

Vergaderjaar 1984–1985

18 784

## Wijziging van de Ontheeningswet

Nr. 5

## VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 22 april 1985

De vaste Commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening<sup>1</sup> heeft de eer als volgt verslag uit te brengen over haar voorlopige bevindingen aangaande dit wetsvoorstel.

## Inleiding

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij merkten op, dat in de memorie van toelichting terecht wordt verwezen naar de passage in het regeerakkoord, dat leidde tot het tweede kabinet-Van Agt, waarin aanpassing van de Ontheeningswet werd aangekondigd. Zij herinnerden er overigens aan dat al in de voorstellen van de werkgroep Aanvullende Regeling Stadsvernieuwing en in het op 31 januari 1974 door de toenmalige staatssecretaris Schaefer gepresenteerde voorontwerp van de wet aanvullingen op artikel 77 van de Ontheeningswet waren opgenomen. Sindsdien was door deze leden een en andermaal aangedrongen op een aanpassing van de huidige Ontheeningswet teneinde niet alleen de bouwplanontheening gemakkelijker toepassing te laten vinden, maar ook de mogelijkheden te vergroten om in te grijpen in situaties waarin sprake is van onwil om achterstallig onderhoud weg te werken.

De leden van de C.D.A.-fractie konden in hoofdzaak instemmen met de inhoud van het wetsvoorstel. Hun was het lange tijdsverloop opgevallen dat ligt tussen het moment waarop het oorspronkelijke voorstel aan de Raad van State voor advies was aangeboden en de datum waarop het nu voorliggende voorstel van wet de Kamer heeft bereikt, waarbij opgemerkt dient te worden dat de Raad van State reeds op 22 juni 1983 zijn advies heeft uitgebracht. Bevat deze naar hun oordeel betrekkelijk eenvoudige wetswijziging dan toch op het eerste gezicht niet waarneembare juridische valkuilen, zo vroegen zij zich af. Dit gevoel werd nog versterkt bij lezing van het advies van de Raad van State dat hier en daar onmiskenbaar fundamentele kritiek bevatte. Onverminderd hun opvatting dat het advies van de Raad van State zeer serieus dient te worden beoordeeld, wensten zij uit te spreken dat in het nader rapport van de staatssecretaris de door de Raad van State aangevoerde argumenten op voor hen bevredigende wijze zijn weerlegd. Bij het trekken van deze conclusie hadden zij rekening

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Nypels (D'66), De Beer (VVD), Salomons (PvdA), Müller-van Ast (PvdA), Eversdijk (CDA), Dijkman (PPR), Van Erp (VVD), Van Dijk (CDA), M. P. A. van Dam (PvdA), Lauxtermann (VVD), ondervoorzitter, Veldhoen (PvdA), Van Baars (CDA), Van Noord (CDA), De Pree (PvdA), Van Vlijmen (CDA), voorzitter, Van der Vlies (SGP), Wolters (CDA), Lankhorst (PPR), Schartman (CDA), Van Es (PSP), Van Rey (VVD), Hummel (PvdA), Jorritsma-Lebbink (VVD), Vos (PvdA).

Plv. leden: Tommel (D'66), Te Veldhuis (VVD), Wöltgens (PvdA), Stoffelen (PvdA), Hennekam (CDA), Franssen (VVD), Lansink (CDA), Van Ooijen (PvdA), Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD), Hermsen (CDA), Borgman (CDA), Toussaint (PvdA), Paulis (CDA), Wagenaar, B. de Vries (CDA), Janmaat, Krajenbrink (CDA), Ernsting (CPN), Korthals (VVD), Spieker (PvdA), Metz (VVD), Rienks (PvdA).

gehouden met de aangebrachte wijzigingen in het oorspronkelijke voorstel. Deze wijzigingen werden door hen als een verbetering ervaren.

Het was de leden van de V.V.D.-fractie opgevallen dat de memorie van toelichting begint met een verwijzing naar het regeerakkoord van het tweede kabinet-Van Agt. Blijkbaar was dit de tekst van het concept, zoals dat nog onder minister Nypels naar de Raad van State was gestuurd. Deze leden wensten te vernemen, waarom nu nog naar dit thans niet meer relevante regeerakkoord is verwezen. Is dat met opzet gebeurd? Zo ja, wat is daarvan dan de diepere betekenis? Zo nee, moet hieruit dan worden afgeleid dat het feit, dat inmiddels een nieuw kabinet met een geheel ander regeerakkoord is opgetreden, voorbij is gegaan aan het departement van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer?

De leden van de fractie van D'66 verklaarden zich te kunnen verenigen met de strekking van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de P.S.P.-fractie ontvingen met instemming het voorstel de Ontheingingswet zodanig te wijzigen dat ook het niet verhelpen van achterstallig onderhoud een grond voor ontheinging zal gaan bieden. Evenals de wijziging in de omschrijving van een aantal andere gronden kwam hen dit als een verbetering voor. Later in dit verslag zouden zij nog uitvoeriger ingaan op de ontheinging in het belang van onderhoud.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel, dat poogt uitwerking te geven aan afspraken, vastgelegd in het regeerakkoord dat leidde tot het tweede kabinet-Van Agt.

