

Vergaderjaar 2004–2005

29 490

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

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 mei 2005

De leden van de CDA-fractie delen in het nader voorlopig verslag mee dat zij de indruk hadden dat de civielrechtelijke aspecten van de in het voorlopig verslag gestelde vragen onvoldoende belicht zijn en verzochten mij daarop ten behoeve van de rechtspraak nader in te gaan.

Dat wil ik graag doen. Daarbij vat ik de vraagstelling op als een verzoek van deze leden nog nader in te gaan op hun vragen in het voorlopig verslag. Deze vragen hadden betrekking op een aantal voorbeelden van hypothetische gevallen, waarvan ik mij het bestaan wel heb gerealiseerd, maar waarvan ik heb gedacht dat de oplossing van veel extra, niet genoemde omstandigheden afhankelijk zou kunnen zijn. In mijn beantwoording heb ik dan ook op een aantal tekstplaatsen aangegeven dat ik veel aan de praktijk wil overlaten. De rechtspraak derhalve waarnaar de leden, hier aan het woord, verwijzen als zij vragen om meer duidelijkheid. Ik denk dat ik die grotere duidelijkheid niet op alle punten kan geven. Ik zou vrezes daarmee allerlei uitspraken te doen waarvan ik niet kan garanderen dat zij bij de rechter stand zullen houden. Ik wil met het wetsvoorstel slechts ruimte scheppen voor pasklare maatoplossingen van mondige partijen, gecombineerd met een rechtsbeschermingsvoorziening waarmee alle belanghebbenden naar mijn mening zouden moeten kunnen instemmen.

Met het vorenstaande als uitgangspunt zal ik proberen nog wat aan het geschrevene toe te voegen, zonder ondertussen in herhalingen te vervallen. Daarbij zal ik soms niet kunnen ontkomen aan een interpretatie van de vraagstelling van deze leden.

Deze leden hebben in het voorlopig verslag verschillende geschil-momenten genoemd, bij gelegenheid waarvan zich discussies kunnen voordoen over de reikwijdte van wat de overheid vermag te verhalen via de planschadeovereenkomst, nu deze in het wetsvoorstel niet nader is bepaald. Volgens hen kunnen allerlei geschillen ontstaan over de schade-elementen en de rechtmatigheid van de overeenkomst als zodanig.

Zo vroegen zij zich onder meer 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 volgens hem niet tot de planschade behoren. Ik heb in de

memorie van antwoord aangegeven dat dergelijke kwesties door de rechter moeten worden beoordeeld. Dit antwoord was misschien iets te snel concluderend. In de aanloop naar deze conclusie wil ik onderscheid aanbrengen tussen twee benaderingen waartoe de vraagstelling aanleiding kan geven.

De eerste benadering is, dat de leden het oog hebben op elementen waarop de planschadeovereenkomst geen betrekking mag hebben omdat het gaat om andere gemeentelijke kosten dan planschadevergoedingskosten. Als partijen deze kosten expliciet hebben gemaakt in de overeenkomst kan de initiatiefnemer dit element vermoedelijk met succes bij de rechter aanvechten. Het Nunspeet-arrest, maar ook het Polyproject I-arrest¹, biedt hiervan een goed voorbeeld. Indien echter uit de overeenkomst niet is op te maken dat een deel van de afspraak stoelt op een dergelijk element, dan is het veel moeilijker daar nog een wending aan te geven. De initiatiefnemer dient zich hiervan reeds voor het aangaan van het contract bewust te zijn.

De tweede benadering heeft betrekking op de zuivere problematiek waarom het hier, naar mijn mening, in feite gaat. Ik onderscheid twee gevallen.

In de eerste plaats het geval dat partijen ervoor hebben gekozen niet teveel van tevoren te regelen maar op zien komen te spelen. Daar is op zichzelf genomen geen bezwaar tegen, mits partijen in de overeenkomst een goede afspraak hebben gemaakt over de wijze waarop zij zich de procedure voor de beantwoording van de vooruit geschoven, nog openliggende vragen voorstellen. Ik kan mij voorstellen dat partijen reeds in het contract afspreken daarover een bindend advies te zullen vragen. Pas daarna zal zich dan de vraag voordoen die de leden van de CDA-fractie aan mij hebben voorgelegd. Wat te doen met een bindend advies waarmee men het niet eens is. Ook daarover kunnen afspraken worden gemaakt.

In de tweede plaats zijn er de gevallen waarin de overeenkomst onvoldoende voorzieningen bevat om alsnog klaarheid te krijgen over de precieze inhoud van de wederzijdse verplichtingen. In dat geval zal partijen, nadat zij een fikse discussie hebben gehad die niet tot overeenstemming heeft geleid, en nadat zij evenmin een modus hebben kunnen vinden om hun verschil van inzicht alsnog in der minne op te lossen, weinig anders overblijven dan hun meningsverschil aan de rechter voor te leggen. Wat het oordeel van de rechter zal zijn kan ik uiteraard niet voorspellen.

Gezien het vorenstaande meen ik dat van beide contractspartijen mag worden verwacht dat zij zich rekenschap geven van de context waarbinnen de overeenkomst wordt gesloten. Via een kostenschatting vóóraf onder gebruikmaking van een adviseur kunnen reeds de nodige problemen worden voorkomen. Indien teveel aan zijn beloop wordt overgelaten, en onbenoemd blijft, kan dat later tot problemen leiden. Partijen moeten staan voor hetgeen zij overeenkomen. Dat zal ook, naar ik aanneem, het uitgangspunt voor de rechter zijn. De planschadevergoedingsovereenkomst verschilt in dat opzicht niet van andere civielrechtelijke overeenkomsten.

In het verlengde van het hiervoor besprokene ga ik nu nog wat nader in op de vraag die deze leden stelden naar de bijzondere positie van de gemeente. De gemeente heeft in de beleving van deze leden een tamelijk ambigue positie, doordat een gemeentelijk orgaan de planschadevergoeding vaststelt die de gemeente wettelijk gehouden is betalen, maar het ook een gemeentelijk orgaan is dat de overeenkomst aangaat over het bij een ander in rekening brengen van (een deel van) de uit te keren planschadevergoeding. Ik heb reeds in de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer getracht aan te geven dat het met die ambiguiteit wel eens mee zou kunnen vallen. De gemeente is gehouden

¹ HR 13 april 2001, NJ 2001, 581.

uitvoering te geven aan artikel 49 WRO en wordt daarbij primair alleen op de vingers gekeken door de aanvrager van de planschadevergoeding. De wetgever zelf heeft principieel de richting aangegeven, zodat de gemeente in dat opzicht weinig anders kan dan aan artikel 49 WRO een uitvoering geven die de rechterlijke toets kan doorstaan. De gelaedeerde zal proberen een zo hoog mogelijke vergoeding te krijgen. Aan de kant van de gemeente kijkt wel de initiatiefnemer mee, indien hij zich bij overeenkomst heeft vastgelegd op het overnemen van (een deel van) de uit te keren schadevergoeding. Alleen wanneer de initiatiefnemer (nagenoeg) het volle pond voor zijn rekening zou nemen, zou het denkbaar zijn dat burgemeester en wethouders het niet te nauw nemen bij het vaststellen van de hoogte van de schadevergoeding en meer aan de kant van de aanvrager van de schadevergoeding gaan staan. Maar dan zal de initiatiefnemer, die zich het lot van de inhoud van zijn eigen portemonnee aantrekt, zelf des te meer de strijd bij de rechter aangaan om te bereiken dat de hoogte van de uiteindelijk te betalen schadevergoeding beantwoordt aan de objectieve normen die volgens de artikel 49-jurisprudentie gelden. De gemeente loopt in alle gevallen dat zij het te gemakkelijk zou nemen met een planschadeclaim, het risico dat zij in de proceskosten wordt veroordeeld.

Ook mijn eerdere beantwoording van de vragen van deze leden met betrekking tot de situatie van twee onderscheiden initiatiefnemers kan ik nog wat aanvullen. Ik heb in eerste instantie gemeend te kunnen volstaan met een reactie in grote lijn, vergezeld van de opmerking dat burgemeester en wethouders ook in de meer gecompliceerde planschadegevallen rekening zullen moeten houden met de omstandigheden van het geval, en wel in alle fasen van de civielrechtelijke en bestuursrechtelijke besluitvorming.

