

**EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL****Zitting 1972****Nr. 14**

EINDVERSLAG van de vaste Commissies voor Justitie en voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening omtrent het ontwerp van wet tot wijziging van de onteigeningsprocedure.

Nadat het voorlopig verslag der commissies aan de Regering was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Met voldoening hebben de ondergetekenden kennis genomen van het oordeel van de leden van de K.V.P.-fractie dat het belangrijk en noodzakelijk is dat wijzigingen in het onteigeningsrecht in het bijzonder met het oog op de versnelling van de procedure tot onteigening worden tot stand gebracht. Deze leden hebben echter als bezwaar naar voren gebracht dat thans in de reeds sinds 1851 bestaande Onteigeningswet fundamentele wijzigingen worden voorgesteld zonder dat de gehele wet eens zorgvuldig nader wordt gezien en – waar nodig – wordt herschreven.

De ondergetekenden zouden er op willen wijzen dat de wijzigingen welke thans worden voorgesteld betrekking hebben op bespoediging van de procedure tot onteigening: een specifieke materie die zich leent voor een partiële herziening. Overigens is in Onderdeel X van het wetsontwerp voorgesteld dat Hoofdstuk II van Titel II der onteigeningswet zal vervallen. Aan dit hoofdstuk bestaat geen behoefte meer, aangezien deze materie thans is geregeld in de Besmettelijke Ziektenwet en de Veewet. Van de gelegenheid is dus gebruik gemaakt om een overbodig gedeelte van de wet daaruit te verwijderen. Deze incidentele ingreep van geringe betekenis kon, zo menen de ondergetekenden, zonder bezwaar een plaats in het wetsontwerp krijgen. Een algehele herziening van de Onteigeningswet zou, gesteld al dat deze werkelijk nodig zou zijn, hetgeen de ondergetekenden niet geloven, zoveel tijd hebben gevergd, dat de thans in het wetsontwerp opgenomen voorstellen veel te lang op indiening zouden hebben moeten wachten.

In het voorlopig verslag is de vraag gesteld of de Regering bereid is een staatscommissie in te stellen c.q. een speciale adviseur te benoemen die de opdracht heeft een nieuwe wet voor te bereiden, waarin het hele onteigeningsrecht, rekening houdend met de jurisprudentie op dit gebied, in het bijzonder een heldere en duidelijke omschrijving van het schadevergoedingsrecht, wordt opgenomen.

De ondergetekenden zouden niet in deze suggestie willen treden. Aan een geheel nieuwe onteigeningswet bestaat huns inziens geen behoefte. Zij achten het bovendien niet wel doenlijk het onteigeningsschadevergoedingsrecht te codificeren.

In het voorlopig verslag zelf is er op gewezen dat het schadevergoedingsrecht ingewikkeld is geworden. Door de jurisprudentie, aldus het voorlopig verslag, is dit schadevergoedingsrecht zo verfiind geworden, dat alleen heel speciale deskundigen nog een overzicht hebben van deze materie. Overheidschatters noch rechters kunnen het onteigeningsschadevergoedingsrecht beheersen, zo wordt in het voorlopig verslag gesuggereerd.

De ondergetekenden betwijfelen zeer of het mogelijk zou zijn het onteigeningsschadevergoedingsrecht voor een ieder klaar en duidelijk te maken door het treffen van wettelijke voorzieningen. Het jurisprudentiële schadevergoedingsrecht heeft in het verleden een grote ontwikkeling doorgemaakt. Deze ontwikkeling, zo is te voorzien, zal zich voortzetten. De vraag rijst dan ook of een wet, zoals in het voorlopig verslag is bedoeld, ooit gereed kan komen: de ontwikkeling in de jurisprudentie kan door een wet, houdende het onteigeningsschadevergoedingsrecht, niet tot stilstand worden gebracht. Een eenmaal tot stand gekomen codificatie zou spoedig weer zijn verouderd.

De gevarieerdheid van shadebepalende omstandigheden die naar tijd en plaats aan voortdurende wijziging onderhevig zijn, verhindert een bevredigende codificatie op dit terrein. Wettelijke regels zouden niet anders dan globaal van karakter kunnen zijn, omdat een schadevergoedingswet die zich in allerlei bijzonderheden begeeft, onleesbaar en niet hanteerbaar zou zijn. Welnu, een wet die slechts algemene richtlijnen bevat, kan geen belangrijke bijdrage leveren aan een vermindering van de onteigeningsjurisprudentie.

Terecht is in het voorlopig verslag opgemerkt dat over het schadevergoedingsrecht in de onteigeningswet praktisch niet wordt gesproken. Dit wordt, aldus het voorlopig verslag, vrijwel geheel overgelaten aan de rechtspraak die zich grotendeels verlaat op deskundigen, van wie er veel te weinig zijn. Zoals hierboven reeds is vermeld, achten de ondergetekenden het onvermijdelijk dat het schadevergoedingsrecht in de jurisprudentie gestalte krijgt. Het probleem van het tekort aan personen die deskundig zijn op het gebied van het onteigeningsrecht is niet nieuw. Inderdaad gaat het hier om een schaars specialisme en is het niet eenvoudig om de vereiste deskundigheid kwalitatief en kwantitatief te verruimen. Toepassing van het onteigeningsrecht vindt plaats in verschillende fasen. In de eerste fase worden stappen ondernomen om het te onteigenen goed minnelijk te verwerven. Aan de ene kant staat de overheid, aan de andere kant de verkoper, eventueel bijgestaan door een raadsman. In de tweede fase moet de rechterlijke macht – bij het mislukken van de poging tot minnelijke verwerving – het onteigeningsrecht toepassen; zij doet zich daarbij voorlichten door deskundigen. Deze deskundigen oefenen meestal een vrij beroep uit (zoals advocaten, makelaars en rentmeesters). Degenen van hen, die ook nog onteigeningspecialist zijn, vormen een gering aantal. Daarbij komt nog dat de functie van onteigeningsspecialist conjunctuurevoelig is.

Naarmate meer overheidsgelden beschikbaar zijn voor grond-aankoop ter verwezenlijking van plannen, stijgt het aantal onteigeningsprocedures. Neemt de activiteit van de overheid ter verwerving van gronden af, dan is er voor de onteigeningspecialist minder emiplooi. Dit maakt het niet aantrekkelijk om uitsluitend als onteigeningsdeskundige te fungeren. Veelal ziet men dan ook – zoals hogerop reeds gezegd – dat als onteigeningsdeskundige personen optreden die werkzaam zijn in het vrije beroep. De overheid heeft nauwelijks mogelijkheden om het aantal van deze personen te vergroten. Thans is interdepartementaal overleg in gang gezet om te bezien of de belangstelling voor de toepassing van het onteigeningsrecht niet kan worden vergroot, bijv. door het van overheidswege geven van cursussen, welke door personen uit de hierboven aangegeven groep kunnen worden gevolgd.

In het voorlopig verslag is er op gewezen dat de praktische uitvoering van de wet, dus het beantwoorden van de vraag waarop de burger recht heeft bij onteigening, eigenlijk wordt bepaald door enkele deskundigen, die daarin niet gebonden zijn aan geschreven wettelijke regels.

Deze voorstelling van zaken komt de ondergetekenden enigszins overdreven voor. De hoogte van de onteigeningsschadevergoeding wordt bepaald door de rechtbank, voorgelicht door deskundigen en advocaten. De rechtbanken kunnen wel degelijk inzicht verkrijgen in de onteigeningsproblematiek, mede dank zij de bijdragen van de advocatuur. Zowel in de memorie van toelichting als in de memorie van antwoord hebben de ondergetekenden gewezen op het nut van de bezwaar-

schriftenprocedure, waarin op niet-formele wijze de rechter-commissaris, de deskundigen, de raadslieden, eventueel vergezeld door hun cliënten, het onteigeningsgeval en het uitgebrachte deskundigenadvies kunnen bespreken. Inderdaad, de deskundigen spelen een belangrijke rol in het onteigeningsproces, doch het zou te ver gaan aan hen een in alle opzichten beslissende rol toe te denken. Daarbij komt dat het oordeel van de rechtbank getoetst kan worden door de Hoge Raad waarvan onteigeningsspecialisten deel uitmaken.

Wat betreft de opmerking in het voorlopig verslag dat de onteigeningsdeskundigen niet gebonden zijn aan geschreven wettelijke regels, merken de ondergetekenden het volgende op.

In de eerste plaats komt het hun voor dat het wettelijke voorschrift dat het deskundigenadvies *gemotiveerd* dient te zijn, een waarborg betekent voor de burger. Deze kan niet alleen kennis nemen van het door de deskundigen begrote shadebedrag, maar ook de argumenten beoordelen die door de deskundigen zijn aangevoerd om tot hun advies te komen.

Vervolgens – daarover is in het voorgaande reeds gesproken – zien de ondergetekenden het niet als een gemis dat het onteigeningsschadevergoedingsrecht niet in *geschreven* wettelijke regels is vastgelegd. Alle bij een onteigeningsgeding betrokkenen zijn gebonden om zich aan *rechtsregels* te houden; dat deze ongeschreven zijn lijkt de ondergetekenden van minder gewicht.

In het voorlopig verslag wordt gezegd dat de burger nogal eens in de kou staat in zijn weerwoord tegenover de overheid, die onteigent. De betreffende leden vragen zich *daarom* af, of het geen aanbeveling zou verdienen de onteigening bij een gespecialiseerde rechter te brengen, waarvoor bijvoorbeeld de belastingkamer bij het Gerechtshof in aanmerking zou komen. Deze gespecialiseerde rechter, aldus het voorlopig verslag, kan zich dan onafhankelijker en objectiever opstellen tegenover de deskundigen, waardoor de belangen van de burger beter beschermd en bewaakt zouden kunnen worden.

