

Vergaderjaar 2004–2005

29 490

Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (verjaring van en heffing bij planschadevergoedingsaanspraken, alsmede planschadevergoedingsovereenkomsten)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 28 februari 2005

Met voldoening constateer ik dat het wetsvoorstel voor de leden van de meeste fracties geen aanleiding vormde tot het stellen van vragen, waarbij ik ervan uitga dat dit betekent dat het wetsvoorstel op brede steun in deze kamer kan rekenen.

De leden van de CDA-fractie hebben echter nog wel een aantal indringende vragen met betrekking tot het wetsvoorstel.

Veel van de gestelde vragen hebben naar mijn mening te maken met de bestuursrechtelijke systematiek van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (verder te noemen: WRO), waarbinnen de civielrechtelijk georiënteerde figuur van de planschadevergoedingsovereenkomst wordt geïmplementeerd. Alvorens op deze vragen in te gaan wil ik kort uiteenzetten wat de mogelijkheden en onmogelijkheden – of als dat de voorkeur zou hebben: de onderlinge afgrenzingen – zijn van enerzijds de planschadevergoedingsverplichting, zoals die in artikel 49 WRO is neergelegd, en anderzijds de planschadevergoeding(verhaal)sovereenkomst, zoals die in het wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt. Met name wil ik daarbij de positie beschrijven die de initiatiefnemer daarin inneemt.

Het totale proces neemt een aanvang met het verzoek van de initiatiefnemer aan de gemeente om een procedure tot bestemmingsplanwijziging onderscheidenlijk een artikel 19-projectprocedure op te willen starten ten behoeve van zijn plannen. Burgemeester en wethouders gaan eerst na of uit ruimtelijke ordeningsoogpunt medewerking kan worden verleend en of met realisatie van het project kosten zijn gemoeid voor de gemeente, waaronder ook kosten van planschade. Als (bijna) uitsluitend planschadekosten aan de orde zijn en de baten van het project aan de initiatiefnemer toevallen zal de gemeente haar bereidheid tot medewerking afhankelijk kunnen stellen van de bereidheid van de initiatiefnemer de uit die planschadeclaims voortvloeiende gemeentelijke kosten geheel of gedeeltelijk voor zijn rekening te nemen. Het onderhandelingsresultaat wordt neergelegd in de planschadevergoeding(verhaal)s-overeenkomst. Mogelijk worden in de overeenkomst onder andere bepalingen met betrekking tot de hoogte van de bijdrage, al dan niet gemaximeerd, de voorwaarden voor betaling, voorwaarden met betrekking tot terugbetaling indien geen of minder planschade wordt toegekend, het moment en de wijze van betaling vastgelegd. Het komt erop neer dat voor de talrijke

situaties die zich in de gemeentelijke praktijk zullen kunnen voordoen – en waarvan de leden van de CDA-fractie diverse voorbeelden hebben gegeven – zich waarschijnlijk een min of meer flexibel model zal ontwikkelen, waarin ruimte is voor variatie naar gelang van de concrete situatie die zich voordoet.

Een tweede algemene opmerking is de volgende. Ik heb in mijn wetsvoorstel gekozen voor een eenvoudige, overzichtelijke oplossing, omwille van een zo spoedig mogelijk herstel van een jarenlange, maatschappelijk gewenste praktijk. Ik heb daarin niet meer willen regelen dan strikt nodig is. In mijn beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie zal ik nog nader aangeven waarom ik voor deze minimale aanpak heb gekozen.

Ten slotte acht ik het van belang voor de beantwoording van vragen hier te herhalen dat een scherp onderscheid moet worden gemaakt tussen het overleg met het oog op het sluiten van een privaatrechtelijk contract over het kostenverhaal van een planologische maatregel enerzijds en de twee andere WRO-procedures die in de achtereenvolgende publiekrechtelijke besluitvorming een rol spelen, namelijk de procedure die moet worden gevolgd om te komen tot vaststelling van de planologische maatregel (meestal de bestemmingsplanprocedure of de zelfstandige projectprocedure van artikel 19), en de procedure om vervolgens een schadevergoeding ten gevolge daarvan vast te stellen (de artikel 49 WRO-procedure). Wanneer hierna gesproken wordt over het bij overeenkomst treffen van nadere regelingen over de vaststelling van de omvang van het kostenverhaal, wordt bedoeld op de contractuele relatie tussen de gemeente en de initiatiefnemer.

Ik ga nu gaarne over tot het beantwoorden van de vragen van de leden van de CDA-fractie.

Deze leden hebben aangegeven dat hen niet overtuigt de door mij op bovengenoemde bladzijde – niet in het citaat – gegeven argumentatie bij mijn ontkennende antwoord op de vraag of uit het arrest van de Hoge Raad van 2 mei 2003 (NJ 2003, 485), het zogenaamde Nunspeet-arrest, niet voortvloeit dat in een wettelijke regeling ook voldoende aanknopingspunten moeten zijn te vinden voor een objectieve vaststelling van de hoogte en verdeling van de schadevergoeding tussen gemeente, projectontwikkelaars en gelaedeerden. In de eerste plaats merken zij op, dat enige voorzichtigheid moet worden betracht bij het trekken van conclusies uit een arrest, indien een bepaald aspect – zoals dat van de objectieve vaststelling van de schade en de verdeling over verschillende betrokkenen – niet expliciet in het arrest aan de orde is geweest. Het cassatiemiddel bepaalt immers in belangrijke mate de reikwijdte van de uitspraak van de Hoge Raad op dat middel. Het middel is bovendien weer gericht tegen een uitspraak van de voorgaande rechter (in casu het Hof) en in een dergelijke, aangevallen uitspraak hoeft dit aspect van de kostenverdeling in het geheel niet aan de orde te zijn geweest. Uit lezing van het arrest blijkt, dat het aspect van de kostenverdeling inderdaad geen onderwerp van debat was.

Ik ben het eens met deze leden dat enige voorzichtigheid moet worden betracht met het trekken van conclusies uit een arrest. Ik kan hun verzekeren dat ik niet lichtvaardig conclusies uit het in dit arrest van de Hoge Raad overwogene zou willen trekken, mede op de door hen aangevoerde gronden. Zoals deze leden opmerken, is het aspect van de kostenverdeling geen onderwerp van debat geweest. Deze laatste omstandigheid acht ik een argument om te kunnen stellen, zoals ik in de

nota gedaan heb, dat uit het arrest van de Hoge Raad niet valt af te leiden dat de Hoge Raad wettelijke regeling van dit element noodzakelijk zou achten.

Wat betreft de hoogte van de planschadekosten wil ik opmerken dat in de huidige praktijk en jurisprudentie is gebleken dat het met zekere marges mogelijk is gebleken de schade objectief te ramen. Dit wetsvoorstel brengt in deze praktijk geen verandering. Een andere kwestie is de verdeling van de planschadekosten over de gemeente en de initiatiefnemer. Bij het nemen door de gemeente van een ruimtelijke ordeningsbesluit is altijd een algemeen belang van een goede ruimtelijke ordening betrokken. Het is bijna onmogelijk om als wetgever omwille van de door de leden gevraagde objectieve vaststelling duidelijke en in alle gevallen toepasbare criteria te ontwikkelen voor de verdeling van de kosten. Daarvoor is de praktijk te divers.

Die weging valt in elk concreet geval anders uit en dient dan ook mijns inziens onderdeel uit te maken van het maken van afspraken over de verdeling van de planschadekosten in concrete situaties. Hetgeen ik primair een zaak van partijen vind.

Hoewel ik van een wettelijke regeling van de verdeling afzie, wil ik er op wijzen dat op verschillende manieren de vaststelling en verdeling van de planschade wordt ingekaderd. Zo zullen de betrokken partijen opereren binnen het kader van zowel de «netto-schade» als de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarnaast zullen gemeenten zichzelf veelal het procedurele kader opleggen van een gemeentelijke planschade-procedureverordening en bijvoorbeeld werken met een kostenschattingsvoóraf onder gebruikmaking van een adviseur. Overigens verschijnt zeer binnenkort een modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten met aanvullende procedureregels voor die gevallen waarin om toepassing van artikel 49 WRO wordt verzocht.

Bovendien geniet de particulier na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel adequate rechtsbescherming. De particulier verkeert dus in een minder – van de wederpartij – afhankelijke positie. Ook daarom meen ik nu geen nadere kaders te moeten stellen.

In de tweede plaats wijzen de leden van de CDA-fractie op de noot van Prof. Mr P. C. E. van Wijmen bij het Nunspeet-arrest¹. Deze noemt daarin onder alinea nummer 6 het wetsystematische bezwaar tegen kostenverhaal via een planschadevergoedingsovereenkomst. In dat verband haalt hij ook het brandweerkostenarrest² aan. Van Wijmen attendeert er op, dat het aspect van de doorkruising van de publiekrechtelijke regeling een ander aspect betreft dan dat van de rechtsbescherming, dat centraal stond in het Nunspeet-arrest. Voorts doelt Van Wijmen op artikel 71 WRO en de artikelen 193 en 194 van de Gemeentewet omtrent verplichte uitgaven van de gemeente. Op grond van de artikelen 31a en 31b WRO concludeert Van Wijmen, dat deze artikelen a contrario argumenten opleveren met betrekking tot kostenverhaal ten aanzien van particulieren, anders dan via artikel 42 WRO.

Genoemde leden wijzen er vervolgens op dat, ook als ik de stelling zou willen betrekken dat door het opnemen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening van het voorgestelde artikel 49a in ieder geval een wettelijke grondslag wordt geboden en daardoor het doorkruisingsargument niet langer opgaat, nóg de vraag rijst of het enkele vermelden van de mogelijkheid van het sluiten van planschadevergoedingsovereenkomsten afdoende is. Daarmee is immers de reikwijdte van wat de overheid vermogt te verhalen via die overeenkomsten niet bepaald, waardoor allerlei geschillen kunnen ontstaan over de schade-elementen en de rechtmatigheid van de overeenkomsten als zodanig. Zij wijzen erop dat de geschillen waarop zij doelen, althans de discussie daarover, zich kunnen voordoen op verschillende momenten.

¹ HR 2-5-2003, NJ 2003, 485, m.nt. PCEvW.

² HR 11-12-1992, NJ 1994, 639, m.nt. MS.

Mijn inziens is inderdaad de doorkruisingsproblematiek niet meer aan de orde. Het afsluiten van overeenkomsten over planschadevergoedingsverhaal bij de initiatiefnemer is met dit wetsvoorstel zonder meer rechtmatig geworden, dus daarover kan de rechtsstrijd niet gaan. Ten aanzien van de opmerking van de leden van de CDA-fractie dat de reikwijdte van wat de overheid vermag te verhalen via de planschadevergoedingsovereenkomst niet is bepaald, verwijs ik naar het hiervoor gegeven antwoord met betrekking tot de mogelijke objectieve afgrenzingscriteria.

Daarnaast is de overeenkomst op zich een overeenkomst naar burgerlijk recht. Een overeenkomst die niet voldoet aan de eisen van het burgerlijk recht of, naar ik aanneem, de van toepassing zijnde beginselen van behoorlijk bestuur, kan bij de civiele kamer van de rechtbank worden aangevochten. Dit wetsvoorstel sluit dergelijke geschillen niet uit, en bevat evenmin bepalingen over het moment waarop dergelijke geschillen aanhangig gemaakt moeten worden. Ik zie het nut van dergelijke bepalingen overigens niet in.

De leden van de CDA-fractie noemen als geschilmoment voor hetgeen zij hiervoor in algemene zin hebben genoemd in de eerste plaats het sluiten van de overeenkomst. Bij het sluiten van de overeenkomst kunnen de gemeente en initiatiefnemer er vanaf zien de elementen van de planschade nader te definiëren. In dat geval kan er op een later moment een discussie ontstaan, aldus deze leden.

Dat klopt. Partijen kunnen overeenkomen de discussie naar een later te bepalen moment door te schuiven. Ik zie geen reden waarom dat onwenselijk zou zijn.

Ook de leden van de CDA-fractie stellen vast dat de gemeente en de initiatiefnemer kunnen besluiten om in de overeenkomst een nadere omschrijving te geven van de schade die door de initiatiefnemer vergoed zal gaan worden. Indien de gemeente een te enge definitie hanteert, zal dat niet ten nadele van de initiatiefnemer zijn en ontstaat geen conflict, aldus deze leden. Zij vragen zich echter af hoe een verschil van mening moet worden opgelost indien de initiatiefnemer van mening is, dat de gemeente van hem een te ruime vergoeding heeft bedongen, omdat er elementen toe behoren die in de visie van de initiatiefnemer niet tot de planschade behoren.

Over dit soort kwesties kan tot in hoogste instantie bij de burgerlijke rechter geprocedeerd worden. Belangrijk daarbij zal zijn in hoeverre de relevante besluiten van de gemeente tot toekenning van planschade door de gemeente rechtskracht hebben gekregen.

De leden, hier aan het woord, stellen vervolgens dat ook op een later moment hetzelfde probleem kan gaan spelen, namelijk bij de vaststelling van de planschade. Dan zou de initiatiefnemer zich kunnen beroepen op dwaling, misbruik van omstandigheden of een toerekenbare tekortkoming kunnen opleveren. Zij voegen hieraan toe dat mijn reactie op dit punt zou kunnen zijn, dat de initiatiefnemer dankzij het wetsvoorstel de mogelijkheid heeft om juist in de bestuursrechtelijke procedure tot vaststelling van de planschade als belanghebbende te interveniëren. Daar doet zich dan echter ook direct het probleem voor. Uiteindelijk zal de bestuursrechter bij de beoordeling van de standpunten van de gelaedeerde, initiatiefnemer en gemeente zich moeten richten naar de bestuursrechtelijke normen – waarbij zijn toets in beginsel geen volle toetsing is – zodat de vraag rijst wat de betekening is van de formele rechtskracht van een door de bestuursrechter genomen beslissing over de omvang van de planschade voor de uitleg, toepassing of eventuele ontbinding van de planschadevergoedingsovereenkomst.

De bestuursrechter verricht een rechtmatigheidstoets met betrekking tot het besluit van de gemeente tot het al dan niet toekennen van planschade. Met de leden van het CDA mag worden aangenomen dat de burgerlijke rechter in beginsel uitgaat van de formele rechtskracht van een dergelijk besluit bij zijn beoordeling van aan hem voorgelegde geschillen inzake planschadevergoedingsovereenkomsten. Deze situatie doet zich overigens ook voor bij andere typen overeenkomsten, zoals exploitatieovereenkomsten.

De leden van de CDA-fractie merken op dat het bovendien denkbaar is, dat de gemeente en gelaedeerde in onderling overleg de planschade vaststellen, maar de initiatiefnemer het met de hoogte niet eens is. Zij vragen of de gemeente dan gehouden is om in de uitoefening van haar publiekrechtelijke taak het standpunt van de initiatiefnemer te volgen. En wat de civielrechtelijke gevolgen zijn wanneer zij dat doet en vervolgens contre coeur en op een minimalistische wijze te werk gaat in de bezwaar- en beroepsprocedure. Mijn antwoord op dit laatste punt zou, volgens deze leden, kunnen zijn, dat de initiatiefnemer zelf kan interveniëren nu hij belanghebbende is. Maar als hij dat niet doet, omdat hij vertrouwt op de gemeente, kan een tekortkoming van de gemeente in de behandeling van het bezwaar en beroep tijdens de gelaedeerde wel weer consequenties kunnen hebben voor de planschadevergoedingsovereenkomst, aldus deze leden. En ook als de initiatiefnemer wel intervenueert betekent dat niet, dat de gemeente geen rekening meer hoeft te houden met de belangen van de initiatiefnemer. Tegelijk moet zij vanuit het algemeen belang ook rekening houden met de belangen van de gelaedeerde. Kortom: het blijft een tamelijk ambigue positie.

Een planschadevergoedingsovereenkomst kan uitsluitend betrekking hebben op de toekenning van planschade als bedoeld in artikel 49 WRO. Toekenning van dergelijke planschade is alleen mogelijk bij een besluit van burgemeester en wethouders. De gemeente zal haar besluit objectief moeten onderbouwen. Daarbij mag een eerder gesloten overeenkomst geen rol spelen. Tegen dat besluit staat bovendien bezwaar en beroep open.

De initiatiefnemer zal in de artikel 49 WRO-procedure niet als relevante zienswijze kunnen inbrengen dat hij een overeenkomst met de gemeente heeft, waaraan de gemeente zich jegens hem dient te houden. De overeenkomst is slechts tussen de contractspartijen van belang en de uitvoering ervan is een civielrechtelijke kwestie.

De leden van de CDA-fractie belichten nog een ander aspect. Het betreft de situatie, dat één claim van een gelaedeerde betrekking heeft op twee afzonderlijke projecten en ook twee afzonderlijke initiatiefnemers. De vraag is dan op welke wijze de omvang van de betalingsplicht uit de ene planschadevergoedingsovereenkomst moet worden vastgesteld in relatie tot de betalingsplicht uit hoofde van de andere. Complicatie daarbij kan nog zijn, dat de ene initiatiefnemer zich wel kan vinden in de hoogte van de vastgestelde schade, om die reden niet intervenueert in de bestuursrechtelijke procedure, terwijl de andere initiatiefnemer bezwaar heeft en dat ook kenbaar maakt door als belanghebbende te interveniëren. Zij vragen of, indien de eerstbedoelde initiatiefnemer overgaat tot betaling aan de gemeente, terwijl – vaak aanzienlijk later – als gevolg van de interventie van de tweede initiatiefnemer de planschade veel lager wordt vastgesteld, er dan een restitutieplicht van de gemeente jegens de eerstbedoelde initiatiefnemer ontstaat.

Inderdaad kan het voorkomen dat één gelaedeerde schade lijdt van twee (of meer) te onderscheiden planologische wijzigingen. Ik verwacht dat het college van burgemeester en wethouders in dergelijke

situaties zal verzoeken om een advies waarin op de desbetreffende schadeorzaken afzonderlijk wordt ingegaan en de verschillende schadeorzaken ook in haar besluit uit elkaar zal houden.

- Indien er meer initiatiefnemers zijn, die belang hebben bij de uitkomst van de artikel 49 WRO-procedure, zullen zij ook weten dat stilzitten in die procedure kan betekenen dat alleen de stem van de andere belanghebbenden wordt gehoord. Om zeker te stellen, dat zij tijdig over die procedure worden geïnformeerd door de gemeente, zouden zij in de overeenkomst een bepaling met een dergelijke strekking kunnen opnemen. Wat betreft de restitutieplicht van de gemeente merk ik op, dat dit een onderwerp van regeling in de overeenkomst kan zijn en dat overigens de burgerlijke rechtbank bevoegd is te oordelen over geschillen over restitutie. De geschetste casuïstiek – die niet vaak zal voorkomen – geeft mij geen aanleiding tot het treffen van een nadere regeling in het wetsvoorstel ten aanzien van de contractuele relatie tussen de gemeente en de initiatiefnemer.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts hoe het moet in de situatie van twee initiatiefnemers die gezamenlijk moeten opkomen voor één planschade (of een deel daarvan), indien als gevolg van bezwaar en beroep tegen bijvoorbeeld de ene bestemmingsplanwijziging tot een veel latere effectuering leidt, dan in het geval van het andere initiatief? Moet dan de planschade alsnog gesplitst worden beoordeeld en vastgesteld? En wat indien de planschade als gevolg van beide projecten hoger is dan de som van de planschade van twee afzonderlijke projecten indien slechts één van beide zou worden uitgevoerd? Indien het initiatief dat tot een langdurige procedure heeft geleid, uiteindelijk niet doorgaat, zou de eerste initiatiefnemer die een bepaald percentage van de oorspronkelijk berekende planschade heeft voldaan in feite een te hoog bedrag hebben betaald. Gesteld bijvoorbeeld dat initiatief A zou leiden tot een planschade van 10 en initiatief B tot een planschade van 30, doch beide tezamen uitgevoerd een planschade zou opleveren van 50. In dat geval ligt het voor de hand, dat initiatiefnemer A 25% van 50 moet vergoeden, dus 12,5. Indien echter initiatief B geen doorgang vindt, zou hij per saldo 2,5 meer betaald hebben dan gerechtvaardigd is op grond van de planschade die initiatief A sec zou hebben veroorzaakt.

Indien ik deze vragen van de leden van de CDA-fractie goed heb begrepen, zijn zij op te vatten als een verdere gedachtenexercitie over hetgeen zich in de praktijk zal kunnen voordoen met betrekking tot meer gecompliceerde planschadegevallen. Gevallen dus, waarin meerdere initiatiefnemers meedoen c.q. meerdere gelaedeerden van te onderscheiden planologische wijzigingen zich hebben aangediend. Het komt mij voor dat ook hier het antwoord moet zijn, dat burgemeester en wethouders met de omstandigheden van het geval zullen kunnen (of liever: moeten) rekening houden, zowel bij het vragen van advies over de financiële gevolgen van onderscheiden schadeorzaken voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomsten en voorafgaand aan het nemen van de artikel 49-WRO besluiten, als bij het inkleden van de overeenkomsten en de beslissingen op de artikel 49 WRO-verzoeken.

De leden van de CDA-fractie vragen ten slotte mijn aandacht voor het aspect van de zekerheid voor de gemeente met betrekking tot de nakoming van de planschade-vergoedingsovereenkomst. Deels hangt dat, zo stellen zij, samen met het veelvuldig optreden van overdrachten van aanspraak uit hoofde van een dergelijke overeenkomst die zich in de praktijk zal voordoen. Civielrechtelijk is uiteraard de nodige zekerheid voor de gemeente te bedingen en als de gemeente alert is bij medewerking aan schuldvernieuwing, zal zij er ook wel voor zorgen, dat haar aanspraken uit hoofde van de overeenkomst niet oninbaar blijken te zijn. Dat zou echter kunnen worden voorkomen, door met betrekking tot een dergelijke

planschadevergoedingsovereenkomst de aanspraken uit hoofde daarvan krachtens de wet het karakter te geven van een kwalitatief recht dat rust op de onroerende zaak waarop de overeenkomst betrekking heeft. Die zou dan ook moeten kunnen worden ingeschreven, zodat deze ook kenbaar is voor derden.

Uiteraard zullen colleges van burgemeester en wethouders bij het ontwikkelen van een overeenkomstenpraktijk zich bij voortduring bewust moeten zijn van de problemen die zouden kunnen ontstaan bij de nakoming. De eerste suggestie van deze leden is in dit verband dan ook een nuttige. De suggestie om de aanspraken uit overeenkomst bij wet het karakter te geven van een op de onroerende zaak rustend kwalitatief recht zou onderwerp van onderzoek kunnen zijn indien daaraan in de praktijk behoefte zou blijken te bestaan.

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