

Vergaderjaar 1985–1986

18 784

Wijziging van de Onteigeningswet

Nr. 6

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 september 1985

Met belangstelling hebben de ondergetekenden kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste Commissie voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

Inleiding

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden waren daarbij van mening dat in de memorie van toelichting terecht wordt verwezen naar de (in die memorie aangehaalde) passage van het desbetreffende regeerakkoord. In dit verband herinnerden zij eraan 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 onteigeningswet waren opgenomen. Voorts wezen zij erop dat sindsdien door hen meerdere malen is aangedrongen op de mogelijkheid bouwplanoonteigening gemakkelijker toepassing te laten vinden maar ook de mogelijkheden te vergroen in te grijpen in situaties waarin sprake is van onwil om achterstallig onderhoud weg te werken.

De leden van de fractie van het C.D.A. konden in hoofdzaak instemmen met de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel. Zij wezen op het lange tijdsverloop dat ligt tussen het moment waarop het oorspronkelijke voorstel aan de Raad van State voor advies was aangeboden en de datum waarop het onderhavige wetsvoorstel de Kamer heeft bereikt. Daarbij merkten zij op dat de Raad van State reeds op 22 juni 1983 zijn advies heeft uitgebracht. Deze leden vroegen zich af of deze naar hun oordeel betrekkelijk eenvoudige wetswijziging dan toch op het eerste gezicht niet waarneembare juridische valkuilen bevat. Dit gevoel werd nog versterkt bij lezing van het advies van de Raad van State, dat hier en daar onmiskenbaar fundamentele kritiek bevatte. Overigens wensten deze leden uit te spreken dat in het nader rapport de door de Raad van State aangevoerde argumenten op voor hen bevredigende wijze zijn weerlegd en dat zij bij het trekken van deze conclusie rekening hadden gehouden met de door hen als een verbetering ervaren wijzigingen in het oorspronkelijke voorstel. Wat dit laatste betreft gaven de leden van de S.G.P.-fractie te kennen de kritiek van

de Raad van State op het oorspronkelijke wetsvoorstel volledig te onderschrijven. Zij zouden tegen de in laatstgenoemd voorstel opgenomen onbepaalde verruiming van de mogelijkheid tot bouwplanonteigening zeer ernstige bezwaren hebben gekoesterd en waren verheugd dat de regering dit voornemen heeft laten varen.

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

Voorts ontvingen de leden van de P.S.P.-fractie het wetsvoorstel met instemming. De voorgestelde wijziging met betrekking tot het kunnen onteigenen vanwege achterstallig onderhoud en de wijziging in de omschrijving van een aantal andere gronden kwam hen als een verbetering voor. Zij kondigden aan later in dit verslag nog uitvoerig in te gaan op onteigening in het belang van onderhoud.

De ondergetekenden zijn ingenomen met de opmerkingen van de leden van de fracties van het C.D.A. en de S.G.P., dat op voor hun bevredigende wijze is ingegaan op de kritiek die de Raad van State heeft geuit in zijn advies op het oorspronkelijke wetsvoorstel. Voorts zijn de ondergetekenden verheugd dat ook de leden van de fractie van D'66 verklaarden zich te kunnen verenigen met het onderhavige wetsvoorstel en dat de leden van de P.S.P.-fractie het wetsvoorstel met instemming hadden ontvangen. Wat betreft de opmerking van de leden van de C.D.A.-fractie over de lange tijd die is verstreken tussen het moment dat de Raad van State zijn advies heeft uitgebracht en de aanbidding van het wetsvoorstel aan de Kamer merken de ondergetekenden het volgende op. Het advies van de Raad van State bevatte fundamentele kritiek op het oorspronkelijke wetsvoorstel. Het gevolg was dat niet kon worden volstaan met ondergeschikte aanpassingen van het oorspronkelijke voorstel; grondige beschouwing van genoemd advies heeft geleid tot een grotendeels nieuw wetsvoorstel. Voorts verdient in dit verband het gestelde onder punt 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting de aandacht. Daar wordt gewezen op recente ontwikkelingen van in dit verband relevante wetgeving. Aangezien deze ontwikkelingen verband houden met het gebruik van de mogelijkheid tot onteigening ter uitvoering van een bestemmingsplan en een bouwplan hebben de ondergetekenden een en ander willen afwachten totdat redelijke zekerheid bestond over de wijziging respectievelijk het totstandkomen van vorenbedoelde wetgeving. De lange tijdsduur heeft derhalve niet van doen met door deze leden veronderstelde juridische valkuilen. Daarvan is naar het oordeel van de ondergetekenden geen sprake.

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 of met opzet is verwezen naar een niet meer relevant regeerakkoord en zo ja, wat daarvan de diepere betekenis is. Voor zover dat niet het geval is vroegen zij zich af of aan het departement van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer was voorbij gegaan dat inmiddels een nieuw kabinet met een geheel ander regeerakkoord is opgetreden.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de V.V.D.-fractie met betrekking tot het in de memorie van toelichting genoemde regeerakkoord merken de ondergetekenden op dat de verwijzing naar dit regeerakkoord bewust is geschied. Op die plaats is namelijk het voornemen aangekondigd dat heeft geleid tot het onderhavige wetsvoorstel. Aan het feit dat in het huidige regeerakkoord geen passage is opgenomen met betrekking tot de onderhavige wijziging van de onteigeningswet mag niet de conclusie worden verbonden dat het voornemen niet zal worden uitgevoerd. Dat een

nieuw kabinet met een geheel ander regeerakkoord is opgetreden is aan de ondergetekenden niet ontgaan; het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ontleent juist zijn huidige samenstelling aan dat akkoord.

De leden van de S.G.P.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel, dat poogt uitwerking te geven aan afspraken, vastgesteld in het regeerakkoord dat leidde tot het tweede kabinet-Van Agt. Volgens deze leden constateert de regering terecht, dat van de mogelijkheid tot onteigening ter uitvoering van een bouwplan, als bedoeld in artikel 77, eerste lid, onder 2°, van de onteigeningswet, tot dusverre in de praktijk weinig gebruik is gemaakt. Door haar is de hoop uitgesproken dat de in juli 1981 vanwege het toenmalige Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening uitgegeven brochure «De onteigeningswet een handreiking voor de praktijk» een nuttig effect heeft gehad in die zin dat mogelijkheden ontdekt zijn en misverstanden zijn weggenomen. Het viel voornoemde leden op dat de memorie van toelichting geen informatie bevat over de vraag of de brochure bedoeld effect inderdaad heeft gehad. Zij vroegen zich af of de bewindslieden over gegevens beschikken waaruit blijkt dat dit effect ook metterdaad is opgetreden en, zo ja, indien zou blijken dat bedoelde onteigeningsmogelijkheid na juli 1981 op grotere schaal is aangewend, op welke grond dan de noodzaak van een wettelijke voorziening aannemelijk is.

Hieromtrent merken de ondergetekenden op, dat zij niet over exacte gegevens beschikken, waaruit zou blijken, dat bedoeld effect metterdaad is opgetreden. Niet nagegaan kan worden of de ter goedkeuring voorgedragen raadsbesluiten tot onteigening, gebaseerd op artikel 77, eerste lid, onder 2°, van de onteigeningswet een uitvloeisel zijn van de hiervoor genoemde brochure. Uit de door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Bureau van de Adviseur ten behoeve van de Raad van State, afdeling onteigeningen) ter plaatse ingestelde onderzoeken blijkt wel, dat wel degelijk door de betrokken gemeente-ambtenaren bij de voorbereiding van de onteigeningsbesluiten de inhoud van de meergenoemde brochure wordt geraadpleegd. De ondergetekenden blijven niettemin van mening, dat het aanbeveling verdient, dat de wettekst zelf zo duidelijk mogelijk is. Bovendien behelst het onderwerpelijke wetsvoorstel niet alleen bedoelde verduidelijking, maar ook aanvulling en verbetering, zodat naar de mening van de ondergetekenden, de noodzaak van een wettelijke voorziening voldoende vaststaat. Voorts merken de ondergetekenden nog op, dat meerbedoelde onteigeningsmogelijkheid na juli 1981 niet op een beduidend grotere schaal is aangewend, waarbij niet uit het oog mag worden verloren, dat het totaal aantal onteigeningen onder meer vanwege de economische recessie is afgenomen. Bovendien moet deze onteigeningsmogelijkheid nog steeds beschouwd worden als een aanvulling op die, welke in artikel 77, eerste lid, onder 1°, wordt genoemd en niet als een, die daarvoor in de plaats treedt.

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 onteigeningswet 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 onteigeningswet los moeten worden gezien van deze wet.

De belangstelling voor het voorliggende wetsvoorstel en de instemming met de voorgestelde gewijzigde bewoording van artikel 77, eerste lid, onder 2°, van de zijde van de leden van de R.P.F.-fractie hebben de onder-

getekenden verheugd. Naar aanleiding van de opmerking van genoemde leden dat in de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel geen verband is gelegd met de Wet voorkeursrecht gemeenten, wijzen de ondergetekenden er op, dat het onderhavige voorstel tot wijziging van de onteigeningswet los staat van de Wet voorkeursrecht gemeenten, die op 1 januari 1985 voor stads- en dorpsvernieuwingengebieden in werking is getreden. In die gebieden biedt laatstgenoemde wet een (nieuwe) mogelijkheid voor de gemeente tot verwerving van onroerend goed naast de vanouds bestaande mogelijkheden: van minnelijke aankoop en onteigening.

