

Vergaderjaar 2003–2004

29 490

Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (planschadevergoedingsovereenkomsten)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 juni 2004

Met genoeg heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening inzake dit voorstel van wet, waarin de verschillende fracties hebben aangegeven in ieder geval de inhoud en de strekking daarvan te onderschrijven. De reacties betreffen voor een deel onderwerpen die weliswaar op het ruime beleids-terrein van de regeling van de planschade in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) betrekking hebben, maar daarbij geen rekening houden met de beperkte strekking van het voorliggende wetsvoorstel. Deze beperkte strekking heb ik bewust aangebracht, om de spoedige totstandkoming van het wetsvoorstel op geen enkele wijze in gevaar te brengen. Het gaat mij er immers primair om, op de kortst mogelijke termijn zeker te stellen dat aan de bestaande praktijk van het aangaan van planschadevergoedingsovereenkomsten een wettelijke basis wordt verschaft. Het vorenstaande doet mij ervoor kiezen slechts positief om te gaan met van verschillende zijden in het verslag verwoorde verzoeken om aanvulling van het wetsvoorstel met een tweetal «drempelvoorzieningen» die reeds onderdeel vormen van het voorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening (verder aangeduid als wetsvoorstel 28 916), zoals dat op dit moment bij uw Kamer in behandeling is¹. Ik ben gevoelig voor de door de VNG en projectontwikkelaars uitgesproken behoefte aan versnelde totstandkoming van die voorzieningen. Voor uitbreiding van het wetsvoorstel met andere, al dan niet in wetsvoorstel 28 916 opgenomen, voorzieningen zie ik geen belemmering, voor zover ik daarmee niet een risico in het voorliggende wetsvoorstel zou inbouwen voor een spoedige inwerkingtreding daarvan.

In mijn antwoord volg ik zoveel mogelijk de in het verslag gekozen indeling.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of dit wetsvoorstel te zijner tijd zal worden opgenomen in het wetsvoorstel grondexploitatie en de leden van de VVD-fractie vragen wanneer dat wetsvoorstel de Kamer zal kunnen bereiken.

Ik merk dienaangaande op dat de inhoud van het wetsvoorstel planschadevergoedingsovereenkomsten momenteel op zijn relatie met het

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nrs. 1–9.

grondexploitatie-wetsvoorstel wordt bezien en dat het voor de hand ligt laatstgenoemd wetsvoorstel in ieder geval te gebruiken als het «vervoermiddel» waarlangs de uiteindelijke regeling een plaats in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening zal krijgen. Het is plezierig dat de leden van de PvdA-fractie en van de fractie van de ChristenUnie deze aanpak ook onderschrijven.

Het wetsvoorstel grondexploitatie zal naar verwachting begin 2005 aan de Tweede Kamer kunnen worden aangeboden.

2. Voorstel voor een Wet ruimtelijke ordening (28 916) en artikel 49

Verjaring van planschadeaanspraken en heffing van rechten

De leden van de CDA-fractie vragen zich af waarom «bijvoorbeeld» verjaring en griffierecht uit wetsvoorstel 28 916 niet zijn overgenomen in het voorliggende wetsvoorstel. Zij vinden het wenselijk dat deze twee onderdelen ook met spoed worden geregeld, en vragen de regering dit alsnog te doen en daartoe met een nota van wijziging te komen. Daarbij zou voor de verjaring een korte termijn, bijvoorbeeld twee jaar, dienen te worden gekozen.

Ook de leden van de PvdA-fractie vragen of niet een aantal (in hun ogen weinig discutabele) punten uit wetsvoorstel 28 916 nu reeds meegenomen kunnen worden. Deze leden denken eveneens aan de verjaring en het griffierecht. Daarnaast noemen deze leden de aanwijzing van burgemeester en wethouders als bevoegd gezag in artikel 49, waarop ik afzonderlijk zal ingaan in het volgende onderdeel.

Door de inbreng van de voornoemde fracties, maar ook door de geluiden die door mij uit de richting van de VNG en organisaties van projectontwikkelaars worden vernomen, ben ik ervan overtuigd geraakt dat de behoefte aan genoemde voorstellen inzake verjaring en de heffing van een recht, zoals die deel uitmaken van wetsvoorstel 28 916, een versnelde inwerkingtreding ervan rechtvaardigen. Uit de inbreng van de verschillende fracties in het verslag leid ik verder af dat het alsnog belasten van het voorliggende wetsvoorstel, via een nota van wijziging, met de twee genoemde «drempel»-voorzieningen, minder bezwaarlijk is dan ik aanvankelijk dacht, omdat het risico van kleine of grote vertraging bij de totstandkoming en inwerkingtreding van het wetsvoorstel uiterst gering is. De opmerking van de leden van de PvdA-fractie dat deze onderwerpen weinig discussie zijn, sterkt mij in die mening. Wel acht ik het vanzelfsprekend dat de beide voorzieningen in het wetsvoorstel worden opgenomen met dezelfde inhoud als zij reeds hadden in wetsvoorstel 28 916.

Voor wat betreft de lengte van de gekozen termijn, vijf jaar, merk ik op dat een kortere termijn – waarvoor van verschillende kanten wordt gepleit – het mogelijke nadeel heeft dat iedere planwijziging onmiddellijk tot allerlei schadeacties aanleiding geeft, terwijl op dat moment nog niet duidelijk is of de schade zich werkelijk zal voordoen. Weliswaar is de planwijziging (bijvoorbeeld) in het wettelijk systeem de schadeoorzaak, maar in veel gevallen zal de schade feitelijk pas later worden geleden, wanneer een object bij verkoop minder blijkt op te brengen, dan wel het genot daarvan feitelijk vermindert. Bij een termijn van vijf jaar is het niet uitgesloten dat in veel gevallen wordt gewacht totdat deze schade zich werkelijk voordoet. Laat men ook deze langere termijn verstrijken dan kan worden aangenomen dat de schade is «genomen».

Op het punt van de hoogte van het te heffen recht geven de leden van de PvdA in onderdeel 4 van het verslag aan dat zij niet zonder meer akkoord zijn met het standpunt van het kabinet, neergelegd in wetsvoorstel 28 916, dat dit bedrag op € 300 zou dienen te worden gesteld.

Uit een en ander kan worden afgeleid dat de ideeën omtrent de exacte inhoud van de voorzieningen nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd, maar

ik heb er voldoende vertrouwen in dat op deze punten in het kader van dit wetsvoorstel snel tot goede wetgeving kan worden gekomen. Het vorenstaande heeft geresulteerd in een (tweede) nota van wijziging die bij deze nota is gevoegd. De omstandigheid dat de beide voorzieningen buiten de reikwijdte van het voorliggende wetsvoorstel zijn gelegen, noopte mij ook het opschrift en de considerans van het voorstel aan te passen en overgangsrecht op te nemen. Ik verwijs voor een verdere toelichting naar de toelichting bij deze nota van wijziging

Bevoegd gezag in artikel 49

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet verstandig is om zowel in artikel 49 als in artikel 49a, tweede lid, een gelijklopende en bij het dualisme passende formulering betreffende het bevoegd gezag op te nemen. Dit sluit immers ook aan bij de formulering die in de tekst van wetsvoorstel 28 916 is gebruikt. Ook de leden van de fracties van de PvdA en de VVD zetten vraagtekens bij de bevoegdheidstoedeling in artikel 49a. Bij het voorstel voor de Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden¹ is de WRO, in het zicht van wetsvoorstel 28 916, met opzet buiten beschouwing gelaten. Zie hiervoor ook de memorie van toelichting op eerstgenoemd wetsvoorstel².

Ik zie echter geen bezwaar het dualiseringsstreven bij deze gelegenheid in artikel 49 te laten doorwerken. Ook door deze aanpassing lijkt de spoedige voortgang van het wetsvoorstel niet te worden belemmerd. Dit betekent derhalve dat voortaan burgemeester en wethouders zullen beslissen op planschadeverzoeken.

Op de vraag van de CDA-fractie of de regering bereid is aan artikel 49a, eerste lid, een passage toe te voegen, ga ik in onderdeel 4 in, waar ik vergelijkbare vragen van de VVD- en de PvdA-fractie beantwoord.

3. Oversluiten van contracten

De leden van de CDA-, de VVD- en de PvdA-fractie vragen naar de mogelijkheden die, nadat het wetsvoorstel kracht van wet heeft gekregen en in werking is getreden, voor bestaande contracten zullen bestaan. Met name vragen deze leden of het mogelijk is alsdan contracten over te sluiten. Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend. Dit vloeit voort uit de in beginsel onbeperkte contractsvrijheid. Het enige daaraan in de weg liggende beletsel wordt met het wetsvoorstel weggenomen. Verwacht mag worden dat beide partijen aan dit opnieuw sluiten zullen willen meewerken. Het alternatief is immers dat partijen slechts de beschikking hebben over een contract waaraan mogelijk een gebrek kleeft, doordat er een beding in is opgenomen dat op het moment van contracteren wellicht in strijd met de openbare orde was en derhalve nietig op grond van artikel 3:40 BW.

De leden van deze fracties vragen verder of de planschadeovereenkomst (de leden van de PvdA-fractie noemen dit de «planschaderegeling» maar bedoelen waarschijnlijk hetzelfde) overdraagbaar is en onder het algemene contractenrecht valt. In dit verband noemen de leden van de CDA- en de VVD-fractie de regeling voor contractovername in artikel 6:159 BW, en achten zij de vraag van belang omdat artikel 49a ervan uit gaat dat alleen de verzoeker de planschaderekening op zich kan nemen. De leden van de PvdA-fractie wijzen er van hun kant op dat de initiatiefnemer tot een planologische wijziging niet altijd dezelfde behoeft te zijn of te blijven als degene die zich verantwoordelijk stelt voor het betalen van de ontstane planschade. Deze leden zouden bij een positief antwoord graag zien dat dit in de memorie van toelichting wordt opgenomen.

¹ Kamerstukken II 28 995.

² Kamerstukken II 28 995, nr 3, blz. 3.

Artikel 6:159 BW¹ is onverkort van toepassing op de planschadevergoedings-overeenkomst. Dit geldt voor het algemeen gedeelte van het verbintenissenrecht als geheel, voor zover daarmee niet in strijd wordt gehandeld met andere algemeen verbindende voorschriften. Dit positieve antwoord kan geen plaats meer krijgen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel – die heeft «eeuwigheidswaarde» gekregen -, maar de verklaring op deze plaats heeft als zodanig uit een oogpunt van wetshistorie dezelfde kracht, nadat het wetsvoorstel het Staatsblad heeft bereikt.

4. Aanvraag en vaststelling planschadevergoeding

De leden van de CDA-fractie leggen mij een stelling van de VNG met toelichting voor, welke betrekking heeft op de mogelijkheid, in de wet te bepalen dat de gemeente een aanvraag zonder deskundigenadvies kan afwijzen in gevallen van kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid. Die gevallen zouden dan bij algemene maatregel van bestuur niet-limitatief kunnen worden opgesomd. Deze leden vragen de regering een reactie hierop en zo mogelijk uitwerking ervan in een concreet voorstel.

Het onderwerp dat hier door de leden van de CDA-fractie wordt aangesneden acht ik meer geschikt om in het kader van het voorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening en het ontwerp voor een daarop berustend Besluit ruimtelijke ordening nader te bezien. Alleen al het idee van de VNG dat de bedoelde gevallen in een algemene maatregel van bestuur zouden worden neergelegd, is een min of meer absoluut beletsel voor opnemering in het voorliggende wetsvoorstel. Dat zou immers betekenen dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel geheel of gedeeltelijk zou moeten wachten op de totstandkoming en inwerkingtreding van die algemene maatregel van bestuur.

De leden van de VVD-fractie vragen of de overeenkomst, als bedoeld in artikel 49a, tussen burgemeester en wethouders en de verzoeker ook betrekking kan hebben op de kosten die de gemeente moet maken voor de behandeling van verzoeken om vergoeding (inclusief de kosten van advies). Volgens de leden van de PvdA-fractie sluit artikel 49a dit niet uit, maar in de ogen van deze leden is het gewenst deze mogelijkheid expliciet te noemen in artikel 49a. Deze leden vragen de regering aan te geven waarom niet in die zin is besloten.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of de regering bereid is aan artikel 49a, eerste lid, laatste volzin na «schade» toe te voegen: alsmede de kosten van behandeling en advies ter zake van verzoeken om vergoeding.

In antwoord op deze opmerkingen en vragen constateer ik dat in het wetsvoorstel zoals het nu luidt de mogelijkheid tot contracteren is beperkt tot de planschadevergoeding zelf. De door de aangeduide leden omschreven kosten vallen daar niet onder. Ik ben bereid over dit onderwerp verder te denken en indien ik tot de conclusie kom dat contracteren omtrent deze kosten nu nog niet mogelijk is, maar wel mogelijk moet worden gemaakt, dit mee te nemen het kader van de definitieve regeling van het onderwerp in de Grondexploitatiewet.

De leden van de PvdA-fractie menen dat het aanbeveling verdient het uitwerkingsplan en het wijzigingsplan ex artikel 11 in artikel 49 WRO als schadeorzaken toe te voegen.

Toevoeging van deze schadeorzaken is niet nodig. In artikel 49, eerste lid, aanhef en onder a, zijn genoemd: de bepalingen van een bestemmingsplan. In artikel 11, zesde lid, is bepaald dat uitwerkingen en wijzigingen als in artikel 11 bedoeld worden geacht van het bestemmingsplan deel uit te maken. Hieruit vloeit voort dat ook uitwerkingen en wijzigingen onder

¹ Artikel 6:159 BW luidt:

1. Een partij bij een overeenkomst kan haar rechtsverhouding tot de wederpartij met medewerking van deze laatste overdragen aan een derde bij een tussen haar en de derde opgemaakte akte.

2. Hierdoor gaan alle rechten en verplichtingen over op de derde, voor zover niet ten aanzien van bijkomstige of reeds opeisbaar geworden rechten of verplichtingen anders is bepaald.

3. Artikel 156 en de leden 1–3 van artikel 157 zijn van overeenkomstige toepassing.

geldend recht worden aangemerkt als oorzaken van planschade, waarvan vergoeding kan worden gevraagd.

De leden van de PvdA-fractie willen graag de opvatting van de regering vernemen over een goede toegankelijkheid van de rechtsgang enerzijds en het ontmoedigen van gelukszoekers anderzijds. Daarbij vragen zij of de hoogte van de leges wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur of bij gemeentelijke verordening. Verder vragen zij wat een passende drempel is en of overwogen is het tarief te differentiëren, bijvoorbeeld door het afhankelijk te maken van de WOZ-waarde van de onroerende zaak van de verzoeker.

In de bijgaande nota van wijziging is, overeenkomstig wetsvoorstel 28 916, als financiële drempel de heffing van een recht voor het in behandeling nemen van de aanvragen om tegemoetkoming in planschade voorgesteld. Doel daarvan is het toenemende beroep op artikel 49 WRO-verzoeken binnen redelijke grenzen te houden, zonder dat een werkelijk benadeelde daar de dupe van behoeft te worden. Het recht, dat wordt geheven door burgemeester en wethouders, wordt teruggestort als op de aanvraag positief wordt beslist. Om te voorkomen dat de bestuurslasten oplopen door de (verplichte) behandeling van ten onrechte ingediende aanvragen acht de regering € 300 een passende drempel – zijnde een fractie van de gemiddelde behandelings- en advieskosten –, welk recht bij algemene maatregel van bestuur kan worden gewijzigd voor zover het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie daartoe aanleiding geeft. Gezien de hoogte van het recht en de terugstorting ervan na het honoreren van de aanvraag, stel ik niet voor het tarief te differentiëren. Voor een uitgebreidere behandeling van de problematiek rond de vergoeding/tegemoetkoming in planschade verwijs ik naar de toelichting op de nota van wijziging, alsmede naar de toelichting, behorende bij wetsvoorstel 28 916.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen in hoeverre het aanmerken van de initiatiefnemer van planherziening of ontheffing als belanghebbende bij de beslissing op verzoeken om planschade ten gevolge van besluiten ten behoeve van zijn project enerzijds, en diens mogelijkheid om in de overeenkomst met de gemeente nadere regelingen te treffen over de te volgen kostenverhaalprocedure anderzijds, een dubbele versterking betekent van de positie van deze initiatiefnemer. In hoeverre is er sprake van evenwicht in de positie van de gemeente en projectontwikkelaars, zo vragen zij.

Het beeld van een dubbele versterking van de positie van de initiatiefnemer ten gevolge van de twee genoemde omstandigheden, waaraan dit wetsvoorstel een bijdrage zou leveren, spreekt mij niet aan. Er is zeker sprake van een versterking van de positie van de initiatiefnemer door de eersaangeduide maatregel. Het is dit aspect van de rechtspositie van de initiatiefnemer waaraan de Hoge Raad in zijn uitspraak de grootste waarde hecht. Daarnaast is er de contractsvrijheid van gemeente en initiatiefnemer beide. In dat opzicht kan bezwaarlijk worden gesproken van een eenzijdige versterking van de positie van de initiatiefnemer. Immers, contractsvrijheid impliceert dat beide partijen voorwaarden kunnen stellen aan hun medewerking om te komen tot een planologische verandering. In mijn optiek hebben beide partijen daar belang bij. Het beeld dat de projectontwikkelaar voorheen zou zijn uitgeleverd aan de willekeur van de gemeente is te ongenueanceerd. Ook het omgekeerde beeld, dat de gemeente min of meer gedwongen zou zijn aan de leiband van de projectontwikkelaar te lopen, klopt niet. Doordat nu in de wet wordt vastgelegd dat beide partijen over de medewerking van de gemeente mogen contracteren, wordt helderheid over de verhoudingen geschapen. De gemeente is altijd in dienst van het algemeen belang werkzaam. Maar de gemeente dient steeds weer antwoord te geven op de vraag waarmee het algemeen

belang in concreto is gediend. De invulling van het antwoord op die vraag hangt mede af van hetgeen de initiatiefnemer te bieden heeft.

Aan de andere kant staat het belang van de initiatiefnemer. Die is gebaat bij een heldere afspraak over de manier waarop hij, binnen de grenzen die de wet stelt, wordt gekend in de procedure die zal leiden tot de vaststelling van een kostenpost die uiteindelijk voor zijn rekening zal komen. In zoverre wordt diens rechtspositie weliswaar versterkt, maar daar staat dus een versterking van de positie van de gemeente tegenover.

Deze leden hebben tevens gevraagd of de regering heeft overwogen om criteria in het wetsvoorstel op te nemen om een objectievere vaststelling van de hoogte en de verdeling van de schadevergoeding tussen gemeente, projectontwikkelaars en gelaedeerden te vergemakkelijken. Uiteraard is dit vraagstuk onderwerp van studie geweest. In de literatuur is van veel kanten op dit aspect van de problematiek gewezen. Door sommige wetenschappers is zelfs gesteld dat de Hoge Raad in zijn uitspraak heeft aangegeven dat een wettelijke regeling van dit element noodzakelijk zou zijn. Ik heb dit, na zorgvuldige lezing van de uitspraak, daaruit niet kunnen afleiden. Wel heeft de Hoge Raad aangegeven dat de wettelijke regeling aangegrepen zou kunnen worden om hiervoor regels te stellen.

Naar mijn mening is het niet goed mogelijk regels als hier bedoeld te stellen. In deze regels zou tot uitdrukking moeten worden gebracht dat de kostenverdeling geënt zou moeten zijn op een waardering van het gewicht van het algemeen belang van een goede ruimtelijke ordening dat met het nemen van een planologische maatregel is gemoeid, in verhouding tot het met die maatregel gediende belang van de initiatiefnemer, dat niet tevens tot «het» algemeen belang is te herleiden. Belangrijkste knelpunt daarbij is, dat niet eenduidig, objectief, kan worden vastgesteld wat het algemeen belang is, zomin als in abstracto kan worden vastgesteld wat «van algemeen belang» is. Wat als «algemeen belang» wordt beschouwd, wordt voor een groot deel uitgemaakt in het politieke democratische proces waarin de planologische maatregel wordt vastgesteld. Ik kies ervoor hier geen regelgeving te introduceren, maar de concretisering van het algemeen belang voornamelijk over te laten aan de partijen in het wordingsproces, dat altijd het stempel van de eenmaligheid draagt. Het feit dat de leden van de ChristenUnie-fractie ook wijzen op de specifieke positie van de «gelaedeerden», geeft mij aanleiding nog het volgende op te merken. Een scherp onderscheid moet worden gemaakt tussen het overleg over het kostenverhaal van een planologische maatregel enerzijds en de twee andere procedures, namelijk de procedure die moet worden gevolgd om te komen tot vaststelling van de planologische maatregel, en de procedure om vervolgens een schadevergoeding ten gevolge daarvan vast te stellen. Ik wil buiten twijfel stellen dat het wetsvoorstel met geen van beide procedures iets van doen heeft. Wanneer derhalve gesproken wordt over het bij overeenkomst treffen van nadere regelingen over de te volgen kostenverhaalprocedure, wordt bedoeld op de relatie tussen de gemeente en de initiatiefnemer, waarbij de gelaedeerde niet betrokken is en behoeft te zijn. Artikel 49 WRO zelf stelt zeker dat de gelaedeerde krijgt waarop hij recht heeft. De rol van de onafhankelijke schadebeoordelingscommissie is in dit verband van groot belang. Deze heeft rekening te houden met de harde criteria die in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak en haar rechtsvoorgangster zijn ontwikkeld. De gemeente en de initiatiefnemer kunnen daar niet omheen.

Algemeen belang versus particulier belang

Zowel de leden van de PvdA-fractie als die van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering streeft naar een evenredige

verdeling van de mogelijke planschadekosten van een planologische wijziging tussen gemeente en de verzoeker al naar gelang de mate waarin die wijziging het algemene dan wel het particuliere belang dient. Ik benadruk dat het maken van afspraken over de verdeling van de kosten een zaak is en blijft van de partijen zelf. Het ligt niet in mijn bedoeling ter zake regels te stellen. De passage in de memorie van toelichting over de verdeling van de planschadekosten dient dan ook beschouwd te worden in het licht van mijn bovenstaande overwegingen. In aanvulling daarop vermeld ik nog het volgende. In de Nota Grondbeleid¹ is het regeringsbeleid ten aanzien van de vernieuwing in het grondbeleid neergelegd. Eén van de «agendapunten» daarvoor is het streven van de regering een rechtvaardige verdeling te bevorderen van de kosten en opbrengsten van de ruimtelijke inrichting over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid. Onderdeel van dat streven is het meer in één hand brengen van de genoten baten respectievelijk de veroorzaakte lasten vóór respectievelijk dóór de betrokken partijen.

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

¹ Kamerstukken 2000/01, 27 581, nr. 2.