

Vergaderjaar 2003–2004

29 490

Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (planschadevergoedingsovereenkomsten)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel is aangekondigd in mijn brief aan de Tweede Kamer van 29 september 2003 met betrekking tot Acties verhoging woningproductie¹. Het wetsvoorstel strekt ertoe de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) zo spoedig mogelijk te wijzigen om te voorzien in de mogelijkheid voor een gemeente om met een verzoeker van een wijziging van het planologische regiem ten behoeve van de verwezenlijking van een project (in het vervolg verzoeker genoemd) een planschadevergoedingsovereenkomst te sluiten.

Dit wetsvoorstel houdt rechtstreeks verband met de uitspraak van 2 mei 2003 van de Hoge Raad in de zaak Nunspeet². In dat arrest, verder aan te duiden als Nunspeet-arrest, oordeelde de Hoge Raad dat een beding in een overeenkomst tussen een gemeente en een belanghebbende – inhoudende dat de belanghebbende, in ruil voor de medewerking van de gemeente aan wijziging van het planologische regiem, de eventuele aansprakelijkheid voor planschadevergoedingen van de gemeente overneemt – niet rechtsgeldig is. Die uitspraak kan ingrijpende gevolgen hebben voor de bouwpraktijk, want zij kan ertoe leiden dat gemeenten planologische medewerking aan bouwactiviteiten weigeren, omdat zij geen verhaalsmogelijkheid voor de kosten van planschade kunnen overeenkomen met de verzoeker van wijziging van het planologische regiem. Een dergelijke opstelling van gemeenten veroorzaakt vertraging van de (woning)bouwproductie en van allerlei andere economische activiteiten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkelingsmaatschappijen (NEPROM) en het NVB Vereniging voor Ontwikkelaars & Bouwondernemers hebben bij hun brief van 22 juli 2003 indringend op deze mogelijke consequenties gewezen en om spoedwetgeving op dit punt gevraagd.

In het hoofdlijnenakkoord³ wordt – in relatie tot het over de gehele linie teruglopende bouwvolume – gesproken over bijdragen door het kabinet aan het verhogen daarvan door mogelijke belemmeringen weg te nemen. Ter uitvoering van die passage van het hoofdlijnenakkoord heeft de regering besloten tegemoet te komen aan het dringende verzoek van de VNG, de NEPROM en het NVB en het onderhavige wetsvoorstel voorbereid. Het streven is, dit wetsvoorstel na de zomer van 2004 in werking te laten treden.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 3.

² HR 2 mei 2003, BR 2003, p. 583; NJ 2003, 485; JB 2003, 120.

³ Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19.

Noodzaak wijziging WRO

Bezien is of indiening van een zelfstandig wetsvoorstel werkelijk onontkoombaar is.

Overwogen is of het wetsvoorstel grondexploitatie versneld in procedure kan worden gebracht. In dat wetsvoorstel gaat het om het verschaffen van wettelijke instrumenten aan de gemeente die het mogelijk maken op een zorgvuldige, rechtvaardige en efficiënte wijze locaties en gebieden te ontwikkelen. Het in rekening brengen van schadevergoedingen door de gemeente bij de verzoeker van wijziging van het planologische regiem, is onderdeel van de voor te stellen wettelijke maatregelen. Die optie biedt evenwel geen uitkomst. Dat wetsvoorstel kan – vanwege de complexiteit ervan – niet eerder in werking treden treden dan gelijktijdig met en als onderdeel van de nieuwe Wro, rond de jaarwisseling van 2005/2006. Nu de voorgenomen regelgeving onvoldoende mogelijkheid biedt voor wetgeving als hier geboden, resteert slechts het met spoed wijzigen van de huidige WRO.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt daarom voorzien in opnemings in de planschaderegeling van de huidige WRO van de hiervoor aangeduide mogelijkheid voor een gemeente om een planschadevergoedingsovereenkomst te sluiten.

Regeling planschadevergoedingsovereenkomst

Het Nunspeet-arrest van de Hoge Raad vereist een wettelijke regeling die het de gemeente mogelijk maakt te contracteren over afwenteling van haar planschadevergoedingsverplichting, voor gevallen waarin een planherziening in overwegende mate een particulier belang dient en gehele of gedeeltelijke afwenteling op zichzelf redelijk zou kunnen zijn.

