

# NOTITIE PLANSCHADE

[Tijdelijke] huisvesting asielzoekers vakantiepark Holten



Uitgebracht aan: Gemeente Rijssen-Holten, Omgevingszaken  
H. Wessels

Uitgebracht door: Hoogstate Taxateurs o/z en rentmeesters B.V.  
mr. S.G. van Hoogmoed RT, rentmeester NVR

Betreft: Analyse mogelijke planschade als gevolg (tijdelijke) opvang  
asielzoekers ter plaatse van vakantiepark Borkeldsweg 57 te (7451  
TA) Holten

Nijverdal,

31 oktober 2023

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'W' followed by a horizontal line.

## Inhoud

1.	INLEIDING .....	3
1.1.	Opdracht.....	3
1.2.	Casus.....	3
1.3.	Procedure .....	3
1.4.	Basis opdrachtaanvaarding.....	3
1.5.	Ons kenmerk.....	3
1.6.	Peildatum .....	3
2.	AANDUIDING PLANGEBIED.....	4
2.1.	Kadastrale aanduiding.....	4
2.2.	Omschrijving .....	4
2.3.	Belendingen.....	5
3.	PLANOLOGIE .....	5
3.1.	Bestemmingsplan “Chw omgevingsplan buitengebied Rijssen-Holten” .....	5
3.2.	Afwijking bestemmingsplan .....	6
4.	SYSTEMATIEK .....	7
4.1.	Planschade of nadeelcompensatie .....	7
4.2.	Tijdelijke waardevermindering bij planschade.....	7
5.	PLANVERGELIJKING.....	9
5.1.	Maximalisatie.....	9
5.2.	Vergelijking gebruiksmogelijkheden.....	10
6.	INKOMENSSCHADE.....	11
6.1.	Tijdelijke inkomensschade .....	11
6.2.	Causaal verband.....	12
7.	CONCLUSIE.....	14

## 1. INLEIDING

### 1.1. Opdracht

Aan ondergetekende is door de heer H. Wessels van de gemeente Rijssen-Holten verzocht om te beoordelen of er sprake is van vergoedbare planschade of nadeelcompensatie voor omliggende eigenaren als ter plaatse van een vakantiepark asielzoekers worden opgevangen. De opvang vindt plaats voor maximaal 10 jaren.

De gemeente Rijssen-Holten wenst inzicht te krijgen in de mogelijke bestuursrechtelijke schadeplichtigheid (planschade/nadeelcompensatie) ten opzichte van belanghebbenden.

### 1.2. Casus

Het betreffende bungalowpark is gevestigd aan de Borkeldsweg 57, ten west-zuidwesten van Holten. De gemeente heeft de eigendom verkregen van dit park met aanhorigheden.

Opdrachtgever is voornemens om ter plaatse maximaal 225 asielzoekers op te vangen. Deze opvang past niet binnen het vigerende bestemmingsplan. De afwijking van het bestemmingsplan zal mogelijk worden gemaakt middels toepassing van artikelen 2.12 en 2.13 van het "Planologisch afwijkingsbeleid gemeente Rijssen-Holten 2021". Het betreft een afwijking van de gebruiksregels van het bestemmingsplan via omgevingsvergunning ex artikel 2.1, eerste lid, onder c Wabo in combinatie met artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° Wabo (de zogenaamde *kruimelgevallenregeling*).

### 1.3. Procedure

Een eerste overleg heeft plaatsgevonden bij telefoongesprek d.d. 7 juli 2023 en bij e-mail d.d. 11 juli 2023 van de heer Wessels is nadere informatie toegezonden. In de daarop volgende maanden zijn de contouren van de omgevingsvergunning verder duidelijk geworden. In oktober heeft vervolgens nader overleg plaatsgevonden tussen ondergetekende en opdrachtgever. Alvorens de notitie in definitieve vorm is uitgebracht, is er in concept gerapporteerd.

### 1.4. Basis opdrachtaanvaarding

Ondergetekende aanvaardt voor de inhoud van dit rapport geen verantwoordelijkheid jegens anderen dan opdrachtgever en/of voor een ander doel dan waarvoor dit advies is uitgebracht.

Het betreft hier een algemeen planschadeadvies en geen PTD (professionele taxatie dienst) in de zin van het Nederlands Register Vastgoed Taxateurs (NRVT).

### 1.5. Ons kenmerk

Rijssen-Holten 23.12

### 1.6. Peildatum

De peildatum die geldt voor de planologische vergelijking en de als gevolg van de planologische wijziging eventueel opgetreden schade, is de datum van inwerkingtreding van het nieuwe planologische regime. Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna "*de Afdeling*" of "*ABRS*") van 19 december 2012 inzake Nijmegen (ECLI:NL:RVS:2012:BY6726).

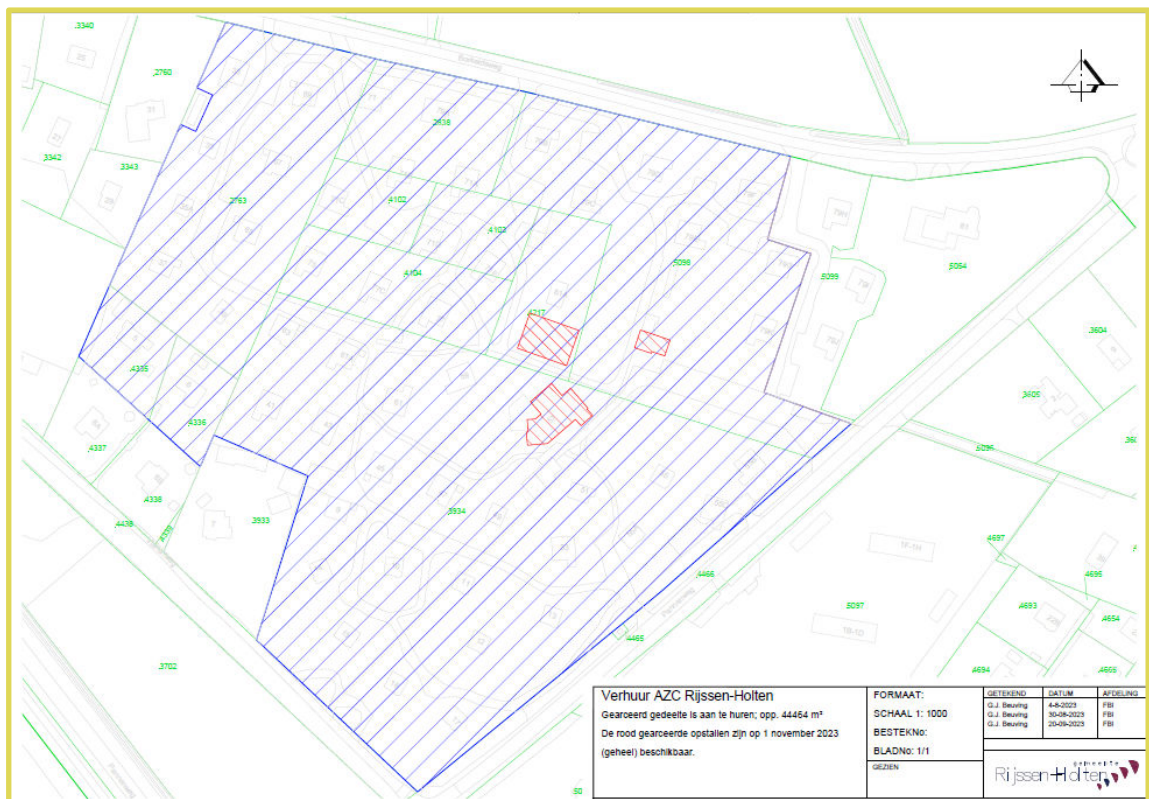
In casu is er (nog) geen sprake van een vastgestelde omgevingsvergunning. Als peildatum is gehanteerd de datum van uitbrengen van dit advies: 31 oktober 2023.

## 2. AANDUIDING PLANGEBIED

### 2.1. Kadastrale aanduiding

Het vakantiepark is kadastraal bekend als:

Gemeente	Sectie	Nummer	Oppervlakte
Holten	B	2763	6.450 m <sup>2</sup>
Holten	B	2838	2.195 m <sup>2</sup>
Holten	B	3934	19.990 m <sup>2</sup>
Holten	B	4102	1.006 m <sup>2</sup>
Holten	B	4103	1.049 m <sup>2</sup>
Holten	B	4104	2.105 m <sup>2</sup>
Holten	B	4217	1.645 m <sup>2</sup>
Holten	B	5055	10.983 m <sup>2</sup>
			<b>45.423 m<sup>2</sup></b>



Afbeelding 1: ligging plangebied.

### 2.2. Omschrijving

Uit diversie bronnen destilleert ondergetekende de navolgende omschrijving van het plangebied:

Het betreft een vakantiepark ten zuiden van Holten. Bebouwd met 50 gelijkvloerse traditioneel gebouwde recreatiebungalows en centrale voorzieningen, bestaande uit een centrumgebouw, overdekte speeltuin, recreatieruimte, openluchtzwembad (verwarmd), wasserette, opslaggebouwen en diverse recreatieve voorzieningen.

De bungalows zijn vanaf 2017 gefaseerd gerenoveerd en gemoderniseerd. De renovatie is nog niet afgerond. Renovatiewerkzaamheden bestaan uit nieuw schilderwerk (binnen en buiten) en gedeeltelijke vernieuwing van de inventaris van de bungalows. Verder zijn er verduurzamingsmaatregelen genomen, met als meest in het oog springende maatregelen

plaatsing van zonnepanelen op de voormalige tennisbaan en op het dak van de overdekte speeltuin.

Bedrijfswoning, perceel bosgrond, agrarische percelen en 5 recreatiewoningen aan de overzijde van de weg behoren niet tot het ontwikkelgebied.

## 2.3. Belendingen

De belendingen van het plangebied zijn als volgt:

<b>Noordzijde</b>	Agrarische percelen en twee vrijstaande woningen
<b>Oostzijde</b>	Borkeldsweg met daarachter vrijstaande woningen en recreatiewoningen
<b>Zuidzijde</b>	Agrarische percelen en één vrijstaande woning
<b>Westzijde</b>	Vrijstaande (burger)woningen en recreatiewoningen

## 3. PLANOLOGIE

### 3.1. Bestemmingsplan “Chw omgevingsplan buitengebied Rijssen-Holten”

Ter plaatse van het plangebied vigeert per peildatum het bestemmingsplan “Chw omgevingsplan buitengebied Rijssen-Holten”, door de raad van de gemeente Rijssen-Holten vastgesteld op 24 juni 2021.

Op basis van dit plan vigeert ter plaatse de bestemming ‘274 Verblijfsrecreatie bedrijfsmatig – Borkeldsweg 57’.



Afbeelding 2: Uittreksel kaart bestemmingsplan “Chw bestemmingsplan buitengebied Rijssen-Holten”.

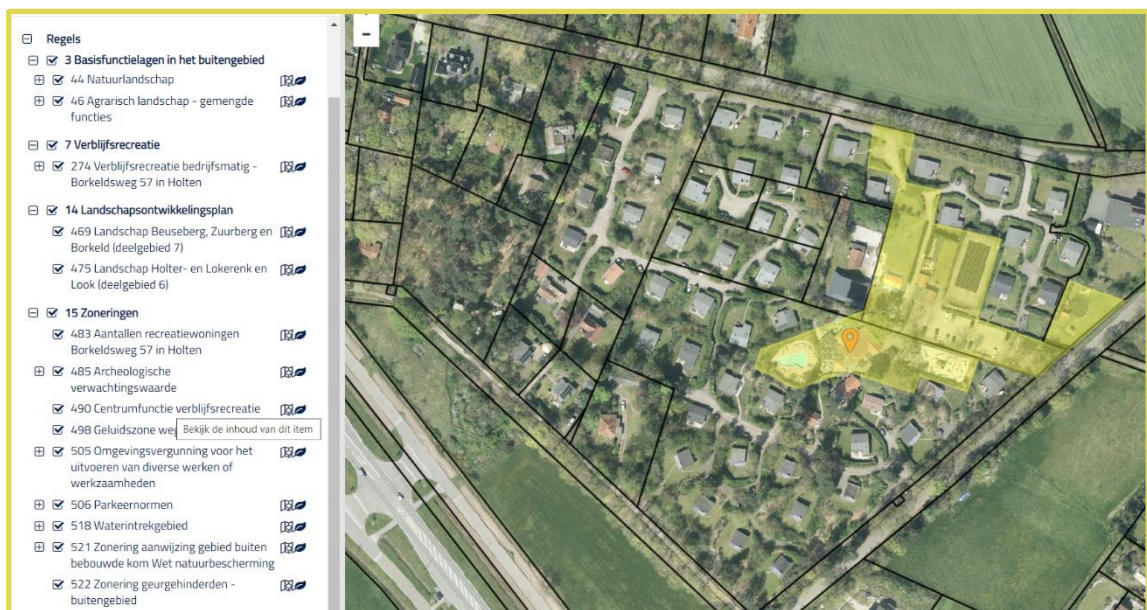
Binnen de bestemming ‘274 Verblijfsrecreatie bedrijfsmatig – Borkeldsweg 57’ is gebruik toegestaan ten behoeve van:

- recreatief (nacht)verblijf in recreatiewoningen;
- vrijstaande bijbehorende bouwwerken bij recreatiewoningen;
- bouwwerken, geen gebouw zijnde;
- vrijstaande bijbehorende bouwwerken ten behoeve van opslag van materialen voor het onderhoud van het bedrijfsmatige verblijfsrecreatieve bedrijf;

- e. horeca, detailhandel, sport- en spelvoorzieningen en sanitaire voorzieningen ten behoeve van de dienstverlening voor vakantiegasten die verblijven in een recreatief verblijfsobject;
- f. voorzieningen zoals:
  - 1. in- en uitritten, parkeerplaatsen, paden en wegen;
  - 2. groen, landschappelijke inpassing zoals tuinen of erfbeplanting;
  - 3. speelvoorzieningen;
  - 4. water;
- g. met dien verstande dat de gronden niet mogen worden beschouwd als erf.

Het begrip "recreatiewoning" is gedefinieerd als: "een verblijfsobject bestemd voor het recreatieve verblijf van recreanten die hun hoofdverblijf elders hebben en waar permanente bewoning en zelfstandige kortdurende recreatieve activiteiten zijn uitgesloten".

Verder geldt de zonerings '483 Aantallen recreatiewoningen Borkeldsweg 57' en voor een deel van het plangebied geldt de zonerings 'Centrumfunctie verblijfsrecreatie'.



Op basis van de aanduiding '483 Aantallen recreatiewoningen Borkeldsweg 57' is het aantal recreatiewoningen beperkt tot maximaal 57.

Binnen de zone 'Centrumfunctie verblijfsrecreatie' mogen centrumfuncties worden gerealiseerd.

Voor de volledige voorschriften wordt verwezen naar het bestemmingsplan, online te raadplegen via: <https://omgevingsplan-rijssen-holten.planoview.nl/vastgesteld/>

### 3.2. Afwijking bestemmingsplan

De afwijking van het bestemmingsplan zal plaatsvinden middels een omgevingsvergunning ex artikel 2.1, eerste lid, onder c van de Wabo in combinatie met artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° Wabo.

Artikel 2.1, eerste lid, onder c van de Wabo luidt:

*"Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet".*

Artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° Wabo luidt:

*“Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen”.*

De betreffende algemene maatregel van bestuur is het Besluit omgevingsrecht (hierna: “Bor”). Het betreft artikel 4, onderdeel 9 en 11 van bijlage II bij het Bor: ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

Voor die afwijking gelden voor deze notitie de navolgende uitgangspunten:

- a. Er is voornamelijk een afwijking op grond van de gebruiksregels;
- b. Voorts een beperkte uitbreiding van de bebouwing met plaatsing van tijdelijke kantoorunits op de plaats van de voormalige tennisbaan;
- c. Het afwijkende gebruik beperkt zich tot de opvang van asielzoekers c.q. de bewoning van het park door asielzoekers. Het betreft permanente bewoning. Andere vormen van maatschappelijk gebruik zoals opvang van andere doelgroepen (verslaafden, jeugdzorg) is niet toegestaan op basis van deze afwijking;
- d. De afwijking betreft een tijdelijke afwijking met een looptijd van maximaal 10 jaren zonder mogelijkheid tot verlenging;
- e. Na afloop van de afwijkingsperiode “herleeft” de vigerende recreatiebestemming.

## 4. SYSTEMATIEK

### 4.1. Planschade of nadeelcompensatie

De regeling voor tegemoetkoming in planschade ex artikel 6.1 Wro kent een limitatieve lijst met besluiten die schade kunnen veroorzaken. Op die lijst staat in lid 2, onder c: een besluit omtrent een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, c of g, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

De tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan zoals voorgestaan door opdrachtgever kan dus ten grondslag liggen aan de aanvraag om een verzoek tegemoetkoming in planschade.

De planschaderegeling is een verbijzondering van het recht op nadeelcompensatie (“het égalité-beginsel”). Het planschadestelsel gaat als bijzondere wetgeving voor de algemene wetgeving (nadeelcompensatie). Indien een planschade-aanvraag wordt afgewezen is er dus niet meer het vangnet van mogelijke nadeelcompensatie als gevolg van het besluit tot afwijking.

Onderhavige notitie gaat uit van het systeem zoals dat geldt op basis van Wro en rechtspraak. Na invoering van de Omgevingswet wordt de systematiek van planschade – en de beoordeling – anders.

### 4.2. Tijdelijke waardevermindering bij planschade

Deze notitie concentreert zich primair op waardevermindering als gevolg van het afwijkingsbesluit. In een later hoofdstuk zal tevens worden ingegaan op mogelijke inkomensschade als gevolg van de omgevingsvergunning.

De vraag ligt voor of sprake kan zijn van “tijdelijke waardevermindering” – voor de looptijd van maximaal 10 jaren – of dat waardevermindering zich alleen voor kan doen in permanente vorm.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: "de Afdeling" of "ABRS") heeft geoordeeld dat tijdelijke waardevermindering in beginsel niet voor vergoeding in aanmerking komt. Verwezen wordt naar – onder meer – ABRS 23 oktober 2013 inzake Amersfoort (ECLI:NL:RVS:2013:1621):

*"De gestelde schade bestaande uit waardedaling van de onroerende zaak is slechts tijdelijk van aard en geeft daarom in beginsel geen aanspraak op een tegemoetkoming (vergelijk onder meer de uitspraak van 18 november 2009 in zaak nr. 200809275/1/H2)."*

Ook in de recente zaak ABRS 12 juli 2023 inzake Valkenswaard (ECLI:NL:RVS:2023:2698) oordeelde de Afdeling:

*"Daar komt bij dat een voorlopige voorziening per definitie niet duurzaam is en dus geen voor tegemoetkoming in aanmerking komende waardevermindering kan veroorzaken."*

Het betrof daar een voorlopige voorziening door de voorzitter van de ABRS en dus geen goed vergelijkbare casus. Het principe dat tijdelijke maatregelen niet kunnen leiden tot vergoedbare waardevermindering lijkt echter overeind te blijven. De Afdeling overweegt in die eerder genoemde uitspraak uit 2013 echter ook:

*"Niet is gebleken dat [appellante] door de tijdelijke waardevermindering schade heeft ondervonden. Voor een verdere tegemoetkoming kan derhalve geen grond worden gevonden."*

Daarmee lijkt de Afdeling de deur wel op een kier te zetten voor vergoeding van tijdelijke waardevermindering. Dat blijkt ook uit latere uitspraken inzake grote infrastructurele werken. Het betrof daar nadeelcompensatie op basis van de Tracéwet, maar de beoordeling daarvan is ingevolge artikel 9.1.18 Invoeringswet Wro beoordeeld naar het stelsel van artikel 6.1 Wro.

Zo oordeelde de Afdeling in de zaken ABRS 25 maart 2020 inzake A2 Maastricht (ECLI:NL:RVS:2020:870), ABRS 26 augustus 2020 inzake A9 Gaasperdammerweg (ECLI:NL:RVS:2020:2051) en van wat minder recente datum ABRS 6 november 2013 inzake Schiphol (ECLI:NL:RVS:2013:1821) dat er sprake was van tijdelijke vermindering van het woongenot. Die tijdelijke vermindering van het woongenot werd op waarde gezet door voor de termijn van de overlast te rekenen met een verminderde (fictieve) huurwaarde. Opgemerkt wordt dat er in elk van die gevallen sprake was van als extreem gekwalificeerde overlast.

Ook de jurisprudentie onder artikel 49 WRO (oud) inzake planschade als gevolg van een tijdelijke vrijstelling ex artikel 17 WRO biedt aanleiding om te denken dat ook bij tijdelijke afwijking van een bestemmingsplan sprake kan zijn van vergoedbare planschade. Het betreft onder meer de twee navolgende uitspraken:

1. In ABRS 6 juni 2007 inzake Amsterdam (ECLI:NL:RVS:2007:BA6794) oordeelde de Afdeling dat er onder omstandigheden aanleiding kan zijn schade bestaande uit een tijdelijk verlies van woongenot niet ten laste van de benadeelde te laten, indien de aard, de geringe ernst en de beperkte duur van dat verlies daartoe aanleiding geven;
2. In ABRS 17 juni 2009 inzake Cranendonck (ECLI:NL:RVS:2009:BI8424) oordeelde de Afdeling dat waardederving door verkoop van een object *binnen* de termijn van een tijdelijke vrijstelling ex artikel 17 WRO moet worden gezien als permanente schade.

De "aard, geringe ernst en beperkte duur" zoals (later ook) benoemd in de uitspraak onder 1. leiden ertoe dat in de zaak ABRS 23 maart 2005 inzake Bergen de Afdeling niet toekomt aan vergoeding van schade als gevolg van een tijdelijke vrijstelling van 5 jaar voor realisatie van een asielzoekerscentrum. De Afdeling overweegt daarin:



*“Daarbij is van gewicht dat het gaat om schade bestaande uit tijdelijke vermindering van woongenot door enkel uitzichtverlies, welk verlies door appellant door de aanleg van een aarden wal en/of groenvoorziening gedeeltelijk is gecompenseerd. In aanmerking genomen de aard van de schade, de geringe ernst en de beperkte duur daarvan, moet worden geoordeeld dat de schade redelijkerwijs ten laste van [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] dient te blijven.”*

Een uitspraak waarin tijdelijke schade als gevolg van de komst van een asielzoekerscentrum wel voor vergoeding in aanmerking komt is ondergetekende op Afdelingsniveau niet bekend. Wel is er een oudere uitspraak in eerste aanleg (op rechtbankniveau) waarin dat het geval is. In de uitspraak Rechtbank 's-Hertogenbosch 17 februari 2006 inzake Schijndel (ECLI:NL:RBSHE:2006:AV2360) is voor de tijdelijke schade de jaarlijkse schade vastgesteld op 5% van de permanente waardevermindering. De waardevermindering bestond in dat geval uit een vermindering van het uitzicht en de privacy en een toename van de verkeersintensiteit.

#### Conclusie

Hoewel tijdelijke waardevermindering op grond van bovenstaande *in beginsel* niet voor vergoeding in aanmerking komt, kan er gelet op de aard, ernst en duur van de overlast toch reden zijn om de tijdelijke schade te vergoeden. De schade wordt dan berekend aan de hand van een lagere (fictieve) huurwaarde. Daarom is de tijdelijke afwijking ook opgenomen in de lijst met schadeorzaken ex artikel 6.1 Wro. Er moet dus wel sprake zijn van uitzonderlijke omstandigheden.

Daarnaast is niet uitgesloten dat de Afdeling aansluiting zoekt bij de jurisprudentie op basis van artikel 17 WRO als iemand binnen de tijdelijke periode zijn woning (gedwongen) moet verkopen. Ook dan zou de tijdelijke schade van dien aard kunnen zijn dat vergoeding in de rede ligt.

Wel moet worden bedacht dat daarvoor wel sprake moet zijn van een planologische verslechterde situatie. Of daarvan in onderhavig geval sprake is, wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 5 hierna.

## 5. PLANVERGELIJKING

### 5.1. Maximalisatie

Om te beoordelen of er sprake is van een planologische verslechtering moet er een vergelijking worden gemaakt tussen het vigerende planologische regime en het regime dat gaat gelden na afwijking op basis van een omgevingsvergunning.

Daartoe dienen de gebruiks- en bouw mogelijkheden van de planologische regimes te worden vergeleken. Daarbij is niet de feitelijke situatie van belang, maar hetgeen maximaal op grond van het oude en nieuwe planologische regime kon/kan worden gerealiseerd, ongeacht of verwezenlijking heeft plaatsgevonden (o.m. ABRS 29 februari 2012 inzake Tilburg; ECLI:NL:RVS:2012:BV7254).

Bij de beoordeling van een verzoek om tegemoetkoming in planschade als gevolg van planologische ontwikkelingen op gronden van derden, moet worden uitgegaan van de voor de aanvrager meest ongunstige invulling van de planologische mogelijkheden van die gronden. Dat kan voor de ene schadefactor, bijvoorbeeld voor de aantasting van privacy, een andere invulling zijn dan voor een andere schadefactor, bijvoorbeeld aantasting van het uitzicht (zie ABRS 3 juli 2013 inzake Oss; ECLI:NL:RVS:2013:112).

Ook voor de tussen de ontwikkeling en de (recreatie)woningen van aanvragers gelegen gronden dienen de bestemmingsvoorschriften te worden gemaximaliseerd. Zie ABRS 23 maart 2016 inzake De Fryske Marren (ECLI:NL:RVS:2016:781).

Er komt in de planvergelijking geen betekenis toe aan flexibiliteitsbepalingen als uitwerkingsplichten en wijzigings- en ontheffingsbevoegdheden. Deze bepalingen zijn in artikel 6.1, eerste lid, onder 2 Wro immers aangewezen als zelfstandige schadeoorzaak. Ook aan de flexibiliteitsbepalingen uit het oude planologische regime komt geen betekenis meer toe in de planvergelijking (ABRS van 23 januari 2013 inzake Utrechtse Heuvelrug; ECLI:NL:RVS:2013:BY9193). Zie ook – naar analogie met een uitwerkingsplicht – de uitspraak ABRS van 15 oktober 2014 inzake Geldrop-Mierlo (ECLI:NL:RVS:2014:3736).

Slechts ingeval realisering van de maximale mogelijkheden met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten, kan aanleiding bestaan om van dit uitgangspunt af te wijken (zie ABRS 29 februari 2012 inzake Tilburg; ECLI:NL:RVS:2012:BV7254). Van dit uitgangspunt wordt slechts in uitzonderlijke gevallen afgeweken.

## 5.2. Vergelijking gebruiksmogelijkheden

In casu is er geen sprake van een wijziging van de maximale bouwmogelijkheden<sup>1</sup>. Uitgangspunt is dat de opvang van asielzoekers plaatsvindt in de bestaande bebouwing c.q. dat eventuele uitbreiding plaats vindt binnen de op grond van het vigerende plan geboden bouwmogelijkheden. Aldus dient enkel een vergelijking te worden gemaakt van de maximale gebruiksmogelijkheden.

Van belang daarbij is dat enkel de ruimtelijke gevolgen van de planwijziging in de vergelijking moeten worden betrokken. Het betreft dus het *legale* gebruik. Voor zover er sprake is van illegaal gebruik, ligt een beroep op handhaving of politie voor de hand. Verwezen wordt naar onder meer ABRS 13 februari 2013 inzake Opsterland (ECLI:NL:RVS:2013:BZ1251 – illegale overlast opvang psychiatrisch patiënten) en ABRS 4 mei 2021 inzake Amsterdam (ECLI:NL:RVS:2021:954 – oneigenlijk gebruik terras).

Als gekeken wordt naar de maximale invulling van dat gebruik dan is voor omwonenden op basis van de vigerende bestemming '**Verblijfsrecreatie bedrijfsmatig**' met name overlast te verwachten op het gebied van de volgende (gebruiks)factoren:

<b>Geluid</b>	Geluiden behorende bij verblijfsrecreatie, zoals gejoel van kinderen, muziek van een recreatieteam en geluiden van groepen mensen
<b>Licht</b>	Licht vanuit de recreatiewoningen, verlichting van het park en autolichten
<b>Verkeer</b>	Verkeersbewegingen van en naar het park en op het park
<b>Privacy</b>	Eventueel zicht vanaf het park c.q. vanuit de woningen op nabij gelegen objecten

Voor het gebruik als **opvang voor asielzoekers** zijn dezelfde schadefactoren te verwachten. Wel is er sprake van nuanceverschillen, zo zal voor de factor geluid geen sprake zijn van overlast als gevolg van een recreatieteam, maar worden er wellicht wel activiteiten georganiseerd voor de asielzoekers waarbij ook enig geluid zal worden geproduceerd. Verder zullen de verkeersbewegingen naar verwachting niet toenemen. Het verkeer van en naar het park zal aan de ene kant afnemen vanwege minder wisseling van bezetting. Aan de andere kant zal er verkeer van bewoners naar winkels er meer zijn (voornamelijk per OV en fiets) en het verkeer van kantoorpersoneel en beveiliging. De verwachting van opdrachtgever is dat het aantal verkeersbewegingen afneemt.

Het gebruik door asielzoekers is meer permanent van aard dan dat van recreanten. Echter, bij maximalisatie van het gebruik is er geen sprake van een intensivering van het gebruik. Ook onder de vigerende bestemming is er bij maximalisatie immers sprake van een permanente (wisselende) bezetting.

Ook de omvang van het aantal gebruikers zal niet toenemen. Zowel in de oude als de nieuwe situatie wordt de bezetting begrensd door het aantal (recreatie)woningen, 50 heden en planologisch maximaal 57 in getal. Uitgangspunt daarbij is dat onder het nieuwe regime

<sup>1</sup> Weliswaar worden kantoorunits geplaatst ter plaatse van de voormalige tennisbaan, maar deze bebouwing past qua omvang ook binnen de bouwmogelijkheden van het vigerende bestemmingsplan.



geen grotere bezetting van de huisjes is toegestaan dan onder de recreatieve bestemming. Wel zal er sprake zijn van enkele kantoorunits. Die gebruikers waren echter bij maximalisatie van het oude regime ook (mogelijk) aanwezig bij de exploitatie van bijvoorbeeld een restaurant op het vakantiepark.

Tevens is er geen sprake van een gewijzigde algehele situering. De bebouwing verandert immers niet. De omliggende woningen blijven gelegen in een bosrijke omgeving aan de rand van Holten.

Er is in casu naar het oordeel van ondergetekende dan ook **geen** sprake van een planologische verslechtering. Bij maximalisatie van de regimes is het gebruik qua aard en omvang vergelijkbaar.

#### Bouwmogelijkheden

Ten overvloede wordt opgemerkt dat in zaken waarin geoordeeld werd dat sprake is van een vergoedbare planschade als gevolg van komst van een asielzoekerscentrum de schadefactoren samenhangen met het wijzigen van de bebouwingsvoorschriften.

Zo werd in de zaak ABRS 23 maart 2005 inzake Bergen (ECLI:NL:RVS:2005:AT1990) als schadefactoren benoemd (1) uitzichtverlies, (2) verminderde privacy en (3) toenemende verkeersdruk. Dit alles als gevolg van de *bouw* van een *nieuw* asielzoekerscentrum.

#### Ruimtelijke uitstraling en negatieve sentimenten

Voor wat betreft de ruimtelijke uitstraling van een asielzoekerscentrum en de algehele situering wordt nog gewezen op de uitspraak ABRS 23 april 2008 inzake Almelo (ECLI:NL:RVS:2008:BD0328) waarbij een bestemming voor "klooster/internaat" werd omgezet naar "asielzoekerscentrum". De Afdeling oordeelt daarover:

*"Blijkens de toelichting op het bestemmingsplan "Buitengebied, 8e herziening(95-I) (asielzoekerscentrum)" kunnen op het perceel [locatie a] ongeveer 300 asielzoekers worden ondergebracht. Ingevolge de voorheen op het perceel [locatie a] rustende bestemming "Bijzondere bebouwing Internaat (It)" waren op dat perceel niet alleen een klooster, maar bijvoorbeeld ook een jeugdinternaat en een verzorgingstehuis, al dan niet in de vorm van een open inrichting, toegestaan. Naar ter zitting door de gemeenteraad onweersproken is gesteld, liet het gebruik van dat perceel als jeugdinternaat eveneens de mogelijkheid van huisvesting van ongeveer 300 bewoners toe. De begrenzing van het bebouwingsvlak op dat perceel is bovendien niet gewijzigd. Anders dan [appellanten] hebben betoogd, is dan ook niet gebleken dat het asielzoekerscentrum een nadeliger ruimtelijke uitstraling heeft dan bijvoorbeeld een jeugdinternaat."*

Eventuele negatieve sentimenten die samenhangen met de komst van asielzoekers worden dan ook niet gewogen in de planvergelijking. Er is immers geen sprake van een ruimtelijk gevolg, maar van subjectieve (angst)gevoelens. De Afdeling is daar eerder ook duidelijk in geweest bij bijvoorbeeld wijziging van bestemmingen voor woonwagendplaatsen of begraafplaatsen. Zie ABRS 6 april 1999 inzake Lingewaal (BR 2000, p. 516 - woonwagens), ABRS 13 oktober 2010 inzake Landgraaf (ECLI:NL:RVS:2010:BO0241 – rouwkamers) en ABRS 23 augustus 2017 inzake Nederweert (ECLI:NL:RVS:2017:2253 – uitvaartcentrum).

## 6. INKOMENSSCHADE

### 6.1. Tijdelijke inkomensschade

Door opdrachtgever is verzocht om specifiek te oordelen over de vraag of misgelopen inkomsten uit verhuur van naastgelegen recreatiebungalows voor vergoeding in aanmerking komt.

In beginsel bestaan er geen belemmeringen tegen vergoeding van tijdelijke inkomensschade. Waar tijdelijke waardevermindering uiteindelijk wordt gecompenseerd

doordat een object zijn waarde na de maatregel weer "terug krijgt", geldt dat niet voor tijdelijk inkomensschade. Het inkomen kan zich na de maatregel wel herstellen, maar er blijft sprake van een tijdelijk verlies van inkomen. Ook in de jurisprudentie zijn tal van voorbeelden bekend van tijdelijke inkomensschade, wel betreft het daar met name nadeelcompensatie. Planologische maatregelen zijn – in tegenstelling tot bijvoorbeeld infrastructurele werken – immers doorgaans permanent van aard.

Vooropgesteld dient te worden dat het aan aanvragers is om een eventueel tijdelijk inkomensverlies te staven met cijfers. Het behaalde inkomen na de afwijking van het bestemmingsplan moet dan worden vergeleken met het referentie-inkomen van voor de afwijking. Vervolgens moet aannemelijk worden gemaakt dat tussen het inkomensverlies en de maatregel een causaal verband bestaat. Als er nog geen inkomensgegevens van na de maatregel beschikbaar zijn, moet het bestuursorgaan een inschatting maken van het inkomensverlies, aldus ABRS 20 september 2017 inzake Peel en Maas (ECLI:NL:RVS:2017:2553).

In casu zou de inkomensschade dan kunnen bestaan uit een verminderde huuropbrengst door een lagere huurprijs of een lagere verhuurbaarheidsgraad tijdens de afwijking. Beide aspecten lijken ondergetekende op voorhand niet aannemelijk. Verhuurbaarheid van recreatief vastgoed is met name afhankelijk van ligging nabij voorzieningen en natuur/bos en de staat van het vastgoed zelf. Die omstandigheden wijzigen niet. Ook het gebruik van het vakantiepark wijzigt in essentie niet, het bewonen van de bungalows. Enkel de groep gebruikers verandert, maar eventuele overlast valt niet onder de reikwijdte van art. 6.1 Wro.

Op voorhand acht ondergetekende de kans op een vergoedbare schade – dat wil zeggen: een schade die het normaal maatschappelijk risico overstijgt – dan ook zeer beperkt.

#### Faciliteiten park

Als er recreatiebungalows zijn van omliggende eigenaren die gebruik maken van de faciliteiten van het vakantiepark kan het zijn dat dit gebruik beëindigd wordt na wijziging van de functie van het park. Dit kan de betreffende bungalows minder aantrekkelijk maken voor verhuur.

Voor zover dit het geval is, is echter beëindiging van dat betreffende gebruiksrecht de oorzaak van de schade en *niet* de planologische wijziging c.q. de afwijking van het bestemmingsplan. De schade is dan immers een gevolg van (het opzeggen van) contractuele afspraken en niet van de planwijziging.

Verwezen wordt naar ABRS 6 juli 2011 inzake Helmond (ECLI:NL:RVS:2011:BR0494) waarin sprake was van opzegging van een huurovereenkomst in verband met realisatie van een woonwijk. De Afdeling overweegt daarover:

*"De schade die de vereniging stelt te lijden, is niet het gevolg van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan Suytkade op 31 januari 2005, maar van de opzegging van de huurovereenkomst met gelijktijdige aanzegging tot ontruiming door Gamma. Dergelijke schade komt niet voor vergoeding in aanmerking op grond van artikel 49 van de WRO, nu die bepaling slechts voorziet in een vergoeding voor zover blijkt dat schade wordt geleden ten gevolge van de bepalingen van een bestemmingsplan. Dat de huurovereenkomst is ontbonden met het oog op de ontwikkeling van een nieuwe stadswijk, ten behoeve van welke ontwikkeling ook het bestemmingsplan werd gewijzigd, maakt niet dat de schade die de vereniging stelt te lijden in een rechtstreeks verband staat met de planwijziging."*

## 6.2. Causaal verband

Als er al sprake is van inkomensschade, moet aannemelijk worden gemaakt dat deze in verband staat met de planologische wijziging. Nu geen sprake is van een planologische verslechtering (zie paragraaf 5.2.) kan er naar het oordeel van ondergetekende ook geen sprake zijn van vergoedbare planschade (waardevermindering dan wel inkomensschade).

## HOOGSTATE Taxateurs o/z en Rentmeesters B.V.

Vergelijk ABRS 2 november 2022 inzake Arnhem (ECLI:NL:RVS:2022:3138 en ECLI:NL:RVS:2022:3142). In die zaken was er sprake van – permanente – inkomensschade door huurders. De aanvraag werd afgewezen omdat er volgens het College van B&W van de gemeente Arnhem geen sprake was van een planologische verslechtering. De bebouwing die voor de schade zorgde was ook al mogelijk op grond van het oude regime.

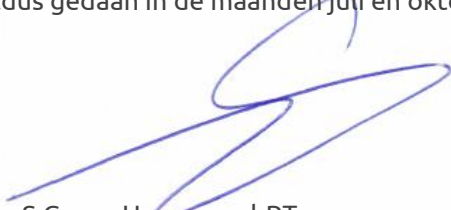
Die laatste stelling haalde het niet bij de Afdeling, maar deze uitspraken geven wel de volgorde aan. Pas als er sprake is van een planologische verslechtering, kan er sprake zijn van inkomensschade die daarmee verband houdt. Als er geen planologische verslechtering is, kan deze ook geen schade tot gevolg hebben.

Nu in casu geen sprake is van een planologische verslechtering kan er dus ook geen sprake zijn van vergoedbare schade die met de afwijking van het bestemmingsplan in een causaal verband staat.

## 7. CONCLUSIE

Op basis van bovenstaande concludeert ondergetekende dat afwijking van het bestemmingsplan ten behoeve van tijdelijke vestiging van asielzoekers naar de huidige stand van de rechtspraak en op basis van de thans beschikbare gegevens **niet** leidt tot vergoedbare planschade of nadeelcompensatie. Dat geldt zowel voor waardevermindering als inkomensschade.

Aldus gedaan in de maanden juli en oktober 2023.



mr. S.G. van Hoogmoed RT