

Zitting 1980–1981 Nr. 135d

15 978

## Wijziging van de Onteigeningswet

### NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 18 mei 1981

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en de P.P.R. vroegen of de resultaten van het onderzoek, vermeld op bladzijde 3, eerste alinea, van de memorie van antwoord, niet eerder, zij het eventueel in een voorlopige vorm, beschikbaar zouden kunnen worden gesteld. Naar hun mening zouden deze gegevens beschikbaar dienen te zijn vóór de datum van openbare behandeling van het onderhavige wetsontwerp.

Mede uit naam van mijn ambtgenoten van Justitie en van Landbouw en Visserij deel ik u mede dat het rapport inzake evaluatie van de onteigeningsjurisprudentie van de Kroon op basis van Titel IV der onteigeningswet in ontwerp gereed is. Het ontwerp is om advies voorgelegd aan de achtste afdeling van de Raad van State, zulks in verband met de betrokkenheid van genoemd college bij de onteigeningsjurisprudentie. Bedoeld ontwerp doe ik u hierbij toekomen.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,  
P. A. C. Beelaerts van Blokland

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Onderwerp: *Onteigeningsjurisprudentie van de Kroon op basis van Titel IV der onteigeningswet*

Zeer geachte Voorzitter,

In de nota naar aanleiding van het eindverslag inzake de wijziging van de onteigeningswet (Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 15 978, nr. 12) heb ik mij bereid verklaard om te onderzoeken, of de formulering en hantering van de gronden tot verlening en onthouding van goedkeuring aan voorstellen tot onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en van de volkshuisvesting aanleiding geven tot onzekerheid voor de gemeentebesturen en de eigenaren, en zo ja, of en hoe daarin verandering moet en kan worden gebracht. Ik heb tevens toegezegd de Kamer van de resultaten dezer studie mededeling te doen, welke toezegging ik bij deze gestand doe. Over hetgeen ik de Kamer thans voorleg heb ik aan de Achtste Afdeling van de Raad van State advies gevraagd op grond van artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State. Naar de inhoud van dit advies, waarvan ik een afschrift heb bijgevoegd, moge ik u korthedshalve verwijzen.

Alvorens inhoudelijk op het onderwerpelijke vraagstuk in te gaan, komt het mij dienstig voor enige kwantitatieve gegevens te verschaffen over de onteigeningsgevallen in de jaren 1976–1980.

	1976	1977	1978	1979	1980
Ter goedkeuring voorgedragen onteigeningsbesluiten	145	125	142	101	97
Ingetrokken onteigeningsbesluiten	24	19	19	18	15
Koninklijke besluiten tot algehele goedkeuring	70	80	67	52	42
Koninklijke besluiten tot gedeeltelijke goedkeuring	28	28	35	26	28
Koninklijke besluiten tot onthouding van goedkeuring	7	16	15	14	10

Op basis van de gegevens over het eerste kwartaal van 1981 lijkt de verwachting gerechtvaardigd, dat ook in dit jaar het aantal onteigeningen op grond van Titel IV der onteigeningswet meer dan honderd zal bedragen. Uit bovenstaand overzicht blijkt voorts dat het aantal ter goedkeuring aan de Kroon voorgedragen onteigeningsbesluiten niet groot is te noemen. Nog geringer is het aantal gevallen, waarin nà een Koninklijk besluit tot goedkeuring daadwerkelijk tot dagvaarding wordt overgegaan.

