

Vergaderjaar 1984–1985

18 784

Wijziging van de onteigeningswet

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 27 november 1984

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 28 oktober 1982, no. 87, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het voorstel van wet tot wijziging van de onteigeningswet rechtstreeks aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 juni 1983, nr. 2566/06/8324 moge ik U, mede namens de Minister van Justitie, hierbij aanbieden.

1. De Raad gaat in zijn advies uitvoerig in op de voorgestelde verruiming van de toepassingsmogelijkheden van de onteigeningsgrondslagen met betrekking tot bouwplanonteygening. Een systeem met enige concreet voorziene en benoemde gevallen van ruimtelijke ontwikkeling als onteigeningsbasis wordt verlaten en vervangen door een systeem waarbij alle bouwplannen in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling zonder nadere aanduiding kunnen dienen als basis voor onteigening. De Raad beschouwt het belang van de ruimtelijke ontwikkeling als een zeer abstracte norm en heeft tegen deze onbepaalde verruiming overwegende bezwaren. De Raad zet uiteen dat aan een te ruim gebruik van de voorgestelde verruiming niet een halt kan worden toegeroepen door het toezicht van gedeputeerde staten en de Kroon.

Voorts wordt gesteld dat het ontstaan van een rijk geschakeerde jurisprudentie niet bevorderlijk is voor de ontwikkeling van het beleid van de lagere overheden en de rechtszekerheid van eigenaren en zakelijk gerechtigden.

De Raad beveelt een heroverweging aan van het voorgestelde artikel 77, eerste lid, onder 2^o, door aan de reeds genoemde onteigeningsgrondslag de in concreto gewenste verruimingen toe te voegen.

Alvorens op de bezwaren van de Raad in te gaan, wil ik een uiteenzetting geven van de mate van het gebruik van de figuur van bouwplanonteygening die mij voor ogen staat. Daarbij zal een aantal recente ontwikkelingen in oenschouw worden genomen. Bouwplanonteygening wordt in hoofdzaak toegepast in het geval dat er geen bestemmingsplan aanwezig is dan wel dat er een bestemmingsplan in procedure is. Laatstgenoemde mogelijkheid heeft betrekking op het feit dat in bepaalde gevallen een bestemmingsplan te weinig ruimte biedt om een voorgenomen planologisch beleid te verwerkelijken. Indien een spoedige realisering van het beleid noodzakelijk is, kan niet op het onherroepelijk worden van (een herziening van) het bestemmingsplan worden gewacht. Aan een bouwplan als onteigeningsgrondslag zal dan de voorkeur worden gegeven. Gezien het

feit dat bouwplanonteygening wordt toegepast vanwege de zeer tijdrovende procedure die is gemoeid met de totstandkoming van een bestemmingsplan is het in dit verband van belang te wijzen op het onlangs door de Tweede Kamer aanvaarde ontwerp van Wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Blijkens dit ontwerp ligt het in het voornemen de tijd die is gemoeid met de totstandkoming van een bestemmingsplan sterk te bekorten. Duidelijk is dat de voorgenomen wijziging van vorenbedoelde wet een belangrijk argument ontnemt aan de vrees van de Raad voor een ongebreidelde toename van bouwplanonteygeningen.

Daarnaast vraag ik de aandacht voor de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Artikel 31 van deze wet verstaat onder een stadsvernieuwingplan een plan tot behoud, herstel, verbetering, herindeling of sanering van het daarin begrepen gebied. Een stadsvernieuwingplan is voor de toepassing van deze wet en andere wetten gelijkgesteld met een bestemmingsplan, zodat ter uitvoering daarvan de onteigeningsmogelijkheid, genoemd in artikel 77, eerste lid, onder 1^o, van de onteigeningswet voorhanden is.

In dit verband verdient ook artikel 32 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing de aandacht. Dit

artikel voegt aan het stadsvernieuwingsplan een nieuw element toe, te weten de aanwijzing van gebieden, waar verbetering van woningen en andere gebouwen dient plaats te vinden. Indien gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid van aanwijzing in het stadsvernieuwingsplan tot verbeteringsgebied in combinatie met het uitvoeringsschema wordt onteigening ten behoeve van woningverbetering mogelijk. Er is dan namelijk sprake van de uitvoering van het stadsvernieuwingsplan.

Bij de herziening van de onteigeningswet in 1972 is als onteigeningsgrondslag toegevoegd het bouwplan (respectievelijk werken en werkzaamheden) in het belang van de vernieuwing (reconstructie) van een bebouwde kom of een gedeelte daarvan. Nu een stadsvernieuwingsplan in het bijzonder betrekking heeft op de bebouwde kom mag worden aangemerkt, zeker gelet op vorenvermelde kenmerken van zo'n plan, dat het inwerkingtreden van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing de behoefte aan de figuur van bouwplanonteigening zal beperken.

Niettemin hebben de bezwaren van de Raad mij aanleiding gegeven artikel 77, eerste lid, onder 2°, slechts aan te vullen met concreet benoemde belangen waartoe kan worden onteigend. Ik heb daarbij die belangen toegevoegd die in verband met in de praktijk opgetreden knelpunten als een nuttige aanvulling kunnen worden beschouwd op de in vorengenoemd artikel reeds genoemde onteigeningsgrondslagen. In de eerste plaats is dat de stichting van gebouwen van openbaar nut. In de memorie van toelichting is reeds verwoord waarom aan deze mogelijkheid van onteigening behoefte bestaat. Daarnaast is vorenbedoelde memorie aangevuld met de opmerking dat de onderhavige onteigeningsbasis dient te worden beschouwd als een aanvullende mogelijkheid. Het oprichten van bij voorbeeld een school- of nutsgebouw komt doorgaans niet uit de lucht vallen. Veelal zal het stichten van dergelijke gebouwen tot stand komen in het kader van een (herziening van) bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of vernieuwing van een bebouwde kom. In de tweede plaats is dat het belang van onderhoud, indien sprake is van ernstig achterstallig onderhoud. In het belang van het handhaven van een woningvoorraad van voldoende kwaliteit kan in bepaalde omstandigheden onteigening het aangewezen

middel zijn om tot opheffing van ernstig achterstallig onderhoud te komen. In de memorie van toelichting (onderdeel 3) is de achtergrond van deze toevoeging uiteengezet. Daarbij zijn de verschillende van belang zijnde aspecten als de verhouding onteigeningswet-Woningwet en de wijze van het toepassen van deze onteigeningsmogelijkheid uitvoerig toegelicht.

2. De Raad vervolgt zijn advies met een aantal opmerkingen over de relatie van bouwplanonteigening met planologische maatregelen. Naar het oordeel van de Raad is de geringe belangstelling voor de figuur van bouwplanonteigening in hoofdzaak gelegen in de bijzondere ingewikkeldheid van de administratieve voorprocedure van de bouwplanonteigening. Er is sprake van het naast elkaar bestaan van verschillende wettelijke regelingen met verwante doelstellingen en wel in die mate dat stimulering van het gebruik van de figuur van bouwplanonteigening thans niet gewenst is. Ter illustratie daarvan gaat de Raad in op de relatie bouwplanonteigening-bestemmingsplan en de relatie bouwplanonteigening-anticipatie.

Ik wil in de eerste plaats ingaan op het oordeel van de Raad dat de op de figuur van bouwplanonteigening betrekking hebbende procedure bijzonder ingewikkeld is. Het is mijn ervaring dat de gemeenten, die een veelvuldig gebruik van deze figuur maken, over voldoende kennis en ervaring beschikken om deze procedure tot een goed einde te brengen. Voor zover een gemeente behoefte heeft aan informatie kan de brochure «De onteigeningswet; een handleiding voor de praktijk» worden geraadpleegd. Daarnaast is het departement (Centrale Directie Juridische Zaken, afdeling Bestuurszaken en het Bureau van de Adviseur ten behoeve van de Raad van State, afdeling onteigeningen) altijd bereid de nodige voorlichting te geven.

Voorts is van belang dat in het onderhavige wetsvoorstel in artikel 77, tweede lid (nieuw) een begripsomschrijving is gegeven van de in artikel 77, eerste lid, onder 2°, vervatte planvormen. Ik ga ervan uit dat de verduidelijking van de wettekst en de mogelijkheid de brochure te raadplegen en zich te laten voorlichten de gemeenten zeker in staat zullen stellen de figuur van bouwplanonteigening te hanteren.

Ik wil thans ingaan op de relatie bouwplanonteigening-bestemmings-

plan. De Raad merkt onder meer op dat in gebieden waarvoor een bestemmingsplan geldt het kan voorkomen dat in een en hetzelfde geval de mogelijkheid van bestemmingsplan-onteigening als de mogelijkheid van bouwplanonteigening openstaat. De Raad vraagt de aandacht voor de mogelijkheid dat in zulk een gebied een bestemmingsplanonteigening niet mogelijk is, terwijl een bouwplanonteigening dat wel is, namelijk als het plan ten behoeve van de uitvoering waarvan wordt onteigend, niet strookt met het bestemmingsplan. In de eerste plaats stelt de Raad dat de beperkingen die de wet stelt aan het gebruik van bestemmingsplanonteigening aldus kunnen worden ontgaan via de weg van bouwplanonteigening.

Allereerst wil ik hierover opmerken, dat wat er overigens ook zij van deze opmerkingen van de Raad, deze geen betrekking hebben op het onderhavige wetsvoorstel maar op de bestaande wettekst met betrekking tot de bouwplanonteigening.

Bouwplanonteigening heeft niet de beperking dat het overeenkomstig een bestemmingsplan moet zijn. Het bouwplan zal in dit geval juist afwijken van het bestemmingsplan. In deze situatie staat echter het geldende bestemmingsplan het verlenen van de benodigde bouwvergunning in de weg. Daarom zal het gemeentebestuur gebruik moeten maken van de anticipatie-procedure, vervat in de artikelen 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en 50, achtste lid, van de Woningwet. Zoals bekend mag deze procedure alleen worden toegepast als de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit heeft genomen of een bestemmingsplan in procedure is gebracht. Op deze wijze is het mogelijk vooruitlopend op het nieuwe bestemmingsplan een bouwvergunning te verlenen.

Deze werkwijze is met de nodige rechtswaarborgen omgeven en hetgeen op grond van het bouwplan wordt gerealiseerd zal uiteindelijk in overeenstemming zijn met het nieuwe bestemmingsplan. Tegen deze achtergrond bezien deel ik deze bezwaren van de Raad geenszins. Voorts stelt de Raad dat in het onderhavige geval ook voor een belangrijk deel de eisen, die de Kroon heeft ontwikkeld in haar goedkeuringsbeleid kunnen worden ontgaan. Het betreft dan de eisen die zijn afgeleid uit het gegeven dat de onteigening nodig moet zijn voor de uitvoering van het bestemmingsplan.

De Raad heeft hier kennelijk op het oog de omstandigheid dat het onder meer duidelijk zal moeten zijn dat de eigenaren van de voor de uitvoering benodigde gronden die uitvoering niet zelf op zich willen en kunnen nemen. Een dergelijke eis geldt echter ook voor de uitvoering van een bouwplan. Het ligt dan ook in de lijn der verwachtingen dat de Kroon bij haar goedkeuringsbeleid met betrekking tot bouwplanonteigening de nodige toetsingscriteria zal toepassen. Niet verwacht mag worden dat eisen die de Kroon stelt aan de bestemmingsplanonteigening kunnen worden ontgaan via een bouwplanonteigening. Een tweede eis waar de Raad op wijst, is dat onteigening ter uitvoering van een bestemmingsplan slechts kan plaats vinden, indien dat plan onherroepelijk is goedgekeurd. Indien derhalve de onteigening zou strekken ter uitvoering van een nog niet onherroepelijk goedgekeurd bestemmingsplan eist de Kroon dat de gemeenteraad een voorbehoud in de vorm van opschortende en ontbindende voorwaarden in het onteigeningsbesluit opneemt dat verband houdt met de goedkeuring van dat bestemmingsplan. De Raad stelt nu dat deze eis van de Kroon voor bestemmingsplanonteigening kan worden ontgaan door in zo'n geval de onteigening te baseren op een bouwplan. Hierover merk ik op dat slechts voor zover het bouwplan past in het nieuwe bestemmingsplan, de onteigening in beginsel kan plaatsvinden zowel op basis van het bestemmingsplan als het bouwplan. Indien echter tegen het bestemmingsplan bezwaren dan wel beroepen zijn ingesteld die tevens of uitsluitend betrekking hebben op het plandeel waarop het bouwplan zal worden verwezenlijkt, dan zal de ter uitvoering van het bouwplan strekkende onteigening niet voor goedkeuring in aanmerking kunnen komen. De mening van de Raad dat door het gebruik van de figuur van bouwplanonteigening de in de kroonjurisprudentie ontwikkelde normen voor bestemmingsplanonteigening kunnen worden ontgaan, deel ik dan ook niet.

De Raad heeft in zijn advies gepleit, dat de mogelijkheden van bouwplanonteigening worden afgegrensd tegen de mogelijkheden van bestemmingsplanonteigening. Gezien het vorenstaande en het feit dat niet mag worden verwacht dat bouwplanonteigening in grote mate zal toenemen, acht ik een verdergaande afgrenzing niet nodig.

De Raad plaatst een aantal kanttekeningen bij de relatie bouwplanonteigening en anticipatie. Hij merkt op dat ingeval een anticipatiebeschikking door de Afdeling rechtspraak wordt vernietigd achteraf zal blijken dat de onteigening onnodig is geweest. In meergenoemde brochure wordt het voorbehoud met betrekking tot de mogelijkheid, dat een door gedeputeerde staten afgegeven verklaring van geen bezwaar een AROB-procedure niet zal overleven, niet doorgetrokken naar de relatie onteigeningsbesluit-anticipatiebeschikking. Het gevolg is dat de uitvoerbaarheid van het plan waarvoor wordt onteigend op het moment van het nemen van het onteigeningsbesluit en de goedkeuring daarvan niet is te voorzien.

Hierover merk ik in de eerste plaats op dat genoemd voorbehoud zowel voor het bestemmingsplan als de bouwplanonteigening betrekking heeft op de totstandkoming van het onteigeningsbesluit als zodanig en zich niet uitstrekt tot de uitvoeringsfase van dat besluit. Laatstgenoemde fase betreft de realisering van een plan waarbij de mogelijkheid aanwezig is dat tegen de daartoe benodigde vergunningen wordt opgekomen.

De Raad merkt nu op dat bij bestemmingsplanonteigening de uitvoerbaarheid niet is te garanderen maar dat bij een dergelijk plan het steeds betreft een plan dat in overeenstemming is met het geldende plan. Inderdaad is de kans gering dat, indien daarbij een Arob-procedure wordt gevoerd over een voor de uitvoering van het plan benodigde vergunning, deze vergunning wordt aangetast vanwege strijd met het bestemmingsplan.

De planologische toetsing bij bouwplanonteigening vindt plaats door gedeputeerde staten bij de beoordeling van de verklaring van geen bezwaar ex artikel 77, eerste lid, onder 2°. Ingeval een bouwplan afwijkt van het geldende bestemmingsplan behoeft de gemeente een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In de bij dit wetsvoorstel behorende memorie van toelichting is reeds uiteengezet dat het aanbeveling verdient een synchronisatie van procedures na te streven. Voorts wil ik in dit verband wijzen op de voorgenomen wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, waarbij de artikel 19-procedure wordt bekort. Indien nu een gemeente bedoelde synchronisatie betracht, zal snel duidelijk worden of de verklarin-

gen worden verleend en zo ja, of tegen de verklaring of verklaringen van geen bezwaar wordt opgekomen. Beide verklaringen hebben betrekking op een planologische toetsing van het bouwplan. Een gemeente kan bereiken dat in een vroegtijdig stadium duidelijkheid wordt verkregen omtrent de benodigde verklaring van gedeputeerde staten om een bouwvergunning te kunnen verlenen. Het is dan niet aannemelijk dat de voor de uitvoering benodigde vergunning wordt aangetast wegens strijd met het bestemmingsplan. Het bovenstaande maakt duidelijk dat de gemeente een goede mogelijkheid wordt geboden te voorkomen dat in de uitvoeringsfase de onteigening door een vernietiging van deze verklaring wordt geblokkeerd.

3. De Raad oppert diverse bezwaren met betrekking tot het voornemen om belanghebbenden in staat te stellen schriftelijk bij de Kroon bezwaren tegen het onteigeningsbesluit in te dienen. Als eerste bezwaar wordt opgeworpen dat de Kroon bij zijn beoordeling van een onteigeningsbesluit een antwoord moet geven op ingediende bezwaren waarover ook de Afdeling rechtspraak een oordeel moet vellen in het kader van een tegen een anticipatiebeschikking ingesteld beroep. Zoals de Raad zelf al aangeeft, gelden voor het beoordelen van een onteigeningsbesluit andere maatstaven dan die welke worden gehanteerd in het kader van een planologische toetsing. De hier aan de orde zijnde kanttekening van de Raad is voor mij dan ook geen reden af te zien van de voorgestelde mogelijkheid van het bezwaar maken van belanghebbenden. Een tweede bezwaar van de Raad betreft de mogelijkheid dat alle belanghebbenden bij de Kroon bezwaren tegen het onteigeningsbesluit kunnen indienen. Derhalve ook degenen die voordien geen bezwaarschrift bij het gemeentebestuur hebben ingediend.

Dit bezwaar van de Raad komt mij juist voor. Ik heb het wetsvoorstel dan ook zodanig aangepast dat het indienen van bezwaren bij de Kroon is voorbehouden aan degenen die zich tijdig met bezwaren tot het gemeentebestuur hebben gewend. Met de mogelijkheid dat de gemeenteraad ingevolge artikel 85 aanstands tot onteigening kan besluiten, is met het oog op het indienen van bezwaren bij de Kroon in dit artikel rekening gehouden.

4. Met betrekking tot de opmerkingen van de Raad over de relatie met de Wet op de stads- en dorpsvernieu-

wing en een ontwerp van wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening verwijs ik naar onderdeel 1 van dit rapport.

5. De Raad van State heeft in een bij zijn advies behorende bijlage enige kanttekeningen van redactionele aard gemaakt betreffende de tekst van de wet en de memorie van toelichting. De Raad stelt voor in het vierde en vijfde lid (nieuw) van artikel 77, eerste lid, onder 2°, duidelijk tot uiting te laten komen dat het aldaar genoemde plan slechts de onteigeningsgrondslag als bedoeld in artikel 77, eerste lid, onder 2°, betreft. Op deze wijze zou verwarring met een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 77, eerste lid, onder 1°, worden voorkomen.

Hierover merk ik op dat het derde lid (nieuw) van artikel 77, als plan noemt het bouwplan dan wel het plan van werken, geen bouwwerken zijnde, of het plan van werkzaamheden. Het door de Raad bedoelde vierde lid verwijst naar het derde lid en het vijfde lid verwijst naar de procedure, bedoeld in het derde en vierde lid. Het komt mij niet aannemelijk voor dat het in het vierde en vijfde lid genoemde plan als een ander plan kan worden opgevat dan het plan bedoeld in het derde lid. De door de Raad voorgestelde aanvulling wordt derhalve niet overgenomen. Een tweede kanttekening betreft de vernummering van het zesde lid van artikel 80 tot vijfde lid (nieuw). Naar aanleiding van deze kanttekening is het voorstel van wet aangepast. De derde kanttekening betreft een verschrijving in de memorie van toelichting, welke overeenkomstig de opmerking van de Raad is gecorrigeerd.

6. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om ook dezerzijds een aantal verbeteringen in de tekst van het voorstel van wet en de memorie van toelichting aan te brengen. De verbeteringen betreffen redactionele wijzigingen van ondergeschikte aard.

7. De ondergetekende veroorlooft zich U in overweging te geven, mede namens de Minister van Justitie, het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de daarmee in overeenstemming gebrachte memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
G. Ph. Brokx