

Vergaderjaar 2008–2009

31 750

Wijziging van diverse wetten op de beleidsterreinen van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in verband met het herstellen van wetstechnische gebreken en leemten, alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 februari 2009

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Algemeen	1
3. Artikelsgewijze toelichting	6

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de inbreng van de leden van de verschillende fracties. In deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik, mede namens de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, in op de vragen en opmerkingen in het verslag, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het verslag is gevolgd. Met betrekking tot de vragen over de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (Invoeringswet Wro) is afgeweken van de volgorde en is op alle vragen en opmerkingen hierover ingegaan onder de kop algemeen. Deze nota gaat vergezeld van een nota van wijziging.

2. Algemeen

De leden van de CDA-fractie willen bij deze gelegenheid wijzen op een nog bij deze herstellwet mogelijk mee te nemen correctie op artikel 3.36b van de Wro. Destijds is bij de behandeling van de Grondexploitatiewet in het parlement een amendement van de leden Verdaas, Knops en Lenards aangenomen (Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 14) waarmee het – onder voorwaarden – mogelijk is gemaakt om sneller een onteigeningsprocedure te starten. Het amendement hield in dat meteen na het vaststellen van een bestemmingsplan met exploitatieplan een dagvaarding kan worden uitgestuurd als start van de onteigeningsprocedure. De onteigening zelf kan pas worden geëffectueerd (inschrijven van het vonnis van de rechtbank in de openbare registers) nadat het betreffende bestemmingsplan onherroepelijk is. Bij de Invoeringswet Wro is echter aan het betreffende artikel de aanvullende voorwaarde toegevoegd dat de dagvaarding pas kan worden verstuurd voor zover er geen beroep is ingesteld met betrekking tot in het betrokken bestemmingsplan (of projectbesluit) en exploitatieplan begrepen grond waarop de dagvaarding betrekking heeft. De leden van de CDA-fractie constateren echter nu dat

door het simpelweg instellen van beroep de start van de onteigeningsprocedure alsnog kan worden tegengehouden en vertraagd. Zulks terwijl de rechten van degene tegen wie de onteigening wordt opgestart naar de mening van de leden voldoende zijn beschermd, omdat effectuering van een eventueel uitgesproken onteigeningsvonnis wordt opgeschort totdat het betreffende plan onherroepelijk is. Uit de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Wro is het de leden bij nadere beschouwing niet duidelijk welke aantasting van rechtszekerheid voor de grondeigenaar hier in het geding is. Graag zouden zij een nadere toelichting hierop krijgen. Tevens willen de leden van de CDA-fractie vragen of er wellicht nog andere wetstechnische mogelijkheden zijn om het vertragen van de start van de onteigeningsprocedure te voorkomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor bovengenoemd amendement Verdaas c.s., waarbij bij opneming in de wet de zin is toegevoegd: «en voor zover geen beroep in ingesteld met betrekking tot de in het betrokken plan, projectbesluit of exploitatieplan begrepen grond waarop de dagvaarding betrekking heeft». Met dit amendement was versnelling beoogd. De leden vragen zich af welke bezwaren er kleven aan het laten vervallen van de toegevoegde voorwaarde.

Door aanvaarding van een amendement Verdaas c.s. is in de wet tot wijziging van de Wro met een afdeling inzake grondexploitatie een gedeelte van het huidige artikel 3.36b van de Wro opgenomen, namelijk alleen dat deel dat vermeld is in onderdeel b. Bij het voorstel voor de Invoeringswet Wro is dit artikel aangevuld en heeft het met artikel 3.36a in een nieuwe paragraaf 3.6.4 zijn huidige plaats in de Wro gekregen. Bij zijn advisering over dat wetsvoorstel heeft de Raad van State bezwaren geuit tegen de inhoud van het artikel, zoals dat onder meer overeenkomstig het amendement was opgenomen (Kamerstukken II 2007/08, 30 938, nr. 4, onder punt 11a, blz. 10–11). De Raad heeft er hierbij onder meer op gewezen «dat met deze regeling van versnelde dagvaarding een belangrijk element van rechtszekerheid wordt verzwakt waarop de vaste Kroonjurisprudentie met betrekking tot titel IV-ontelingen op goede gronden pleegt te letten. Volgens die jurisprudentie dient aan raadsbesluiten tot onteigening naast een ontbindende ook een opschortende voorwaarde te worden verbonden ter zake van het uitbrengen van de dagvaarding zolang het bestemmingsplan ter uitvoering waarvan wordt onteigend, nog niet onherroepelijk is. Deze eis wordt gesteld met het oog op de rechtszekerheid en rechtsbescherming.» De Raad heeft dan ook tot heroverweging van de voorgestelde versoepeling van de regeling van het moment van dagvaarding geadviseerd en daarbij verwezen naar de wijze waarop dit onderwerp is geregeld in het – oude – artikel 39p van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) en naar de toelichting op dat artikel (Kamerstukken II 1999/2000, 27 178, nr. 3, blz. 41). Daarin is tot uitdrukking gebracht, zo vervolgt de Raad, dat «het in de rede ligt dat in gevallen waarin het minnelijk overleg over de verwerving van de betrokken gronden afhankelijk is van de uitkomst van de planologische procedure, met dagvaarden wordt gewacht. Behoorlijk bestuur brengt mee, dat in die gevallen na het onherroepelijk worden van het planologisch besluit nog een poging wordt ondernomen om tot minnelijke overeenstemming te komen, voordat tot dagvaarding wordt overgegaan. In dit verband is van belang dat noch in de administratieve onteigeningsprocedure noch in de gerechtelijke procedure zienswijzen of bedenkingen van planologische aard naar voren kunnen worden gebracht. Hetzelfde geldt naar het oordeel van de Raad voor de verhouding tussen het minnelijk overleg over de verwerving van gronden en de rechtsbescherming tegen een exploitatieplan. Mocht worden vastgehouden aan de voorgestelde versoepeling, dan adviseert de Raad een clausulering aan te brengen als is vervat in de memorie van toelichting op artikel 39p WRO (oud) in artikel 3.27b (thans 3.36b) Wro.»

Als gevolg van dit standpunt van de Raad van State is vóór de indiening het wetsvoorstel aangepast en is de nu gewraakte zinsnede toegevoegd. Dit is in het nader rapport omtrent het advies en in de memorie van toelichting op het artikel uiteengezet. Bovendien is bij nota van verbetering plaatsing van de gewraakte slotzinsnede in het wetsvoorstel verbeterd. Bij de behandeling van het wetsvoorstel heeft deze clausulering overigens, anders dan andere onderwerpen door de Raad van State in zijn advies naar voren gebracht, niet tot opmerkingen aanleiding gegeven.

De opmerkingen van de leden van bovengenoemde fracties hebben mij er evenwel toe gebracht mij nogmaals over dit onderwerp te beraden. Ik heb daarbij mede het oude artikel 39p van de WRO en de daarbij behorende toelichting op dat artikel betrokken. In artikel 39p WRO was de betrokken zinsnede evenmin opgenomen maar was in de memorie van toelichting op dat artikel de hierboven door de Raad geparafraseerde passage opgenomen. Aldus maakt het standpunt van de Raad, hoewel niet met zoveel woorden in de wettekst opgenomen, wel onderdeel uit van de wetsgeschiedenis.

Na ampele overweging heb ik besloten hier toch niet dezelfde weg te bewandelen. Ik heb hierbij de gang van zaken bij de totstandkoming van een bestemmingsplan, waarbij toepassing is gegeven aan artikel 3.4 van de Wro (hierna aan te duiden als 3.4-bestemmingsplan) en die van een onteigeningsbesluit nog eens nauwkeurig nagegaan.

In dit verband wil ik erop wijzen dat een dagvaarding op een eerder tijdstip, te weten na vaststelling van het 3.4-bestemmingsplan, waarin het amendement Verdaas c.s voorziet, nog niet betekent dat dan vervolgens ook meteen de onteigeningsprocedure voor de burgerlijke rechter kan worden afgehandeld.

Ingevolge artikel 23 van de onteigeningswet is ten minste drie dagen voor de verschijning voor de rechter onder meer de overlegging vereist van de Staatscourant waarin is openbaar gemaakt het koninklijk besluit waarbij de te onteigenen onroerende zaken en rechten zijn aangewezen. In geval van een onteigening ten name van de gemeente is dit het koninklijk besluit waarbij het goedkeuringsbesluit van de gemeente wordt goedgekeurd. Bij die goedkeuring wordt ingevolge artikel 79 van de onteigeningswet het onteigeningsbesluit getoetst op vier criteria: volkshuisvestings-, ruimtelijke ordenings- of publiek belang, noodzaak of urgentie en eventuele naar voren gebrachte bedenkingen. De Awb heeft hier nog strijd met het recht aan toegevoegd. Zolang het bestemmingsplan nog niet onherroepelijk is, kan de noodzaak van de onteigening nog ter discussie staan. Volgens vaste Kroonjurisprudentie wordt dan ook voor een goedkeuring in een dergelijk geval bij het onteigeningsbesluit een ontbindende en opschortende voorwaarde verplicht gesteld ter bescherming van de belangen van de betrokken grondeigenaar.

Een dergelijke goedkeuring van een onteigeningsbesluit onder voorwaarden is in de praktijk ontwikkeld om tegemoet te komen aan de wens naar een snellere totstandkoming van het administratieve deel van de onteigeningsprocedure. Het blijft evenwel geen goedkeuring zonder meer, maar een goedkeuring van een voorwaardelijk onteigeningsbesluit. In dit verband is van belang dat de procedures van beroep tegen een 3.4-bestemmingsplan en die van de goedkeuring van het onteigeningsbesluit elkaar in de praktijk niet veel in tijd zullen ontlopen, omdat een beroep tegen een 3.4-bestemmingsplan met voorrang wordt behandeld en de goedkeuring van een onteigeningsbesluit tot de publicatie hiervan ten hoogste negen maanden bedraagt. Bij onteigeningen op een andere grondslag dan een zogenaamd artikel 3.4-bestemmingsplan ligt dit anders. Hierbij kan er wel degelijk sprake zijn van een verschil van een aantal maanden tussen het

onherroepelijk worden van het bestemmingsplan en het besluit tot goedkeuring van het onteigeningsbesluit.

Immers het beroep tegen een «normaal» bestemmingsplan/provinciaal inpassingsplan of gemeentelijk of provinciaal projectbesluit zal in beginsel een termijn van twaalf maanden beslaan, terwijl de goedkeuring van het onteigeningsbesluit vanaf de dagtekening van dat besluit als gezegd ca. negen maanden bedraagt.

Ten aanzien van onteigeningen ten name van het Rijk is de regeling en ook de ervaring anders. De aanwijzing van de te onteigenen zaken geschiedt hier bij koninklijk besluit en kent geen opschortende en ontbindende voorwaarde behoudens indien titel IV, artikel 87, van de onteigeningswet wordt toegepast (onteigening ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkeling en de volkshuisvesting). Omdat het hier niet om goedkeuring gaat maar direct om de aanwijzing, kan derhalve een nog grotere tijds-spanne liggen tussen een uitspraak in beroep op het titelbesluit (rijksinpassingsplan of rijksprojectbesluit) en op het onteigeningsbesluit. De burgerlijke rechter blijkt in de praktijk op grondslag van het aanwijzingsbesluit tot onteigening als zodanig vonnis te wijzen. Blijkt vervolgens dat het titelbesluit dat als grondslag voor de onteigening gold, in beroep wordt vernietigd, dan is er een probleem. Als immers de burgerlijke rechter eerder een uitspraak doet over de onteigening en naderhand de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, het desbetreffende onderdeel van het bestemmingsplan in beroep vernietigt, het vonnis niet mag worden ingeschreven. Het vonnis zelf blijft dan kennelijk wel in stand, maar kan niet ten uitvoer worden gelegd. In de praktijk blijkt bovendien dat ondanks de bepaling dat een dergelijk vonnis pas mag worden ingeschreven nadat het titelbesluit onherroepelijk is geworden, een eerdere inschrijving toch wel voorkomt.

Het komt mij voor dat deze gang van zaken een onwenselijke en ook nodeloze belasting van de rechterlijke macht oplevert. Om dit in de praktijk te voorkomen wordt nogal eens door de (Rijks-)verzoeker gevraagd om aanhouding van de zaak voor de rechter tot de onteigeningsgrondslag onherroepelijk is geworden.

Ook om deze reden moet een beroep worden gedaan op de nodige prudentie en terughoudendheid van de betrokken onteigenende overheid. Een passage in de toelichting zoals bij eerder genoemd artikel 39p WRO is daarvoor naar mijn mening onvoldoende.

Ik geef de voorkeur aan een regeling, waarbij in de onder artikel 3.36b Wro benoemde gevallen, enerzijds recht wordt gedaan aan de gewenste uitvoerbaarheid op korte termijn, inclusief een eventuele onteigening, en anderzijds meer recht wordt gedaan aan de rechtszekerheid en rechtsbescherming van de betrokkenen, terwijl evenmin de rechterlijke macht onnodig wordt belast. Ik zie daartoe ook mogelijkheden. Ik ben echter van mening dat de Raad van State daaromtrent dient te worden gehoord. Ik zie derhalve nu geen oplossing via een nota van wijziging. Ik ben voornemens op korte termijn een wetsvoorstel tot aanpassing van de Wro voor te bereiden waarbij voor het onderhavige onderwerp een aangepaste regeling wordt geboden. Ik verzoek u het onderhavige wetsvoorstel waarvan dit onderwerp geen onderdeel uitmaakt, maar waarbij wel een aantal andere onderwerpen met enige spoed op een aanpassing wachten te willen behandelen. Uiteindelijk zal naar mijn mening een definitieve regeling van deze materie in de onteigeningswet de voorkeur verdienen.

De leden van de SP-fractie vragen de regering om een toelichting op het overgangsrecht met betrekking tot de beheersverordening. Deze kan alleen worden toegepast in gebieden waar een actueel bestemmingsplan van kracht is. Het is niet mogelijk de beheersverordening toe te passen voor gebieden met bestemmingsplannen die ouder dan vijf jaar zijn. Er van uitgaande dat meer dan de helft van de bestemmingsplannen ouder

zijn dan vijf jaar is dit volgens deze leden een oneigenlijke eis. Voordeel van de beheersverordening is juist gelegen in de verkorte procedure en het voorkomen veel administratieve rompslomp.

Genoemde leden horen dan ook graag of de regering bereid is de onnodige beperking van het overgangsrecht van de Invoeringswet Wro voor de toepassingsmogelijkheid van de beheersverordening op te heffen zodat de beheersverordening ook kan worden toegepast voor gebieden met bestemmingsplannen die ouder dan vijf jaar zijn of waar een bestemmingsplan überhaupt ontbreekt.

Ook de leden van de VVD-fractie maken zich zorgen of de beheersverordening wel de toepassingsmogelijkheden zal kunnen krijgen die destijds door de Kamer bedoeld waren. Deze leden zouden graag zien dat de beheersverordening ook toepasbaar is op gebieden met bestemmingsplannen ouder dan vijf jaar.

De gedachtenvorming over de reikwijdte van de beheersverordening heeft sedert de aanvaarding van het amendement Verdaas c.s. niet stilgestaan. Het uitgangspunt was oorspronkelijk het vastleggen van de feitelijk bestaande situatie, zoals die op de betrokken grond werd aangetroffen. Omdat er geen sprake was van ruimtelijke ontwikkelingen, maar slechts van behoud van het bestaande kon met het vaststellen van een verordening zonder inspraak en beroep worden volstaan.

Mede naar aanleiding van discussies in verschillende gremia over de reikwijdte en bruikbaarheid van de beheersverordening in de praktijk is bij de parlementaire behandeling van de Invoeringswet Wro het beeld van de enge en de ruime reikwijdte ontwikkeld. (Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 7, blz. 10–14). Kort gezegd komt dit erop neer dat bij de enge uitleg wordt uitgegaan van de feitelijk bestaande situatie en bij de ruime uitleg van de (bij een voorafgaand bestemmingsplan) toegestane situatie als uitgangspunt voor de beheersverordening.

Bij het overgangsrecht zoals dat in Hoofdstuk 9 van de Invoeringswet Wro is vastgelegd, is steeds uitgegaan van een eerste actualisering van bestaande bestemmingsplannen na de inwerkingtreding van de Wro door middel van een bestemmingsplan nieuwe stijl. Met name gelet op de hoeveelheid «oudere» bestemmingsplannen lag een actualisering waarbij inmiddels ten uitvoer gelegde ruimtelijke ontwikkelingen in afwijking van het bestaande bestemmingsplan nu ook in een nieuw bestemmingsplan zouden worden vastgelegd in de rede. Slechts binnen de bebouwde kom, waar voordien geen bestemmingsplanverplichting bestond, zou een beheersverordening kunnen worden vastgesteld. Dit uitgangspunt heeft bij de parlementaire behandeling destijds geen aanleiding gegeven tot nadere discussie.

Ook na de totstandkoming en inwerkingtreding van het nieuwe ruimtelijke ordeningsstelsel blijft de discussie over de mogelijkheden van de Wro in de praktijk doorgaan. De verschillende reparaties die in het onderhavige wetsvoorstel een plaats hebben gekregen zijn daar getuige van. Zo heb ik nu ook naar aanleiding van bovenvermelde vragen van de leden van de SP- en van de VVD-fractie mij beraden over de wenselijkheid om de eerste actualisering van bestaande bestemmingsplannen door een beheersverordening te laten geschieden in plaats van door een bestemmingsplan nieuwe stijl. Naar mijn mening is er onvoldoende reden om aan dat standpunt vast te houden. Bij gebleken afwezigheid van ruimtelijke ontwikkelingen en in aansluiting bij de feitelijk bestaande, dan wel op grond van een voorafgaand bestemmingsplan toegelaten situatie, is het niet onredelijk dat een beheersverordening kan worden opgesteld ter actualisering in plaats van een conserverend bestemmingsplan. De gemeente zal daarbij zelf moeten bepalen in hoeverre zij het financieel voordeel laat prevaleren boven de betrokkenheid van de bevolking, zeker indien het een ouder

bestemmingsplan betreft. Ik heb dan ook bij nota van wijziging het wetsvoorstel aangepast in die zin dat in artikel 9.1.4, vierde lid, van de Invoeringswet Wro de belemmering wordt opgeheven om een bestaand bestemmingsplan, dat op 1 juli 2008 ouder of jonger was dan vijf jaar, te laten volgen door een beheersverordening.

3. Artikelsgewijze toelichting

De leden van de CDA-fractie vragen op welke termijn het voornemen bestaat om een AMvB op te stellen waarin geregeld wordt in welke gevallen van uniforme bodemsanering kennisgeving vanwege het ontbreken van meerwaarde achterwege mag blijven. Zij vragen daarnaast of reeds meer duidelijkheid bestaat over de soorten gevallen waarvoor deze vrijstelling zal gaan gelden.

In het voorgestelde derde lid van artikel 39b is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld omtrent de wijze en het tijdstip waarop de kennisgeving plaatsvindt. Dit betreft de kennisgeving van de melding in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huis-bladen. Dit is gedaan om voor de zeer eenvoudige saneringen (als bedoeld in artikel 7 van het Besluit uniforme saneringen) binnen de categorie tijdelijk uitplaatsen (als bedoeld in artikel 3.3.1 van de Regeling uniforme saneringen) de mogelijkheid open te stellen om de kennisgeving achterwege te kunnen laten. Deze saneringen kunnen op grond van de huidige regels al na vijf dagen worden aangevangen, waardoor zij vaak al zijn afgerond voordat de kennisgeving van de melding kon worden gedaan. Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald in welke gevallen de kennisgeving niet hoeft plaats te vinden voor deze zeer eenvoudige saneringen. Een dergelijk besluit zal zo spoedig mogelijk dit jaar worden opgesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de ratio is achter de voorgestelde systematiek waarbij geluidsgevoelige gebouwdelen in het bestemmingsplan herkenbaar moeten zijn. Zij vragen verder of er hiervoor een eenvoudige, flexibelere wijze van administratie denkbaar is.

De ratio ligt in de systematiek van de Wet geluidhinder (Wgh). Of nieuwe bestemmingen akoestisch toelaatbaar zijn, wordt beoordeeld door ze (aan de hand van een akoestisch onderzoeksrapport) bij de vaststelling van het bestemmingsplan te toetsen aan de grenswaarden die voortvloeien uit de Wgh.

Door deze wijziging van de Wet geluidhinder zal bij de akoestische beoordeling onderscheid kunnen worden gemaakt in geluidgevoelige en geluidongevoelige gedeelten van een onderwijsgebouw. In de vigerende Wgh kan dat niet en moet het hele geprojecteerde gebouw worden getoetst aan de geluidgrenswaarden. Dus ook de delen die niet geluidgevoelig zijn. Door dit onderscheid op het niveau van het bestemmingsplan te maken, wordt het mogelijk die gebouwdelen op de aangegeven lokaties (meestal aan de randen van het complex en dus vaak met een hoge geluidsbelasting) toch te realiseren. Hetgeen leidt tot kostenbesparing en het gewenste efficiënte ruimtegebruik.

De systematiek van de Wro en de Woningwet laten dit soort planologische sturing in een later stadium niet toe. Als het onderscheid gevoelig-ongevoelig niet op bestemmingsplanniveau wordt gemaakt, is de gemeente verplicht een bouwaanvraag te honoreren ook als daarin geluidgevoelige gebouwdelen voorkomen op zeer lawaaiige lokaties.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer