

Achtergrondnotitie Vangnetregeling De Revelhorst: nadeelcompensatie en grondinstrumenten

27 november 2025

Samenvatting

De gemeenteraad van Zutphen heeft op 26 mei 2025 de Omgevingsvisie vastgesteld. Daarin is een zone ten (zuid) oosten van het huidige bedrijventerrein De Revelhorst aangeduid als gebied voor nieuwe bedrijvigheid. De raad heeft het college bij motie opgeroepen om onderzoek te doen naar wat er nodig is om bewoners en ondernemers in een gebied met een ontwikkelclaim een garantie te kunnen bieden dan wel te compenseren.

Nadeelcompensatie – publiekrechtelijk spoor

In het publiekrechtelijk spoor geldt de wettelijke regeling voor nadeelcompensatie. Deze regeling gaat er vanuit dat nadeel wordt vergoed door de overheid zodra sprake is van concrete en bindende besluitvorming over ruimtelijke ingrepen, bijvoorbeeld door een Omgevingsplan. Een vastgestelde Omgevingsvisie geeft geen juridische basis voor nadeelcompensatie of een regeling hiervoor. Bij nadeelcompensatie geldt overigens dat het nadeel – aldus de wetgever – deels voor eigen rekening blijft, te weten het normaal maatschappelijk risico. Daarnaast spelen er nog andere juridische vraagstukken bij nadeelcompensatie. Denk hierbij aan actieve en passieve risico-aanvaarding, vergelijking planologische regimes e.d.

Er is geen ruimte voor een gemeentelijke regeling die deze wettelijke systematiek doorkruist en bewoners en bedrijven een juridisch afdwingbaar recht op (nadeel)compensatie geeft.

Privaatrechtelijk spoor - garantie en/of aankoop

Afspraken over garantie of aankoop betreffen het privaatrechtelijke spoor. Pas aan de hand van de nog te bepalen ruimtelijke scenario's wordt duidelijk welke (extra) grondposities nodig zijn en welke privaatrechtelijke instrumenten de gemeente inzet om deze gronden beschikbaar te krijgen. Het ligt niet in de rede om daaraan voorafgaand gronden aan te kopen; het is dan namelijk nog geheel niet duidelijk of de betreffende gronden nodig zijn. Het risico is daarbij groot dat gronden en opstallen niet nodig blijken te zijn en weer met verlies moeten worden afgestoten. Als sprake is van echt schrijnende situaties kan het verdedigbaar zijn om op basis van een individuele afweging eerder tot aankoop te besluiten. Het gaat dan om uitzonderlijke en knellende situaties en om maatwerk, waarbij aankoop plaatsvindt tegen marktconforme condities en waarbij de aankoopssom niet hoger is dan de marktwaarde.

Participatie

Bij de formulering en uitwerking van ruimtelijke ambities is het zaak om in te zetten op betrokkenheid van belanghebbenden, bewoners en bedrijven en participatie een volwaardige plek te geven. Met deze inzet wordt de omgeving actief bij de verkenning en de uitwerking tot een Omgevingsplan betrokken en kan mogelijk in de plannen zoveel rekening worden gehouden met belangen.

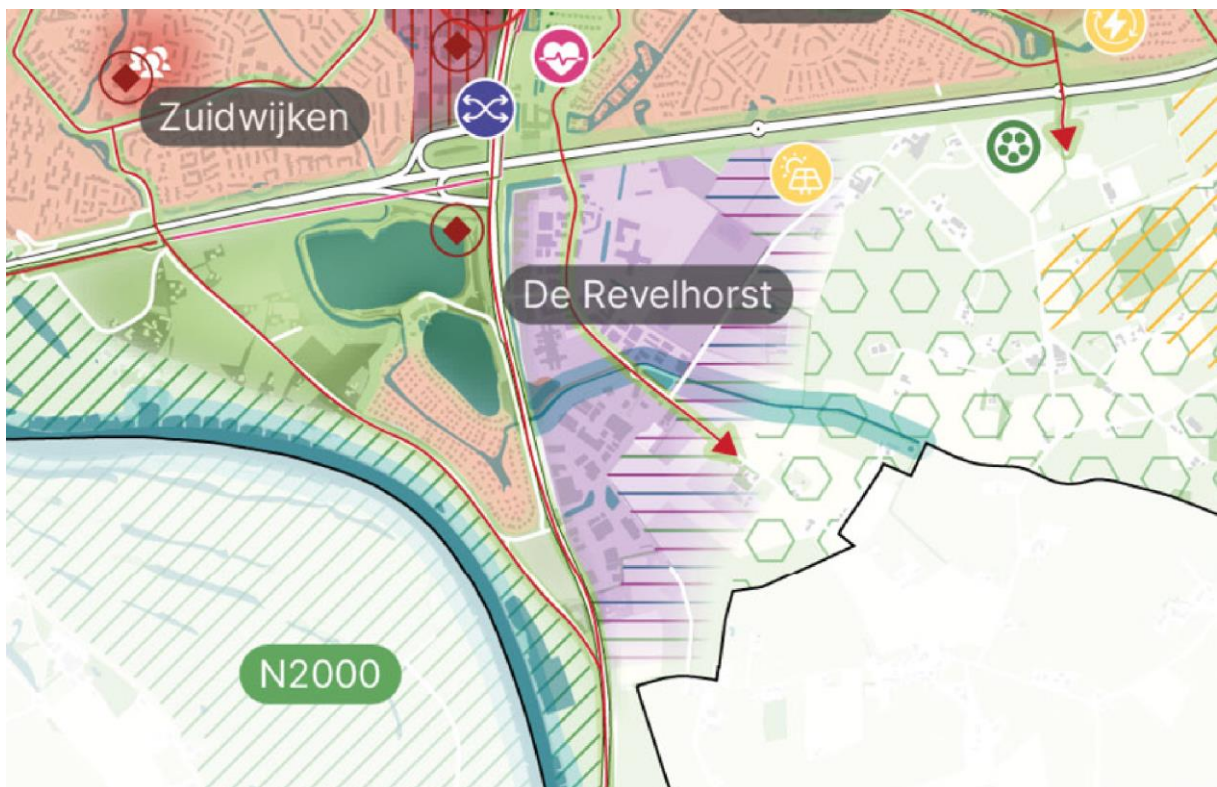
Achtergrondnotitie Vangnetregeling De Revelhorst: nadeelcompensatie en grondinstrumenten