Een en ander is naar mijn mening aan verschillende factoren toe te schrijven. In de eerste plaats is en blijft de onteigening een ultimum remedium om tot grondverwerving te komen. Alvorens hiertoe kan worden overgegaan zal getracht moeten zijn de desbetreffende gronden in der minne te verwerven. Dit blijkt met name uit artikel 17 der onteigeningswet. In de meeste gevallen leidt het ter zake gevoerde overleg tot een minnelijke aankoop der gronden. Voorts is een onteigening uitsluitend gerechtvaardigd in die gevallen, waarbij zonder deze gedwongen eigendomsontneming de beoogde doeleinden, zoals onder meer de uitvoering van een bestemmingsplan of bouwplan, niet of niet optimaal kunnen worden bereikt. De praktijk laat zien dat daartoe strekkende samenwerkingsovereenkomsten tussen de gemeenten en de desbetreffende grondeigenaren veelvuldig tot stand komen. Op basis van een dergelijke overeenkomst wordt vervolgens de uitvoering van een bestemmingsplan of een gedeelte daarvan ter hand genomen. In zo'n geval lijkt de uitvoering genoegzaam verzekerd en is een onteigening (vooralnog) niet nodig. Bovendien kan een actief grondverwervingsbeleid van de gemeente in veel gevallen een onteigening overbodig maken, omdat de voor de uitvoering van een bestemmingsplan of bouwplan benodigde gronden reeds geleidelijk aan in het verleden zijn verworven.

Het is overigens geenszins uitgesloten, dat het vrij beperkte aantal onteigeningen mede is toe te schrijven aan een zekere huiver bij de gemeentebesturen om dit wettelijk instrument te hanteren. Afgezien van de ingrijpende aard van een onteigening en de daarmee verbandhoudende bestuurlijke en politieke aspecten, kan wellicht een deel van deze huiver terug zijn te voeren tot onvoldoende bekendheid bij de gemeentebesturen met de onteigeningsmogelijkheden. Om hierin verbetering te brengen heb ik reeds toegezegd de kenbaarheid van de Kroonjurisprudentie inzake Titel IV-ontelingen te verbeteren door ook de niet onder de wettelijke publikatieverplichtingen vallende Koninklijke besluiten in de Nederlandse Staatscourant te doen openbaar maken. Daarnaast heb ik een overzichtelijke uiteenzetting van de onteigeningsjurisprudentie en van de onteigeningsmogelijkheden van Titel IV der onteigeningswet in de vorm van een circulaire of brochure aangekondigd. Naar het zich thans laat aanzien zal een desbetreffende brochure nog in de komende zomermaanden kunnen verschijnen. Op deze wijze zal naar het mij voorkomt kunnen worden bereikt, dat zowel de gemeentebesturen als de belanghebbende justitiabelen een beter inzicht verkrijgen in de strekking en reikwijdte van het onderhavige onteigeningsinstrument.

De aangekondigde maatregelen zullen evenwel alleen betekenis hebben – daarvan ben ik mij bewust – indien de motivering van de Kroonbesluiten voldoende duidelijk is, zodat zij geen aanleiding kan geven tot onzekerheid. De opvattingen van de Kroon zijn terug te vinden in de overwegingen van het desbetreffende Koninklijk besluit. Ingevolge artikel 86, eerste lid, der onteigeningswet dient zodanig besluit met redenen omkleed te zijn. Indien en voor zover een onteigeningsbesluit van de gemeenteraad geheel wordt goedgekeurd, is de motivering summier te noemen. De Kroon volstaat met de overweging, dat het in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en/of van de volkshuisvesting van de desbetreffende gemeente moet worden geacht dat zij de eigendom van de in het raadsbesluit bedoelde percelen verkrijgt en dat er geen termen bestaan om aan het onteigeningsbesluit de goedkeuring te onthouden. In bepaalde situaties verlangt de Kroon nog een voorbehoud in het onteigeningsbesluit. In die gevallen wordt uit het oogpunt van rechtszekerheid in het Koninklijk besluit uitdrukkelijk overwogen, dat in het onteigeningsbesluit dan wel in een latere aanvulling daarop een – in de overwegingen aangehaald – voorbehoud is opgenomen. De Kroon is namelijk van oordeel, dat met name wanneer het onteigeningsbesluit eerst naderhand met dit voorbehoud wordt aangevuld niet elke belanghebbende daarvan kennis zal kunnen hebben. De aanvullende raadsbesluiten worden immers in de regel niet door publikatie in de ter plaatse verspreide nieuws- of advertentiebladen en op de gebruikelijke wijze bekend gemaakt, hoewel zulks naar mijn mening aanbeveling zou verdienen.

Het komt mij voor, dat een uitvoeriger motivering van vorenbedoelde goedkeuringsbesluiten in het algemeen weinig zinvol zal zijn. Zij kan mijns inziens bezwaarlijk bijdragen tot een beter inzicht in de Kroonopvattingen. Immers, in de desbetreffende gevallen kan de gevolgde onteigeningsprocedure geacht worden te voldoen aan de wettelijke voorschriften en in overeenstemming te zijn met de daarop gebaseerde jurisprudentie. Het is de vraag of in deze gevallen een uitvoeriger motivering enige betekenis zal kunnen hebben. Indien evenwel de goedkeuring geen vanzelfsprekende zaak doch een neerslag is van ampele overwegingen kan het mijns inziens aanbeveling verdienen het Koninklijk besluit uitvoerig te motiveren. Mede gelet op de eisen, welke de huidige tijd aan het openbaar bestuur stelt, is overigens in de daarvoor in aanmerking komende gevallen daartoe reeds overgegaan. Deze beleidslijn zal ook in de toekomst worden voortgezet.

Ook in de gevallen, waarbij de goedkeuring (mede) gebaseerd is op gewijzigde opvattingen in de Kroonjurisprudentie, zou er aanleiding zijn het besluit uitvoeriger te motiveren. Voorzover de wijzigingen in de jurisprudentie gestalte krijgen naar aanleiding van de desbetreffende adviezen van de Raad van State, blijken deze in elk geval uit de nadere rapporten aan de Koningin.

Deze rapporten dienen onder die omstandigheden ingevolge artikel 25a van de Wet op de Raad van State te worden bekendgemaakt. In dit verband moge ik verwijzen naar het nader rapport aan de Koningin van 14 april 1981, waarin ik uitvoerig ben ingegaan op het advies van de Raad van State inzake een bouwplanonteigening van de gemeente Amsterdam. Uit dit nader rapport kan worden opgemaakt, dat een ontwikkeling plaatsvindt in de jurisprudentie ten aanzien van bouwplanonteigeningen in de gevallen waarbij een verzoek om een administratiefrechtelijke voorziening ingevolge de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen aanhangig of nog mogelijk is tegen de verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 77, eerste lid, 2°, der onteigeningswet. De gemeentebesturen en de andere belanghebbende justitiabelen zijn mijns inziens op deze wijze meer dan voorheen in de gelegenheid tijdig op deze ontwikkelingen in de jurisprudentie in te spelen. Aan de andere kant mag hierbij niet uit het oog worden verloren dat ontwikkelingen in de jurisprudentie niet altijd tevoren zijn te onderkennen. In de meeste gevallen raken zij bekend naar aanleiding van beslissingen in concrete onteigeningsgevallen. Soms leidt een nuancering in de jurisprudentie tot een – gedeeltelijke – onthouding van goedkeuring aan een onteigeningsplan zonder dat overigens het betrokken gemeentebestuur een verwijt terzake zou kunnen worden gemaakt. Indien dit zich voordoet is het begrijpelijk dat het gemeentebestuur daarmee onaangenaam wordt verrast. Naast nadelen kunnen nuanceringen, of zo men wil, wijzigingen in de jurisprudentie echter ook voordelen met zich brengen. Hoe het evenwel zij, dit gegeven mag nimmer een beletsel zijn om tot een zo zorgvuldig mogelijke afweging van de bij de onteigening betrokken belangen te komen opdat de vereenvoudigde administratieve procedure van Titel IV een volwaardig remplaçant blijft voor de nutswetprocedure. Een vrij recente nuancering in de jurisprudentie ten gunste van de desbetreffende gemeente is de afschaffing van de geprivilegeerde positie van de grondeigenaar die bezwaar maakt of beroep instelt tegen het ter uitvoering staande bestemmingsplan. Tot voor enige tijd werd aan het onteigeningsbesluit de goedkeuring zonder meer onthouden, voorzover daarin percelen ter onteigening werden aangewezen welke toebehoorden aan deze categorie grondeigenaren. Bij nader inzien acht de Kroon het eerdergenoemde voorbehoud in het onteigeningsbesluit ook voor deze categorie belanghebbenden een voldoende waarborg.

De Koninklijke besluiten strekkende tot gedeeltelijke goedkeuring van of tot onthouding van goedkeuring aan onteigeningsplannen zijn in de regel uitvoerig gemotiveerd. Duidelijk is aangegeven welke feiten en omstandigheden in het concrete onteigeningsgeval een (algehele) goedkeuring in de weg staan. Deze besluiten dragen in belangrijke mate bij aan de kenbaarheid van de Kroonjurisprudentie. Nochtans is tot nog toe in verreweg de meeste gevallen volstaan met het aangeven van de redenen die – mede in onderling verband gezien – de grondslag bieden voor de beslissing. Wanneer formele gronden reeds een beletsel vormen voor de goedkeuring wordt een materiële beoordeling van de voorgestelde onteigening verder achterwege gelaten. Voorts worden in het algemeen alleen de meest saillante redenen in de desbetreffende beslissing genoemd. Bij hoge uitzondering worden meerdere, elk op zich reeds afdoende redenen in het besluit opgenomen. Omwille van meer duidelijkheid zou naar mijn mening in bepaalde gevallen een uitvoeriger motivering aanbeveling kunnen verdienen, opdat de gemeentebesturen niet in dezelfde fouten vervallen. Ik kan mij daarom wel voorstellen dat de gemeenten hieromtrent meer inzicht willen hebben, al moet worden gezegd dat in het kader van het van departementswege ter plaatse ingestelde onderzoek zij terzake steeds zoveel mogelijk worden ingelicht. Voor zover zulks nog mogelijk is kunnen bepaalde gebreken en onvolkomenheden als gevolg hiervan (tijdig) worden hersteld. Bij ernstige tekortkomingen van het onteigeningsplan kan het nodig zijn, dat het desbetreffende Koninklijk besluit aan de gemeente wordt toegezonden met een begeleidend schrijven, waarin omstandig op de overige, niet uit het besluit blijkende gebreken wordt ingegaan.

Aan de andere kant mag naar mijn mening niet worden voorbijgegaan aan het feit, dat een herstel van de in het Koninklijk besluit aangegeven gebreken niet zonder meer impliceert dat een herhaalde onteigeningsprocedure goedkeuring zal verkrijgen. Ieder onteigeningsplan dient op zijn eigen merites te worden beoordeeld, waarbij uiteraard rekening dient te worden gehouden met nieuwe feiten en omstandigheden alsmede met de tot op het tijdstip van de besluitvorming gevormde jurisprudentie. Een uitputtende motivering is reeds in verband hiermede onmogelijk. Bovendien is het denkbaar dat in een gegeven situatie de Kroon over bezwaren heenstapt, doch bij een daarna herhaalde onteigening, al was het alleen maar vanwege het tijdsverloop, hiervoor geen rechtvaardiging meer kan vinden. De keerzijde van een zo uitputtend mogelijke motivering is dan ook, dat de bij de gemeentebesturen wellicht bestaande verwachtingen omtrent de «haalbaarheid» van een herhaalde onteigening worden versterkt, hetgeen ongewenst moet worden geacht.

Gelet op de beperkte betekenis van een zeer uitvoerige motivering en de keerzijde daarvan, dient naar mijn oordeel hiertoe alleen met de grootste omzichtigheid te worden overgegaan.

Waar zulks echter mogelijk en zinvol is, zullen in den vervolge alle belangrijke redenen die tot gehele of gedeeltelijke onthouding van goedkeuring aanleiding geven, in het besluit worden opgenomen.

Ik vertrouw u met het vorenstaande genoegzaam te hebben ingelicht.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,  
P. A. C. Beelaerts van Blokland