen van een dergelijk plan. De initiatiefnemer dient overigens dan een verzoek te doen voor een nieuw ruimtelijk plan wanneer het initiatief of project in strijd is met het actuele<sup>40</sup> bestemmingsplan. In dit geval is een planschadevergoedingsovereenkomst van toepassing (artikel 6.4a). In deze overeenkomst tussen ontwikkelaar en gemeente stemt de ontwikkelaar in met de schadeloosstelling van de gemeente wanneer zij de planschadevergoeding goedkeurt. Op die manier heeft een gemeente een soort garantie voor een financiële schadeloosstelling op het moment dat er sprake is van planschade. Een

---

<sup>38</sup> Het normaal maatschappelijk risico wordt ook wel het wettelijke forfait genoemd.

<sup>39</sup> Uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (2015); ECLI:NL:RVS:2015:2071.

<sup>40</sup> Met actueel wordt het vastgestelde ruimtelijke plan bedoeld dat op dat moment van kracht/in werking is.

planschadevergoedingsovereenkomst is daarom vaak een voorwaarde voor ontwikkelaars voor het opstellen van een nieuw plan en wordt ondertekend voordat het te wijzigen of nieuwe plan wordt vastgesteld. Het kan overigens voorkomen dat een gemeente de kosten voor ontstane planschade niet kan afwennetelen naar de projectontwikkelaar, waardoor een groot risico bij de gemeente blijft liggen. Dit risico wil, maar vooral kan, een gemeente vaak niet aangaan omdat het directe gevolgen heeft voor de economische haalbaarheid van een plan.

### 3.2 Uitnodigingsplanologie en gebiedsontwikkeling

Om te achterhalen in hoeverre planschade een rol speelt in een uitnodigende gebiedsontwikkeling, dient eerst de relatie tussen uitnodigingsplanologie en gebiedsontwikkeling nader te worden bepaald. Door de jaren heen heeft de planologie in Nederland door veranderende sociale en maatschappelijke omstandigheden verschillende vormen aangenomen. Anno 2017 hebben we de toelatingsplanologie en de ontwikkelingsplanologie achter ons gelaten en leven wij nu in het tijdperk van de uitnodigingsplanologie (van Rooy, 2012). Deze uitnodigingsplanologie is een reactie op de knelpunten die zich voornamelijk tijdens de financiële crisis op het gebied van de ruimtelijke ordening in de praktijk hebben voorgedaan. Van Rooy benoemt daarbij dat uitnodigingsplanologie voor een sturing vanuit publieke verantwoordelijkheid staat.

In de Memorie van Toelichting (hierna MvT) van de Ow<sup>41</sup> wordt uitgebreid ingegaan op het argument waarom uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling in het huidige tijdperk belangrijke vertrekpunten zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen. Hoe dan ook klinkt deze term positief maar ontbreekt het in de toelichting aan een precieze omschrijving daarvan (Nijmeijer, 2015). In het bijzonder wanneer uitnodigingsplanologie wordt genoemd als één van de doelstellingen waar de Ow aan moet bijdragen. In vele gevallen wordt uitnodigingsplanologie gerelateerd aan organische groei of organische gebiedsontwikkeling.

Volgens de MvT is de laatste jaren sterk de behoefte ontstaan aan een nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling: de organische gebiedsontwikkeling. Deze vorm van gebiedsontwikkeling wordt daarin enerzijds omschreven als een autonome ontwikkeling die aansluit bij de wens om minder *in blauwdrukken door top-down sturing* te denken. Anderzijds om het initiatief voor ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving meer bij de burgers te leggen. Gebiedsontwikkeling wordt in deze toelichting als volgt omschreven:

*Bij organische gebiedsontwikkeling ontwikkelen gebieden en plaatsen zich zonder exact vastgelegd eindbeeld, maar wel met een gewenste ontwikkelrichting op basis van een visie voor een gebied. Het pretendeert daarbij niet in alle mogelijke ontwikkelinitiatieven en hun (on)wenselijkheden te kunnen voorzien.*

Deze planvorm houdt dus niet vast aan een star eindbeeld, maar juist aan een vorm waarbij verschillende invullingen, uitvoeringen en inrichtingen mogelijk worden gemaakt. Volgens het PBL & Urhahn Urban Design (2012, p. 44) zien velen organische gebiedsontwikkeling als de oplossing voor vastgelopen gebiedsontwikkeling. Niet voor niets beweert het PBL dat organische gebiedsontwikkeling *in is*. Het pleidooi van de toelichting voor organische gebiedsontwikkeling heeft te maken met de volgende redenen: de huidige bestemmingsplannen zijn in de meeste gevallen erg gedetailleerd en omvatten vaak slechts één bestemming (ruimtelijke inrichting) waaraan een beperkt aantal mogelijke functies aan zijn verbonden. Deze gedetailleerdheid lijkt meer rechtszekerheid te geven dan globale bestemmingen in het bestemmingsplan. De praktijk daarentegen laat zien dat er vaak van deze gedetailleerde bestemmingen wordt afgeweken. Daarnaast maken gedetailleerde bestemmingen het lastig om in te spelen op actualiteiten, of in onvoorziene of onzekere

---

<sup>41</sup> Kamerstukken II-33962-3, p. 275 (MvT)

toekomstige ontwikkelingen, terwijl de huidige samenleving juist om snel en flexibel overheidsoptreden vraagt. Organische gebiedsontwikkeling biedt daarbij bij uitstek de kans om integrale afwegingen van belangen te maken en te realiseren waarbij uit wordt gegaan van de wensen van de initiatiefnemer. Hierbij staat het waarborgen van de ruimtelijke kwaliteit voorop. Daarnaast wordt aangegeven dat deze vorm van gebiedsontwikkeling, in combinatie met een terugtrekkende en meer faciliterende overheid, bottom-up initiatieven worden gestimuleerd. Deze stimulering komt tot uiting wanneer de planologische zekerheid en de grondexploitatie op hoofdlijnen al vooraf inzichtelijk zijn gemaakt. Deze zekerheid maakt het initiatiefnemers makkelijker om besluiten over bepaalde investeringen te nemen en bouwplannen te ontwikkelen. Uitnodigingsplanologie is dan ook aan de orde bij locaties die geringe financiële risico's opleveren voor de gemeente. Uitnodigingsplanologie heeft in die zin niet zo zeer met de ontwikkelaar te maken die wordt uitgenodigd, maar gaat het met name om de gemeente die zich terugtrekt en een meer faciliterende en regisserende rol in gebiedsontwikkeling op zich neemt.

In de literatuur is de Nederlandse gebiedsontwikkeling een vaak voorkomend en behandeld begrip met verschillende handreikingen en praktijkvoorbeelden als resultaat (Needham, 2007; Van Rooy, Van Luin, & Dil, 2006; Van der Krabben, 2011; De Zeeuw, Franzen, & van Rheenen, 2011). Gebiedsontwikkeling is een begrip dat de afgelopen decennium razendsnel opklom en tegenwoordig als een containerbegrip wordt gezien dat een steeds grotere lading dekt (De Zeeuw, 2011). Gebiedsontwikkeling wordt op zich zelf vaak gerelateerd aan grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen die zich, verdeeld over zowel landelijke als ook in stedelijke gebieden, afspelen. Deze ruimtelijke ontwikkelingen omvatten allerlei activiteiten en lopen uiteen van woonwijken in uitleggebieden of inbreidingslocaties, herontwikkeling van een centrum of winkelstraten tot infrastructurele projecten en de aanleg van groen, water en recreatie. Gebiedsontwikkeling is een mogelijke werkwijze om naar ruimtelijke samenhang te streven (Needham, 2007, p. 51). Het heeft mede daardoor een integraal karakter waarin publieke en private actoren in een netwerk met elkaar samenwerken, elkaar aanvullen en versterken om een gedeelde visie te verwerkelijken (Groeneveld, 2009). Gebiedsontwikkeling is in die zin geen activiteit of werkwijze die volledig door de lokale overheid kan worden uitgevoerd (Bregman, Koning, & de Win, 2015, p. 165). In de woorden van Van Rooy (2006, p. 13) gaat het bij gebiedsontwikkeling om het voelen en ervaren van een sociaal maatschappelijk urgentie, waarna men zich in wilt zetten om er iets aan te doen. In veel omstandigheden is betrokkenheid van marktpartijen een gegeven feit en noodzakelijk. *'Gebiedsontwikkeling is een complex proces, waarbij talloze partijen betrokken zijn en velerlei belangen moeten worden afgewogen'* (Buijze, 2014). In een ander rapport wordt gebiedsontwikkeling eveneens gezien als een proces waarbij voor een bepaalde locatie een ruimtelijke transformatie (of reconstructie) wordt voorbereid en tot stand wordt gebracht, waarbij ook wordt verwezen naar locatieontwikkeling (Sorel, Buitelaar, van den Broek, Galle, & Verwest, 2011).

Een andere opvatting van gebiedsontwikkeling is die van Van der Cammen (2006, p. 15), die aangeeft waar gebiedsontwikkeling minimaal aan dient aan te voldoen. Zo staan bij gebiedsontwikkelingen de volgende vier zaken centraal: De integrale aanpak van gebied (1), die is gebaseerd op een gedeelde op een gedeelde kwaliteitsvisie (2), waarbij publiek, privaat en particulier in coproductie elkaar aanvullen en versterken (3) met uitdrukkelijke aandacht voor financiering (4).

In 2012 verscheen een rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL & Urhahn Urban Design, 2012) met de titel *Vorm geven aan de spontane Stad*. Het rapport is gebaseerd op achttien uiteenlopende ruimtelijke initiatieven, waarbij de manier waarop lokale organische gebiedsontwikkeling in de praktijk faciliteren, is onderzocht. Uit de resultaten van deze thesis blijkt dat gemeenten dit op verschillende wijze kunnen doen. Door bijvoorbeeld via het inbouwen van flexibiliteit in planjuridische instrumenten (zoals planschade bijvoorbeeld), via een meer procesgerichte ruimtelijke plannen, via alternatieve

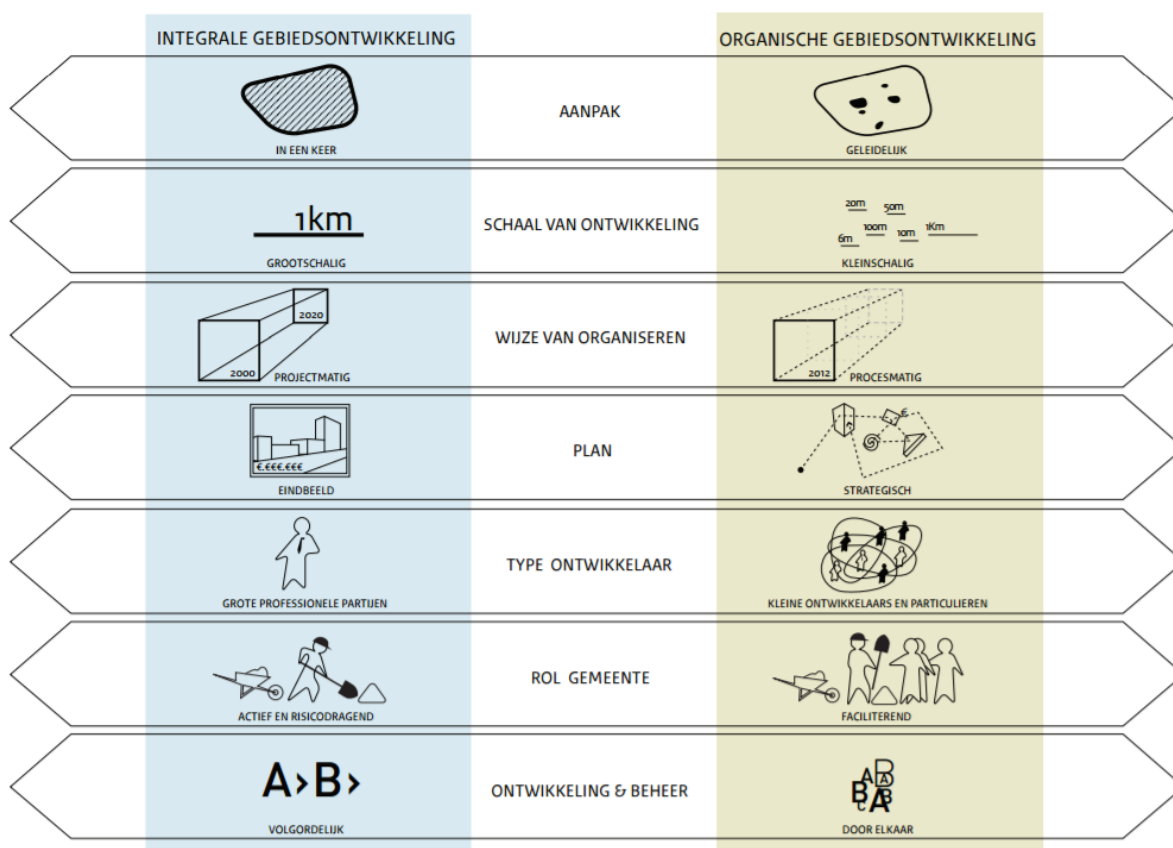
communicatiemiddelen zoals sociale netwerken en door aanpassingen maar ook door aanpassingen in de eigen organisatie en nieuwe financiële middelen. Het onderzoek biedt in die zin praktische inzichten voor het werken aan organische gebiedsontwikkeling. Daarnaast wordt organische gebiedsontwikkeling in het rapport afgezet tegen integrale gebiedsontwikkeling. Deze tweedeling vraagt om nadere toelichting (zie Figuur 1).

Organische gebiedsontwikkeling staat voor gebiedsontwikkeling die ruimte biedt aan gevarieerde bottom-up initiatieven. Daarbij gaat het niet alleen om een aaneenschakeling van ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook om de betrokkenheid van actoren en een andere rol van de overheid. Bij integrale gebiedsontwikkeling daarentegen, wordt een meer projectmatige werkwijze nagestreefd met een duidelijk eindbeeld. Daar tegenover staat een organische gebiedsontwikkeling die juist een open-eindekarakter heeft. Dit wekt de suggestie dat de grenzen van het gebied bij organische gebiedsontwikkeling veel minder hard zijn (PBL & Urhahn Urban Design, 2012, p. 43). Alsnog hangt uitnodigingsplanologie sterk tegen organische groei aan (Tijssen, 2017). Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving vereist de keuze voor organische gebiedsontwikkeling *'een essentiële en andere houding van gemeenten waarbij zij de regierol moeten loslaten en zich afhankelijker van de initiatiefnemer durven op te stellen'* (PBL, 2012).

Voor welke vorm van gebiedsontwikkeling moet worden gekozen, staat in de literatuur ter discussie. Welk begrip er ook gebruikt wordt, het blijft een ideologische discussie. Desondanks weerkaatst de literatuur lichtelijk een voorkeur voor organische gebiedsontwikkeling. Daar zijn verschillende redenen voor, met als hoofdargument dat een meer geleidelijke vorm van ontwikkelen biedt de mogelijkheid om sneller en flexibeler in te spelen op veranderingen in behoeften (Buitelaar, 2012). Een ander groot pluspunt is dat organische gebiedsontwikkeling risicovermijdend of zelf risicovoorkomend is. Zogenaemde hold-outs doet zich niet of nauwelijks voor, waardoor strategisch gedrag een veel mindere rol speelt bij organische gebiedsontwikkeling. Een minpunt voor organische gebiedsontwikkeling is daarbij wel het risico op het prisoner's dilemma (Groeneveld, 2009). Het dilemma - officieel en voor het eerst dusdanig benoemd door William Poundstone in 1992 - doet zich voor wanneer een geïnteresseerde pas wil gaan investeren als anderen daarin zijn voorgegaan, waardoor uiteindelijk niemand investeert (Klosterman, 1996).

Een ander, maar eveneens belangrijk argument voor organische gebiedsontwikkeling is het verminderde financiële risico voor overheden. Dit heeft te maken met de meer faciliterende rol van de overheid en de steeds meer terughoudendere rol in het grondbeleid. Segeren (2007) voegt daar aan toe dat het minder actief ontwikkelen tevens het *dubbele petten* probleem van gemeenten bij ruimtelijke ontwikkelingen voorkomt. Bij het faciliteren van organische gebiedsontwikkeling is ook een rol voor het Rijk weggelegd, al dan niet op het gebied van het omgevingsrecht. Deze rol is direct te linken aan de herziening van het huidige planningsstelsel doormiddel van de invoering van de Ow en alle daarbij horende onderdelen.

Figuur 1: Organische gebiedsontwikkeling ten opzichte van integrale gebiedsontwikkeling (Buitelaar, et al., 2012)



Hoe dan ook wordt integrale gebiedsontwikkeling niet als passé beschouwd, noch wordt organische gebiedsontwikkeling als *de manier* waarop gebiedsontwikkeling moet plaatsvinden. Ook het begrip uitnodigingsplanologie blijft relevant omdat de wet- en regelgeving verder afstand neemt van de overheid die nu nog top-down alles bepaald. Er blijven gebieden en situaties waarbij een integrale aanpak de voorkeur heeft. Ten slotte geeft het Planbureau (2012) aan dat beide vormen ook te combineren zijn. Uiteindelijk draait het om de gemeente, die er voor moet zorgen dat maatschappelijke initiatieven ruimte krijgen om zich te ontplooiën en vervolgens laten doorvertalen naar concrete, ruimtelijke plannen dan deze op voorhand dicht te timmeren. Uitnodigingsplanologie zit dan ook veel meer in het stramien van een samenleving die een stukje verantwoordelijkheid wil nemen en een overheid die een stukje los laat en zegt ‘*ik wil niet alles en iedereen blijven sturen*’ (Tijssen, 2017).

### 3.3 Planschade onder de Omgevingswet – What you see is what you get

Het huidige planningsstelsel kent een aantal belemmerende knelpunten die voor een succesvolle organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie uit de weg moeten. In het wetvoorstel zijn daarom een aantal voorwaarden opgenomen die deze belemmeringen weg moeten nemen:

- (1) *door het schrappen van de actualisatieverplichting<sup>42</sup> zoals die nu geldt voor het bestemmingsplan en de verplichting om aan te tonen dat nieuwe functies binnen tien jaar worden verwezenlijkt;*

<sup>42</sup> De actualiseringsverplichting werd tezamen met de digitaliseringsverplichting ingevoerd door de Wro. Het is een verplichting die voorschrijft, dat alle bestemmingsplannen in Nederland moeten worden geactualiseerd, gedigitaliseerd en dienen te voldoen aan de landelijke RO-Standaarden 2008.



- (2) *door het aanpassen van de regeling grondexploitatie, zodat de verplichting tot het vaststellen van de grondexploitatieregeling kan doorschuiven naar de concrete aanvraag van een omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit;*
- (3) *door het verminderen van de onderzoekslasten bij de toedeling van functies (globaal bestemmen) door deze zo veel mogelijk te verschuiven naar en te reduceren tot de concrete aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit;*
- (4) *door de mogelijkheid om onbenutte gebruiksruimte na een bepaalde termijn zonder planschadegevolgen te kunnen afnemen.*

Alhoewel alle vier genoemde belemmeringen een relatie hebben met planschade, gaat het vierde punt daar expliciet op in. Deze punten zijn vertaald in de Ow, waarbij hoofdstuk 15 voor *schade* is gereserveerd die overeenkomt met wat nu planschade en nadeelcompensatie wordt genoemd (IenM, 2016). Het doel van de nieuwe regeling is om ruimtelijke plannen meer uitnodigend te maken door middel van ruimere bouw- en gebruiksmogelijkheden (Braakensiek, 2016). Onder de Ow wordt dit doel vertaald naar het instrument omgevingsplan, waarin functies aan locaties worden toegekend. Met andere woorden, het instrument omgevingsplan zal als middel moeten dienen om organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie te stimuleren. In de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu bekend gemaakt welke maatregelen worden doorgevoerd met betrekking tot planschade (Ministerie van IenM, 2016). Planschade en nadeelcompensatie worden daarbij onder één noemer gebracht, namelijk onder nadeelcompensatie (Afdeling 15.1). In de MvT (p. 14) wordt daarvoor de volgende definities van de begrippen gehanteerd:

- (1) *Nadeelcompensatie is de overkoepelende term voor een tegemoetkoming in de schade die wordt geleden door rechtmatige besluiten van de overheid in abnormale gevallen. Te denken is aan schadevergoeding voor langdurige wegopenbrekingen, aanleg van metrostations en grootschalige waterwerken.*
- (2) *Planschade is schade die wordt geleden ten gevolge van planologische besluitvorming. Dit wordt nu nog geregeld in afdeling 6.1 van de Wro. Directe planschade is schade die het gevolg is van het wijzigen van bestaande rechten, bijvoorbeeld door het beëindigen van functies of het opleggen van extra verplichtingen aan een burger of bedrijf. Indirecte planschade is schade die wordt veroorzaakt door activiteiten in de omgeving van een perceel van een burger of in de omgeving van een bedrijf.*

Hierbij dient te worden vermeld dat deze thesis betrekking heeft op planschade zoals toegelicht onder (2). Voor het leesgemak en om de omvang van deze thesis beperkt te houden, staat alleen planschade centraal en zal dit begrip vanaf dit punt verder worden gehanteerd mits specifiek wordt verwezen naar de nadeelcompensatieregeling zoals bedoeld in de Invoeringswet Omgevingswet. De vraag is welke wijzigingen, ten opzichte van de huidige Wro, de nieuwe nadeelcompensatieregeling met zich mee brengt? Hieronder volgt op hoofdlijnen een beknopte omschrijving van de wijzigingen:

(1) Aansluiting op de Awb

De regeling in de Awb (artikel 4.5 Awb), aangenomen door het parlement in 2013, vormt het uitgangspunt voor de afdeling schade die door de Minister in de brief wordt voorgesteld. In afwachting van de Ow zal deze

regeling op een nader te bepalen tijdstip in werking treden. De Awb bevat enerzijds procedurele bepalingen en uitgangspunten voor de vergoeding van geleden schade door overheidshandelen anderzijds. De maatregelen die hieronder worden benoemd sluiten aan op deze regeling.

### (2) Het moment van verzoek

Onder de Ow zal het moment, waarop het verzoek om vergoeding kan worden ingediend, worden vastgelegd. Dit in tegenstelling tot de Awb. Op dit moment regelt de Awb alleen de omstandigheden waarbij om een vergoeding kan worden verzocht, namelijk wanneer sprake is van een waardedaling van een woning. Met andere woorden, wanneer de schade daadwerkelijk wordt geleden. De aanvullingen in de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer geven daarbij aan, dat onder de Ow de schade, die zal worden geleden, in vele gevallen eerder duidelijk zal zijn. Schade wordt vergoed zodra duidelijk is welke schade wordt geleden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de vaststelling van ruimtelijke planning zoals een projectbesluit<sup>43</sup>, een omgevingsplan maar ook aan een omgevingsvergunning<sup>44</sup> voor de bouw van een woning. De wetgever speelt daarmee in op de mismatch tussen beoogde wet- en regelgeving en daadwerkelijk geleden schade (Snel, 2017; Tijssen, 2017; van Rooyen, 2017). Uit de praktijk blijkt namelijk dat veelal schade wordt vergoed, terwijl die helemaal niet wordt geleden omdat bijvoorbeeld benutte functies, bouw- of gebruiksmogelijkheden niet zijn benut. Andersom net zo. Het bekende voorbeeld, dat ook in de MvT wordt genoemd, gaat over planmaximalisatie waarbij fictieve situaties kunnen ontstaan. Voor een initiatiefnemer kan dit ongelukkig uitpakken, zij zijn immers degenen die uiteindelijk hiervoor op moet komen (wanneer door gemeente verhaald), terwijl de schade feitelijk nog niet eens fysiek heeft plaatsgevonden. Een benadeelde kan op dit moment om een vergoeding verzoeken die is veroorzaakt op papier door een besluit, ook al komt de schade feitelijk niet tot stand. De voorgenomen regeling van de wetgever komt hierin tegemoet door het verleggen van de schadeoorzaak naar de daadwerkelijke realisering van activiteiten. De meeste respondenten omarmen dan ook de nieuwe planschadesystematiek (Tijssen, 2017; Geelkerken, 2017; Snel, 2017; Kozijn, 2017; Zandvliet, 2017; Van Vooren, 2017; van Rooyen, 2017) omdat hiermee kan worden voorzien in de behoefte van gemeenten om ruime bestemmingsplannen op te stellen. Met het vastleggen van het moment waarop om een vergoeding kan worden verzocht, wordt bewerkstelligd dat grondeigenaren eerder zekerheid hebben over de schadevergoeding. Een snellere afhandeling van het verzoek draagt ten slotte bij aan een snellere besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen.

### (3) Aansluiting op bredere reikwijdte omgevingsplan Ow

Een tweede uitgangspunt van de nieuwe regeling is, dat de maatregelen aansluiten op de bredere reikwijdte van ruimtelijke plannen. Zo gaan in het omgevingsplan diverse regels op, die bij een bestemmingsplan nu nog verspreid zijn over algemene maatregelen van bestuur en lokale vergunningen. De Ow vervangt<sup>45</sup> daarbij een tiental bestaande wetten en grote delen<sup>46</sup> van bestaande wetten en één of enkele bepalingen<sup>47</sup> uit bestaande wetten. Daarnaast zijn er nog vele andere wetten die met latere wetswijzigingen (voorlopig gereserveerde

---

<sup>43</sup> Het projectbesluit is één van de zes kerninstrumenten onder de Omgevingswet en vervangt de huidige tracébesluiten, inpassingsplannen en coördinatie-regelingen volgens de Wro.

<sup>44</sup> Tevens één van de zes kerninstrumenten onder de Omgevingswet en vervangt daarbij de huidige omgevingsvergunning, al dan niet met een verbrede reikwijdte.

<sup>45</sup> Waaronder Wet ruimtelijke ordening, Crisis- en herstelwet, Interimwet stad-en-milieubenadering, Ontgrondingenwet, Planwet verkeer en vervoer, Spoedwet wegverbreding, Tracéwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet ammoniak en veehouderij (wordt te zijner tijd ingetrokken), Wet geurhinder en veehouderij (wordt te zijner tijd ingetrokken) en meer.

<sup>46</sup> Monumentenwet 1988, Waterwet, Wet beheer rijkswaterstaatswerken, Wet milieubeheer en Woningwet.

<sup>47</sup> Gaswet, Elektriciteitswet 1998, Mijnbouwwet, Spoorwegwet, Spoorwegwet 1875, Wet bereikbaarheid en mobiliteit, Wet lokaal spoor, Wet luchtvaart. Wet natuurbescherming (nu nog: Boswet, Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet 1998).

paragrafen) naar verwachting zullen worden geïmplementeerd in de Ow. Daar komen nog 117 AMvB's (uitvoeringsregels) uit het huidige omgevingsrecht bij die met de introductie van de Ow worden teruggebracht naar 4<sup>48</sup>. Het nieuwe stelsel gaat hiermee niet alleen in op de ruimtelijke ordening maar omvat het gehele domein van de fysieke leefomgeving. De bandbreedte- de reikwijdte dus - waarin gebiedsontwikkeling zich afspeelt neemt door de nieuwe Ow alleen maar toe, immers vallen per definitie meer wetten, verordening en regels onder de fysieke leefomgeving. De maatregelen die hieronder worden benoemd sluiten aan op deze verbrede reikwijdte.

#### (4) Verschil directe & indirecte planschade

De nieuwe regeling maakt, net zoals de huidige wetgeving, onderscheid tussen direct en indirecte schade. Het verschil zit in het moment waarop om een vergoeding kan worden verzocht (wanneer sprake is van indirecte schade) en de toepassing van het wettelijk forfait (de korting). Het forfait heeft, eveneens als onder de huidige Wro, ook onder de nieuwe regeling alleen betrekking op indirecte schade. Directe schade is het gevolg van bijvoorbeeld het wegbestemmen van bouwmogelijkheden of door het opleggen van rechtstreeks werkende verplichten voor de grondeigenaar.