Bij de keuze om bij de wijziging van de huidige WRO de gewenste wettelijke voorziening te zoeken in de sfeer en binnen het kader van het schadevergoedingsartikel 49 – en wel via het opnemen van het nieuwe artikel 49a – hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld.

In de afgelopen jaren zijn regelmatig overeenkomsten gesloten tussen gemeenten en private (rechts-)personen, waarbij de laatstgenoemden zich verbonden tot het financieel compenseren van de gemeente indien de gemeente aan derden planschade zou moeten vergoeden die het gevolg is van de planologische medewerking. Dergelijke overeenkomsten werden met name aangegaan indien:

- a) het initiatief voor een bestemmingsplanwijziging of vrijstelling bij een ander dan de gemeente lag;
- b) indien de private belangen groter werden geoordeeld dan de algemene belangen die met de medewerking aan de planologische wijziging waren gediend;
- c) de schadeplichtige op een evenwichtige wijze werd betrokken bij de beoordeling van de potentiële schadeclaims in de bestuurlijke fase van de totstandkoming van het desbetreffende bestemmingsplan of van de wijziging daarvan.

De gemeente heeft de publieke taak om vanuit het algemene belang van een goede ruimtelijke ordening een afweging te maken van alle betrokken ruimtelijk relevante belangen; de financiële en economische uitvoerbaarheid is een onderdeel van die afweging. De mogelijkheid van het treffen van een planschadevergoedingsovereenkomst zal dus niet tot gevolg kunnen hebben dat gemeenten principieel anders dan in het verleden met verzoeken om wijziging van het planologische regiem om zullen gaan.

Artikel 49 gaat uit van de zelfstandige ruimtelijke afwegingsverantwoordelijkheid van de gemeente, waarin de publieke taak en de maatschappelijke lasten voor de gelaedeerden zijn verdisconteerd. Er kan sprake zijn van (netto)schade die uitkomt boven de financiële nadelen die behoren tot het maatschappelijke risico dat elke burger behoort te dragen.

Deze netto-schade – die de gelaedeerde redelijkerwijs dus niet meer hoeft te dragen – vormt het kader waarbinnen het deel van de planschadevergoeding zou dienen te blijven dat de gemeente door middel van de overeenkomst in rekening zou kunnen brengen bij de verzoeker. Deze begrenzing wordt thans door de bestuursrechter in zijn jurisprudentie aangaande de toepassing van artikel 49 nader zichtbaar gemaakt. In artikel 49a is de mogelijkheid voor de gemeente gecreëerd tot het sluiten van een plan-schadevergoedingsovereenkomst met de verzoeker. Wanneer de planologische wijziging mede aspecten van het algemene belang dient, zullen partijen bij hun overeenkomst een afspraak tot verdeling van de planschadecosten maken, en zullen deze derhalve niet uitsluitend voor rekening van de verzoeker komen.

Bij het vormgeven van de wettelijke basis heeft de positie van de verzoeker, in het bijzonder zijn behoefte aan rechtszekerheid en rechtsbescherming, geleid tot een versterking van zijn rol in het proces van de schadevaststelling, door hem als belanghebbende in dat proces aan te merken.

Ook in de overeenkomst kunnen ter versterking van de rechtspositie van de verzoeker nadere regelingen worden getroffen over aspecten van de te volgen kostenverhaalsprocedure tussen de gemeente en de verzoeker. Zo kunnen afspraken worden gemaakt over de finale uitleg van bepaalde aspecten van de overeenkomst, bijvoorbeeld over het vragen van een bindend advies of de inschakeling van een arbiter, of de aanwijzing van een specifieke rechtbank – in afwijking van de relatieve bevoegdheidsregels – voor de beslissing van geschillen over die uitleg. Verder kan worden gedacht aan het maken van afspraken over het inschakelen van een onafhankelijke schadebeoordelingscommissie en over het opnemen van de mogelijkheid van contra-expertise wanneer de gemeente wil afwijken van het advies van de schadecommissie.

Het is aan de gemeenteraad om uit hoofde van zijn zelfstandige verantwoordelijkheid te beoordelen of het wenselijk is – eventueel in aanvulling op reeds bestaande bepalingen – in zijn planschade-procedureverordeningen verdere regels over een en ander te stellen.

Rechtsbescherming

In het verlengde van het voorafgaande is belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel de in het tweede lid van artikel 49a opgenomen voorziening voor de verzoeker. Hij is van rechtswege belanghebbende bij de beslissing op verzoeken om planschade ex artikel 49 met betrekking tot het op zijn verzoek genomen besluit tot planherziening of ontheffing ten behoeve van de verwezenlijking van een project. Dat betekent dat wordt voldaan aan de belangrijkste eis, zoals die door de Hoge Raad is geformuleerd in zijn Nunspeet-arrest. De verzoeker is nu immers rechtstreeks betrokken in de procedure tot vaststelling van de planschadevergoeding door het college van burgemeester en wethouders en bij een eventueel daarop volgende bestuursrechtelijke procedure.

Het belang van het bestaan van de laatstgenoemde beroepsmogelijkheid is vooral, dat in het voortraject met de belangen van de verzoeker rekening wordt gehouden. Daarna is het vooral het werk van de onafhankelijke deskundige schadebeoordelingscommissie dat de inhoud van het uiteindelijke besluit pleegt te bepalen.

Bestuurlijke en administratieve lasten

Het scheppen van een wettelijke mogelijkheid voor de colleges van burgemeester en wethouders om met een verzoeker een planschadevergoedingsovereenkomst te sluiten vergroot formeel weliswaar de bestuurlijke lasten, maar bestendigt materiëel de bestaande praktijk en is geschied op

dringend verzoek van de gemeenten, bedrijven en instellingen zelf. Het wordt aan partijen overgelaten van die mogelijkheid gebruik te maken. Dit wetsvoorstel gaat niet gepaard met een verhoging van de administratieve lasten voor de indienende burgers, bedrijven en instellingen.

Uitvoerings- en handhavingsaspecten

Aan het wetsvoorstel zijn geen handhavingsaspecten verbonden. Van uitvoering in de strikte zin des woords is geen sprake.

Lasten voor de rechterlijke macht

Naar verwachting zal het aantal artikel 49-zaken niet belangrijk toenemen als gevolg van het aanmerken van de verzoeker als belanghebbende in die procedure. De deskundigheid van de bij planschadevergoedingsprocedures ingeschakelde onafhankelijke schadebeoordelingscommissie staat er borg voor dat de huidige praktijk wordt voortgezet. Dat betekent dat de rol van burgemeester en wethouders betrekkelijk afstandelijk kan zijn. In de voorprocedure kan de verzoeker alles naar voren brengen dat naar zijn mening van belang is.

Ook valt geen belangrijke toename van inschakeling van de burgerlijke rechter te verwachten. Veelal zijn de betrokken partijen professioneel bij bouwprojecten betrokken, en zullen de overeenkomsten veel standaardbepalingen bevatten.

Doordat de inhoud van de overeenkomsten naar verwachting zal zijn gerelateerd aan hetgeen in de artikel 49-procedure zal worden beslist, zal de burgerlijke rechter zich niet behoeven te buigen over de hoogte van de toegekende schadevergoedingen. In dat opzicht heeft de burgerlijke rechter rekening te houden met de formele rechtskracht van de uitspraken van de bestuursrechter.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In het eerste lid is tot uitdrukking gebracht dat het sluiten van overeenkomsten over het voor rekening van de verzoeker (initiatiefnemer) brengen van planschadevergoedingen bedoeld is voor de gevallen waarin een dergelijk verzoek betrekking heeft op de verwezenlijking van een project. Daarmee is aansluiting gezocht bij de terminologie die ook te vinden is in andere onderdelen van de WRO, in het bijzonder artikel 19 (zelfstandige projectprocedure) en hoofdstuk Va (Projectcoördinatie). Het begrip project is derhalve niet scherp omljnd. Met deze aanduiding is beoogd tot uitdrukking te brengen dat contracten als hier aan de orde met name betrekking kunnen hebben op concrete plannen van de verzoeker voor een ander gebruik van de grond dan waarvoor het geldende bestemmingsplan, zonder nadere besluitvorming, ruimte biedt. Anders gezegd, bijvoorbeeld een verzoek aan de gemeenteraad om in alle bestemmingsplannen die op het buitengebied betrekking hebben een verbodsbepaling met betrekking een bepaalde concrete vorm van gebruik op te nemen, wordt daar niet mee bedoeld. Het is evenmin de bedoeling dat een verzoeker wordt aangeslagen voor vergoeding van schade die met het project zelf geen enkele relatie heeft.

