

Vergaderjaar 1984–1985

18 784

Wijziging van de onteigeningswet

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 22 juni 1983

Bij Kabinetsmissive van 28 oktober 1982, nr. 86, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting tot wijziging van de onteigeningswet.

1. Inleiding

Het onderhavige wetsontwerp beoogt allereerst wijziging van de wettelijke bepalingen betreffende de zogenaamde bouwplanonteiening. Voorts wordt voor belanghebbenden het recht van bezwaar bij de Kroon ingevoerd. Tenslotte wordt een aantal kleinere wijzigingen in de onteigeningsprocedure voorgesteld dat bij de Raad van State geen commentaar oproept; zij zullen derhalve in het navolgende niet meer ter sprake komen. De Raad beperkt zich tot de voorgestelde bepalingen betreffende de bouwplanonteiening en het recht van bezwaar.

2. Historisch overzicht

Voor een goed begrip van hetgeen volgt, laat de Raad zijn opmerkingen over de voorgestelde wijziging van de bepalingen betreffende de bouwplanonteiening voorafgaan door een

overzicht van de ontwikkeling van deze rechtsfiguur.

Bij de Woningwet 1901 (Wet van 22 juni 1901 (Stb. 158)) werd aan de onteigeningswet (Wet regelende de onteigening ten algemeenen nutte (Stb. 1851, 125)) toegevoegd Titel IV «Over onteigening in het belang der volkshuisvesting», waarvan artikel 77, eerste lid, voor zover hier van belang, luidde: Zonder voorafgaande verklaring bij de wet, dat het algemeen nut de onteigening vordert, kan in het belang der volkshuisvesting onteigening plaatsvinden:

4° ter verkrijging van de beschikking over ongebouwde of gebouwde eigendommen, teneinde uitvoering te kunnen geven aan een in het belang der volkshuisvesting vastgesteld bouwplan (...).

Een dergelijk bouwplan bevatte blijkens de memorie van toelichting niet slechts de bouw van woningen, doch ook de aanleg van straten, pleinen, wegen of bruggen, welke op het terrein, voor de uitvoering van het plan bestemd, niet konden worden gemist.

Het artikel werd, na een wijziging in 1964 als gevolg van de Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (Stb. 1964, 344), opnieuw vastgesteld bij de Wet van 27 oktober 1972 (Stb. 578) tot wijziging van de onteigeningswet. Dit leidde ertoe dat naast de onteigeningsgrondslag het

«bouwplan in het belang van de volkshuisvesting» als onteigeningsgrondslag werd toegevoegd het «bouwplan (respectievelijk werken en werkzaamheden) in het belang van de reconstructie van een bebouwde kom of een gedeelte daarvan».

Deze laatste bij nota van wijziging als reactie op het voorlopig verslag geïntroduceerde onteigeningsgrondslag was met het oog op de stadsreconstructie bepleit in het – ook door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gesteunde – advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening van 1 juli 1970. In de memorie van antwoord (Tweede Kamer, 1970–1971, 10 590, nr. 5, bladzijden 3 en 4) werd ter toelichting onder meer opgemerkt, dat onder «bouwplan» moest worden verstaan een plan voor de oprichting c.q. verandering, vernieuwing of uitbreiding van een bouwwerk. Het moest dus steeds gaan om een concreet project en een uitgewerkt plan.

Alvorens van de herziening van 1972 af te stappen, wil het college wijzen op het betoog dat bij die gelegenheid van regeringszijde is gehouden met betrekking tot de motieven, op grond waarvan onteigening mogelijk kan worden gemaakt zonder voorafgaande verklaring bij de wet dat het algemeen nut de onteigening vordert. Dat moest, aldus het betoog, meer zijn dan een kwestie van

oportuniteit. Deugdelijke gronden moeten aanwezig zijn. Bij onteigening ten behoeve van de uitvoering van een bestemmingsplan zijn zij te vinden in het feit dat de totstandkoming van zo'n plan is omgeven met waarborgen, niet alleen met het oog op de belangen van particulieren maar ook met het oog op de doelmatigheid van het plan. Uitbreiding van de in artikel 77, eerste lid, van de onteigeningswet genoemde gevallen diende derhalve vermeld te gaan van invoering van een vergelijkbare waarborg. In het algemeen, zo was de gedachtegang, is voor onteigening een vereiste dat geen andere beletsel aan de uitvoering van het werk in de weg staan dan dat niet over de eigendom van de grond beschikt kan worden. De voor het werk nodige vergunningen moeten derhalve kunnen worden verleend, zoodoorg met toepassing van artikel 50, achtste lid, van de Woningwet al dan niet te zamen met artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Vooral om die reden is destijds bepaald dat gedeputeerde staten zich vooraf over het bouwplan zouden uitspreken (door middel van de in artikel 77, eerste lid, onder 2°, van de onteigeningswet voorziene verklaring van geen bezwaar).

3. Verruiming bouwplanontei gening

Het onderhavige wetsontwerp beoogt niet slechts verduidelijking van de bepaling van artikel 77, eerste lid, onder 2°, van de onteigeningswet. De bedoeling is ook en niet in de laatste plaats, de mogelijkheden van de bouwplanontei gening te verruimen (artikel 77, eerste lid, onder 2°, kent ook onteigening ten behoeve van werken, geen bouwwerken zijnde, doch de Raad zal, het spraakgebruik volgende, steeds spreken van «bouwplanontei gening»).

De memorie van toelichting noemt scholenbouwplannen, plannen voor bouwwerken ten behoeve van sociaal-culturele en openbare doeleinden (bedoeld is wellicht: andere openbare doeleinden) en het in goede staat van onderhoud brengen en aan de eisen des tijds aanpassen van bouwwerken. Daarbij wordt gedacht aan het veilig stellen van de uitvoering van achterstallig onderhoud en zelfs verbetering aan gebouwen langs de weg van de onteigening.

Dit alles is een duidelijke verruiming van de toepassingsmogelijkheden van de onteigeningsgrondslagen. Bouwplanontei gening teneinde achterstallig

onderhoud weg te werken is thans niet mogelijk. Ook oprichting van gebouwen van openbaar nut als in de memorie van toelichting bedoeld valt uiteraard niet onder de doelstellingen waartoe de huidige bouwplanontei gening kan worden toegepast (tenzij een relatie met de volkshuisvesting of de reconstructie van een stads- of dorpskern kan worden geconstrueerd; de memorie van toelichting (paragraaf 3) noemt dat terecht een gekunstelde methode).

4. Het belang van de ruimtelijke ontwikkeling

Over de in dit verband in het wetsontwerp gehanteerde term «het belang van de ruimtelijke ontwikkeling» merkt de Raad van State het volgende op.

In het huidige artikel 77, eerste lid, onder 2°, van de onteigeningswet, is sprake van:

«een bouwplan in het belang van de volkshuisvesting of een bouwplan, dan wel werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden in het belang van de reconstructie van een bebouwde kom of een gedeelte daarvan».

Het ontwerp noemt in plaats daarvan: «een bouwplan in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling of van de volkshuisvesting of een zodanig plan van werken, geen bouwwerken zijnde, of plan van werkzaamheden».

Deze wijziging komt erop neer dat, naast het volkshuisvestingsbelang dat wordt gehandhaafd, het belang van de komreconstructie wordt vervangen door het belang van de ruimtelijke ontwikkeling. Deze laatste uitdrukking komt thans voor in het opschrift van Titel IV van Hoofdstuk IV, waarin artikel 77 geplaatst is («ontei gening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en van de volkshuisvesting»).

De in het huidige artikel 77, eerste lid, onder 1° tot en met 4°, genoemde gevallen betreffen een van beide belangen of beide. Voor zover ze niet de volkshuisvesting betreffen, zien zij op het belang van de ruimtelijke ontwikkeling.

In het ontwerp worden alle bouwplannen in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling zonder nadere concretisering basis voor onteigening. Het nieuwe tweede lid definieert alle in het nieuwe eerste lid, onder 2°, gebruikte termen, behalve nu juist het belang van de ruimtelijke ontwikkeling. Ook in de memorie van toelichting ontbreekt een omschrijving hiervan.

Indien op deze wijze van een systeem met enkele concreet voorziene en benoemde gevallen van ruimtelijke ontwikkeling als onteigeningsbasis wordt overgegaan naar een systeem met een algemene onteigeningsbasis («het belang van de ruimtelijke ontwikkeling») waaronder alle denkbare projecten vallen, dan is sprake van een zo grote verruiming, dat andere in artikel 77 afzonderlijk genoemde gevallen worden geabsorbeerd. Niet alleen is er dan geen plaats meer voor de bepaling van artikel 77, eerste lid, onder 4°, doch ook grondgebruik voor volkshuisvesting valt onder het begrip ruimtelijke ontwikkeling, zodat het geval onder 3° (oud) en het bouwplan in het belang van de volkshuisvesting genoemd onder 2° (nieuw) geen afzonderlijke vermelding meer zouden behoeven. De Raad heeft tegen deze onbepaalde verruiming overwegende bezwaren.

Het college vat zijn oordeel als volgt samen. De formulering «het belang van de ruimtelijke ontwikkeling» mist ieder beschrijvend vermogen. Men kan hoogstens denken aan veranderingen in het gebruik van de ruimte, doch daarin past niet het wegwerken van achterstallig onderhoud, terwijl de bouwplanontei gening volgens de memorie van toelichting ook daarvoor een oplossing zou moeten brengen. Er is dus een formulering ontwikkeld die de grootst denkbare ruimte in zich bergt; als definitie is zij daarmee veroordeeld.

5. Werken, waarvoor onteigend wordt, concretiseren

Het voorgaande brengt de Raad ertoe heroverweging van het nieuwe artikel 77, tweede lid, onder 2°, aan te bevelen. De onbepaald rekbare formule van het onderhavige ontwerp ware te verlaten. In plaats daarvan kunnen de in concreto gewenste verruimingen (stichting van gebouwen van openbaar nut, onderhoud en verbetering) uitdrukkelijk aan de reeds genoemde onteigeningsgrondslag worden toegevoegd.

Men kan hiertegenover niet betogen dat aan te ruim gebruik van de nieuwe onteigeningsmogelijkheid een halt kan worden toegeroepen door het toezicht van gedeputeerde staten en de Kroon.

Verwezen mag worden naar de waarschuwing van de regering bij de wijziging van 1972 welke hierboven onder punt 2 ter sprake is gekomen. Een veel recenter betoog van dezelfde strekking is overigens te vinden op de

bladzijden 34, onderaan, en 35, bovenaan, van de toelichting bij de tweede nota van wijziging bij het ontwerp van Wet, houdende regelen ter bevordering van de stadsvernieuwing (Tweede Kamer nr. 13924). Dit alles wordt in de wind geslagen als de beslissing, wat het belang van de «ruimtelijke ontwikkeling» vordert, steeds ad hoc wordt genomen door niet noodzakelijkerwijs gelijkdenkende colleges van gedeputeerde staten en de centrale overheid, zonder enige wettelijke richtlijn (en dus op opportuniteitsgronden). Bovendien zou het ontstaan van een rijk geschakeerde jurisprudentie niet bevorderlijk zijn voor de ontwikkeling van het beleid van de lagere overheden en de rechtszekerheid van eigenaren en zakelijk gerechtigden. Wordt teveel overgelaten aan de uitwerking in de jurisprudentie, dan kan dat tot een situatie leiden die overeenkomt met hetgeen in de brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, aan de Tweede Kamer over deregulering wordt aangeduid als: «uiterst verrijnde complexen die niet meer worden begrepen en hun effectiviteit verliezen» (Tweede Kamer nr. 17555, nr. 51).

6. Relatie met planologische maatregelen

De grondwettelijk vereiste waarborgen tegen lichtvaardige onteigening zijn in 1972 ten dele verwezenlijkt door het leggen van een relatie tussen bouwplanonteigening en hetzij een vigerend of in procedure zijnd bestemmingsplan, hetzij de anticipatie door middel van de verklaring van geen bezwaar van artikel 50, achtste lid, en artikel 19 van de Woningwet c.q. de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het is echter juist deze relatie, die de administratieve voorprocedure van de bouwplanonteigening tot een veelal bijzonder ingewikkelde heeft gemaakt. Hierin ligt naar het oordeel van de Raad een belangrijke oorzaak van de geringe belangstelling van de praktijk voor de bouwplanonteigening. Het naast elkaar bestaan van verschillende wettelijke regelingen met verwante doelstellingen is nog onlangs in het «Tussenrapport deregulering» (Tweede Kamer nr. 17931, nr. 1) signaleerd als oorzaak van verwarring en (rechts-)onzekerheid. Daarvan is ook in het onderhavige geval naar het oordeel van het college sprake en wel in die mate dat stimulering van het gebruik van de figuur van de bouwplanonteigening in zijn ogen thans niet gewenst is.

De Raad zal ter illustratie hiervan eerst ingaan op de relatie bouwplanont-eigening—bestemmingsplan en daarna op de relatie bouwplanontei-gening—anticipatie.

7. Bouwplanont-eigening en bestemmingsplan

Terwijl bestemmingsplanontei-gening slechts mogelijk is in een gebied waarvoor een bestemmingsplan geldt of in procedure is, kan een bouwplanont-eigening plaatsvinden in een gebied waarvoor geen bestemmingsplan geldt, doch tevens in een gebied waarvoor wel een bestemmingsplan geldt of in procedure is. In gebieden waarvoor een bestemmingsplan geldt kan het voorkomen dat in een en hetzelfde geval zowel de mogelijkheid van bestemmingsplanont-eigening als de mogelijkheid van bouwplanontei-gening openstaat.

Het is ook mogelijk dat in zulk een gebied een bestemmingsplanontei-gening niet mogelijk is, terwijl een bouwplanont-eigening wel mogelijk is, namelijk als het plan ten behoeve van de uitvoering waarvan wordt onteigend, niet strookt met het bestem-mingsplan.

De beperkingen die de wet stelt aan het gebruik van de bestemmingsplanont-eigening kunnen aldus worden ontgaan via de weg van een bouwplanont-eigening. Dit geldt ook voor een belangrijk deel van de eisen die de Kroon — en dat niet om slechts formele redenen — heeft ontwikkeld in haar goedkeuringsbeleid, namelijk voor zover die eisen zijn afgeleid uit het gegeven dat de onteigening nodig moet zijn voor de uitvoering van het bestemmingsplan. Te denken valt ook aan het systeem van opschortende en ontbindende voorwaarden ten aanzien van het nog niet onherroepelijk goedgekeurd zijn van het bestem-mingsplan.

Zolang bouwplanont-eigeningen zelden voorkomen en het gebruik van die figuur bovendien nog beperkt blijft tot gebieden waarvoor geen bestemmingsplan geldt, is de hierboven aangesneden kwestie slechts van academisch belang. Als men evenwel bouwplanont-eigeningen wil stimuleren en het wetsontwerp de doeleinden waarvoor het middel van de bouwplanont-eigening kan worden gehanteerd, belangrijk verruimt, moet de wet de mogelijkheden van bouwplanontei-gening afgrenzen tegen de mogelijkhe-den van bestemmingsplanontei-gening. Dat is in het onderhavige wetsontwerp niet gebeurd.

8. Bouwplanont-eigening en anticipatie

Geldt op de plaats waar het bouwplan zal worden gerealiseerd geen bestemmingsplan, dan hoeft het daarin opgenomen bouwwerk alleen getoetst te worden aan de bouwveror-dening. Is deze toetsing gunstig uitgevallen en hebben gedeputeerde staten geen bezwaar tegen het bouwplan, dan zal de onteigeningspro-cedure in dit opzicht geen problemen opleveren.

Indien ter plaatse wel een bestem-mingsplan geldt, zal het uit te voeren bouwplan daar doorgaans van afwijken. De noodzakelijke bouwver-gunningen kunnen dan slechts via de anticipatieprocedure worden verleend, in geval een voorbereidingsbesluit is genomen of een bestemmingsplan in procedure is gebracht.

Behalve over de verklaring van geen bezwaar, als bedoeld in artikel 77 van de onteigeningswet kunnen ook Arob-procedures worden gevoerd over de anticipatiebeschikkingen (verklaring van geen bezwaar en vrijstelling ex artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en toepassing van artikel 50, achtste lid, van de Woningwet alsmede eventueel een voorbereidingsbesluit ex artikel 21 van de Wet op de Ruimtelijke Orde-ning) die de weg openen voor de uitvoerbaarheid van het plan waarvoor wordt onteigend.

In verband met de kans dat een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 77 van de onteigeningswet door de voorzitter van de Afdeling rechtspraak zal worden geschorst of een Arob-procedure niet zal overleven, beveelt de door het departement uitgegeven brochure «De onteigeningswet, een handleiding voor de praktijk» aan dat in het raadsbesluit tot onteigening een voorbehoud wordt opgenomen in de vorm van een opschortende en een ontbindende voorwaarde in dier voege dat niet gedagvaard wordt voordat die verklaring van geen bezwaar onherroepelijk is, en dat het onteigeningsbesluit vervalt als die verklaring komt te vervallen. De brochure trekt deze aanbeveling evenwel niet door naar de relatie onteigeningsbesluit—anticipatiebe-schikkingen. Dat betekent dat ten tijde van het nemen van het onteigeningsbesluit en de goedkeuring daarvan de uitvoerbaarheid van het plan waarvoor wordt onteigend nog niet met zekerheid is te voorzien.

Op deze fundamentele moeilijkheid heeft de praktijk geen sluitend antwoord. Als gedeputeerde staten de verklaring van geen bezwaar ex artikel 77 van de onteigeningswet hebben afgegeven, mag daarop volgens meergenoemde brochure de gerechtvaardigde verwachting worden gegrond dat ook de anticipatieprocedure zelf wel met succes zal worden bekrond. Voor zover dit laatste afhangt van het gemeentebestuur (de onteigenende partij) en van gedeputeerde staten is dit wel juist. Maar niet is bij voorbaat zekerheid te verkrijgen dat de anticipatiebeschikkingen van burgemeester en wethouders en van gedeputeerde staten een mogelijke Arob-procedure, ingesteld door anderen, zullen overleven. Als de uitvoering van het plan waarvoor is onteigend wordt geblokkeerd door een vernietiging door de Afdeling rechtspraak van een anticipatiebeschikking zal de onteigening achteraf blijken onnodig te zijn geweest.

Ook bij een bestemmingsplanontei-gening kan het gebeuren dat nadien een Arob-procedure wordt gevoerd over een vergunning voor de uitvoering van het plan waarvoor is onteigend. Het verschil is echter dat het dan steeds gaat om een plan dat in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan, hetgeen praktisch betekent dat de vergunning niet aantastbaar is.

De Raad concludeert dat in de relatie tussen bouwplanontei-gening en anticipatie nog onopgeloste problemen liggen. Wordt de praktijk de weg van de bouwplanontei-gening opgedreven dan zullen die problemen gemakkelijk aanleiding geven tot tal van procedures.

9. Voorafgaande planologische beoordeling

De memorie van toelichting ad artikel I, onderdeel A, suggereert dat de geschetste problemen kunnen worden opgelost, wanneer wordt begonnen met een planologische toetsing alvorens de verklaring van geen bezwaar ex artikel 77, van de onteigeningswet wordt afgegeven. De Raad kan deze optimistische visie niet delen. Naar zijn oordeel gaat de memorie van toelichting er, evenals de onder het vorige punt aangehaalde brochure, ten onrechte vanuit dat de eenmaal verkregen instemming van gedeputeerde staten met de planologische aspecten van het bouwplan het risico van latere vernietiging van anticipatiebeschikkingen uitsluit.

Zou men, zoals dit wetsontwerp beoogt, voor belanghebbenden het recht invoeren om bij de Kroon bezwaar te maken tegen het onteigeningsbesluit, dan zou dat nog meer problemen oproepen. Alsdan zal de Kroon een antwoord moeten geven op die bezwaren. Zeer wel voorstelbaar is dat laatstbedoelde bezwaren overeenkomen met de bezwaren waarover de Afdeling rechtspraak een mening moet geven in het kader van de toetsing van de anticipatiebeschikkingen. Uiteraard gelden ten aanzien van onteigeningsbesluiten andere beoordelingsmaatstaven (noodzaak, urgentie e.d.) dan in het kader van de planologische toetsing. Het bouwplan als zodanig en de vorm van uitvoering worden in het eerste geval slechts marginaal getoetst. Niettemin wordt de kans op tegenstrijdige uitspraken dusdoende vergroot.

Door de planologische toetsing in een vroeg stadium te laten plaatsvinden, wordt derhalve geen afdoende oplossing gevonden voor de bezwaren die de bouwplanontei-gening kenmerken, zulks in tegenstelling tot de bestemmingsplanontei-gening. Bij een bestemmingsplanontei-gening die wordt goedgekeurd terwijl het bestemmingsplan nog geen rechtskracht heeft, is het systeem gesloten dankzij de ontbindende en opschortende voorwaarden omdat deze – en dat is het verschil met de bouwplanontei-gening – zijn gerelateerd aan de eindbeslissing omtrent de goedkeuring van het bestemmingsplan.

10. Relatie met andere wetsontwerpen

Met het voorgaande is genoegzaam aangetoond dat stimulering van het gebruik van de figuur van de bouwplanontei-gening zonder verdergaande herziening ook van de daarmee samenhangende voorschriften van ruimtelijke ordening geen aanbeveling verdient. Dat is een reden te meer om niet over te gaan op een zeer abstracte norm als «het belang van de ruimtelijke ontwikkeling» ter omschrijving van de werken, ten behoeve waarvan bouwplanontei-gening zal kunnen plaatsvinden.

In de memorie van toelichting wordt geen relatie gelegd met het reeds hiervoor genoemde ontwerp voor een Wet op de stadsvernieuwing, noch met het ontwerp van Wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Tweede Kamer nr. 14 889). Nu verdergaande toepassing van de bouwplanontei-gening zonder herzie-

ning van de daarmee samenhangende bepalingen van laatstbedoelde wet niet wenselijk is, zou die relatie op zichzelf wel gelegd moeten worden. Wanneer voorts blijkt artikel 30 van meergenoemd ontwerp van de Wet op de stadsvernieuwing, zoals dit is komen te luiden na de tweede nota van wijzigingen, het stadsvernieu-wingsplan gelijkgesteld zal worden met een bestemmingsplan, rijst toch wel de vraag welke invloed dit zal hebben op de behoefte aan het middel van de bouwplanontei-gening.

De Raad dringt er evenwel niet op aan dat in de memorie van toelichting alsnog op deze en dergelijke vragen wordt ingegaan omdat hij, naar nog zal blijken, thans de voorkeur geeft aan een meer beperkte herziening van de bepalingen die de bouwplanontei-gening betreffen.

Mocht de regering nog willen verdergaan op de weg van de verruiming van de bouwplanontei-gening, dan zal het bouwplan moeten worden geregeld als een combinatie van onteigeningstitel en planologische rechtsfiguur, waarbij de tegen zulk een plan en tegen eventuele anticipatiebeschikkingen mogelijke beroeps- en rechtspraakprocedures niet te zeer zullen mogen toenemen. Het is duidelijk dat het onderhavige wets-ontwerp voor dit alles geen ruimte biedt. Eerder valt hier te denken aan de zogenaamde derde fase van de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (vergelijk bladzijde 4 van de memorie van antwoord, betrekking hebbende op de thans aanhangige herziening).

11. Het recht van bezwaar

Volgens de memorie van toelichting (bladzijde 4, eerste alinea) is een der belangrijkste verbeteringen die het onderhavige ontwerp in de onteigeningsprocedure op grond van artikel 77 van de onteigeningswet beoogt tot stand te brengen het invoeren van het recht van bezwaar voor belanghebbenden bij de Kroon tegen het raadsbesluit tot onteigening (artikel I, onderdeel E).

De mogelijkheid tot het indienen van bezwaren tegen raadsbesluiten tot onteigening rechtstreeks bij de Kroon bestaat thans niet. De administratieve spoedprocedure van artikel 85 van de onteigeningswet kent wel het doorzenden van bij de gemeente ingediende bezwaren, daar de gemeente deze niet bij haar oordeelsvorming betreft. Thans wordt voorgesteld in artikel 84 – als een algemene tweede mogelijkheid om tegen

raadsbesluiten tot onteigening op te komen – de mogelijkheid voor belanghebbenden te openen om schriftelijk bij de Kroon bezwaren tegen het onteigeningsbesluit in te dienen.

Over dit recht van bezwaar is hiervoor (paragraaf 9) reeds gesproken. Naast het daar gestelde kunnen nog andere bedenkingen aangevoerd worden wat betreft de strekking ervan.

12. De strekking

Ingevolge artikel 80, eerste lid, van de onteigeningswet kunnen belanghebbenden voordat een raadsbesluit ter zake wordt genomen tegen de voorgenomen onteigening bij de gemeenteraad bezwaar maken.

De regeling voorgesteld in artikel 84, derde lid, doorkruist reeds in zoverre het stelsel van de wet dat zij achteraf in tweede instantie een voorziening bij de Kroon biedt aan alle belanghebbenden, ook aan degenen die voordien geen bezwaarschrift als bedoeld in artikel 81 hadden ingediend.

In de toelichting wordt op dit aspect niet ingegaan. De figuur komt bij voorbeeld in vergelijking met de bezwaar- en beroepsprocedure in het kader van de bestemmingsplanprocedure ongewoon voor. Tegen een beslissing van gedeputeerde staten staat dan immers nog beroep open.

13. Motiveringsplicht

Een winstpunt van de voorgestelde bezwaarprocedure is op zichzelf dat de Kroon gemotiveerd op de bezwaren zal dienen te beslissen en dat de argumentatie in het besluit zichtbaar wordt. Deze cosmetische verbetering is echter in de ogen van de Raad niet doorslaggevend.

14. Conclusies

Gelet op het voorgaande, geeft de Raad in overweging, het onderhavige wetsontwerp te heroverwegen in die zin dat voorshands wordt volstaan met de gevallen waarin bouwplanont-eigening kan plaatsvinden, uit te breiden met gebruikmaking van concrete formuleringen; daarnaast kunnen de wijzigingen in de onteigeningsprocedure, die ingevolge het onder punt 1 gestelde buiten bespreking zijn gebleven, worden ingevoerd.

15. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State heeft mitsdien blijkens het vorenstaande bezwaar tegen het wetsontwerp en geeft U in overweging dit niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
G. H. Veringa

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies nr. 2566/06/8324 van de Raad van State van 22 juni 1983

– In artikel 77, eerste lid, sub 1°, van de onteigeningswet is sprake van een bestemmingsplan. Om verwarring te voorkomen ware in het vierde en vijfde lid (nieuw) van dat artikel uitdrukkelijk te vermelden dat het aldaar genoemde plan slechts de onteigeningsgrondslag als bedoeld in artikel 77, eerste lid, sub 2°, betreft.

– Het zesde lid van artikel 80 wordt vernummerd tot vijfde lid (nieuw). Te vermelden ware dat het zesde lid (oud) vervalt.

– De aanhef van de eerste volzin van paragraaf 4 van de memorie van toelichting, ware te lezen als: In een nieuw (tweede) lid.