#### *Voorbeeld planschade*

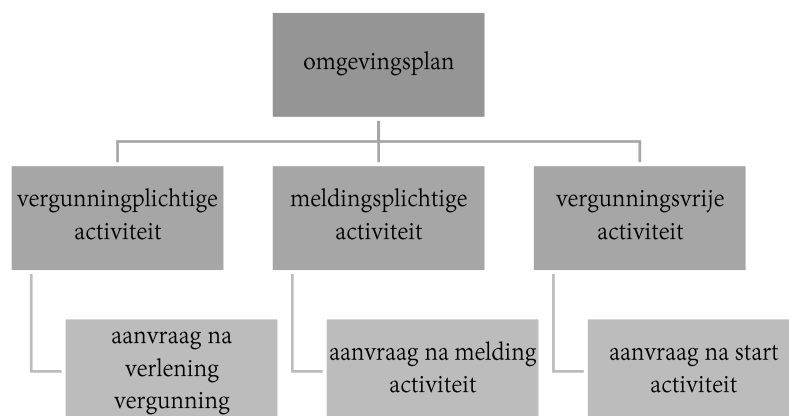
In een nieuw bestemmingsplan werd de bestemming van een bepaald perceel, van *agrarisch* naar *weide* gewijzigd. De grondeigenaar van het perceel hebben na aanleiding van het onherroepelijke plan een verzoek om planschade ingediend waarbij wordt gesteld dat er schade wordt geleden door het vervallen van bouw- en gebruiksmogelijkheden.

Een vergoeding kan daarbij worden aangevraagd zodra het omgevingsplan dat de schade veroorzaakt onherroepelijk is geworden. Dit sluit aan op de huidige praktijk. Indirecte schade is het gevolg van een ontwikkeling in een buurt van het terrein van de grondeigenaar waarbij bijvoorbeeld een nieuw woonblok het vrije uitzicht ontnemt. Op dit moment kan om indirecte schade worden verzocht als de mogelijkheid in het bestemmingsplan wordt gecreëerd. Dat kan betekenen dat er om een vergoeding kan worden verzocht zonder dat duidelijkheid of al deze mogelijkheden wel daadwerkelijk in toekomst zullen worden benut. De nieuwe regeling haakt daarop in en verlegt het moment van verzoek naar het moment waarop de activiteit wordt uitgevoerd. Deze maatregel vormt een belangrijke voorwaarde om flexibele en globale plannen op te kunnen stellen en daarmee een belangrijke factor om uitnodigingsplanologie van de grond te krijgen. De nieuwe maatregel betekend enerzijds dat voortaan alleen de mogelijkheden van het plan die daadwerkelijk worden verwezenlijkt, voor een vergoeding in aanmerking komen. Anderzijds krijgen grondeigenaren, later dan nu het geval is, duidelijkheid of de indirecte schade wordt vergoed of niet. In plaat van bij de vaststelling van het bestemmingsplan wordt dat pas bij het moment van het concreet (uitgevoerde) initiatief. Hieronder volgt figuur 4 waarbij inzichtelijk is gemaakt op welke moment om schade in het geval van indirecte schade verzocht kan worden.

---

<sup>48</sup> Omgevingsbesluit, Besluit kwaliteit leefomgeving, Besluit Activiteiten in de leefomgeving, Besluit bouwwerken leefomgeving

Figuur 2: Moment van schadeverzoek indirecte schade (van den Broek B. , 2017)



Ten opzichte van de huidige regeling betekent de nieuwe regeling niet zo zeer een nieuwe systematiek voor wat betreft het moment waarop bij indirecte planschade om schade kan worden verzocht, maar meer een doorschuiven van het moment daarvan. Figuur 2 laat zien dat het moment van het verzoek, doorschuift naar de aanvraag na verlening van de vergunning, namelijk na de melding van de activiteit of na start van de activiteit. Het gevolg hiervan is dat bij iedere nieuwe activiteit (nog los van welke activiteit dit is), om een schadevergoeding kan worden geclaimd.

#### (5) Onbenutte functies wegbestemmen

Een andere maatregel heeft betrekking op het weg bestemmen van onbenutte functies, wat wederom aansluit op de maatregel benoemd in (4). Het is de bedoeling dat onbenutte functies in een nieuw plan kunnen worden weg bestemd zonder dat er sprake is van schade. Dit verschaft het bevoegde gezag meer inzicht in de schaderisico's op het moment dat zij deze plannen vaststelt, omdat het ruimtelijke plan gewoonweg overzichtelijker wordt met minder functies (bouw- en gebruiksmogelijkheden). In de brief aan de Tweede Kamer wordt hierbij het voorbeeld gegeven van het tegengaan van overcapaciteit krimpregio's<sup>49</sup> (Ministerie van IenM, 2014, p. 4). De nieuwe regeling beoogt daarbij dat grondeigenaren daarbij een redelijke termijn krijgen om alsnog van de mogelijkheden uit het plan gebruik te kunnen maken voordat deze functies weg worden bestemd. Daarnaast sluit de maatregel aan op het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet<sup>50</sup> waarbij aangewezen gemeenten bij algemene maatregel van bestuur al de mogelijkheid hebben om onbenutte bouw- en gebruiksmogelijkheden na een termijn van drie jaar weg te bestemmen. Deze maatregelen geven gemeenten de mogelijkheid om in een vroeg stadium een overzicht te krijgen over de risico's van het plan en daarmee de planschade die het in toekomst zou kunnen veroorzaken.

#### (6) Duidelijkheid over planschaderisico

De huidige Wro kent een forfait van tenminste 2%. Dat wil zeggen, dat de eerste 2% aan waardedaling van het onroerend goed of het inkomen direct voorafgaand aan het ontstaan van de schade voor rekening van de benadeelde oftewel eigen rekening blijft. Deze regel wordt vaak toegepast wanneer er sprake is van een ruimtelijke ontwikkeling die in het geheel niet in de lijn der verwachting lag (voorzienbaarheid). Om de uitvoerbaarheid van een gewenste ruimtelijke ontwikkeling te achterhalen dient volgens de huidige planschadepraktijk in elk ruimtelijk plan een uitvoerbaarheidsparagraaf worden opgenomen. Hierin worden zowel de economische als maatschappelijke uitvoerbaarheid van het plan aangetoond om het risico op planschade inzichtelijk te maken. De nieuwe maatregelen onder de Ow beoogt het forfait te verhogen naar 5%.

<sup>49</sup> Krimpende regio's door afname van de bevolking en/of huishoudens waardoor een overcapaciteit aan woningen ontstaat.

<sup>50</sup> Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, 2010)

Volgens recente jurisprudentie kan worden opgemaakt dat een forfait van 5% redelijk is voor ontwikkelingen die in de lijn der verwachtingen liggen (ABRvS, 2015a; ABRvS, 2015b). Een hoger forfait ondersteunt de maatregel zoals benoemd in (4), waarbij alleen bovenmatige schade voor een vergoeding in aanmerking komt. Daarnaast nodigt het gemeenten uit om globale omgevingsplannen vast te stellen, wat wederom tot meer ruimte voor initiatieven van ontwikkelaars, overheid en bottom-up initiatieven leidt. Een regeling zonder vastgelegd forfait zou betekenen dat alle verzoeken om planschadevergoedingen in behandeling zou moeten worden genomen. Dat betekent dus ook planschadeverzoeken die maar weinig of geen kan hebben op een vergoeding. De nieuwe regeling sluit aan op de huidige praktijk en biedt alleen een wettelijke grondslag voor een vergoeding wanneer er sprake is van bovenmatige geleden schade.

#### (7) Vaststelling omvang van de schade

In de MvT wordt aangegeven dat de schade van het perceel van de benadeelde, die het gevolg is van een ontwikkeling, dient te worden vastgesteld aan de hand van feitelijke situatie voor en na de bekendmaking van de omgevingsvergunning of het projectbesluit (Rijksoverheid, 2017a). Dit dient te worden gedaan onderscheidenlijk voor en na de afronding van de nadelige activiteit. Voor directe schade geldt dat een vergelijking tussen de maximale mogelijkheden van het oude en het nieuwe, met enkele uitzonderingen in stand wordt gehouden (p.27). In Tabel 3 hieronder is inzichtelijk gemaakt dat er verschillende moment zijn waarbij de bepaling van de omvang van de schade van toepassing kan zijn.

Tabel 3: Vaststelling omvang van de schade (van den Broek B. , 2017)

Feitelijke situatie voor	Feitelijke situatie na	Peildatum van de schade
Feitelijke situatie voor het besluit	Mogelijkheden die de vergunning biedt	Verlening vergunning
Feitelijke situatie voor de melding	Situatie zoals die is gemeld	Melding
Feitelijke situatie voor het verrichten van de activiteit	Feitelijke situatie na het verrichten van de activiteit	Verrichten van de activiteit

Een vergelijking van twee juridische situaties op basis van maximale mogelijkheden zoals de huidige wetgeving het hanteert, is dus niet meer mogelijk. De omvang van de schade wordt vastgesteld aan de hand van de wijzigingen die daadwerkelijk in de fysieke leefomgeving worden aangebracht (Rijksoverheid, 2017a, pp. 124-125).

### 3.4 Planschade in gebiedsontwikkeling

In de MvT wordt planschade gezien als één van de oorzaken waarom uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling tot op heden niet van de grond komen. Het is de vraag welke rol planschade daarin precies heeft en of in welke mate het daadwerkelijk een belemmering vormt. Hiervoor is de derde deelvraag van deze thesis leidend. Aan de hand van afgenomen interviews kan worden opgemaakt dat de meningen over de rol van planschade in gebiedsontwikkeling uiteen lopen.

Respondenten geven in eerste instantie aan dat de huidige planschaderegeling geen knelpunten of belemmeringen kent. Zij geven aan dat het huidige planschadestelsel al vrij oud is en redelijk uitgekristalliseerd, waardoor planschade vrij voorspelbaar is geworden voor de planschadeadviseur. Bij nader inzien benoemen de respondenten wel degelijk een aantal voor gebiedsontwikkeling belemmerende punten. Zo vormt de neiging, om het NMR verder te verhogen een potentieel knelpunt. *‘Vanuit het verleden komen we uit een situatie waarbij het normale maatschappelijke risico in eerste instantie een vies woord was’* (Van der Lee, 2017). Een dergelijke verhoging zorgt dan ook voor een verschuiving van lusten en lasten waarbij een soort scheefgroei ontstaat. De projectontwikkelaar krijgt de lusten, terwijl de omgeving de lasten moet dragen. Daar

komt nog bij dat de behandelkosten van een planschadeverzoek vaak niet opwegen tegen de gehele omvang van de planschade (Lam, 2017).

Daarnaast kan worden opgemaakt dat op het moment dat de gemeente ruimere bestemmingen in een bestemmingsplan wil opnemen, gemeenten weinig of geen grip hebben op de uiteindelijke omvang van de schade (Van Gelder, 2017; Geelkerken, 2017; Van der Lee, 2017). Om de kosten van de eventuele schade bij de initiatiefnemer te kunnen verhalen, is het opstellen van een exploitatieplan, inclusief planschadeovereenkomsten noodzakelijk. Dit belemmert de gemeente om nu al, vooruitlopende op de Ow, ruimere bestemmingen op te nemen. Denk hierbij aan het voorbeeld van Clinge, waarbij het rechtstreeks bestemmen tot een (te groot) planschaderisico heeft geleid en het plan derhalve als beheersverordening is vastgesteld. Van Gelder (2017) geeft aan dat dit exploitatieplan nogal een kostbaar onderdeel is. Daar komt bij dat een dergelijk exploitatieplan toch al enig niveau van detail vereist om aan te geven waar de kosten precies op gebaseerd zijn. Dit is te ondervangen met een globale regeling die verder uitgewerkt kan worden. Het gevolg daarvan is dat er geen directe bouwtitel (rechtstreekse mogelijkheid) wordt verleend. Het is dan wel de vraag wat dan nog de winst daarvan is, gelet op het feit dat voor de uitwerking dan toch weer een nieuwe procedure moet worden doorlopen. Daarnaast bemoeilijkt een gedetailleerd bestemmingsplan het streven van de gemeente om initiatiefnemers zoveel mogelijk vrijheid te geven. Naast de extra kosten voor een exploitatieplan en de extra procedures is het dan maar de vraag of de ontwikkeling daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Zo kan het voorkomen dat een ruimtelijke ontwikkeling nooit daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De huidige planschaderegeling heeft er toe geleid dat er sprake is van een soort systeemwereld dat uit een theoretisch en planologisch kader is opgebouwd in tegenstelling tot wat er fysiek gerealiseerd is. Het gevolg van de omschreven belemmering is dat de gemeente in een vroeg stadium een bewuste afweging moet maken bij de voorbereiding van het plan. De crux zit in het feit dat gemeenten op gegeven moment een belangenafweging moet gaan maken. Deze belangenafweging kan worden bemoeilijkt doordat de gemeente geen duidelijk zicht heeft op de individuele belangen die bij de realisering van een ruimtelijke ontwikkeling kunnen worden geschonden. Dit kan voor de gemeente tot problematische situaties leiden. Deze problematiek wordt versterkt wanneer de gemeente een vage gebiedsontwikkeling wil voorstaan. Met vaag wordt hierbij een ruimtelijk plan bedoeld dat zo veel mogelijk open normen bevat. Op het moment dat de gemeente een vage gebiedsontwikkeling voorstaat, waarbij de gemeente nog niet precies weet wat er gaat komen, is het lastig te bepalen hoe de nieuwe ontwikkeling zich tot de grondposities van de omwonenden verhoudt. Daarnaast dient een gemeente toch wel enige zekerheid te geven in haar regelgeving aan de bestaande belangen van een gebied. De grootste uitdaging voor de gemeente is om onder het motto van organische gebiedsontwikkeling allerlei randvoorwaarden aan ontwikkelingen mee te geven. Gelet op de achterliggende gedachte van de Ow, is het de vraag hoe organisch deze gebiedsontwikkeling dan nog is.

Een andere mogelijke verklaring waarom uitnodigingsplanologie niet van de grond komt zijn de enorme onderzoekslasten die een nieuwe ontwikkeling met zich mee kan brengen in combinatie met het ontstaan van vrees voor rechtsonzekerheid bij omwonenden. Hierbij moet worden gedacht aan het onderzoek doen naar de maximale planologische mogelijkheden. Hieruit kan worden opgemaakt dat planschade in die zin een aspect is om mee te wegen, maar niet de oorzaak zelf is omdat planschade deel uitmaakt van de financiële haalbaarheid van een plan. Het is bij planschade van belang dat gemeenten de juiste afweging maken wanneer zij voor verschillende keuzes komen te staan. Die keuze moet gebaseerd zijn op een verantwoorde afweging van het maatschappelijke oftewel het algemeen belang en de geschonden belangen van een individu. Daarnaast dient de gemeente ook een bewuste afweging te maken bij de voorbereiding van een plan, namelijk of de gemeente het risico op planschade wil lopen en zo ja, is de gemeente bereid om het individu daarvoor te betalen (van Gelder, 2017)?.

Daarnaast kan worden opgemaakt dat planschade meer of minder relevant is naarmate de schaal van de betreffende gebiedsontwikkeling groter of kleiner is. Hoe kleiner de gebiedsontwikkeling en hoe kleiner bijvoorbeeld de gemeente, hoe groter de impact van planschade op gebiedsontwikkeling kan hebben. In gevallen zoals het plan Clinge, waarbij de kosten niet kunnen worden verhaald bij een projectontwikkelaar, is elke planschadeclaim teveel. De invloed van planschade in gebiedsontwikkeling is in die zin direct gerelateerd aan de grootte van het plangebied. Gemeenten die kleinschalige ontwikkelingen willen realiseren, komen vaak voor fictieve situaties te staan. Gemeenten willen graag voldoen aan het gedachtegoed van de Ow, *namelijk ruimte geven* voor maar worden vervolgens op basis van de planschaderegeling terug gevloten.

Een andere opvatting is dat planschade wel degelijk een belemmering voor de gemeente vormt, voornamelijk bij de besluitvorming (voorbereiding) van ruimtelijke plannen. Zo kan het voorkomen dat de gemeente voor planschade vreest omdat er dan een extra procedure moet worden doorlopen. Om planschade te voorkomen die de gemeenten zelf moeten betalen, worden *uit te werken bestemmingen* in het bestemmingsplan toegepast. Deze extra procedure is een uitwerkingsplicht in de vorm van een uitwerkingsplan. Voor een dergelijk plan kent ongeveer hetzelfde planvormingsproces als voor een bestemmingsplan, al dan niet op kleinere schaal. Het gevolg van deze angst is dat de gemeente nu heel rigide bestemd. Zo loopt de gemeente tegen planschade aan wanneer zij ontwikkelingen rechtstreeks en bestemmingsmatig mogelijk wil maken. Een goed voorbeeld daarvan in het plan Clinge, waarbij het de bedoeling was om initiatiefnemers te stimuleren, zich in de gemeente te vestigen via rechtsreeks bestemmen. Het planschaderisico vormde daarbij dusdanig een grote rol, dat het te ontwikkelen bestemmingplan uiteindelijk tot een beheersverordening<sup>51</sup> werd overgezet.

Uit de hierboven omschreven bevindingen kan worden opgemaakt dat planschade sterk contextafhankelijk is. Planschade wordt overal anders ervaren: in grote gemeenten hebben er minder moeite mee, terwijl kleine krimp gemeenten hier enorm mee kampen. Contextafhankelijk wil zeggen dat de planschadeproblematiek afhangt van de grootte van een gemeente, type gemeente, beleidsopgaven van de gemeente, haar frontposities en de manier of zij actief- of passief grondbeleid voert. Zo zijn het met name de ruimtelijke ontwikkelingen in kleinere gemeenten waar de kosten niet te verhalen zijn bij een initiatiefnemer en waar dus planschade een grote rol kan spelen. Dit laat het voorbeeld van Clinge of de gemeentewerf in Zeist goed zien.

Initiatiefnemers kijken, vergeleken met de respondenten van gemeenten, over het algemeen anders tegen planschade en uitnodigingsplanologie aan. Zo wordt het begrip uitnodigingsplanologie gezien als een oplossing op zoek naar een probleem en dat voortkomt uit de tijd van de financiële crisis in 2008 waarbij banken financieel gezien in de knel kwamen te zitten en de kraan van investeerders en dus ook projectontwikkelaars dicht draaiden. Uitnodigingsplanologie is in die zin een *kindje van de crisis* en leven we inmiddels in een tijd waarin alles weer is omgekeerd. De kritische blik op uitnodigingsplanologie kan wellicht worden verklaard aan de hand van het indirecte belang dat de initiatiefnemer volgens een van de respondenten heeft bij gebiedsontwikkeling. Indirect belang omdat de kosten in eerste instantie voor de rekening van de gemeente zijn. Slechts wanneer een gemeente met de projectontwikkelaar vooraf een overeenkomst tekent, kunnen de kosten bij de projectontwikkelaar worden verhaald. Dan pas heeft de projectontwikkelaar er een groot, al dan niet alleen een financieel belang bij. Het belang van de ontwikkelaar dat hij zijn ontwikkeling wil realiseren staat voorop. Hiervoor is een bestemmingsplanwijziging nodig en is de initiatiefnemer in sommige gevallen daarom ook bereid om te betalen als het moet om die wijziging te bewerkstelligen.

---

<sup>51</sup> De beheersverordening is wat juridische status betreft gelijk aan het bestemmingsplan. Dit instrument is bedoeld om bestaande situaties vast te leggen ('te bevroren') en kan in plaats van een bestemmingsplan worden opgesteld.



Het lijkt er dus in eerste instantie op dat planschade niet per se een reden is waarom initiatieven niet van de grond komen. Uit deze thesis kan worden opgemaakt dat planschade, vanuit het perspectief van de initiatiefnemer, wel degelijk een probleem of belemmering kan zijn, namelijk wanneer de planschade die wordt geclaimd en toegewezen is, meer blijkt te zijn dan het bedrage dat een aantal jaren van te voren werd gereserveerd. Deze reservering is gebaseerd op een destijds uitgevoerde planschadeanalyse, oftewel een inschatting van het risico op planschade. Hoe dan ook is planschade wel degelijk een serieus aandachtspunt voor de initiatiefnemer/projectontwikkelaar. Het is een kostenpost waar de projectontwikkelaar in het voortraject al rekening mee houdt en uiteindelijk incalculeert (van Rooyen, 2017; Zandvliet, 2017; Kozijn, 2017). Het is gewoon een onderdeel van het totale kostenverhaal/exploitatieopzet wat de projectontwikkelaar doorrekent. Dit gaat goed zo lang de baten boven de lasten uitstijgen. Vanuit het perspectief van het gelijkheidsbeginsel is het de vraag of het wel terecht is dat de ontwikkelaar moet opkomen voor iets, dat het algemene belang onder het mom van *een goede ruimtelijke ordening* dient. Aan de andere kant is een projectontwikkelaar bereid om voor de realisatie van de gewenste ontwikkeling geld neer te leggen.

Vanuit het perspectief van de lokale overheden kan planschade, gelet op de verwezenlijking van beleidsdoelstellingen, in de weg staan. In der loop der jaren, al dan niet onder invloed van de economische crisis, zijn veel gemeenten overgegaan naar ruime bestemmingsplannen, om zo een uitnodigend vertrekpunt voor initiatiefnemers te creëren. Bijvoorbeeld binnen een centrumgebied bi werden ineens allerlei bouw- en gebruiksmogelijkheden toegestaan. *‘En dat willen we nu allemaal gaan terugbrengen’* (Berns, 2016).

#### *Voorbeeld overcapaciteit*

Als voorbeeld kan worden gedacht aan discussie over de kantorenleegstand in Utrecht waarbij de aanpak van de provincie doorwerkt naar het lokale beleid van de gemeente Utrecht. Zo is er als gevolg van demografische ontwikkelingen en economische omstandigheden een overcapaciteit ontstaan in leegstaande kantoren. Terwijl er wel degelijk vraag is naar hergebruik van het leegstand vastgoed, staan bestemmingsplanregels over het gebruik van de bestemming of de functie in de weg. Om die reden is de behoefte ontstaan om planologische overcapaciteit aan te pakken door het (gedeeltelijk) herbestemmen van percelen, locaties en vastgoed (Provincie Utrecht, 2016). Deze aanpak lijkt in eerste instantie helder. Niet al des te min wordt de uitvoering daarvan bemoeilijkt door het her- of wegbestemmen van percelen, locaties en onroerend goed waardoor de gronden of onroerend goed in waarde kan dalen.

Het probleem ontstaat wanneer de gemeenten een constructie kiezen om de planschaderisico's (zo goed mogelijk) te elimineren. Planschade speelt dan een rol bij het wegbestemmen van overtollige woningbouwlocaties en bij het wegbestemmen van bedrijventerreinen waar eigenlijk geen behoefte meer aan is, een grote rol (Lam, 2017). Het probleem zit dus in het feit dat gemeenten niet zo maar iets kunnen wegbestemmen. Bij deprogrammeringsopgaven doet zich het probleem voor dat elders in de gemeente (of provincie) nog plancapaciteit<sup>52</sup> over is. Deze overcapaciteit dient eerst te worden ingevuld of weg gehaald voordat er iets nieuws kan komen. Het vraagt uiteindelijk om een zorgvuldige afweging van de gemeente. Respondenten geven aan dat uitnodigingsplanologie in combinatie met ruim bestemmen risicoverhogend is (Tijssen, 2017; Lam, 2017). Dit kan gaan op zowel een directe, als ook op een indirecte manier. Direct wil zeggen door het toekennen van een globale eindbestemming in een bestemmingsplan. Indirect wil zeggen door bijvoorbeeld het opnemen van binnenplanse flexibiliteit zoals uit te werken bestemmingen (uitwerkingsplicht) of wijzigingsbevoegdheden. In dat opzicht speelt planschade ook een rol. Hoe dan ook kan planschade een blokkade vormen voor uitnodigingsplanologie. Het leidt er toe dat gemeenten minder flexibel zijn dan zij eigenlijk zouden willen. Gebiedsontwikkeling kan dus tot in zekere mate stagneren doordat

---

<sup>52</sup> De maximale realiseerbare capaciteit waarbij volgens de definitie van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overlag (IPO) harde en zachte plancapaciteit worden onderscheiden (Buck Consultants, 2011).



gemeenten bang zijn om terug te bestemmen, oftewel wegbestemmen. Gemeenten zouden dit best graag willen doen, maar dat niet (kunnen) doen vanwege het risico op planschade. Planschade is bij de beoordeling van de mate van flexibiliteit van het plan in dat opzicht een factor van belang.

### 3.5 Tussenconclusie

Al met al kan worden geconcludeerd dat planschade in gebiedsontwikkeling, vanuit het perspectief van de gemeente, in verschillende opzichten als een belemmerende factor wordt ervaren. Zo wordt het onder het huidige planschadesysteem problematisch voor een gemeente wanneer zij een vage gebiedsontwikkeling wil faciliteren dat zich uit in ruimere bestemmingsplannen. Deze situatie doet zich voor wanneer bijvoorbeeld onduidelijk is wanneer in de toekomst zich welke initiatieven en ontwikkelingen zullen voordoen. Planschade heeft in die zin invloed op de voorbereiding van ruimtelijke plannen. Wanneer uitnodigingsplanologie als een uitgangspunt of idee fungeert als een gemeente een ruim bestemmingsplan wil vaststellen, is planschade onder de huidige regelgeving een grote belemmering, omdat de schade die wordt geleden moeilijk vast te stellen is. Nog problematischer wordt de kwestie wanneer de gemeente grondeigenaar is van het gebied waarvoor een bestemmingsplan wordt opgesteld. Dat betekent namelijk dat bij het ontstaan van planschade die ontstaat bij de vaststelling van het bestemmingsplan, de gemeente zelf moet opkomen voor eventueel geleden schade. Van oudsher stellen gemeenten rigide en vaak gedetailleerde bestemmingsplannen op. Een gedetailleerd bestemmingsplan bemoeilijkt het streven van de gemeente om initiatiefnemers zo veel mogelijk vrijheid te geven. Zo is planschade een enorme belemmering voor krimpgemeenten en overgangsgebieden van stedelijk gebied naar platteland, omdat daar het wegbestemmen van functies en daarmee bouw- en gebruiksmogelijkheden kunnen worden beperkt. Planschade staat dan in de weg aan het realiseren en behalen van beleidsdoelstellingen van een gemeente. Planschade speelt dan ook voornamelijk een rol bij inbreiding in bestaand bebouwd gebied en uitbreiding in buitengebied en krimpregio's omdat zich daar de meeste schrijnende gevallen van planschade voordoen. Terwijl een gemeente juist op deze plekken enige vormen van ontwikkeling wenselijk acht en soms nodig zijn, zoals bij leegstand en overcapaciteit. Om planschade zo goed mogelijk te voorkomen kiezen gemeenten tot op heden er vaak voor om extra procedures te doorlopen. Dit heeft te maken met het opnemen van uit te werken bestemmingen in een bestemmingsplan die later uitgewerkt worden in uitwerkingsplannen.

Vanuit het perspectief van de initiatiefnemers, is planschade voor projectontwikkelaars, in eerste instantie geen belemmerende factor of reden waarom gebiedsontwikkeling niet tot stand kan komen. Het is een onderdeel van het totale kostenverhaal dat zij vooraf in de vorm van een exploitatieopzet vastleggen. Ontwikkelaars zijn zich bewust van de eventuele planschadekosten die op hen afkomen. In de meeste gevallen worden de planschadekosten door de gemeente, doormiddel van een planschadeovereenkomst, uiteindelijk bij de projectontwikkelaar neergelegd. Om een inschatting van de eventuele risico's van een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling te maken, wordt daarvoor planschaderisicoanalyse uitgevoerd. Planschade vormt voor de ontwikkelaar in die zin pas een belemmering wanneer de kosten van de ingeschatte planschade hoger uitvallen dan voorafingeschat.

Vanuit het perspectief van een benadeelde kan planschade technisch en procedureel gezien geen belemmering voor gebiedsontwikkeling zijn. De benadeelde komt onder de huidige regeling immers alleen in beeld op het moment dat een bestemmingsplan wordt vastgesteld. Weliswaar kan de benadeelde invloed uitoefenen in het voortraject van bestemmingsplanprocedure door zienswijzen in te dienen en naderhand in beroep en hoger beroep te gaan. Na vaststelling van een bestemmingsplan heeft de benadeelde alleen nog maar de mogelijkheid om de geleden schade te verhalen bij de gemeente. Planschade ligt uiteraard gevoelig bij een benadeelde. Het gaat immers om de waarde van zijn rechtmatig toegeëigend onroerend goed en rechten die daaraan zijn verbonden. Het is bij de wet vastgelegd wanneer en tot in welke mate gelden schade in

aanmerking komt voor een vergoeding. Uit de interviews met adviseur en advocaten blijkt dat de burger zich daar niet altijd bewust van is. De huidige planschadesystematiek is lastig uit te leggen aan burgers en benadeelden want geleden schade wil de benadeelde immers gewoon vergoed hebben. Hier komt bij dat in de huidige planschadepraktijk fictieve situaties kunnen ontstaan waarbij schade die wordt geleden niet wordt vergoed terwijl in andere gevallen schade wordt vergoed die daadwerkelijk helemaal niet wordt geleden. Er heerst daarmee een soort mismatch tussen beoogde wet- en regelgeving en de daadwerkelijk geleden schade.

Uit de vorige paragrafen kan worden opgemaakt dat de benadering van gebiedsontwikkelingen door uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling moet worden gezocht. Daarmee vormen deze twee het vertrekpunt van de Ow. Hierbij dient te worden vermeld dat de Ow niet alleen wordt ingegeven vanuit het gedachtengoed van uitnodigingsplanologie. Achter de het nieuwe stelsel van de Ow zit veel meer.

Zo is er sprake van een paradigmawijziging die vaak onderbelicht blijft. Het gaat daarbij om de paradigmawijziging van de Wro naar de Ow op zichzelf. Juridisch en stelselmatig bekeken is het planningsstelsel onder de Wro en daarvoor de WRO van oudsher gericht op blauwdrukplanning, dus starre en gedetailleerde ruimtelijke plannen. Onder de Ow daarentegen wordt plaats gemaakt voor een minder door de overheid gestuurde planning waarbij vooral meer vrijheid aan de markt (bedrijven en initiatiefnemers) wordt overgelaten (decentralisatie<sup>53</sup>). Zoals het begrip paradigma impliceert, gaat het om een wijziging van een zienswijze, een benadering of een bepaalde blik op het Nederlandse planningsstelsel. Het nieuwe stelsel gaat daarbij niet alleen in op de ruimtelijke ordening maar omvat het gehele domein van de fysieke leefomgeving. Ook wordt de andere kijk gestoeld op een integrale aanpak en samenhang. De wetgever beoogt een omslag te maken naar duurzame ontwikkelingen en ruimte voor innovatie (Rijksoverheid, 2017a, p. 7) waarbij er meer mogelijkheden voor delegatie en aandacht voor burgerparticipatie wordt geboden. Uit de vorige paragrafen kan worden opgemaakt dat het verleggen van de vaststelling van de schade naar de verlening van de omgevingsvergunning in samenhang dient te worden gezien met de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan. Zo gaat het naast regels op AMvB-niveau<sup>54</sup> ook om regels die onder de huidige wetgeving nog in allerlei lokale plannen, beleidsregels en verordening zijn opgenomen. De bandbreedte waarin gebiedsontwikkeling zich afspeelt neemt door de nieuwe Ow alleen maar toe, immers vallen per definitie meer wetten, verordening en regels onder de fysieke leefomgeving.

Daarnaast kent de nieuwe planschadesystematiek twee belangrijke processtappen in de gebiedsontwikkeling. De eerste stap is daarbij de vaststelling van het omgevingsplan waarin duidelijke grenzen en individuele bescherming aan burgers kan worden geboden. Met als gevolg dat de gemeente in principe alles wat binnen de kaders van het omgevingsplan valt toestaat. Wanneer een ontwikkeling niet binnen de kaders van het omgevingsplan valt maar een initiatiefnemer een bepaalde ontwikkeling alsnog wil realiseren, wordt overgegaan de tweede processtap. Namelijk het nadere afwegingsmoment waarbij de gemeente voor de ontwikkeling een omgevingsvergunning kan verlenen. Hoe dan ook geven respondenten (Berns, 2017; Van der Lee, 2017) aan dat een reële inschatting van de schade lastig te bepalen is wanneer een omgevingsplan open normen bevat, een verbrede reikwijdte heeft en boven al nadere afwegingsruimte biedt. Met een nadere afwegingsruimte kan een gemeente doeltreffend en snel optreden wanneer dat nodig is. Een paradigmawisseling zoals deze heeft zowel gevolgen voor het omgevingsmanagement in gebiedsontwikkelingen als voor de vormgeving van ruimtelijke plannen. In hoofdstuk 4 en 5 wordt hier dieper op ingegaan.

---

<sup>53</sup> Het subsidiariteitsbeginsel is een principe dat over de taakverdeling tussen hogere en lagere overheden gaat. Het principe houdt in, dat hogere instanties niet iets mogen doen dat door lagere overheden kan worden afgehandeld.

<sup>54</sup> Via Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) worden door de rijksoverheid regels gegeven over uiteenlopende onderwerpen. In dit geval maken deze AMvB's onderdeel uit van de Omgevingswet.

#### 4. Planschade gaat over dilemma's

Ruimtelijke ontwikkelingen worden gerealiseerd in een complexe omgeving, waardoor de ruimtelijke opgave nog complexer wordt. De ruimtelijke ontwikkeling valt of staat met zijn omgeving omdat er altijd wel voor- en tegenstanders zijn. De omgeving speelt in die zin een belangrijke rol omdat deze zich tegen het project aan bemoeit, waardoor het negeren van de omgeving geen optie is. Deze complexe omgeving kan zich uiten in de literatuur bekende lock-in situaties (Hartmann & Needham, 2012), oplopende kosten door onnodige vertragingen in het proces enzovoorts. Daarnaast wordt de huidige maatschappij gekenmerkt door een netwerksamenleving met mondige burgers en maatschappelijke organisaties (Huenting, 2008). Omgevingsmanagement is ontstaan om juist deze vertragingen en lock-in situaties in projecten van ruimtelijke ontwikkelingen te voorkomen. Volgens Huenting (2008) komt de focus daarbij steeds meer te liggen bij het onderhouden van relaties met partijen uit de omgeving, participatie en het beheren van risico's die daaruit voort kunnen komen.

Om een beter beeld te krijgen over de inhoud en de scope van het begrip omgevingsmanagement, worden hieronder drie verschillende definities behandeld. De eerste definitie komt voor uit een handreiking opgesteld door Movares (2009) waarbij de volgende definitie wordt gehanteerd:

*Het activeren, onderhouden en sturen van de relaties tussen het project en zijn omgeving, in dienst van het project.*

De tweede definitie die door Rijkswaterstaat (2009, p. 15) wordt gehanteerd is iets verfijnder en genuanceerder:

*Omgevingsmanagement is het geheel aan activiteiten, gericht op verkennen en betrekken van alle omgevingspartijen, met als doel de eigen en gezamenlijke doelen te onderkennen en te realiseren en de regie te houden op de uitvoering van het eigen stakeholdermanagement.*

De definitie van de gemeente Amsterdam (2011, p. 12) tenslotte gaat nog een stap verder en voegt vier elementen toe waaraan omgevingsmanagement dient te voldoen:

*Het actief benaderen, betrekken, onderzoeken en regisseren van de projectomgeving, om de realisatie van een project mogelijk te maken en te versoepelen, onder andere door: overeenkomsten te zoeken (1), te informeren, te bevragen en te communiceren (2), negatieve effecten weg te nemen (3) en zorgvuldig voor te bereiden (4).*

In alle drie de definities valt op dat het project, oftewel de ruimtelijke ontwikkeling en de daarbij horende relaties en de communicatie centraal staan. Een ruimtelijke ontwikkeling begint bij de initiatieffase en eindigt bij de oplevering of in een nog later stadium. In die zin begint omgevingsmanagement tegelijk met de initiatieffase van het planvormingsproces. Gedurende het verloop van alle fasen is de omgeving van invloed op een ruimtelijke ontwikkeling. Al met al kan worden geconcludeerd dat het begrip omgevingsmanagement in de literatuur geen eenduidige definitie kent.

Daarnaast wordt het begrip vaak gerelateerd aan stakeholdermanagement, participatie netwerk- en stakeholdermanagement. Het is tevens een vorm van techniek die kan ook worden gerelateerd aan een krachtenveld-, omgevings- of belangenanalyse. Deze analyses worden in de praktijk vaak bij

procesmanagement<sup>55</sup> toegepast en zijn technieken, die bijdragen aan het verkennen van krachtenvelden waarin verschillende actoren en stakeholders met elkaar in contact staan. Met het uitvoeren van deze analyses kan belangrijke informatie omtrent het gebiedsontwikkelingsproces worden vergaard. Ten eerste kan in kaart worden gebracht welke rollen en posities de stakeholders bij de desbetreffende gebiedsontwikkeling hebben, maar ook hoe de onderlinge relatie van deze actoren gesteld is. Ten tweede kunnen de belangen van deze stakeholders worden achterhaald, waarbij wordt gekeken naar de mate waarin zij in staat zijn om het gebiedsontwikkelingsproces te beïnvloeden. Tenslotte kan aan de hand van de vorige stappen worden bepaald welke stakeholders voor- of tegenstanders zijn en hoe deze posities kunnen worden beïnvloed.

Wanneer de omgeving van een ruimtelijke ontwikkeling wordt betrokken en wanneer rekening wordt gehouden met de belangen van stakeholders kan meer steun en vertrouwen worden opgebouwd (Koppenjan, 2010). Volgens Koppenjan verloopt de realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling dan ook makkelijker. Een goed participatieproces vooraf aan de informele inspraakprocedures verdient zich vaak terug. Ook volgens Omniplan (2017) managers in ruimtelijke ontwikkelingen, is het goed om de dialoog op te zoeken met verschillende partijen om te achterhalen waar beweging als ook ruimte zit.

Met omgevingsmanagement wordt voortdurend gewerkt aan communicatie en draagvlak een nieuwe ontwikkeling. Door de momenten, waarop de omgeving invloed kan uitoefenen, in beeld te krijgen, kunnen risico's op worden geminimaliseerd of zelf voorkomen worden. Het creëren van draagvlak is dan ook met name bepalend tijdens de initiatieffase, terwijl in de voorbereidingsfase de randvoorwaarden worden geschept. Sommige gemeenten hanteren daarbij deze term en stellen periodiek risicobeheersingsnota's op, om het gemeentelijke weerstandvermogen in beeld te brengen. Op deze manier kunnen eventuele financiële risico's in beeld worden gebracht en de mate waarin zij deze kunnen dragen. Dit kan ook onderdeel uitmaken van de gemeentelijke begroting. Het is daarbij belangrijk dat betrokken stakeholders elkaars belangen kennen en respecteren.

Al met al wordt met omgevingsmanagement geprobeerd om de ruimtelijke ontwikkeling in goede banen te leiden. Zoals de titel van dit hoofdstuk al suggereert gaat het bij planschade om dilemma's die te maken hebben met individuele belangen van stakeholders. Kijkend naar de driehoeksverhouding van de lokale overheid (de gemeente), de initiatiefnemer (projectontwikkelaar) en de benadeelde (grondeigenaar), is het nuttig en zinvol, zoals al eerder aangekaart, ieders belangen duidelijk in beeld te krijgen. Hieronder volgt een beschrijving van ieders rol en belang met betrekking tot planschade.

#### **4.1 Spelers bij gebiedsontwikkeling**

Om te achterhalen wat er speelt rondom het vraagstuk planschade in gebiedsontwikkelingen, is het van belang ieders rol en belangen duidelijk in beeld te krijgen. Hiervoor is gebruik gemaakt van strategisch Omgevingsmanagement (hierna SOM). Dit is een methode waarmee stakeholders en hun issues met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkelingen op een strategische manier in beeld kunnen worden gebracht. Het begrip omgevingsmanagement is een combinatie van stakeholdermanagement en issue management (Paul & Wesselink, 2010) en wordt in de praktijk tegenwoordig ook als nieuwe term gebruikt voor stakeholdermanagement. Strategisch Omgevingsmanagement gaat daarbij een stap verder en is een op de Mutual Gains-filosofie gebaseerde aanpak van omgevingsmanagement. Strategisch omgevingsmanagement, oftewel de SOM-methode, is een relatief nieuwe methode die na jarenlange praktijkervaring met de *Mutual Gains Approach* (MGA) is ontstaan. Het gedachtegoed van Mutual-Gains is daarbij een benadering van

---

<sup>55</sup> Een set van samenhangende activiteiten is een verloop van een geleidelijke verandering, waarbij het proces een keten van activiteiten oftewel processtappen voorstelt waarbij actoren, middelen, in- en output en bepaalde handelingen een belangrijke onderdeel uitmaken. De stappen zijn logisch geordend en resultaatgericht.

onderhandelen waarop de SOM-methode is gebaseerd. In tegenstelling tot de Mutual Gains Approach en het begrip omgevingsmanagement voegt de Som-methode twee nieuwe ingrediënten toe, namelijk projectmatig werken en een sociaalpsychologische dimensie die met name over veranderkunde gaat. Een SOM-methode is geschikt voor elk project dat voor een deel afhankelijk is van de acceptatie van de omgeving. Laat de realisatie van ruimtelijke initiatieven in gebiedsontwikkeling daar nou net een goed voorbeeld van zijn. Paul & Wesselink geven daarbij aan dat veelal voor SOM wordt gekozen als voor een specifiek vraagstuk bepaalde andere methoden niet blijken te werken. Een andere mogelijke reden volgens Paul & Wesselink voor de toepassing van deze methode is om te voorkomen dat problemen met de omgeving een rol gaan spelen. Het ligt voor dat hand dat het realiseren van een ruimtelijke ontwikkeling lastiger wordt naar mate de relatie met de omgeving gespannen is. De burger die steeds kundiger en mondiger wordt en de toenemende beschikbaarheid van informatie kunnen bijdragen aan het vergroten van risico's in gebiedsontwikkeling. Wanneer een initiatiefnemer met een bepaalde activiteit wil starten en daarbij weet dat dit voornemen belangen van anderen zal schaden, wordt vanuit risicobeheersing gekozen voor SOM. In die zin is de SOM-methode een ideale manier om risico's in een vroeg maar ook later stadium te voorkomen.

Om planschade in een vroeg stadium vast te kunnen stellen, passen vele lokale overheden een risicoanalyse toe waarbij de oorzaak, het gevolg en de omvang van de financiële schade wordt bepaald. Het is een onderdeel van risicobeheersing, die aansluit op het principe van de SOM-methode. In de praktijk blijkt het daarbij veelal lastig om al in de beginfase van het ontwerpproces risico's op waarde te schatten. Hieronder volgt een overzicht in Tabel 4 welke rol en welke belangen de betrokken partij bij planschade in relatie tot gebiedsontwikkeling hebben.

Tabel 4: Overzicht van rollen en belangen

Speler	Rol	Belang
Gemeente	Scheidsrechter en toezichthouder door belangenafweging	Zicht op planschaderisico's waardoor goede afweging van belangen evident is o.a. i.v.m. aansprakelijkheid, maatschappelijk en economische uitvoerbaarheid
Benadeelde / grondeigenaar	Schadeclaimer	Bij rechtmatig overheidshandelen recht op vergoeding door geleden schade
Initiatiefnemer	Investeerder en/of uitvoerder van een ontwikkeling. Moet opkomen voor geleden schade, mits overeenkomst getekend.	Afhankelijk van initiatiefnemer en afhankelijk van type ontwikkelaar oog op financiële winst of gezamenlijke doelen met organisaties of instellingen.

#### *Gemeentelijke overheid*

Als publiekrechtelijk democratisch gekozen lichaam heeft de gemeente de regie in het realiseren en organiseren van ruimtelijke ontwikkelingen. Al haar handelingen zijn vastgelegd in wettelijke taken en in beleidsdoelstellingen waarbij het publieke belang het uitgangspunt vormt. De gemeente stelt daarbij randvoorwaarden en eisen aan gebiedsontwikkelingen. De rol van de gemeente (en overige overheden) houdt in dat zij het algemeen belang van de samenleving dient te behartigen (van den Broek & Tjepkema, 2015). Dit vergt een belangenafweging maar ook samenwerking met verschillende partijen die betrokken zijn. Daarnaast is het de opgave van de gemeente om de economische en maatschappelijke uitvoerbaarheid van een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling aan te kunnen tonen, waarbij tevens ook inzichtelijk is gemaakt welke risico het initiatief met zich mee brengt. Een van deze risico's is het risico op planschade, dat in een planschaderisicoanalyse uitgebreid in beeld wordt gebracht. Het bestemmingsplan dat de het ruimtelijke

ontwikkeling regelt, moet ook zodanig zijn opgesteld dat planschadeclaims van burgers en bedrijven zoveel als mogelijk worden beperkt (SAOZ, 2015). De gemeente kan in sommige gevallen ook een dubbelrol hebben. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer er sprake is van een Publiek Private Samenwerking<sup>56</sup> (PPS). Welke samenwerkingsvorm dan ook, de gemeente blijft bij alles wat zij doet ook een overheidsinstelling, met al haar publieke verantwoordelijkheden als behartiger van het algemeen belang. De gemeente moet zich daarbij altijd aan de wet- en regelgeving en algemene beginselen van behoorlijk bestuur<sup>57</sup> houden. Planschade maakt deel uit van de financiële haalbaarheid van een plan. Het belang dat de gemeente daarbij heeft is om hier zo goed mogelijk een financieel kloppend beeld te schetsen en daarmee de totale financiële haalbaarheid van het plan aan te kunnen tonen (Snel, 2017).

De rol van de gemeente laat zich in zijn algemeenheid omschrijven als het creëren van goede woonomstandigheden voor haar burgers op een ruimtelijk gezien verantwoorde manier doormiddel van gepaste regelgeving. In het verlengde daarvan dient de gemeente bij het uitvoeren van haar handelingen de rechten van de burger te beschermen. Zoals al eerder aangekaart is het aan de gemeente om het publieke belang te behartigen in de keuzes en afwegingen die zij maakt. Het belang dat zij daarbij heeft is om een evenwichtige afweging te maken tussen het publiekrechtelijke belang en het privaatrechtelijke belang.

Voorafgaand aan de economische crisis hebben veel gemeenten bestemmingsplannen opgesteld om de bouw van verschillende ruimtelijke ontwikkelingen alsnog mogelijk te maken. Denk bijvoorbeeld aan woningen, kantoren en bedrijventerreinen. Volgens het Ministerie van IenM (van Dijk & Naeff, 2015) is er volgens de huidige omstandigheden weinig tot geen vraag meer naar deze functies, met name als het over bedrijventerreinen en kantoren gaat (PBL, 2016). Dit, terwijl er wel degelijk vaak animo is om op de hiervoor bestemde gronden andere activiteiten te realiseren. Daarnaast kunnen deze activiteiten juist een boost geven aan de verdere ontwikkeling van een bepaald gebied. Denk bijvoorbeeld aan krimpregio's waar door nieuwe activiteiten het wegtrekken van bepaalde bevolkingsgroepen kan worden tegengegaan. Volgens van Dijk & Naeff (2015) zijn gemeenten veelal geneigd om niet mee te werken als het om een wijziging van het bestemmingsplan gaat, omdat de vrees voor (hoge) planschadeclaims gewoonweg te groot is.

#### *Benadeelde / schadeclaim*

De benadeelde is de persoon die door de getroffen maatregelen schade leidt. In het geval van een vastgesteld bestemmingplan is deze persoon is dan ook degene die een verzoek om planschade bij de desbetreffende gemeente indient. Het belang van de benadeelde is dat zijn rechten met betrekking tot zijn onroerend goed en de waarde daarvan worden beschermd. Wordt de waarde van het onroerend goed en daarmee de rechten van deze burger aangetast, dient hij/zij te worden gecompenseerd. Althans, dat vind de burger. In eerste instantie gaat de burger er namelijk van uit dat wanneer hij/zij schade lijdt, deze moet worden vergoed.

In de meeste gevallen weet de normaal gemiddelde burger niet precies in welke gevallen hij/zij daadwerkelijk recht op een vergoeding heeft, waardoor planschadeadviseurs en advocaten worden ingehuurd. Planschadeadviseurs geven daarbij aan dat de omvang van de schade bij een bestemmingsplan met veel open normen lastig is te taxeren (van der Lee, 2017; Berns, 2017). Daarnaast hanteren gemeenten hun eigen beleid wat betreft de afhandeling van planschadeclaims, waardoor deze experts in vele gevallen degenen zijn, die de benadeelde vertegenwoordigen en namens hen een verzoek bij de gemeente indienen. Bij elke aanvraag die wordt ingediend dient een bedrag tussen € 300.- en € 500.- aan leges te worden betaald, zodat de aanvraag in behandeling kan worden genomen. Of de schade, die door de getroffen maatregelen wordt vergoed, hangt af

---

<sup>56</sup> Een samenwerkingsvorm waarbij de gemeente een contractpartner van een private partij (bijvoorbeeld projectontwikkelaar) is en waarbij de gemeente als private partij verplichtingen aangaat.

<sup>57</sup> redelijkheid, billijkheid, gelijkheid enzovoorts.

van de mate van de schade. De benadeelde dient daarbij rekening te houden dat hij/zij voor een bepaald percentage zelf moet opkomen aangezien dit onder het NMR valt vallen. Daarnaast dient hij/zij zich bewust te zijn van het feit dat er weliswaar schade wordt veroorzaakt, maar dat deze in lijn der verwachting lag en dus voorzienbaar, waardoor er geen recht op planschade is.

#### *Initiatiefnemer en/of projectontwikkelaar*

Initiatiefnemers zijn de aanstichters van een bepaald ruimtelijk initiatief dat wordt gerealiseerd. Bij de realisatie van het initiatief hebben zij een bepaald belang en rol. Een initiatiefnemer kan een projectontwikkelaar maar ook de gemeente, (bouwbedrijf)bedrijf of een particulier zijn waardoor de rol en het belang dat zij bij het initiatief hebben, sterk verschillen.

Projectontwikkelaars zijn investeerders in de ontwikkeling en realisatie van vastgoedprojecten voor de markt. In die zin zijn zij ook de partij die het initiatief neemt dat een bepaalde schade kan veroorzaken. Het primaire doel daarbij is de continuïteit van de onderneming op langere termijn. Dat betekent dat hun ondernemingsdoelstelling gericht is op winstmaximalisatie ten behoeve van de continuïteit van de onderneming en ten behoeve van de aandeelhouders. Een onderdeel van deze winstmaximalisatie is om de schade die door de beoogde ontwikkeling wordt veroorzaakt zo sterk mogelijk te beperken, omdat een gemeente ontstane schade kan verhalen bij de projectontwikkelaar indien hierover is getekend. In een dergelijke overeenkomst wordt namelijk overeengekomen dat de gemeente een bestemmingsplan vaststelt om een bouwplan mogelijk te maken waarbij de projectontwikkelaar de betalingsplicht van de ontstane schade op zich neemt (SAOZ, 2015). Er bestaan verschillende typen ontwikkelaars die grofweg kunnen worden onderscheiden in onafhankelijke en gelieerde ontwikkelaars. Alhoewel de werkzaamheden vrijwel hetzelfde zijn, zijn de belangen en drijfveren wel degelijk verschillend. De onafhankelijke ontwikkelaar richt zich met name op de ontwikkeling van vastgoed als ondernemingsstrategie, terwijl de gelieerde ontwikkelaar gelieerd is aan een bepaalde instelling of organisatie zoals een bouwonderneming, woningcorporatie, institutionele belegger of financiële instelling.

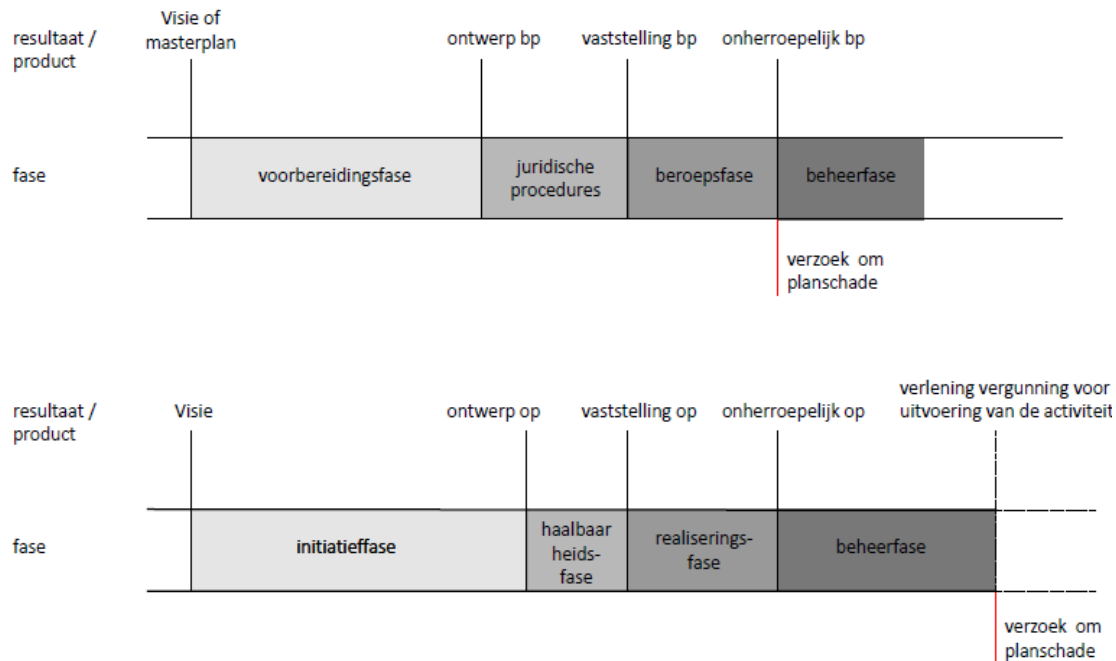
#### *Fasering van gebiedsontwikkeling:*

Het proces waarin zich een bepaalde gebiedsontwikkeling afspeelt kan in vier verschillende fasen worden opgesplitst, namelijk de initiatieffase, de haalbaarheidsfase, de realisatiefase en de exploitatiefase/beheerfase (Wolting, Bregman, & Pool, 2012, p. 199). De eerste fase is een informeel voortraject waarin een ruimtelijke ontwikkeling oftewel een bestemmingsplan wordt voorbereid. Deze fase begint met een document dat ter visievorming dient waarbij de eerste ideeën van de ruimtelijke ontwikkeling worden geschetst. De tweede fase bestaat uit een formeel traject waarbij de juridische planprocedures moeten worden doorlopen. De fase eindigt met het moment waarop het bestemmingsplan ter inzage wordt gelegd. De derde fase wordt gevormd door eventuele beroepsprocedures. Deze fase begint dan ook met de ter inzagelegging van het ontwerp bestemmingsplan en eindigt nadat het plan is vastgesteld. De vierde fase gaat in wanneer het ruimtelijke plan onherroepelijk is geworden. Vanaf dat moment kan een initiatiefnemer een vergunningsaanvraag indienen om zo toestemming te krijgen voor de realisering van de ruimtelijke ontwikkeling. In deze fase wordt de gewenste ontwikkeling dan ook daadwerkelijk gerealiseerd.

Onder de huidige regeling is het zo dat op het moment dat een ruimtelijk plan onherroepelijk is geworden, een verzoek om planschade kan worden ingediend. Het onherroepelijk worden van een ruimtelijk plan is volgens de Wro immers het schadeveroorzakende moment. Daarbij geldt een termijn van vijf jaar vanaf het moment dat het besluit onherroepelijk is geworden (titel Awb 4.5 artikel 4:131). Met de nieuwe nadeelcompensatieregeling komt hier verandering in, met name in de laatste fase. In plaats van dat de benadeelde zijn aanvraag kan indienen na het onherroepelijk worden van het ruimtelijk plan, dient hij/zij te

wachten tot het moment dat er een vergunning wordt verleend. Pas wanneer de vergunning verleend is, is het duidelijk welke schade daadwerkelijk geleden wordt. Daarnaast wordt er geen uiterlijke termijn meer gesteld. Aangezien het toekomstige omgevingsplan geen actualiseringplicht meer kent, ontstaat er een in principe oneindige periode waarin planschade kan worden geclaimd, mits deze betrekking heeft op een verleende vergunning. Hieronder volgt een beknopte, visuele fasering van gebiedsontwikkeling waarbij het verschil tussen huidige en toekomstige regeling te zien is.

Figuur 3: Fasering gebiedsontwikkeling a.d.h.v. het bestemmingsplan (boven) en het omgevingsplan (onderaan)



Uit Figuur 3 valt op te maken dat de voorbereidingsprocedure onder de Ow langer kan duren dan de huidige voorbereidingsprocedure van een bestemmingsplan. Dit heeft onder andere te maken met vroegtijdige participatie van de omgeving waaronder burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties om informatie, kennis, belangen en standpunten te delen. Op deze manier kan in een vroegtijdig stadium draagvlak worden gecreëerd waardoor eventuele risico's en knelpunten aan de voorkant in de haalbaarheids- en realiseringsfase kunnen worden beperkt.

#### 4.2 Reacties internetconsultatie Invoeringswet Omgevingswet

Burgers en bedrijven hebben begin dit jaar de kans gehad om binnen een termijn van een maand te reageren op het wetsvoorstel van de Invoeringswet (Rijksoverheid, 2017b). Het doel van deze consultatieronde is om aan de hand van de reacties, een verbetering van de regeling zoals die is voorgesteld, te bewerkstelligen. Diegenen die een reactie indienen kunnen zelf bepalen of de reactie openbaar mag worden gemaakt of niet. In totaal hebben 124 burgers op het onderdeel nadeelcompensatie gereageerd. Hiervan hebben 93 burgers en bedrijven aangegeven, dat zij toestemming verlenen aan het openbaar maken van hun reactie. Aan de hand van de 93 reacties die openbaar te raadplegen zijn, volgt hieronder een omschrijving van onderwerpen die met betrekking tot planschade in deze reacties het vaakst worden benoemd. De nummers in de tekst verwijzen daarbij naar de inspreeknummers van de consultatiereacties<sup>58</sup>.

##### (1) Planvergelijking vs. feitelijke vergelijking

<sup>58</sup> Zie het aparte bijlagedocument hoofdstuk 1 voor een overzicht van ingediende reacties en insprekers per onderwerp.



De nieuwe systematiek, waarbij planschade enkel van toepassing is op het moment dat schade daadwerkelijk wordt geleden, wordt over het algemeen omarmd omdat het beter aansluit op het uitgangspunt dat het moment waarop een concrete ontwikkeling plaatsvindt of dreigt plaats te vinden wordt aangemerkt als schademoment (nr. 75 en 46). Alleen daadwerkelijk ontstane schade wordt hierdoor vergoed. Door planschade enkel van toepassing te verklaren op het moment dat schade daadwerkelijk wordt geleden is het mogelijk om uitnodigingsplanologie te faciliteren (nr. 52). Dat er afscheid wordt genomen van de planvergelijking bij directe planschade valt toe te juichen omdat de huidige regeling tot ongewenste uitkomsten leidde. Zo geeft een indiener aan dat het in de praktijk regelmatig voorkomt dat schade die feitelijk niet wordt ondervonden wordt vergoed. Andersom helaas ook, waarbij wel degelijk schade wordt geleden maar buiten vergoeding blijft (nr. 13). Al met al wordt de feitelijke vergelijking die met de nieuwe regeling wordt beoogd op zich zelf als helder ervaren.

De nieuwe regeling wordt in eerste instantie toegejuicht (nr. 38), maar zijn er ook een aantal kanttekeningen en punten waarop kritiek valt te geven. Er wordt gevreesd dat door de koppeling van indirecte schade aan de feitelijke realisering een veelvoud aan aanvragen en procedures kan ontstaan. Zo zou er een cumulatie van opeenvolgende schadeveroorzakende besluiten en vergunningen kunnen ontstaan die wederom nadelig kunnen werken voor alle betrokken partijen. Daarnaast wordt gesteld, dat wanneer bij (nr. 38 en 76) iedere ontwikkeling een aanvraag kan worden ingediend, dat dit een onaanvaardbare werking heeft. Al helemaal wanneer een deskundigencommissie aan de slag moet en ook nog eens een NMR van 5% van toepassing zou zijn. Daarnaast wordt geconstateerd dat de nieuwe systematiek nadrukkelijk geen rekening houdt met eventueel waarde drukkende effecten die een omgevingsplan op een object kan hebben. Dit roept de vraag op of de - aan de hand van louter de feitelijke situatie - bepaalde waarde daadwerkelijk *de werkelijke waarde* is (nr. 51).

### (2) Risicoaanvaarding – voorzienbaarheid

Het kunnen tegenwerpen van de voorzienbaarheid van een schadeveroorzakende ontwikkeling in geval van een globaal plan wordt gezien als een wezenlijk punt. De Ov lijkt daarbij niet al te hoge eisen te stellen aan het aantonen van de uitvoerbaarheid van een functie op een locatie. Volgens verschillende reacties kan dit ertoe leiden dat gemeenten eerder een breder scala aan functies op locaties zullen opnemen, zonder dat gemotiveerd hoeft te worden, dat die functies op locaties zullen worden uitgevoerd. De nieuwe systematiek zou dan ook een goede aanvulling zijn indien de voorzienbaarheid niet meer kan worden tegengeworpen (nr. 43).

Wat betreft de passieve risicoaanvaarding lijkt de voorgestelde regeling in eerste instantie geen grote wijziging ten opzichte van de huidige lijn in de jurisprudentie. Voor passieve risicoaanvaarding worden drie beoordelingscriteria gehandhaafd: voldoende concreet ontwikkeld (1), voldoende lange benuttingsperiode (2), en voldoende concreet initiatief (3). De indiener stelt voor om de voorgestelde regeling aan te vullen met een vierde beoordelingscriterium, zoals in de lijn der jurisprudentie. Het vierde beoordelingscriterium gaat over de vraag: *kon van de eigenaar worden gevergd dat deze een benuttingspoging ondernam?*. Wordt dit laatste criterium niet gehandhaafd, blijft de schade ook na afloop van de benuttingsperiode in ieder geval voor rekening van de eigenaar. Als concreet voorbeeld kan worden gedacht aan een grondeigenaar die door verhuur of verpachting van de grond juridisch gezien helemaal niet in staat was om de mogelijkheden te benutten (nr. 51).

### (3) Schaduwschade

Schaduwschade is een onderwerp dat in de reacties van de consultatie een veelvoorkomend discussiepunt is. Volgens sommigen is het een gemiste kans dat in de regeling niet in een generieke regeling voor schaduwsschade wordt voorzien (nr. 53). Een indiener geeft daarbij aan dat het volstrekt normaal is dat de overheid ontwikkelt en dat iedereen daar tot op zekere hoogte rekening mee dient te houden. Het gaat er om

dat de burger of de (woning)eigenaar zonder uniforme regeling onnodig lang in onzekerheid wordt gehouden. Het gevolg daarvan kan zijn dat het onroerend goed dan onverkoopbaar is geworden, tenzij de vraagprijs fors wordt verlaagd (nr. 53). De wens om een regeling hiervoor te treffen is dan ook groot onder de indieners (nr. 76). Er wordt aangegeven dat het uitgangspunt van een ruimer, flexibel omgevingsplan met ruime kaders en nadere invulling in combinatie met een tien-jaar-uitvoeringstermijn voor een lange periode zorgt, waarin schaduwshade zich kan voordoen (nr. 76). Volgens de indieners biedt de Ow geen oplossing voor deze problematiek. Door het verschuiven van het moment van het kunnen indienen van een aanvraag om schadevergoeding (omgevingsvergunning i.p.v. bestemmingsplan), wordt de problematiek zelfs groter. Daar komt nog bij dat de betrokkenen niet meer kunnen claimen, omdat de verkoper te vroeg verkoopt en op de peildatum geen gerechtigde meer is. De koper koopt dan immers voorzienbaar (nr. 51). In die zin zal het omgevingsplan meer mogelijkheden en flexibiliteit bieden dan het huidige bestemmingsplan, maar levert dit ook onzekerheid op ten aanzien van mogelijke ontwikkelingen die van negatieve invloed kunnen zijn op de waarde van bijvoorbeeld een boerderij of landbouwgrond (nr. 75).

#### (4) Normaal maatschappelijk risico

Een verhoging van het NMR van 2 naar 5% wordt in eerste instantie als het meest ingrijpende onderdeel van de nieuwe regeling ervaren. Alhoewel het over het algemeen redelijk wordt geacht dat enig risico van planschade voor de benadeelde komt, wordt alsnog gevreesd dat er weinig overblijft van de bestaande reële mogelijkheden om aanspraak te maken op tegemoetkoming in planschade. Daarbij komt kijken dat de maatschappelijke onzekerheid wordt vergroot omdat functies minder duidelijk zijn dan bestemmingen omdat het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan veel omvattender is (nr. 53). Los van het feit dat het aan een onderbouwing in de toelichting ontbreekt waarom een forfait van 5% wordt voorgesteld (ook nr. 76 en 27), wordt een forfait van 5% als voordelig ervaren, maar dan met name voor projectontwikkelaars en initiatiefnemers. Het wordt dan ook als onrechtvaardig ervaren dat de omliggende bewoners en bedrijven met hogere verliezen worden opgezadeld. Met de nieuwe regeling zullen 90% van de claims buiten werking worden gesteld door een drempel van 5% in te voeren (nr. 43). Naar verwachting zal deze verhoging er toe leiden dat de bestuurslast weliswaar afneemt, maar de burgers meer nadelen voor lief zullen moeten nemen dan dat voorheen het geval was (nr. 13). Een indiener geeft daarbij aan dat in de praktijk maar zelden een waardevermindering van woningen ten gevolge van planologische besluiten boven de 5% uitkomt (nr. 71). Volgens sommigen sluit de verhoging van het forfait niet aan bij de huidige lijn in de jurisprudentie van de Afdeling van de Bestuursrechtspraak van de Raad van State (nr. 57). Aan de jurisprudentie kan wél worden ontleend dat een forfait naar 5% redelijk is voor ontwikkelingen die in de lijn der verwachting liggen. Dat betekent dat alleen bovenmatige schade wordt vergoed voor ontwikkelingen die niet in de lijn der verwachting liggen (nr. 32 en 43).

Naast de vele concrete opmerkingen zijn er uiteraard ook opmerkingen gemaakt over andere onderwerpen. De reacties zijn vaak praktische vragen aan de Minister in over hoe een bepaalde regel moet worden geïnterpreteerd en hoe deze dient te worden uitgevoerd in de praktijk. Een voorbeeld hiervan is de vraag op welk moment de schadeclaimers zijn verzoek om planschade kan indienen. Een ander punt dat wordt genoemd gaat over het overgangsrecht dat in de voorgestelde regeling ontbreekt. Al met al kan worden opgemaakt dat de inspraakreacties een eerste indruk geven waar zich conflicterende belangen zullen voordoen of problemen worden verwacht.

#### 4.3 Een vat vol dilemma's

In de paragrafen hiervoor zijn de spelers in gebiedsontwikkelingen benoemd waarbij hun belangen en rollen nader zijn beschreven. Uit de consultatiereacties van de Invoeringswet en de bevindingen uit de interviews kan

worden geconcludeerd, dat zich met de nieuwe planschaderegeling verschillende conflicterende belangen zullen voordoen. De geconstateerde conflicterende belangen zijn hieronder vertaald in dilemma's waarin deze conflicten tot uiting komen.

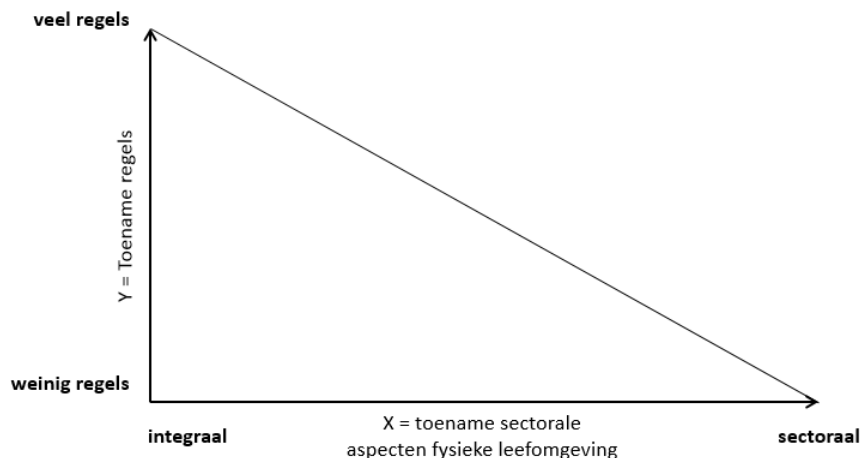
*(1) Flexibiliteit vs. rechtszekerheid*

Het spanningsveld tussen flexibiliteit in plannen en rechtszekerheid is altijd al een discussiepunt geweest in de ruimtelijke ordening (De Nijs & Tijssen, 2016; Spit & Zoete 2016; Bomhof & Oosterkamp, 2013). Door ruime aanduidingen in een globaal en flexibel plan op te nemen, ontstaat er in eerste instantie de vrees dat de rechtszekerheid van burgers in het geding is. Aan de andere kant kunnen starre en rigide bestemd plannen belemmerend werken als een gemeente haar beleidsdoelstellingen wil realiseren. Daarnaast moet de burger zijn rechten en plichten in verhouding tot het bestuur kunnen bepalen en moet hij/zij kunnen weten waar hij/zij aan toe is. In hoofdstuk 5 wordt aan dit dilemma tussen de wenselijke flexibiliteit en open normen enerzijds en het bieden van rechtszekerheid, uitgebreid aandacht besteed.

*(2) Verbrede reikwijdte vs. het recht op planschadevergoeding*

Het tweede dilemma dat door diverse respondenten wordt aangedragen gaat over de verbrede reikwijdte van het toekomstige omgevingsplan dat door zijn globaliteit en integraliteit in allerlei mogelijkheden tot planschade kan leiden (van Vooren, 2017; Tijssen, 2017; Kozijn, 2017). Hierbij dient te worden verwezen naar het toekomstige omgevingsplan dat in een bredere reikwijdte voorziet ten opzichte van het huidige bestemmingsplan. Aspecten zoals luchtkwaliteit en of regels uit de gemeentelijke verordening zullen onder deze reikwijdte vallen. Denk bijvoorbeeld aan meetwaarden voor het terugdringen van stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) of het aanscherpen van regels over bodem-, weg- en milieuverontreiniging die onderdeel uitmaken van de gemeentelijke APV (Algemene Plaatselijke Verordening). In principe bieden alle aspecten die tot de fysieke leefomgeving behoren, dit in tegenstelling tot alleen de ruimtelijke ordening volgens het huidige bestemmingsplan, een nieuwe grondslag voor planschade. Het integrale karakter van het omgevingsplan heeft voor- en nadelen. Het grote nadeel van de verbrede reikwijdte is dat er regels zijn die nu niet planschadeplichtig zijn maar door de opname in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, planschadeplichtig kunnen worden (Tijssen, 2017). Zo worden regels vanuit een verordening overgeheveld naar het omgevingsplan waardoor alle onderdelen per definitie planschadeplichtig worden. Het totale aantal planschadeverzoeken kan daardoor substantieel hoger worden. Een respondent (Tijssen, 2017) vraagt zich af of hoe groot het verschil zal zijn tussen nu en straks en of er dan daadwerkelijk sprake is van een planologische verslechtering. Het kan in vele gevallen immers ook een verbetering van de fysieke leefomgeving zijn. Het voordeel dat de verbrede reikwijdte met zich mee brengt is dat lokale wet- en regelgeving kan worden opgeschoond en overbodige of tegenstrijdige regelgeving kan worden opgelost of zelfs worden geschrapt. In die zin pleit het er allemaal voor om een hele hoop regels niet meer op te nemen en te schrappen om zo de regeldruk te verminderen. Het dilemma bestaat dus uit het belang en de wens van de wetgever om alle aspecten uit de fysieke leefomgeving te integreren in één omgevingsplan enerzijds, en de toenemende planschadeplichtige aspecten anderzijds. Gelet op het belang van de gemeente is het juist de bedoeling om administratieve lasten te verlagen, in plaats van te verhogen. Hoe dan ook heeft een benadeelde, die door de verbreding daadwerkelijk bovenmatige schade lijdt, het recht om dit vergoedt te krijgen. Hoe meer aspecten in een omgevingsplan worden opgenomen, hoe meer grondslagen er voor eventuele planschade worden geboden. Hoe dan ook zal de een keuze hierin directe consequenties hebben voor het andere, en andersom. Dit dilemma is verder verduidelijkt in Figuur 4.

Figuur 4: Reikwijdte versus toe- en afname regels



Uit het bovenstaande kan worden opgemaakt, dat lokale overheden weinig bewegingsvrijheid hebben in deze keuze. Hoe dan ook zullen gemeenten er voor moeten zorgen dat de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving integraal in een omgevingsplan belanden. In die zin biedt het gemeenten juist de kans om overbodige regels op te schonen en uit verordening oftewel uit het omgevingsplan te halen. Tegenover het belang van de gemeente om een integraal plan op te stellen, staan de rechten van de burger. De burger heeft recht op een vergoeding wanneer hij/zij bovenmatige schade ondervindt die niet in lijn der verwachting lag.

### (3) Verhoging normale maatschappelijke risico vs. redelijke vergoeding

Zoals al eerder aangekaart in de consultatiereacties is en blijft de verhoging van het NMR een omstreden punt. Dit blijkt ook uit de bevindingen van de interviews waarin wordt geconstateerd dat bij een verhoging van het NMR, planschade direct van tafel is. Daarnaast zorgt de verhoging voor een dempend effect en een afschrikkende werking (Kozijn, 2017). Het risico waarvoor de benadeelde zelf moet opkomen ligt dan namelijk zo hoog, dat de drempel om überhaupt nog in aanmerking te komen voor een vergoeding te groot is. Dat wil zeggen dat een groter risico (vergelijkbaar met eigen risico) bij de omwonende en dus potentiële schadelijker kom te liggen. Aan de andere kant realiseren zich respondenten van de interviews dat een vast forfait vooraf zekerheid aan alle betrokken partijen biedt (Van Vooren, 2017; Van der Lee, 2016). Volgens het Ministerie van IenM is daarbij de bedoeling dat de burger met een nieuwe ontwikkeling (met het wettelijke forfait van 5%) in gelijke mate de lasten van een nieuwe ontwikkeling draagt. Een vast forfait draagt bij aan de voorspelbaarheid over de uitkomsten van een nadeelcompensatieprocedure, aan de rechtszekerheid en aan een gelijke toepassing van het NMR. Daarnaast zorgt een hoger forfait er voor dat alleen bovenmatig geleden schade in aanmerking voor een vergoeding komt. Bij onroerend goed met een waarde van € 350.000.- zou het bedrag dat voor rekening van de omwonende komt, in plaats van € 7.000.- ineens € 17.500.- bedragen. Een fors bedrag dat de benadeelde voor lief dient te nemen, omdat de ontwikkeling in lijn der verwachting lag en/of dient te worden beschouwd als een normale ontwikkeling. Het derde dilemma verwijst daarmee naar een dilemma tussen de verhoging van het NMR en het recht op een redelijke vergoeding van de benadeelde dat dreigt beperkt te worden.

Een ander punt omtrent de verhoging van het wettelijk forfait is, dat met een vast forfait van 5% geen enkele nuanceringsruimte meer over blijft. Nuanceringsruimte is volgens een aantal respondenten en consultatiereacties in planschadezaken wel degelijk nodig (Van der Lee, 2017), want een vast forfait geldt dan onder alle omstandigheden. Bij een ruimtelijke ontwikkeling die niet te verwachten was, zou het redelijk zijn als het maatschappelijke risico voor de omgeving iets lager zou uitvallen. Andersom geldt hetzelfde: daar waar

ruimtelijke ontwikkelingen zijn ingegeven door het maatschappelijke belang, zou het percentage hoger moeten kunnen liggen. In de huidige planschaderegeling waarbij een forfait van tussen de 2 en 5% wordt gehanteerd, is er sprake van weinig nuanceringsruimte, maar valt daar goed mee te werken (Van der Lee C. , 2012; Berns, 2017). Volgens een respondent zou het ook niet het doel op zich moeten zijn om naar honderd procent voorspelbaarheid te moeten streven. De nuanceringsruimte biedt ruimte om de juiste afweging te maken, aldus de respondent (Van der Lee, 2017). De planschadeadviseur is degene die een onafhankelijk advies opstelt voor, in het geval van deze respondent voornamelijk voor gemeenten en daarmee ook de schade moet begroten. Aan de andere kant geven respondenten aan dat ook een vast forfait van 5% nog steeds beleidsvrijheid kan bieden.

#### (4) Opvolgende schadeoorzaken vs. redelijke vergoeding

Het vierde dilemma dat zich voordoet heeft te maken met het feit dat planschadeverzoeken ineens opvolgend kunnen zijn en de mogelijke vergoeding van een benadeelde die daardoor beperkt wordt (Van Vooren, 2017; Geelkerken, 2017; Lam, 2017). Het gaat hierbij om het schadeveroorzakende besluit dat niet meer het onherroepelijke bestemmingsplan is, maar de verlening van een omgevingsvergunning. Een bestemmingsplan wordt immers één keer in de zo veel tijd vastgesteld. In combinatie met de verhoging van het NMR en de (niet aanwezige) cumulatierегeling wordt een redelijke vergoeding van geleden schade beperkt. Stel dat in een bepaalde wijk een nieuwe supermarkt wordt gerealiseerd inclusief een groot parkeerterrein. De initiatiefnemer heeft bij de realisering gekozen (waardoor onderzoekslasten voor parkeren later kunnen worden aangedragen) om dit voornemen gefaseerd en met twee omgevingsvergunningen te realiseren. Eén vergunning voor de bouw van de supermarkt en één voor het parkeerterrein. Op het moment dat de vergunningen zijn verleend en omwonenden schade gaan lijden, dienen zij feitelijk twee verschillende planschadeverzoeken in te dienen, namelijk één die betrekking heeft op de bouw van de supermarkt en één die betrekking heeft op de realisering van het parkeerterrein. Dit kan tot rare situaties leiden. Zeker ook tot oneerlijke situaties, want op het moment dat de omwonende twee planschadevergoedingen aanvraagt, wordt volgens de huidige regeling voor beide keren het wettelijk forfait van het normaal maatschappelijke risico tegengeworpen. Dat betekent dat er twee keer wordt gekort op de totaal geleden schade. Dit, terwijl het voor de hand ligt om de ruimtelijke ontwikkeling als een geheel te bezien, want de supermarkt kan immers niet zonder het parkeerterrein en zonder parkeerterrein geen supermarkt.

Nog extremer wordt de situatie wanneer een projectontwikkelaar rijtjeshuizen wil realiseren. Natuurlijk heeft de omwonende onder de nieuwe wet het recht, om op beide omgevingsvergunning een planschadeaanvraag in te dienen. Vanuit het perspectief van rechtvaardigheid kan men zich afvragen, of het wel terecht is dat telkens het forfait wordt tegengeworpen en de benadeelde dus per saldo minder planschadevergoeding over houdt. Zolang de wetgever hiervoor geen anticumulatiebepaling<sup>59</sup> opneemt, wat wel vaker voorkomt in de wet- en regelgeving (bijvoorbeeld arbeidsrecht, bestuursrecht), zullen zich dit soort bijzondere situaties blijven voordoen. Gelet op de doelen van de Ow moet men zich daarnaast afvragen of de opeenvolgende schadeoorzaken niet tot extra administratieve lasten voor de gemeente zal leiden, zoals ook al eerder omschreven bij het vorige dilemma. Het dilemma dat zich hier voordoet gaat duidelijk over de rechten van een initiatiefnemer die een ruimtelijke ontwikkeling (soms gedwongen) gefaseerd wil uitvoeren en de burger die steeds opnieuw het maatschappelijk risico wordt tegengeworpen, terwijl de ontwikkeling wellicht als een geheel zou moeten worden beschouwd.

---

<sup>59</sup> Een wettelijk verplichte bepaling die voorkomt dat een benadeelde te maken krijgt met een dubbele (of vaker) korting, in dit geval het normale maatschappelijke risico.

(5) *Dulden van overheidshandelen vs. waardedrukkend effect onroerend goed*

Uit de bevindingen van de interviews blijkt het niet altijd duidelijk te zijn hoe de omvang van de schade wordt vastgesteld. Zowel onder de huidige als ook de toekomstige planschaderegeling bieden daar geen uniforme oplossing voor. Bij de taxatie van de schade aan de hand van de feitelijke situatie dient een taxateur rekening te houden met referentietransacties die hebben plaatsgevonden in de directe omgeving. Zo kunnen toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen die al jaren bekend zijn, een waardedrukkend effect hebben op omliggende onroerende zaken. De onzekerheid voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen zijn lastig in te schatten waarop de taxatie van een mogelijke waardedaling effect net zo lastig zijn. Het dilemma dat zich hier voordoet gaat dan ook met name over het dulden van overheidshandelen, met als gevolg een waardedrukkend effect op een onroerend goed. Op het moment dat een ruim omgevingsplan wordt vastgesteld, kan het voorkomen dat het zijn schaduw, oftewel het waardedrukkend effect al vooruitwerpt. Dit punt refereert naar de zogeheten schaduwshadeproblematiek die in de consultatiereacties al uitgebreid aan bod is gekomen. Hoe vaak in de praktijk daadwerkelijk sprake is van schaduwshadeproblematiek is lastig in te schatten. Tot op heden is daar geen literatuur over gepubliceerd. De schaduwshadeproblematiek heeft op zich zelf al een dempende werking. Benadeelde burgers beginnen er vaak niet eens aan omdat zij weten dat het kansloos is. Respondenten als ook indieners van de consultatieronde geven aan dat een uniforme regeling hierin zou moeten voorzien. Al met al kan worden geconcludeerd dat over de mate waarin dit dilemma onder de nieuwe planschaderegeling zich zal voordoen, onzeker is.

(6) *Realiseren van een beleidsvoornemen vs. wegbestemmen van bouw- en gebruiksmogelijkheden*

Een ander dilemma dat zich voordoet met de nieuwe planschaderegeling, is het realiseren van beleidsvoornemens enerzijds en de gevolgen van het wegbestemmen van bouw- en gebruiksmogelijkheden anderzijds. Hierbij kan worden gedacht aan versnippering of leegstand die een gemeente wil tegengaan, maar omdat gemeenten de afgelopen jaren te ruim hebben bestemd, blijft dit een lastige klus voor gemeenten (zie hiervoor het vorige hoofdstuk 3). Een voorbeeld ter verduidelijking: stel een gemeente wil de voorzieningen in een centrumgebied concentreren omdat door het te ruim bestemmen, voorzieningen versnipperden en op onwenselijke locaties wamen te zitten. De gemeente wil dit tegengaan en moet zogenaamd *deprogrammeren* door onbenutte planologische mogelijkheden te elimineren. Het belang dat hierachter schuilt is, zijn de verborgen plancapaciteiten voor woningbouw en kantoren die een gemeente *in de weg kunnen staan* en die de gemeente zo snel mogelijk wil uit de weg wil ruimen. Veel gemeenten kampen (nog steeds) met grote overcapaciteit aan bijvoorbeeld bedrijventerreinen (Stouten, 2016). De nieuwe planschaderegeling hanteert daarbij een ruimere termijn (vier jaar) voor de passieve risicoaanvaarding, die voor sommigen als te lang wordt ervaren (Snel, 2017). Zo kan het zijn dat overcapaciteit en overprogrammering de financiële posities van gemeenten schaadt (denk aan rente), maar ook de planologische mogelijkheden (ladder voor duurzame verstedelijking<sup>60</sup>), de verdere uitgifte van nieuwbouw en ten slotte de bestaande voorraad. Het versnellen van procedures wordt bemoeilijkt omdat, net zoals bij wegbestemmen, letterlijk iemands bouw- en gebruiksmogelijkheden worden beperkt waar tevens een vergoeding van schade tegenover staat. Daarnaast is het mogelijk dat de termijn van vier jaar die nu in het wetsvoorstel is opgenomen, ook direct lopende bezwaar- en beroepsprocedures raakt en planschadeverzoeken kunnen worden afgewezen vanwege voorzienbaarheid. Voorzienbaarheid is wederom *de marsroute naar passieve risicoaanvaarding* (Stouten, 2016). Dit komt ten nadeel aan de burger omdat door de lange termijn van vier jaar het voorzienbaar was en een

---

<sup>60</sup> De ladder voor duurzame verstedelijking is een vastgestelde procesvereiste in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Het doel van de ladder is om voor een goede ruimtelijke ordening te zorgen in de vorm van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden.

planschadeverzoek derhalve kan worden afgewezen. Een van de respondenten (Snel, 2017) verwijst naar de jurisprudentie waarin een termijn van circa 1 jaar heel redelijk is en tevens in hun gemeente wordt gehanteerd. Al met al kan worden geconcludeerd dat dit dilemma onder de nieuwe planschaderegeling een grote uitdaging zal worden voor gemeenten die hier mee kampen.

#### *Overige bevindingen*

Aan de hand van de consultatiereacties als ook uit de bevindingen van de interviews kan worden geconstateerd dat met de nieuwe regeling, vanuit het perspectief van de initiatiefnemer of projectontwikkelaar, geen belemmeringen of dilemma's worden verwacht. Een verhoging van het normaal maatschappelijke risico, in tegenstelling tot diverse andere respondenten, komt voor de initiatiefnemer gelegen omdat de kans, dat de planschadekosten bij hem worden verhaald, aanzienlijk kleiner is geworden. De benadeelde dient immers 5% van de schade voor zijn eigenrekening te nemen. Hieruit valt op te maken dat vanuit het oogpunt van het belang van de initiatiefnemer geen belemmeringen of dilemma's worden verwacht.

Daarnaast kwam naar voren dat onder de Ow veel meer activiteiten vergunningsvrij worden. De wetgever vervangt de vergunning voor bouwactiviteiten in het nieuwe stelsel door twee aparte vergunningen, namelijk een technische vergunning en vergunning voor omgevingsplanactiviteiten (Geodan, 2017; ten Cate, 2016). Het is de verwachting dat hierdoor minder vergunningen voor bouwactiviteiten nodig zijn. Deze vergunningsvrije activiteiten bieden dan ook geen grondslag meer voor het claimen van een planschadevergoeding, terwijl een omwonende wel degelijk schade kan lijden door de uitgevoerde activiteit. Daar komen nog veel praktische vragen bij zoals *'hoe en waar moet je een vergunningsvrij activiteit melden?'* (Zandvliet, 2017). Respondenten geven aan dat er voor de initiatiefnemer op dit gebied nog veel onduidelijkheden en onbeantwoorde vragen zijn over hoe de nieuwe regeling in praktijk zal uitpakken. In die zin is het niet echt een dilemma maar wel degelijk een punt waar rekening mee moeten worden gehouden.

Alhoewel uit de consultatiereacties blijkt dat de nieuwe systematiek van de feitelijke vergelijking grotendeels wordt omarmd, geven meerdere respondenten uit de interviews aan dat er aan de nieuwe planschadesystematiek haken en ogen aan zitten (Ten Have, 2017; van der Lee, 2017). Zo kan de nieuwe planschaderegeling op dit punt problematisch uitpakken voor gemeenten die zelf actief grondbeleid voeren, al dan niet op enkele en vooral kleinschalige locaties. Daarnaast gaat de huidige planschaderegeling uit van een redelijk handelend- en denkende koper die rekening houdt met het oude als ook het nieuwe planologische regime. Hier is immers de huidige planvergelijking op gebaseerd en houden adviseurs in hun onafhankelijke taxatie rekening mee. De nieuwe regeling gaat niet meer uit van de fictieve situatie omdat het schademoment wordt doorgelegd naar de feitelijke uitvoering van de activiteit. Met als consequentie dat planschadetaxateurs ineens het oude als ook nieuwe planologische regime moeten gaan loslaten. Op het moment dat een braakliggend terrein het peildatum voor de feitelijke vergelijking voor de uitvoering van de activiteit, en een flatgebouw het peilmoment direct na de uitvoering van de activiteit uitmaakt, dan kan dat hoge schade met zich meebrengen. Het is immers van een braakliggend terrein dat transformeert tot een flatgebouw, wat een relatief gezien grote schade als gevolg zou kunnen betekenen (denk aan privacy, minder zonuren en meer schaduw enzovoorts).

#### **4.4 Tussenconclusie**

Uit deze thesis blijkt dat het verloop van ruimtelijke ontwikkelingen, de gebiedsontwikkeling, sterk afhankelijk is van zijn directe omgeving. De focus komt daarbij steeds meer te liggen bij het onderhouden en managen van relaties met actoren uit deze omgeving. Dit is ook het geval wanneer het om planschade gaat, juist omdat het bij planschade continu om dilemma's gaat die te maken hebben met individuele belangen van actoren uit deze omgeving. Zo worden met de nieuwe planschaderegeling zes verschillende dilemma's geconstateerd die met

name over de rol, het belang, de taken en de bevoegdheden van gemeenten en burgers gaan. Sommige van deze te verwachten dilemma's (conflicterende belangen) hebben daarbij meer of minder invloed op gebiedsontwikkelingen.

Daarnaast is het antwoord op de vraag over welke conflicterende belangen van stakeholders met de nieuwe planschaderegeling zullen ontstaan sterk afhankelijk vanuit welk perspectief (gemeente, initiatiefnemer of benadeelde) deze vraag wordt bekeken. Onder de huidige wet- en regelgeving blijkt planschade met name vanuit het perspectief van de gemeente een belemmering te zijn in gebiedsontwikkeling. Vooral het faciliteren van een vage gebiedsontwikkeling (waarbij toekomstige ontwikkelingen onzeker zijn) doormiddel van ruimere en bredere omgevingsplannen, kan daarbij een grote belemmering voor de gemeente zijn. Het is de verwachting dat planschade ook in toekomst in de weg staat aan het behalen en realiseren van beleidsdoelstellingen van gemeenten (denk aan wegbestemmen i.v.m. leegstand en overcapaciteit). De rol van planschade in gebiedsontwikkeling is en blijft daarmee omstrede. Vanuit het perspectief van de initiatiefnemer is planschade in eerste instantie (met name voor projectontwikkelaars) geen belemmerende factor of reden waarom de gewenste ruimtelijke ontwikkeling niet tot stand kan komen. Planschade is gewoonweg een onderdeel van het totale kostenverhaal waar de initiatiefnemer rekening mee houdt in zijn exploitatieopzet. Vanuit het perspectief van een benadeelde kan planschade technisch en procedureel gezien geen belemmering voor gebiedsontwikkeling zijn. Respondenten geven aan dat de nieuwe plansystematiek eenvoudiger uit te leggen is aan de burger. Al met al kan worden geconcludeerd dat zich met name tussen de gemeente en de burger conflicterende belangen zullen voordoen.

Aan de hand van deze thesis is geconstateerd dat zich ten minste zes dilemma's zullen voordoen met de nieuwe planschaderegeling. De dilemma's gaan daarbij over de conflicterende belangen die ontstaan tussen de spelers (gemeente, initiatiefnemer en benadeelde) van gebiedsontwikkelingen. Het eerste en misschien wel meest grote dilemma is de het continuüm tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Hier wordt in het volgende hoofdstuk in paragraaf 5.3 uitgebreid op ingegaan. Het tweede dilemma gaat over de verbrede reikwijdte dat in theorie meer grondslagen biedt voor planschadetitels tegenover het recht op en planschadevergoeding. Het derde dilemma weerspiegelt de verhoging van het NMR risico en de redelijke vergoeding die daar tegenover staat. Bij het vierde dilemma gaat het over de openvolgende schadeoorzaken vs. een redelijke vergoeding. Ook het dulden van overheidshandelen en het waardedrukkend effect wat het daarbij kan veroorzaken is één van de conflicterende belangen. Ten slotte en eveneens als het eerste dilemma een schrijnend dilemma is het realiseren van beleidsvoornemens versus het wegbestemmen van bouw- en gebruiksmogelijkheden. Al met al kan worden opgemaakt dat de mate waarin zich deze dilemma's zullen voordoen van elkaar verschillen. Het is de verwachting dat met name het eerste en laatste dilemma problematisch kunnen uitvallen voor de ontwikkeling en daarmee het omgevingsmanagement van een bepaald gebied.

Daarnaast blijkt dat naast planschade ook andere factoren invloed hebben op het verloop van een gebiedsontwikkeling. Uit de interviews en geraadpleegde literatuur kan namelijk worden opgemaakt dat ook (te) hoge onderzoekslasten, uitgebreide milieueffectrapportages, het kostenverhaal van een ontwikkeling zelf en onteigening belemmerende factoren kunnen zijn voor gebiedsontwikkeling. Planschade blijkt daarbij een relevante factor te zijn naarmate de schaal van de gebiedsontwikkeling groter wordt wanneer de kosten kunnen worden verhaald bij een initiatiefnemer. Wanneer gemeenten deze kosten niet kunnen verhalen bij een initiatiefnemer blijft het de vraag wie dan wel deze kosten op zich neemt. Hieruit kan worden geconcludeerd dat planschade hoe dan ook problematisch kan zijn voor een uitnodigende gebiedsontwikkeling. Het zijn en blijven immers kosten waar geen baten tegenover staan. Als samenleving hebben wij het planschadesysteem dusdanig opgebouwd dat wij met zijn allen moeten opkomen voor deze kosten. Hoe dan ook blijft het Nederlandse recht op planschadevergoeding een royale regeling in vergelijking met andere landen kennen (Lam, 2017; van Rooyen, 2017; Zandvliet, 2017; Berns, 2016).



## 5. Evenwichtige afweging van belangen en plichten

Bij besluiten die de gemeente neemt dient te worden voldaan aan het zorgvuldigheidsbeginsel. Dit zorgvuldigheidsbeginsel is opgenomen in afdeling 3.2 (Awb, 1992) en gaat over de algemene bepalingen over het nemen van besluiten en het afwegen van belangen. Artikel 3:2 luidt daarbij als volgt:

*Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.*

Artikel 3:4 lid 2 gaat daarbij nog een stap verder:

*De voor één of meerdere belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.*

Met andere woorden: bij de voorbereiding van een besluit dient het bestuursorgaan de nodige kennis te hebben vergaard over de relevante feiten belangen. Hiermee wordt beoogd dat het besluit zorgvuldig wordt voorbereid en op de juiste feiten is gebaseerd. Het is daarbij ook van belang dat partijdigheid bij de overheid wordt vermeden. Wanneer is iets onevenredig in verhouding tot het doel van een genomen besluit? Hieronder wordt een antwoord gezocht bij de grondslag van het egalitébeginsel.

Zoals we uit de reacties van de consultatiereacties kunnen opmaken, leidt rechtmatig overheidsaandelen regelmatig tot schade. In beginsel is het aan de overheid om het algemeen belang van de samenleving te behartigen (van den Broek & Tjepkema, 2015). Met dit als uitgangspunt neemt het bestuursorgaan maatregelen die noodzakelijk, nuttig of als wenselijk worden gezien. Terwijl de overheid deze bevoegdheden uitoefent kan het voorkomen, dat een burger in zijn belangen wordt geschaad. Binnen de grenzen van het geschreven en ongeschreven recht is de overheid dus bevoegd om een burger in zijn belangen te schenden. Van den Broek & Tjepkema (2015) geven daarbij aan dat de burger de lasten, die voortkomen uit het rechtmatige overheidshandelen, in eerste instantie dient te dulden zonder enige compensatie.

Het egalitébeginsel fungeert als rechtsgrondslag voor planschade. Dit impliceert dat een ieder het recht heeft op de vergoeding van een onevenredig nadeel. Het nadeel is onevenredig als de schade op een beperkte groep van burgers, bedrijven of instellingen drukt en daarmee uitstijgt boven het NMR. Zolang het handelen van de overheid rechtmatig is en geen onevenredige schade veroorzaakt wordt kan de overheid niet als aansprakelijk worden gezien. Dit is wel het geval wanneer er maatregelen worden getroffen die buiten het NMR vallen en op een beperkte groep burgers, bedrijven of instellingen drukken. Een bekend voorbeeld uit de praktijk is het Varkensmester-arrest<sup>61</sup>, waarbij een beperkte groep in onevenredige mate in haar belang werd getroffen door een plotseling opgelegd verbod. Een ander bijzonder situatie doet zich voor wanneer een woningbouwproject niet alleen het algemene belang van de volkshuisvesting dient maar ook in belangrijke mate het particuliere belang van de projectontwikkelaar. Deze situatie is met name bijzonder omdat de derde partij, de projectontwikkelaar, een bijzonder belang heeft bij de ontwikkeling. In dit geval is het egalitébeginsel niet van toepassing, omdat de getroffen maatregel niet alleen strekt tot het behartigen van algemeen belang, maar veeleer dat van het individuele belang van de projectontwikkelaar. Hierbij dient de worden vermeld dat niet de activiteit die door de derde (private) partij wordt verricht als schadeoorzaak wordt gezien, maar het besluit van dat het bevoegde gezag heeft genomen. Het bevoegde gezag heeft bij het besluit immers alle betrokken belangen afgewogen en toestemming verleend voor een bepaalde activiteit. De aansprakelijkheid van de overheid is in die zin gerechtvaardigd, omdat de wetgever menselijke activiteiten reguleert die invloed

---

<sup>61</sup> Hoge Raad, 18 januari 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0115, m.nt. F.H. Burg

kunnen hebben op de fysieke leefomgeving. Van den Broek & Tjepkema (2015) voegen daar het volgende aan toe:

*Met de regulering van deze activiteiten worden algemene belangen behartigd die uitstijgen boven het belang van het individu.*

Inmiddels is het duidelijk dat de regulering van bepaalde activiteiten of ontwikkelingen door de overheid tot een aantasting van een individueel belang kunnen leiden. Wanneer bepaalde maatregelen buiten het NMR vallen en ook nog eens beperkte groep burgers, bedrijven of instellingen betreft is er sprake van een onevenredige veroorzaakte schade en kan de overheid hiervoor aansprakelijk worden gesteld.

Feit is, dat schade in relatie tot welvaart een onderwerp is dat in een gemeente regelmatig aan de orde komt, aldus Voogd (2006) in een proefschrift over *'Het gemeentelijk overheidsbeleid en maatschappelijke welvaart'*. Hierin concludeert Voogd (2006) dat schade, voor zover deze wordt veroorzaakt door het beleid van een gemeente negatief is voor de welvaart van één of meerdere huishoudens (p. 201). De toekenning van de vergoeding heeft wederom een positief effect op de welvaart. De auteur gebruikt daarbij een saldo-benadering voor huishoudens om de impact van schade op de welvaart te illustreren. *'Een welvaartssaldo voor een huishouden kan nul zijn'* (p. 201). Vanuit welvaartspectief gezien kan het voorkomen dat er door negatieve welvaartscomponenten een negatief saldo voor een huishouden blijft bestaan. Hierbij refereert Voogd (2006, p. 201) naar een omgevingsvariabele die aanleiding is geweest voor het toekennen van planschade, dermate verschilt met de situatie daarvoor, dat het huishoudens *'in alle redelijkheid de nieuwe leefsituatie niet wenst te accepteren'*.

De wetgever gaf in 2008 aan dat iedereen die deel uitmaakt van deze samenleving, vroeger of later geconfronteerd wordt met feitelijke en juridische veranderingen. Soms op initiatief van de overheid. *'Het risico dat hieraan negatieve gevolgen kleven moet de burger volgens de wetgever in beginsel zelf dragen'* (van der Schoot, 2015). Hetzelfde geldt voor nadelen die het gevolg zijn van overheidsbesluiten waarbij ten gunste van een meer zwaarwegend belang van de samenleving, individuele belangen worden benadeeld.

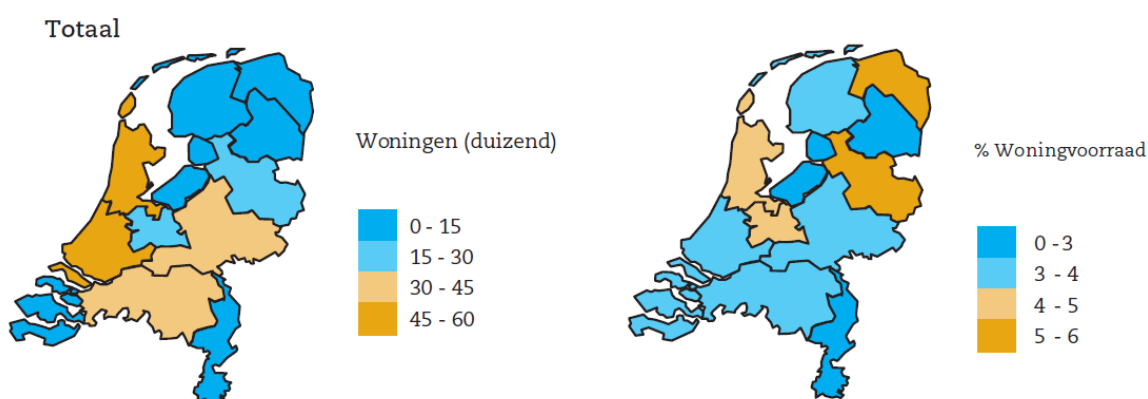
### **5.1 De rol van het bestemmingsplan in gebiedsontwikkeling**

Ruimtelijke ontwikkelingen worden vaak los van de inhoud van een bestemmingsplan geïnitieerd. Zo wordt een ruimtelijke ontwikkeling vooraf vertaald in stedenbouwkundige-, of zelf bouwplannen, voordat het wordt opgenomen in het bestemmingsplan. In die zin heeft het bestemmingsplan een sterk volgend karakter (Wolting, Bregman, & Pool, 2012). Het bestemmingsplan heeft de afgelopen vijftig jaar vele ontwikkelingen meegemaakt. In 1995 verscheen voor het eerst een artikel dat het verdere bestaan van het bestemmingsplan voor het eerst in twijfel bracht (Peters, 1995). De aanleiding voor het artikel was het rapport *Van plannen, projecten en de praktijk* van de commissie Evaluatie WRO/BRO '85. De commissie constateerde in het rapport dat het bestemmingsplan weliswaar een centraal instrument voor de ordening van de ruimte was, maar tegelijkertijd ook dat de positie van het bestemmingsplan onder druk stond. De reden voor deze constatering werd onder meer toegekend aan de ruimtelijke ontwikkelingen die werden gefaciliteerd door middel van het verlenen van vrijstellingen van het bestemmingsplan. In een veel later en meer recentelijk stadium, werd de rol van besluitvorming ten koste van de positie van het bestemmingsplan eveneens in twijfel gebracht door van Buuren (2011) met de vraag: *Is er toekomst voor het bestemmingsplan?* De aanleiding voor deze vraag was mede ingegeven door de prille voornemens van de regering om de Ow te maken. Volgens Nijmeijer (2015) deden deze voornemers vermoeden dat het bestemmingsplan al gauw verleden tijd zou worden en zou verdwijnen. Deze ontwikkelingen dienen in samenhang te worden gezien met de ruimtelijke opgaven waar Nederland in toekomst voor staat, aangezien deze onder andere aanleiding geven voor de stelselherziening Ow. Hieronder volgt derhalve een beknopte omschrijving van deze ruimtelijke opgaven.

Begin 2017 heeft het Ministerie van IenM, in aanloop voor de Ow, de opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie vastgesteld (Ministerie van IenM, 2017). Hierin zijn 4 strategische opgaven opgenomen. Te weten: streven naar een duurzame en concurrerende economie, naar een klimaatbestendig en klimaatneutrale samenleving, een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving en naar een waardevolle leefomgeving. Volgens verschillende prognoses blijft in Nederland de bevolking en het aantal huishoudens tot en met 2040 in grote delen van het land verder groeien (PBL, 2013; EiB, 2016; CBS, 2014). Tot en met 2040 wordt de sterkste groei in de stadgewesten Utrecht, Amsterdam, Den Haag, Zwolle, Tilburg en Breda verwacht (PBL, 2013). De consequenties voor vraag naar ruimte voor woningen zijn groot, met name in de stadgewesten waar zich ook nog eens grote regionale verschillen voordoen. Verwacht wordt dat de bevolkingssamenstelling overal zal veranderen onder andere als gevolg van verdere vergrijzing, maar ook door kleinere huishoudens, migratie en krimp. Deze ontwikkelingen hebben grote gevolgen. Hierbij kan worden gedacht aan de toenemende behoefte aan ouderengeschikte woningen en zorgvoorzieningen in de directe omgeving, maar ook aan arbeidstekorten, leegstand van kantoren, veranderend woon-werk verkeer als gevolg van een krimpende bevolking in sommige gemeenten. Groei als uitgangspunt voor het ruimtelijke beleid staat niet meer op zichzelf, maar spelen krimp en onzekerheid nieuw ook een rol (PBL, 2013). Daarnaast moet het ruimtelijke beleid volgens het PBL (2013) gericht zijn op herstructurering in plaats van verdere uitbreiding.

Het huidige woningaanbod, voor zover bekend in plannen, blijft volgens de prognoses van het EiB achter op de woningvraag en kan dus niet aan de verwachte bevolking- en huishoudengroei voldoen. De vraag naar woningen is gericht op de centrumzones van grootstedelijke agglomeraties als ook groene randgemeenten daaromheen. Het EiB heeft berekend dat tot en met 2025 er 490.000 tot 670.000 huishoudens bijkomen. Deze dienen in woningen te worden voorzien. Uit Figuur 5 kan worden opgemaakt dat met name aan de Westkant, in de provincie Noord-Brabant en Gelderland een groot aantal woningen dienen te worden gerealiseerd om te voldoen aan de woningbehoefte tot en met 2030. Daarnaast geeft de figuur rechts in beeld een percentage aan van hoeveel toegevoegde woningen dat ten opzichte van de huidige voorraad zijn.

Figuur 5: Aantal toevoegingen vervangende nieuwbouw 2015-2030, uitgedrukt als aandeel van huidige woningvoorraad (EiB, 2016)



Om tot en met 2025 te voldoen aan woningbehoefte, is er een investeringsbedrag van € 290 miljard tot en met 2030 nodig (EiB, 2016, p. 9). Hiervan is ongeveer € 150 miljard nodig om de kwaliteitsverbetering van de bestaande voorraad te bewerkstelligen, € 130 miljard voor het verduurzamen van woningen met een gemiddeld energielabel A++ en ongeveer € 3 miljard voor lokale opgaven. Onder kwaliteitsverbetering kan worden verstaan aan het verbeteren van woningen, sloop- en nieuwbouw en aanpassingen naar nul-tredenwoningen. Al met al dient er op het gebied van de woningbouwopgave een forse investering worden gedaan.

De klimaatverandering maakt het noodzakelijk dat Nederland naar klimaatneutraliteit moet streven door de reductie van uitstoot van broeikassen en naar klimaatbestendigheid, naar een aanpassing aan de gevolgen van klimaatverandering. Kortom, een heleboel ambities van het klimaatakkoord van Parijs die gelijktijdig moeten worden waargemaakt. Deze ambities kennen drie te bewandelende paden. Het verminderen van energiegebruik, mobiliteit en elektriciteit is daarbij het eerste pad. Het tweede pad wordt gevormd door de vervanging van fossiele energiebronnen door duurzame bronnen. Het derde pad vraagt om nieuwe en andere infrastructuur. Naast de klimaatdoelstellingen is het voor Nederland ook zaak om zich beter te wapenen tegen wateroverlast, droogte en andere gevolgen van extreme weersomstandigheden.

Nederland staat voor een trendbreuk in het energiegebruik en de daarbij behorende energieproductie. Het aandeel hernieuwbare energie neemt dan ook snel toe. Het is de verwachting dat tot 2030 het aandeel hernieuwbare energie ongeveer 25 procent toeneemt. Het doel volgens het Energieakkoord is dan ook om tot en met 2020 voor 14% te kunnen voorzien in duurzame energie. Om tot en met 2050 te voldoen aan de Parijsdoelstellingen, is uiteraard nog veel meer nodig.

Daarnaast zijn er vele onzekerheden die van invloed kunnen zijn op de toekomstige ontwikkelingen van mobiliteit aangezien technologische ontwikkelingen bestaande vervoerswijzen mogelijke nieuw of andere vormen van transport met zich mee brengen (PBL, 2013). Denk hierbij aan auto's die zuiniger en schoner worden, elektrische fietsen, zelfrijdende auto's en vliegtuigen die steeds stiller worden. Hoe dan ook blijft de ontwikkeling afhangen het aanbod van wegen en treinen voor zowel personen- als ook vervoer, maar ook van de geluidsrestricties en de capaciteit van luchthavens. Tot 2030 zijn er nog substantiële verbeteringen in het infrastructuurnetwerk voorzien.

Door de ruimtelijke opgaven komen Nederland (en Europa) in de toekomst voor grote uitdagingen te staan. Daar komt bij dat de prognoses met name op lange termijn onzeker kunnen zijn. De enorme woningbouwopgave, de veranderingen in huishoudensamenstelling, de onbekende snelheid van de energietransitie en nieuwe ontwikkelingen ten aanzien mobiliteit, is de kans groot dat de druk op de planschadeproblematiek toeneemt. Immers wordt door een grotere bevolking steeds meer ruimte geclaimd, waardoor bestaande bebouwing steeds compacter zal worden. De verhouding tussen vraag en aanbod lijkt niet langer meer in balans te zijn. Met name de druk in binnenstedelijke gebieden zal verder onder druk komen te staan wat weliswaar, al dan niet voor een klein deel met functieverandering kan worden opgevangen. Tegelijkertijd bestaat de kans dat het bewustzijn van onze directe leefomgeving juist toeneemt. Hoe dan ook blijft het lastig om op al deze prognoses te anticiperen, aangezien toekomstige omstandigheden niet altijd in te schatten zijn. Zo zal altijd een bepaalde onzekerheid blijven bestaan. Met al deze opgaven in het ook en de toekomstige onzekerheid van nieuwe ontwikkelingen, vraagt dit om een flexibel en toekomstbestendig beleid. Onzekerheid vraagt om meer adaptieve en toekomstbestendige vormen van planning en planrealisatie. Een flexibel raamwerk waarin geopereerd kan worden. De nadruk moet daarbij te komen liggen op het voorkomen van structurele oplossingen voor tijdelijke problemen en visa versa. Flexibiliteit in ruimtelijke plannen speelt daar een grote rol in en kan het sluitende stuk zijn voor het adaptieve vermogen in een veranderende context.

In 2014 is het wetsvoorstel *Ow (Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving)* ingediend bij de Tweede Kamer en verdwijnt het bestemmingsplan inderdaad van het toneel (Nijmeijer, 2015). In het wetsvoorstel wordt deze keuze onderbouwd met het feit dat het bestemmingsplan onvoldoende geschikt is, om ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren en dat het daarmee in de weg staat aan uitnodigingsplanologie. In het artikel *Van bestemmingsplan naar omgevingsplan: Een uitnodigende ontwikkeling?* beziet Nijmeijer (2015) de juistheid van deze stelling waarbij hij beweert dat het bestemmingsplan geschikt is om ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren. Nijmeijer concludeert dat de oorzaak niet zo zeer bij het bestemmingsplan dient te worden gezocht, maar dat er andere oorzaken zijn waardoor het bestemmingsplan in praktijk weinig flexibel

is. Als mogelijke oorzaken benoemd Nijmeijer het privaatrechtelijke voortraject dat aan de publiekrechtelijke besluitvorming voorafgaat, de regeling voor kostenverhaal (grondexploitatie), de onderzoeksverplichtingen bij planologische besluiten en tot slot de regelingen voor de tegemoetkoming in planschade.

Zoals al eerder aangekaart heeft het bestemmingsplan vele ontwikkelingen meegemaakt in de afgelopen vijf decennia, zowel op vlak van de wet- en regelgeving als ook op het gebied van de rechtspraak (jurisprudentie). Om de verschuiving van het bestemmingsplan naar het omgevingsplan en de achterliggende gedachte daarvan te kunnen begrijpen, is het aan de orde om enkele ontwikkelingen met betrekking tot het bestemmingsplan nader te beschouwen. Hieronder volgt een willekeurige volgorde van deze ontwikkelingen.

Het criterium van *de goede ruimtelijke ordening* is vastgelegd in art. 3.1 lid 1 van de Wro en is, sinds het bestemmingsplan werd geïntroduceerd, onveranderd gebleven. Dit criterium wordt als het belangrijkste materiële criterium gezien, aldus Nijmeijer (2015). Het criterium is daarbij dermate ruim en vaag opgenomen in de Wro, dat het ruimte biedt om zich in de tijd te kunnen ontwikkelen. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld zelf en naar eigen inzicht bepalen wat in een concreet geval onder *een goede ruimtelijke ordening* moet worden verstaan.

Gemeenteraden konden lange tijd vrij en zelf over de inhoud en de vormgeving van bestemmingsplannen bepalen. In 2012 werd de SVBP (Regeling standaarden ruimtelijke ordening) ingevoerd, waardoor het bestemmingsplan in grafische en tekstuele verscheidenheid werd ingeperkt. Gemeenteraden moesten zich voortaan houden aan de gestandaardiseerde en geüniformeerde regels dat, met name de voorspelbaarheid van een bestemmingsplan ten goede zou komen. Ook voor de rechtszekerheid was dit een grote winst. Met de nodige uitspraken van de Afdeling zijn de standaarden niet meer weg te denken uit de huidige praktijk (ABRvS, 2014).

Voorafgaand aan de regels met betrekking tot de standaarden voor bestemmingsplannen, werden lokale overheden vanaf 2012 verplicht om (onder meer) bestemmingsplannen elektronisch vast te stellen via de landelijke voorziening [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl). Deze verplichting is opgenomen in artikel 1.2.3 van het Bro<sup>62</sup>. Vanaf dat moment hebben ruimtelijke plannen een eigen identificatienummer (IMRO-code<sup>63</sup>) en kan een ieder een specifiek vastgesteld ruimtelijk plan op elk moment digitaal inzien.

Ook op het gebied van het overgangsrecht<sup>64</sup> in het bestemmingsplan heeft de wetgever eveneens voor uniformering gezorgd. In eerste instantie waren gemeenten vrij om een eigen formulering te kiezen waardoor de formuleringen per bestemmingsplan kon verschillen. De wetgever heeft met inwerkingtreding van de Wro (art. 3.2.1) en de Bro (art. 3.2.3) er voor gezorgd, dat verschillende overgangsrechtelijke bepalingen tot de verleden tijd horen. Daarvoor leidde het overgangsrecht, dat in bestemmingsplannen werd opgenomen, regelmatig tot uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak. De formulering van de overgangsbepalingen die in het desbetreffende bestemmingsplan zijn opgenomen speelden daarin een cruciale rol, aldus Nijmeijer (2015).

De ontwikkelingen laten zien dat het bestemmingsplan als rechtsfiguur de afgelopen jaren niet heeft stilgestaan. De geschiktheid van het bestemmingsplan als planologisch instrument werd in de literatuur vaker ter discussie gesteld (Van Buuren, 2011; Nijmeijer, 2015; Wolting, Bregman, & Pool, 2012), met als kritiek dat het bestemmingsplan niet geschikt is voor het faciliteren van ruimtelijke ontwikkelingen. De kritiek heeft betrekking op het feit dat het bestemmingsplan vooral geschikt is als beheersinstrument, terwijl ruimtelijke ontwikkelingen gefaciliteerd worden door besluitvorming. Van Buuren (2011) constateert dat de kritiek op het

---

<sup>62</sup> Besluit ruimtelijke ordening.

<sup>63</sup> IMRO staat voor Informatiemodel Ruimtelijke Ordening.

<sup>64</sup> Het overgangsrecht bepaalt dat het gebruik, dat in strijd is met het bestemmingsplan, mag worden voortgezet en kent een beperkte tijdsduur. In sommige gevallen is ook persoonsgebonden overgangsrecht van toepassing.

bestemmingsplan slechts ten dele juist is. Hoe dan ook blijft het bestemmingsplan een sterk volgend karakter hebben.

## 5.2 Van bestemmingsplan naar omgevingsplan

Alhoewel de inflexibiliteit van het bestemmingsplan (nog steeds) ter discussie staat, heeft de regering er voor gekozen om met de Ow het nieuwe instrument, het omgevingsplan in te voeren. Het omgevingsplan is één van de zes kerninstrumenten die bij de Ow horen en vervangt het huidige bestemmingsplan. Hieronder volgt een uiteenzetting van de twee instrumenten waarbij de wijzigingen van de nieuwe planschaderegeling, ten opzichte van het bestemmingsplan, worden toegelicht. Hieronder volgt een beknopte omschrijving van het nieuwe instrument. Bij een omgevingsplan is het aan gemeenten om te bepalen welke delen van het grondgebied gedetailleerde regels vereisen en welke delen van het grondgebied globaler worden gereguleerd. Denk hierbij aan bijvoorbeeld een landschappelijk of stedenbouwkundig waardevol gebied, of een rustig woongebied. Het omgevingsplan is één plan voor het gehele grondgebied waarin allerlei regels kunnen worden. Het omgevingsplan is weliswaar vergelijkbaar met een bestemmingsplan, maar kent een verbrede reikwijdte omdat de ruimtelijke ordening en het milieu steeds verder op elkaar betrokken raken. Als reactie op verschillende ontwikkelingen de afgelopen jaren en de knelpunten uit de praktijk, komt de Ow niet uit de lucht vallen. Het is een codificatie<sup>65</sup> van ontwikkelingen die al langere tijd traceerbaar zijn in wet- en regelgeving, in beleid en jurisprudentie (De Nijs & Tijssen, 2016, p. 57). De insteek onder de Wro (2008) met een *goede ruimtelijke ordening*<sup>66</sup> wordt daarbij vervangen door *de waarborging van een gezond woon- en leefklimaat*<sup>67</sup> onder de Ow. Het instrument sluit daarnaast ook aan op recente gemeentelijke organisatieontwikkelingen, beter bekend als *de veranderende overheid* in relatie tot de verantwoordelijkheid van de maatschappij.

Het toepassingsbereik van het huidige bestemmingsplan omvat regels over bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen en cultureel erfgoed. Het omgevingsplan bevat regels die over een evenwichtige toedeling van functies aan locaties voor het gehele grondgebied van een gemeente gaan. Het begrip *evenwichtige toedeling van functies aan locaties* vervangt daarbij het begrip *goede ruimtelijke ordening*. De nadruk komt daardoor meer te liggen op de ruimtelijke afweging (Lam, 2017). Ten slotte kunnen gemeenten zelf bepalen of zij voor andere onderwerpen verplichtingen willen opnemen. Voorbeelden hiervan zijn het vaststellen van omgevingswaarden, regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving, maatwerkregels waar de algemene rijksregels daartoe ruimte laten en beoordelingsregels voor de verlening van een vergunning voor een afwijkende activiteit. De regels in het omgevingsplan zijn appellabel<sup>68</sup>. Daarnaast kan van deze regels worden afgeweken doormiddel van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Het omgevingsplan is in die zin voor de gemeente hét instrument om zorg te dragen voor de gemeentelijke fysieke leefomgeving.

Het omgevingsplan biedt de mogelijkheid om regels op te nemen die over de fysieke leefomgeving gaan. In het wetsvoorstel is het begrip fysieke leefomgeving ruim omschreven, waardoor het een bredere reikwijdte aan het omgevingsplan geeft. Nijmeijer (2015) geeft aan dat de regeling daarmee veel omvangrijker wordt dan dat van het huidige bestemmingsplan waarin naar een *goede ruimtelijke ordening* wordt gestreefd. Deze verandering betekent dat de regels, die niet onder het begrip van een goede ruimtelijke ordening kunnen worden geschaard, maar weliswaar wel betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, straks kunnen

---

<sup>65</sup> Het samenvatten van de gehele rechtsstof door het opnemen van rechtsregels in wetteksten.

<sup>66</sup> Wet ruimtelijke ordening, Artikel 2.1 lid 1.

<sup>67</sup> Deze verantwoordelijkheid komt in de Omgevingswet tot uitdrukking in de vorm van een algemene zorgplicht. De zorgplicht houdt in dat iedereen bij zijn activiteiten voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving in acht neemt.

<sup>68</sup> Een bepaald besluit dat appellabel is. Dat wil zeggen, een besluit waartegen beroep bij de bestuursrechter mogelijk is.

(moeten) worden gebundeld in één omgevingsplan. Voor een volledig overzicht is hieronder Tabel 5 opgenomen waarin het omgevingsplan wordt vergeleken met het bestemmingsplan.

Tabel 5: Type regels in het bestemmingsplan en het omgevingsplan vergeleken (Ministerie van IenM, 2014)

Instrument	Bestemmingsplan	Omgevingsplan
Type planologie	Toelatingsplanologie	Uitnodigingsplanologie
Type regels	- Regels over het gebruik van de grond en de zich daar bevindende bouwwerken Voorlopige bestemming Regels over de uitvoerbaarheid Voorwaardelijke verplichting Aanwijzing tot modernisering	Algemene regels voor activiteiten Inbegrepen in de algemene regels Inbegrepen in de algemene regels Inbegrepen in de algemene regels Inbegrepen in de algemene regels Aanwijzing tot modernisering
Flexibiliteitsregels	Uitwerkingsplicht Wijzigingsbevoegdheid Nadere eisen	Delegatiegrondslag voor wijziging Delegatiegrondslag voor wijziging Delegatiegrondslag voor wijziging of individueel maatwerk
Vergunningen	Binnenplanse afwijking met beoordelingscriteria Aanleg- of sloopvergunning met beoordelingscriteria	Beoordelingsregels voor verlening van een omgevingsvergunning voor afwijkactiviteit Beoordelingsregels voor verlening van een omgevingsvergunning voor afwijkactiviteit (waaronder aanleg- of sloopactiviteit)

Uit de bevindingen van de interviews kan worden opgemaakt dat de nadruk soms te vaak op het voorkomen van planschade ligt (van Gelder, 2017; Geelkerken, 2017; Van der Lee, 2017). Vast staat, dat het voorkomen van planschade daarbij niet het doel op zich mag zijn van het bestuursorgaan. Het is de vraag of met de nieuwe planschaderegeling, die eveneens onder uitmaakt van de Ow een ruimtelijk plan, in dit geval het omgevingsplan, anders dan de huidige praktijk zou moeten worden vormgegeven. Als het antwoord hierop ja is, hoe moeten gemeenten dit zien te bewerkstelligen?

Uit de vorige paragraaf kan worden opgemaakt dat Nederland (en Europa) in toekomst voor grote ruimtelijke opgaven en daarmee uitdagingen komt te staan. De enorme woningbouwopgave, de veranderingen in huishoudensamenstelling, de onbekende snelheid van de energietransitie en nieuwe ontwikkelingen ten aanzien mobiliteit, is de kans groot dat de druk op de planschadeproblematiek toeneemt. Immers wordt door een grotere bevolking steeds meer ruimte geclaimd, waardoor bestaande bebouwing steeds compacter zal worden. Met name de ruimte in binnenstedelijke gebieden zal verder onder druk komen te staan. Dit kan

weliswaar, al dan niet voor een klein deel met functieverandering, worden opgevangen. Zoals al eerder genoemd, lijkt de acceptatie van publiekrechtelijke overheidsregulering toe te nemen naarmate de druk op de ruimte toeneemt. Tegelijkertijd bestaat de kans dat het bewustzijn van onze directe leefomgeving juist toeneemt. Hoe dan ook blijft het lastig om op al deze prognoses te anticiperen aangezien toekomstige omstandigheden niet altijd in te schatten zijn. Zo zal altijd een bepaalde onzekerheid blijven bestaan. Met al deze opgaven op in oog en de toekomstige onzekerheid van nieuwe ontwikkelingen, vraagt dit om een flexibel en toekomstbestendig beleid. Daarnaast leidt het tot de vraag voor meer adaptieve en toekomstbestendige vormen van planning en planrealisatie en een flexibel raamwerk waarin geopereerd kan worden. De nadruk moet op het voorkomen van structurele oplossingen liggen voor tijdelijke problemen en andersom. Flexibiliteit in ruimtelijke plannen speelt daar een grote rol in en kan het sluitende stuk zijn om adaptief om te gaan met een veranderende context.

Uit de literatuur, de consultatiereacties als ook uit de bevindingen van de interviews maar ook gelet op de ruimtelijke opgaven die Nederland in de toekomst te wachten staat, kan worden opgemaakt dat het opstellen van een ruimtelijk plan steeds weer tot discussie tussen flexibiliteit rechtszekerheid leidt. In de volgende paragraaf wordt uitgebreid ingegaan op dit dilemma, waarin continu een lijn wordt gelegd met het nieuwe omgevingsplan en de nieuwe planschaderegeling.

### 5.3 Flexibiliteit versus rechtszekerheid – meer rechtszekerheid door flexibiliteit

De afweging tussen rechtszekerheid en flexibiliteit in gemeente-brede plannen gaat enerzijds over het beheer dat belangrijk is, maar anderzijds een strakke keuring dat voor elk initiatief staat te wachten. Door functies aan de ene kant scherp aan te duiden, is er aan de andere kant een wijziging van het plan noodzakelijk voor elke nieuwe ontwikkeling. Wanneer een plan weinig ruimte biedt houdt het gemeentebestuur de vinger flink aan de pols, omdat elke wijziging ter goedkeuring bij het bestuur langskomt. Flexibiliteit zet het gemeentebestuur dan ook vaak op afstand. Aan de andere kant kan door het werken met ruime aanduidingen '*de vrees ontstaan dat de rechtszekerheid in het geding is en doemen claims voor planschade op*', aldus van Dijk & Naeff (2015). De principiële vraag naar flexibiliteit versus rechtszekerheid als twee uiteinden van een continuüm, is altijd al een discussiepunt geweest in de ruimtelijke ordening (De Nijs & Tijssen, 2016, p. 57). Volgens Spit & Zoete (2016) is dit continuüm één van de vijf spanningsvelden dat zich binnen het ruimtelijke planning stelsel voordoet en daarmee een fundamentele discussie in de planologie oproept.

Spit & Zoete (2016) lichten daarbij toe dat de meeste ruimtelijke plannen lange doorlooptijden kennen. Bestemmingsplannen worden in principe voor een periode van tien jaar vastgesteld. De gedachte daarachter is, dat het plan er gedurende deze tien jaar in de tussentijd niet hoeft te worden gewijzigd. De praktijk vraagt echter om meer flexibiliteit (Bomhof & Oosterkamp, 2013). Dit kan leiden tot starre en knellende plannen (Tijssen, 2017; Geelkerken, 2017; van Vooren, 2017). Dat er vanuit de lokale overheden behoefte is om deze plannen aan te passen aan de veranderende context en omstandigheden, ligt voor de hand. Spit & Zoete (2016) stellen daarmee terecht dat flexibiliteit een belangrijk onderdeel is in de ruimtelijke planning. Het bestuursrecht maakt daarbij onderscheid tussen materiële en procedurele flexibiliteit. Materiële flexibiliteit heeft daarbij betrekking op de flexibiliteit die een ruimtelijk plan inhoudelijk biedt. Procedurele flexibiliteit daartegen, gaat over flexibiliteitsbepalingen die het mogelijk maken om af te wijken of om het vigerende ruimtelijke plan te omzeilen. Volgens het Ministerie van VROM (2010) laat flexibel bestemmen meer ruimte om in te spelen op initiatieven die niet direct zijn geregeld of toegestaan. Onder de titel *Met globale bestemmingsplannen meer mogelijkheden* publiceerde het Ministerie van VROM in 2010 hierover een brochure voor bestuurders. Met globaal bestemmen beoogt de wetgever daarbij de regeldruk terug te brengen. Aan de andere kant is rechtszekerheid net zo belangrijk, omdat dit de grondslag vormt voor de rechten van belanghebbenden. '*Zonder rechtszekerheid en de bescherming daarvan zijn hun belangen waardeloos*', aldus



Spit & Zoete (2016, p. 160). Hoe dan ook blijft het een bestuurlijke afweging voor welke van de twee invalshoeken wordt gekozen. Volgens De Nijs & Tijssen (2016) is de keuze van de invalshoek die daarbij wordt gemaakt afhankelijk van de bestuurlijke weging van de kwaliteiten van het plangebied, in combinatie met de weging van de belangen die in dat plangebied spelen.

Tegenover flexibiliteit en globaal bestemmen staat de rechtszekerheid in combinatie met andere wet- en regelgeving, die vaak een reden zijn waarom er niet voor een globaal bestemmingsplan wordt gekozen. Een belangrijke functie van het recht is het kunnen maar ook moeten bieden van rechtszekerheid. *‘De burger moet zijn rechten en plichten in zijn verhouding tot het bestuur kunnen bepalen, hij moet kunnen weten waar hij rechtens aan toe is’* (Oldenziel, 1998). Volgens een respondent (Ten Have, 2017) is het ergste voor burgers en omwonenden in gebiedsontwikkeling de onzekerheid: hoe preciezer de gemeente een plan invult, hoe meer zekerheid dat biedt voor mensen en hoe minder onzekerheid voor eventuele toekomstige kopers van onroerende zaken in dat gebied. De wetgeving in de Nederlandse rechtsstaat speelt daarmee een belangrijke rol, aangezien de wet wordt beschouwd als onmisbaar bij het waarborgen van rechtszekerheid. Rechtszekerheid is één van de beginselen van behoorlijk bestuur zoals eerder aan bod gekomen hoofdstuk 2. Dit beginsel houdt in dat de overheid haar besluiten zo moet formuleren, dat de burger precies weet waar hij/zij aan toe is of wat de overheid van hem vraagt. Daarnaast dient de overheid bestaande en geldende regels juist en consequent toe te passen.

Vroeger of later dient de gemeente een zorgvuldige afweging of keuze te maken tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Kiest de gemeente daarbij voor flexibiliteit, dan zijn er verschillende mogelijkheden waaronder flexibiliteitinstrumenten die daarvoor ingezet kunnen worden. Voor wat betreft de flexibiliteit maakt de Wro onderscheid tussen schade als gevolg van een bestemmingsplan, weliswaar zonder de mogelijkheden die voortvloeien uit de toepassing van een daarin gegeven wijzigingsbevoegdheid, een uitwerkingsplicht, een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid of een bevoegdheid tot het stellen van nadere eisen. Deze flexibiliteitsmogelijkheden bieden onder het huidige recht geen grondslag om planschade te claimen. Dit heeft te maken met het feit dat het *‘onbillijk kan zijn om schade te compenseren voor een besluit dat kan worden genomen, maar dat (nog) niet is genomen’* (van Zundert, 2013). Dankzij een dergelijk flexibiliteitinstrument kan een gemeente dus flexibele plannen opstellen, waarbij eventuele geleden schade alleen betrekking heeft op de regels en mogelijkheden zoals opgenomen in het bestemmingsplan. *‘Flexibiliteit is in te bouwen in een bestemmingsplan door te werken met ontheffingsmogelijkheden<sup>69</sup>, wijzigingsbevoegdheden en uitwerkingsplannen’* (Ministerie van VROM, 2010). Pas op het moment dat het besluit alsnog is genomen, is het volgens de Wro artikel 6.1 tweede lid onder b wél een zelfstandige schadeoorzaak.

Het globaal en dus flexibel bestemmen kent een aantal voor- en nadelen (Ministerie van VROM, 2010). Aan de ene kant kan het opnemen van minder regels of meer globale regels tot een sneller besluitvormingsproces leiden, waardoor de uitvoering sneller en goedkoper gaat. Daarnaast staat een globaal bestemmingsplan meer toe dan een gedetailleerd plan, waardoor per definitie minder procedures nodig zijn omdat niet elke keer dient te worden afgeweken van het plan. Een ander voordeel is dat het toetsen van een nieuwe vergunning voor bouwen gemakkelijker is, omdat er minder of ruimere regels gewoonweg eenvoudiger zijn te overzien. Een ander voordeel dat zich met een globaal en flexibel plan kan voordoen is dat een groter draagvlak voor het plan kan worden behaald. Een globale bestemming biedt immers vaak verschillende uitvoeringsmogelijkheden waarin initiatiefnemers hun ideeën en initiatieven kunnen waarmaken. Een gemeente kan er daarnaast ook voor kiezen om het plan samen met andere partijen, zoals woningbouwcorporaties, inwoners, waterschappen, bouwers en andere actoren in te vullen. Een globale bestemming geeft daarbij alleen de kaders mee waarbinnen gewerkt moet worden. Het waarschijnlijk meest

---

<sup>69</sup> Onder de Wabo worden onder ontheffingsmogelijkheden afwijkingsregels verstaan.

herkenbare en wenselijke voordeel (5) is dat met globaal bestemmen de regeldruk<sup>70</sup> kan worden teruggedrongen. Het terugdringen van de regeldruk is al jaren een doel dat hoog in het vaandel staat bij politici, omdat burgers, bedrijven en werknemers veel tijd en geld kwijt zijn aan overheidsregels. Een eerste stap blijkt daarin te zijn gezet (Actal, 2013).

Tegen de vele voordelen kleven ook een aantal nadelen. Zo geeft een globaal omgevingsplan minder duidelijkheid, omdat niet helder is welke ontwikkeling waar komt. Zo is het mogelijk dat op een bepaalde locatie meerdere functies zijn toegestaan die ook eigen gebruiks- en bouwmogelijkheden kennen. Een inschatting maken over wat er dan daadwerkelijk gaat komen, kan voor omwonenden maar ook voor de gemeente lastig in zijn. Dit gaat over op het tweede nadeel, namelijk dat een globaal plan moeilijker te maken is. Door de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan moet een gemeente bij het opstellen van een plan met veel (meer) aspecten en regels en op een integrale manier rekening houden. Daarnaast kan het de indruk wekken dat globale bestemmingen tot onwenselijke ruimtelijke ontwikkelingen kan leiden. Volgens het Ministerie van VROM (2010) is dit echter een schijnnadeel, omdat een globale regeling dient aan te sluiten bij het gemeentelijke beleid waardoor helemaal geen sprake kan zijn van een ongewenste ontwikkeling. Een vooraf opgestelde, duidelijke visie kan bijvoorbeeld tot een bepaalde keuze leiden.

Een onderzoek, uitgevoerd door Platform 31 geeft aan dat bestuurders over het algemeen positief tegenover flexibiliteit in ruimtelijke plannen staan: *'Het past immers in deze tijd van het verminderen van de regels/minder strikte regels'*, aldus de auteurs (Hoorn, Markerink, & Sniijders, 2016, p. 4) van Platform 31. De crux zit hem bij ambtenaren die de grote omslag moeten zien te bewerkstelligen. Een belangrijke conclusie die uit het onderzoek (Hoorn, Markerink, & Sniijders, 2016) kan worden opgemaakt is dat flexibiliteit in een ruimtelijk plan de rechtszekerheid daarvan niet hoeft uit te sluiten, ook al is daar het niet iedereen (Ten Have, 2017) mee eens. Volgens Ten Have haalt het de flexibiliteit er juist er uit. Een andere respondent (Berns, 2016) geeft aan dat planschade vroeger op het rechtszekerheidsbeginsel was gebaseerd, en langzamerhand is dat veranderd naar het egalitébeginsel, namelijk naar de gelijkheid van openbare lasten. Hoorn, Markerink & Sniijders (2016) geven aan dat in een flexibel bestemmingsplan kan worden opgenomen, welke ontwikkelingen in het gebied wenselijk zijn, al dan niet op een abstracter niveau: *'geen blauwdruk meer, maar een globaler eindbeeld met verschillende varianten'* (p. 42). De oplossing kan daarbij worden gezocht om dit eindbeeld zo vroeg mogelijk in het proces juridisch te verankeren, waardoor de extra procedures tijdens het gebiedsontwikkelingsproces beperkt blijven. Op deze manier weten initiatiefnemers ook hoe zij hun wenselijke ontwikkeling invulling kunnen geven. Ook spelen omwonenden, mede dankzij de Ow die participatie hoog in het vaandel heeft staan, daardoor in een eerder stadium een rol. Het één sluit het ander dus niet uit. Een globaal bestemmingsplan betekent bijvoorbeeld dat minder zeker is welke ontwikkeling er precies gaat komen, maar de kans op procedures die later in het proces zullen plaatsvinden is beperkter. Het plan regelt op voorhand immers meer ontwikkelingen. Ook staat in een zo vroeg mogelijk stadium vast wat er mogelijk is. De rechtszekerheid neemt hierdoor voor alle betrokken actoren in de gebiedsontwikkeling toe.

Een van de respondenten geeft aan dat de afweging tussen deze twee uiteinden een element is dat onder invloed van de crisis scherper op hun netvlies is komen te staan. De respondent legt uit dat tijdens de crisis bepaalde onroerende zaken niet verkocht werden. Op dat moment moesten de ontwikkelaars iets nieuws verzinnen. Daar zat met name het probleem: *'Op het moment dat je dan geconfronteerd wordt met een enorm gedetailleerd bestemmingsplan, ja dan kun je slecht herontwikkelen binnen de kaders van het bestemmingsplan'* (Kozijn, 2017). Projectontwikkelaars werden door de financiële situatie gedwongen om een nieuw bestemmingsplan in procedure te brengen, wat natuurlijk extra tijd en geld kostte. Bij initiatiefnemers is

---

<sup>70</sup> Onder regeldruk worden ook wel administratieve lasten verstaan. Dit zijn de kosten die burgers, bedrijven en werknemers moeten maken om te voldoen aan verplichtingen die voortvloeien uit de wetten en regels van de overheid.

hierdoor sterk de behoefte en de wens ontstaan, om naar globale eindplannen toe te werken onder het motto: *‘Maximale flexibiliteit zodat wij als het niet onverhoopt niet verkoopt, binnen het kader van hetzelfde bestemmingsplan vrij snel weer een nieuw project in verkoop kunnen brengen en we alleen nog maar een vergunning hoeven aan te vragen’*. Dat is de ene kant van het verhaal. Aan de andere kant staat natuurlijk het verhaal van de gemeente en de wenselijke rechtszekerheid die zij wil hebben en bieden aan burgers. Want hoe weet je als burger wat waar komt als het plan maar heel globaal is? Hoe groter de flexibiliteit en de globaliteit, hoe meer rechtszekerheid in het geding is. Daar is zich de respondent van bewust. Volgens deze respondent hebben veel gemeenten ingezien dat flexibiliteit en globaliteit in bestemmingsplannen beter was dan echt op kavelniveau een bestemmingsplan in procedure te brengen. Hoe dan ook kijkt de initiatiefnemer kritisch naar het de rechtszekerheid.

Daar komt bij dat met de Ow veel meer facetten bij een omgevingsplan komen kijken. In principe is het dan zo dat door de integraliteit van nieuwe en andere aspecten veel meer aanspraak op planschade zou kunnen gedaan worden, los van alle beperkingen zoals de passieve en actieve risicoaanvaarding en het normaal maatschappelijke risico. In het huidige bestemmingsplan konden tot nu toe alleen ruimtelijke aspecten en daaraan gekoppelde regels worden opgenomen. In een omgevingsplan kun je natuurlijk nog veel meer, *‘bijvoorbeeld milieumaatregelen opnemen’* (Kozijn, 2017). Op die manier kan een stapeling van aspecten worden opgenomen in het omgevingsplan. Op het moment dat aan een grondeigenaar een aanzienlijke cumulatie van aspecten en dus beperkingen worden opgelegd, dan kan dat ineens handvatten bieden om eventueel geleden planschade te verhalen. Een respondent geeft aan dat zij als projectontwikkelaar hier wel degelijk rekening mee moet gaan houden. De impact zal daarbij beperkt blijven, aangezien deze projectontwikkelaar zich alleen maar profileert in de woningbouw. Aan de andere kant staat natuurlijk het feit dat gemeenten door de cumulatie van aspecten meer flexibiliteit krijgen om het ruimtelijke plan zo in te richten zoals ze dat willen.

Hoe dan ook is het zaak voor gemeenten om in overleg met andere betrokken partijen goed na te denken over de vorm en de inhoud van het omgevingsplan. Aan de ene kant is er sterk de behoefte, dat blijkt ook uit de interviews, dat men meer flexibiliteit en ruimte aan initiatiefnemers wil geven, maar dat huidige wet- en regelgeving daarvoor tot op heden vaak in de weg staat. Planschade speelt ook bij globale bestemmingen een rol. Het Ministerie van VROM (2010) adviseert daarom om bij de voorbereiding van een nieuw plan goed te kijken naar de regelingen die op dat moment gelden volgens het vigerende bestemmingsplan. Daarnaast dienen gemeenten rekening te houden met de algemene beginselen waaronder het NMR, de voorzienbaarheid en schadebeperking. Wanneer bouw- en gebruiksmogelijkheden worden beperkt, kan er schade ontstaan. Dat de kans op schade kan worden verminderd wanneer een ruime regeling (flexibiliteit) is in dit hoofdstuk wel bewezen. De toekomst is altijd iets wat onzeker blijft. Het is de vraag hoe gemeenten met rechtszekerheid en flexibiliteit zullen omgaan? Een mogelijk antwoord is dat gemeenten anders omgaan met normstelling en minder afwijkingmogelijkheden zullen benutten. Kortom: meer rechtszekerheid door flexibiliteit. Het is de verwachting dat deze discussie, zoals dit reeds de afgelopen jaren het geval was, ook in toekomst verder zal voortzetten en een spanningsveld zal blijven vormen. De ondertitel van de Ow geeft maar al te goed aan hoe essentieel flexibiliteit versus rechtszekerheid is: *Ruimte voor ontwikkeling met waarborgen voor kwaliteit*. Met ruimte voor ontwikkeling wordt daarbij de flexibiliteit bedoeld, terwijl met het waarborgen voor kwaliteit op de rechtszekerheid wordt gedoeld. Dit impliceert een verschuiving van een rechtszekere toelatingsplanologie naar een flexibele uitnodigingsplanologie (ook wel organische stedenbouw genoemd).

#### 5.4 Uitnodigingsplanologie in relatie tot het omgevingsplan en tegemoetkoming in schade

Het omgevingsplan (nu nog het bestemmingsplan) en de daaraan gekoppelde manier van bestemmen (globaal of gedetailleerd) in relatie tot planschade zijn nauw met elkaar verbonden en tegelijkertijd afhankelijk van elkaar. Op het moment dat een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling doormiddel van de vaststelling van een bestemmingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad, dienen twee vragen gelijktijdig te worden beantwoord. De vraag die zich een gemeenteraad moet stellen bij een dergelijk besluit is *'of een functie mogelijk is en hoe een concrete functies te realiseren valt'*. Dit vraagstuk is in de jurisprudentie beter bekend als planmaximalisatie. Volgens De Nijs & Tijssen (2016, p. 61) betekent dat het volgende:

*Dat betekend, dat iedere mogelijke invulling van een bestemming naar functies of gebruiksmogelijkheden op een plek, inclusief de daartoe behorende bouwwerken, afgezet moet worden tegen dezelfde vragen op de naburige plekken.*

Deze planmaximalisatie staat onder de Wro in de weg om flexibel te bestemmen. Daarnaast wordt de afstand tussen een bestaande ruimtelijke situatie en de gewenste planologische situatie door de flexibiliteit vergroot. Niet te vergeten de planschadeovereenkomsten die daarbij om de hoek komen kijken en tijdig dienen te worden afgesloten. Een goed voorbeeld van een ontwikkelgericht bestemmingsplan met verruimde gebruiksmogelijkheden is het plan voor Clinge in de gemeente Hulst, provincie Zeeland. Het doel van dit bestemmingsplan was om de leefbaarheid van het gebied een boost te geven om krimp en leegstand tegen te gaan. Precies het tegenovergestelde van wat er werd boogt, werd behaald. Met als reden dat de verruiming van de gebruiksmogelijkheden, ten opzichte van de bestaande ruimtelijke situatie, potentiële planschadeclaims bij de vaststelling van het plan betekende. In sommige gevallen nemen gemeenten het risico op planschade voor lief, maar in dit geval ging de potentiële planschade de economische meerwaarde ten behoeve van de leefbaarheid ver te boven. Daarnaast kon ook niet worden voldaan aan de economische uitvoerbaarheid<sup>71</sup> van het plan. Het bestemmingplan is uiteindelijk van tafel gehaald en omgezet in een beheersverordening om de bestaande situatie te bevroren. Het voorbeeld van Clinge laat maar al te goed zien welke rol planschade in de ontwikkelingen van het gebied kan hebben. Een gewenste ruimtelijke ontwikkeling of plan kan dus zowel staan als ook vallen op dit onderdeel.

Nijmeijer (2015) kijkt kritisch naar het nieuwe omgevingsplan en de uitnodigingsplanologie die het beoogt de stimuleren. Nijmeijer verwijst naar de MvT waarin wordt gesteld dat de Raad voor de Leefomgeving (RLI) op de komst van de uitnodigingsplanologie duiden. Volgens het RLI zijn ruimtelijke planning niet meer langer een blauwdruk voor het gebied, maar een uitnodiging om te komen met innovatieve oplossingen die tot een betere kwaliteit leiden. Maar volgens Nijmeijer (2016) hoeft een bestemmingsplan niet per definitie een blauwdruk te zijn, mits goed onderbouwd kan een bestemmingsplan ook volstaan met globale bestemmingen. Uiteindelijk is het aan de gemeente om te kiezen voor een bestemmingsplanregeling, die ruimte laat voor ruimtelijke initiatieven of juist niet. Nijmeijer omarmt deze stelling en geeft aan dat het niet per se aan het bestemmingsplan zelf ligt dat de bestemmingsplanregeling niet uitnodigend is. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het uitdrukkelijk aan gemeenten(raden) is om hierin keuzes te maken en besluiten te nemen.

Daarnaast heeft een globaal plan met veel ontwikkelruimte als gevolg dat het voor gemeenten een uitdaging wordt om grip te houden op de indeling van een gebied. Een globaal plan kan immers meerdere en verschillende functies op één perceel en de naburige percelen toestaan die in sommigen gevallen met elkaar kunnen conflicteren. Deze conflicterende functies vragen wederom om duidelijke regels om de situatie

---

<sup>71</sup> Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad motiveren dat het plan binnen de planperiode financieel uitvoerbaar is.

beheersbaar en aanvaardbaar te houden, maar ook hier hangt het af van de gemeente en het doel wat zij beoogt te behalen met de ontwikkelen van het ruimtelijke initiatief.

### 5.5 Vooruitlopen op het omgevingsplan – voorzienbaarheid planschade

In 2016 verscheen de inspiratiegids, opgesteld door de programmadirectie Eenvoudig Beter van het Ministerie van IenM (van Dijk & Naeff, 2015). Hierin wordt het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte uitgelicht dat door de Crisis- en herstelwet mogelijk wordt gemaakt. Het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte lijkt sterk op het omgevingsplan uit de Ow. Doordat de Ow het gehele fysieke domein omvat, biedt het omgevingsplan de kans om integraal en op een transparante manier regels op te stellen. De experimenten lopen hierop vooruit. Op deze manier kunnen de gemeentelijke organisaties zich nu al actief voorbereiden op de komst van de Ow en hoeven de inwerkingtreding daarvan niet af te wachten.

In de inspiratiegids wordt het onderwerp planschade aangekaart waarbij wordt gesteld dat binnen het experiment met verbrede reikwijdte, geen recht op een vergoeding bestaat wanneer planologische bouw- en gebruiksmogelijkheden komen te vervallen en die ten minste drie jaar ongebruikt zijn gebleven. Dat wil zeggen dat een schadeclaim, bij het wegbestemmen van zijn bouw- of gebruiksmogelijkheden, geen recht op een planschadevergoeding heeft wanneer hij/zij deze binnen een termijn van drie jaar niet heeft gebruikt. De experimenten spelen in om nieuwe ruimtelijke initiatieven mogelijk te maken. Gemeenten die gebruik willen maken van de mogelijkheden die Crisis- en herstelwet biedt, moeten aan drie voorwaarden zien te voldoen:

1. De herziening moet ten minste drie jaar voor de vaststelling van het bestemmingsplan zijn aangekondigd<sup>72</sup>;
2. Van de voorgenomen herziening is kennis gegeven<sup>73</sup> aan de eigenaren in het gebied, en;
3. Gedurende deze termijn bestond de mogelijkheid de bouw- of gebruiksmogelijkheden te realiseren.

In andere woorden, een herziening van een bestemmingsplan dient drie jaar vooraf te zijn aangekondigd, over het voornemen moet kennis zijn gegeven aan de grond – of huiseigenaren in het gebied en dienen de bouw- of gebruiksmogelijkheden gedurende de termijn van drie jaar bestaan te hebben. Een aantal gemeenten experimenteren met deze mogelijkheden die de Crisis- en herstelwet biedt, zoals de gemeente Amsterdam (het gebied Teleport Sloterdijk), Den Haag (Binckhorst) en Boekel (Buitengebied). Hieronder volgt een korte toelichting per experiment.

De gemeente Amsterdam experimenteert in dit kader in het gebied van Teleport, oftewel in Sloterdijk (Rijksoverheid, 2014). Sloterdijk staat bekend om zijn economische cluster en bestaat voor driekwart uit kantoorruimte. De verwachting is dat dit aantal in de loop der jaren zal afnemen, omdat onbebouwde kavels met een kantoorbestemming worden beschouwd met andere functies (functiemenging) én omdat de bestaande kantoorruimte een andere functie krijgt. De gemeente heeft daarbij gebruik gemaakt van een termijn van drie jaar. Voor zover de mogelijkheden voor kantoren niet zijn benut, kan de gemeente na deze periode overboden en onbenutte mogelijkheden wegbestemmen. De aanpak voor planschade is hierdoor fors ingeperkt en wordt de gewenste functiemenging in geval van leegstand gemakkelijker te realiseren.

De Binckhorst wordt aanprijst als een bijzondere plek in Den Haag met vele potentie. Het gebied kent een grote diversiteit, waaronder een mengvorm van industrie, bedrijven en kantoren. Ook ligt het vlak bij het centrum, is het goed ontsloten voor het verkeer en openbaar vervoer. De gemeente heeft gekozen de kansen voor creativiteit, wonen en bedrijvigheid te benutten zonder gebruik te maken van de van oudsher bekende blauwdruk. Onder de vleugels van de Crisis- en herstelwet is in grote mate flexibiliteit in het bestemmingsplan aangebracht, wat tot dusver voorheen vaak is geprobeerd maar telkens is mislukt. De grote mate van

---

<sup>72</sup> Volgens de jurisprudentie wordt onder aankondiging of concreet beleidsvoornemen een voorbereidingsbesluit, ontwerpbestemmingsplan, startnotitie of een structuurvisie verstaan.

<sup>73</sup> Openbare kennisgeving zoals publicatie in huis-aan-huis blad.

flexibiliteit leverde daarbij juist meer kansen op voor het gebied en is er meer ruimte ontstaan voor bedrijven, ontwikkelaars en toekomstige bewoners om die kansen zelf te pakken. Uiteindelijk is het omgevingsplan *Gebiedsaanpak Binckhorst* tot stand gekomen, waarbij de rechtszekerheid van bestaande bedrijven niet uit het zicht is verdwenen. Per deelgebied (in totaal zes) zijn randvoorwaarden en/of ambities geformuleerd voor alle aspecten van de fysieke leefomgeving. Het is gebruikelijk om bij een grotere ruimtelijke ontwikkeling een milieueffectrapportage op te stellen. In dit geval heeft de gemeente Den Haag er voor gekozen om een omgevingseffectrapportage (OER) op te stellen, omdat daarin alle onderwerpen van de fysieke leefomgeving in samenhang met elkaar worden gezien. Het OER wordt daarbij gezien als onderbouwing van de ambities en randvoorwaarden voor een organische ontwikkeling in het gebied doormiddel van uitnodigingsplanologie. In die zin is de Bickhorst koploper in het toepassen van de voorzienbaarheid planschade onder de nieuwe Ow.

In Boekel heeft de gemeente gekozen om een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte op te stellen voor het *Buitengebied 2016* van de gemeente (Gemeente Boekel, 2016). Hierbij is gekozen voor het actualiseren van het voorheen geldende bestemmingsplan voor het buitengebied uit 2005, maar ook het verbreden van dit bestemmingsplan naar een omgevingsplan. Het omgevingsplan voor dit plangebied is onderdeel van de 11<sup>de</sup> tranche van de Crisis- en herstelwet. Het doel van de gemeente is om daarbij een goede gezonde fysieke leefomgeving te bewerkstelligen door diverse regels op te stellen. Deze regels vormen een concreet toetsingskader met als doel een beter milieu, een betere gezondheid voor mens en die en een verantwoorde veehouderij in het buitengebied. Bij het opstellen van het plan heeft de gemeente gebruik gemaakt van de mogelijkheden ten aanzien van planschade onder de Crisis- en herstelwet. Het plan is uiteindelijk in op 20 december 2016 als ontwerp aan de gemeenteraad aangeboden (Planviewer, 2016).

Uit de drie voorbeelden kan worden opgemaakt dat maar weinig gemeenten gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden die de Crisis- en herstelwet biedt. Eén van de respondenten (Snel, 2017) heeft recentelijk geëxperimenteerd met deze verbrede reikwijdte. Hierbij ging het om een consoliderend plan dat weinig ontwikkelingsmogelijkheden te beiden had. Hier is geëxperimenteerd om meer flexibiliteit in de gebruiksmogelijkheden te creëren. Daarnaast zijn principebesluiten genomen en zijn deze in het plan inzichtelijk gemaakt. Op deze manier zijn ontwikkellocaties in het kort kort omschreven waardoor eventuele de schade op een later moment door voorzienbaarheid kan worden tegengeworpen. Hierbij dient te worden vermeld dat onder de Chw alleen om het verruimen van de bouw- en gebruiksmogelijkheden gaat, zonder dat een gemeente aansprakelijk kan worden gesteld voor eventuele ontstane planschade. De nieuwe planschaderegeling is uiteraard veel uitgebreider, zoals in eerdere hoofdstukken werd toegelicht.

Over de vormgeving van het toekomstige omgevingsplan en het uitlokken van planschade lopen de discussies onder respondenten uiteen. Verschillende respondenten geven aan dat het voorkomen van planschade doormiddel van de juiste vormgeving van het omgevingsplan niet het doel op zich mag zijn van de gemeente (Geelkerken, 2017; Van Gelder, 2017; Van Vooren, 2017). *‘Er mag wel degelijk planschade ontstaan. Het matschappelijk belang is dan gewoon groter’* (van Vooren, 2017). *‘Als je je dan afhankelijk gaat maken van planschade dan kan het best zijn dat je dan een stuk kwaliteit gaat missen’* (van Gelder, 2017). As het daadwerkelijk het doel van de gemeente is om een plan dusdanig op te stellen dat planschade doelgericht te voorkomen, dan is er nog maar weinig ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Aan de andere kant ligt het voor de hand dat het voorkomen van planschade beter dan het *genezen* is. Wat het doel nou wel of niet mag zijn, blijkt omstreden onder de respondenten. Hoe beter het voortraject van de besluitvorming is uitgevoerd, hoe minder conflicterende belangen zich aan de achterkant van de besluitvorming zullen voordoen. Een beter voortraject kan bijvoorbeeld worden behaald door duidelijke kaders aan initiatiefnemers mee te geven. De oplossing hoeft daarbij niet zo zeer te worden gezocht in de vormgeving van het toekomstige omgevingsplan, maar in de voorbereidende fase van de besluitvorming. Zo moet de gemeente in een veel eerder stadium en op een veel complexer niveau keuzes maken over een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling. De verschillende

opvattingen komen uiteindelijk samen bij het feit, dat wanneer een benadeelde daadwerkelijk bovenmatige schade lijdt, deze gewoonweg vergoed moet krijgen. Doel of niet het doel, het geschonden individu dient op de juiste manier te worden vergoed. Uiteindelijk is het ook het doel van de Ow om juist ruimte te bieden voor bottom-up initiatieven. Bovendien is en blijft het omgevingsplan de basis en kan planschade pas op het moment van verlening van een omgevingsvergunning ontstaan. Het uitgangspunt dat de gemeente uiteindelijk dient te handhaven is dat een gebied zo goed mogelijk wordt ingericht, waarbij een evenwichtige verdeling van lusten en lasten kan worden behaald door vroegtijdige, integrale beoordeling van belangen. *‘Aan een goed omgevingsplan ligt een volledige integrale beoordeling van belangen ten grondslag en leidt tot het behoudt en verbetering van de fysieke leefomgeving’* (Snel, 2017).

## 5.6 Tussenconclusie

Zoals eerder benoemd geeft een groot deel van de respondenten aan dat het voorkomen van planschade niet het primaire doel op zich mag zijn in gebiedsontwikkeling. Zo mag het voor het bestuursorgaan dat het ruimtelijke besluit neemt, niet het doel op zich zijn, om planschade te voorkomen. *‘Het al dan niet aanwezig zijn van een planschadetitel is niet een indicatie of een plan goed of slecht is, als er maar goed over nagedacht is’* (Tijssen, 2017). Zo kan en mag er wel degelijk schade ontstaan, omdat het maatschappelijke belang in de voorliggende ruimtelijke ontwikkeling overweegt. De keuze dient daarbij weloverwogen en zorgvuldig te zijn gemaakt. Telkens dat een ruimtelijke ontwikkelingen wordt gerealiseerd, dienen (lokale) overheden vooraf een zorgvuldige afwegingen te maken in het kader van het egalitébeginsel. Alsnog kan er sprake zijn van overheidshandelen dat tot financieel nadelige situaties heeft geleid. Hiervoor is de overheid aansprakelijk en heeft iedere burger in principe het recht op een vergoeding wanneer hij/zij of zij getroffen wordt door een onevenredig nadeel. Van een onevenredig nadeel is sprake wanneer een groep burgers, bedrijven of instellingen wordt benadeeld en de schade daarmee uitstijgt boven het NMR. Dat het voorkomen van schade niet het doel op zich mag zijn omdat daarmee de benadeelde misschien ontzien wordt van een vergoeding, terwijl hij/zij deze misschien wel lijdt, ligt in eerste instantie voor de hand. Schade die een benadeelde lijdt, wordt bij wet vergoed, al dan niet met enkele uitzonderingen. Deze stelling dient in twijfel te worden getrokken, omdat het voorkomen van planschade uiteindelijk toch beter is dan geleden schade proberen te genezen. Of het een doel op zich moet zijn blijft daarmee omstreden.

Daarnaast kan worden geconcludeerd dat gemeenten nog niet scherp op hun netvlies hebben, hoe de nieuwe planschaderegeling gaat uitpakken, laat staan hoe zij dit gaan aanpakken. Er zijn een aantal gemeenten die nu al experimenteren met het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte die mogelijk zijn dankzij de Crisis- en herstelwet. Oplossingen kunnen worden gezocht bij het ruimschoots van te voren aankondigen van een herziening of bestemmingsplan. Dit komt gemeenten ten goede bij het behalen van hun beleidsdoelstellingen waar nu nog belemmerende plancapaciteiten in de weg staan.

Daarnaast is het gewoonweg (te) lastig voor een gemeenten om bij het omstellen van een omgevingsplan rekening te houden met eventuele planschade. Het doel van de Ow is juist om initiatiefnemers ruimte te bieden, waardoor de zoektocht in een vroeg stadium naar mogelijke planschade niet in de weg mag staan. Dit vraagt van gemeenten om in een eerder stadium op een veel abstracter niveau keuzes en afwegingen te maken. Het uitgangspunt is het zo goed mogelijk inrichten van het gebied. Daarnaast gaat het uiteindelijk om de daadwerkelijk geleden schade en moet afscheid worden genomen van de huidige planologische planvergelijking. De belangrijkste regel die geldt is: wanneer een benadeelde daadwerkelijk schade lijdt dient hem worden tegemoetgekomen wanneer hij/zij daar volgens de wet recht op heeft.

De nuchterheid over de rol van planschade in gebiedsontwikkelingen en de te verwachten conflicterende belangen vanuit het perspectief van de initiatiefnemer zijn, gelet op de toekomstige ruimtelijke opgaven, niet altijd even terecht. Initiatiefnemers en projectontwikkelaars realiseren zich wellicht te weinig dat de

ruimtelijke opgaven waar wij in Nederland voor staan aanzienlijk zijn veranderd de afgelopen jaren. Ze zijn ruimer geworden. Denk aan nieuwe onderdelen zoals energietransitie en duurzame mobiliteit enzovoorts. De planschadesystematiek is gegroeid tot een systeem waarbij het niet langer meer vanzelfsprekend is dat geleden schade zomaar wordt vergoed. Gelet op de complexe opgaven is dat bij nader inzien een terechte ontwikkeling.

De oplossing van de planschadeproblematiek in gebiedsontwikkeling dient niet zo zeer in de sfeer van het omgevingsplan te worden gezocht, maar in het voortraject van de besluitvorming. Dat betekent dat gemeenten op een veel abstracter niveau keuzes en afwegingen moeten maken om initiatiefnemers de gewenste ruimte te kunnen beiden. Dit geeft maar al te goed aan in wat voor een lastige situatie zich de gemeente bevindt in de driehoeksverhouding, omdat zij zowel een privaatrechtelijke als ook publiekrechtelijke rol in gebiedsontwikkeling kan hebben. *'Het zo goed mogelijk inrichten van het gebied'* en *'om functies evenwichtig toe te delen aan dit gebied'* staat voorop. Het gaat uiteindelijk om de daadwerkelijk geleden schade. Het uitgangspunt is daarbij schade, die daadwerkelijk wordt geleden en bovenmatig blijkt te zijn, in aanmerking voor een vergoeding komt. Het voorkomen van planschade mag volgens de respondenten niet het doel op zich zijn. Het al dan niet aanwezig zijn van een planschadetitel is niet een indicatie of een plan goed of slecht is, als gemeenten bij de voorbereiding van hun plannen hier maar goed over na hebben gedacht. Hoe dan ook is het zaak voor gemeenten om in overleg met andere betrokken partijen goed na te denken over de vorm en inhoud van het omgevingsplan.

Het omgevingsplan biedt straks geen ingang meer voor planschade. In plaats daarvan verschuift de ingang van planschade naar de verleende vergunning van een bepaalde uit te voeren activiteit, het nadere afwegingsmoment. Een nader afwegingsmoment geeft de gemeente de kans om conflicterende belangen van een bepaalde ontwikkeling tegen elkaar af te wegen. De rol van de gemeente verandert naar een steeds meer faciliterende en regisserende rol in gebiedsontwikkelingen. Door het streven naar een goed omgevingsmanagement, waarbij de spelers in de gebiedsontwikkeling vroegtijdig in het proces worden betrokken, verschuift de rol van de planoloog en de jurist naar een rol die kan worden toegekend aan een soort omgevingsmanager. De omgevingsmanager leidt gebiedsontwikkelingen in goede banen en het streven om zo veel mogelijk conflicterende belangen, in een zo vroeg mogelijk stadium tegen elkaar weg te strepen. De nadruk komt daardoor nog meer te liggen bij het besluit tot verlening van de vergunning en daarmee de afweging die gemeente heeft gemaakt.



## 6. Conclusie

In deze thesis is gezocht naar een antwoord op de vraag ‘*Welke invloed heeft de nieuwe planschaderegeling op gebiedsontwikkeling?*’. Om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- (1) In hoeverre is planschade een factor waarom een uitnodigende gebiedsontwikkeling niet tot stand kan komen?
- (2) Welke conflicterende belangen van stakeholders ontstaan door de nieuwe planschaderegeling in het omgevingsmanagement van gebiedsontwikkelingen?
- (3) Hoe kunnen gemeenten bij de toepassing van de nieuwe planschaderegeling plannen zo vormgeven, dat er een evenwichtige verdeling van lusten en lasten kan worden behaald?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd om verschillende interpretaties, opvattingen en ervaringen van betrokken spelers in gebiedsontwikkeling te achterhalen. Ook is gekeken naar de betekenis die zij aan planschade in gebiedsontwikkeling toekennen. De uitkomsten van het literatuuronderzoek en de uitspraken van de Bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn aangevuld en afgestemd op de reacties op de consultatieversie van het wetsvoorstel Invoeringswet Ow en de bevindingen die uit de interviews voortkomen.

Als antwoord op de eerste deelvraag kan worden geconcludeerd dat de meningen over de rol van planschade in gebiedsontwikkeling in relatie tot organische gebiedsontwikkelingen en uitnodigingsplanologie, uiteen lopen. Uit de resultaten van deze thesis kan worden opgemaakt dat planschade wel degelijk een grote belemmerende factor voor gebiedsontwikkeling kan zijn. Zo blijkt dat planschade met name bij het wegbestemmen van bouw- en gebruiksmogelijkheden in krimp gemeenten en overgangsgebieden, maar ook bij in- en uitbreiding een bepalende belemmering kan zijn voor het verdere verloop van een ruimtelijke ontwikkeling. Planschade kan een doorn in het oog zijn voor een gemeente. Een gedetailleerd bestemmingsplan bijvoorbeeld bemoeilijkt het streven van de gemeente om initiatiefnemers zo veel mogelijk vrijheid te geven aan initiatiefnemers. Wanneer de planschadekosten niet kunnen worden verhaald bij een initiatiefnemer en de gemeente daarbij zelf eigenaar van de grond is, wordt het problematisch. Ook ten aanzien van het realiseren van beleidsopgaven en doelstellingen van een gemeente (bijvoorbeeld bij leegstand en overcapaciteit) kan planschade in de weg staan. Daarnaast is geconstateerd dat er naast planschade ook andere factoren verantwoordelijk zijn waarom een uitnodigende gebiedsontwikkeling niet tot stand kan komen. Denk hierbij aan te hoge onderzoekslasten, uitgebreide milieueffectrapportages, het kostenverhaal van een ontwikkeling zelf en onteigening.

Hoewel de nieuwe planschaderegeling eenvoudiger uit te leggen is aan de burger, zitten hier ook hier ogen en haken aan. Bij planschade gaat het namelijk continu om dilemma's die te maken hebben met individuele belangen van de verschillende spelers. Als antwoord op de tweede deelvraag van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat zich zes verschillende conflicteerde belangen – dilemma's - met de nieuwe planschaderegeling zullen voordoen. Deze dilemma's gaan met name over de rol, het belang, de taken en bevoegdheden van de gemeente en burgers. Sommige van deze te verwachten dilemma's (conflicterende belangen) hebben daarbij meer of minder invloed op toekomstige gebiedsontwikkeling. Het dilemma dat daarbij voor de meest uiteenlopende discussies onder respondenten van de interviews zorgt, is het spanningsveld tussen de gewenste flexibiliteit en rechtszekerheid van burgers en benadeelden in het toekomstige omgevingsplan.

De nieuwe planschaderegeling is ingegeven vanuit de doelstellingen van de Ow om uitnodigingsplanologie beter mogelijk te maken en belemmeringen in de planschadepraktijk te verhelpen. Het is daarbij belangrijk om de vormgeving van een omgevingsplan niet alleen te bezien vanuit het doel van

uitnodigingsplanologie, maar ook vanuit de verbrede reikwijdte (integratie van wetten en regels) van het plan. Het valt op dat de respondenten over het algemeen niet scherp op hun netvlies hebben wat hen te wachten staat en hoe zij het toekomstige omgevingsplan moeten gaan vormgeven om een evenwichtige afweging van lusten en lasten te behalen. Als antwoord op de derde deelvraag van deze thesis kan de oplossing voor evenwichtige afweging van lusten en lasten worden gezocht in globale omgevingsplannen, waarin duidelijke randvoorwaarden en kaders aan initiatiefnemers en omwonenden worden meegegeven. Een globaal plan zorgt namelijk voor meer rechtszekerheid omdat er geen extra procedures nodig zijn om af te kunnen wijken van vigerende plannen en omdat de gemeente van te voren duidelijke randvoorwaarden (grenzen) kan meegeven aan potentiële initiatiefnemers. Een nader afwegingsmoment geeft de gemeente de kans om conflicterende belangen van een bepaalde ontwikkeling op het juiste moment tegen elkaar af te wegen. Een nader afwegingsmoment zorgt er voor dat de rol van de gemeente naar een steeds mee faciliterende en regisserende rol in gebiedsontwikkelingen verschuift.

Als antwoord op de hoofdvraag van deze thesis kan ten eerste worden geconcludeerd dat door de paradigmawijziging van de Wro (wet ruimtelijke ordening) naar Ow (Omgevingswet) een andere kijk op gebiedsontwikkeling ontstaat. Daarnaast ontstaat door de integratie van verschillende wetten en regels in één wet – de Omgevingswet - een verbreding van het werkveld van de planoloog. De benadering van gebiedsontwikkeling dient niet langer meer te worden gezocht in de in sectoren opgedeelde ruimtelijke ordening, maar in alles wat met fysieke leefomgeving te maken heeft. In ruil voor de van oudsher bekende blauwdruk en gedetailleerde bestemmingsplannen, komt een globaal omgevingsplan in plaats waarin ruimte en flexibiliteit voor nieuwe initiatieven voorop staan. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop het recht op planschade in Nederland wordt gehanteerd en in de praktijk toegepast. Naast technische als ook procedurele wijzigingen ten opzichte van de besluitvorming, voorziet de nieuwe regeling voornamelijk in een andere systematiek. Zo wordt de planmaximalisatie volgens de huidige planvergelijking losgelaten en komt de nadruk te liggen op daadwerkelijk en bovenmatige geleden schade, namelijk bij de uitvoering van de daadwerkelijke schadeveroorzakende activiteit. Het moment waarop om een vergoeding kan worden verzocht, verschuift naar het verlenen van de omgevingsvergunning.

Daarnaast heeft de nieuwe planschaderegeling als gevolg dat er in Nederland op een andere manier met het omgevingsmanagement van gebiedsontwikkelingen moet worden omgegaan. Door op voorhand meer ontwikkelingen in een omgevingsplan te regelen, kunnen conflicterende belangen in een vroeg stadium tegen elkaar worden afgewogen. Uit het voorliggende onderzoek blijkt tevens ook dat het verloop van ruimtelijke ontwikkeling en de gebiedsontwikkeling, sterk afhankelijk is van de directe omgeving. De focus komt steeds meer te liggen bij het onderhouden en managen van relaties met actoren uit deze omgeving. Daarnaast zij de ruimtelijke opgaven in Nederland de afgelopen jaren dermate veranderd, dat het niet als meer vanzelfsprekend kan worden gezien dat geleden schade zonder meer vergoed wordt. Dit heeft te maken met de druk op de ruimte die steeds meer toeneemt en ruimtelijke ontwikkelingen die steeds complexer worden. Tezamen met de toekomstige onzekerheden is het de verwachting dat, de vraag en urgentie naar ruimte voor initiatieven en toekomstbestendige omgevingsplannen zal toenemen.

In dit onderzoek is de huidige en toekomstige planschaderegeling vanuit een planologisch perspectief benaderd. Daarmee is nieuwe kennis opgedaan die een bijdrage kan leveren aan de wetenschap. Zo kan worden opgemaakt, dat de wetgever planschade niet voor niets aan gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie relateert. Door planschade in de context van gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie te bezien, zijn er verschillende conflicterende belangen aan het licht gekomen die zich met de nieuwe regeling zullen voordoen. Deze thesis in die zin heeft een bijdrage geleverd aan de

fundamentele discussie over rechtszekerheid voor burgers en gewenste flexibiliteit in plannen, maar dan in relatie tot planschade. Aan de hand van deze thesis kan worden opgemaakt dat de nieuwe planschaderegeling op verschillende manieren invloed heeft op gebiedsontwikkelingen.

Ten eerste is geconstateerd dat de rol van planschade in een gebiedsontwikkeling afhankelijk is van de doelstellingen van een gemeente, schaal en grootte van een ontwikkeling. Het is de verwachting dat door de grote veranderopgave die met de Omgevingswet wordt beoogd, ook de rol van de planoloog veranderd. Namelijk naar een gebiedsontwikkeling, waarin naar een goed omgevingsmanagement moet worden gestreefd, al dan niet door behulp van een zogenaamde omgevingsmanager. Ook wordt door de nieuwe plansystematiek en de integratie van wetten en regels in de fysieke leefomgeving het werkveld van de planoloog verbreed.

Ten tweede valt op dat de meeste gemeenten nog niet scherp op hun netvlies hebben hoe de nieuwe planschaderegeling in de praktijk gaat uitpakken, laat staan hoe zij deze opgave moeten gaan bewerkstelligen. In dat opzicht heeft deze thesis relevant inzicht opgeleverd, omdat de resultaten onder andere een gebundeld overzicht bieden van conflicterende belangen die zich met de nieuwe regeling in toekomst kunnen voordoen. Deze thesis biedt gemeenten de mogelijkheid om nu al te anticiperen op de komst van de Omgevingswet door zich te verdiepen in de planschadeproblematiek in relatie tot gebiedsontwikkeling. Een kanttekening die hierbij dient te worden gemaakt is dat de resultaten van deze thesis een te verwachten voorspelling weergeven op basis van ervaringen en meningen van experts uit de praktijk.

Na aanleiding van deze thesis is vervolgonderzoek wenselijk om een betere inschatting te kunnen maken, in hoeverre andere factoren een belemmeringen vormen voor gebiedsontwikkeling en wat de impact daarvan is op het omgevingsmanagement. Al met al dienen wij als samenleving ons, door de enorme woningbouwopgave, de veranderingen in huishoudensamenstelling, de onbekende snelheid van de energietransitie en nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van mobiliteit, nog bewuster te worden van de toenemende druk op de fysieke leefomgeving. Met al deze opgaven in het oog en de onzekere toekomst van nieuwe ontwikkelingen, vraagt dit om een flexibel en toekomstbestendig wet- en regelgeving. Tot op heden staat deze wet- en regelgeving in vele gevallen initiatieven van onderop (bottom-up) in de weg. Dit geeft maar al te goed aan hoe groot de noodzaak is om de huidige planschaderegeling fundamenteel te wijzigen om gewenste flexibiliteit in toekomst te kunnen waarborgen. Deze onzekerheden vragen van gemeenten om meer adaptieve en toekomstbestendige vormen van planning en planrealisatie en dus ook gebiedsontwikkeling. De oplossing kan daarbij gezocht worden bij een flexibel raamwerk waarin vrij geopereerd kan worden.

## 7. Literatuurlijst

- ABRvS, 143 m.n.t. PvB (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 18-2-1997).
- ABRvS, ECLI:NL:RVS:2014:1754 (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 14-05-2014).
- ABRvS, ECLI:RVS:2015:2517 (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 8-07-2015a).
- ABRvS, ECLI:NL:RVS:2015:2108 (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 8-07-2015b).
- Actal. (2013). *Merkbaar minder regeldruk*. Den Haag: Actal.
- AKD. (2016, 10 oktober). *AKD verdiept: Planschade onder de Omgevingswet*. Opgeroepen op 11-01-2017, van [www.akd.nl](http://www.akd.nl): <https://www.akd.nl/b/Paginas/AKD-verdiept-Planschade-onder-de-Omgevingswet.aspx>
- Alterman, R. (2010). Takings International: A comparative perspective on land use regulations and compensation rights. *American Bar Association Publications*, 5, 3-89.
- Awb. (1992). *Algemene Wet Bestuursrecht*. Opgeroepen op 6-02-2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2017-01-01#Hoofdstuk4>
- Awb 4:126. (2016). *Algemene Wet Bestuursrecht*. Opgehaald van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2017-03-10>
- Berns, S. (2016, maart). De Planschadetaxatie. *Praktijk omgevingsrecht*, 2, 90-96. Opgeroepen op 22-05-2017
- Berns, S. (2017, 19 mei). Interview m.b.t. planschaderegeling Invoeringswet (L. Hom, Interviewer)
- Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. (2010, 13 juli). *Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet*. Opgehaald van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027929/2016-10-28>
- Binnenlands Bestuur. (2016, 30 september). *Afkalving van eigendomsrecht*. Opgeroepen op 12-12-2016, van [www.binnenlandsbestuur.nl](http://www.binnenlandsbestuur.nl): <http://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/opinie/columns/afkalving-van-eigendomsrecht.9549024.lynkx>
- Bomhof, W., & Oosterkamp, J. (2013). *Onderzoek flexibele bestemmingsplannen*. Den Haag: Platform 31. Opgehaald van <https://ak-advocaten.eu/rechtsgebieden/vastgoedrecht/ruimtelijke-ordering/>
- Braakensiek, M. (2016, 1 december). Planschade onder de Omgevingswet. *RO Magazine*, 11, pp. 50-53. Opgeroepen op 13-02-2017, van <http://romagazine.nl/planschade-onder-de-omgevingswet/16156>
- Bregman, A., Koning, A., & de Win, R. (2015). *Juridisch Handboek Gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Instituut voor bouwrecht.
- Buck Consultants. (2011, 24 november). *Verkenning en verdieping: Eindrapportage*. Opgeroepen op 27-05-2017, van [www.ipo.nl](http://www.ipo.nl): [http://www.ipo.nl/files/9013/5731/2485/rapportage\\_plancapaciteit\\_kantoren\\_24-11-2011.pdf](http://www.ipo.nl/files/9013/5731/2485/rapportage_plancapaciteit_kantoren_24-11-2011.pdf)
- Buijze, A. (2014). Mogelijke vormen van regulering bij gebiedsontwikkeling. In N. Teesing, *Duurzame gebiedsontwikkeling - over vormen van regulering en de rol van aanbesteding* (pp. 13-30). Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Buitelaar, E. (2007). *The Cost of Land-Use Decisions: Applying Translocation Cost Economics To Planning & development*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Buitelaar, E. (2010). Cracks in the Myth: Challenges to Land Policy in the Netherlands. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 101, 349-989.
- Buitelaar, E. (2012, 2). Nederland in 2040: gebiedsontwikkeling n onzekere tijden. *Grondzaken in de praktijk*, 26-28.
- Buitelaar, E., Feenstra, S., Galle, M., Lekkerkerker, J., Tennekes, J., & Sorel, N. (2012). *Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag, Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Burgerlijk Wetboek. (1992). *Burgerlijk Wetboek Boek 5*. Opgeroepen op 20-02-2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005288/2014-01-01>
- CBS. (2014). *Bevolkingsprognose 2014-2060: groei door migratie*. Den Haag: Centraal Bureau voor Statistiek.
- CBS. (2016, 6 25). *Vinex-wijken zijn relatief rijk en kinderrijk*. Opgeroepen op 13-02-2017, van [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl): <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/25/vinex-wijken-zijn-relatief-rijk-en-kinderrijk>
- De Alessi, L. (1991). *Development of the Property Rights Approach in E.G. Furubotn & R. Richter (Eds)*. Tübingen: Mohr.
- De Nijs, P., & Tijssen, W. (2016). *De Omgevingswet toegelicht*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- De Zeeuw, F. (2011). Gebiedsontwikkeling in Nederland: diepe val dwingt tot reflectie. *Rooilijn*(44), 404411.
- De Zeeuw, F., Franzen, A., & van Rheenen, M. (2011). *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: wat nu te doen? Handreiking voor de praktijk*. Delft: TU Delft Praktijksleerstoel Gebiedsontwikkeling.
- EiB. (2016). *Investering in de Nederlandse woningmarkt*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw.
- Ettekoven, B. (2011). *Wat is normaal? Van planschade naar nadeelcompensatie (Oratiereeks)*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Europees Hof, (1950, 4 november). *Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)*. Opgeroepen op 16-02-2017, van <http://www.echr.coe.int>: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)
- Faludi, A., & van der Valk, A. (1994). *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine In the Twentieth Century*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Geelkerken, N. (2017, 5 april). Interview m.b.t. planschaderegeling Invoeringswet. (L. Hom, Interviewer)
- Gemeente Alphen aan de Rijn. (2015). *Toelichting Planschade*. Alphen aan de Rijn: Gemeente Alphen aan de Rijn - Afdeling Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling.
- Gemeente Amsterdam. (2011). *Omgevingsmanagement*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam. Stuurgroep Kennisdelen Ruimtelijke Sector
- Gemeente Boekel. (2016, 20 december). *Omgevingsplan Buitengebied 2016*. Opgehaald van [www.boekel.nl](http://www.boekel.nl): [http://boekel.crotec-omgevingsplan.nl/viewdata/0755/data/pt\\_NL.IMRO.0755.Omgevingsplan2016-ON01.xml](http://boekel.crotec-omgevingsplan.nl/viewdata/0755/data/pt_NL.IMRO.0755.Omgevingsplan2016-ON01.xml)

- Geodan. (2017, 17 januari). *Bouwactiviteiten vaker vergunningvrij in Omgevingswet*. Opgeroepen op 28-05-2017, van [www.vergunningcheckerprogeodan.nl](http://www.vergunningcheckerprogeodan.nl):  
<http://www.vergunningcheckerprogeodan.nl/bouwactiviteiten-vaker-vergunningvrij-in-nieuwe-omgevingswet/>
- Groeneveld, F. (2009). *De rol van de procesmanager in het gebiedsontwikkelingsproces*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Grondwet. (2002, 24 augustus). § 21. Opgehaald van [www.wetten.nl](http://www.wetten.nl):  
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2008-07-15>
- Hartmann, T., & Needham, B. (2012). *Planning by Law and Property Rights Reconsidered*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Hobma, F., & Jong, P. (2016). *Planning and Development Law in the Netherlands: An Introduction*. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Hoorn, M., Markerink, K., & Snijders, A. (2016). *Ontwikkelingen uitnodigen met flexibiliteit - Evaluatie experiment flexibele bestemmingsplannen*. Den Haag: Platform 31.
- Huenting, A. (2008). *Plan van aanpak Omgevingsmanagement ViA 15*. Arnhem: Rijkswaterstaat.
- Jabocs, H. M., & van der Krabben, E. (2014). Regulatory takings and the Contested Future for Dutch Planning (forthcoming). *Annual Meeting of the Association of Collegiate Schools of Planning (ACSP)* (pp. 1-22). Philadelphia: ACSP.
- Jacobs, H. M. (1998). *Who Owns America? Social Conflict Over Property Rights*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Klosterman, R. E. (1996). Arguments For and Against Planning. In S. Fainstain, & S. Campbell, *Readings in Planning Theory* (Vol. 56, pp. 5-20). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Koppenjan, J. (2010, 1 januari). Omgevingsmanagement: een meervoudige opgave. *De zoektocht naar het vak: Omgevingsmanagement*, pp. 8-17. Opgehaald van <http://hdl.handle.net/1765/22087>
- Kozijn, A. (2017, 18 mei). Interview m.b.t. planschaderegeling Invoeringswet. (L. Hom, Interviewer)
- Lam, T. (2017, 12 mei). Interview m.b.t. planschaderegeling Invoeringswet. (L. Hom, Interviewer)
- Ministerie van IenM. (2014, juni 17). Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Stelselherziening omgevingsrecht*. Den Haag: Ministerie van IenM.
- Ministerie van IenM. (2016). *Invoeringswet Omgevingswet*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van IenM. (2017, 5 januari). *Start internetconsultatie Invoeringswet voor de Omgevingswet*. Opgeroepen op 3 22, 2017, van [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl):  
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2017/01/05/start-internetconsultatie-invoeringswet-voor-de-omgevingswet>
- Ministerie van VROM. (2010). *Met globale bestemmingsplannen*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Movares, J. (2009). *Handreiking omgevingsmanagement*. Enschede: MOVARES.

- Needham, B. (2014). *Dutch land use Planning: the principles and the practice*. London: Ashgate.
- Needham, B. (2006). *Planning, Law and Economics: The rules We Make for Using Land*. London: routledge.
- Needham, B. (2007). *Dutch land use planning: Planning and managing land use in the Netherlands, the principles and the practice*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Niemeijer, A. (2016). *Het maakbare land: Ruilverkaveling, nieuw land en landontginning in de wederopbouwperiode (1940-1965)*. Den Haag: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Opgeroepen op 13-02-2017, van <https://cultureelerfgoed.nl/publicaties/het-maakbare-land>
- Oldenziel, H. (1998). *Wetgeving en rechtszekerheid*. Groningen: Kluwer.
- Omniplan. (2017). *Participatie en omgevingsmanagement*. Opgeroepen op 2-04-2017, van [www.omniplan.nl](http://www.omniplan.nl): <http://www.omniplan.org/expertise/participatie-en-omgevingsmanagement.html>
- Parlement & Politiek. (sd). *Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)*. Opgeroepen op 7 5, 2017, van [www.parlement.nl](http://www.parlement.nl): [https://www.parlement.com/id/vh8lnhrsd1rk/algemene\\_maatregel\\_van\\_bestuur\\_amvb](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrsd1rk/algemene_maatregel_van_bestuur_amvb)
- Paul, R., & Wesselink, M. (2010). *Handboek Strategisch Omgevingsmanagement*. Alphen aan de Rijn: Vakmedianet Management B.V.
- PBL. (2012, 4 september). *Nieuwsbericht: Organische gebiedsontwikkeling: hoe flexibiliteit in stedelijke planning te bereiken*. Opgehaald van [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl): <http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2012/organische-gebiedsontwikkeling-hoe-flexibiliteit-in-stedelijke-planning-te-bereiken>
- PBL. (2013). *Demografische ontwikkelingen 2010-2014: Ruimtelijke effecten en regionale diversiteit*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL. (2016, 22 september). *Planbureau voor de Leefomgeving*. Opgeroepen op 22-04-2017, van Leegstand van kantoren 2000-2016: <http://www.pbl.nl/infographic/leegstand-van-kantoren-2000-2016#gemnr=0&year=2016&type=kantoren>
- PBL & Urhahn Urban Design (2012). *Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design
- Penner, J. (1996). The 'Bundle of Rights' Picture of Property. *UCLA Law Review* 43, 711-820.
- Peters, T. (1995). Haalt het bestemmingsplan 2015? *Instituut voor Bouwrecht*, 545-552.
- Planviewer. (2016, 20 december). *Omgevingsplan Buitengebied 2016*. Opgeroepen op 1-06-2017, van [www.planviewer.nl](http://www.planviewer.nl): <https://www.planviewer.nl/bestemmingsplannen/view/NL.IMRO.0755.Omgevingsplan2016-ON01>
- Ploeger, H., Groetelaers, D., & Van der Veen, M. (2005). AESOP Conference 2005: The dream of a greater Europe Planning and the fundamental Right to Property. In A. K. A Voigt (Red.), *AESOP Conference* (pp. 1-8). Wenen: AESOP.

- Pot Jonker Advocaten. (2016, 23 mei). *Minister: planschade beperken onder de Omgevingswet*. Opgeroepen op 11-01-2017, van [www.potjonker.nl](http://www.potjonker.nl): <http://www.potjonker.nl/minister-planschade-beperken-omgevingswet/#>
- Provincie Utrecht. (2016, maart). *Utrecht pakt kantorenleegstand aan*, 11. Opgeroepen op 27-05-2017, van Provincie Utrecht Magazine: <https://www.provincieutrechtmagazine.nl/magazine/editie-11/utrecht-pakt-kantorenleegstand-aan/>
- Rijksoverheid. (1901). *Woningwet*. Het Loo: Rijksoverheid.
- Rijksoverheid. (2014, 16 mei). *Ruimte voor innovatieve experimenten, versnelling van projecten*. Opgeroepen op 6 1, 2017, van [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl): <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2014/05/16/ruimte-voor-innovatieve-experimenten-versnelling-van-projecten>
- Rijksoverheid. (2017a). *Memorie van Toelichting Invoeringswet (consultatieversie)*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Rijksoverheid. (2017b, 3 februari). *Invoering Omgevingswet*. Opgeroepen op 11-04-2017, van [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl): [https://www.internetconsultatie.nl/invoering\\_omgevingswet](https://www.internetconsultatie.nl/invoering_omgevingswet)
- Rijksoverheid. (sd). *Ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling - Waar kan ik schadevergoeding aanvragen na planschade?* Opgeroepen op 7-02-2017, van [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl): <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/vraag-en-antwoord/waar-kan-ik-schadevergoeding-aanvragen-na-planschade>
- Rijkswaterstaat. (2009). *Omgevingsmanager: de onmisbare schakel tussen buiten en binnen*. Den Haag: Rijkswaterstaat: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- SAOZ. (2015, 1 juli). *Risico (plan)analyses ook nuttig ter beperking van privaatrechtelijke schade*. Opgeroepen op 13-04-2017, van [www.saoz.nl](http://www.saoz.nl): <http://www.saoz.nl/nieuws/risico-plananalyses-ook-nuttig-ter-beperking-van-privaatrechtelijke-schade/>
- Schlager, E., & Ostrom, E. (1992). Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics* 68, 249-262.
- Segeren, A. (2007). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties: Belangen en strategieën voor grondeigenaren*. Rotterdam/Den Haag: NAI uitgevers/Ruimtelijke Planbureau.
- Snel, N. (2017, 24 april). Interview m.b.t. planschaderegeling Invoeringswet. (L. Hom, Interviewer)
- Sorel, N., Buitelaar, E., van den Broek, L., Galle, M., & Verwest, F. (2011). *Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Panbureau voor de Leefomgeving. Opgeroepen op 21-05-2017
- Spit, T., & Zoete, P. (2016). *Planologie: Een wetenschappelijke introductie in de ruimtelijke ordening in Nederland*. Groningen: Coöperatie In Planning UA.
- Stouten, J. (2016, 24 november). *Stadszaken*. Opgeroepen op 27-05-2017, van In 7 stappen publiekrechtelijk deprogrammeren: <http://www.stadszaken.nl/?thema=1&ow=2&article=776>



- Ten Cate, F. (2016, 28 juni). *Vergunningvrij bouwen teurg bij gemeenten*. Opgeroepen op 28-05-2017, van [www.omgevingsweb.nl](http://www.omgevingsweb.nl): <http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/vergunningvrij-bouwen-terug-bij-gemeenten>
- Ten Have, T. (2017, 1 mei). Interview m.b.t. planschaderegeling Invoeringswet. (L. Hom, Interviewer)
- Tijssen, W. (2017, 26 april). Interview m.b.t. planschaderegeling Invoeringswet. (L. Hom, Interviewer)
- van Buuren, P. (2011). Is er toekomst voor het bestemmingsplan? *Instituut voor Bouwrecht*, 22-23.
- van den Broek, B. (2017). Vaststelling omvang van de schade. *Studiedag Omgevingswet 10-03-2017*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- van den Broek, B., & Tjepkema, M. (2016, 11 april). De regeling van planschadevergoeding in de Omgevingswet. *Nederlands Juristenblad* (38), 2818-2826.
- van den Broek, G., & Tjepkema, M. (2015). *De reikwijdte en rechtsgrondslag van nadeelcompensatie in het omgevingsrecht*. Den Haag: Instituut voor bouwrecht.
- van der Cammen, H. (2006). *Gebiedsontwikkeling: Kansen en condities voor maatschappelijke meerwaarde*. Den Haag: Nirov.
- van der Krabben, E. (2011). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden: Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?* Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Van der Krabben, E. (2009). A Property Rights Approach to Externality Problems: Planning Based on Compensation Rules. *Urban Studies* 46 (13), 2869-2890
- van der Lans, J. (2013, 1 februari). *1901 De Woningwet*. Opgeroepen op 15-02-2017, van [www.canonsociaalwerk.eu.nl](http://www.canonsociaalwerk.eu.nl): [http://www.canonsociaalwerk.eu/nl\\_vhv/details.php?cps=2&canon\\_id=265](http://www.canonsociaalwerk.eu/nl_vhv/details.php?cps=2&canon_id=265)
- van der Lee, K. (2012). *Onderzoek Planschade door windturbines n opdracht van AgentschapNL*. Rotterdam: SAOZ Adviseur in onroerende zaken.
- van der Lee, K. (2017, 3 mei). Interview m.b.t. planschaderegeling Invoeringswet. (L. Hom, Interviewer)
- van der Schoot, T. (2015, 24 april). *Planschade en rechtszekerheid?* Opgeroepen op 31-05-2017, van [www.rovoordegemeente.nl](http://rovoordegemeente.nl): <http://rovoordegemeente.nl/?p=197#comments>
- van Dijk, K., & Naeff, G. (2015). *Inspiratiegids: Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- van Gelder, W. (2017, 31 maart). Interview m.b.t. planschaderegeling Invoeringswet. (L. Hom, Interviewer)
- van Rooy, P. (2012). Uitnodigingsplanologie als sociaal-cultureel perspectief. *Building Business*, 38-40.
- van Rooy, P., Van Luin, A., & Dil, E. (2006). *Nederland Boven Water: Praktijkboek gebiedsontwikkeling*. Gouda: Habiforum.
- van Rooyen, C. (2017, 12 april). Interview m.b.t. planschaderegeling Invoeringswet. (L. Hom, Interviewer)
- van Vooren, S. (2017, 7 april). Interview m.b.t. planschaderegeling Invoeringswet. (L. Hom, Interviewer)
- van Zundert, J. (2013). *Actuele jurisprudentie planschade*. Enschede: Kienhuishoving.

- Verenigde Naties, V. (1948, 10 december). *Universele Verklaring van de Rechten van de Mens*. Opgeroepen op 16-02-2017, van United Nations Human Rights:  
<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=dut>
- VNG. (2016a, 6 1). *De invoeringswet Omgevingswet*. Opgeroepen op 12-01-2017, van [www.vng.nl](http://www.vng.nl):  
<https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/juridische-routekaart/de-invoeringswet-omgevingswet>
- VNG, V. (2016b, 2). *Omgevingswet - invoering*. Opgeroepen op 12-01-2017, van [www.vng.nl](http://www.vng.nl):  
<https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet-invoering>
- Voogd, J. (2006). *Gemeentelijk overheidsbeleid en maatschappelijke welvaart*. Den Haag: Universiteit Twente.
- Wet ruimtelijke ordening. (2008, 20 oktober). *Wet ruimtelijke ordening*. Opgeroepen op 6-02-2017, van  
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449/2016-04-14>
- Wolting, B., Bregman, A., & Pool, M. (2012). *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Zandvliet, N. (2017, 19 april). Interview m.b.t. planschaderegeling Invoeringswet. (L. Hom, Interviewer)