Op de verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders dat dergelijke gevallen op een goede wijze kunnen worden opgelost c.q. afgewikkeld, heb ik in de memorie van antwoord reeds in zijn algemeenheid gewezen.

Voordat ik nader op de door deze leden genoemde voorbeelden inga, leg ik de vinger bij de variëteit aan geschetste problemen. In dit soort zaken, waarin voor contractvrijheid voor overheid en betrokken burger is gekozen, kan niet reeds vooraf rekening worden gehouden met, c.q. ingespeeld op alle varianten die zich kunnen voordoen. Steeds weer moet ad hoc, in de praktijk, naar een oplossing worden gezocht, zowel preventief als achteraf.

Deze omstandigheid biedt ook al gauw ruimte voor kritiek op de wijze waarop het probleem zelf wordt gedefinieerd. Zo ben ik geneigd het niet met de weergave door deze leden van alle door hen gegeven voorbeelden eens te zijn.

In de eerste plaats de situatie dat één claim van een gelaedeerde betrekking heeft op twee afzonderlijke projecten en ook twee afzonderlijke initiatiefnemers. De leden van de CDA-fractie hebben daarbij diverse concrete vragen gesteld.

De eerste is, op welke wijze de omvang van de betalingsplicht uit de ene planschade-vergoedingsovereenkomst moet worden vastgesteld in relatie tot de betalingsplicht uit hoofde van de andere. Dit is de eenvoudigste casus omdat burgemeester en wethouders in een dergelijk geval bij de beoordeling van de planschadeclaim reeds rekening kunnen houden met de beschreven omstandigheid, ook bij het vragen van advies aan de schadedeskundigen. Daaruit zal dan de schade(vergoedings)verhouding naar voren komen.

Vervolgens brengen deze leden de complicatie in dat de ene initiatiefnemer zich wel kan vinden in de hoogte van de vastgestelde schadevergoeding waarvan hij in mijn benadering dus een bepaald, vooraf

vastgelegd, gedeelte van (een gedeelte van) de totale schade zal moeten bijdragen, gerelateerd aan het wel dan wel niet doorgaan van het andere project –, en om die reden niet intervenueert, terwijl de andere initiatiefnemer waarvoor in mijn benadering hetzelfde geldt wel bezwaar heeft en mitsdien als belanghebbende in de planschadevergoedingsprocedure deelneemt. Deze leden 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 planschadevergoeding veel lager wordt vastgesteld, er een restitutieplicht van de gemeente jegens de eerstbedoelde initiatiefnemer ontstaat.

Allereerst wil ik aantekenen dat ik de voorstelling van zaken niet realistisch vind. Ik vraag mij af waarom de eerstbedoelde initiatiefnemer al zou betalen terwijl de feitelijk te betalen

planschadevergoeding nog niet vaststaat. We moeten voor ogen houden dat het steeds gaat om het verhaal door de gemeente van door haar te vergoeden planschade. Hoeft zij niet, of in mindere mate, tot vergoeding van planschade over te gaan, dan hoeft de initiatiefnemer dat ook niet. Het is daarom ook niet realistisch dat de initiatiefnemer zich in de overeenkomst al zou vastleggen op een bepaald concreet schadevergoedingsbedrag waarop het verhaal betrekking zal hebben. Van burgemeester en wethouders mag ook worden verwacht dat zij hun medewerking niet afhankelijk stellen van een zo vergaande afspraak. Dat zou in strijd zijn met de strekking van de wettelijke contracteer-mogelijkheid, die gericht is op verhaal. Tekent een initiatiefnemer niettemin toch een dergelijk contract, dan zal het weinig meer uitmaken of hij wel of niet vooruit heeft betaald.

Binnen de vraagstelling van de leden van de CDA-fractie is ook nog de variant denkbaar – en misschien doelen zij daar op dat de tweede initiatiefnemer in de planschadevergoedingsprocedure, voor zijn belang opkomende, met succes betoogt dat de schade die zijn project veroorzaakt in verhouding tot de schade door het andere project, minder is dan in de overeenkomst is vastgelegd. Ik meen dat het ook dan weer van de inhoud van de overeenkomst zal afhangen wat daarvan het gevolg is. Heeft men het opgeschreven zoals ik dat hiervoor schetste, dan meen ik dat alle partijen hebben gecontracteerd over percentages van de volledige schade, van wie ook afkomstig. De eerste initiatiefnemer heeft dan ook voordeel van de actieve deelname van de tweede aan de procedure. Heeft men echter in de overeenkomst een nadere clausule opgenomen, inhoudende dat zal worden verhaald naar rato van de in de planschade-procedure vast te leggen verhouding, dan zijn de gevolgen navenant.