27 november 2025

1. Inleiding

De door de gemeenteraad van Zutphen op 26 mei 2025 vastgestelde Omgevingsvisie wijst een aantal gebieden aan waar transformatie van grondgebruik en functies overwogen wordt. Het betreft daarbij zowel gebieden in stedelijk gebied als gebieden in de overgangszone naar het landelijk gebied. De Omgevingsvisie geeft zoekrichtingen weer voor de komende decennia. Het Handlingsperspectief Omgevingsvisie brengt nadere samenhang en prioritering in de uitwerking van deze zoekrichtingen.

Eén van de gebieden die in de Omgevingsvisie als mogelijk transformatiegebied is aangewezen is een zone ten (zuid) oosten van het huidige bedrijventerrein De Revelhorst. De kaart bij de Omgevingsvisie duidt deze zone aan als gebied voor nieuwe bedrijvigheid.



Uitsnede Omgevingsvisie

Bij de vaststelling van de Omgevingsvisie heeft de raad de motie "Vangnet / aankoopgarantie gemeente bij voorgenomen uitbreidingen Omgevingsvisie" aangenomen. In deze motie wordt het college verzocht om:

Achtergrondnotitie Vangnetregeling De Revelhorst: nadeelcompensatie en grondinstrumenten

27 november 2025

1. Te onderzoeken wat er juridisch en financieel nodig is om bewoners en ondernemers (eigenaren) in een gebied met een ontwikkelclaim (zoals de Revelhorst) in redelijkheid een garantie te kunnen bieden, dan wel op andere wijze te compenseren;
2. Uiterlijk 1 oktober 2025 de gemeenteraad te informeren over:
 - o de juridische grondslag van een dergelijke regeling;
 - o de wijze van communicatie richting de betrokken doelgroepen;
3. Bij die gelegenheid een Raadsvoorstel te overleggen voor de compensatie van bewoners en ondernemers;
4. De compensatie uit te voeren op basis van een onafhankelijke en gecertificeerde marktwaardetaxatie, waarbij de waarde wordt bepaald op basis van de actuele situatie *zonder* bedrijventerreinbestemming;
5. De kosten voor dit onderzoek en de voorbereidingen te dekken uit het batig saldo van de programmabegroting, jaarschijf 2024.

De nu voorliggende notitie geeft achtergrondinformatie voor discussie en besluitvorming ten aanzien van deze motie. Daarbij worden als eerste het publiekrechtelijke spoor van nadeelcompensatie en als tweede het privaatrechtelijke spoor van grondinstrumenten verkend. Waar mogelijk en relevant zijn aanbevelingen en/ of conclusies opgenomen.

2. Nadeelcompensatie – het publiekrechtelijk spoor

Transformatie van gebieden en locaties – en ruimtelijke ontwikkelingen in het algemeen – leidt tot vragen van eigenaren en inwoners. Vragen over toekomstige (on)mogelijkheden op het eigen perceel, over mogelijke toekomstige hinder, over eventuele aantasting van uitzicht en over het effect op de waarde en verkoopbaarheid van eigendommen. Voor zover dat effect van financiële aard is, kan dat positief of negatief zijn. Wat en hoe groot dat effect precies is, wordt door een groot aantal factoren bepaald. Daarbij kan gedacht worden aan de aard van de verandering, de termijn waarop deze verandering aan de orde is, en ook aan de fysieke relatie tussen het eigen perceel en de plek waar de beoogde transformatie / ontwikkeling plaatsvindt.

Voor deze situaties is het begrip nadeelcompensatie relevant. Dit begrip staat voor de regeling van schadevergoeding bij rechtmatig overheidsoptreden. Nadeelcompensatie is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht en uitgewerkt in de Omgevingswet (voorheen: 'planschade'). Nadeelcompensatie gaat - aldus de parlementaire geschiedenis – over compensatie van schade die uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico en een burger of bedrijf onevenredig zwaar treft in vergelijking tot andere burgers of bedrijven. Dit soort schade hoeft een burger of bedrijf niet of niet geheel te dragen, maar moet de overheid geheel of gedeeltelijk vergoeden.

Nadeelcompensatie – hoofdlijnen wettelijke regeling

Hoofdstuk 15.1 van de Omgevingswet biedt het wettelijk kader voor nadeelcompensatie in het ruimtelijk domein. Enkele hoofdpunten hiervan:

- Nadeelcompensatie gaat over besluiten of maatregelen die rechtstreeks werkende rechten of verplichtingen bevatten of rechtstreeks gevolgen hebben door verandering van de fysieke leefomgeving. Deze schadeveroorzakende besluiten zijn limitatief genoemd in de wet. Een Omgevingsplan, een omgevingsvergunning of een projectbesluit kwalificeren als zodanig; een

Achtergrondnotitie Vangnetregeling De Revelhorst: nadeelcompensatie en grondinstrumenten

27 november 2025

Omgevingsvisie niet.¹ **De Omgevingsvisie Zutphen biedt dus geen grondslag voor nadeelcompensatie.**

- De schade moet **redelijkerwijs zijn toe te rekenen** aan het besluit of de maatregel.
- Onderscheid wordt gemaakt tussen directe en indirecte schade. **Directe schade** is het gevolg van inperking van bestaande rechten van de eigenaar. **Indirecte schade** wordt veroorzaakt door activiteiten in de omgeving.
- Soms ontstaat er al schade door de aankondiging van een toekomstig besluit. De schade in de periode totdat het schadeveroorzakende besluit is genomen, wordt **schaduw schade** genoemd. Dat is het negatieve effect op de waarde van onroerende zaken door de voorbereiding van een besluit of activiteit. De wetgever vindt dit een normaal maatschappelijk risico, dat iedere eigenaar zelf moet dragen. De Omgevingswet voorziet dan ook niet in vergoeding van deze schaduw schade.
- **Immateriële schade**, zoals verlies van woongenot, komt evenmin voor vergoeding in aanmerking.
- Er is geen recht op schadevergoeding op grond van nadeelcompensatie als de **schadevergoeding op een andere manier is verzekerd**.
- De Omgevingswet omschrijft wanneer wel of niet sprake is van actieve of passieve risicoaanvaarding. **Actieve risicoaanvaarding** houdt in dat men bewust een risico heeft geaccepteerd, bijvoorbeeld door een woning te kopen met kennis van een nadelige planologische ontwikkeling, waardoor men geen aanspraak kan maken op nadeelcompensatie voor de daaruit voortvloeiende schade. **Passieve risicoaanvaarding** daarentegen treedt op wanneer men niet heeft ingegrepen om schade te voorkomen, terwijl de schadeveroorzakende situatie wel voorzienbaar was en er dus sprake was van verwijtbaar stilzitten.
- Voor waardedaling van een onroerende zaak bij indirecte schade (dus als gevolg van een besluit voor een andere locatie dan het eigen perceel) geldt een specifieke regeling. Bij deze schade wordt 'een deel ter grootte van vier procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade aangemerkt als behorend tot het **normale maatschappelijke risico**'. De eerste 4% waardedaling wordt dus niet vergoed.
- De **wettelijke regeling van nadeelcompensatie geldt van rechtswege** op het moment dat sprake is van een schadeveroorzakend besluit. De procedure van aanvraag en toekenning wordt, aanvullend op de wettelijke regeling, vastgelegd in een lokale regeling. In Zutphen is dat de Verordening nadeelcompensatie gemeente Zutphen 2022, die is geschreven naar en in werking is getreden tegelijk met de Omgevingswet ([Verordening nadeelcompensatie Zutphen](#)).

Conclusie:

- De wettelijke regeling van nadeelcompensatie geldt van rechtswege.

Nadeelcompensatie – ruimte voor een aanvullende gemeentelijke regeling?

Zoals hiervoor toegelicht komt volgens de wettelijke regeling een deel van de waardevermindering niet voor vergoeding in aanmerking. Bovendien komt schade niet voor vergoeding in aanmerking als er nog geen schadeveroorzakend besluit is (schaduw schade). De motie van de raad lijkt op beide punten betrekking te hebben. De vraag is of er ruimte en/ of aanleiding bestaat voor een aanvullende gemeentelijke regeling.

Compensatie normaal maatschappelijk risico

De Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties stelt over het normaal maatschappelijk risico het volgende:

¹ Overigens is op grond van artikel 15.1 lid 2 Ow een Omgevingsplan geen schadeveroorzakend besluit indien nog een omgevingsvergunning benodigd is (tekst [Omgevingswet](#)).

