

**PLANSCHADE:**

**van**

**TAXATIES**

**tot**

**GERECHTELIJKE  
DWALINGEN**



**PLANSCHADE:**  
**van taxaties tot gerechtelijke dwalingen**

**door**

**ir. Rein G. van Popta**  
**Steenwijk**

Omslagontwerp: eigen ontwerp

ISBN: 9789402161168

Copyright: Bureau ir. Rein G. van Popta te Steenwijk

Alle rechten in deze uitgave zijn voorbehouden aan Bureau ir. Rein G. van Popta te Steenwijk.

De auteur aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele fouten in deze uitgave, nog voor de gevolgen hiervan.

## **Inhoud**

1. Inleiding	6
2. Planschade	8
3. Het bestemmingsplan in relatie tot planschade	10
4. Taxatie-technische aspecten	12
5. Schadefactoren	17
6. Kwantificering van de schade	22
7. Speciale taxaties	23
8. Voorzienbaarheid	27
9. Normaal Maatschappelijk Risico	34
10. Bezwaar en (hoger) beroep	51
11. Procedureverordening	55
12. Kwaliteit planschadecommissiebureaus	72
13. Gerechtelijke dwalingen	75
15. Conclusies	111
14. Aanbevelingen	114

Bijlagen (via [www.popta.nl/planschades](http://www.popta.nl/planschades))

1.	Casus Zwolle	P1
2.	Casus Zuidwolde	P51
3.	Casus Gasselte	P57
4.	Casus Eesveen	P106
5.	Casus Nieuwehorne	P143
6.	Casus Burgum	P182
7.	Casus Rouveen	P213
8.	Casus Vriezenveen	P221
9.	Casus Nieuwediep	P250

## **1. Inleiding**

De waarde van onroerende zaken (woningen, bedrijfspanden, grondperceel) wordt door een veelheid van factoren bepaald. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen externe en interne factoren. Als externe factoren kunnen we noemen de eigenschappen van de omgeving, zoals waar gebouwen mogen worden opgericht, welke wegen er zijn. De interne factoren zijn eigenschappen van de onroerende zaak zelf, zoals bouwhoogte. Maar voor beide, dus zowel intern als extern, is één eigenschap daarbij zeer belangrijk: de planologische bestemming. Deze bestemming wordt vastgelegd door het bestemmingsplan, eventueel aangevuld met afgegeven ontheffingen (planologisch regime). Het bestemmingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad.

Dit betekent dat wijziging van het planologisch regime grote invloed kan hebben op de waarde van onroerende zaken, zowel in positieve als in negatieve zin. In het laatste geval ontstaat de zogenaamde planschade. Het gaat daarbij om een rechtmatig veroorzaakte schade.

De wettelijke basis van planschade is gegeven in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) AFDELING 6.1. De oorzaken van schade die in principe voor vergoeding in aanmerking komen zijn hier omschreven (Art. 6.1).

De genoemde wetgeving op zich is onvoldoende om op grond daarvan de schade precies vast te stellen. De Wro is op 1 juli 2008 van kracht geworden. In AFDELING 6.1 is al meer omschreven dan voorheen, toen de planschade gebaseerd was op de WRO (art. 49), van kracht geworden in 1962. Over planschades zijn vele gerechtelijke procedures gevoerd, die tot een veelheid van jurisprudentie heeft geleid. Het betreft uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) en Rechtbanken. Op basis hiervan is tot op zekere hoogte komen vast te staan hoe de planschades bepaald moeten worden. In hoofdstuk 2 wordt hierop nader ingegaan.

Zoals aangegeven, is het bestemmingsplan van grote invloed op de waarde van een onroerende zaak. In hoofdstuk 3 wordt hier verder aandacht aan besteed.

Planschade kan opgedeeld worden in twee hoofdonderdelen: juridisch en taxatie-technisch. Zo wordt eerst op juridische gronden vastgesteld of de aanvrager in aanmerking komt voor vergoeding van (eventuele) schade. Indien dit zo is, dan wordt de waarde van de onroerende zaak getaxeerd voor en na het schademoment. Indien er een waardedaling wordt vastgesteld, is er in principe sprake van planschade. Inzake het juridisch gedeelte is de nodige literatuur beschikbaar (zie bijvoorbeeld "Planschadevergoeding. Het recht op schadevergoeding bij wijziging van het planologisch regime" door Mr. G.M. van den Broek Kluwer Deventer 2002 of "Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht Prof. Mr. P.J.J. van Buuren e.a. Kluwer Deventer 2006)). In dit boek PLANSCHADETAXATIES & GERECHTELIJKE DWALINGEN zal met name ingegaan worden op de taxatie-technische aspecten van planschade. Zie verder hoofdstuk 4.

De factoren die planschade veroorzaken worden behandeld in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de omzetting van de gekwalificeerde schade in een bedrag: de kwantificering van de schade.

Omdat planschade nogal casus-gebonden is, wordt niet volstaan met de algemene gevallen, maar worden in hoofdstuk 7 een aantal specifieke gevallen behandeld.

Of aanvrager van de wijziging van het planologisch regime kon weten (de voorzienbaarheid) wordt behandeld in hoofdstuk 8.

Sinds de Wro wordt niet meer alle schade vergoed maar valt een gedeelte onder het Normaal Maatschappelijk Risico. In hoofdstuk 9 wordt hier uitgebreid op ingegaan.

Omdat het voor planschadevergoeding nodig is dat de gemeente hierover een besluit neemt, is de bezwaar- en beroepsprocedure van de Algemene wet Bestuursrecht (Awb) van toepassing. In hoofdstuk 10 wordt dit verder uitgewerkt.

De procedureverordening wordt besproken in hoofdstuk 11.

In hoofdstuk 12 worden de kwaliteiten van de verschillende planschadebureaus met elkaar vergeleken.

Zoals reeds opgemerkt is de jurisprudentie een zeer belangrijk onderdeel van de manier waarop de planschade bepaald wordt. Op velerlei platforms worden deze uitspraken toegelicht en van commentaar voorzien, maar verder dan een bespreking van de gevolgen van een uitspraak gaat dit vrijwel nooit. In hoofdstuk 13 wordt daarom een aantal uitspraken zeer gedetailleerd onderzocht waarbij ook de onderliggende documenten gepubliceerd worden. Indien u uw vertrouwen in de bestuursrechtspraak wil behouden, is dit hoofdstuk bepaald niet aan te bevelen.

In hoofdstuk 14 worden conclusies getrokken en de aanbevelingen volgen in hoofdstuk 15.

## **2. Planschade**

De basis voor planschade is een wijziging van het planologisch regime. De wettelijke basis van planschade is gegeven in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) AFDELING 6.1. De oorzaken van schade die in principe voor vergoeding in aanmerking komen zijn hier nauwgezet omschreven (Art. 6.1).

De verreweg belangrijkste oorzaak is een wijziging van het bestemmingsplan. Maar ook kan schade ontstaan door de verlening van een omgevingsvergunning waarin een afwijking van het vigerende (= geldende) bestemmingsplan wordt toegestaan. Alle geldende planologische regels die op een bepaald ruimtelijk gebied van toepassing zijn, worden aangeduid met het planologisch regime.

De vergoeding voor eventuele planschade dient te worden aangevraagd bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente. Opmerkelijk is dat in de Wro niet expliciet staat bij welke gemeente. Voor de hand ligt dat bedoeld wordt op de gemeente waarin het regime is gelegen wat de schade veroorzaakt. Dit kan dus een andere gemeente zijn dan waarin de onroerende zaak is gelegen.

Na de aanvraag, gaat de gemeente na of de aanvrager het recht heeft om de aanvraag in te dienen. In de meeste gevallen dient de eigenaar de aanvraag (zelf of via een gemachtigde) in. Maar er zijn ook andere rechthebbenden, zoals degene die een recht heeft op gebruik en bewoning. Wanneer de gemeente vindt dat de aanvraag onvoldoende is gemotiveerd en onderbouwd, kan zij een extra motivatie c.q. onderbouwing verlangen. Met name dient precies aangegeven te worden welk plan of omgevingsvergunning de grondslag is. Indien er meerdere grondslagen zijn, dan dienen zij alle expliciet genoemd te worden. Veelal wordt geaccepteerd dat in de eerste fase (tot aan concept-rapport) nog andere grondslagen worden aangevoerd. Indien de aanvraag ontvankelijk is dient de aanvrager een recht te betalen (maximaal € 500), wat terugbetaald wordt indien er besloten wordt tot planschadevergoeding. Planschadevergoeding is het bedrag dat door de gemeente daadwerkelijk wordt vergoed.

De gemeente is verplicht om een advies op te laten stellen voor een planschadeaanvraag door een onafhankelijk bureau. De regels hiervoor zijn opgesteld in de planschadeprocedureverordening die elke gemeente heeft opgesteld, tezamen met het *Besluit Wro Afdeling 6.1. Tegevoetkoming in schade* (zie hoofdstuk 11). Binnen 48 weken na aanvraag moet er een besluit zijn genomen, tenzij er sprake is van uitzonderingen. De adviescommissie stelt eerst een conceptadvies op. Hierop kunnen aanvrager, gemeente en eventueel de derde-belanghebbende reageren binnen vier weken. Daarna wordt het definitieve rapport opgesteld. Indien het planschadebedrag wordt verhoogd naar aanleiding van de reactie van aanvrager dan heeft deze recht op kostenvergoeding indien hij een adviseur of deskundige heeft ingeschakeld.

Een wijziging van het planologisch regime kan gelden in de omgeving van een onroerende zaak of kan gelden voor (een deel) van de onroerende zaak zelf. In het laatste geval is sprake van een zogenaamde directe planschade. Dit ontstaat wanneer het planologisch regime van de onroerende zaak gewijzigd wordt en deze onroerende zaak daardoor in waarde verminderd. Bijvoorbeeld omdat er minder gebruiksmogelijkheden ontstaan. In het eerste geval is sprake van een indirecte planschade. Bijvoorbeeld omdat er nieuwe bebouwingsmogelijkheden naast de onroerende zaak zijn ontstaan die voorheen niet waren toegestaan. Ook een combinatie van beide is mogelijk. Dit onderscheid is belangrijk omdat in geval van een directe planschade de 2% Normaal Maatschappelijk Risico (NMR) niet van toepassing is.



Het NMR is ingevoerd in de nieuwe Wro per 1 juli 2008. Voorheen bestond dit niet. Het houdt in dat een deel van de planschade voor rekening van aanvrager dient te blijven ingeval van een indirecte planschade: ten minste 2 % van de waarde van de onroerende zaak vlak voor de planologische wijziging.

Om planschade te kunnen bepalen, wordt een vergelijking gemaakt tussen het oude het nieuwe planologische regime (hierna: regime). Dit wordt uitgevoerd op het moment dat het nieuwe regime van kracht is geworden. Dit is het moment (peildatum) waarop voor het eerst rechtskracht aan het nieuwe planologische regime wordt gegeven. Bij een nieuw bestemmingsplan is dit het moment direct nadat de periode van indienen van een zienswijze tegen een vastgesteld plan is geëindigd, tenzij een voorlopige voorziening is ingesteld tegen het plan.

Wanneer er geen enkele verandering meer kan worden aangebracht in het regime, is sprake van een onherroepelijk regime. Vanaf dat moment kan de aanvraag gedurende vijf jaar worden ingediend.

Planschade is het gevolg van een wijziging in de bouw- en gebruiksmogelijkheden van het planologisch regime. Dit is uiteraard ook de reden waarom men het regime heeft gewijzigd. Zo kan het zijn dat in een gebied waar voorheen een agrarische bestemming op lag, er nu mogelijkheden gemaakt zijn voor woningbouw. Wanneer er aan de rand van dat gebied onroerende zaken (meestal woningen) liggen, dan kan dat nadelig zijn voor de waarde ervan. Een belangrijk onderdeel van de planschadebepaling is de maximalisatie van de gebruiks- en bouw mogelijkheden. Het komt namelijk veel voor dat de maximale mogelijkheden van een regime niet volledig benut worden. Zo kan het zijn dat binnen een agrarisch bouwblok, waar tot 12 m hoog gebouwd mag worden bij een maximale oppervlakte van 1 ha, maar een gedeelte van 0,5 ha bebouwd is tot bijvoorbeeld een hoogte van 10 m. Ingeval van de maximale gebruiksmogelijkheden kan gedacht worden aan een weg die voor de woning van aanvrager ligt en waaraan ten gevolge van het nieuwe regime niets veranderd is. Wel wordt op enige afstand een nieuwe woonwijk aangelegd waardoor de weg drukker wordt. Toch ontstaat hierdoor geen planschade omdat de schade niet door het nieuwe regime is ontstaan.

Om een goede vergelijking te kunnen maken tussen het oude en het nieuwe regime, wordt gekeken naar zogenaamde schadefactoren, zoals vermindering waarde-bepalend uitzicht, vermindering privacy, meer overlast, vermindering situeringswaarde. Dit wordt de planologische vergelijking genoemd. Per schadefactor wordt een analyse uitgevoerd. Een schadefactor kan aanleiding zijn voor een waardevermindering, maar ook een waardevermeerdering is mogelijk. Al deze vergelijkingen worden samengesteld tot de eindconclusie. Daarin wordt aangegeven in hoeverre sprake is van een planologische verslechtering. Na deze kwalificatie wordt de planschade gekwantificeerd. Daartoe wordt de waarde van de onroerende zaak getaxeerd direct voor en direct na de peildatum. In geval van een waardevermindering is dan sprake van planschade.

Een belangrijk onderdeel hierna is het onderzoek naar de voorzienbaarheid. Indien aanvrager op de datum waarop deze zijn recht verkreeg, wist, dan wel had kunnen weten dat het regime nadelig zou kunnen wijzigen, dan vervalt het recht op planschadevergoeding.

Een ander punt is dat nagegaan dient te worden of de planschadevergoeding reeds op een andere wijze is verzekerd. Soms komt het voor dat de aanvrager als compensatie voor de planschade een strook grond verkrijgt tegen een zeer gereduceerde prijs. Hierdoor kan het zo zijn dat (een deel) van de planschade reeds vergoed is.

### **3. Het bestemmingsplan in relatie tot planschade**

Omdat het bestemmingsplan een zeer belangrijke rol speelt in de bepaling van planschade, wordt hier nog op een aantal aspecten nader ingegaan.

In het bestemmingsplan (verder ook: plan) worden middels de plankaart en de voorschriften (regels) aanduidingen gegeven waaraan voldaan moet worden wanneer een onroerende zaak gebouwd wordt en hoe deze gebruikt mag worden. Daartoe is van elk perceel aangegeven welke bestemming daarop rust (bijvoorbeeld “wonen”, “maatschappelijke doeleinden”, “verkeer”). Het plan omschrijft de begrippen die in het plan worden gebruikt. Indien begrippen worden gebruikt die niet omschreven zijn dan dient te worden aangesloten bij het gebruik in het normale maatschappelijke verkeer. Per hoofdstuk worden vervolgens alle bestemmingen behandeld. Allereerst de omschrijving, waarin wordt aangegeven waar de aangewezen gronden voor bestemd zijn. Daarna volgen de bouwregels, waarin veelal een onderscheid gemaakt wordt tussen gebouwen en bouwwerken, geen gebouw zijnde. Vaak worden gebouwen toegelaten via een zogenaamd bouwblok. Daarnaast kunnen aan deze gebouwen nadere eisen worden gesteld, zoals de maximale bouwhoogte. In oudere plannen wordt vaak alleen de maximale goothoogte genoemd. Er is dan geen maximale bouwhoogte aangegeven. In dat geval is de bouwverordening van de gemeente van toepassing, waarin veelal is aangegeven dat de bouwhoogte in dat geval maximaal 15 m is.

Het plan wordt door de gemeenteraad vastgesteld nadat er een (voor)ontwerp ter inzage is gelegd. Tegen dit (voor)ontwerp kunnen belanghebbenden een zienswijze indienen. Na vaststelling door de gemeenteraad wordt het plan ter inzage gelegd en kan tijdens deze periode nog beroep worden aangetekend bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hier na: de Afdeling). Indien het beroep wordt afgewezen, dan is het bestemmingsplan direct daarna onherroepelijk. Wel is het mogelijk dat aan delen van het bestemmingsplan goedkeuring wordt onthouden. Indien dit betrekking heeft op een deel van de plankaart, dan blijft de oude bestemming op dit deel van kracht. Voor het verkrijgen van planschadevergoeding is het niet noodzakelijk om een zienswijze tegen de plannen te hebben ingediend.

Bestemmingsplannen die onder de (oude) WRO zijn vastgesteld, kunnen voorschriften bevatten waarin wordt aangegeven welke vrijstellingen door B&W kunnen worden gegeven (art. 19 WRO). Onder de (nieuwe) Wro wordt gesproken van ontheffingen. Onder de WRO werden deze vrijstellingen meegenomen in de maximalisatie van het oude en nieuwe plan. Onder de Wro worden ze niet meegenomen. Wel kan er planschade worden aangevraagd indien men denkt nadeel te hebben van een ontheffing. Onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (sinds 1 oktober 2010) is er dan sprake van het verlenen van een omgevingsvergunning via de uitgebreide procedure.

Een belangrijk onderdeel van het bestemmingsplan is de toelichting. Hierin wordt beschreven wat de reden is van de wijziging van het plan. Dit kan een actualisatie zijn omdat het vorige plan te oud was. In principe moeten plannen elke tien jaar vernieuwd worden. Maar het kan ook gaan om een nieuwe ontwikkeling die niet in het oude plan past. Wanneer sprake is van een geringe impact dan kan er via een omgevingsvergunning toestemming voor de bouw worden gegeven (uitgebreide procedure). Ook kan er sprake zijn van een wijzigingsplan of een uitwerkingsplan. In het geval van een nieuw plan wordt in de toelichting globaal aangegeven waarom de verandering niet in het oude plan past. Voor planschade is het van belang wat er verder wordt aangegeven betreffende ontwikkelingen direct in de omgeving van het nieuwe plan. Kopers van grond in het nieuwe plan kunnen dan geen planschade claimen ten gevolge

van deze latere ontwikkelingen. Ook van belang is dat in de toelichting vaak aangegeven wordt wanneer de plannen voor het eerst naar buiten zijn gebracht. Eigenaren die nadeel ondervinden van het nieuwe plan en die hun onroerende zaak gekocht hebben na dit tijdstip kunnen ook geen planschade claimen.

In het geval van directe planschade is het van belang of er een voorontwerp ter inzage is gelegd. Vanaf dit moment kan een eigenaar nagaan of de planologie op zijn eigen grond in een voor hem nadelige situatie verandert. Indien hij dan niet gebruik maakt van de mogelijkheden die het oude plan biedt, dan loopt hij de kans dat er geen planschade wordt vergoed vanwege passiviteit. Dit is niet het geval indien er een voorbereidingsbesluit is genomen, of wanneer er direct een ontwerpplan ter inzage wordt gelegd. Dit komt omdat het vanaf dat moment niet meer mogelijk is een vergunning te verkrijgen omdat de vergunningsaanvraag moet worden aangehouden.

#### **4. Taxatie-technische aspecten**

Nadat de planologische vergelijking heeft plaatsgevonden, dient op basis hiervan een taxatie van de onroerende zaak te worden gemaakt direct voor en na de peildatum. Maar veelal wordt de onroerende zaak voor de peildatum gewaardeerd en worden de verschillen gewaardeerd. Welke methode wordt toegepast hangt af van de omvang van de verschillen. Bij relatief kleine verschillen (tot 10 %) wordt vaak de tweede methode toegepast, bij grotere verschillen de eerste. Met name bij directe planschades wordt vaak de eerste methode toegepast.

De taxatie dient te worden uitgevoerd uitgaande van de voorwaarden die in de wet en de jurisprudentie zijn aangegeven. In de volgende paragrafen zullen de belangrijkste aspecten van planschade en hun impact op de taxatie worden besproken.

##### 4.1 De maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden.

Een zeer belangrijk aspect bij een planschade is dat er uitgegaan wordt van de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden. Dit geldt zowel voor de oude als de nieuwe planologie. Het betekent dat de taxatie niet uitgaat van de feitelijke situatie. Maar ook wordt geen rekening gehouden met aanwezige bebouwing of feitelijk gebruik wat volgens de planologie niet is toegestaan.

In geval van een directe planschade wordt uitgegaan van de feitelijke toestand van de omgeving van het perceel van aanvrager op de peildatum.

In geval van een indirecte planschade wordt uitgegaan van de feitelijke toestand van de onroerende zaak van aanvrager op de peildatum.

Deze maximalisatie betekent dat de taxateur een grote mate van ruimtelijk inzicht moet hebben. Ook moet hij beschikken over een uitgebreid ruimtelijk voorstellingsvermogen. Want in veel gevallen is datgene wat gebouwd is niet in overeenstemming met de maximale invulling.

De maximale invulling van de bouwmogelijkheden betekent dat aan de hand van de plankaart en de regels de grootst mogelijke bebouwing fictief wordt gerealiseerd. Daarbij rekening houden met de bebouwingsgrenzen, zoals bouwblok, bouwhoogte, bouwbreedte, aantal bouwlagen, bebouwingspercentage, dakhelling, afstand tot perceelgrenzen, inhoud. De positionering van de bebouwing wordt zodanig gekozen dat deze zo nadelig mogelijk is voor de aanvrager. Bij deze beoordeling worden ook de gebruiksmogelijkheden betrokken.

De maximale invulling van de gebruiksmogelijkheden betekent dat er uitgegaan dient te worden van maximaal gebruik. Deze regel is niet altijd even duidelijk toe te passen. Wel duidelijk is de shadebepaling door het gebruik van (spoor)wegen.

201211096/1/A2.

Datum uitspraak: 18 december 2013

....

De minister dient bij de beoordeling van de maximale gebruiksmogelijkheden van de haven-spoorlijn in de oude en de nieuwe situatie op de relevante peildatum of peildata uit te gaan van een reële prognose van het maximaal aantal te verwachten treinbewegingen per spoor en per tijdseenheid en de daarmee gemoeide geluidsbelasting op de gevels van de woningen.

....

Deze uitspraak geldt uiteraard ook voor (auto)wegen. Wanneer aanvrager langs een bestaande weg woont, die meer gebruikt zal worden door de aanleg van een nieuwe woonwijk, dan ontstaat wel planschade.