

Vergaderjaar 1985–1986

18 784

Wijziging van de Onteigeningswet

Nr. 7

EINDVERSLAG

Vastgesteld 19 december 1985

De vaste commissie voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening¹ heeft de eer het navolgende verslag uit te brengen over de in haar midden na kennisneming van de memorie van antwoord naar voren gebrachte nadere vragen en opmerkingen over dit wetsvoorstel.

Zij acht de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid als de regering op deze vragen en opmerkingen zal hebben geantwoord.

Inleiding

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de beantwoording door de regering van de in het voorlopig verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Zij hadden er behoefte aan op een aantal onderwerpen later in dit verslag nader in te gaan.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden eveneens met belangstelling de beantwoording door de regering van het voorlopig verslag gelezen. Zij waren van mening, dat de regering op verschillende van de door hen daarin naar voren gebrachte vragen en opmerkingen bevredigend heeft geantwoord. Niettemin bleven bij hen nog enkele vragen bestaan en gaf ook het op 15 mei 1985 uitgebrachte advies van de RARO over bouwplanont-eigening hen aanleiding tot het stellen van enkele aanvullende vragen.

Deze leden konden instemmen met de argumentatie van de regering betreffende het lange tijdsverloop tussen het moment waarop het oorspronkelijke wetsvoorstel aan de Raad van State voor advies was aangeboden en de datum waarop het nu voorliggende voorstel van wet de Kamer heeft bereikt. Onveranderd was hun mening, dat de door de Raad van State aangevoerde argumenten op een voor hen bevredigende wijze zijn weerlegd dan wel in het nu voorliggende wetsvoorstel verwerkt.

De leden van de V.V.D.-fractie spraken hun waardering uit voor het uitvoerige karakter van de memorie van antwoord. Op enkele punten zouden zij evenwel later in dit verslag nog terugkomen. Met name behielden zij hun bezwaren tegen de uitbreiding van de onteigeningsgrondslag ten behoeve van het stichten van gebouwen van openbaar nut. Zij waren het dan ook oneens met de regering dat een dergelijke uitbreiding van de onteigeningsgrondslag geen trendbreuk zou betekenen.

Het lid van de G.P.V.-fractie kondigde aan in dit verslag nog terug te komen op de planologische toetsing van een bouwplanont-eigening.

¹ Samenstelling:

leden: Nypels (D'66), De Beer (VVD), Salomons (PvdA), Müller-van Ast (PvdA), Eversdijk (CDA), Van Erp (VVD), Van Dijk (CDA), M. P. A. van Dam (PvdA), Lauxtermann (VVD), onder-voorzitter, Veldhoen (PvdA), Van Baars (CDA), Van Noord (CDA), Van Vlijmen (CDA), voorzitter, De Pree (PvdA), Van der Vlies (SGP), Wolters (CDA), Lankhorst (PPR), Van Es (PSP), Schartman (CDA), 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), Hermesen (CDA), Borgman (CDA), Paulis (CDA), Toussaint (PvdA), Wagenaar, B. de Vries (CDA), Janmaat, Ernsting (CPN), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Spieker (PvdA), Metz (VVD), Rienks (PvdA).

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

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden allereerst weten of uit de in de memorie van antwoord (blz. 5, tweede alinea) gegeven toelichting op de aanduiding «gebouwen van openbaar nut» mag worden opgemaakt dat daaronder ook vallen gebouwen die in eigendom zijn van particulieren en geëxploiteerd worden op commerciële basis, zoals bij voorbeeld gebouwen ten behoeve van de opslag en/of scheiding van afval. Zij gingen er bij dit voorbeeld van uit, dat de overheid in het kader van het afvalstoffenbeleid belang hecht aan de totstandkoming van dergelijke voorzieningen. Het was hen opgevallen dat de gegeven opsomming zich beperkt tot gebouwen ten behoeve van niet-commerciële dienstverlening, terwijl toch ook commerciële activiteiten, zoals de genoemde milieuhygiënisch verantwoorde verwerking van afvalstoffen, kunnen vallen binnen het algemeen belang. Hierop ontvingen zij graag een reactie van de regering.

In de tweede plaats gingen deze leden nader in op de passage in de memorie van antwoord (eveneens blz. 5, tweede alinea) waarin wordt uiteengezet, dat het bouwplan voor het stichten van gebouwen van openbaar nut tot nu toe uitsluitend als onteigeningsbasis kan 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. Zij vroegen of het gericht zijn op het oprichten van woningen in de huidige situatie alleen geldt bij plannen in het belang van de volkshuisvesting of dat zulks ook een voorwaarde is bij plannen in het belang van de vernieuwing van de bebouwde kom. De gegeven toelichting is op dit punt niet geheel duidelijk te meer niet waar in de daarop volgende passage gerept wordt van bouwplannen voor het oprichten van woningen en/of een school, gymnastieklokaal en dergelijke. Deze passage maakte hen niet duidelijk in welke situaties aan twee en in welke situaties aan één voorwaarde moet zijn voldaan.

Ten slotte vroegen deze leden hoe de uiteenzetting (blz. 6, tweede alinea) moet worden opgevat waarin wordt duidelijk gemaakt dat ten opzichte van de bestaande praktijk geen sprake is van een trendbreuk. Zij wilden weten of daarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat de voorgestelde wijziging geen verruiming inhoudt, doch louter erop gericht is een einde te maken aan het toepassen van wat eerder in de memorie van antwoord «kunstgrepen» worden genoemd.

De leden van de C.D.A.-fractie constateerden dat de regering, mede naar aanleiding van door hen daaromtrent gestelde vragen in het voorlopig verslag, in de memorie van antwoord ingaat op de gebleken noodzakelijkheid van de voorgestelde verruiming van onteigening in het belang van het stichten van gebouwen van openbaar nut. Zij waren echter nog niet volledig tevredengesteld met die beantwoording. Zij wensten hun vraag daarom als volgt nader te preciseren: Hebben zich tot heden concrete problemen voorgedaan bij de stichting van gebouwen van openbaar nut als gevolg van de ontoereikendheid van de onteigeningsbasis met betrekking tot bouwplannen voor dergelijke gebouwen? Graag ontvingen zij een antwoord van de regering op deze nader gepreciseerde vraag.

De leden van de V.V.D.-fractie herhaalden dat zij bezwaren bleven houden tegen de door de regering voorgestelde uitbreiding van de onteigeningsgrondslag ten behoeve van het stichten van gebouwen van openbaar nut. Zij waren het niet eens met de regering dat hier geen sprake is van een trendbreuk.

Deze leden waren van mening dat, aangezien het hier gaat om onteigening zonder voorafgaande verklaring bij wet, hoge zorgvuldigheidgeisen gesteld moeten worden de totstandkoming van het plan, op grond waarvan

onteigend gaat worden, en dat voorts de grondslagen beperkt moeten blijven. Dat zou een bestemmingsplan kunnen zijn of, bij wijze van uitzondering, een plan in het belang van de volkshuisvesting c.q. de stadsvernieuwing. Zij verwezen in dit verband naar de uiteenzetting over de toepassing van artikel 77 van de onteigeningswet in de toelichting bij de tweede nota van wijzigingen op het wetsvoorstel Stads- en dorpsvernieuwing (13924, nr. 18) waarin onder andere aangevoerd wordt dat niet elk willekeurig doel in aanmerking komt. Ten aanzien van het doel de «uitvoering van een bestemmingsplan» werd door de regering opgemerkt, dat een dergelijk plan immers is omringd met waarborgen, niet alleen ten behoeve van de belangen van particulieren, maar ook – en vooral – met het oog op de doelmatigheid en deugdelijkheid van het plan. De uitvoering van een zodanig plan kan dan ook worden geacht ten algemene nutte te strekken.

Deze leden brachten in dit verband nogmaals hun visie onder de aandacht, dat vastlegging in of wijziging van een bestemmingsplan de voorkeur zou verdienen. Zij vonden het acceptabel, dat de onteigeningswet zoals deze thans luidt hierop een uitzondering maakt, indien het gaat om onteigening «ten behoeve van een volkshuisvestingsbelang». In titel IV van de Onteigeningswet, waarin artikel 77 is opgenomen, is de onteigening geregeld in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en van de volkshuisvesting. Van een trendbreuk is naar hun mening dan ook wel degelijk sprake, omdat met de beoogde uitbreiding afgeweken wordt van de huidige bepaling dat onteigening dient te geschieden op basis van een bestemmingsplan dan wel in het belang van de volkshuisvesting.

Onteigening in het belang van onderhoud

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden allereerst nog eens uiteenzetten waarom zij niet de opvatting van de regering delen dat het wetsvoorstel ertoe leidt dat gemeenten een reële keuze krijgen tussen het doen uitvoeren van een aanschrijving of het overgaan tot onteigening. Zij stelden dat deze keuze alleen bestaat in die gevallen waarin vooraf redelijkerwijs valt aan te nemen dat bij het doen uitvoeren van de aanschrijving ook de mogelijkheid bestaat om de kosten te verhalen op degene tot wie de aanschrijving zich richtte. In gevallen waarin vooraf vrijwel of geheel zeker is dat bij de aangeschrevene verhaal van de kosten is uitgesloten valt er naar hun oordeel weinig te kiezen, omdat de aanschrijving dan nog maar met één oogmerk plaats kan vinden, namelijk het te zijner tijd benutten van de onteigeningsmogelijkheid. Zij namen aan dat in veel gevallen verhaal van kosten vrijwel is uitgesloten, gezien de eigendomsverhoudingen binnen de stadsvernieuwingsgebieden. Deze laatste toevoeging heeft betrekking op de omstandigheid dat het doen uitvoeren van de aanschrijving al snel zal leiden tot het faillissement van de particuliere verhuurder en kostenverhaal dus een illusie is, zoals in de memorie van antwoord trouwens al wordt gesteld (blz. 7, laatste alinea). Zij concludeerden dat in deze situatie de keuze slechts bestaat uit het niets doen, hetgeen betekent dat de gemeente berust in het verzaken van de onderhoudsplicht, of het laten uitgaan van de aanschrijving met het oog op onteigening. Op deze beschouwing ontvingen zij graag een uitvoerige reactie van de regering.

Hun mening dat van een reële keuze vrijwel nooit sprake zal zijn, werd nog versterkt door de beschouwing in de memorie van antwoord over de aard van de onderhoudsgebreken. Zij doelden op de nadrukkelijke toesplitsing op aanschrijvingen met betrekking tot ernstig achterstallig onderhoud.

Zij kwamen daarop nog terug, maar wilden nu al opmerken dat de kosten verbonden aan het wegwerken van ernstig achterstallig onderhoud zo hoog kunnen oplopen dat faillissement onafwendbaar is. Zij zouden het op prijs stellen als aan de hand van een aantal berekeningen kan worden verduidelijkt welke financiële consequenties onteigening danwel het doen uitvoeren van de aanschrijving (gevolgd door faillissement van de aangeschrevene) voor de gemeenten heeft. Zij realiseerden zich dat de te geven

berekeningen afhankelijk zijn van tal van veronderstellingen, bij voorbeeld ten aanzien van de kosten verbonden aan het treffen van de voorzieningen, het al dan niet bestaan en de hoogte van een hypothecaire schuld en de aankoopprijs en marktwaarde, doch zij meenden dat de regering een serieuze poging dient te ondernemen om de praktische gevolgen te verduidelijken.

Hun mening werd ook ingegeven door de stelligheid waarmee in de memorie van antwoord bij voorbeeld wordt betoogd dat «het niet vanzelfsprekend is dat de gemeente achter het net vist» (blz. 7, laatste alinea) en «bij een aanschrijving vanwege een lichtere mate van achterstallig onderhoud het verhaal van kosten in het algemeen niet op problemen zal stuiten» (blz. 9, eerste alinea). Deze leden wilden voorts weten waarop de opvatting stoelt dat niet ondenkbaar is dat de eigenaar, geconfronteerd met de mogelijkheid van onteigening, alsnog tot uitvoering van de aanschrijving zal overgaan. (blz. 7, laatste alinea). Ook bij deze vraag waren zij benieuwd naar berekeningen op grond waarvan aannemelijk is te maken dat de eigenaar alsnog eieren voor zijn geld kiest.

De leden behorend tot de P.v.d.A.-fractie hadden kennisgenomen van de opmerking dat gemeenten in het stadsvernieuwingsfonds gelden kunnen reserveren voor aankoop dan wel onteigening van panden (blz. 8, eerste alinea). Zij konden deze opvatting niet zonder meer onderschrijven, aangezien toch nimmer een specifieke uitkering heeft bestaan op grond waarvan gemeenten aankoopacties dan wel onteigeningen konden financieren. Zij vroegen hierop een reactie van de regering. Zij wezen voorts nog op de omstandigheid dat voor de niet-rechtstreeks gemeenten de mogelijkheid om uit het stadsvernieuwingsfonds geld te putten veel geringer zijn, ook al omdat zij afhankelijk zijn van het door de provincies te voeren beleid ten aanzien van de verdeling van de provinciale fondsen. Uit een bijdrage in het blad *Renovatie en Onderhoud* (1985, nr. 11) was deze leden gebleken, dat bijvoorbeeld Zuid-Holland de zogeheten niet-rechtstreekse gemeenten zonder meer 85% van het sleutelbedrag van f 100 000 krijgen doorbetaald, hetgeen neerkomt op een te besteden bedrag van f 85 000 per jaar. Het was deze leden niet duidelijk hoe met een dergelijk budget een actief aanschrijvingsbeleid kan worden gevoerd, waarbinnen de mogelijkheid niet wordt geschuwd om uiteindelijk tot onteigening over te gaan. Voor de niet-rechtstreeks gemeenten die het sleutelbedrag niet zonder meer krijgen doorbetaald, ziet de situatie er zelfs nog somberder uit. Zij zijn immers afhankelijk van het bedrag dat de provincie beschikbaar heeft voor incidentele bijdragen, ook wel genaamd de knelpunten-pot (een pot die overigens goeddeels wordt benut in het kader van de overgangsproblematiek). Al met al betwijfelden deze leden in hoge mate het gemak waarmee in de memorie van antwoord wordt verwezen naar de middelen die in het stadsvernieuwingsfonds beschikbaar zijn.

In dit verband stelden de hier aan het woord zijnde leden nog drie aanvullende vragen. Allereerst vroegen zij of met de aanduiding «reserveren» een inbreuk wordt mogelijk gemaakt op het spaarverbod zoals dat is vastgesteld in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, met name ten behoeve van de kleine gemeenten die nauwelijks over de middelen beschikken om de geboden onteigeningsmogelijkheid daadwerkelijk te benutten, terwijl vermoedelijk een actieve grote(re) gemeente met dezelfde problemen zal kunnen kampen. In de tweede plaats vroegen zij om bij de beantwoording ook rekening te houden met de verplichting om in een gemeentelijke verdelingsverordening de stadsvernieuwingsgelden over categorieën van activiteiten c.q. sub-sectoren van beleid te verdelen, waardoor de middelen voor eventuele onteigening slechts een bescheiden deel zullen vormen van het totale bedrag dat is uitgekeerd. In de derde plaats vroegen zij hoe de verwijzing naar het reserveren en het verbod om te sparen of voor te financieren vallen te rijmen met de omstandigheid dat in de tijd gezien nauwelijks een planning valt te maken van de jaren waarin bedragen ten behoeve van onteigening daadwerkelijk zullen worden benut.

Deze leden vroegen voorts nog of informatie beschikbaar is over de gemiddelde onteigeningsvergoeding voor de gevallen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft teneinde te kunnen beoordelen welke financiële armslag gemeenten hebben, gegeven de hun toegekende middelen uit het stadsvernieuwingsfonds.

In verband met de beantwoording van de vragen van het lid De Pree (Vergaderjaar 1984-1985, Aanhangsel nr. 513) wilden de aan het woord zijnde leden een toelichting op de in antwoord 2 uitgesproken vrees dat van voorstellen om de positie van de gemeente te versterken bij de financiële afwikkeling van een aanschrijving krachtens de Woningwet «een verstorend effect wordt gevreesd op de onroerend goedmarkt». Verder herinnerden zij eraan dat in de antwoorden twee mogelijkheden worden genoemd om het gesignaleerde probleem op te lossen. Allereerst zou de gemeente aanspraak kunnen gaan maken op de subsidie, die eigenlijk bestemd is voor de eigenaar-verhuurder en in de tweede plaats zouden de kosten wegens toepassing van bestuursdwang ook op de rechtsopvolger kunnen worden verhaald. Deze leden vroegen waarom de eerste mogelijkheid een wijziging van de Woningwet vereist, terwijl toch zou kunnen worden volstaan met een aanpassing van de betreffende subsidieregeling, te weten de Regeling geldelijke steun voorzieningen aan particuliere huurwoningen 1985. Zij kwamen tot deze mening omdat gemeenten ook zonder wettelijke grondslag de mogelijkheid hebben in de betreffende verordening de reikwijdte van de subsidieregeling voor particuliere woningen van eigenaar-bewoners in te perken (bij voorbeeld naar gebied of ouderdom).

Naar aanleiding van de uiteenzetting in de memorie van antwoord (blz. 8 en 9) over artikel 25, eerste lid van de Woningwet wilden deze leden weten of informatie beschikbaar is over de aard van de voorzieningen waarop de aanschrijvingen in de praktijk betrekking blijken te hebben. Zij konden zich voorstellen dat deze gegevens bij voorbeeld zijn te putten uit de beroepsprocedures, die naar aanleiding van aanschrijvingen worden ingesteld. Zij achtten een dergelijke concretisering noodzakelijk, omdat zo nadrukkelijk een onderscheid wordt gemaakt tussen ernstig achterstallig onderhoud enerzijds en een lichtere mate van achterstallig onderhoud anderzijds. In dat verband vroegen zij ook om een nadere toelichting op het verschil tussen de thans voorgestelde criteria, waarin centraal staan de aanschrijvingen krachtens artikel 25, eerste lid, van de Woningwet en ernstig achterstallig onderhoud, en het oorspronkelijk oogmerk van de voorgenomen wetwijziging, zoals dat is terug te vinden in het regeerakkoord van het tweede kabinet-Van Agt en de regeringsverklaring, waarin centraal stond de weigering achterstallig onderhoud uit te voeren. Deze leden stelden vast dat ten opzichte van de voornemens uit november 1981 sprake is van dubbele inperking. Zij betwijfelden of het middel van de onteigening kan worden toegepast in situaties waarin sprake is van weigering tot herstel van een beperkt aantal gebreken, omdat deze zelden ernstig achterstallig onderhoud zullen opleveren. Hierop vroegen zij een duidelijke reactie. Zou daarbij ook kunnen worden ingegaan op de relatie tussen de omschrijving «ernstig achterstallig onderhoud» en «het in gevaar komen van het voortbestaan van het pand»? Zij onderstreepten het belang dat in het artikel van mr. E. W. van Gelder in «Bouwrecht» (mei 1985) wordt gehecht aan het verschaffen van een zo goed mogelijke precisering.

Deze leden waren nog niet overtuigd van de noodzaak om het criterium met betrekking tot ernstig achterstallig onderhoud nog eens in te perken tot de gevallen waarin een aanschrijving ex artikel 25, eerste lid, Woningwet bestaat. Zou kunnen worden uiteengezet welke bezwaren tegen het uitgangspunt dat onteigening mogelijk moet zijn indien een aanschrijving ex artikel 25, eerste lid, Woningwet, voorzover betrekking hebbend op noodzakelijke verbeteringen, onherroepelijk is geworden?

De aan het woord zijnde leden wensten voorts een toelichting te krijgen op de zinsnede dat in gevallen waarin de nalatige geen verhaal biedt, onteigening «uitkomst» kan bieden (blz. 9, eerste alinea). Zij meenden dat de

gemeente dan met de exploitatie van een pand wordt opgescheept, terwijl het nimmer de bedoeling is geweest om langs deze weg financiële genoegdoening te krijgen. De gemeente die een dergelijke uitkomst vreest, omdat vooraf al vast staat dat verhaal van de gemaakte kosten is uitgesloten, zal naar hun mening dus moeten besluiten te berusten in de slechte onderhoudstoestand. Zij vroegen een reactie van de regering op deze redenering. Daarbij wilden zij ook een beschouwing over de situatie waarin een complicatie optreedt, doordat een derde-belanghebbende via bij voorbeeld een AROB-procedure de gemeente tracht te dwingen c.q. heeft gedwongen een aanschrijving te laten uitgaan.

De leden behorende tot de P.v.d.A.-fractie vroegen vervolgens welke van de nulpunten in elk geval lijken te voldoen aan de toepassingscriteria die bestaan voor artikel 25 Woningwet. Dezelfde vraag stelden zij met betrekking tot de nieuwe lijst van «ernstige gebreken geen nulpunt zijnde» welke is vastgesteld bij het nieuwe stelsel van woningwaardering. Het had hen bevreemd dat op de ene plaats wordt gesproken over de «eigen toepassingscriteria van artikel 25» (blz. 11, eerste alinea) en op de andere wordt gesteld dat «de jurisprudentie met betrekking tot artikel 25 geen handvat biedt bij de invulling van het begrip achterstallig onderhoud» (blz. 12, tweede alinea). Ook hierop vroegen zij een reactie van de regering.

Deze leden vroegen verder nog of uit de opmerking dat in geval van een «lichte aanschrijving» onteigening een te zwaar middel zou kunnen zijn (blz. 15, eerste alinea) mag worden afgeleid dat zulks niet is uitgesloten.

Het moest deze leden ten slotte nog van het hart dat zij zich niet konden voorstellen dat het niet voldoen aan een aanschrijving gelegen kan zijn in «achteloosheid» van de eigenaar (blz. 14, eerste alinea) omdat deze voorafgaande aan toepassing van artikel 25 e.v. Woningwet in vrijwel alle gevallen door de gemeente van haar voornemens op de hoogte wordt gebracht, onder meer via mondelinge en schriftelijke verzoeken en aanmaningen van de dienst Bouw- en woningtoezicht.

De leden van de C.D.A.-fractie benadrukten dat onteigening in het belang van onderhoud het uiterste middel mag en moet zijn bij de opheffing van ernstig achterstallig onderhoud. In dat verband zagen zij met belangstelling uit naar het voorstel tot wijziging van de Woningwet, waarin de preferentie van de gemeente als schuldeiser bij faillissement van de eigenaar van een woning, waar aan ernstig achterstallig onderhoud onder bestuursdwang heeft plaatsgevonden, nader onderwerp van beraadslaging zal zijn.

Deze leden waren ingenomen met het feit dat, blijkens het antwoord van de regering, gelden uit het stadsvernieuwingsfonds benut kunnen worden voor minnelijke aankoop van woningen met een niet uitgevoerde aanschrijving voor ernstig achterstallig onderhoud. Zij waren benieuwd of inzicht kon worden gegeven in de mate waarin deze mogelijkheid opgenomen is in de gemeentelijke verordeningen ingevolge artikel 41 van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing.

Deze leden konden instemmen met de argumenten van de regering, dat burgemeester en wethouders bij het besluit tot het uitbrengen van een aanschrijving op grond van artikel 25 van de Woningwet niet de in de bijlagen van het Besluit Huurprijzenwet Woonruimte opgenomen lijst van nulpunten als criterium hanteren. Zij stelden overigens vast, dat de toepassingscriteria voor het uitbrengen van een dergelijke aanschrijving niet exact omschreven zijn en vroegen zich daarom af of het niet wenselijk zou zijn een dergelijke exacte omschrijving van het begrip «ernstig achterstallig onderhoud» vast te stellen. Als basis voor zo'n omschrijving zou wellicht de verhouding tussen herstellkosten en de prijs van vergelijkbare nieuwbouw kunnen dienen.

Deze leden vroegen zich tenslotte af of de mogelijkheid bestaat dat een aanschrijving op grond van artikel 25 van de Woningwet, die betrekking heeft op een lichtere mate van achterstallig onderhoud, toch aanleiding kan zijn voor onteigening in het belang van de volkshuisvesting. Zo ja, onder welke omstandigheden dient dan volgens de regering van deze mogelijkheid gebruik te worden gemaakt?

De leden van de V.V.D.-fractie verklaarden dat er bij hen, ondanks het feit dat zij in het voorlopig verslag kenbaar hadden gemaakt zich te kunnen vinden in de gedachte dat «ernstig achterstallig onderhoud» een titel zou kunnen zijn om tot onteigening over te gaan, bezwaren waren gerezen naar aanleiding van de beantwoording van hun vragen in de memorie van antwoord.

Het kwam hun onwenselijk voor, dat in geval van onteigening volstaan zou moeten worden met een dergelijk onduidelijk criterium, te meer daar was gebleken dat op basis van de jurisprudentie geen duidelijke invulling van dit begrip kon worden gegeven. Gezien het feit, dat de voorgestelde redactie uit een oogpunt van deregulering en rechtszekerheid niet de voorkeur verdient, verzochten zij de regering dit criterium te heroverwegen en voorstellen te doen aangaande een titel waarvan de inhoud meer objectief is. Het argument, dat in de wetgeving meerdere malen noodzakelijkerwijze moet worden volstaan met een bepaalde omschrijving van een begrip omdat een objectieve inhoud niet mogelijk is (blz. 12, tweede alinea) sneed naar hun mening geen hout.

Vanuit de rechterlijke macht was toch al reeds kritiek gekomen op de wetgevende macht, die met haar wetgeving de rechtelijke macht te vaak voor grote praktijkproblemen plaatst.

Bovendien zouden deze leden een nadere toelichting willen hebben op het feit dat het criterium in dit wetsvoorstel «ernstig achterstallig onderhoud» afwijkt van de situaties op grond waarvan burgemeester en wethouders ingevolge artikel 25 van de Woningwet tot aanschrijving kunnen overgaan.

Procedurele wijzigingen

De leden van de PvdA-fractie hadden kennis genomen van de opmerking dat de behandeling op provinciaal niveau per provincie «van zeer uiteenlopende aard» is (blz. 17, derde alinea). Zij vroegen de regering hierop een toelichting te geven. Zij konden het argument wel billijken dat rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een doorslaggevende rol dienden te spelen, doch zij wilden erop wijzen dat beter moet worden zichtbaar gemaakt hoe de afweging heeft plaatsgevonden tussen die belangen en het belang van de beleidsvrijheid voor de lagere overheden, in casu de provincies.

Ook voor wat betreft de verwijzing naar een hoorplicht in vergelijkbare situaties ontvingen zij graag een toelichting. Daarbij stelden zij het op prijs als de regering zou willen ingaan op elk van de argumenten uit het door hen in het vorige hoofdstuk van dit verslag genoemde artikel in Bouwrecht van mr. E. W. van Gelder op grond waarvan wordt geconcludeerd dat geen behoefte bestaat aan de voorgestelde artikelen 84, derde lid en 86, derde lid, waarin het recht van bezwaar voor belanghebbenden bij de Kroon en het bieden van de gelegenheid om gehoord te worden zijn geregeld.

Ten aanzien van hun in het voorlopig verslag gestelde vragen over de rangorde van de in artikel 77, tweede lid, genoemde plannen, merkten deze leden ter verduidelijking op dat nog onvoldoende is toegelicht waarom niet voor het belangrijkste en meest omvattende plan (om de bewoordingen van de memorie van antwoord te gebruiken blz. 18, vierde alinea) de meest zware procedure en voor de andere plannen een lichtere wordt gehanteerd.

Deze leden deelden tenslotte de opvatting van de regering dat het niet zo'n gelukkige zaak is als gemeentebesturen via de AROB-rechter hun recht moeten gaan zoeken tegenover de provincie (blz. 19, laatste alinea).

Overige vragen en opmerkingen

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden weten of wordt overwogen met voorstellen te komen om onteigening in het belang van verbetering van de woningvoorraad mogelijk te maken.

Verder wilden deze leden graag een reactie op de suggestie die het meergenoemde artikel in Bouwrecht van mei 1985 is gedaan om, met het aanbrengen van de nodige waarborgen, de mogelijkheid om tot onteigening

te komen los te koppelen van het onherroepelijk zijn geworden van de aanschrijving. Het leek hen zinvol de voordelen van een dergelijke loskoppeling te onderstrepen voor de gevallen waarin vooraf zeker is dat kostenverhaal zal zijn uitgesloten en de eigenaar bovendien niet bereid is tot verkoop over te gaan.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af hoe gedetailleerd een bouwplan in het belang van de volkshuisvesting of van de stichting van gebouwen van openbaar nut dient te zijn om te kunnen dienen als grondslag voor onteigening.

Het lid van de G.P.V.-fractie wilde nog terug komen op de planologische toetsing van een bouwplanonteyening. Moeilijkheden doen zich hierbij niet voor als het bouwplan in overeenstemming is met een geldend bestemmingsplan, wel als wegens afwijking van het bestemmingsplan de procedure van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en artikel 50, achtste lid van de Woningwet moet worden toegepast. In dat geval komt het voor dat de provincie zich op het standpunt stelt dat een bouwplanonteyeningsprocedure pas kan worden gestart als de planologische merites in het kader van een procedure ex artikel 19 zijn beoordeeld. Anderzijds kan de procedure ex artikel 19 pas worden gestart als het ontwerp-bestemmingsplan aan de provinciale planologische commissie is voorgelegd en – in geval van woningbouw – de nodige contingenten zijn verkregen. Daarbij komt dan nog dat een contingent pas wordt toegekend als vaststaat dat het bouwplan kan worden gerealiseerd.

Dit lid meende dat deze hem in de praktijk gebleken gang van zaken ontmoedigend werkt om gebruik te maken van de mogelijkheid van bouwplanonteyening. Hij vroeg of een dergelijke gang van zaken ook in de toekomst nog kan voorkomen en zo ja, of de bewindslieden dit nodig en juist achten. Licht het niet voor de hand, dat bij het afgeven van een verklaring van geen bezwaar ex artikel 77 Onteyeningswet impliciet een oordeel gegeven wordt over de planologische aspecten van het bouwplan? Is het niet gewenst en mogelijk de procedures ex artikel 19 en ex artikel 77 zo op elkaar af te stemmen, dat een gecombineerde verklaring van geen bezwaar wordt afgegeven dan wel gelijktijdig beide verklaringen van geen bezwaar? Zal dit een vlotte procedure niet bevorderen? Zal het ook voor belanghebbenden niet duidelijk zijn als wij weten één keer met al hun bezwaren te kunnen komen?

Artikelen

Artikel I, onderdeel A (wijziging van artikel 77)

De leden van de P.v.d.A.-fractie herhaalden hun opvatting dat «het belang van onderhoud» een weinig zeggend criterium is, aangezien onderhoud als zodanig geen belang is en het nergens belang bij heeft. Met andere woorden, zij vonden dat toch naar een andere omschrijving zou moeten worden gezocht, waarin beter tot uitdrukking wordt gebracht dat het erom gaat het belang te dienen van het handhaven van een woningvoorraad van voldoende kwaliteit. Zij konden niet inzien welk bezwaar zou zijn verbonden aan een toespitsing van deze omschrijving op het doel van de onteyeningsgrond. Naar aanleiding van de reactie van de bewindslieden dat zij de samenhang miskennen tussen het belang van onderhoud en het concrete werk waartoe wordt onteyend, wilden zij opmerken dat uit de tekst van het voorgestelde artikel 77 een dergelijke samenhang niet valt op te maken. In die tekst, zo stelden zij, gaat het om een samenhang tussen het belang van onderhoud en een van de drie genoemde plannen, met andere woorden het gaat om «een plan in het belang van het onderhoud».

De leden wilden voorts, aansluitend bij een opmerking uit het meerge-noemde artikel in Bouwrecht, weten of mag worden geconcludeerd dat de

omschrijving «in het belang van de vernieuwing van de bebouwde kom» op zichzelf al een verruiming is van de mogelijkheid van bouwplanont-eigening, aangezien daaronder bij voorbeeld de bouw van een school binnen de rooilijnen is te brengen, terwijl dat nu nog alleen mogelijk is als het bouwplan gepaard ging met reconstructie (dat wil zeggen wijziging van het stratenpatroon e.d.).

Artikel III

Het was de leden van de V.V.D.-fractie niet recht duidelijk, wat het directe verband is tussen dit wetsvoorstel enerzijds en de wijzigingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet anderzijds. Gaarne zagen zij een nadere toelichting van de regering hierop tegemoet.

De voorzitter van de commissie,
Van Vlijmen

De griffier van de commissie,
Elkerbout