De regering constateert terecht dat van de mogelijkheid tot ontheinging ter uitvoering van een bouwplan, als bedoeld in artikel 77, eerste lid, onder 2°, van de Ontheingingswet, tot dusverre in de praktijk weinig gebruik is gemaakt. Zij spreekt de hoop uit dat de in juli 1981 vanwege het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening uitgegeven brochure «De Ontheingingswet; een handreiking voor de praktijk» een nuttig effect heeft gehad in die zin dat mogelijkheden ontdekt zijn en misverstanden zijn weggewenomen. Het viel hen op dat de memorie van toelichting geen informatie bevat over de vraag of de brochure bedoeld effect inderdaad heeft gehad. Beschikken de bewindslieden over gegevens waaruit blijkt dat dit effect ook metterdaad is opgetreden? Indien zou blijken dat bedoelde ontheingingsmogelijkheid na juli 1981 op grotere schaal is aangewend, op welke grond is dan de noodzaak van een wettelijke voorziening aannemelijk?

Deze leden gaven voorts nog te kennen dat zij de kritiek van de Raad van State op het oorspronkelijk wetsontwerp, dat voorzag in de ontheingingsgrondslag ten behoeve van alle bouwplannen in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling, volledig onderschreven. Tegen deze onbepaalde verruiming zouden zij zeer ernstige bezwaren hebben gekoesterd. Zij waren er verheugd over dat de regering bedoeld voornemen heeft laten varen.

De leden van de R.P.F.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij waren met de regering van mening dat de praktijk heeft aangetoond dat de tekst van artikel 77 van de Ontheingingswet verduidelijking behoeft. Zij konden instemmen met de voorgestelde gewijzigde bewoording van artikel 77, eerste lid, onder 2°. Het was hen echter opgevallen dat in de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel geen verband wordt gelegd met de voorlopig niet ingevoerde Wet voorkeursrecht gemeenten. Zij vroegen zich af of de voorgestelde wijzigingen van de Ontheingingswet los moeten worden gezien van deze wet.

Het lid van de G.P.V.-fractie erkende de noodzaak van verduidelijking van de tekst van artikel 77. Met de bewindslieden achtte hij het eveneens van

betekenis dat de onteigeningsgrondslagen met betrekking tot bouwplanonteigening worden verruimd. Hij onderkende dat op dit moment te weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden tot bouwplanonteigening, maar had de indruk dat de bewindslieden dit wel erg gemakkelijk wijten aan onvoldoende bekendheid met deze mogelijkheid bij de gemeentebesturen. Het feit, dat een beperkt aantal gemeenten de procedure regelmatig toepast en daartoe over voldoende kennis en ervaring beschikt is nog geen bewijs van de stelling, dat anderen er onvoldoende mee bekend zijn. Is hiernaar enig onderzoek ingesteld; zo nee, had dit geen aanbeveling verdient? Dit lid wees in dit verband op de belangrijke rol die de provinciale besturen en de provinciale planologische commissie in de procedure spelen. Zo komt het voor, dat gedeputeerde staten pas tot planologische toetsing van een bouwplanonteigening bereid zijn als het ontwerp-bestemmingsplan de provinciale planologische commissie is gepasseerd en bovendien de benodigde woningbouwcontingenten zijn toegewezen. De wetenschap, dat aan dit soort voorwaarden moet worden voldaan kan wel eens een belangrijk argument zijn om de weg van de bouwplanonteigening niet te volgen.

Dit lid zei vervolgens het belang van adequate mogelijkheden voor onteigening in combinatie met een goede rechtbescherming voor belanghebbenden te onderschrijven. Hij was er echter nog niet van overtuigd, dat het voorstel in zijn huidige vorm aan deze beide eisen voldoet. Wil de bouwplanonteigening een zelfstandige plaats in het beleid van de gemeenten kunnen verwerven, dan zullen de planologische en administratieve procedures op een praktische en inzichtelijke wijze op elkaar afgestemd moeten zijn. Later in dit verslag zou hij op dit punt nader ingaan.

### **Onteigening in het belang van het stichten van gebouwen van openbaar nut**

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateerden dat de regering niet verwacht dat van de voorgestelde verruiming van de wet op dit onderdeel een veelvuldig gebruik zal worden gemaakt (memorie van toelichting, punt 3 tweede alinea). Voor alle duidelijkheid vroegen zij om een vergelijking van de mogelijkheden om binnen de huidige en binnen de voorgestelde regeling over te gaan tot onteigening ten behoeve van gebouwen van openbaar nut. Zij vroegen of aan de hand van jurisprudentie nader kan worden omschreven welke gebouwen onder deze aanduiding kunnen vallen. Met name wilden zij weten of het in alle gevallen dient te gaan om gebouwen waarvan de overheid de eigendom en/of exploitatie op zich neemt of daaronder ook kunnen vallen gebouwen in eigendom en/of exploitatie van particulieren, doch waarvan de totstandkoming uit oogpunt van algemeen belang dringend gewenst is (en voor het overige is voldaan aan de voor de toepassing van de onteigening geldende criteria).