In de tweede plaats beantwoord ik de vraag van de leden van de CDA-fractie, of in het geval van de twee initiatiefnemers die gezamenlijk moeten opkomen voor één planschade (of een deel ervan), de planschade alsnog gesplitst moet worden beoordeeld en vastgesteld, indien als gevolg van bezwaar en beroep tegen bijvoorbeeld de ene bestemmingsplanwijziging (dit) tot een veel latere effectuering leidt, dan in het geval van het andere initiatief. 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 wordt 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 schade heeft voldaan, in feite een te hoog bedrag hebben betaald. Deze leden hebben deze vraagstelling vergezeld doen gaan van een cijfervoorbeeld. Gesteld dat initiatief A zou leiden tot een planschade van 10 en initiatief B tot een planschade van 30, doch beide tezamen uitgevoerd een planschade zouden 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.

Ook hier ben ik geneigd het niet geheel met de weergave van de door deze leden gegeven voorbeelden eens te zijn. Als zij stellen dat twee initiatiefnemers gezamenlijk moeten opkomen voor één planschade, dan ligt de vraag voor de hand wat voor een soort planschade dat dan is. Ik houd het ervoor dat zij doelen op het geval dat de opkomende planschade niet aan één bestemmingswijziging is toe te schrijven, maar aan twee afzonderlijke bestemmingswijzigingen, waarom de beide initiatiefnemers los van elkaar, of in een gezamenlijke aanvraag, hebben verzocht. Een suggestie van mijn kant voor de rechtspraak zou dan zijn, dat burgemeester en wethouders zich reeds bij het aangaan van een artikel 49a-overeenkomst moeten realiseren dat beide bestemmingswijzigingen toch los van elkaar moeten worden gezien. Als dat niet mogelijk zou zijn in het voorbeeld van deze leden, dan kan ik mij niet voorstellen dat het door deze leden aangevoerde bezwaar en beroep tegen één van de twee bestemmingswijzigingen alleen de uitvoering van de ene bestemmingswijziging zou kunnen ophouden, terwijl de andere gewoon door zou lopen. Ze zijn immers niet te scheiden. Dan zal het probleem dat deze leden beschrijven zich ook niet voordoen. Ik wijs hier nog op een wellicht onderbelicht aspect van de wettelijke regeling, dat een verzoek om planschade terzake van een bestemmingswijziging weliswaar na terinzagelegging van het vastgestelde plan kan worden ingediend, maar niet zal worden behandeld voordat het bestemmingsplan zelf onherroepelijk is geworden. Zolang het bestemmingsplan nog onder de rechter is, of kan komen, heeft behandeling weinig zin, want het kan nog worden vernietigd.

Met dit alles blijft alleen de mogelijkheid over dat de beide bestemmingsplanwijzigingen wel los van elkaar kunnen bestaan. Het is burgemeester en wethouders dan als gezegd – geraden deze ook volledig gescheiden te behandelen. Wel zou het verstandig kunnen zijn bij het opstellen van verhaalscontracten reeds standaard rekening te houden met de mogelijkheid dat samenloop zou kunnen ontstaan met andere projecten, en uiteraard in het bijzonder met de (gewenste medewerking aan) projecten waarvan zij bij het aangaan van het contract reeds kennis dragen. Het eerste door deze leden geschetste probleem doet zich dan niet noodzakelijkerwijs voor.

Het ligt (nog) ingewikkelder indien, zoals in het cijfervoorbeeld dat deze leden hebben gegeven, ook na de door mij aangebrachte relativering, de beide schadeoorzaken een zodanig cumulatief effect hebben dat dit, in euros uitgedrukt, tot een omvangrijker bedrag aan te vergoeden schade zou leiden dan de schadebedragen die voor de beide oorzaken afzonderlijk zouden moeten worden uitgekeerd. Dat is inderdaad een moeilijke kwestie. Het is zelfs als variant daarop – denkbaar dat geen van de twee wijzigingen afzonderlijk tot schadevergoeding aanleiding zou hebben gegeven; in dat geval is de eerste initiatiefnemer aanvankelijk niets verschuldigd, maar komt pas bij uitvoering van het tweede initiatief de schade op. Ook varianten van deze casus kunnen burgemeester en wethouders naar mijn mening in de overeenkomst regelen. Het voert te ver daarvoor nu concrete suggesties te doen. Maar ik denk, in het algemeen gezegd, dat er niet altijd aan valt te ontkomen dat degene die het eerst komt het eerst maalt.

Ook hier trof ik in de vraagstelling van deze leden de suggestie aan dat de initiatiefnemer die als eerste zijn planwijziging gerealiseerd ziet, aanvankelijk teveel zou kunnen hebben betaald wanneer hij reeds een bepaald percentage van het oorspronkelijk berekende planschadebedrag aan de gemeente zou hebben voldaan. Ik kan mij, zoals eerder aangegeven, niet goed voorstellen dat partijen niet alleen reeds in het contract tot een bepaald concreet schadebedrag komen, maar ook nog tot betaling vooraf

overgaan. Verwacht mag toch worden dat een initiatiefnemer zijn eigen inschattingen van de te verwachten schadeclaims maakt en op basis daarvan tot een afspraak met burgemeester en wethouders komt (al dan niet zich vastleggende op kostenschattingen of -maxima of percentages) maar de feitelijke betaling toch zal willen relateren aan de hoogte van de uiteindelijk werkelijk toegekende, en in rechte in stand blijvende, claims. Doet de initiatiefnemer dat niet dan spekt hij wellicht onnodig de gemeentekas.

Uiteraard kan ik niet op voorhand volledig uitsluiten dat de nu voorliggende eenvoudige, overzichtelijke regeling in de praktijk tot meer problemen leidt dan wij nu kunnen overzien. Ik zal door middel van het zorgvuldig volgen van de jurisprudentie op dit rechtsgebied de vinger aan de pols houden en zondig ook met een voorstel voor nadere wettelijke maatregelen komen, bij voorkeur in het kader van de nieuwe Wro.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts gewezen op de inhoud van een artikel in het a.s. meinummer van Bouwrecht onder de titel Lacune in rechtsbescherming bij inwerkingtreding spoedwet planschade¹ en vragen mijn reactie op de inhoud daarvan.

Ik ben deze leden erkentelijk voor de mij geboden gelegenheid om nog tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel op dit artikel te reageren.

Kort weergegeven komt de strekking van het artikel erop neer, dat in het wetsvoorstel de gevolgen van de verschuiving van de beslissingsbevoegdheid van de gemeenteraad naar burgemeester en wethouders op planschadeverzoeken niet in alle opzichten goed zouden zijn geregeld. Het gaat de auteurs daarbij om een beweerde lacune in de rechtsbescherming voor een nader aangeduide categorie contractspartijen van de gemeente. Die categorie betreft de gevallen waarin een persoon of instantie (de initiatiefnemer) op het tijdstip van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet alleen reeds heeft verzocht om wijziging van het planologisch regiem, maar bovendien op dat tijdstip reeds door de gemeente aan dat verzoek gevolg is gegeven: er is dus een bestemmingsplanwijziging vastgesteld of een vrijstelling van het bestemmingsplan verleend. De auteurs constateren dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat de initiatiefnemer ook in een dergelijk geval alsnog een overeenkomst met burgemeester en wethouders sluit tot het vestigen ten behoeve van de gemeente van een recht ten laste van die initiatiefnemer tot verhaal van door de gemeente in verband met die planologische wijziging aan derden te betalen planschadevergoedingen. Maar gedurende een kleine periode na het inwerkingtreden van de wet zal deze initiatiefnemer zich niet als belanghebbende kunnen aanmelden in een procedure tot vaststelling van planschadeaanspraken jegens de gemeente.

De auteurs leggen in het artikel uit dat deze lacune in de rechtsbescherming samenhangt met twee, van elkaar te onderscheiden, omstandigheden. Als eerste omstandigheid noemen zij het uiteenlopen van het tijdstip van de introductie van de wettelijke contractermogelijkheid zelve enerzijds, en het tijdstip van de verschuiving in bevoegdheid tot beslissen op planschadeverzoeken van de gemeenteraad naar het college van burgemeester en wethouders anderzijds. Als tweede omstandigheid, die de bestaansduur van de gesignaleerde lacune iets verlengt, noemen de auteurs de overgangsrechtelijke regeling met betrekking tot de verzoeken om planschadevergoeding die op het tijdstip van inwerkingtreden van de wet reeds bij de gemeenteraad zijn ingediend.

Vervolgens stellen de auteurs dat bij het blijven bestaan van deze consequenties van inwerkingtreddingsbepaling en overgangsrecht, door de contracterende overheid met het door hen geschetste gat in de rechtsbescherming rekening moet worden gehouden.

¹ Het artikel is van de hand van mr. J. F. de Groot en mr. drs. S. M. C. Nuyten.

En voor de contractant aan de andere zijde is een terughoudend gebruik van de nieuw verworven bevoegdheden aangewezen. De schrijvers hebben het artikel afgesloten met de aanbeveling om de onvolkomenheid te repareren.

Gaarne ga ik nu in op de uitgebreide stellingen van de schrijvers. Voorop wil ik stellen dat van een lacune in de rechtsbescherming in de praktijk geen sprake behoeft te zijn, ook al is het hiervoor samengevatte betoog theoretisch juist. De vraag of er reden bestaat voor wettelijke maatregelen wordt door mij dan ook negatief beantwoord. Om deze conclusie te onderbouwen is het in de eerste plaats nodig een paar woorden te wijden aan de analyse van de auteurs, en aan de oorzaken en gevolgen van de beschreven feiten. In de tweede plaats zal ik bezien in hoeverre het gesignaleerde probleem zich in de praktijk zal (kunnen) voordoen, waarbij ik reeds hier wil aangeven dat ik dienaangaande positief ben gestemd. Het is een bijna theoretisch probleem waarvan het bestaan tot een zeer geringe periode is beperkt. In de derde plaats zal ik, in mijn visie min of meer ten overvloede, aangeven hoe op eenvoudige wijze kan worden voorkomen dat het probleem zich voordoet. Aan het slot van mijn antwoord zal ik nog ingaan op een stelling ten overvloede van de auteurs over de werking van de wet ten aanzien van het oversluiten van reeds voor het inwerkingtreden van het wetsvoorstel gesloten verhaalsovereenkomsten.

Allereerst dan de analyse van de auteurs. Ik stel voorop dat het in de door hen geschetste problematiek steeds gaat om gevallen waarin de gemeenteraad de bevoegdheid heeft tot het nemen van een beslissing op een aanvraag om vergoeding van planschade. Immers, zij hebben erop gewezen dat in artikel 49a, tweede lid, de status van belanghebbende voor de initiatiefnemer (de verzoeker van de planologische wijziging) alleen is weggelegd bij planschadebeslissingen die afkomstig zijn van burgemeester en wethouders. Deze conclusie kan inderdaad uit de tekst van het voorgestelde artikel worden getrokken. Het is ook niet verwonderlijk dat deze tekst in artikel 49a is opgenomen omdat, na inwerkingtreding van het wetsvoorstel, binnen het stelsel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) deze bevoegdheid bij uitsluiting aan burgemeester en wethouders is toebedeeld. (Dit is één van de uitvloeisels van de zogenaamde dualiseringsoperatie.) Het door de auteurs aan de orde gestelde probleem is dan ook puur een kwestie van overgangsrecht, dat wat gecompliceerd is door het feit dat in het wetsvoorstel naast de spoedeisende Nunspeetvoorziening in tweede instantie ook andere, minder spoedeisende elementen van de planschaderegeling zijn opgenomen. De complicatie is in het bijzonder veroorzaakt door de ten tijde van de afronding van de behandeling door de Tweede Kamer nog in werking zijnde Tijdelijke referendumwet, ten opzichte waarvan toen nog geen te ver gaande concessies konden worden gedaan. Het feit dat de behandeling van het wetsvoorstel door mij is beschouwd als een spoedeisende aangelegenheid van een officiële spoedwet is geen sprake heeft er mede toe geleid dat niet is gekozen voor een verder – aanzienlijk verder – complicerend overgangsrecht in artikel II. Het noemen van burgemeester en wethouders in artikel 49a, tweede lid, heeft geen principiële, maar slechts een praktische betekenis. Ik zie dan ook geen principieel bezwaar in het aanmerken van verzoeker als belanghebbende ook in een procedure aangaande een door de gemeenteraad te nemen beslissing op een aanvraag tot vergoeding van planschade.

Een tweede kwestie is: zal de beschreven problematiek zich in de praktijk vaak voordoen? Daarmee bedoel ik het geval dat een verzoeker (om planologische wijziging) al een rechtsgeldig contract met burgemeester en wethouders over planschadeverhaal heeft afgesloten en er een

aanvraag om planschadevergoeding ten gevolge van die wijziging volgt waarop de gemeenteraad nog bevoegd is te beslissen. Dit is niet waarschijnlijk.

Allereerst speelt het probleem slechts gedurende een korte periode. Het gaat dan om de lengte van de periode gedurende welke de omstandigheden zullen gelden die ten grondslag liggen aan de conclusies van de auteurs. Met andere woorden, het gaat om de lengte van de periode gedurende welke de gemeenteraad nog bevoegd blijft om te beslissen op aanvragen om planschadevergoedingen.

Door de tekst van de inwerkingtredingsbepaling (artikel III), die was ingegeven door de Tijdelijke referendumwet, is de lengte van deze periode korter naarmate het tijdstip van publicatie van de wet in het staatsblad meer aan het eind van een kalendermaand is gelegen. De kortst mogelijke periode is daardoor twee maanden, de langste periode drie maanden minus een dag.

Voorts zou het dan moeten gaan om gevallen waarin de gemeenteraad of burgemeester en wethouders bereid zouden kunnen worden gevonden en bovendien in staat zouden zijn een gevraagde planologische wijziging in de aangeduide periode tussen de respectieve inwerkingtredingsdata van de onderdelen B en A van artikel I zodanig ver in de procedure te krijgen dat reeds vóór het tijdstip van inwerkingtreding van onderdeel A (de wijziging in artikel 49) een verzoek om planschadevergoeding wegens die wijziging kan worden ingediend. Dat lijkt mij slechts een theoretische mogelijkheid, althans voor planologische wijzigingen die min of meer ingrijpend zijn, bijvoorbeeld omdat zij planschade zullen veroorzaken. Daarnaast mag worden verwacht dat een verzoeker (gemakshalve: een initiatiefnemer) na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel pas aan een met de inwerkingtreding van dat onderdeel mogelijk geworden contract zal willen meewerken als hij ervan verzekerd is dat hij ook belanghebbende zal zijn in de planschadevergoedingsprocedure.

De schrijvers hebben daarnaast gewezen op het feit dat de gemeenteraad nog langer bevoegd blijft te beslissen op verzoeken om planschadevergoeding via de overgangsbepaling van artikel II, eerste lid: artikel 49 WRO zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van de wijziging van dat artikel, blijft van toepassing op lopende aanvragen om vergoeding van planschade. De auteurs vinden deze voorziening wel begrijpelijk, maar deze heeft wel tot gevolg dat voor de behandelingsprocedure van deze aanvragen de initiatiefnemer geen belanghebbende is. Als ik auteurs goed heb begrepen, is dit een bijkomende omstandigheid die als zodanig geen kritiek ontmoet, maar in combinatie met de eerste duidelijk maakt dat een initiatiefnemer wel een contract met burgemeester en wethouders mag sluiten, maar vervolgens moet hopen dat er niet reeds vóór het inwerkingtreden van de bevoegdheidsverschuiving, neergelegd in de wijziging van artikel 49, een aanvraag om planschadevergoeding terzake van de door hem verzochte planologische wijziging wordt ingediend. De schrijvers laten echter na om aan te geven dat zoals ik hiervoor al aangaf – een dergelijke gebeurtenis zich slechts theoretisch kan voordoen als het rechtsgeldig sluiten van het contract voorafgaat aan de planologische wijziging. Met andere woorden, hier blijkt dat de bijdrage van de auteurs voor een deel ik denk overigens voor het grootste deel is ingegeven door de zorgen over de mogelijkheden voor reparatie van reeds voor de inwerkingtreding gesloten contracten. Op die gevallen ga ik aan het slot van mijn antwoord in.

In de derde plaats ga ik in op de suggestie van de auteurs dat het (in hun ogen) aan het wetsvoorstel klevende gebrek nog zou kunnen of moeten worden gerepareerd.

Gezien hetgeen hierboven naar voren is gebracht kom ik tot de conclusie

dat de mogelijkheid dat zich een geval zal voordoen waarin een contract naar de strekking van de wet niet gesloten had mogen worden omdat niet verzekerd is dat in de daarna volgende artikel 49-schadevergoedingsprocedure de initiatiefnemer als belanghebbende zal kunnen worden ontvangen, theoretisch is. Maar het is goed dat de schrijvers voor dit element in het wetsvoorstel hebben gewaarschuwd. De bevoegde gemeentelijke organen zullen daarmee ongetwijfeld rekening houden en nieuwe initiatiefnemers daarvoor waarschuwen. Het is ook hun belang dat aangegane overeenkomsten stand kunnen houden. Met het aangaan van een contract kan desgewenst nog een maand of twee worden gewacht, of burgemeester en wethouders kan worden verzocht bij het voorbereiden van de planologische wijziging rekening te willen houden met de opmerking van de auteurs.

Ik gaf in het begin van mijn antwoord reeds aan dat ik nog in zou gaan op een stelling ten overvloede van de artikelschrijvers. Zij hebben opgemerkt dat ook nu, dus zonder de door hen aangegeven complicaties, reeds vragen kunnen worden gesteld over de effectiviteit van de rechtsbescherming na inwerkingtreding van het gehele wetsvoorstel bij het oversluiten van overeenkomsten. Zij stellen dienaangaande dat direct na inwerkingtreding vele gemeenten van deze mogelijkheid (tot oversluiten) gebruik zullen willen maken om de niet geldige afspraken tot verhaal van planschadekosten alsnog geldend te maken. Als gevolg hiervan zullen direct na inwerkingtreding van artikel 49a WRO reeds planschadevergoedingen kunnen worden toegekend, die verhaald worden. Het is zelfs mogelijk dat reeds voor de inwerkingtreding toegekende planschadevergoedingen daarbij alsnog worden verhaald.

Op deze beschouwingen wil ik als volgt reageren.

Als ik de auteurs goed begrijp hebben zij het oog op de reikwijdte van de, in de parlementaire stukken aangeduide, mogelijkheden om ante- en post-Nunspeet-contracten over te sluiten. Ik wil hier benadrukken dat het wetsvoorstel geen voorzieningen bevat om dergelijke contracten rechtstreeks te legaliseren. Het wetsvoorstel heeft geen terugwerkende kracht. De toekenning van terugwerkende kracht is achterwege gelaten omdat het in strijd is met de beginselen van het contractenrecht en ik het niet verantwoord acht achteraf bij wet in te grijpen in allerlei contractuele rechtsverhoudingen die op geheel vrijwillige basis tot stand zijn gekomen zodat het onmogelijk is de consequenties van dat ingrijpen geheel te overzien. Ik heb dan ook slechts in zijn algemeenheid aangegeven dat het mogelijk is contracten over te sluiten. Dat is niet iets wat ik in dit wetsvoorstel hoefde te regelen, maar het betreft een blote constatering van een feit, gebaseerd op het algemene verbintenissenrecht. Deze vrijheid tot oversluiten van contracten wordt uiteraard begrensd door de wettelijke mogelijkheden. Het hangt dus van het antwoord op de hierboven behandelde vraagstukken af, wat in de praktijk nog de winst zou kunnen zijn van het achteraf bevestigen van eerder gemaakte afspraken, of van het maken van nieuwe afspraken. Ook dat is wederom een verantwoordelijkheid van de potentiële contracts-partijen. Het lijkt mij niet juist daarover verdere uitspraken te doen. Het oordeel daarover komt desverzocht aan de bevoegde rechter toe. Ik kan mij voorstellen dat de rechtsbeschermingsaspecten bij dit oordeel een belangrijke rol spelen, gezien de jurisprudentie van de Hoge Raad.

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