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 bouwplan-onteigening 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 neen, had dit geen aanbeveling verdiend, zo vroeg dit lid zich af. Bovendien wees dit lid 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. Vervolgens betoogde dit lid het belang van adequate mogelijkheden voor onteigening in combinatie met een goede rechtsbescherming voor belanghebbenden te onderschrijven. Hij was er nog niet van overtuigd dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm aan deze beide eisen voldoet. Wat betreft het innemen van een zelfstandige plaats van de bouwplanonteigening in het beleid van de gemeente kondigde hij aan later in dit verslag nog in te gaan op het aspect dat de planologische en administratieve procedures op een praktische en inzichtelijke wijze op elkaar afgestemd moeten zijn.

Voor de beantwoording van de eerste vraag van het lid van de G.P.V.-fractie veroorloven de ondergetekenden zich te verwijzen naar hun beantwoording van de vragen van de S.G.P.-fractie ter zake. Het gestelde, dat gedeputeerde staten pas tot planologische toetsing van een bouwplanonteigening bereid zouden zijn als het ontwerp-bestemmingsplan de provinciale planologische commissie is gepasseerd en bovendien de benodigde woningbouwcontingenten zijn toegewezen, komt de ondergetekenden onbekend voor. Ook uit navraag bij onder meer de provincies Noord- en Zuid-Holland kon geen bevestiging van deze stelling worden verkregen. Wellicht is op dit punt verwarring ontstaan met de gang van zaken omtrent de afgifte van de verklaring van geen bezwaar, zoals bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en 50, achtste lid, van de Woningwet.

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 de stichting van

gebouwen van openbaar nut. Zij vroegen of aan de hand van jurisprudentie nader kan worden omschreven welke gebouwen onder deze aanduiding 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 dan wel 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 waarbij voor het overige is voldaan aan de voor de toepassing van de onteigening geldende criteria).

Zoals reeds in de memorie van toelichting is gesteld, is de mogelijkheid tot onteigening ten behoeve van gebouwen van openbaar nut thans onder meer in zekere zin afhankelijk van wetsuitleg en toevallige feitelijke omstandigheden. Het bouwplan voor het stichten van gebouwen van openbaar nut kan tot nu toe uitsluitend als onteigeningsbasis worden gehanteerd, indien de uitvoering daarvan mede plaatsvindt in het belang van de vernieuwing van een – gedeelte van een – bebouwde kom of in het belang van de volkshuisvesting, indien het bouwplan een onderdeel vormt van een groter bouwplan gericht op het oprichten van woningen. Tot nu toe goedgekeurde bouwplanonteigeningen, zoals hiervoor bedoeld, betroffen dan ook bouwplannen voor het oprichten van (woningwet)woningen en/of een school, gymnastieklokaal, PTT-kantoor, bibliotheek. Zoals uit vorenstaande opsomming blijkt, dient onder het begrip gebouwen van openbaar nut niet alleen te worden verstaan gebouwen voor energievoorziening, zoals het begrip openbaar nut wellicht suggereert, maar vooral gebouwen ten dienste van het openbaar bestuur, de dienstverlening van overheidswege, het onderwijs en de volksgezondheid. Het hoeft dus niet in alle gevallen te gaan om gebouwen waarvan de overheid de eigendom en/of exploitatie op zich neemt.

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen de regering nader in te gaan 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 vorengenoemde verruiming. Zij merkten op dat zoals de onteigeningswet tot nu toe luidt onder Titel IV sprake dient te zijn van onteigening op basis van een bestemmingsplan, hetzij een ander plan, maar dan wel een in het belang van de volkshuisvesting. De voorgestelde toevoeging vormt daarop een trendbreuk. Voorts stelden deze leden dat niet valt in te zien waarom niet bij het stichten van gebouwen van openbaar nut gebruik zou moeten worden gemaakt van de mogelijkheid tot 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, maar dat betekent echter niet dat daarom het realiseren van gebouwen zonder voornoemd plan zou moeten worden aangemoedigd of gemakkelijk worden gemaakt. Voor deze opvatting vonden zij des te meer grond nu de regering in de memorie van toelichting zelf betoogt dat na wijziging van genoemde wet onteigening op basis van een bestemmingsplan beter kan worden benut.

Wat betreft de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie naar de gebleken noodzakelijkheid van de verruiming van de onderhavige onteigeningsgrondslag wordt opgemerkt dat deze verruiming gezien moet worden in het licht van de huidige onteigeningspraktijk. Omtrent deze praktijk is reeds een en ander vermeld in de memorie van toelichting (punt 3) en in antwoord op vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie ter zake. Blijkens jurisprudentie wordt onteigening ten behoeve van de stichting van gebouwen van openbaar nut gerekend tot hetgeen op grond van Titel IV van de onteigeningswet dient te worden beschouwd als een onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en van de volkshuisvesting. Zoals in de memorie van toelichting is betoogd, kan op grond van de huidige wettekst

onteigening in dit verband slechts plaatsvinden door middel van het gebruik van kunstgrepen. De onderhavige verruiming brengt nu mee, dat de verwezenlijking van bouwplannen ten behoeve van het stichten van gebouwen van openbaar nut zelfstandig door onteigening kan worden gewaarborgd.

Met betrekking tot de door de leden van de V.V.D.-fractie geopperde bezwaren tegen de voorgestelde uitbreiding van de onteigeningsgrondslag ten behoeve van het stichten van gebouwen van openbaar nut, wijzen de ondergetekenden in de eerste plaats op het feit dat, waar het betreft onteigening ten behoeve van een bouwplan, dit niet alleen kan plaatsvinden in het belang van de volkshuisvesting maar tevens in het belang van de vernieuwing van – een gedeelte van – een bebouwde kom. Gezien hetgeen is opgemerkt in de memorie van toelichting (punt 3) en is geantwoord op vragen van de leden van de fractie van de P.v.d.A. en het C.D.A. ter zake zijn de ondergetekenden van mening dat hier geen sprake is van de door deze leden bedoelde trendbreuk. Wat betreft de opmerking van deze leden dat het realiseren van gebouwen zonder bestemmingsplan niet zou moeten worden aangemoedigd of gemakkelijk worden gemaakt, wordt opgemerkt dat gezien hetgeen in het vorenstaande met betrekking tot de onderhavige verruiming is opgemerkt het duidelijk moge zijn dat zulks geenszins de bedoeling is geweest.

Tot slot informeerden de leden van de V.V.D.-fractie naar de gang van zaken bij onteigening ten behoeve van de uitvoering van een globaal bestemmingsplan. Zij vroegen zich af of zich daarbij in de praktijk knelpunten voordoen en zo ja, van welke aard die dan zijn.

Omtrent de gang van zaken bij onteigening ten behoeve van de uitvoering van een globaal bestemmingsplan kan het volgende worden opgemerkt. Omwille van een zorgvuldige besluitvorming verlangt de Kroon een (concept) ontwerpplan van uitwerking, ten einde onder meer te kunnen beoordelen ten behoeve van welke concreet werk de onteigening wordt bevorderd en aan de hand hiervan in hoeverre het grondgebruik ter plaatse reeds met het uitwerkingsplan overeenstemt. Pas aan de hand van zo'n uitwerking kan goed worden beoordeeld of de onteigening in haar voorgestelde omvang noodzakelijk is. Bovendien is het eisen van een ontwerpplan mede ingegeven om de voornemens tot planuitvoering die bij de grondeigenaren bestaan op hun realiteitswaarde te toetsen. Voorts kan ter gelegenheid van de uitwerking blijken, dat rechthebbenden op de ter onteigening aangewezen grond de daaraan gegeven bestemming zelf willen en kunnen verwerkelijken. Kortom, de nadruk welke wordt gelegd op het «voorhanden» zijn van een uitwerkingsplan heeft een gegronde reden. De rechtszekerheid, de rechtsbescherming van justitiabelen en de zorgvuldige besluitvorming omtrent onteigening worden hiermede gediend.

Naar het oordeel van de ondergetekenden behoeft de hierboven weergegeven gang van zaken niet tot knelpunten in de praktijk te leiden.

Onteigening in het belang van onderhoud

De leden van de P.v.d.A.-fractie gaven te kennen de voorgestelde verruiming van de onteigeningsgrondslagen in het belang van onderhoud het belangrijkste element van het onderhavige wetsvoorstel te achten. De wijze waarop de regering dit onderdeel van het wetsvoorstel heeft toegelicht, kan deze leden vooralsnog niet geheel overtuigen. In de eerste plaats wezen zij erop dat van een werkelijke keuze tussen het doen uitvoeren van de aanschrijving dan wel het overgaan tot onteigening geen sprake zal zijn. Volgens hen komt de eerste mogelijkheid in feite te vervallen nu de memorie van toelichting zelf al aangeeft dat het doen uitvoeren van de aanschrijving in de onderhavige gevallen ertoe leidt dat de gemeente uiteindelijk financieel achter het net vist.

De gemeente zal de aanschrijving in deze gevallen slechts laten uitgaan om uiteindelijk tot onteigening te kunnen overgaan. Het vorenstaande bracht deze leden tot een tweede punt van twijfel. Zij betoogden dat bij het doen uitvoeren van de aanschrijving de gemeente de kosten die daaraan zijn verbonden, voorschiet en te zijner tijd op het vermogen van de aangeschrevene kan verhalen. Het bedrag staat daarbij min of meer vast. Ingeval van 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. Zij wezen daarbij op de extra administratieve kosten die de gemeente moet maken ter voorbereiding en afwikkeling van de onteigening, en voorts op het feit dat bovenop de kosten voor de onderhoudswerkzaamheden een onteigeningsvergoeding moet worden betaald.

Zij vroegen de regering op hun beschouwing in te gaan, waarbij zij tevens een reactie vroegen op het ontbreken van een financiële paragraaf in het wetsvoorstel en op de invloed van de vergoedingsgrondslag op de uiteindelijke totale kosten waarmee de gemeenten te maken krijgen. Zij vroegen of voor deze grondslag 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.

Een derde punt dat deze leden naar voren brachten betrof de schriftelijke vragen 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. Pas daardoor zou volgens hen de gemeenten een werkelijke keuze geboden worden. In dit verband stelden zij de vraag, welke wijzigingen in de wet noodzakelijk zouden zijn om vorenbedoelde positieverbetering van de gemeenten te realiseren. Bovendien vroegen zij of deze benadering niet een logischer aanvulling is om de positie van de gemeente te versterken op het desbetreffende onderdeel 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 de tot dusverre gegeven beschouwing wilden zij duidelijk maken dat zij het hier gepresenteerde instrument nuttig achten, maar van de regering een aangepaste argumentatie verwachten.

Naar aanleiding van de opmerking van deze leden dat van een werkelijke keuze tussen het doen uitvoeren van de aanschrijving dan wel het overgaan tot onteigenen in een situatie, waarin sprake is van ernstig achterstallig onderhoud, geen sprake zal zijn, merken de ondergetekenden op dit standpunt niet te delen. In de memorie van toelichting is betoogd dat kostenverhaal dikwijls een illusie is, met name wanneer het doen uitvoeren van de aanschrijving tot een faillissement van de aangeschrevene leidt. Het is echter niet vanzelfsprekend dat de gemeente achter het net vist en derhalve de aanschrijving slechts laat uitgaan om uiteindelijk tot onteigening te kunnen overgaan. Indien een gemeente de keus moet maken tussen het doen uitvoeren van de aanschrijving of onteigenen zal zij de nodige afwegingen moeten maken. Te denken valt aan de mogelijkheid van verhaalbaarheid van de kosten en de consequentie van het feit dat onteigening uiteindelijk leidt tot het moeten voldoen van de onteigeningsvergoeding. Overigens is het altijd nog de vraag hoe de eigenaar op de aanschrijving reageert. Niet ondenkbaar is dat de eigenaar, geconfronteerd met de mogelijkheid van onteigening, alsnog tot uitvoering van de aanschrijving zal overgaan. Wat betreft het tweede punt van twijfel van deze leden, dat de totale kosten bij onteigening aanmerkelijk hoger uitpakken dan de te verhalen kosten vanwege het doen uitvoeren van de aanschrijving zijn de ondergetekenden van mening dat dit niet meer is dan de consequentie van de door de gemeente bewandelde weg. Uiteraard zijn de kosten van onteigening hoger maar de gemeente wordt dan ook eigenaar van het onteigende goed.

In dit verband wijzen de ondergetekenden er nog op dat de gemeente in het stadsvernieuwingsfonds gelden kan reserveren voor aankoop dan wel onteigening van panden. De mate van reservering zal mede een factor kunnen zijn bij het maken van de keus tussen het doen uitvoeren van de aanschrijving dan wel het overgaan tot onteigenen. Volledigheidshalve verwijzen de ondergetekenden naar de beantwoording van de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie over het stadsvernieuwingsfonds. Gezien het vorenstaande en ook gelet op de aard van de onderhavige wetswijziging is het opnemen van een financiële paragraaf niet overwogen.

Wat betreft de vergoedingsgrondslag wijzen de ondergetekenden op artikel 94 van de onteigeningswet. Daarin wordt bepaald dat indien aan een aanschrijving op grond van artikel 25 van de Woningwet geen gevolg is gegeven, de waarde wordt vergoed, die het gebouw zou hebben ingeval de verbeteringen waartoe is aangeschreven, waren aangebracht, met aftrek van de kosten van verbetering.

Met betrekking tot de door deze leden gestelde vragen over de positie van de gemeente als schuldeiser en of de door hen voorgestelde benadering niet een logischer aanvulling is om de positie van de gemeente op een desbetreffend deel van de woningmarkt te versterken, wordt verwezen naar het antwoord van de ondergetekenden op de door hun fractiegenoot De Pree gestelde kamervragen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, Aangangsel nr. 513) en naar hetgeen is geantwoord op vragen van de leden van de P.S.P.-fractie in dit onderdeel van deze memorie met betrekking tot de mogelijkheid van kostenverhaal door de gemeente.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hebben vervolgens opgemerkt 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. Situaties waarin sprake is van weigering tot herstel van een beperkt aantal gebreken worden immers uitgesloten aldus deze leden. De gemeente zou in dergelijke gevallen bij het hebben van gegronde redenen om aan te nemen dat bij de afwikkeling van de aanschrijving de gemaakte kosten niet verhaald kunnen worden, afzien van het doen uitgaan van een aanschrijving, hetgeen genoemde leden ongewenst voorkwam. Zij benadrukten dat binnen de systematiek van de Woningwet de eigenaar heeft te zorgen voor een woning die in een redelijke onderhoudstoestand verkeert. De eigenaar zou het nimmer op een aanschrijving moeten laten aankomen. Doet hij dat toch dan zou er in dit opzicht geen verschil moeten zijn tussen een aanschrijving met betrekking tot een ernstige mate of een lichtere mate van achterstallig onderhoud.

In antwoord op deze vragen willen de ondergetekenden er allereerst op wijzen, dat de Woningwet in artikel 25, eerste lid, uitgaat van een situatie, waarin een woning wegens strijd met de bouwverordening of de krachtens die verordening gestelde eisen of uit anderen hoofde of

- a. ongeschikt is ter bewoning, doch door het treffen van voorzieningen alsnog in bewoonbare staat kan worden gebracht of
- b. niet ongeschikt is ter bewoning, maar noodzakelijk verbetering behoeft.

In het geval een aanschrijving is uitgebracht als bedoeld onder a, zal die in het algemeen betrekking hebben op een ernstige mate van achterstallig onderhoud. Indien aan de aanschrijving geen gevolg is gegeven, staat in beginsel de mogelijkheid open over te gaan tot onteigenen. Voorts kan het niet uitvoeren van de aanschrijving tot onbewoonbaarverklaring leiden, hetgeen ingeval er sprake is van het in ernstige mate ontsieren van de omgeving in beginsel een titel tot onteigening biedt (artikel 77, eerste lid, onder 5°).

Het geval onder b kan betrekking hebben op een ernstige mate of een lichtere mate van achterstallig onderhoud. Indien aan de aanschrijving geen gevolg is gegeven kan de gemeente deze doen uitvoeren en de

kosten verhalen op de nalatige. Voor zover daarbij sprake is van ernstig achterstallig onderhoud en de te treffen voorzieningen omvangrijk, ingrijpend en kostbaar zijn, is er voor de gemeente in bepaalde gevallen een voorzienbaar risico, dat de nalatige hiervoor geen verhaal biedt. Onteigenen kan dan uitkomst bieden maar moet wel worden gezien als een uiterste middel. In dit licht past het dan ook niet de mogelijkheid van onteigeningen van toepassing te laten zijn op aanschrijvingen anders dan wegens ernstig achterstallig onderhoud. In dit verband kan nog worden opgemerkt dat, ingeval van een aanschrijving vanwege een lichtere mate van achterstallig onderhoud het verhaal van kosten in het algemeen ook niet op problemen zal stuiten.

Wat betreft het gebruik van de onderhavige onteigeningsmogelijkheid willen de ondergetekenden nog wijzen op het advies van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, dat op 15 mei 1985 aan ons is aangeboden. De raad spreekt daarbij de vrees uit dat gewacht zou moeten worden tot het pand praktisch in elkaar is gestort. Dat is niet het geval. De memorie van toelichting (blz. 3) spreekt op dit punt over het in gevaar komen van het voortbestaan van het pand als zodanig of het gebruik daarvan.

Bovendien wilden genoemde leden weten hoe dit instrument gezien moet worden, wanneer de aangeschrevene de voorkeur geeft aan sloop boven herstel van het ernstig achterstallig onderhoud, en wat in zo'n situatie de relatie is met de artikelen 20 en volgende van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, die handelen over de sloopvergunning.

De ondergetekenden merken op dat indien burgemeester en wethouders een aanschrijving uitbrengen op grond van artikel 25 van de Woningwet de aangeschrevene verplicht is daaraan te voldoen. Indien de onderhoudstoestand van de woning waarop de aanschrijving betrekking heeft daar aanleiding toegeeft, laten burgemeester en wethouders de aangeschrevene de keuze tussen enerzijds het treffen van voorzieningen en anderzijds het doen staken van de bewoning (artikel 26 Woningwet). Slopen is in dit geval in beginsel dan ook niet mogelijk. Geschiedt de aanschrijving met het oog op gevaar of ernstige ontsiering, dan kunnen burgemeester en wethouders de aangeschrevene de keuze laten tussen enerzijds het treffen van voorzieningen en anderzijds het slopen van de woning (artikel 27 Woningwet). Slechts ingeval de aangeschrevene gebruik maakt van de geboden keuze door over te gaan tot sloop kan van de mogelijkheid tot onteigening vanwege ernstige achterstallig onderhoud geen gebruik worden gemaakt.

Het is echter niet uitgesloten dat krachtens enig ander wettelijk voorschrift sloop verboden is. Te denken valt hierbij aan bij voorbeeld de artikelen 20 en volgende van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Oogmerk van de in deze wet vervatte regeling is voorkomen dat sloop niet wordt gevolgd door nieuwbouw zulks door de vergunning voor sloop te koppelen aan de vergunning voor vervangende nieuwbouw. Wordt nu een sloopvergunning annex bouwvergunning afgegeven, maar slechts gebruik gemaakt van eerstgenoemde vergunning dan is onder omstandigheden onteigening mogelijk (artikel 56 Wet op de stads- en dorpsvernieuwing jo artikel 77, eerste lid, onder 3°, van de onteigeningswet). De onderhavige wetswijziging brengt in dit stelsel geen wijziging.

De vraag van genoemde leden ten slotte of de aanduiding «ernstig achterstallig onderhoud» alleen betrekking heeft op de actuele situatie of dat ook rekening mag worden gehouden met toekomstige ontwikkelingen kunnen de ondergetekenden kort beantwoorden. De aanduiding kan slechts slaan op de actuele situatie. Er moet immers sprake zijn van ernstig achterstallig onderhoud, en van een aanschrijving tot herstel daarvan waaraan geen gevolg is gegeven. Een preventief beleid, zoals ligt besloten in de omschrijving van de leefmilieuverordening op grond van artikel 9 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, kan derhalve niet worden gevoerd.

De leden van de fractie van het C.D.A. spraken er hun waardering over uit dat thans gevolg is gegeven aan het desbetreffende regeerakkoord. Daarbij herinnerden zij eraan dat in hun verkiezingsprogramma voor de periode 1981-1985 een wens, bedoeld in dat akkoord, was neergelegd. Zij gaven te kennen dat door het enkele verloop der tijd de wenselijkheid van de onderhavige uitbreiding van de onteigeningsgrondslag geenszins was afgenomen en waren van mening, dat de zorg voor en het behoud van een woningvoorraad van voldoende kwaliteit een zodanig belang vormt, dat onteigening bij voortdurende van een ernstige achterstallige onderhoudssituatie een uiterst middel mag en moet kunnen zijn. Voorts brachten deze leden tot uiting dat heel goed dient te worden beoordeeld of de belangen van hen tegen wie het instrument kan worden ingezet, voldoende zijn gewaarborgd en dat een grote zorgvuldigheid, naast een adequate rechtsbescherming, verzekerd zal zijn. Zij waren van mening dat een dergelijke beoordeling positief uit te vallen en benadrukten de betekenis van het vereiste, dat de onteigeningsprocedure pas 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. Wat betreft de zwaarte van het instrument achtten deze leden het vanzelfsprekend en noodzakelijk dat de onderhavige onteigeningsmogelijkheid zich slechts leent voor die gevallen waarbij sprake is van een ernstige mate van achterstallig onderhoud. Daarmede wordt terecht tot uitdrukking gebracht dat de ingetreden onderhoudssituatie ernstige en daarmede 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» zou willen ingaan op de betekenis van de z.g. nulpunten voor de beoordeling van de onderhoudstoestand.

Het verheugt de ondergetekenden, dat de leden van de C.D.A.-fractie hun waardering uitspraken over het voornemen van de regering tot de onderhavige uitbreiding van de onteigeningsgrondslag. Voorts zijn de ondergetekenden ingenomen met het feit dat deze leden een positief oordeel vellen met betrekking tot de wijze waarop de regering vorm heeft gegeven aan deze uitbreiding.

De leden van de C.D.A.-fractie hebben er terecht op gewezen, dat voorafgaande aan onteigening wegens ernstig achterstallig onderhoud eerst getracht zal moeten worden tot minnelijke aankoop te komen. In dit verband willen de ondergetekenden er nog op wijzen dat, ongeacht de onteigeningsgrondslag altijd eerst getracht zal moeten worden de eigendom te verkrijgen door minnelijke aankoop. Hun vraag of gelden uit het stadsvernieuwingsfonds gebruikt zouden mogen worden, in het bijzonder wanneer het gaat om mogelijkheden tot aankoop van particulier bezit, kan in beginsel bevestigend worden beantwoord. Wel moet hierbij worden aangetekend, dat een en ander in de praktijk afhankelijk zal zijn van de gemeentelijke verordening ingevolge artikel 41 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing.

De beoordeling of in het kader van de huurwetgeving nulpunten aanwezig zijn, die gevolgen hebben voor het peil van de huurprijs, moet los worden gezien van ernstig achterstallig onderhoud als grondslag voor onteigening. Weliswaar kunnen de in de bijlagen bij het Besluit huurprijzen woonruimte (Stb. 1979, 216) opgenomen nulpunten in een concreet geval bestaan uit gebreken die een gevolg zijn van ernstig achterstallig onderhoud, maar even goed kan een nulpunt inhouden het vanaf de bouw ontbreken van een voorziening, die naar hedendaagse maatstaven als uiterst wezenlijk moet worden beschouwd. Bovendien behoeft een door de huurcommissie vastgesteld, door achterstallig onderhoud veroorzaakt nulpunt burgemeester

en wethouders niet noodzakelijkerwijs tot de conclusie te brengen dat een aanschrijving op grond van artikel 25 van de Woningwet zou moeten worden uitgebracht; dat artikel kent zijn eigen toepassingscriteria.

De leden van de fractie van de V.V.D. konden zich vinden in de gedachte dat ernstig achterstallig onderhoud een reden kan zijn om tot onteigening over te gaan. Niettemin rees bij hen een aantal twijfels. Zij vroegen zich af of hier niet het gevaar dreigt dat huiseigenaren, die om een of andere reden best onteigend zouden willen worden, woningen met opzet gaan verwaarlozen, ten einde 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 wilden deze leden vernemen wat precies onder «ernstig achterstallig onderhoud» moet worden verstaan. Zij vroegen of daar in het kader van artikel 25 Woningwet voldoende jurisprudentie over is en of dit met voorbeelden kan worden verduidelijkt.

De ondergetekenden hebben er met voldoening kennis van genomen dat de leden van de V.V.D.-fractie zich konden vinden in de gedachte dat ernstig achterstallig onderhoud een reden kan zijn om tot onteigening over te gaan. Wat betreft de door hen geuite twijfels met betrekking tot huiseigenaren die woningen met opzet verwaarlozen en bewust aansturen op onteigening wordt opgemerkt dat een dergelijk gedrag de nodige consequenties met zich brengt. Indien de gemeente in verband met achterstallig onderhoud een aanschrijving ex artikel 25 Woningwet uitbrengt, zal, indien geen gevolg aan de aanschrijving wordt gegeven, de eigenaar kunnen worden geconfronteerd met het door de gemeente toepassen van bestuursdwang en kostenverhaal.

Bij het begin van verwaarlozing zal in het algemeen nog geen sprake zijn van ernstig achterstallig onderhoud, zodat om die reden geen onteigening kan plaatsvinden. Het valt aan te nemen dat de gemeente in dit stadium een redelijke kans heeft de kosten van de toegepaste bestuursdwang op de eigenaar te verhalen. Voorts moet worden bedacht dat het feit dat op de woning een aanschrijving rust tot het treffen van voorzieningen, als bedoeld in artikel 25, eerste lid, van de Woningwet, betekent dat er sprake is van ernstige gebreken of tekortkomingen die een huurverhoging niet toelaten (Bijlage IV en VII bij het Besluit huurprijzen woonruimte). Met andere woorden: de eigenaar die een woning verwaarloost en wordt aangeschreven op grond van genoemd artikel dan wel andere onderhoudsgebreken bedoeld in genoemde bijlagen laat ontstaan, loopt de huurverhoging mis. Dat komt het rendement van geïnvesteerd kapitaal uiteraard niet ten goede. Indien toch onteigening plaatsvindt, zal de vergoeding die de gemeente ter zake van de onteigening aan de eigenaar moet voldoen, afhankelijk zijn van de toestand en daarmee de waarde van het onteigende goed. Verwaarlozing brengt in het algemeen een waardedaling mee. Gezien het vorenstaande behoeft naar de mening van de ondergetekenden niet voor opzettelijke verwaarlozing te worden gevreesd. Een tweede door deze leden geuite twijfel omtrent de onderhavige mogelijkheid tot onteigening betreft het selectief aanschrijven door gemeenten ten einde een onteigeningsgrondslag te vinden. De ondergetekenden merken in de eerste plaats op dat artikel 25, eerste lid, van de Woningwet imperatief is geformuleerd zodat burgemeester en wethouders moeten aanschrijven indien de omstandigheid, als bedoeld in genoemd lid, zich voordoet.

Indien de aangeschrevene van mening is dat de aanschrijving ten onrechte is uitgebracht, kan hij gebruik maken van de hem ten dienste staande beroepsmogelijkheden. Voor zover dan blijkt dat de aanschrijving terecht is uitgebracht en de aangeschrevene deze niet wil uitvoeren, ontstaat voor de gemeente de keus tussen het zelf uitvoeren van de aanschrijving dan wel gebruik maken van de haar ten dienste staande

onteigeningsmogelijkheid. De ondergetekenden zijn van mening dat mag worden verwacht dat gemeenten een juist gebruik zullen maken van de hun ten dienste staande instrumenten en dat voor de betrokken huiseigenaar het geheel met voldoende rechtswaarborgen is omgeven.

Wat betreft de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie wat precies onder «ernstig achterstallig onderhoud» moet worden verstaan, zijn de ondergetekenden van mening dat een exacte omschrijving niet te geven valt. Vooral nog zal moeten worden volstaan met hetgeen omtrent dit begrip is verklaard in de memorie van toelichting. Jurisprudentie in het kader van artikel 25 van de Woningwet biedt wat betreft het onderhavige begrip ook geen handvat. Met betrekking tot het vorenstaande merken de ondergetekenden nog op dat in wetgeving meerdere malen noodzakelijkerwijze moet worden volstaan met een bepaalde omschrijving van een begrip omdat een objectieve inhoud, die overal toepasbaar is, niet mogelijk is. Voorts dient te worden bedacht dat burgemeester en wethouders bij het uitbrengen van de aanschrijving moeten aangeven waarop deze betrekking heeft. Daarbij moet bij voorbeeld worden vermeld welk voorschrift van de bouwverordening in het geding is en of de te treffen voorzieningen al dan niet betrekking hebben op het stellen van nadere eisen door burgemeester en wethouders. Uit de aanschrijving zal doorgaans blijken of door het niet uitvoeren van de aanschrijving het voortbestaan van het pand als zodanig of het gebruik van het pand in gevaar komt.

Indien de aangeschrevene zich niet kan verenigen met de inhoud van de aanschrijving mag worden verwacht dat hij daar tegen in beroep zal gaan en op deze wijze duidelijkheid wordt verkregen omtrent die inhoud. Bovendien kan in de procedure tot onteigening zonodig bezwaar worden gemaakt tegen de constatering dat er sprake is van ernstig achterstallig onderhoud, die de basis vormt voor het onteigeningsbesluit. Van geval tot geval zal moeten worden beoordeeld of een gemeente terecht gebruik maakt van de onderhavige onteigeningsgrondslag.

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. Bij de schriftelijke voorbereiding van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing hadden zij reeds 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 (13924, nr. 25, blzz. 14/15) stelde de eerste ondergetekende dat dit idee op bezwaren stuit maar dat het – in overleg met de Minister van Justitie – zou worden meegenomen 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. Zij vroegen welke vorderingen er tot nog toe gemaakt zijn met het ontwikkelen van deze wijzigingsvoorstellen en in welke richting zich het denken daarover begeeft. De gemeente Amsterdam heeft bij brief van 18 maart 1983 de verantwoordelijke bewindslieden ter zake een concreet voorstel gedaan. Deze leden zouden graag een uitgebreide reactie hierop ontvangen.

Naar aanleiding van de door de leden van de P.S.P.-fractie gestelde vragen met betrekking tot het kostenverhaal van de gemeente bij een aanschrijving wordt verwezen naar het antwoord van de eerste ondergetekende, mede namens de tweede ondergetekende en de Minister van Binnenlandse Zaken gegeven, op vragen ter zake van het Kamerlid De Pree (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, Aanhangsel, nr. 513). Ook de Raad van Advies voor de Ruimtelijke ordening bepleit in zijn advies over bouwplanonteigening een verbetering van de verhaalsmogelijkheden.

Inmiddels heeft de gemeente Amsterdam de eerste ondergetekende bij brief van 14 mei 1985 laten weten dat zij de in vorenbedoeld antwoord geschetste oplossingen voldoende acht voor de door haar gesignaleerde problematiek met betrekking tot het verhaal van de kosten. Zij dringt er dan ook op aan de geschetste oplossingen neer te leggen in het wetsvoorstel tot herziening van de Woningwet. In het voorontwerp van wet, dat op 11 juli 1985 voor advies aan een aantal adviesorganen is voorgelegd, is zulks geschied.

Ten aanzien van de problematiek inzake de opschortende werking van tegen een aanschrijving ingesteld beroep wordt opgemerkt, dat het voorontwerp van Wet tot herziening van de Woningwet voorziet in het afschaffen van de mogelijkheid voorziening te vragen bij de gemeenteraad in geval van onder meer een aanschrijving. Daarmede vervalt ook de wettelijke opschortende werking van de aanschrijving gedurende de termijn van behandeling van de voorziening. Tegen een aanschrijving kan in het vervolg slechts beroep op grond van de Wet Arob worden ingesteld. Hiermede wordt de periode, waarna door middel van bestuursdwang aan een aanschrijving uitvoering kan worden gegeven, met ten minste twee maanden verkort en kan door de gemeente een slagvaardiger aanschrijvingsbeleid worden gevoerd. Door deze verkorting worden de door de gemeente Amsterdam aangevoerde bezwaren tegen de duur van de schorsende werking van tegen een aanschrijving ingesteld beroep weggenomen. Bovendien is ook reeds op grond van de huidige Woningwet een aangeschrevene, indien de aanschrijving is uitgevaardigd met het oog op gevaar of ernstige hinder, verplicht aan de aanschrijving te voldoen, ook al is de aanschrijving nog niet onherroepelijk. Daarnaast kunnen burgemeester en wethouders in spoedeisende gevallen – waarvan in de regel ook sprake zal zijn ingeval de aanschrijving is uitgevaardigd met het oog op gevaar of ernstige hinder – bestuursdwang uitoefenen, ook al is de aanschrijving nog niet onherroepelijk of de in de aanschrijving gestelde termijn nog niet verstreken. Ingeval een aanschrijving niet is uitgevaardigd met het oog op gevaar of ernstige hinder dan wel niet sprake is van een spoedeisend geval, kunnen burgemeester en wethouders slechts bestuursdwang toepassen nadat de aanschrijving onherroepelijk is geworden en de in de aanschrijving bepaalde termijn is verstreken. Gelet op het vorenstaande zijn de ondergetekenden van oordeel dat de rechtsbescherming van de burger dient te worden gewaarborgd door het handhaven van het voorschrift, dat een aanschrijving in beginsel eerst onherroepelijk moet zijn en de gestelde termijn moet zijn verstreken, voordat bestuursdwang mag worden toegepast.

Vervolgens maakten de leden van de fractie van de P.S.P. uit de memorie van toelichting op dat de 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. Zo ja, hoe dient dan gehandeld te worden als er sprake is van kennelijke onwil bij de eigenaar? Is dan gebruik van politiedwang slechts mogelijk en is onteigening dan uitgesloten. 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. De 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.

De ondergetekenden merken op dat de gevolgtrekking van de leden van de P.S.P.-fractie dat de onderhavige wetswijziging met name is bedoeld om een onteigeningsgrondslag te verkrijgen in geval een eigenaar niet in staat

is aan de aanschrijving te voldoen, niet juist is. Indien een eigenaar niet voldoet aan een aanschrijving kan de reden daarvan gelegen zijn in financiële onmacht, pure onwil, achteloosheid en dergelijke. Zoals in de memorie van toelichting ook is vermeld, wordt, voor zover het betreft een situatie waarin sprake is van ernstig achterstallig onderhoud, aan gemeenten de mogelijkheid geboden de aanschrijving, indien deze onherroepelijk is geworden en de daarbij gestelde termijn is verstreken te doen uitvoeren dan wel over te gaan tot onteigenen. De reden waarom door de eigenaar aan de aanschrijving geen gevolg is gegeven, speelt in dat kader geen rol.

Wat betreft de mogelijkheden van de gemeenten indien tijdens of na de uitvoering blijkt dat de eigenaar alsnog kans ziet verhaal van kosten te ontduiken, merken de ondergetekenden op, dat de mogelijkheid over te gaan tot onteigenen in ieder geval van de baan is. Na uitvoering door de gemeente is er namelijk geen sprake meer van ernstig achterstallig onderhoud. Ook indien tijdens de uitvoering van de aanschrijving zou mogen blijken dat kostenverhaal niet zal slagen, is het niet mogelijk alsnog tot onteigening over te gaan. De gemeente heeft een keus gemaakt en het ligt niet in de rede dat daarop kan worden teruggekomen.

Indien tijdens of na uitvoering van de aanschrijving de eigenaar malverseeert zal niet altijd kunnen worden voorkomen dat de gemeente er niet in slaagt de gemaakte kosten te verhalen. Aangenomen wordt dat de gemeente de mate van waarschijnlijkheid van het kunnen verhalen van de kosten zal meewegen bij de beslissing de aanschrijving uit te voeren dan wel te onteigenen.

De leden van de P.S.P.-fractie merkten voorts op, dat naar aanleiding van het advies van de Raad van State, het wetsvoorstel in vergelijking met de oorspronkelijke tekst ingrijpend is gewijzigd. Zij beschouwden dit als een wijziging ten goede. De mogelijkheid om te onteigenen op grond van achterstallig onderhoud komt nu duidelijker tot uiting. 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 een aanschrijving heeft, kwam hun logisch voor. Het werd hun niet duidelijk waarom deze aanschrijving, indien onherroepelijk, en het niet uitvoeren daarvan op zich geen grond voor onteigening vormt. Zij vroegen zich af waarom in de wettekst de zinsnede «mits sprake is van ernstig achterstallig onderhoud» is toegevoegd en of er dan nog geen sprake is van ernstig achterstallig onderhoud als de aanschrijving onherroepelijk is geworden. Zij waren van mening dat onteigening in het geval van een «lichte» aanschrijving een te zwaar middel zou zijn en gingen er vanuit 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 vast dat er sprake is van ernstig achterstallig onderhoud en aan de hand van welke criteria? Zij stelden voor 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»?

De ondergetekenden zijn ingenomen met de opmerking van de leden van de P.S.P.-fractie dat zij de wijziging van de oorspronkelijke tekst naar aanleiding van het advies van de Raad van State als een wijziging ten goede beschouwden. Uit de door hen gestelde vragen met betrekking tot de zinsnede «ernstig achterstallig onderhoud» valt op te maken dat zij weliswaar onteigening slechts mogelijk achten indien sprake is van ernstig achterstallig onderhoud maar de toegevoegde zinsnede overbodig achten.

De ondergetekenden merken in de eerste plaats op dat deze zinsnede in de tekst van de wet is opgenomen om geen misverstand te laten bestaan in welk geval onteigening op grond van achterstallig onderhoud mogelijk is. Daarnaast valt niet goed in te zien wat nu het voordeel zou zijn van het weglaten van de onderhavige zinsnede. Deze leden gaven zelf te kennen dat ingeval er sprake is van een lichte aanschrijving onteigening een te zwaar middel zou kunnen zijn. Met andere woorden: de gemeente komt slechts de keuze toe tussen het doen uitvoeren van de aanschrijving dan wel over te gaan tot onteigening indien er sprake is van een aanschrijving tot het opheffen van ernstig achterstallig onderhoud. Uit het feit dat een aanschrijving onherroepelijk is geworden volgt nimmer dat er om die reden sprake zou zijn van een situatie van ernstig achterstallig onderhoud. Met betrekking tot de vraag wie vaststelt dat er sprake is van ernstig achterstallig onderhoud en aan de hand van welke criteria dat gebeurt willen de ondergetekenden gaarne verwijzen naar het antwoord gegeven op vragen van de leden van de V.V.D.-fractie ter zake. Wat betreft de vraag van deze leden waarom niet is aangesloten bij de terminologie van de Woningwet antwoorden de ondergetekenden dat het begrip «treffen van voorzieningen» zoals weergegeven in artikel 25 van de Woningwet te ruim is gezien de bedoeling van de onderhavige wetswijziging.

Voorts bevreemdde het de leden van de P.S.P.-fractie dat de toepassing van artikel 77, eerste lid, onder 2°, onderdeel c, onderhevig is aan een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten. Bij dit onderdeel is volgens deze leden geen sprake van een planologische ingreep. Analoog aan dit bezwaar vroegen zij waarom de inspecteur van de Ruimtelijke Ordening hierin een functie heeft en niet de inspecteur van de Volkshuisvesting. Zij wezen op de mogelijkheid van het starten van een Arob-procedure tegen een verklaring van geen bezwaar. 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 verstrikt dermate lang kan worden dat, zeker in het geval er sprake is van ernstig achterstallig onderhoud, 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 onteigeningsprocedure 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?

Wat betreft de door gedeputeerde staten af te geven verklaring van geen bezwaar ingeval onteigening plaatsvindt vanwege ernstig achterstallig onderhoud, zijn de ondergetekenden van mening dat in dit geval het in beginsel slechts gaat om de actuele toestand waarin het betreffende pand zich bevindt. De vraag kan zich echter voordoen of het gezien andere feiten wel juist is over te gaan tot onteigening en tot het opheffen van het achterstallige onderhoud. Te denken valt aan het gelegen zijn naast een milieu-hinderlijk bedrijf of een rijksweg. Algemeen uitgedrukt: de functie van het gebied waarin de woning is gelegen, kan met zich brengen dat de woning daar niet thuishoort. Daarom is het goed dat gedeputeerde staten kunnen bezien of het uit planologisch oogpunt wel verantwoord is dat wordt besloten tot het opheffen van de gebreken en de woning om die reden nog lang zal blijven bestaan. Vanwege het feit dat het ook hier een

planologische toetsing betreft, is in deze een functie toebedacht aan de inspecteur van de Ruimtelijke Ordening. Met betrekking tot de mogelijke procedures merken de ondergetekenden op dat de mogelijkheid tot het opnemen van een voorbehoud in het onteigeningsbesluit van de gemeenteraad, bestaande uit een opschortende en ontbindende voorwaarde met het oog op het aanhangig of nog mogelijk zijn van een Arob-procedure de gebruikelijke termijn die staat voor het administratieve gedeelte van de onteigeningsprocedure niet overschrijdt.

Wat betreft het stadium waarin de wijziging van de Wet Arob thans verkeert deelt de tweede ondergetekende mede dat het in het voornemen ligt nog dit jaar de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer toe te zenden. In dit wetsvoorstel wordt niet voorgesteld tegen de verklaring van geen bezwaar geen Arob-beroep open te stellen. Volledigheidshalve merken de ondergetekenden nog op dat het hier betreft een verklaring van geen bezwaar ex artikel 77, eerste lid, onder 2°, van de onteigeningswet. Mogelijkerwijs is er verwarring ontstaan met het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, waarin door middel van een desbetreffend amendement van het lid Salomons dit voorstel zodanig is gewijzigd dat de beslissing tot verlening van de verklaring van geen bezwaar voor de mogelijkheid van voorziening ingevolge de Wet Arob geacht wordt deel uit te maken van de beschikking waarop zij betrekking heeft.

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?

In antwoord op de veronderstelde tegenstrijdigheid tussen artikel 33, tweede lid, van de Woningwet en artikel 77, eerste lid, onder 2°, onderdeel c, van de onteigeningswet merken de ondergetekenden op dat die niet aanwezig is.

Het betreft hier de situatie waarin sprake is van een aanschrijving als bedoeld in artikel 25, eerste lid, onder a, van de Woningwet. Indien na het onherroepelijk worden van een aanschrijving als vorenbedoeld geen bestuursdwang wordt toegepast, kan de gemeente besluiten over te gaan tot onteigening, uiteraard slechts indien het betreft een situatie waarin sprake is van ernstig achterstallig onderhoud. Los van deze bevoegdheid staat de verplichting van de gemeenteraad toepassing te geven aan het bepaalde in artikel 33, tweede lid, van de Woningwet.

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?

In antwoord op de vraag van de leden van de S.G.P.-fractie of elke situatie van achterstallig onderhoud, waarin artikel 25 van de Woningwet toepassing zou kunnen vinden, ook in aanmerking komt voor onteigening, merken de ondergetekenden in de eerste plaats op dat deze mogelijkheid tot onteigening slechts toepassing kan vinden nadat een aanschrijving tot het opheffen van ernstig achterstallig onderhoud onherroepelijk is geworden en de daarbij gestelde termijn is verstreken. Volledigheidshalve willen de ondergetekenden gaarne verwijzen naar hetgeen omtrent deze mogelijkheid tot onteigening is opgemerkt in de memorie van toelichting en in antwoord op vragen van de diverse fracties ter zake. Wat betreft de vraag of de onteigening mede de ondergrond en bijbehorende grond zal betreffen delen de ondergetekenden mede dat ook bij de aan de orde zijnde onteigeninggrondslag onteigening in het algemeen betrekking zal hebben op het desbetreffende (gedeelte) van het kadastrale perceel. Door verwerving van het perceel wordt de gemeente eigenaar van de zich daarop bevindende opstallen. Een uitzondering vormt het geval dat op de betreffende grond een zakelijk recht als bij voorbeeld het recht van opstal is gevestigd. Als dan kan volstaan worden met onteigening van het desbetreffende zakelijk recht (zie artikel 4 Ow). Waar het gaat om een appartementsrecht of om enkele appartementen van een complex, zal de wijze van de onteigening per situatie verschillen. Bij ernstig achterstallig onderhoud van een appartement, zal volstaan kunnen worden met onteigening van het desbetreffende appartementsrecht. Bij ernstig achterstallig onderhoud, dat betrekking heeft op gemeenschappelijke voorzieningen (zoals liften, dakbedekking) zal de onteigening meerdere rechten omvatten.

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.

De ondergetekenden moeten deze leden erop wijzen, dat ingevolge de huidige wetgeving ook thans geen verplichting bestaat tot het horen van belanghebbenden. Artikel 77, eerste lid, onder 2°, bepaalt namelijk, dat gedeputeerde staten belanghebbenden in de gelegenheid stellen om bezwaren in te brengen en slechts de inspecteur van de ruimtelijke ordening moeten horen. Het vorenstaande sluit niet uit, dat in de praktijk de belanghebbenden, die bezwaren hebben ingediend, voor een hoorzitting worden uitgenodigd. Wat betreft de uniformering van de wijze van behandeling op provinciaal niveau merken de ondergetekenden op, dat als gevolg van het ontbreken van nadere bepalingen ter zake in de huidige wet de behandeling op provinciaal niveau per provincie van zeer uiteenlopende aard is. Uit het oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid wordt dit ongewenst geacht.

Onder de belanghebbenden zoals hiervoor bedoeld moeten niet alleen worden verstaan diegenen die op de te onteigenen gronden en opstallen persoonlijke en/of zakelijke rechten kunnen doen gelden, maar ook zij die op een of andere wijze door de onteigening in hun belangen worden getroffen.

Voorts wilden de leden van de P.v.d.A.-fractie een nadere toelichting op het voorstel tot invoering van het recht van bezwaar voor belanghebbenden bij de Kroon tegen het raadsbesluit tot onteigening. In de memorie van

toelichting is dit voorstel omschreven als een der belangrijkste procedurele verbeteringen. Zij vroegen naar de noodzaak van deze wijziging en of informatie kan worden verstrekt over de mate waarin bij de thans geldende procedures belanghebbenden van het grondwettelijk petitierecht gebruik maken.

Met betrekking tot het invoeren van het recht van bezwaar merken de ondergetekenden op dat in vergelijkbare situaties een dergelijke hoorplicht eveneens wettelijk is geregeld. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur vereisen dat ook in dit geval deze verplichting in de onteigeningswet wordt opgenomen. Dat thans slechts gemiddeld twee maal per jaar een belanghebbende van het grondwettelijk petitierecht gebruik maakt vermag hieraan niet af te doen. Voorts moet niet uit het oog worden verloren, dat onteigening als een wijze van gedwongen eigendomsontneming een uiterste middel is.

Vervolgens stelden de leden van de P.v.d.A.-fractie 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 ondergetekenden zijn van mening dat tussen de plannen genoemd in artikel 77, tweede lid, geen rangorde bestaat. In de memorie van toelichting is slechts aangegeven dat ingeval van bouwplanonteigening het bouwplan als het belangrijkste en meest omvattende plan kan worden getypeerd.

Met betrekking tot de opmerkingen van de leden van de C.D.A.-fractie hebben de ondergetekenden met genoegen kennis genomen van hun standpunt dat zij instemden met het opnemen van het recht voor belanghebbenden bij de Kroon bezwaar aan te tekenen tegen het raadsbesluit tot onteigening en zij voorts te kennen geven de maximalisering van desbetreffende termijnen als een belangrijke verbetering te beschouwen.

De leden van de S.G.P.-fractie gaven te kennen dat de voorgestelde procedurele verbeteringen in dit stadium bij hen geen vragen oproepen.

De leden van de R.P.F.-fractie waren van oordeel dat in het voorliggende wetsvoorstel terecht een aantal wijzigingen ter verbetering van verschillende procedures zijn aangebracht. In dit verband vragen zij of de voorgestelde wijzigingen zoveel als mogelijk parallel lopen met de procedures uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Met name wezen zij op de afgifte van de verklaring van geen bezwaar, waarvoor de termijn in het onderhavige wetsvoorstel drie maanden bedraagt, terwijl deze in het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (artikel 19) is ingekort tot twee maanden.

In de afgelopen vijf jaren is een veertigtal onteigeningsbesluiten ten behoeve van de uitvoering van een bouwplan ter goedkeuring voorgelegd. Niet altijd had daarbij het bouwplan betrekking op een gebied waarvoor een voorbereidingsbesluit was genomen dan wel een bestemmingsplan of herziening hiervan in procedure was gebracht.

Wanneer echter wel sprake is van «samenloop» van een voornemen tot bouwplanonteigening en een bestemmingsplan in procedure, is bepleit een synchronisatie van procedures na te streven. Met name spitste deze zich toe op het punt van de bemoeienis van gedeputeerde staten met het voornemen zowel tot de bouwplanonteigening als de vrijstelling en/of anticipatie. De omstandigheid dat in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan (artikel 19) de beslissing tot afgifte van de verklaring van geen bezwaar en tot wijziging van de Woningwet (artikel 50) met betrekking tot de vrijstelling en anticipatie een termijn van ten hoogste twee maanden is gesteld doet in beginsel aan die bepleite synchronisatie niet af. Immers tijdens deze termijn zal de beslissing tot afgifte moeten worden genomen; gebeurt dit niet dan wordt de verklaring geacht

te zijn geweigerd. Wanneer aldus hetzij met zoveel woorden, hetzij stilzwijgend, de planologische toetsing in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en/of de Woningwet negatief uitvalt, zal dit zijn weerslag hebben op de verklaring van geen bezwaar ingevolge de onteigeningswet. Gedeputeerde staten hebben na vorengenoemde termijn dan nog in beginsel één maand om in het kader van de onteigening hun besluit tot weigering van de afgifte van de verklaring van geen bezwaar te formuleren en te motiveren. Uiteraard geldt hetzelfde wanneer gedeputeerde staten binnen vermelde twee maanden de verklaring van geen bezwaar ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet hebben afgegeven. Heeft echter het bouwplan betrekking op een gebied, waarvoor geen bestemmingsplan geldt of zo een plan in procedure is gebracht, dan ontbreken de normale planologische beoordelingsmaatstaven voor gedeputeerde staten. Zij zullen dan op andere wijze het bouwplan op zijn planologische merites moeten toetsen alvorens te kunnen beslissen omtrent de verklaring van geen bezwaar in het kader van de onteigening. Een periode van drie maanden is in dit verband een redelijke termijn te achten.

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 belangrijkste onderdelen ter harte hadden genomen. Terecht heeft de Raad van State gewezen op de bijzondere ingewikkeldheid van de administratieve voorprocedure van de bouwplanontteigening en op de relatie bouwplanontteigening – bestemmingsplan en de relatie bouwplanontteigening – anticipatie. Dit lid is verbaasd over het feit dat in artikel 77, vijfde lid, (nieuw) gedeputeerde staten weliswaar aan een termijn worden gebonden, maar dat het verstrijken van die termijn vrijwel geen gevolg heeft. Overschrijding daarvan opent weliswaar de rechtsgang naar de Arob-rechter, maar het is de vraag of het zo'n gelukkige zaak is, als gemeentebesturen via deze rechter hun recht moeten zoeken tegenover de provincie. Hij stelde daarbij de vraag of rechtsgang voor de gemeente wordt geopend door de fictieve weigering van gedeputeerde staten om te beschikken en hoe een functionele beslissing van de Arob-rechter op korte termijn kan worden verkregen. In dit verband vroeg hij of het de taak van de Arob-rechter is om voor gedeputeerde staten een fatale termijn te bepalen. Samengevat vroeg dit lid zich af of gelet op het doel van de verruiming van de onteigeningsmogelijkheden het niet zinvoller zou zijn gedeputeerde staten te binden aan een fatale termijn, ten einde de voortgang van de procedure afgestemd te blijven houden op het zo snel mogelijk verkrijgen van een onteigeningstitel.

Het lid van de G.P.V.-fractie is van mening dat de Raad van State terecht heeft gewezen op de bijzondere ingewikkeldheid van de administratieve voorprocedure van de bouwplanontteigening en op de relatie bouwplanontteigening – bestemmingsplan en de relatie bouwplanontteigening – anticipatie. Wat betreft deze opmerking van dit lid wil de eerste ondergetekende gaarne verwijzen naar hetgeen hierover is opgemerkt in het nader rapport aan de Koningin (blzz. 14/15). De ondergetekenden zijn het eens met het lid van deze fractie dat het niet zo'n gelukkige zaak is als gemeentebesturen via de Arob-rechter hun recht moeten zoeken tegenover de provincie. Het valt echter aan te nemen dat het procederen van een gemeente tegen gedeputeerde staten doorgaans zal plaatsvinden indien de verklaring van geen bezwaar is geweigerd. Indien bestuurlijk overleg niet tot een oplossing leidt, is het voeren van een procedure de aangewezen weg. Er mag van worden uitgegaan dat gedeputeerde staten in het algemeen binnen de daartoe gestelde termijn van drie maanden zullen beslissen en de eventuele procedure derhalve geen betrekking zal hebben op de fictieve weigering van gedeputeerde staten om te beslissen omtrent de gevraagde verklaring van geen bezwaar. Wat betreft het verkrijgen van een beslissing van de Arob-rechter op korte termijn wijzen de ondergetekenden erop dat het indienen van een bezwaarschrift door de gemeente bij gedeputeerde

staten de mogelijkheid opent bij de voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State een voorlopige voorziening te vragen. Of de Arob-rechter het tot zijn taak rekent voor gedeputeerde staten een termijn te bepalen waarbinnen alsnog moet worden beslist omtrent de aanvraag van de verklaring van geen bezwaar staat ter beoordeling van deze rechter.

Het voorstel van dit lid om gedeputeerde staten te binden aan een fatale termijn vatten de ondergetekenden op in die zin dat dit lid bedoelt dat na het verstrijken van de termijn de verklaring geacht wordt te zijn verleend. De ondergetekenden achten dit voorstel bezwaarlijk. Op grond van artikel 77, vijfde lid, (nieuw) wordt het plan met de eventueel daartegen ingebrachte bezwaren aan gedeputeerde staten toegezonden. Daarop wordt beslist nadat de inspecteur van de ruimtelijke ordening is gehoord. Het door dit lid bedoelde voorstel kan met zich brengen dat over de door het gemeentebestuur meegezonden bezwaren niet zou worden geoordeeld en de inspecteur niet wordt gehoord. Deze twee elementen staan de voorgestelde oplossing in de weg. In dit verband is daarnaast in het bijzonder van belang dat het verlenen van de verklaring van geen bezwaar aan de gemeente de mogelijkheid verschaft de onteigeningsprocedure te vervolgen. Die procedure leidt er uiteindelijk toe dat het goed van een desbetreffende burger wordt onteigend. De ondergetekenden staan derhalve op het standpunt dat het nu gekozen systeem, te weten het aannemen van een fictieve weigering na ommekomst van de termijn van drie maanden (artikel 3 van de Wet Arob) gehandhaafd moet blijven.

Vervolgens wees het lid van de G.P.V.-fractie erop dat een verklaring van geen bezwaar een voor Arob-beroep vatbare beschikking is. Hij vroeg of indien een dergelijke verklaring wordt afgegeven het dan nog verschil maakt of het al dan niet gaat om meerdere percelen/eigenaren dan wel meerdere bouwwerken. Voorts stelde hij de vraag of een dergelijk besluit dan geen trekken kan gaan vertonen van een besluit van algemene strekking.