Alhoewel dat in het eerste lid van het nieuwe artikel 49a niet tot uitdrukking is gebracht, ligt het voor de hand dat de planschadevergoedingsovereenkomst in de meeste gevallen wordt gesloten voordat op het verzoek wordt beslist. Dat betekent dat burgemeester en wethouders bij hun afweging van alle bij het nemen van het besluit betrokken belangen, waaronder ook het algemeen belang steeds is begrepen, met het bestaan van de overeenkomst rekening kunnen houden. Met de bepaling wordt echter

niet onmogelijk gemaakt dat ook na het nemen van het besluit nog een overeenkomst wordt gesloten.

In de overeenkomst kunnen burgemeester en wethouders en de verzoeker alle zaken aan de orde stellen en regelen die zij wenselijk achten, voorzover die niet in strijd komen met de wet. Daarbij moet dan aan het Burgerlijk Wetboek worden gedacht, maar in het bijzonder ook aan de WRO. In de overeenkomst kunnen partijen bijvoorbeeld aangeven op welke wijze burgemeester en wethouders de verzoeker vooraf zullen kennen in de afdoening van planschadeaanvragen, welk gedeelte van door burgemeester en wethouders gehonoreerde planschadeclaims voor rekening van verzoeker komt, en andere procedurele en inhoudelijke afspraken. Een en ander – het wordt hier nog eens herhaald – voorzover daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de toepassing van artikel 49 zelf. Tenslotte kunnen partijen in de overeenkomst aangeven of zij geschillen omtrent de uitvoering daarvan opdragen aan een instantie die bindend advies zal afgeven, dan wel een voorziening opnemen over de relatieve bevoegdheid van de rechter die over ontstane geschillen zal oordelen. In het eerste lid is nog een uitzondering geformuleerd voor verzoeken tot het wegnemen van planologische belemmeringen afkomstig van andere openbare lichamen, zoals deze zijn neergelegd in de artikelen 31a en 31b van de WRO. De voorgestelde regeling vormt in feite een aanvulling op de genoemde artikelen, voor de gevallen dat een verzoek niet van een openbaar lichaam afkomstig is.

In het tweede lid is bepaald dat de verzoeker die partij is bij een overeenkomst als in het eerste lid bedoeld, belanghebbende is bij beschikkingen die worden genomen op aanvragen om planschadevergoeding die het gevolg zijn van het (positieve) besluit op diens verzoek om de planologische belemmering weg te nemen. Hiermee is bedoeld de verzoeker als belanghebbende in de zin van artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht aan te merken en daarmee als beroepsgerechtigde op grond van dat artikel. Dat betekent dat de verzoeker rechtsbescherming bij de bestuursrechter geniet met betrekking tot hetgeen burgemeester en wethouders verrichten ter uitvoering van artikel 49, hetgeen in de praktijk in de meeste gevallen medebepalend zal zijn voor de gevolgen van de gesloten overeenkomst.

Artikel II

Gebruik is gemaakt van de mogelijkheid die artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet biedt, om af te wijken van de inwerkingtredingsregeling, neergelegd in de artikelen 12 en 13 van die wet. De reden daarvoor is gevonden in de dringende behoefte die in de praktijk blijkt te bestaan aan de voorgestelde regeling, die een dreigende belemmering van de woningproductie tengevolge van de afwachtende houding van betrokkenen zal voorkomen. Het wetsvoorstel wordt door velen in de bouwwereld beschouwd als een reparatie van vermeend geldend recht.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker