

Vergaderjaar 2003–2004

29 490

Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (planschadevergoedingsovereenkomsten)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 februari 2004 en het nader rapport d.d. 23 maart 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 11 december 2003, no.03.005170, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (planschadevergoedingsovereenkomsten), met memorie van toelichting.

In aanvulling op de regeling van planschadevergoeding in de Wet op de Ruimtelijke Ordening voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid voor een gemeentebestuur om met een «verzoeker» die om een wijziging van een bestemmingsplan of vrijstelling van voorschriften van een bestemmingsplan verzoekt een overeenkomst te sluiten met betrekking tot het verhaal van de uit die wijziging voortvloeiende planschadevergoedingen (hierna: planschadevergoedingsovereenkomst).

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar plaatst daarbij een opmerking over de opzet en de reikwijdte van de voorgestelde regeling. Hij is van oordeel dat het besluit in verband daarmee aanpassing behoeft.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 december 2003, nr. 03.005170, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 februari 2004, nr. W08.03.0517/V, bied ik U hierbij aan.

1. Het wetsvoorstel bouwt voort op de bestaande praktijk van de privaatrechtelijke planschadevergoedingsovereenkomst door aan de gemeentebesturen de bevoegdheid te geven met degene die verzoekt om planwijziging een dergelijke overeenkomst te sluiten. De Raad wil echter wijzen op een eventuele andere, publiekrechtelijke benadering van het verhaal van planschadevergoeding. In deze benadering zou moeten worden voorzien in de bevoegdheid van het gemeentebestuur om in hetzelfde besluit waarbij de planwijziging wordt vastgesteld de mogelijkheid van verhaal van door de gemeente te betalen planschadevergoeding op te nemen. Indien het gemeentebestuur in een voorkomend geval van deze mogelijkheid gebruik wil maken, zal dit bij afzonderlijk besluit moeten geschieden. Tegen een zodanig besluit staat dan beroep open bij de bestuursrechter, naast de mogelijkheid om

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

beroep in te stellen tegen het planvoorschrift dat voorziet in de mogelijkheid van verhaal. In deze benadering zou de rechtsbescherming zich geheel kunnen afspelen in de publiekrechtelijke sfeer.

De Raad adviseert de hiervoor beschreven benadering nader te onderzoeken en het wetsvoorstel zonnodig aan te passen.

1. Door mij zijn de voor- en nadelen van de publiekrechtelijke benadering, welke de Raad in overweging geeft, onderzocht. Uit dat onderzoek is gebleken dat aan deze benadering zeker positief te waarden aspecten zijn verbonden. De gelijkwaardigheid van de betrokken partijen – initiatiefnemer en gemeente – is beter verzekerd, de procedure is zeer zorgvuldig en de rechtsbescherming van de initiatiefnemer is in alle fasen van het proces verzekerd. Er zijn aan deze benadering echter ook minder aantrekkelijke kanten. Voor een deel zijn dit de negatieve uitvloeisels van de hiervoor genoemde positieve aspecten. Ik noem in de eerste plaats als schaduwzijde van de grotere waarborg van gelijkwaardigheid de relatief grotere onzekerheid die voor de gemeente blijft bestaan met betrekking tot de economische uitvoerbaarheid van de planologische wijziging. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de gemeente zich terughoudender ten aanzien van het initiatief opstelt dan onder vigeur van de regeling in het ontwerp-wetsvoorstel. Daarnaast is de verwachting dat aan deze aanpak een grotere belasting voor het bestuurlijk en rechterlijk apparaat verbonden is. Het lijkt erop dat in het publiekrechtelijk alternatief het aantal rechtsbeschermingsmomenten toeneemt van één – tegen het artikel 49 WRO-besluit zelf – naar drie. Indien, zoals de Raad voorstelt, zou worden voorzien in de bevoegdheid van het gemeentebestuur om in hetzelfde besluit waarbij de planwijziging wordt voorgesteld de mogelijkheid van verhaal van door de gemeente te betalen schadevergoeding op te nemen, dan zal dit een onderwerp zijn waartegen beroep zal openstaan. Weliswaar wordt dit beroep behandeld tezamen met de beroepen tegen het besluit zelve, maar deze voorziening genereert nieuwe beroepen. Vervolgens stelt de Raad zelf reeds vast dat tegen het werkelijke gebruik van de geboden verhaalsmogelijkheid opnieuw beroep openstaat. Beide kanttekeningen zouden er toe kunnen leiden dat het proces van het verlenen van planologische medewerking langer gaat duren. Ten slotte vergt de uitwerking van deze benadering verdergaande wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dan het wetsvoorstel zoals het nu luidt. Niet alleen moet worden bezien op welke wijze voor de uiteenlopende betrokken planologische besluiten tot een sluitende regeling kan worden gekomen, maar ook zal antwoord moeten worden gevonden op de vraag naar toepasselijkheid van en gevolgen voor Awb-procedures, beroep in één of in twee instanties en eventuele filtering van beroepgronden. Deze uitwerking zou verdere vertraging van de voortgang van dit wetsvoorstel met zich brengen. Dat lijkt mij niet gewenst voor dit wetsvoorstel, waarin ik slechts een spoed-voorziening wil bieden in afwachting van een definitieve regeling in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, langs de weg van de voorgenomen Grondexploitatiewet.

Met het voorliggende wetsvoorstel kan de groeiende praktijk van het aangaan van overeenkomsten-vooraf tussen gemeenten en private partijen worden voortgezet. Het tegen de bestaande praktijk gehoorde bezwaar dat de initiatiefnemer ten opzichte van de gemeente in een afhankelijke positie zou zijn geplaatst, acht ik niet werkelijk zwaarwegend. Niet dient uit het oog te worden verloren dat een afwijzende houding van de gemeente vaak tekort doet aan de bevordering van de algemene belangen waarvoor zij is gesteld, zoals een goede volkshuisvesting en een navenant economisch vestigingsklimaat. Dit zal ook tot uitdrukking komen in de afspraken die de gemeente en de initiatiefnemer maken over de verdeling van de planschadekosten. Van geval tot geval zullen de verhoudingen dienaangaande verschillen. Is het algemeen belang nauwelijks gediend met een project, maar verzet het belang van een goede ruimtelijke ordening zich er ook niet tegen, dan zal dit tot uitdrukking komen in de afspraken.

Ik heb gelet op het vorenstaande in dit onderdeel van het advies geen aanleiding gevonden het wetsvoorstel aan te passen.

2. Uit de memorie van toelichting (Regeling planschadevergoedings-overeenkomst) kan worden opgemaakt dat met het wetsvoorstel wordt beoogd om de gemeentebesturen de mogelijkheid te bieden een planschadevergoe-

dingsovereenkomst te sluiten in die gevallen waarin een particulier het initiatief neemt voor een wijziging van een bestemmingsplan of het verlenen van een vrijstelling en de planherziening of de vrijstelling in overwegende mate een particulier belang dient. Daarbij kan dan onder meer worden gedacht aan bestemmingsplanwijzigingen of vrijstellingen die de realisatie van een bepaald (bouw)project van de initiatiefnemer planologisch mogelijk maken en ook beperkt zijn tot dat project. De tekst van het eerste lid van het voorgestelde artikel 49a laat echter een ruimere toepassing toe, nu het ziet op ieder verzoek om bepalingen in een bestemmingsplan op te nemen of te wijzigen. Daaronder kunnen ook gevallen begrepen zijn waarin sprake is van een gehele herziening van een bestemmingsplan of van een planwijziging die een veel groter gebied omvat dan de gronden waarop het verzoek betrekking heeft. Bij de voorbereiding van een wijziging van een bestemmingsplan kunnen de gemeenteraad vele verzoeken bereiken tot wijziging van een bepaalde bestemming die mogelijk voor de betreffende verzoekers een economisch voordeel opleveren, bijvoorbeeld omdat de nieuwe bestemming een uitbreiding van de bebouwing toelaat.

Naar de mening van de Raad houdt een ruime toepassing van de mogelijkheid van verhaal van planschadevergoeding het risico in dat de planologische medewerking van de gemeente te zeer gekoppeld wordt aan de bereidheid van de initiatiefnemer om de veroorzaakte planschade voor zijn rekening te nemen, hetgeen aanleiding zou kunnen geven tot oneigenlijk gebruik van artikel 49a. Daarbij komt nog dat uit de memorie van toelichting blijkt dat dit wetsvoorstel vooruitloopt op het wetsvoorstel grondexploitatie, waarin planschadeverhaal kan worden geregeld in het bredere kader van het verhaal van grondexploitatiekosten.

De Raad adviseert het toepassingsbereik van artikel 49a te beperken tot gevallen waarin sprake is van een planwijziging ten behoeve van een bepaald project en de tekst van dit artikel aldus aan te passen.

2. De Raad maakt terecht een opmerking over de nogal ruime toepassingsmogelijkheden van het voorgestelde artikel 49a. Ik heb in het advies op dit punt aanleiding gezien de tekst van het ontwerp-wetsvoorstel aan te scherpen op een wijze als door de Raad voorgesteld, met dien verstande dat de tekst is geharmoniseerd met vergelijkbare tekstpassages in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Ik wijs daarbij bijvoorbeeld op artikel 19 en hoofdstuk Va. Tevens is de memorie van toelichting verduidelijkt.

3. *In de memorie van toelichting (Regeling planschadevergoedings-overeenkomst) worden enkele suggesties gedaan teneinde de rechtszekerheid van de initiatiefnemer beter te waarborgen. Zo wordt het idee geopperd de schadebeoordelingscommissie een rol te geven en de mogelijkheid op te nemen van contra-expertise wanneer de gemeente wil afwijken van het advies van de schadecommissie. Verder wordt gesuggereerd dat over de finale uitleg van bepaalde aspecten van de overeenkomst afspraken kunnen worden gemaakt, bijvoorbeeld over het vragen van bindend advies of de inschakeling van een arbiter of de aanwijzing van een bevoegde rechtbank. Deze passage roept echter vragen op. Bepaalde aspecten kunnen het gemeentebestuur en de initiatiefnemer zelf in hun overeenkomst regelen, zoals bindend advies, arbitrage of aanwijzing van een bevoegde rechtbank. Voor het overige merkt de Raad het volgende op. Hij onderschrijft uiteraard de noodzaak van voldoende rechtsbescherming van de initiatiefnemer tegen een «automatisch» of «ruimhartig» in rekening brengen van planschade aan de initiatiefnemer en het betrekken van hem als belanghebbende bij de vaststelling van de planschadevergoeding, maar de betreffende passage in de toelichting roept naar zijn mening wel de vraag op in hoeverre bedoeld is nog bijzondere eisen te gaan stellen aan de behandeling van verzoeken tot planschadevergoeding, waarbij sprake zal zijn van schadeverhaal door de gemeente. Voorkomen moet worden dat er een verschil in behandeling zou ontstaan tussen verzoeken met en verzoeken zonder verhaal. Ook dient een eenmaal onherroepelijk vastgestelde planschadevergoeding, waarbij de initiatiefnemer als belanghebbende bij betrokken is geweest, niet meer ter discussie te staan in de verhouding tussen gemeentebestuur en initiatiefnemer.*

De Raad adviseert de desbetreffende passage in het licht van de voorgaande opmerkingen te verduidelijken.

3. De passage in de memorie van toelichting waarop de Raad in de eerste plaats doelt als hij gewag maakt van eventuele bijzondere eisen die aan een deel van de planschadevaststellingsprocedures zouden kunnen worden verbonden, behoeft kennelijk verduidelijking. Ik deel echter niet zonder meer de mening van de Raad dat voorkomen moet worden dat er een verschil in behandeling zou ontstaan tussen verzoeken met en verzoeken zonder verhaal. Het hangt naar mijn mening ervan af op welk punt, en in welke richting, het verschil zou bestaan. Naar mijn mening behoren verschillende gevallen verschillend te kunnen worden behandeld naar de mate waarin zij verschillen. Een belangrijk verschil is gelegen in de hoedanigheid van de belanghebbende partijen. In de voorgestelde regeling treedt een extra partij op als belanghebbende bij de schadevaststelling. Dat is een wezenskenmerk van de voorgestelde regeling, dat een vervolg krijgt in de regeling van het beroep tegen het uiteindelijke schadetoekenningsbesluit. Het advies over de grootte van de schade en de mate waarin deze voor vergoeding in aanmerking komt, is afkomstig van een onafhankelijke commissie. Op de inhoud van dat advies behoren noch de initiatiefnemer noch burgemeester en wethouders invloed te kunnen uitoefenen. De initiatiefnemer kan echter een zekere rol in het uiteindelijke schadetoekenningsproces niet bij voorbaat worden ontzegd: indien de gemeente zou willen afwijken van het advies zou zij de initiatiefnemer in die afwijking moeten kennen. Indien dat niet mogelijk zou zijn, dan zou in veel gevallen een stimulans voor burgemeester en wethouders ontbreken om kritisch met het advies om te gaan, in de wetenschap dat de initiatiefnemer de vergoeding uiteindelijk geheel of gedeeltelijk voor zijn rekening zal nemen. Daarmee is overigens nog niets gezegd over de rol van de gelaedeerde partij in dat vaststellingsproces. Ook op dat punt worden de gemeentelijke regelgevers vrijgelaten. Toch krijgt deze partij uiteindelijk de uitkomsten gepresenteerd van de schadevergoedingstoekenning. Indien de Raad zou vrezen dat verschillen in de procedures – die nu vrij worden gelaten – ten nadele zouden kunnen komen van de gelaedeerde partij, dan merk ik dienaangaande op dat toch verwacht mag worden dat niet alleen de initiatiefnemer maar ook de gemeente zelf in alle gevallen kritisch zal kijken naar de uitkomsten van het schadevaststellings- en toekenningsproces. Mitsdien maakt het naar mijn inschatting voor de gelaedeerde niet uit wie uiteindelijk de rekening moet betalen. Ik concludeer op dit punt dat volstaan kan worden met een aanvulling en verduidelijking in deze zin van de memorie van toelichting. De Raad heeft in dit onderdeel van zijn advies nog terecht opgemerkt dat een eenmaal onherroepelijk vastgestelde planschadevergoeding, waar de initiatiefnemer bij betrokken is geweest, niet meer ter discussie dient te staan in de verhouding tussen gemeentebestuur en initiatiefnemer. Naar mijn mening vloeit dit reeds uit het voorgestelde artikel zelf voort, nu in het eerste lid van artikel 49a in de laatste zinsnede wordt gesproken van «die schade». Deze woorden slaan terug op «de schade die op grond van artikel 49 voor vergoeding in aanmerking zou komen». Daarmee is bedoeld aan te geven dat eerst langs de lijn van artikel 49 zal moeten worden vastgesteld welke schade voor vergoeding in aanmerking komt. Indien de initiatiefnemer het niet eens is met het vaststellingsbesluit op grond van artikel 49 zal hij beroep daartegen moeten instellen. Dat is de enige weg waarlangs hij de planschadevergoeding kan aanvechten. Ik vind in de opmerking van de Raad aanleiding de memorie van toelichting te verduidelijken.

4. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij dit advies behorende bijlage.

4. Het viertal redactionele kanttekeningen van de Raad heeft tot evenzovele aanpassingen van de toelichting geleid. Ook op enige andere tekstplaatsen hebben redactionele aanpassingen plaatsgevonden.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 27 februari 2004, no. W08.03.0517/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de memorie van toelichting onder Regeling planschadevergoedingsovereenkomst de zinsnede «Het Nunspeet-arrest van de Hoge Raad sluit niet uit dat in een wettelijke regeling» in overeenstemming brengen met de bedoelde overweging in het arrest.
- In de eerste zin van de derde alinea van hetzelfde onderdeel van de memorie van toelichting in «privaatrechtelijke overeenkomsten» het woord «privaatrechtelijke» schrappen, omdat die kwalificatie niet onbestrijdbaar is en voor het betoog ook niet nodig.
- In de laatste zin van hetzelfde onderdeel «gemeente» vervangen door: «gemeenteraden» en tevens «haar» vervangen door: «hun».
- In de memorie van toelichting onder Bestuurlijke en administratieve lasten in de eerste regel «een gemeente» vervangen door: de colleges van burgemeester en wethouders.