Achtergrondnotitie Vangnetregeling De Revelhorst: nadeelcompensatie en grondinstrumenten

27 november 2025

*'Het toekennen van nadeelcompensatie is een uitzondering op een hoofdregel. De hoofdregel is dat schade als gevolg van rechtmatig overheidshandelen in beginsel tot het normale maatschappelijke of het normale bedrijfsrisico hoort. Degene die de schade lijdt, moet die daarom dragen. Als de schade het normale maatschappelijke of bedrijfsrisico te boven gaat, komt die in aanmerking voor vergoeding. Op de schade is het zogenoemde beginsel van gelijkheid voor de publieke lasten van toepassing (ook bekend in het Frans als égalitébeginsel: égalité devant les charges publiques). Volgens dat beginsel komt alleen schade voor vergoeding in aanmerking die uitgaat boven het normale maatschappelijke of normale bedrijfsrisico ('abnormale last') en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft ('speciale last'). Aan beide voorwaarden moet worden voldaan.'*²

De toelichting op de Verordening nadeelcompensatie gemeente Zutphen 2022 verwoordt en bevestigt deze lijn van de wetgever:

*'Vooropgesteld wordt dat de overheid niet verplicht is om iedere schade die zij in de rechtmatige uitoefening van haar publieke taken veroorzaakt, in zijn geheel te vergoeden. Dat overheidsingrijpen voor sommige burgers en ondernemingen nadelige gevolgen kan hebben, is namelijk onvermijdelijk. Tot op zekere hoogte moeten deze gevolgen dus worden geaccepteerd (normaal maatschappelijk risico). Burgers die door rechtmatig overheidsoptreden schade lijden die uitgaat boven het normaal maatschappelijk risico en in vergelijking tot anderen onevenredig zwaar worden getroffen, kunnen desgevraagd schadevergoeding ontvangen. De hoogte daarvan moet in zo'n geval redelijk zijn. De schadevergoeding dekt dus niet vanzelfsprekend de volledige schade. Een deel van de schade zal altijd voor eigen rekening blijven.'*³

Een denkrichting zou kunnen zijn om een aanvullende gemeentelijke regeling vast te stellen die ziet op het overnemen van het normaal maatschappelijk risico. Een regeling waarmee ook de eerste 4% waardedaling wordt gecompenseerd.

Daarbij is allereerst de vraag van belang of er juridische ruimte bestaat om als gemeentebestuur een aanvullende regeling te treffen. De Handreiking zegt over deze vraag naar aanvullende ruimte het volgende:

*'De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat een algemene regeling voor nadeelcompensatie. De Omgevingswet bevat een bijzondere regeling die afwijkt van de Awb. Omdat de Omgevingswet een bijzondere regeling is, gaat die voor op de Awb. De regels in de Awb gelden, tenzij de Omgevingswet daarvan afwijkt.'*⁴

Ten aanzien van het normaal maatschappelijk risico stelt de Omgevingswet (bijzondere regeling) een forfait vast van 4% dat voor eigen rekening blijft. De Algemene wet bestuursrecht (algemene regeling) noemt slechts dat een vergoeding alleen wordt toegekend indien de schade uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en die een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft.

De Handreiking stelt vervolgens:

² Handreiking nadeelcompensatie Omgevingswet, Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, juni 2022, blz. 20 ([Handreiking nadeelcompensatie](#)).

³ Verordening nadeelcompensatie gemeente Zutphen 2022, algemene toelichting.

⁴ Handreiking, blz. 18.

Achtergrondnotitie Vangnetregeling De Revelhorst: nadeelcompensatie en grondinstrumenten

27 november 2025

*'De regels in de Awb zijn dwingend recht. Daarvan mag niet worden afgeweken in een (..) gemeentelijke verordening (...). Wel is aanvulling toegestaan als de bepaling niet uitputtend bedoeld is.'*⁵

Conclusie:

- De regeling in de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet ten aanzien van het niet vergoeden van het normaal maatschappelijk risico is dwingendrechtelijk van aard. Er bestaat dus geen ruimte voor een hiervan afwijkende aanvullende gemeentelijke regeling.

Compensatie schaduw schade

Zoals eerder al aangegeven kwalificeert de Omgevingsvisie niet als schadeveroorzakend besluit en kan daarmee dus niet dienen als juridische grondslag voor nadeelcompensatie. Van ruimtelijke ambities – hoe weinig concreet ook – kan wel een schaduwwerking uitgaan. Het vaststellen van de visie en het feit dat daarin gebieden zijn aangewezen waar het grondgebruik in de toekomst mogelijk wijzigt, werpt als het ware zijn schaduw vooruit. Dat kan, zeker bij projecten met een lange (bestuurlijke) voorbereidingstijd, tot onredelijke of schrijnende situaties leiden. Percelen kunnen minder waard worden en de verkoopbaarheid kan verminderen. De mogelijke verandering, en het mogelijke schadeveroorzakende besluit, hangt boven de markt en dat kan, zeker indien een eigenaar genoodzaakt is zijn woning te verkopen, bijvoorbeeld vanwege echtscheiding of overlijden, een forse belemmering betekenen. Dit wordt schaduw schade genoemd.