De ondergetekenden merken vooreerst op dat de burger, wiens eigendom ter onteigening is aangewezen, in een onteigeningsprocedure geenszins „in de kou” behoeft te staan. Hij kan zich immers voorzien van juridische en andere deskundige bijstand. De praktijk wijst uit dat de onteigende partij dat in veruit de meeste gevallen ook doet. De ondergetekenden kunnen niet inzien dat verbetering in de positie van de burger te dezen zou worden bewerkstelligd door voor te schrijven dat onteigeningszaken voor bijv. de belastingkamer van het Gerechtshof moeten worden behandeld.

Kennelijk wordt er in het voorlopig verslag van uitgegaan dat een in het onteigeningsrecht gespecialiseerde rechterlijke instantie met meer kennis van zaken een onteigeningsgeval zal kunnen beoordelen. Deze veronderstelling is op zich zelf juist; de vraag echter is of er een rechterlijke instantie gevonden kan worden die bij uitstek bestaat uit onteigeningsspecialisten. De belastingkamer van het Gerechtshof bestaat niet uit onteigeningsspecialisten. Overigens zou deze kwestie die de specialisatie van de rechterlijke macht betreft, kunnen worden bezien in het bredere kader van de herziening van de rechterlijke organisatie.

De leden van de P.v.d.A.-fractie kunnen zich verenigen met het standpunt dat de onteigeningsprocedure niet moet worden doorkruist door tussenprocedures over de hoedanigheid van een derde belanghebbende. Zij wilden dus geen bezwaar maken tegen de voorgestelde regeling van artikel 54k, eerste lid, doch zij hadden in de stukken iedere aanduiding gemist, van de weg welke een derde belanghebbende wiens hoedanigheid ten onrechte door de onteigende partij wordt betwist, buiten de onteigeningsprocedure zou kunnen volgen ter verzekering van zijn rechten.

De ondergetekenden zijn van oordeel dat de in het voorlopig verslag bedoelde aanduiding in de Onteigeningswet kan worden gemist. Er zijn twee mogelijkheden. De eerste is dat een betwiste derde belanghebbende – tijdens de loop van de onteigeningsprocedure – in een civiel geding bewijst dat zijn hoedanigheid ten onrechte is betwist. In het bezit van een onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak ten aanzien van

zijn gerechtigdheid tot schadevergoeding, kan deze derde belanghebbende bij pleidooi alsnog een conclusie nemen (vgl. artikel 37). In het schadevonnis van de rechtbank kan dan alsnog een vergoeding aan hem worden toegekend. De tweede mogelijkheid is dat de betwiste derde belanghebbende – na afloop van het onteigeningsgeding – zijn aanspraak op schadevergoeding aantoonde. Voor dat geval treft artikel 3 der onteigeningswet een voorziening: de schadeloosstelling wordt dan geconsigneerd en uitbetaald aan degene die uiteindelijk in zijn hoedanigheid wordt erkend.

Voorts is in het voorlopig verslag de vraag gesteld of het onderzoek naar de mogelijkheid, het aantal beschikbare deskundigen te vergroten, reeds tot enig resultaat heeft geleid.

Zoals hogerop in deze memorie is medegedeeld is over deze kwestie interdepartementaal overleg in gang gezet. De resultaten daarvan moeten nog worden afgewacht.

De leden van de P.P.R.-fractie betreurden het dat het principiële denken over de problemen rond de particuliere eigendom van de grond niet aan de orde is gesteld. Zij zijn van mening dat de gemeenschap de volle eigendom zou moeten hebben over die goederen welke voor de gemeenschap essentieel zijn, waaronder de grond.

Het wetsontwerp beoogt een aantal technische verbeteringen in de onteigeningsprocedure aan te brengen. Gezien de doelstelling van het wetsontwerp was er geen aanleiding de door deze leden aangerode principiële kwesties aan de orde te stellen.

De ondergetekenden menen dat het thans aanhangige wetsontwerp hun geen aanleiding geeft tot het houden van principiële beschouwingen in de zin zoals de leden van de P.P.R.-fractie dat wensen.

*De Minister van Justitie,*

VAN AGT.

*De Minister van Volkshuisvesting en  
Ruimtelijke Ordening,*

UDINK.

*De Minister van Verkeer en Waterstaat,*

UDINK.

*De Minister van Landbouw en Visserij,*

P. J. LARDINOIS.

De commissies hebben gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer hun eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld 6 oktober 1972.

*De vaste Commissie voor  
Justitie:*

RUSSELL  
KAULINGFREKS  
BRONGERSMA  
(Voorzitter)  
VORRINK  
VAN DER WERFF  
PIKET  
BOUKEMA  
SCHWARZ  
BOEKMAN  
TONNAER  
VAN DIS  
VAN WIJK.

*De vaste Commissie voor  
Volkshuisvesting en  
Ruimtelijke Ordening:*

VUGHTS (Voorzitter)  
VAN DER KRUIS  
MAASKANT  
VERSLOOT  
WITTEVEEN  
RIJNDERS  
TJEERDSMA  
EISMA  
HARTOG  
VAN HULTEN  
VAN DIS  
VAN WIJK.