De leden van C.D.A.-fractie stelden de vraag of de regering nader wilde ingaan op de gebleken noodzakelijkheid van de voorgestelde verruiming van onteigening in het belang van het stichten van gebouwen van openbaar nut.

De leden van de V.V.D.-fractie zeiden grote moeite te hebben met de voorgestelde uitbreiding van de onteigeningsgrondslag ten behoeve van de stichting van gebouwen van openbaar nut. Zoals de Onteigeningswet tot nog toe luidt (ook na de laatste wijziging via de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing) dient onder titel IV te zijn van onteigening op basis van hetzij een bestemmingsplan, hetzij een ander plan, maar in het laatste geval dan wel in het belang van de volkshuisvesting. De toevoeging die thans wordt voorgesteld, namelijk ten behoeve van de stichting van gebouwen van openbaar nut, vormt daarop een trendbreuk. Maar bovenal valt niet in te zien waarom niet bij het stichten van gebouwen van openbaar

nut gebruik zou moeten worden gemaakt van de koninklijke weg, te weten een vastlegging in of wijziging van een bestemmingsplan. Het was hen bekend dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening voor de bebouwde kom het bestemmingsplan niet dwingend voorschrijft. Dat betekent in hun visie echter niet, dat daarom het realiseren van gebouwen zonder bestemmingsplan zou moeten worden aangemoedigd of gemakkelijk worden gemaakt. Zij vonden voor deze opvatting des te meer grond, nu de regering in haar memorie van toelichting (onder punt 5) zelf betoogt dat na de laatste wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening onteigening op basis van een bestemmingsplan beter kan worden benut.

Overigens informeerden deze leden naar de gang van zaken bij onteigening ten behoeve van de uitvoering van een globaal bestemmingsplan. Blijken zich daarbij in de praktijk knelpunten voor te doen? Zo ja, van welke aard zijn die dan?

### **Onteigening in het belang van onderhoud**

De voorgestelde verruiming van de onteigeningsgrondslagen in het belang van onderhoud vormt naar het oordeel van de leden van de P.v.d.A.-fractie het belangrijkste element van het onderhavige voorstel. De toelichting die de regering daarop geeft is toegespitst op de situatie waarin een gemeente (met name wanneer het ernstig achterstallig onderhoud betreft) afziet van het doen uitgaan van een aanschrijving op grond van artikel 25 e.v. van de Woningwet, omdat verhaal van kosten leidt tot een faillissement van de aangeschrevene, waarbij de gemeente als niet-preferent schuldeiser achter het net vist. Het wetsvoorstel zou voor deze gevallen uitkomst kunnen bieden doordat de gemeente nu de mogelijkheid krijgt de onherroepelijk geworden aanschrijving te doen uitvoeren danwel over te gaan tot onteigening.

Deze redenering kon de hier aan het woord zijnde leden vooralsnog niet geheel overtuigen. Allereerst wezen zij er op dat van een werkelijke keuze geen sprake zal zijn. De memorie van toelichting geeft zelf al aan dat het doen uitvoeren van de aanschrijving in deze gevallen ertoe leidt dat de gemeente uiteindelijk financieel achter het net vist. Daarmee komt de eerste mogelijkheid in feite te vervallen, hetgeen ertoe leidt dat de gemeente de aanschrijving in deze gevallen alleen laat uitgaan om uiteindelijk tot onteigening te kunnen overgaan.

Dat bracht deze leden bij het tweede punt van twijfel. Theoretisch gezien betekent het doen uitvoeren van de aanschrijving dat de gemeente de kosten die daaraan verbonden zijn voorschiet en te zijner tijd op het vermogen van de aangeschrevene kan verhalen. Het bedrag dat met het wegnemen van de onderhoudsgebreken is gemoeid, staat vooraf min of meer vast. Bij de weg van de onteigening op grond van een plan van werkzaamheden in het belang van onderhoud is de financiële uitkomst veel minder eenvoudig te ramen, waarbij komt dat de totale kosten in zo'n geval aanmerkelijk hoger uitpakken. Niet alleen zal de gemeente extra administratieve kosten moeten maken ter voorbereiding en afwikkeling van de onteigening, maar ook zal zij een onteigeningsvergoeding moeten betalen bovenop de te maken kosten voor de onderhoudswerkzaamheden. Zij vroegen de regering op deze beschouwing in te gaan, waarbij zij ook een reactie vroegen op het ontbreken van een financiële paragraaf in het onderhavige voorstel en op de invloed van de vergoedingsgrondslag op de uiteindelijke totale kosten, waarmee de gemeenten te maken krijgen. Voor wat betreft de vergoedingsgrondslag vroegen zij of moet worden uitgegaan van de waarde in herstelde staat of van de waarde in de huidige staat (inclusief de huurprijs die op grond van de onderhoudsgebreken werkelijk zou moeten gelden).

In de derde plaats brachten deze leden de schriftelijke vragen in herinnering die door hun fractiegenoot De Pree waren gesteld naar aanleiding van een brief van het College van burgemeester en wethouders van Amsterdam

over de financiële afwikkeling van aanschrijvingen, waarin wordt voorgesteld de gemeente in de positie van preferent schuldeiser te plaatsen. (Vergaderjaar 1984-1985; Aangangsel voor de Handelingen, nr. 513). Eerst daardoor, zo merkten zij op, zou de gemeenten een werkelijke keuze geboden worden. Welke wijzigingen in de wet zouden noodzakelijk zijn om deze positieverbetering van de gemeenten te realiseren? Zij vroegen bovendien of deze benadering niet een logischer aanvulling is om de positie van de gemeente te versterken op een deel van de woningmarkt waarin nog steeds (en wellicht door de verslechterde economische omstandigheden in toenemende mate) sprake is van eigenaar-verhuurders die onwillig zijn geld uit te trekken om de meest noodzakelijke onderhoudswerkzaamheden te verrichten.

Met deze beschouwing wilden deze leden duidelijk maken dat zij enerzijds het hier gepresenteerde instrument nuttig achten, doch anderzijds van de regering een bijgestelde argumentatie verwachten.

Deze leden merkten vervolgens op dat de in het voorstel geboden mogelijkheid aanzienlijk beperkt wordt doordat onteigening slechts mogelijk is in gevallen waarbij sprake is van een ernstige mate van achterstallig onderhoud. Hierdoor worden immers situaties, waarin de eigenaar weigert een beperkt aantal gebreken te herstellen, uitgesloten. Als de gemeente gegronde redenen heeft om aan te nemen dat zij bij de afwikkeling van de aanschrijving de gemaakte kosten niet kan verhalen, zal zij in deze gevallen afzien van het doen uitgaan van een aanschrijving. Zo'n uitkomst leek deze leden ongewenst. Binnen de systematiek van de Woningwet, zo benadrukten zij, heeft de eigenaar te zorgen voor een woning die in een redelijke onderhoudstoestand verkeert. Met andere woorden, hij zou het nimmer op een aanschrijving moeten laten aankomen. Doet hij dat toch (en wordt de aanschrijving onherroepelijk na het afwikkelen van bezwaren en beroep) dan doet het er toch niet toe of deze aanschrijving betrekking heeft op een ernstige mate of een lichtere mate van achterstallig onderhoud? Zij kregen hierop graag een reactie van de regering. Bovendien wilden zij weten hoe de kaarten komen te liggen in het geval sprake is van dermate ernstig achterstallig onderhoud dat de eigenaar de voorkeur geeft aan sloop. Wat stelt, zo vroegen zij, in zo'n situatie de gecreëerde uitbreiding voor en wat is de relatie met artikel 20 en volgende van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing die handelen over de sloopvergunning?

Aan het slot van dit onderdeel van hun beschouwing vroegen deze leden of de aanduiding dat sprake moet zijn van een «ernstige mate van achterstallig onderhoud» alleen betrekking heeft op de actuele situatie of dat ook rekening mag worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen. Met andere woorden, kan op grond van deze aanduiding ook een preventief beleid worden gevoerd, zoals overigens ook ligt besloten in de omschrijving van de leefmilieuverordening, die blijkens artikel 9 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing onder meer strekt tot wering van dreigende en tot stuiting van reeds ingetreden achteruitgang van de woonomstandigheden?

De leden van de C.D.A.-fractie spraken er hun waardering over uit, dat thans gevolg is gegeven aan een reeds in het regeerakkoord, dat leidde tot het tweede kabinet-Van Agt, neergelegde wens onteigening mogelijk te maken bij weigering achterstallig onderhoud uit te voeren of noodzakelijke verbeteringen aan te brengen. Zij herinnerden eraan, dat in het C.D.A.-verkiezingsprogramma voor de periode 1981-1985 een overeenkomstige wens was neergelegd. Zij brachten tot uitdrukking dat in hun visie door het enkele verloop der tijd geenszins de wenselijkheid was afgenomen van uitbreiding van de onteigeningsgrondslag. Integendeel, zij waren van mening, dat de zorg voor en het behoud van een woningvoorraad van voldoende kwaliteit een zodanig belang vormt, dat onteigening bij voortduuring van een ernstig achterstallige onderhoudssituatie uiterste middel mag en moet kunnen zijn. Heel goed beoordeeld dient te worden of de belangen van hen tegen wie het instrument ingezet kan worden voldoende



gewaarborgd zijn en dat een grote zorgvuldigheid, naast een adequate rechtsbescherming, verzekerd is.

Deze leden waren van mening dat een dergelijke beoordeling positief dient uit te vallen. Zij benadrukten de betekenis ervan, dat de procedure tot onteigening eerst kan worden gestart indien, spoedeisende gevallen uitgezonderd, de aanschrijving overeenkomstig artikel 25 van de Woningwet is uitgegaan, die aanschrijving onherroepelijk is geworden en de daarin gestelde termijn is verstreken.

De hier aan het woord zijnde leden achtten het vanzelfsprekend en noodzakelijk dat, gelet op de zwaarte van het instrument, de mogelijkheid van onteigening zich slechts leent voor die gevallen waarbij sprake is van een ernstige mate van achterstallig onderhoud. Hierdoor wordt terecht tot uitdrukking gebracht dat de ingetreden onderhoudssituatie ernstige en daarmee zorgwekkende vormen heeft aangenomen. Niettemin, aldus deze leden, zal ook dan eerst getracht moeten worden tot onderhandse aankoop te komen. Zij vroegen de regering in te gaan op het verband met het stadsvernieuwingsfonds in het bijzonder de mogelijkheden tot aankoop van particulier bezit. Voorts vroegen zij of de regering in verband met het begrip 'ernstig achterstallig onderhoud' in zou willen gaan op de betekenis van de zgn. nulpunten voor de beoordeling van de onderhoudstoestand.

De leden van de V.V.D.-fractie konden zich vinden in de gedachte dat ernstig achterstallig onderhoud een reden kan zijn om tot onteigening over te gaan. Niettemin rezen bij hen een aantal twijfels.

Dreigt hier niet het gevaar dat huiseigenaren, die om een of andere reden best onteigend zouden willen worden, woningen met opzet gaan verwaarlozen, teneinde een aanschrijving tot onderhoud ex artikel 25 Woningwet uit te lokken om daar vervolgens geen gehoor aan te geven? Of, andersom, zou het niet kunnen gebeuren dat gemeenten, die bepaalde panden in handen zouden willen krijgen, selectief gaan aanschrijven teneinde van hun kant een onteigeningsgrondslag te vinden?

Voorts zouden deze leden willen vernemen wat precies onder «ernstig achterstallig onderhoud» moet worden verstaan. Is daar in het kader van artikel 25 Woningwet voldoende jurisprudentie over? Kan dit met voorbeelden worden verduidelijkt?

De leden van de P.S.P.-fractie herinnerden eraan dat zij er reeds lange tijd van overtuigd zijn dat, indien een eigenaar geen uitvoering geeft aan een aanschrijving, de uitvoering door de gemeente vaak wordt belemmerd door de onmogelijkheid de kosten te verhalen. Zij hadden reeds bij de schriftelijke voorbereiding van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing gewezen op de hieruit voortvloeiende problemen (Nader eindverslag; 13924, nr. 24, blz. 13). Zij vroegen toen onder andere om een zodanige wetswijziging dat de vordering van de gemeente preferent zou worden boven de vordering van de hypotheeknemer. In de nota naar aanleiding van het nader eindverslag stelde de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (13924, nr. 25, blz. 14/15) dat dit idee op bezwaren stuit maar dat het – in overleg met de minister van Justitie – meegenomen zou worden in het kader van de herziening van de Woningwet. Hetzelfde zou het geval zijn met een wetswijziging waardoor het probleem van de in de praktijk opschortende werking van een Arob-beroep tegen een aanschrijving zou worden opgelost. Welke vorderingen zijn er tot nu toe gemaakt met het ontwikkelen van deze wijzigingsvoorstellen? In welke richting begeeft het denken daarover zich? Inmiddels heeft de gemeente Amsterdam bij brief van 18 maart 1983 de verantwoordelijke bewindslieden terzake een concreet voorstel gedaan. Deze leden zouden graag een uitgebreide reactie hierop ontvangen.

Deze leden maakten uit de memorie van toelichting op dat de nu voorgestelde wijziging van artikel 77 met name is bedoeld om een onteigeningsgrondslag te verkrijgen in het geval een eigenaar financieel niet in staat is

aan de aanschrijving te voldoen. Zij vroegen of deze gevolgtrekking juist is. Als dit zo is, hoe dient dan gehandeld te worden als er sprake is van kennelijke onwil bij de eigenaar? Mag in een dergelijk geval alleen maar gebruik gemaakt worden van politiedwang en is onteigening dan uitgesloten? En welke mogelijkheden staan de gemeente ten dienste als tijdens of na de uitvoering door de gemeente blijkt dat de eigenaar door middel van financiële malversaties, bij voorbeeld door gebruik te maken van verschillende b.v.'s, alsnog de mogelijkheid om de kosten te verhalen weet te ontduiken? Deze leden vroegen de regering het wetsvoorstel nogmaals te beoordelen op de mogelijkheid onteigening in ruime zin mogelijk te maken, zonder uit het oog te verliezen dat het een uiterste middel is dat zeer zorgvuldig toegepast dient te worden.

Het wetsvoorstel, en met name artikel 77, is naar aanleiding van het advies van de Raad van State in vergelijking met de oorspronkelijke tekst ingrijpend gewijzigd. Deze leden beschouwden dit als een wijziging ten goede. De mogelijkheid om te onteigenen op grond van achterstallig onderhoud komt nu duidelijker tot uiting. Echter noch in het advies van de Raad van State noch in het nader rapport aan de Koningin wordt op dit onderdeel nader ingegaan. In de memorie van toelichting gebeurt dit wel. Echter niet in die mate dat deze leden geen vragen meer zouden hebben. Dat de constatering van achterstallig onderhoud als eerste gevolg heeft een aanschrijving kwam hen logisch voor. Maar waarom deze aanschrijving, indien onherroepelijk, én het niet uitvoeren van deze aanschrijving op zich nog geen grond voor onteigening vormen werd hen niet duidelijk. Waarom is de zinsnede «mits sprake is van ernstig achterstallig onderhoud» in de wetstekst toegevoegd? Is er dan nog geen sprake van ernstig achterstallig onderhoud als de aanschrijving onherroepelijk is geworden? Zij waren van mening dat onteigening in het geval het een «lichte» aanschrijving betreft, een te zwaar middel zou kunnen zijn. Zij gingen er van uit dat dit de reden is geweest om «ernstig achterstallig onderhoud» als extra criterium toe te voegen. Deze toevoeging maakt de procedure echter nodeloos ingewikkeld. Wie stelt er vast dat er sprake is van ernstig achterstallig onderhoud? En aan de hand van welke criteria? Beter ware het dan ook deze zinsnede te laten vervallen. Indien er sprake is van een «lichte» aanschrijving kan de eigenaar immers op eenvoudige wijze aan onteigening ontkomen door aan de aanschrijving te voldoen?

Tevens wilden deze leden weten waarom in de redactie van artikel 77 niet is aangesloten bij de terminologie van de Woningwet, waar wordt gesproken over het «treffen van voorzieningen»?

Het bevreemde de hier aan het woord zijnde leden dat toepassing van artikel 77, eerste lid onder 20, onderdeel c onderhevig is aan een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten. Voor de onderdelen a en b konden zij zich voorstellen dat een verklaring van geen bezwaar noodzakelijk is omdat het hier een planologische ingreep betreft. Bij onderdeel c is daarvan echter geen sprake, meenden zij, en zou de verklaring van geen bezwaar niet van toepassing mogen zijn. Analoog aan dit bezwaar vroegen zij waarom de inspecteur van de Ruimtelijke Ordening hierin een functie heeft en niet de inspecteur van de Volkshuisvesting. Daarnaast is het mogelijk tegen een verklaring van geen bezwaar een Arob-procedure te starten. Als deze leden het juist zagen, zouden de volgende procedures tijdens het gehele proces van aanschrijving tot aan de onteigening van invloed zijn op de tijd waarbinnen het zich allemaal afspeelt:

- a. de eigenaar kan een voorziening vragen op basis van artikel 30 van de Woningwet;
- b. indien de gemeenteraad een definitief besluit heeft genomen kan een Arob-procedure worden gestart;
- c. een Arob-procedure kan worden gestart tegen de verklaring van geen bezwaar.

Het kwam hen voor dat de tijd die daarmee verstrijkt dermate lang kan worden dat, zeker in het geval er sprake is van ernstig achterstallig onder-

houd, de onteigening wel zeer laat, zo niet te laat komt. Zou een termijn van 2 à 2½ jaar mogelijk zijn? Dit ondanks de mogelijkheid de onteigeningprocedure te starten voordat de aanschrijving onherroepelijk is beslist?

Deze leden vroegen ook in welk stadium de wijziging van de Wet Arob thans verkeert. Wordt hierin voorgesteld dat tegen verklaring van geen bezwaar geen Arob-beroep mogelijk is?

De leden van de P.S.P.-fractie constateerden ten slotte dat artikel 33, tweede lid van de Woningwet de gemeente voorschrijft om, indien niet wordt overgegaan tot politiedwang, de betreffende woning onbewoonbaar te verklaren. Het kwam hen voor dat er sprake zou kunnen zijn van een tegenstrijdigheid tussen deze bepaling van de Woningwet en het nu voorgestelde artikel 77, eerste lid onder 2° onder deel c. Kan hierop worden ingegaan?

De leden van de S.G.P.-fractie waren van mening dat de mogelijkheid van onteigening – niet alleen van het betreffende pand, veronderstelden zij – aanzienlijk ingrijpender van aard is dan de thans in de Woningwet bestaande mogelijkheid van aanschrijving tot het plegen van onderhoud. Zij waren niet ongevoelig voor de moeilijkheden welke zich voordoen als het kostenverhaal na uitvoering van de aanschrijving door middel van politiedwang illusoir blijkt. Niettemin was het voor hen geen vanzelfsprekende zaak dat het niet vrijwillig voldoen aan de aanschrijving ex artikel 25 Woningwet automatisch moet leiden tot de radicale ingreep van onteigening. In ieder geval riep de introductie van deze mogelijkheid bij hen nog diverse vragen op.

In de eerste plaats vroegen zij of elke situatie van achterstallig onderhoud, waarin artikel 25 Woningwet toepassing zou kunnen vinden, ook in aanmerking komt voor onteigening.

Voorts vroegen zij of de onteigening, die steeds betrekking zal hebben op het betreffende pand (of zakelijke rechten), mede de ondergrond en bijbehorende grond zal betreffen. Hoe ligt dit in de situatie waar het gaat om een appartementsrecht of om enkele appartementen van een complex?

### **Procedurele wijzigingen**

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden graag weten waarom in de wet niet langer de verplichting wordt opgenomen dat het college van gedeputeerde staten 'belanghebbenden' hoort. Zij hadden kennis genomen van het argument dat gestreefd wordt naar uniformering van de wijze van behandeling (op provinciaal niveau) van verzoeken om de verklaring van geen bezwaar. Op de noodzaak daarvan ontvingen zij graag een nadere toelichting. Zij vroegen tevens om een nadere aanduiding van de kring van belanghebbenden, waarbij zij ervan uitgingen dat deze bestaat uit de zakelijke gerechtigden en de in artikel 83 eerste lid onder 3° genoemde personen.

Bij het voorstel (in de memorie van toelichting omschreven als 'een der belangrijkste procedurele verbeteringen') tot invoering van het recht van bezwaar voor belanghebbenden bij de Kroon tegen het raadsbesluit tot onteigening, wilden deze leden eveneens een nadere toelichting. Wat is de noodzaak van deze wijziging? Kan tevens informatie worden verstrekt over de mate waarin bij de thans geldende procedures belanghebbende van het grondwettelijke petitieright gebruik maken?

In dit verband stelden deze leden ook nog de vraag waarom in de memorie van toelichting nadrukkelijk wordt aangegeven dat tussen de in het nieuwe tweede lid van artikel 77 genoemde plannen een duidelijke rangorde bestaat, terwijl het voorstel (bij voorbeeld procedureel) de drie plannen op gelijke wijze behandelt.

De leden van de C.D.A.-fractie stemden in met de wettelijke verklaring van het, reeds in de praktijk gegroeide, recht voor belanghebbenden bij de



Kroon bezwaar aan te tekenen tegen het raadsbesluit tot onteigening. Zij meenden, dat de onteigeningsprocedure stellig met voldoende waarborgen is omgeven en zij beschouwden in dit verband de maximalisering van de beslissingstermijn van de Kroon alsmede de dagvaardigingstermijn voor de onteigenende partij als een belangrijke verbetering.

De voorgestelde procedurele verbeteringen hadden in dit stadium bij de leden van de S.G.P.-fractie geen vragen opgeroepen.

In het voorliggende wetsvoorstel zijn terecht een aantal wijzigingen aangebracht ter verbetering van verschillende procedures, zo zeiden de leden van de R.P.F.-fractie. In dit verband vroegen zij zich af of de voorgestelde wijzigingen zoveel als mogelijk parallel lopen met de procedures uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Zo wordt er ten aanzien van een door gedeputeerde staten afgegeven verklaring van geen bezwaar een termijn van drie maanden voorgesteld, terwijl die termijn in de Wet op de Ruimtelijke Ordening is ingekort tot twee maanden (zie artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening).

Het lid van de G.P.V.-fractie achtte het een goede zaak dat de bewindslieden de fundamentele kritiek van de Raad van State op enkele belangrijke onderdelen van het wetsvoorstel ter harte hadden genomen. Terecht wijst de Raad van State op de bijzonder ingewikkeldheid van de administratieve voorprocedure van de bouwplanonteigening en op de relatie bouwplanonteigening – bestemmingsplan en de relatie bouwplanonteigening – anticipatie. In dit verband verbaasde het dit lid dat in artikel 77, nieuw vijfde lid gedeputeerde staten weliswaar aan een termijn worden gebonden, maar dat het verstrijken van die termijn vrijwel geen gevolg heeft. Op zichzelf is het juist dat overschrijding van tijdslimiet de rechtsgang naar de Arob-rechter opent. Wel is het de vraag of het zo'n gelukkige zaak is, als gemeentebesturen via de Arob-rechter recht moet zoeken tegenover de provincie. Op welke basis krijgt echter de gemeente een geopende rechtsgang: de fictieve weigering van gedeputeerde staten om te beschikken? Hoe moet overigens een functionele beslissing van de Arob-rechter op korte termijn worden verkregen? Is het de taak van de Arob-rechter een fatale termijn voor gedeputeerde staten te bepalen? Kortom, is het gelet op het doel van de verruiming van de onteigeningsmogelijkheden niet zinvoller wettelijk gedeputeerde staten te binden aan een fatale termijn, teneinde de voortgang van de procedure afgestemd te blijven houden op het zo snel mogelijk verkrijgen van een onteigeningstitel?

Dit lid wees er vervolgens op dat een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten een voor Arob-beroep vatbare beschikking is. Als een dergelijke verklaring wordt afgegeven, maakt het dan nog verschil of het al dan niet gaat om meerdere percelen/eigenaren dan wel meerdere bouwwerken? Kan een dergelijk besluit dan geen trekken gaan vertonen van een besluit van algemene strekking?

### **Overige vragen**

Naar aanleiding van het Nader rapport aan de Koningin wilden de leden van de P.v.d.A.-fractie nog weten welke de gemeenten zijn die «een veelvuldig gebruik maken» van de figuur van de bouwplanonteigening (blz. 14, middelste kolom). Verder vroegen zij waarop de verwachting stoelt dat «de Kroon bij haar goedkeuringsbeleid met betrekking tot de bouwplanonteigening de nodige toetsingscriteria zal toepassen (blz. 15, linkerkolom). Zij vroegen welke invulling naar verwachting aan deze criteria zal worden gegeven.

## Artikelen

### *Artikel I, onderdeel A (wijziging van artikel 77)*

Hoewel de leden van de P.v.d.A.-fractie, zoals uit het voorafgaande deel van hun inbreng is gebleken, zeer zeker de strekking van de wijziging van artikel 77 onderschreven, wilden zij toch ingaan op de gekozen formulering. Zij wilden weten wat valt aan te merken als «het belang van onderhoud» als zodanig. In het Nader rapport wordt gesproken van «het belang van het handhaven van een woningvoorraad van voldoende kwaliteit» (blz. 14, linkerkolom), hetgeen naar hun opvatting een, weliswaar nog niet volledig heldere, maar in elk geval betere aanduiding is dan de in het nieuwe artikel 77 voorgestelde. Met een bepaald beleid, zo stelden zij, kan een bepaald belang zijn gediend, zoals het belang van de stadsvernieuwing, van de volkshuisvesting of van de woonruimteverdeling. Onderhoud als zodanig is toch niet aan te merken als een beleid op zich, het is veeleer een werkzaamheid (een middel) om een bepaalde beleidsdoelstelling te bereiken, zo merkten zij ter verduidelijking van hun vraag nog op.

Vervolgens gingen deze leden in op de specifieke problemen die zich kunnen voordoen doordat binnen de provincie Zuid-Holland de taken met betrekking tot de volkshuisvesting voor wat betreft het gebied van het Openbaar Lichaam Rijnmond niet worden uitgeoefend door het provinciaal bestuur van Zuid-Holland. Binnen de procedures van de Onteigeningswet geeft, zo stelden zij, het college van gedeputeerde staten de verklaring van geen bezwaar af. De memorie van toelichting stelt terecht dat deze colleges bij de beoordeling van (bouw)plannen maatstaven dienen te hanteren, zoals dringendheid en urgentie van de desbetreffende werken. Deze leden vroegen of het uit een oogpunt van doematiegheid niet verre de voorkeur verdient om de taken die gedeputeerde staten krachtens de Onteigeningswet op dit punt uitoefent over te dragen aan het dagelijks bestuur van het Openbaar Lichaam Rijnmond. Immers, dat college (en niet het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland) is het best geëquipeerd (uit hoofde van het streekplanwerk, de beoordeling van bestemmingsplannen en de verdeling van het stadsvernieuwingsbudget) om een oordeel te vellen over de in de memorie van toelichting genoemde maatstaven. Deze leden drongen er sterk op aan op dit punt met een aanpassing te komen.

Het lid van de G.P.V.-fractie merkte op dat de in het eerste lid onder 2° van artikel 77 bedoelde onteigening kan plaatsvinden «mits gedeputeerde staten vooraf hebben verklaard tegen dat plan geen bezwaren te hebben». Hij vroeg wat de positie van het gemeentebestuur is in de periode, dat een afgegeven verklaring van geen bezwaar nog onderwerp van geschil is in een bezwaren- of beroepsprocedure. Indien deze procedures alsnog leiden tot «vernietiging» van de verklaring van geen bezwaar, wat betekent dit dan voor de administratieve onteigeningsprocedure?

### *Artikel I, onderdeel B (wijziging van artikel 80)*

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen op grond van welke overwegingen de termijn van zes maanden waarbinnen het raadsbesluit tot onteigening aan de Kroon moet zijn voorgedragen niet meer voor verlenging vatbaar zal zijn. Tevens vroegen zij welk (getalsmatig) inzicht bestaat in de mate waarin de dreiging om de Onteigeningswet toe te passen in de praktijk succesvol blijkt, waardoor alsnog minnelijke verwerving mogelijk blijkt.

### *Artikel I, onderdeel G (wijziging van artikel 86)*

In verband met de verwijzing naar het wetsontwerp tot wijziging van de wet Arob (16 945 nrs. 1 en 2) wilde de leden van de P.v.d.A.-fractie een toelichting op de daarin voorgestelde wijziging die erop is gericht de Raad

van State altijd te horen alvorens een beslissing te nemen over de goedkeuring van een raadsbesluit tot onteigening. In welke gevallen is van deze bevoegdheid geen gebruik gemaakt en welk effect heeft deze toevoeging op het tijdsverloop van de procedure?

#### *Artikel II*

De leden van de S.G.P.-fractie stelden de vraag of de onteigening ten behoeve van de uitvoering van een plan van werkzaamheden in het belang van onderhoud niet om een afzonderlijke overgangsregeling vraagt.

#### *Artikel III*

De leden van de V.V.D.-fractie wensten te weten waarom met betrekking tot de ingangsdatum van het wetsvoorstel is gekozen voor een «open eind», en niet voor de inwerkingtreding op de dag na publicatie in het Staatsblad.

De voorzitter van de commissie, van Vlijmen  
De griffier van de commissie, Elkerbout