In antwoord op de vraag of het nog verschil maakt of een verklaring van geen bezwaar betrekking heeft op meerdere percelen(eigenaren) dan wel meerdere bouwwerken merken de ondergetekenden op dat deze verklaring betrekking heeft op het door de gemeente aan gedeputeerde staten voorgelegde bouwplan. Degenen die op grond van dat bouwplan voor onteigening in aanmerking komen, behoren met betrekking tot deze verklaring uiteraard tot de kring van belanghebbenden en kunnen daartegen opkomen. In antwoord op een vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie ter zake is reeds aangegeven wie in dit verband tot de kring van belanghebbenden moeten worden gerekend. Daaruit valt af te leiden dat de verklaring van geen bezwaar in het algemeen niet als een besluit van algemene strekking kan worden beschouwd.

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 bouwplanontteigening (blz. 14, middelste kolom).

De ondergetekenden merken hierover het volgende op. De grote gemeenten zoals Amsterdam en Rotterdam, evenals een aantal middelgrote gemeenten maken gebruik van de figuur van bouwplanontteigening. Van het totaal aantal ter goedkeuring voorgedragen raadsbesluiten tot onteigening bedraagt het aantal bouwplanontteigeningen circa 10%.

Voorts vroegen deze leden waarop de verwachting stoelt dat de Kroon bij haar goedkeuringsbeleid met betrekking tot de bouwplanontteigening de nodige toetsingscriteria zal toepassen (nader rapport aan de Koningin blz. 15, linkerkolom). Zij vroegen welke invulling naar verwachting aan deze criteria zal worden gegeven.

De verwachting dat de Kroon bij haar oordeel of de voorgestelde bouwplanonteygening wel terecht is en voor een oordeel daarover de nodige toetsingscriteria zal hanteren, stoelt op het feit dat tot nu toe de Kroon bij zowel de beoordeling van een onteygening op basis van een bestemmingsplan als bij een bouwplan de vier bekende maatstaven heeft gehanteerd, te weten:

1. ruimtelijk ontwikkelingsbelang en volkshuisvestingsbelang,
2. publiek belang,
3. noodzaak, en
4. urgentie.

Volgens de ondergetekenden is er geen reden om aan te nemen dat wat dit betreft er een verandering zal optreden. Voor de wijze waarop vorenstaande maatstaven worden gehanteerd mogen de ondergetekenden verwijzen naar de uiteenzetting in de brochure «De onteygeningswet; een handreiking voor de praktijk», blz. 13 e.v.

Artikelen

Artikel I, onderdeel A (wijziging van artikel 77)

De leden van de P.v.d.A.-fractie wensten geïnformeerd te worden over de betekenis van de formulering «het belang van onderhoud» als zodanig. Huns inziens zou de in het nader rapport gebezigde formulering «het belang van het handhaven van een woningvoorraad van voldoende kwaliteit» hoewel nog niet geheel helder, toch de voorkeur verdienen. Met een bepaald beleid kan, aldus deze leden, een bepaald belang worden gediend. Onderhoud als zodanig is zo stelden zij ter verduidelijking toch niet aan te merken als een beleid op zich, maar is veeleer een middel om een bepaalde beleidsdoelstelling te bereiken.

De ondergetekenden willen voorop stellen dat het instrument van de onteygening in het bijzonder met het oog op de rechtszekerheid een concreet omschreven opsomming van de onteygeningsgrondslagen eist. De formulering gebezigd in het voorgestelde artikel 77, eerste lid, onder 2°, sub c, voldoet hieraan. Zij is eenduidig en niet vatbaar voor misverstand. De door genoemde leden aangehaalde formulering gebezigd in het nader rapport mist deze kwaliteit. Deze formulering is veel te ruim en zou dan ook een aanvulling vergen, toegespitst op het doel van deze onteygeningsgrond: herstel van ten onrechte achterwege gebleven ernstig achterstallig onderhoud. Bovendien zijn de ondergetekenden van oordeel dat deze leden door de woorden «het belang van onderhoud» uit de formulering te lichten de samenhang van vermelde woorden met het concrete werk waartoe wordt onteygend, miskennen. De onder c voorgestelde onteygeningsgrond strekt ertoe om een onderdeel van het beleid op het punt van de volkshuisvesting en de ruimtelijke ontwikkeling concreet gestalte te kunnen geven.

Ditzelfde geldt overigens voor de voorgestelde onteygening ten behoeve van de uitvoering van een bouwplan in het belang van de stichting van gebouwen van openbaar nut. Ook hierbij is niet sprake van een als zodanig op zich zelfstaand beleid, maar van een middel om het beleid op het punt van de volkshuisvesting en de ruimtelijke ontwikkeling mede invulling te geven.

Vervolgens wezen deze leden 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. Zij vroegen of het uit een oogpunt van doelmatigheid niet verre de voorkeur verdient om de taken die gedeputeerde staten krachtens de onteygeningswet in dit verband uitoefenen over te dragen aan het dagelijks bestuur van genoemd lichaam en drongen er sterk op aan het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

De ondergetekenden wijzen op het voornemen van de regering tot het indienen van een voorstel van wet tot opheffing van het openbaar lichaam Rijnmond. Om die reden achten zij het niet opportuun in te gaan op het verzoek van deze leden.

Het lid van de G.P.V.-fractie heeft gevraagd naar de positie van het gemeentebestuur in de periode, dat een ingevolge artikel 77, eerste lid, onder 2°, door gedeputeerde staten afgegeven verklaring van geen bezwaar nog onderwerp van geschil is in een bezwaren- of beroepsprocedure. Bovendien heeft dit lid gevraagd naar de gevolgen van een «vernietiging» van die verklaring voor de administratieve onteigeningsprocedure.

De door genoemd lid geschetste situatie wordt in de praktijk ondervangen door in het raadsbesluit tot onteigening met betrekking tot de afgegeven verklaring van geen bezwaar op te nemen, dat

a. voor zover een administratiefrechtelijke voorziening ingevolge de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen ten aanzien van de verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten aanhangig of redelijkerwijs nog mogelijk is, niet tot dagvaarding als bedoeld in artikel 18 van de onteigeningswet zal worden overgegaan en

b. het onteigeningsbesluit vervalt, indien hetzij gedeputeerde staten naar aanleiding van een op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen ingediend bezwaarschrift alsnog de desbetreffende verklaring van geen bezwaar weigeren en daartegen geen verzoek om een administratiefrechtelijke voorziening in de zin van bedoelde wet aanhangig of redelijkerwijs nog mogelijk is, hetzij het gevolg geven aan een uitspraak van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State gedeputeerde staten ertoe noopt, alsnog de desbetreffende verklaring van geen bezwaar te weigeren;

of een formulering van soortgelijke strekking.

Een onder zodanige opschortende en ontbindende voorwaarden genomen onteigeningsbesluit kan vervolgens – uiteraard als overigens aan alle vereisten is voldaan – door de Kroon worden goedgekeurd. Na deze goedkeuring zal het gemeentebestuur ingeval van een aanhangig zijn van een bezwaren- of beroepsprocedure ingevolge de Wet Arob derhalve moeten afwachten of die voorwaarden al dan niet zijn vervuld.

Artikel I, onderdeel B (wijziging van artikel 80)

In antwoord op een vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie naar de overwegingen om de termijn van zes maanden waarbinnen het raadsbesluit tot onteigening aan de Kroon moet zijn voorgedragen, niet meer voor verlenging vatbaar te doen zijn, delen de ondergetekenden mede, dat de algemene wens procedures waar nodig en/of mogelijk te bekorten aan dit voorstel ten grondslag heeft gelegen. Niemand is immers gebaat bij nodeloos lang durende en daardoor lang onzekerheid scheppende procedures.

Inzicht in de mate, waarin de dreiging om de onteigeningswet toe te passen in de praktijk succesvol blijkt, waarnaar genoemde leden hebben gevraagd, is dezerzijds niet te geven. De wijze waarop een gemeente op minnelijke wijze onroerend goed verwerft onttrekt zich aan het gezichtsveld van de ondergetekenden.

Artikel I, onderdeel G (wijziging artikel 86)

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden in verband met de verwijzing naar het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Arob (16 945, nrs. 1 en 2) een toelichting op de daarin voorgestelde wijziging van artikel 79 van de onteigeningswet. Deze wijziging strekt ertoe niet alleen bij besluiten tot (gedeeltelijke) goedkeuring van een raadsbesluit tot onteigening maar ook bij besluiten tot onthouding van goedkeuring de Raad van State te horen.

Sedert een vijftal jaren gebeurt dit overigens al in de praktijk. Op het tijdsverloop van de procedure heeft deze toevoeging in zoverre geen effect, dat aan het tijdvak als zodanig waarbinnen het besluit omtrent goedkeuring moet worden genomen, een termijn van zes maanden, niet wordt getornd.

Artikel II

De vraag van de leden van de S.G.P.-fractie of de onteigening ten behoeve van de uitvoering van een plan van werkzaamheden in het belang van onderhoud niet om een afzonderlijke overgangsregeling vraagt kan ontkennend worden beantwoord. Het gaat hier immers om een nieuwe onteigeningsmogelijkheid; dergelijke raadsbesluiten, kunnen dan ook pas na inwerkingtreding van de wijziging van de onteigeningswet worden genomen.

Artikel III

In antwoord op de vraag ten slotte van de leden van de V.V.D.-fractie met betrekking tot de ingangsdatum van het wetsvoorstel, kan worden gesteld, dat de in Artikel III gekozen formulering er met name toe strekt om wanneer het onderhavige wetsvoorstel tot wet is verheven, het tijdstip van inwerkingtreding zo nodig te kunnen afstemmen op dat van andere wetsvoorstellen zoals de wijzigingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en van de Woningwet.

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

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes