

# Overeenkomst planschadevergoeding

mr. G.C.W. van der Feltz  
advocaat te Den Haag

Op 29 maart jongstleden is het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (planschadevergoedingsovereenkomsten) aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>1</sup> Het wetsvoorstel is het voorlopige eindpunt in een discussie, die de geesten in 'gemeenteland' de laatste jaren nogal bezig heeft gehouden. Waar gaat het om?



# bij wet toegestaan

Wie belanghebbende is bij een onroerende zaak, kan door een nieuw bestemmingsplan (of een besluit met vergelijkbare effecten) worden geconfronteerd met gebruiksbeperkingen of met nieuwe gebruiksmogelijkheden in de omgeving, die de waarde van zijn zaak verminderen. In het eerste geval (de gebruiksbeperkingen) wordt gesproken over primaire of directe planschade, in het tweede geval (ongunstige gevolgen ondervonden van de omgeving) over secundaire of indirecte planschade.

In de Wet op de Ruimtelijke Ordening is sedert jaar en dag een mogelijkheid opgenomen om vergoeding voor (eigenlijk: een tegevoetkoming in) zulke schade te vragen. De aanspraken op grond van artikel 49 Wet RO, en nog meer de beheerkosten van het stelsel van planschadevergoeding, zijn voor gemeenten echter een voorwerp van toenemende zorg. Die zorg is overigens niet helemaal te verklaren uit de omvang van de erbij betrokken bedragen: blijkens cijfers uit 2001 zou het gaan om (voor alle gemeenten tezamen) een post van 20 miljoen euro op jaarbasis, vermeerderd met 35 procent kosten.

Hoe dat ook zij, gemeenten hebben er een broertje dood aan om aan het vergoedingsmechanisme te worden onderworpen als gevolg van een plan dat geen initiatief is van de gemeente, maar van één of meer burgers. Een pragmatische oplossing was dat de gemeente in zulke gevallen vooraf een overeenkomst sloot met de initiatiefnemer. Daarin werd geregeld dat de initiatiefnemer blindelings tekende voor betaling van wat er onder art. 49 Wet RO tot uitkering zou komen.

## ONVERSCHULDIGD

Sommigen van deze initiatiefnemers bedachten zich nadat ze planologisch hun zin hadden gekregen. Zij stelden zich tegenover de gemeente alsnog op het standpunt dat zij hun bijdrage onverschuldigd hadden geleverd. Immers: planologie en – volgens de wet – de uitkering van planschadevergoedingen is een gemeentelijke (publieke) zaak. Op een iets minder principieel niveau stelden zij daarnaast vast dat zij voor de planschade opdraaiden zonder enige rol toebedeeld te

krijgen in de procedure waarin de hoogte van de vergoeding werd vastgesteld.

De Hoge Raad gaf de spijtoptanten gelijk.<sup>2</sup> Hij oordeelde dat er geen basis in de wet te vinden was voor de verlegging van de draagplicht ten aanzien van planschadevergoeding. De Hoge Raad hechtte bovendien groot gewicht aan het feit dat de initiatiefnemer geen rechtsbescherming genoot bij de vaststelling van de omvang van de schade.

Intussen was de Wet op de Ruimtelijke Ordening in de steigers gezet. Als onderdeel van deze 'fundamentele herziening' wordt voorgesteld om planschade onder een vast peil van (aanvankelijk 10%, nu) 5% van de waarde van het bij de planologische verslechteringen betrokken belang categorisch te verklaren tot een door de belanghebbende zelf te dragen maatschappelijk risico. De inwerkingtreding van die fundamentele wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening laat echter tot ten minste 2006 op zich wachten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkelaars en de NVB (Vereniging voor Ontwikkelaars en Bouwondernemers) wendden zich tot de wetgever, omdat zij meenden dat de ban over planschadevergoedingsovereenkomsten op kortere termijn diende te worden opgeheven. Zij vonden de wetgever bereid tot een spoedreparatie: planschadevergoedingsovereenkomsten zijn nu – in het eerste lid van een nieuw artikel 49a Wet RO – uitdrukkelijk door de wetgever in orde

*Initiatiefnemers  
bedachten zich nadat ze  
planologisch hun zin  
hadden gekregen*



bevonden, tenminste, voorzover de planschade die wordt verlegd het gevolg is van de private aspecten van de voorgenomen planologische wijziging. Van tijd tot tijd zullen betrokkenen van mening verschillen over de vraag hoe privaat of publiek (gericht op het algemeen belang) het karakter is van bepaalde planologische wijzigingen, maar in de praktijk zal een burger door het nieuwe artikel niet makkelijk meer terug kunnen komen op zijn eerdere bereidheid de gevolgen van een door

*Procedures om de hoogte  
van de planschade te  
bepalen zullen zeker  
gecompliceerd worden*



hem gevraagde planologische wijziging te dragen.

Procedures om de hoogte van de planschade te bepalen zullen zeker gecompliceerd gaan worden. Niet alleen de schade lijdende burger en de gemeente, maar ook de wederpartij (de initiatiefnemer) worden in het geding betrokken. Een ander gevolg is dat er zo nu en dan disputen zullen ontstaan over de noodzaak om een dergelijke overeenkomst aan te gaan, omdat de gemeente en de initiatiefnemer snel van mening zullen verschillen over het publieke dan wel private karakter van de wijziging. Voor het overige lijkt de wetswijziging een praktische oplossing.

#### FUNDAMENTELE VRAAG

Ik sprak hiervoor van een voorlopig eindpunt. Immers, met de herziening van de Wet RO komt de meer fundamentele vraag aan de orde of het wenselijk is om vergoeding van planschade via een forfaitair 'eigen risico' aanmerkelijk en algemeen te beperken. Gelet op de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens over (beperkingen in de) eigendom, zullen aan verdragen als het EVRM geen (sterke) argumenten tegen zo'n beperking kunnen worden ingebracht. Naar verwachting zal men oordelen dat het beleid met betrekking tot planschadevergoeding nationaal mag worden ingevuld. In het kader van de nieuwe Wet RO kan dan weer worden bezien (mogelijk met eerste ervaringen uit de praktijk) of het wetsvoorstel inzake de planschadevergoedingsovereenkomsten naar behoren functioneert.



*Gedogen anders dan in het algemeen belang is nog curieuzer dan een planologisch besluit anders dan in het algemeen belang*

Het onderscheid tussen privé- en openbaar belang speelt in de rechtspraak overigens een eigenaardige rol. De Hoge Raad veronderstelt dat de overheid (bij normaal functioneren) altijd handelt in het algemeen belang, ook als dat handelen gebeurt op verzoek van een burger-initiatiefnemer. Immers, in een extreem 'privaat' geval (bijvoorbeeld: het akkoord met een tweede – eerder niet toegelaten – garage bij een woonhuis) kan men nog altijd zeggen dat de wens van de burger (de tweede garage) bij afweging van alle betrokken belangen door het gemeentebestuur dringender is bevonden dan de belangen bij handhaving van de bestaande planologische situatie (de belangen van de buurman en van mogelijke andere burgers in de gemeente). Gaat de bouw van de tweede garage door, dan verbleekte hun belang in de ogen van het gemeentebestuur kennelijk bij dat van de eigenaar van het woonhuis. De wetgever gaat er – anders dan de Hoge Raad – kennelijk van niet uit dat alle planologie in het algemeen belang is.

We kunnen dus aannemen, dat er – in de opvatting van de wetgever – planologische


besluiten zijn, die (per saldo) niet zijn ingegeven door het algemeen belang, maar waar het algemeen belang zich niet tegen verzet en die overigens overwegend een privaat doel dienen. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State maakte (overigens alweer enige tijd geleden) onderscheid tussen gedogen 'in het algemeen belang' en gedogen anderszins. Dit onderscheid is niet meteen helder: bestaat er zoiets als gewoon gedogen? Of gedogen waar het algemeen belang zich niet tegen verzet?

Gedogen anders dan in het algemeen belang lijkt mij nog curieuzer dan een planologisch besluit anders dan in het algemeen belang. Ik hoop en verwacht dat de overheid alleen en uitsluitend gedooft als het – na afweging van alle vastgesteld belangen – algemeen belang dat vordert, en dat de overheid dat niet doet in het particuliere belang van wie om gedogen verzoekt. ●

#### NOTEN

- 1 TK 29 490, nrs. 2-4.
- 2 HR 2 mei 2003 (Nunspeet), Br 2003, p. 583, NJ 2003, 485, JB 2003, 120.

(advertentie)

**Jurist bij DAS rechtsbijstand**  [www.das.nl](http://www.das.nl)  
AMSTERDAM ARNHEM 'S-HERTOGENBOSCH