De wetgever heeft ervoor gekozen geen regeling te treffen voor schaduw schade; de Omgevingswet voorziet niet in vergoeding hiervan. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt onder meer dat de angst bestaat dat een mogelijkheid om schaduw schade te claimen, verlamrend zou werken voor nieuwe initiatieven. De wetgever heeft daarbij geconcludeerd dat er evenmin noodzaak is om te voorzien in compensatie van schaduw schade. Enerzijds omdat schaduw schade kan worden voorkomen door vroegtijdige participatie en anderzijds omdat uit de praktijk blijkt dat schrijnende gevallen individueel worden opgelost. De Memorie van Toelichting zegt over schaduw schade bij de voorbereiding van besluitvorming het volgende:

'Het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft via een schriftelijke vragenlijst diverse overheden gevraagd naar de aard en omvang van de hen bekende schade zaken. Daarbij is onder meer gevraagd naar het aantal gevallen van schaduw schade. Dat aantal bleek beperkt te zijn. Om een beter beeld te krijgen van de aard en omvang van de schaduw schade problematiek onder de geldende wetgeving, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties daarna diverse interviews georganiseerd met vertegenwoordigers van overheden, burgers en bedrijven, specifiek gericht op de schaduw schade problematiek. In de interviews is gevraagd naar gevallen van schaduw schade en naar de manier waarop partijen in de praktijk oplossingen bieden voor die gevallen. Uit de interviews komt naar voren dat als zich problemen voordoen, dat vooral rondom de voorbereiding van grote projecten is, omdat de voorbereidingstijd van dergelijke projecten vaak lang is. Uit de interviews komt verder naar voren dat de problematiek zich voornamelijk manifesteert in de onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen en over de verkoopbaarheid van de onroerende zaak. Bij het voorkomen van schaduw schade is een belangrijke rol weggelegd voor participatie en omgevingsmanagement door overheden en initiatiefnemers. Daarbij wordt opgemerkt dat het omgevingsmanagement en participatie de afgelopen jaren al duidelijk zijn verbeterd. Doen zich schrijnende gevallen voor, dan worden deze in de praktijk geregeld opgelost, zo kan ook uit de interviews worden geconcludeerd.

⁵ Handreiking, blz. 18.

Achtergrondnotitie Vangnetregeling De Revelhorst: nadeelcompensatie en grondinstrumenten

27 november 2025

Uit deze resultaten maakt de regering het volgende op. Schaduwschade kan vooral worden voorkomen door vroegtijdige participatie van bewoners bij projecten om de besluitvorming op hun wensen af te stemmen, door het nog verder verbeteren van (vroegtijdig) omgevingsmanagement en door snellere en betere besluitvorming. De regering acht, onder andere door deze conclusies, een generieke regeling voor het oplossen van deze schaduwshadeproblematiek niet nodig en ook niet gewenst.

(..) Als schadevergoeding mogelijk is bij de voorbereiding van besluiten, kan dat bijvoorbeeld belemmerend werken om diverse varianten van besluiten breed met de omgeving te participeren.(...)

Daarnaast levert een regeling voor schaduwshade bij de voorbereiding van besluiten diverse uitvoeringsvragen op. Uit de interviews met overheden en experts bleek dat het bij vergoeding van schaduwshade vaak lastig is om het causaal verband te bepalen tussen een besluit en de waardevermindering van een onroerende zaak. De waardevermindering is volgens diverse experts vaak afhankelijk van veel factoren, zoals de ligging van de onroerende zaak, de staat waarin een onroerende zaak verkeert, de feitelijke gebruiksmogelijkheden ervan en economische en financiële ontwikkelingen.

In navolging hiervan constateert de regering dat het ontwerpen van een generieke regeling voor de vergoeding van schaduwshade met de nodige haken en ogen is omgeven. Een dergelijke regeling lost bovendien de problematiek van schrijnende gevallen van benadeelden die te maken hebben met een onverkoopbare onroerende zaak niet op, maar voorziet alleen in een vergoeding van de waardevermindering. In de praktijk blijkt dat voor schrijnende gevallen geregeld een oplossing wordt gevonden. Benadeelden zijn daar meer mee gebaat dan met het volgen van een schadevergoedingsprocedure met een onzekere uitkomst.⁶

Dit citaat uit de Memorie van Toelichting gaat over schaduwshade bij de voorbereiding van besluitvorming. De vraag kan worden gesteld op welk moment sprake is van ‘voorbereiding van besluitvorming’. Is het vaststellen van een Omgevingsvisie wel te bestempelen als ‘voorbereiding van besluitvorming’? Of benoemt de Omgevingsvisie slechts ambities en zoekrichtingen?

Bovenop de hiervoor genoemde aspecten is ook de vraag naar geografische afbakening aan de orde. De in de Omgevingsvisie aangeduide mogelijke uitbreiding van De Revelhorst is slechts één van de ruimtelijke ambities. Zowel binnenstedelijk als in de overgangszone naar het landelijk gebied is sprake van ambities waar op enig moment sprake kan zijn van schaduwshade. Een regeling om hierin te voorzien zou dan ook voor het gehele gemeentelijke grondgebied moeten gelden en voor alle situaties waar transformatie van grondgebruik en functies op termijn misschien aan de orde is. Een geografische beperking tot alleen het gebied rondom De Revelhorst kan – juridisch gezien – niet onderbouwd worden.

Conclusie/ aanbeveling:

- Aanbeveling is om ten aanzien van het vraagstuk schaduwshade het standpunt van de wetgever te volgen. Dat houdt als conclusie in het betrekken van belanghebbenden bij de formulering en uitwerking van ruimtelijke ambities (participatie) en het waar nodig mee-oplossen van schrijnende gevallen, maar niet het vergoeden van schaduwshade.

⁶ Zie ook Kamerstukken II, 2017-18, 34986, paragraaf 2.1.2.8 memorie van toelichting Invoeringswet Omgevingswet ([Memorie van toelichting](#)).

3. Het privaatrechtelijk spoor – strategie en inzet van grondinstrumentarium

Grondstrategie, -bezit en -instrumenten

Ruimtelijke ambities kunnen niet zonder een realisatiestrategie. In zo'n strategie wordt onder meer een beargumenteerde keuze gemaakt over de rol van de gemeente. Is het de gemeente die actief ontwikkelt en realiseert / laat realiseren of wordt de ontwikkeling en de realisatie overgelaten aan de markt en faciliteert de gemeente slechts. In een actieve rol treedt de gemeente op als grondeigenaar, verwerft waar nodig percelen en ontwikkelt daarop zelf c.q. geeft deze grond weer uit aan private partijen die daarop ontwikkelen. Bij de keuze voor een faciliterende rol opereert de gemeente alleen via het publiekrechtelijke spoor en houdt zij regie via de planologische instrumenten. Sturing vanuit de eigenaarsrol is dan niet aan de orde. De grond is en blijft van de private partij en waar sprake is van publieke investeringen worden de kosten op de ontwikkelende partij verhaald. Uiteraard zijn er vele mengvormen.

Voor de ruimtelijke ambities die in de Omgevingsvisie genoemd worden moet de keuze voor een actieve dan wel faciliterende rol (of een mengvorm) nog gemaakt worden. Daarbij geldt het kader van de nota grondbeleid uit 2017. Over de rol van de gemeente op de grondmarkt is in deze nota het volgende vastgelegd:

'Wij bepalen per geval en locatie onze rol. Uitgangspunt bij het opereren op de grondmarkt is steeds een langetermijnvisie en een regisserende en faciliterende rol. (...) Van dit uitgangspunt kan alleen afgeweken worden indien een verwacht rendement (maatschappelijk en/ of financieel) de keuze voor een andere rol logischer maakt.'

*Dit betekent dat de gemeente bij gebiedsontwikkeling in beginsel kiest voor een faciliterende rol. Voor een actieve rol, bijvoorbeeld in de vorm van minnelijke grondverwerving, kavelruil of, als ultimum remedium, onteigening, is alleen ruimte indien dat vanwege verwacht maatschappelijk en/ of financieel rendement logischer is.'*⁷

De grondportefeuille van de gemeente Zutphen bestaat uit zowel binnenstedelijke percelen als percelen in het landelijk gebied. In sommige gevallen zijn deze percelen direct of op termijn uit te geven; in andere gevallen zijn deze percelen met name bedoeld en/ of geschikt om in te zetten als compensatie- of ruilgrond. De beschikbaarheid van gemeentelijk grondbezit kan realisatie van ruimtelijke ambities vergemakkelijken. Daarom is het zinvol het gemeentelijk grondbezit te betrekken bij de uitwerking van de Omgevingsvisie op gebieds- en locatieniveau.

Voor de verkrijging van grond staan de gemeente meerdere instrumenten ter beschikking. Daarbij kan gedacht worden aan (minnelijke) verwerving, kavelruil, de vestiging van een voorkeursrecht of onteigening. Deze instrumenten worden in de bijlage toegelicht. Ook voor de omgeving betekent de nadere uitwerking duidelijkheid en kan - tijdens de verkenningsfase of de uitwerking tot het Omgevingsplan - mogelijke verwerving worden opgepakt danwel in minnelijk overleg worden gekomen tot een nadeelcompensatie (in natura of geld). Dit nog los van de juridische zekerheden die de eigenaren hebben met de nadeelcompensatieregeling of de onteigeningsartikelen die in de wet zijn verankerd met een zorgvuldige procedure. Deze procedure is gekoppeld aan een Omgevingsplan of -vergunning, niet aan een Omgevingsvisie.

⁷ Nota Grondbeleid Zutphen 2017 ([Nota grondbeleid Zutphen](#)). Herziening van de nota is in 2026 voorzien.

Achtergrondnotitie Vangnetregeling De Revelhorst: nadeelcompensatie en grondinstrumenten

27 november 2025

Aanbeveling:

- Bepaal per transformatiegebied tijdig de rol van de gemeente (actief dan wel faciliterend) en werk deze uit in een grondstrategie. Naast de keuze t.a.v. de rol van de gemeente brengt deze grondstrategie het grondbezit van de gemeente in dat gebied in beeld en beschrijft het de inzet van de grondinstrumenten. Grondstrategie en grondbezit zijn belangrijke elementen bij het opstellen van en besluiten over ontwikkelscenario's. Uiteraard in combinatie met ruimtelijke, landschappelijke en economische aspecten en een financiële haalbaarheidsanalyse.

Grondverwerving – kansen en schrijnende gevallen

Het moment waarop gestart wordt met grondverwerving voor een beoogde ruimtelijke ontwikkeling wordt bepaald in de grondstrategie. Dat moment is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder de zekerheid/ waarschijnlijkheid van de beoogde ontwikkeling en de termijn waarop grond benodigd is, maar ook de kosten en risico's van eventuele verwerving spelen een rol.

Als grond wordt verworven terwijl een mogelijke ruimtelijke ontwikkeling nog niet uitgekristalliseerd is, bestaat het risico dat deze grond uiteindelijk niet bruikbaar blijkt te zijn. Indien het om agrarisch gebruik gaat kan dat risico in het algemeen worden opgevangen. Tegenover de rentekosten van de aankoop staan dan de opbrengsten van verpachting aan agrarische ondernemers. Bij grond met een opstal, zoals woningen of bedrijven, is het risico voor de gemeente aanzienlijk groter. Voortgezet gebruik als vorm van leegstandsbeheer is niet altijd mogelijk. En ook een rendabele herbestemming is, zeker in het buitengebied, niet altijd haalbaar. Het is dan een reëel scenario dat objecten met verlies moeten worden afgestoten of moeten worden beheerd zonder een gunstig perspectief op langere termijn.

De verwerving van grond vereist maatwerk en, indien ook sprake is van opstallen, enige terughoudendheid; een generieke of algemene regeling past daar niet bij. Hetzelfde geldt voor aankoop- of waardegaranties. Elke onroerende zaak is anders, omstandigheden zijn verschillend en steeds is een individuele beoordeling, inschatting van kansen en risico's en (bestuurlijke) afweging vereist.

Die individuele beoordeling, inschatting en afweging vindt plaats als zich kansen op de grondmarkt aandienen. Als sprake is van schrijnende gevallen vindt oplossingsgericht maatwerk plaats. De gemeente heeft dan een maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Conclusie/aanbeveling:

- De verwerving van grond voor een ruimtelijke ambitie die (nog) niet concreet is, vraagt steeds om een individuele beoordeling, risico-inschatting en afweging. Voor een generieke regeling, ook in de zin van garanties, is geen plaats. Marktkansen worden op individuele basis beoordeeld. Bij schrijnende gevallen kiest de gemeente voor oplossingsgericht maatwerk voor alle ontwikkelgebieden die in de Omgevingsvisie zijn aangegeven.

Zutphen, november 2025

Achtergrondnotitie Vangnetregeling De Revelhorst: nadeelcompensatie en grondinstrumenten

27 november 2025

Bijlage Grondinstrumenten

Minnelijke verwerving

Bij minnelijke verwerving is sprake van een vrijwillige transactie. Gemeente en wederpartij onderhandelen en contracteren op basis van gelijkwaardigheid.

Met begrippen als projectmatig, anticiperend of strategisch aankopen wordt onderscheid gemaakt in doel en tijdhorizon van de verwerving:

- Projectmatige en anticiperende aankopen zijn gericht op de verkrijging van gronden die voor een ruimtelijke ontwikkeling concreet op korte of langere termijn benodigd zijn.
- Strategische aankopen kunnen daarnaast gericht zijn op de verkrijging van compensatie- / ruilgronden, die in de toekomst mogelijk ingezet kunnen worden om ruimtelijke ontwikkelingen op andere plekken mogelijk te maken. Met deze gronden ontstaat flexibiliteit en schuifruimte of kan een grondcarrousel worden georganiseerd. Strategische aankopen leiden tot grondbezit waarbij tijdelijk beheer een aandachtspunt is. Bovendien bestaat het risico dat gronden uiteindelijk niet bruikbaar blijken te zijn en met verlies moeten worden afgestoten. Binnen de gemeente Zutphen is de Reserve strategische aankopen beschikbaar. Deze reserve kan worden gebruikt als voorfinanciering van strategische aankopen. Indien deze gronden daadwerkelijk worden ingezet voor transformatie en/of uitbreiding worden deze overgeheveld naar de grondexploitatie.

Stedelijke kavelruil

Naast kavelruil in het landelijk gebied kent de Omgevingswet sinds 2024 het instrument 'stedelijke kavelruil'. Essentie van kavelruil is dat sprake moet zijn van tenminste drie partijen die ieder onroerende zaken inbrengen, deze samenvoegen en vervolgens met elkaar een herverkaveling overeenkomen. Het instrument is bijvoorbeeld inzetbaar als versnippering van eigendommen en onlogische erfgronden een belemmering zijn voor herstructurering en gebiedsontwikkeling. De inzet van het kavelruilinstrument is niet afdwingbaar. De gemeente kan dit instrument alleen inzetten indien de gemeente eigenaar is van onroerende zaken die in de kavelruil worden betrokken.

Ten opzichte van reguliere aan-en verkooptransacties tussen partijen biedt het instrument van stedelijke kavelruil het (efficiency) voordeel dat in één overeenkomst meerdere transacties tussen meerdere partijen kunnen worden vastgelegd. Daarnaast is wettelijk geregeld dat de kavelruilovereenkomst wordt geregistreerd in de openbare registers. Hiermee wordt bereikt dat de overeenkomst derdenwerking heeft, ook voordat deze notarieel is gepasseerd.

Voorkeursrecht

De regeling uit de voormalige Wet voorkeursrecht gemeenten is per 2024 in gewijzigde vorm opgenomen in de Omgevingswet. In tegenstelling tot de onteigening is het voorkeursrecht een passief instrument. Het voorkeursrecht verplicht de grondeigenaar niet tot verkoop, maar beperkt wel de overdraagbaarheid van de onroerende zaak. De gemeenteraad kan een voorkeursrecht vestigen op een onroerende zaak indien daaraan in een Omgevingsvisie, Programma of Omgevingsplan een niet-agrarische functie is toegedeeld of toegedacht en waarvan het huidige gebruik afwijkt van die functie. Het door de raad gevestigde voorkeursrecht geldt drie jaar indien het gebaseerd is op Omgevingsvisie of Programma en vijf jaar indien het gebaseerd is op een Omgevingsplan (eenmaal te verlengen met vijf jaar).

Voorafgaand aan de vestiging door de raad kan het college een voorlopig voorkeursrecht vestigen. Het door het college gevestigde voorkeursrecht moet binnen drie maanden zijn opgevolgd door een raadsbesluit, waarbij de raad het voorkeursrecht oplegt, gebaseerd op de voorkeursrechtbeschikking van het college, een Omgevingsvisie, Programma of Omgevingsplan.

Achtergrondnotitie Vangnetregeling De Revelhorst: nadeelcompensatie en grondinstrumenten

27 november 2025

Essentie van het instrument is dat als een eigenaar of zakelijk gerechtigde een onroerende zaak waarop een voorkeursrecht is gevestigd wil vervreemden, deze zaak eerst moet aanbieden aan de gemeente. Er zijn enkele uitzonderingen op dit vervreemdingsverbod, waarbij de eigenaar niet eerst hoeft aan te bieden aan de gemeente. De belangrijkste uitzondering is vervreemding aan echtgenoot of bloed- of aanverwanten.

Binnen 6 weken na ontvangst van de uitnodiging tot onderhandeling moet het bevoegd gezag beslissen of in beginsel de bereidheid bestaat om tot aankoop over te gaan. Bij een negatief besluit of bij verloop van deze termijn, is de eigenaar gedurende drie jaar vrij om aan derden te vervreemden. Het voorkeursrecht blijft voor een eventuele nieuwe eigenaar wel gelden. Indien de gemeente een positief besluit neemt, moet onderhandeld worden over de prijs en andere voorwaarden. Daarbij gelden strikte termijnen en kan de eigenaar de gemeente ook verzoeken om een prijsvaststellingsprocedure bij de rechtbank starten. Deze procedure kan leiden tot een verplichting tot aankoop door de gemeente.

De inzet van het voorkeursrecht vraagt dus een planning die nauw is afgestemd met de beoogde gebiedsontwikkeling en de voortgang van de planologische instrumenten. Daarnaast heeft het vestigen van een gemeentelijk voorkeursrecht alleen zin als ook de bereidheid bestaat om onroerende zaken aan te kopen indien deze worden aangeboden. Daarbij moeten steeds kansen en risico's worden afgewogen. De gemeente Zutphen is vooralsnog niet overgegaan tot het vestigen van een voorkeursrecht op gebieden of locaties waar mogelijk een ruimtelijke ontwikkeling is voorzien. Indien de gemeente Zutphen het voorkeursrecht went toe te passen dient telkens onderzocht te worden welke grondslag hiervoor gebruikt kan worden.

Onteigening

De gemeenteraad kan tot onteigening besluiten. De regeling hiervoor is vastgelegd in de Omgevingswet. Onteigenen heeft een dwingend karakter en vereist een onteigeningsbelang. Hiervan is sprake als de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer voortvloeit uit een Omgevingsplan, een omgevingsvergunning of een projectbesluit. Onteigening is daarnaast een ultimum remedium; onteigening moet noodzakelijk en urgent zijn. De noodzaak tot onteigening ontbreekt als de eigenaar een beroep op zelfrealisatie kan doen. Bij onteigening komt de onteigende in aanmerking voor volledige schadeloosstelling.
