

Vergaderjaar 1985–1986

18 784

Wijziging van de Ontheffingswet

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 9 mei 1986

Gaarne zeggen de ondergetekenden de vaste commissie voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening dank voor het uitbrengen van haar eindverslag. De ondergetekenden hebben met voldoening kennis genomen van de mededeling van de commissie dat zij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid acht als de regering op de in het eindverslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen zal hebben geantwoord.

Inleiding

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en van het C.D.A. hadden met belangstelling kennis genomen van de beantwoording door de regering van de in het voorlopig verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. De leden van de laatstgenoemde fractie gaven daarbij te kennen, dat de regering op verschillende van de door hen naar voren gebrachte vragen en opmerkingen bevredigend heeft geantwoord. De leden van de V.V.D.-fractie spraken hun waardering uit voor het uitvoerige karakter van de memorie van antwoord. De leden van deze fracties en het lid van de fractie van het G.P.V. gaven te kennen, behoefte te hebben op een aantal onderwerpen nader in te gaan.

De ondergetekenden zijn de leden van deze fracties erkentelijk voor de getoonde belangstelling en waardering. In de nota is per rubriek op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen ingegaan.

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

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden weten of uit de in de memorie van antwoord gegeven toelichting op de aanduiding «gebouwen van openbaar nut» mag worden opgemaakt dat daar ook onder vallen gebouwen die in eigendom zijn van particulieren en worden geëxploiteerd op commerciële basis, zoals bijvoorbeeld gebouwen ten behoeve van de opslag en/of scheiding van afval. Zij gingen er van uit, dat de overheid in het kader van het afvalstoffenbeleid hecht aan de totstandkoming van dergelijke

voorzieningen. Het was deze leden opgevallen dat de gegeven opsomming zich beperkt tot gebouwen ten behoeve van niet-commerciële dienstverlening, terwijl toch ook commerciële activiteiten, zoals die, in verband met genoemde milieuhygiënisch verantwoorde verwerking van afvalstoffen, kunnen vallen binnen het algemeen belang.

De ondergetekenden zijn van mening dat hier sprake is van begripsverwarring. Het begrip «openbaar nut» in de zinsnede «gebouwen van openbaar nut» is niet gelijk aan het veel ruimere begrip «algemeen belang», zoals aangehaald in artikel 14 van de Grondwet. Daarin wordt gesteld, dat onteigening slechts kan plaatsvinden in het algemeen belang. Dit algemeen belang wordt nader uitgewerkt in de bijzondere Titels van de onteigeningswet.

Titel IV spreekt van «in het belang van de volkshuisvesting en de ruimtelijke ontwikkeling». In de memorie van antwoord is het begrip gebouwen van openbaar nut dan ook bewust beperkt tot gebouwen ten behoeve van in het algemeen niet-commerciële dienstverlening. Gebouwen derhalve die in relatie staan met de volkshuisvesting. Gelet hierop zal onteigening ter uitvoering van een bouwplan dat voorziet in de door deze leden bedoelde activiteiten in principe niet op basis van Titel IV kunnen plaatsvinden. De ondergetekenden wijzen bovendien in dit verband op de bijzondere Titel IIb, waarin onder meer de onteigening ten behoeve van de verwijdering van afvalstoffen is geregeld.

De leden van de fracties van de P.v.d.A., van het C.D.A. en van de V.V.D. vroegen een nadere toelichting op de mogelijkheid van onteigening ten behoeve van de stichting van gebouwen van openbaar nut. Zo vroegen eerstgenoemde leden onder meer 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. Voorts vroegen zij een nadere toelichting op de uiteenzetting dat geen sprake is van een trendbreuk en of de voorgestelde wijziging nu betrekking heeft op een verruiming of is gericht op het voorkomen van kunstgrepen. Volgens de leden van de fractie van de V.V.D. is er wel degelijk sprake van een trendbreuk, omdat met de beoogde uitbreiding wordt afgeweken van de huidige bepaling dat onteigening dient te geschieden op basis van een bestemmingsplan dan wel in het belang van de volkshuisvesting. De leden van de fractie van het C.D.A. wilden weten of zich tot op heden concrete problemen hebben voorgedaan als gevolg van de ontoereikendheid van de huidige onteigeningsbasis met betrekking tot bouwplannen voor gebouwen van openbaar nut.

In antwoord op de diverse vragen van de leden van deze fracties merken de ondergetekenden op dat, zoals in de memorie van toelichting ook verwoord, het doel van de onderhavige onteigeningsmogelijkheid is het voorkomen van kunstgrepen.

Onteigening ten behoeve van de uitvoering van een bouwplan voor het stichten van gebouwen van openbaar nut is thans mogelijk

- a. indien de uitvoering daarvan mede plaats vindt in het belang van de vernieuwing van een – gedeelte van een – bebouwde kom of
- b. indien de uitvoering daarvan mede plaatsvindt in het belang van de volkshuisvesting.

In het geval, als bedoeld onder a, is het niet noodzakelijk dat het bouwplan een onderdeel vormt van een groter bouwplan gericht op het oprichten van woningen. In het geval, als bedoeld onder b, is dit juist wel noodzakelijk wil er sprake zijn van volkshuisvestingsbelang. In de gegeven toelichting terzake in de memorie van antwoord was getracht dit aan te geven met de zinsnede «woningen *en/of* school».

In het belang van de vernieuwing van de bebouwde kom moet dan ook worden opgevat als «in het belang van de stads- en dorpsvernieuwing» van de bebouwde kom en moet dus gezien worden in het grotere verband van het te vernieuwen gebied. Doet zich daarin een bouwplanonteygening voor, die dat belang beoogt te dienen, dan is een zodanig bouwplan in het belang van de vernieuwing van de bebouwde kom (zijnde in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling, zoals genoemd in Titel IV van de onteigeningswet). Doet zich een bouwplanonteygening voor in een gebied, dat geen deel uitmaakt van de stads- en dorpsvernieuwing van de bebouwde kom, dan is een zodanig bouwplan in het belang van de volkshuisvesting indien het bouwplan mede het oprichten van woningen beoogt. In dergelijke situaties hebben zich dan ook in het verleden concrete problemen voorgedaan. Gemeenten voegden in het geval van een bouwplan, dat voorziet in het oprichten van gebouwen van openbaar nut en niet is gelegen in een gebied, dat deel uitmaakt van de stads- en dorpsvernieuwing van de bebouwde kom, een aantal woningen aan het bouwplan toe ten einde een onteigeningsgrondslag te verkrijgen i.c. in het belang van de volkshuisvesting. Dit is de zogenaamde kunstgreep. De verruiming van de onteigeningsgrondslag in artikel 77, eerste lid, onder 2°, onderdeel a, van de onteigeningswet komt dan ook in feite neer op onteigening zonder kunstgrepen. Blijkens het standpunt van de leden van de V.V.D.-fractie behoeft de tekst van de wet verduidelijking. Door middel van de bij deze nota gevoegde nota van wijziging is in het wetsvoorstel de tekst van artikel 77, eerste lid, onder 2°, onderdeel a, zodanig aangepast dat een bouwplan voor het oprichten van gebouwen van openbaar nut niet op zichzelf staat maar slechts mogelijk is, indien de uitvoering daarvan plaatsvindt in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling.

De ondergetekenden verwachten met vorenstaande uiteenzetting en de gewijzigde tekst van het wetsvoorstel deze leden ervan te hebben overtuigd, dat bouwplanonteygening voor het oprichten van gebouwen van openbaar nut valt binnen de tot Titel IV van de onteigeningswet behorende onteigeningsgrondslagen.

Onteigening in het belang van onderhoud

De leden van de P.v.d.A.-fractie gaven te kennen, niet de opvatting van de regering te delen omtrent de keuze die de gemeenten krijgen tussen het doen uitvoeren van een aanschrijving of het overgaan tot onteigening. Zij stelden dat in gevallen waarin kostenverhaal vrijwel of geheel zeker is uitgesloten, er geen sprake is van een reële keuze. In deze situatie zou de keuze voor de gemeente slechts bestaan uit niets doen, of het laten uitgaan van een aanschrijving met het oog op onteigening.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van deze fractie willen de ondergetekenden hun zienswijze omtrent aanschrijving en onteigening nog eens uiteenzetten. Onteygening is een uiterste middel. Om die reden wordt door de Kroon het onteigeningsbesluit van de gemeenteraad nauwkeurig onderzocht alvorens tot goedkeuring wordt overgegaan. Daarbij hanteert de Kroon vier beoordelingsmaatstaven. Een van deze maatstaven is of de voorgestelde onteigening noodzakelijk is. Dat wil zeggen dat de grond niet langs de weg van minnelijke aankoop te verwerven is, en zonder verwerving de doeleinden van het gemeentelijk beleid niet kunnen worden bereikt. Wat dat laatste betreft dient derhalve te worden onderzocht of de eigenaar niet zelf het bouwplan wil uitvoeren.

Het middel dat daartoe ingeval van ernstig achterstallig onderhoud het meest voor de hand ligt, is een aanschrijving op grond van artikel 25 van de Woningwet. Het achterstallige onderhoud wordt in kaart gebracht, de eigenaar wordt in staat gesteld het zelf op te heffen en deze procedure is met voldoende waarborgen omgeven. Volledigheidshalve verwijzen de ondergetekenden nog naar hetgeen op blz. 7 van de memorie van

toelichting is vermeld met betrekking tot de relatie Woningwet-onteigeningswet. Vorenstaande uiteenzetting maakt duidelijk dat ook indien een gemeente de mogelijkheid van kostenverhaal gering of niet aanwezig acht, het uitbrengen van een aanschrijving niet slechts een formaliteit is die moet zijn vervuld om vervolgens tot onteigening te kunnen overgaan. Deze leden bleven van mening dat in gevallen waarin kostenverhaal vrijwel of geheel zeker is uitgesloten, er van een reële keuze geen sprake is. De ondergetekenden merken op dat dat ook niet de opzet van het onderhavige wetsvoorstel is. In de huidige situatie betekent de onmogelijkheid van kostenverhaal dat de gemeente een aanschrijving niet uitbrengt, dan wel eenmaal uitgebracht, niet zal uitvoeren. Voor zover de gemeente daartoe wel overgaat, is er een gereede kans dat zij wat betreft het kostenverhaal achter het net vist. Het onderhavige wetsvoorstel biedt in een dergelijke situatie aan de gemeente een betere mogelijkheid om aan het belang van het handhaven van een woningvoorraad van voldoende kwaliteit gestalte te kunnen geven.

Hierbij moet de gemeente uit de diverse mogelijkheden een keuze maken, waarbij elke keuze uiteraard haar eigen consequenties met zich brengt.

Voorts wezen deze leden op het feit dat de kosten verbonden aan het wegwerken van ernstig achterstallig onderhoud, zo hoog kunnen oplopen dat faillissement onafwendbaar is. Zij verlangden van de regering een serieuze poging om de financiële consequenties van onteigening dan wel het doen uitvoeren van de aanschrijving (gevolgd door faillissement van de aangeschrevene) te verduidelijken.

Met het oog op de praktische gevolgen van de keuze tussen het doen uitvoeren van een aanschrijving dan wel onteigenen wilden zij ook een toelichting op een aantal in dit verband in de memorie van antwoord gemaakte opmerkingen.

De ondergetekenden zijn van mening dat het in kaart brengen van de financiële consequenties van onteigening dan wel het doen uitvoeren van de aanschrijving (gevolgd door faillissement van de aangeschrevene) niet doenlijk is. Met de leden van deze fractie zijn wij van mening dat berekeningen afhankelijk zijn van tal van veronderstellingen.

Uitgaande van veronderstellingen als de aanwezigheid van een hypothecaire schuld, faillissement van de aangeschrevene, en dergelijke, is het mogelijk de gevolgen en mogelijke gevolgen te schetsen en zo nodig te voorzien van voorbeelden en getallen.

Een algemene richtlijn is te dezen niet te geven. Slechts indien zich feitelijk, in een concreet geval, een situatie van ernstig achterstallig onderhoud voordoet, ligt het voor de hand dat de betreffende gemeente de financiële consequenties van de diverse mogelijkheden op een rij zal zetten en vervolgens beslist welke mogelijkheid zij in het concrete geval het beste kan toepassen. Met opmerkingen als «het niet vanzelfsprekend is dat de gemeente achter het net vist» en «bij een aanschrijving vanwege een lichtere mate van achterstallig onderhoud het verhaal van kosten in het algemeen niet op problemen zal stuiten» hebben de ondergetekenden slechts willen aangeven dat het van de concrete situatie afhangt welke mogelijkheden en gevolgen zich voordoen. Met de hierboven aangehaalde tweede opmerking hebben de ondergetekenden willen aanduiden dat eventuele problemen van kostenverhaal bij niet ernstig achterstallig onderhoud de toepassing van het middel van onteigening als uiterste middel niet rechtvaardigen. Dat een eigenaar zich bij de dreiging van onteigening alsnog bedenkt, kan bij voorbeeld gelegen zijn in de wens, zijn pand toch te behouden. Het gaat dan om motieven van persoonlijke en zakelijke aard. Ook hiervoor geldt dat algemene berekeningen a priori, gedaan op grond van veronderstellingen, niet erg zinvol zijn.

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden de opvattingen in de memorie van antwoord, dat gemeenten in het stadsvernieuwingsfonds gelden kunnen reserveren voor aankoop dan wel onteigening van panden niet zonder meer onderschrijven, omdat toch nimmer een specifieke uitkering heeft bestaan op grond waarvan gemeenten aankoopacties dan wel onteigeningen konden financieren.

De eerste ondergetekende brengt deze leden in herinnering dat het Besluit bijdragen reconstructie-saneringsplannen (Stb. 1969, 87) was gebaseerd op het voormalige artikel 32 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze zgn. 80%-regeling, die met ingang van de inwerkingtreding van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing is vervallen en waarvan de middelen in het stadsvernieuwingsfonds zijn opgenomen, voorzag (mede) in het beschikbaarstellen van middelen ten behoeve van aankoop of onteigening. Hetzelfde geldt voor de Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977 (Stcrt. 119), de zgn. interim-saldoregeling, waarvan de gelden vanaf 1 januari 1985 eveneens in de doeluitkering stadsvernieuwing zijn opgegaan.

Deze leden wezen voorts op de omstandigheden, dat voor de niet-rechtstreekse gemeenten de mogelijkheden 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. Zij noemden daarbij als voorbeeld de provincie Zuid-Holland.

Het feit, dat de niet-rechtstreekse gemeenten afhankelijk zijn van de provincie, betekent nog niet, dat hun mogelijkheden om uit het stadsvernieuwingsfonds te putten relatief geringer zijn dan die van de rechtstreekse gemeenten.

Afhankelijk van de wijze, waarop een provincie de verdeling over de niet-rechtstreekse gemeenten heeft geregeld, is het denkbaar, dat door een bepaalde provinciale prioriteitstelling deze groep gemeenten voor de hier aan de orde zijnde activiteiten naar verhouding juist meer middelen ter beschikking zou krijgen. In de provincies die het overgrote deel van de fondsmiddelen direct «versleutelen» over de gemeenten, doet dit probleem zich in het geheel niet voor, omdat daar deze gemeenten hun eigen prioriteiten kunnen bepalen. Overigens houdt de verdeelmethode van de provincie Zuid-Holland, anders dan de hier aan het woord zijnde leden stellen, in, dat 85% van het totale bedrag direct wordt «versleuteld». De resterende 15% wordt voor knelpunten en incidentele activiteiten gereserveerd. Deze regeling geldt voor alle Zuidhollandse gemeenten, die per jaar een bedrag van ten minste f 100 000 ontvangen. De gemeenten, die onder dit bedrag blijven, moeten voor hun activiteiten telkens een aanvraag bij de provincie indienen.

Vervolgens stelden genoemde leden nog drie aanvullende vragen. Allereerst vroegen zij of met de aanduiding «reserveren» een inbreuk mogelijk wordt gemaakt op het spaarverbod, zoals dat is neergelegd in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing.

De term «reserveren» moet in dit verband worden begrepen als «bestemmen». Daarmede is niet gezegd, dat sparen voor de hierbedoelde activiteit niet mogelijk zou zijn. Ingevolge artikel 40 van die wet moeten de uit de jaarlijkse bijdragen ontvangen gelden in beginsel in het jaar van ontvangst worden besteed. Er is evenwel een spaarregeling mogelijk, die nader is uitgewerkt in het Besluit op de stads- en dorpsvernieuwing, en die er op neerkomt, dat gedurende vier jaren achtereenvolgend het volle bedrag gespaard mag worden.

De gemeenten die niet rechtstreeks van het Rijk een uitkering voor stadsvernieuwing krijgen, kunnen afhankelijk van de inhoud van de

provinciale verdeelverordening eveneens sparen en/of een beroep doen op de gelden die de provincies voor knelpunten reserveren. De eerste ondergetekende meent hiermee tevens de derde aanvullende vraag van deze leden te hebben beantwoord, omdat die vraag eveneens berust op de veronderstelling dat er zonder meer een spaarverbod zou bestaan ten aanzien van stadsvernieuwingsgelden. De tweede vraag betreft de zogenaamde gemeentelijke verdeelverordening, ingevolge welke de stadsvernieuwingsgelden over categorieën van activiteiten c.q. sub-sectoren van activiteiten van beleid verdeeld moeten worden. In artikel 41 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing is de verplichting opgenomen voor de gemeenten een zogenaamde verdeelverordening op te stellen. Hoe de verdeling van de beschikbare gelden over een jaar is, is een gemeentelijke aangelegenheid. Het kan zijn, dat bepaalde categorieën van activiteiten daarbij een hoge prioriteit krijgen, terwijl andere op nul gesteld worden. Met andere woorden, de gemeente zelf zal moeten bepalen bij haar jaarlijkse prioriteitsstelling of aan het opheffen van ernstig achterstallig onderhoud een hoge of lage prioriteit wordt gegeven en welk bedrag zij daarvoor per jaar beschikbaar wil stellen.

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

Bouwplanonteygening voor het opheffen van ernstig achterstallig onderhoud maakt onderdeel uit van het onderhavige wetsvoorstel en heeft derhalve nog niet plaatsgevonden. Informatie over de gemiddelde vergoeding, voortvloeiende uit deze vorm van onteigening, is dan ook nog niet beschikbaar. Wel valt te verwachten dat voor panden in stadsvernieuwingsgebieden, waaraan ernstig achterstallig onderhoud is geconstateerd, dat ondanks aanschrijvingen niet wordt verholpen, in de regel geen hoge onteigeningsvergoedingen zal worden bepaald.

Wat betreft de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie of inzicht kon worden gegeven in de mate waarin in de gemeentelijke verdeelverordeningen rekening is gehouden met het bestemmen van gelden voor minnelijke aankoop van woningen met een niet uitgevoerde omschrijving voor ernstig achterstallig onderhoud merken de ondergetekenden het volgende op.

In de gemeentelijke verordening, bedoeld in artikel 41, eerste lid, van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing wordt de steun geregeld aan derden voor door hen zelf te verrichten activiteiten in het belang van de stadsvernieuwing. Deze verordening is derhalve niet bedoeld voor het reserveren van gelden voor minnelijke aankopen van woningen met een niet uitgevoerde aanschrijving voor ernstig achterstallig onderhoud. Er kan overigens geen inzicht worden gegeven in de mate, waarin gemeenten de mogelijkheden van het stadsvernieuwingsfonds voor deze minnelijke aankopen benutten. De rapportage over het gebruik van de fondsgelden, die de gemeenten op grond van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing jaarlijks samen met een behoefteaming, moeten opstellen, bevat wel een post «verwervingskosten woningen», maar deze post is slechts onderverdeeld in de categorieën verwerving voor sloop en verwerving voor verbetering. In welke mate de laatste categorie bestaat uit het aankopen van woningen met een niet uitgevoerde aanschrijving voor ernstig achterstallig onderhoud, is niet bekend.

Met betrekking tot de door de leden van de P.v.d.A.-fractie gewenste toelichting op de in antwoord 2 op de vragen van het lid De Pree (Vergaderjaar 1984-1985, Aanhangsel nr. 513) 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-goed-markt», merken de ondergetekenden het volgende op.

Het verstorende effect waarop bedoeld is, dat, indien de kosten bij toepassing van bestuursdwang gemaakt, bij voorrang zouden kunnen worden verhaald boven de vordering van een hypothecaire crediteur, dit zal betekenen dat de bereidheid tot het verstrekken van hypothecaire leningen ten behoeve van het kopen van bestaande woningen afneemt. Dit nu achten de ondergetekenden in het kader van de bevordering van het eigen-woningbezit een ongewenste ontwikkeling, die naar hun oordeel het algemeen volkshuisvestingsbelang schaadt.

De leden van deze fractie herinnerden er voorts aan dat in de antwoorden op bedoelde vragen van het lid De Pree twee mogelijkheden zijn genoemd om het probleem van het kostenverhaal na toepassing van bestuursdwang op te lossen, te weten dat de gemeente aanspraak kan gaan maken op de subsidie, die eigenlijk is bestemd voor de eigenaar-verhuurder en dat bedoelde kosten ook op de rechtsopvolger kunnen worden verhaald. Deze leden merkten ten aanzien van eerstgenoemde mogelijkheid op, dat daarvoor toch zou kunnen worden volstaan met een aanpassing van de Regeling geldelijke steun voorzieningen aan particuliere huurwoningen 1985.

Ten aanzien van deze regeling, die de geldelijke steun van het rijk aan de gemeenten ten behoeve van het treffen van voorzieningen aan particuliere huurwoningen betreft, merken de ondergetekenden op, dat deze regeling reeds in die mogelijkheid voorziet. Immers in artikel 6, eerste lid, is bepaald dat de geldelijke steun van het rijk aan de gemeente pas wordt verstrekt, nadat de gemeente aan de eigenaar subsidie heeft verstrekt. Het tweede lid, onder a, van dat artikel, maakt hierop evenwel een uitzondering voor huurwoningen, waaraan van gemeentewege voorzieningen zijn getroffen. Dit betekent dat, indien bij voorbeeld een aanschrijving als bedoeld in artikel 25 van de Woningwet, met bestuursdwang ten uitvoer is gebracht, de geldelijke steun aan de gemeente kan worden verleend.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden voorts weten of er informatie beschikbaar is over de aard van de voorzieningen waarop aanschrijvingen in de praktijk betrekking hebben. Een concretisering door middel van gegevens uit beroepsprocedures achtten zij noodzakelijk vanwege het zo nadrukkelijk gemaakte onderscheid tussen ernstig achterstallig onderhoud enerzijds en een lichtere mate van achterstallig onderhoud anderzijds. In dit verband wilden zij ook een nadere toelichting over het verschil tussen de thans voorgestelde criteria, waarin de aanschrijving en ernstig achterstallig onderhoud centraal staan en het oorspronkelijke oogmerk, verwoord in het regeerakkoord van het tweede kabinet-van Agt en de regeringsverklaring, waarin centraal stond de weigering, achterstallig onderhoud uit te voeren.

Ten opzichte van de voornemens uit november 1981 was er volgens hen sprake van een dubbele inperking. Zij betwijfelden of onteigening kan plaatsvinden in situaties waarin sprake is van weigering tot herstel van een beperkt aantal gebreken, omdat deze zelden ernstig achterstallig onderhoud zullen opleveren. Met het oog hierop wilden zij dat nader wordt ingegaan op de relatie tussen de omschrijving «ernstig achterstallig onderhoud» en «het in gevaar komen van het voortbestaan van het pand». Zij gaven te kennen te hechten aan een zo goed mogelijke precisering van het begrip «ernstig achterstallig onderhoud».

Met betrekking tot dit begrip vroegen de leden van de fractie van het C.D.A. zich af, of het niet wenselijk zou zijn de toepassingscriteria

daarvan exact te omschrijven. Als basis van zo'n omschrijving zou wellicht de verhouding tussen herstelkosten en de prijs van vergelijkbare nieuwbouw kunnen dienen. Ook de leden van de fractie van de V.V.D. vroegen vanuit een oogpunt van deregulering en rechtszekerheid het criterium ernstig achterstallig onderhoud te heroverwegen en voorstellen te doen aangaande een titel waarvan de inhoud meer objectief is. Het argument dat moet worden volstaan met een bepaalde omschrijving van een begrip omdat een objectieve inhoud niet mogelijk is, sneed naar hun mening geen hout. Voorts wezen zij op kritiek van de rechterlijke macht op de wetgevende macht, die met haar wetgeving de rechterlijke macht te vaak voor grote praktijkproblemen plaatst.

Uit beroepsprocedures die zijn gevoerd naar aanleiding van aanschrijvingen op grond van artikel 25 Woningwet kan informatie worden ontleend over de aard van de voorzieningen waarop deze aanschrijvingen betrekking hebben. Bij voorbeeld een aanschrijving tot rechtstreekse aansluiting – zonder septic-tank – op de openbare riolering; herstel of vernieuwing van de fundering; treffen van voorzieningen met betrekking tot brandveiligheid; bestrijding ongedierte, enz. De aard van de voorzieningen als zodanig, waartoe is aangeschreven, levert echter nog niet zonder meer criteria op voor het maken van een onderscheid tussen ernstig dan wel een lichtere mate van achterstallig onderhoud. Slechts het concrete geval waarop de aanschrijving betrekking heeft, kan uitsluitel bieden of er sprake is van ernstig achterstallig onderhoud. Zo kan een aanschrijving tot herstel of vernieuwing van de fundering van dien aard zijn, dat zonder opheffing van de gebreken waartoe is aangeschreven, het voortbestaan van het pand in gevaar komt. In een dergelijk geval zal er veelal sprake zijn van ernstig achterstallig onderhoud.

Wat de door deze leden ter sprake gebrachte dubbele inperking betreft, merken de ondergetekenden op dat in het toen geldende regeerakkoord een voornemen tot wetswijziging in algemene bewoordingen is geformuleerd. Dit voornemen is in het onderhavige wetsvoorstel onder verantwoordelijkheid van een ander kabinet geconcretiseerd. Uit de bewoordingen van dit voornemen kan ons inziens ook niet de conclusie worden getrokken dat bij elke mate van achterstallig onderhoud onteigening mogelijk zou moeten zijn. Bij voorkeur in de tekst van de wet zal een afbakening moeten worden verkregen in welke situatie onteigening mogelijk moet zijn.

De ondergetekenden zijn van mening dat deze tekst ten opzichte van de tekst van het toenmalige regeerakkoord geen (dubbele) inperking inhoudt. In de omschrijving ernstig achterstallig onderhoud is tot uitdrukking gebracht dat onteigening als een gedwongen wijze van eigendomsontneming een uiterste middel is en dat derhalve slechts gevallen waarin sprake is van ernstig achterstallig onderhoud daarvoor in aanmerking komen. Wat betreft het vereiste van het uitbrengen van een aanschrijving verwijzen de ondergetekenden naar de eerder in deze nota gegeven uiteenzetting terzake.

De ondergetekenden onderschrijven het belang van een zo goed mogelijke precisering van het begrip achterstallig onderhoud. Zoals in de memorie van antwoord (blz. 12) reeds is betoogd, is dit begrip niet ten volle te objectiveren. Wel kunnen enige indicaties worden gegeven die kunnen dienen tot het verschaffen van duidelijkheid bij de beoordeling of in een concreet geval sprake is van ernstig achterstallig onderhoud. Zoals hiervoor is aangegeven met het voorbeeld over herstel of vernieuwing van de fundering zal de aard van de voorziening waartoe is aangeschreven duidelijk maken van welke mate van achterstallig onderhoud sprake is. Daarbij kan de omstandigheid dat het opheffen van het achterstallige onderhoud geen uitstel gedooft, mede een indicatie zijn dat er sprake is van ernstig achterstallig onderhoud.

Voor zover zich een situatie voordoet waarin sprake is van een beperkt aantal gebreken wordt opgemerkt dat in beginsel de aard en niet het aantal van de geconstateerde gebreken duidelijk maakt of er sprake is van ernstig achterstallig onderhoud. Wel is het voorstelbaar dat aan een pand een aantal gebreken kleven, die te zamen genomen aanleiding geven tot de constatering dat sprake is van een ernstige mate van achterstallig onderhoud in die zin dat het voortbestaan van het pand of het gebruik daarvan in gevaar komt.

Wat betreft de door de leden van de C.D.A.-fractie gedane suggestie wordt opgemerkt dat het begrip ernstig achterstallig onderhoud enigermate kan worden gerelateerd aan de verhouding tussen herstelkosten en de prijs van vergelijkbare nieuwbouw. In het Meerjarenplan Stadsvernieuwing 1986-1990 (19 202, nrs. 1-2) wordt de kwaliteit van een woning uitgedrukt in de kosten, die moeten worden gemaakt om die woning bouwtechnisch of woontechnisch weer in goede staat te brengen. Om de kwaliteitsverschillen tussen woningen onderling goed tot uitdrukking te laten komen zijn de kosten berekend als percentage van de bouwkosten van nieuwbouwwoningen van een overeenkomstig type en een overeenkomstige grootte. De methode voor het bepalen van dat percentage is neergelegd in de Kwalitatieve Woningregistratie (KWR). Voor de bepaling van eventueel achterstallig onderhoud is alleen de bouwtechnische toestand van belang. Een van de klassen, waarin de kostenpercentages voor de bouwtechnische kwaliteit zijn ingedeeld, is de klasse «zeer slecht». Dat correspondeert met herstelkosten van 50% of meer van de vergelijkbare nieuwbouwwaarde. Deze woningen komen in beginsel in aanmerking voor tijdelijke instandhouding of sloop dan wel voor verbetering op hoog niveau. Aangezien woningen, die gezien hun onderhoudssituatie gesloopt zouden moeten worden, geen voorwerp van de onderhavige mogelijkheid van onteigening zijn - artikel 25 Woningwet ziet daar immers niet op -, gaat het alleen om woningen, die via een hoog niveau renovatie worden aangepakt, i.c. al dan niet na onteigening.

Het gaat daarbij om de categorie woningen, waarvan de herstelkosten grofweg tussen de 50% en 60% van de vergelijkbare nieuwbouwkosten liggen. Benadrukt moet worden, dat dit geen absolute grenzen zijn. Het is veeleer een aanduiding van de richting, waarin moet worden gedacht, als het gaat om het begrip «zeer slecht, maar nog wel verantwoord verbeterbaar». Deze begrenzing moet dan ook meer worden beschouwd als een hulpmiddel bij de bepaling, of er sprake is van ernstig achterstallig onderhoud. In de praktijk kan blijken, dat omstandigheden in concrete gevallen een andere benadering rechtvaardigen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie gaven te kennen, niet overtuigd te zijn van de noodzaak 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. Welke bezwaren bestaan er tegen het uitgangspunt dat onteigening mogelijk moet zijn indien een aanschrijving, voor zover betrekking hebbend op noodzakelijke verbeteringen, onherroepelijk is geworden?

De ondergetekenden nemen aan dat deze leden het oog hebben op de mogelijkheid van onteigening vanwege het niet uitvoeren van noodzakelijke verbeteringen. Terzake willen de ondergetekenden gaarne verwijzen naar hun antwoord in de rubriek «Overige vragen en opmerkingen». Voorts willen de ondergetekenden nog verwijzen naar hun eerder in deze nota gehouden betoog over de noodzaak tot het uitbrengen van een aanschrijving.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden een toelichting op de zinsnede dat in gevallen waarin de nalatige geen verhaal biedt, onteigening «uitkomst» kan bieden. De gemeente wordt immers opgescheept met de

exploitatie van het pand, terwijl daar geen financiële genoegdoening tegenover staat. De gemeente die een dergelijke uitkomst vreest, omdat kostenverhaal is uitgesloten, zal dus moeten berusten in de slechte onderhoudstoestand. Voorts vroegen zij een toelichting op de mogelijkheid dat een derde-belanghebbende via bijvoorbeeld een Arob-procedure de gemeente tracht te dwingen dan wel heeft gedwongen een aanschrijving te laten uitgaan.

In gevallen dat kostenverhaal niet mogelijk is en een gemeente om die reden de aanschrijving niet doet uitvoeren, kan onteigening uitkomst bieden in die zin dat onteigening een mogelijkheid is om het ernstig achterstallige onderhoud langs die weg op te heffen. Uiteraard wordt de gemeente eigenaar van het pand en voor zover ze dat blijft met de exploitatie daarvan belast. Zoals in de memorie van antwoord (blz. 7) ook is betoogd, is dat de consequentie van de gevolgde weg. De gemeente wordt nu eenmaal geconfronteerd met een situatie waarin sprake is van ernstig achterstallig onderhoud. Afhankelijk van diverse factoren als verhaalsmogelijkheden, financiële situatie van de gemeente e.d. kiest zij de weg die haar het beste schikt om tot opheffing van dat achterstallige onderhoud te komen.

Wat betreft de complicatie die zou optreden, indien de gemeente wordt gedwongen een aanschrijving uit te brengen, merken de ondergetekenden in de eerste plaats op dat niet valt aan te nemen dat zich een dergelijke situatie vaak zal voordoen. Het ligt voor de hand dat de rechter rekening zal houden met een zekere beleidsvrijheid van de gemeente en met name zal bezien of de uitgebrachte aanschrijving ook zal kunnen worden uitgevoerd.

Voorts wordt opgemerkt dat indien een aanschrijving eenmaal is uitgebracht het geen verschil maakt of de gemeente dat heeft gedaan op eigen initiatief of daartoe is gedwongen. Voor zover de aangeschrevene niet zelf overgaat tot het opheffen van het achterstallige onderhoud, kan de gemeente de aanschrijving op kosten van de eigenaar zelf uitvoeren dan wel ingeval van ernstig achterstallig onderhoud overgaan tot onteigening. Of zij gaat tot geen van beide over, welke situatie zich zal kunnen voordoen als bij het al dan niet onder dwang uitbrengen van de aanschrijving de gevolgen daarvan niet of niet goed zijn afgewogen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen welke nulpunten in elk geval lijken te voldoen aan de toepassingscriteria die bestaan voor artikel 25 Woningwet. Dezelfde vraag stelden deze leden met betrekking tot de nieuwe lijst van «ernstige gebreken geen nulpunt zijnde» welke is vastgesteld bij het nieuwe stelsel van woningwaardering. Zij spraken er hun bevreemding over uit dat op de ene plaats wordt gesproken over de «eigen toepassingscriteria van artikel 25» 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».

Zoals in de memorie van antwoord (blz. 10) reeds is betoogd, moet de aanwezigheid van nulpunten, die gevolgen hebben voor het peil van de huurprijs los worden gezien van de criteria die burgemeester en wethouders tot de conclusie brengen dat een aanschrijving moet worden uitgebracht. Dit geldt zowel voor het huidige als het nieuwe woningwaarderingstelsel. Uiteraard is het voorstelbaar dat een gebrek aan een woning huurverhogingen onredelijk maakt en burgemeester en wethouders vanwege datzelfde gebrek een aanschrijving op grond van artikel 25 Woningwet uitbrengen. Indien de aanschrijving niet wordt uitgevoerd, is onteigening mogelijk voor zover het gaat om ernstig achterstallig onderhoud. Wat betreft de «eigen toepassingscriteria van artikel 25» wordt opgemerkt, dat die criteria vervat zijn in dit artikel zelf. Met name kan dan worden gedacht aan het eerste lid, onder b, dat verwijst naar de bouwverordening.

Voor indicaties omtrent de inhoud van het begrip ernstig achterstallig onderhoud en ook wat betreft de opmerking over de jurisprudentie van artikel 25 willen de ondergetekenden gaarne verwijzen naar hetgeen hiervoor in deze nota reeds ter zake is betoogd.

Vervolgens vroegen de leden van de fractie van de P.v.d.A. en van het C.D.A. of het niet is uitgesloten dat in geval van een lichte aanschrijving toch onteigening kan plaatsvinden. Daarbij wilden laatstgenoemde leden weten onder welke omstandigheden van deze mogelijkheid gebruik moet worden gemaakt.

De opmerkingen dat ingeval van een «lichte aanschrijving» onteigening een te zwaar middel zou kunnen zijn, is niet afkomstig van de ondergetekenden, maar is een herhaling van een deel van het betoog van de leden van de P.S.P.-fractie (blz. 7 voorlopig verslag). Uit de tekst op blz. 15 van de memorie van antwoord moge blijken dat de ondergetekenden de zienswijze van deze leden hebben overgenomen.

Een lichtere mate van achterstallig onderhoud vormt derhalve geen aanleiding voor onteigening in het belang van de volkshuisvesting.

Voor de beantwoording van de door de leden van de fracties van het C.D.A. en van de V.V.D. met betrekking tot onteigening in het belang van onderhoud gestelde vragen willen de ondergetekenden gaarne verwijzen naar de betreffende passages in dit onderdeel van deze nota.

Wel resteert nog de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie waarom het criterium «ernstig achterstallig onderhoud» afwijkt van situaties waarin op grond van artikel 25 tot aanschrijving kan worden overgegaan.

Een aanschrijving op grond van artikel 25 van de Woningwet kan betrekking hebben op (ernstig) achterstallig onderhoud of op het aanbrengen van verbeteringen. Voor zover een aanschrijving plaatsvindt vanwege achterstallig onderhoud moet, alvorens op grond van het niet uitvoeren van die aanschrijving tot onteigening wordt overgegaan, worden gezien of er sprake is van ernstig achterstallig onderhoud. Het betreft hier geen verschil in criteria, maar de invulling van een begrip met het oog op onteigening.

Procedurele wijzigingen

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen om een toelichting op de opmerking dat de behandeling van een aanvraag om een verklaring van geen bezwaar ex artikel 77 van de onteigeningswet op provinciaal niveau *per provincie* «van zeer uiteenlopende aard» is. Zij konden het argument billijken dat rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een doorslaggevende rol dienden te spelen, doch vonden dat de afweging tussen die belangen en het belang van de beleidsvrijheid voor de lagere overheden, in casu de provincies, beter zichtbaar gemaakt moet worden.

Onteigening ingevolge artikel 14 van de Grondwet kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling. Deze vereisten fungeren naar de burger toe als waarborgen. De te onteigenen percelen kunnen niet door een enkele aanwijzing van de overheid buiten de beschikkingsbevoegdheid van de rechthebbenden worden gebracht. Duidelijk zal moeten blijken, dat doeleinden van algemeen nut zulks rechtvaardigen. Omtrent het algemeen nuttige van de uitvoering van een bestemmingsplan, dat wil zeggen: van werken overeenkomstig het plan, zal geen of nauwelijks twijfel bestaan. De totstandkoming van het plan is omringd met waarborgen, niet alleen met het oog op de belangen van particulieren, maar ook met het oog op de deugdelijkheid en doelmatigheid van het plan zelf. Dientengevolge is bij een bouwplanonteigening een aparte procedure met zoveel mogelijk

vergelijkbare waarborgen ingebouwd in de vorm van een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten. Welke procedure gedeputeerde staten bij de afgifte van voornoemde verklaring volgen, is tot nu toe, zoals bekend, niet wettelijk geregeld. Met name de provincie Noord-Holland en in mindere mate de provincies Zuid-Holland en Limburg hebben ervaring met de onderwerpelijke afgifte van de verklaring van geen bezwaar. De in het wetsvoorstel opgenomen procedure is nagenoeg gelijk aan de procedure, die in de loop der jaren naar aanleiding van bouwplanonteigeningen van Amsterdam in de provincie Noord-Holland is ontstaan. In de provincie Zuid-Holland en met name in de provincie Limburg is de wijze, waarop de belanghebbenden hun bezwaren kunnen uiten, aanmerkelijk minder stringent geregeld. In dit verband is voorts van belang dat met een wettelijke regeling wordt bereikt, dat zodra buiten deze drie provincies gelegen gemeenten gebruik gaan maken van de mogelijkheid van bouwplanonteigening in elke provincie dezelfde procedure zal worden gevolgd. De ondergetekenden zijn zich zeker bewust geweest van de beleidsvrijheid van de provincies in dit opzicht, doch achten het belang van de rechtsgelijkheid ten opzichte van de belanghebbenden in dit geval van doorslaggevende betekenis.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden ook een toelichting op de verwijzing naar een hoorplicht in vergelijkbare situaties. Zij stelden het op prijs als de regering zou willen ingaan op door mr. E. W. van Gelder in meergenoemd artikel in Bouwrecht terzake gemaakte opmerkingen.

Voor wat betreft de verwijzing naar een hoorplicht in vergelijkbare situaties hebben de ondergetekenden in dit verband onder meer gedacht aan de regeling, zoals neergelegd in de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiënie en in het recentelijk gewijzigde artikel 24, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

In het door de leden van de P.v.d.A.-fractie bedoelde artikel in Bouwrecht van mr. E. W. van Gelder wordt onder punt 1 onder meer gesteld, dat belanghebbenden in de bestemmingsplanprocedure, anticipatieprocedure, bouwplanprocedure, Arob-procedure en ook in de onteigeningsprocedure zelf al zeer veel mogelijkheden hebben om bezwaarschriften/beroepschriften in te dienen, hetgeen zou leiden tot het indienen van bezwaren in de verkeerde procedure dan wel op het verkeerde moment, of tot het indienen van bezwaren in alle procedures om vooral maar geen rechten te verspelen. Naar aanleiding hiervan merken de ondergetekenden op, dat dit argument geen reden kan of mag zijn om belanghebbenden het recht tot het indienen van bezwaren niet te verlenen dan wel te ontnemen. Dat er notoire «bezwaarmakers» zijn, die in elke procedure bezwaar maken is nu eenmaal onoverkomelijk. Voorts wordt de schijn gewekt als zouden in elke onteigeningsgelegenheid alle bovengenoemde bezwaar-/beroepsprocedures een rol spelen, hetgeen zeker niet het geval is.

Onder punt 2 van het artikel wordt voorts gesteld, dat als belanghebbenden in een bepaald geval toch dringend behoefte hebben zich tot de Kroon te richten, gebruik gemaakt kan worden van het grondwettelijk petitierecht. Zoals in de memorie van toelichting staat vermeld, is dit op zich juist, maar het kan voorkomen, dat belanghebbenden zich in een te laat stadium tot de Kroon wenden met het gevolg dat hun bezwaren niet of niet meer in het – wettelijk in tijd beperkte – besluitvormingsproces kunnen worden meegenomen. Onder punt 3 wordt terecht gesteld, dat het thans reeds de gewoonte is, dat het Bureau Adviseur ten behoeve van de Raad van State de belanghebbenden, die in eerste aanleg bezwaar hebben gemaakt en de desbetreffende gemeente in het kader van de beoordeling door de Kroon hoort. Het wetsvoorstel bevat dan ook in feite een wettelijke regeling van een goed bestaand gebruik. De voorgestelde regeling zal dan ook nauwelijks of geen gevolgen hebben voor de organisatie en voor de tijdsperiode, waarbinnen een koninklijk besluit ter zake moet worden genomen.

Onder punt 4 spreekt de auteur van bedoeld artikel de vrees uit dat het voorstel tot invoering van het recht van bezwaar en de hiermee samenhangende hoorplicht tot gevolg zal hebben dat de Kroon «de grootste moeite» zal hebben om binnen de wettelijke termijn van zes maanden een koninklijk besluit te nemen. Gelet op het vorenstaande, met name in verband met het gestelde onder punt 3, kunnen wij die vrees niet delen.

Ten slotte merken de ondergetekenden naar aanleiding van het gestelde onder punt 5 op, dat niet uit het oog moet worden verloren dat het onderwerpelijke gedeelte van het wetsvoorstel betrekking heeft op alle onteigeningsgrondslagen van artikel 77 der onteigeningswet. Dat de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State een oordeel moet vellen in het kader van een tegen de anticipatiebeschikking ingesteld beroep zal slechts een beperkt aantal malen in dit kader voorkomen.

Wat betreft de rangorde van de in artikel 77, tweede lid, genoemde plannen merkten de leden van de P.v.d.A.-fractie op dat nog onvoldoende is toegelicht waarom niet voor het belangrijkste en meest omvattende plan de meest zware procedure en voor andere plannen een lichtere wordt gehanteerd.

In artikel 77, tweede lid (nieuw), worden drie plannen onderscheiden: bouwplan, plan van werken, geen bouwwerken zijnde en plan van werkzaamheden. Uit de omschrijving van het begrip bouwplan en het feit dat een bouwplan een ander plan kan omvatten, blijkt dat het bouwplan als het belangrijkste en meest omvattende plan kan worden aangemerkt. Wat betreft de te volgen procedure wordt opgemerkt dat deze er toe strekt het plan te omringen met waarborgen, en dan niet alleen met het oog op belangen van particulieren, maar ook met het oog op de deugdelijkheid en doelmatigheid van het plan zelf. De belangrijkheid en omvattendheid van het plan geeft derhalve geen aanleiding tot het maken van onderscheid in de zwaarte van de procedure.

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.

De ondergetekenden overwegen dergelijke voorstellen niet. Ervan uitgaande dat het hier in het algemeen betreft de situatie van huur en verhuur wordt opgemerkt dat de huurder het aanbrenge van een verbetering niet hoeft te gedogen (art. 1590 BW). Het ligt niet in de rede onteigening mogelijk te maken in een situatie waarin het niet aanbrenge van een verbetering gelegen kan zijn in de onwil van de huurder om mede te werken aan de uitvoering daarvan. Het uitbrengen van de aanschrijving zou dan nog slechts een formele reden hebben. De eigenaar zou worden geconfronteerd met een niet uitvoerbare aanschrijving en vervolgens met onteigening van zijn pand, zelfs als hij de uitvoering van het bouwplan zelf ter hand had willen nemen. In dit verband verdient de in het kader van de deregulering ter hand genomen herziening van de Woningwet de aandacht. Daarbij ligt het onder meer in het voornemen, de Wet van 11 maart 1978 (Stb. 143) (artikel 46a tot en met 46m) in te trekken en de mogelijkheid van aanschrijving, bedoeld in artikel 25 van de Woningwet, uit te breiden tot het aanbrenge of verbeteren van keuken, douche en toilet. Tevens wordt aan de huurder de verplichting opgelegd, de uitvoering van een dergelijke aanschrijving te gedogen.

Voorts zijn er nog twee redenen, die de ondergetekenden aanleiding hebben gegeven de mogelijkheid van onteigening in het belang van verbetering niet op te nemen. In de eerste plaats is dat de onteigeningsmogelijkheid op grond van artikel 32 van de Wet op de stads- en dorps-

vernieuwing. Zoals in de memorie van toelichting (blz. 8) reeds is uiteengezet, is op grond van dit artikel onder bepaalde voorwaarden onteigening ten behoeve van woningverbetering mogelijk.

In de tweede plaats gaat bouwtechnisch herstel in veel gevallen samen met woontechnische verbeteringen. Indien een aanschrijving tot het opheffen van achterstallig onderhoud wordt uitgevoerd of vanwege het niet uitvoeren van de aanschrijving onteigening plaatsvindt, zal het opheffen van dat (ernstig) achterstallig onderhoud in het algemeen ook woontechnisch herstel (geriefverbetering) inhouden.

Verder willen deze leden graag een reactie op de suggestie gedaan in Bouwrecht van mei 1985 om, met het aanbrengen van de nodige waarborgen, de mogelijkheid van onteigening los te koppelen van het onherroepelijk zijn van de aanschrijving. Dit met name in het geval kostenverhaal is uitgesloten en de bereidheid tot verkoop niet aanwezig is.

Zowel in de suggestie van deze leden als in het artikel in Bouwrecht wordt de aanwezigheid van de nodige waarborgen noodzakelijk geacht. De ondergetekenden zijn van mening dat juist het uitbrengen van een aanschrijving alvorens kan worden overgegaan tot onteigening voorziet in die waarborgen. Voor een nadere argumentatie willen zij gaarne verwijzen naar hetgeen in de rubriek «Onteigening niet het belang van onderhoud» terzake is opgemerkt.

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.

Bij onteigening op grondslag van een bouwplan moet men denken aan een concreet uitgewerkt project voor de uitvoering van een bouwwerk. Voor ogen dient te worden gehouden, dat in het onteigeningsrecht in principe het concrete werk centraal staat. De wet bevat hiervoor voldoende aanwijzingen. Ingevolge artikel 61 van de onteigeningswet heeft de onteigende partij onder meer de bevoegdheid bij de rechter het onteigende goed terug te vorderen, indien de onteigende partij met het werk waartoe werd onteigend niet binnen een termijn van drie jaar na dat het vonnis van onteigening gezag van gewijsde heeft verkregen een aanvang heeft gemaakt. Voor alle bij de onteigening betrokken partijen is het van belang te weten voor welk werk de gedwongen eigendomsontneming gaat plaatsvinden. Bijgevolg kan niet worden volstaan met een overzichtsteekening van het desbetreffende bouwplan c.a. In de regel zal een met een gedetailleerde bestemmingsplankaart vergelijkbare grondtekening ter visie moeten worden gelegd. Voorts kunnen, zoals omschreven in de memorie van toelichting behorende bij dit wetsvoorstel op pagina 10, evenmin bouw- en geveltekeningen in deze procedure worden gemist. Wil het concrete werk immers op planologische aspecten door het college van gedeputeerde staten worden getoetst, dan zal inzake de aard, omvang, situering en vormgeving daarvan voldoende duidelijkheid moeten bestaan. Bovendien wordt het ter uitvoering staande werk nog bij de oordeelsvorming van de Kroon omtrent de onteigening in volle omvang betrokken, onder meer om in voorkomende gevallen na te gaan, of de eigenaar wellicht in staat en bereid is, het bouwplan zelf te verwezenlijken.

Het lid van de G.P.V.-fractie kwam nog terug op de planologische toetsing van een bouwplanontteigening, met name als het bouwplan afwijkt van het bestemmingsplan en deswege de artikelen 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening en 50 Woningwet moeten worden toegepast.

Dit lid wees hierbij op een mogelijk praktisch probleem nl. als enerzijds de provincie pas mee wil werken aan een bouwplanonteiningsprocedure als de planologische merites van dat bouwplan in het kader van de artikel 19 procedure zijn beoordeeld en anderzijds de procedure ex artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt gestart als de provinciale planologische commissie de beschikking heeft over een ontwerp-bestemmingsplan en in voorkomend geval de nodige contingenten zijn verkregen, die pas worden toegekend als vaststaat dat het bouwplan kan worden gerealiseerd.

Hij vroeg dan ook of het mogelijk zou zijn de verklaringen van geen bezwaar ingevolge artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en artikel 77 van de onteiginingswet te combineren dan wel gelijktijdig af te geven.

Het lid van de G.P.V.-fractie schetst een vicieuze cirkel, die inderdaad een bouwplanonteiniging niet aantrekkelijk doet lijken. Onzes inziens is dit beeld te zwart en niet terecht, getuige ook de praktijk in de provincies waar met de bouwplanonteiniging ervaring is opgedaan, ook wanneer het bouwplan niet in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan.

Het is immers bij de onteiginingswet niet voorgeschreven dat een bouwplanonteiniging pas kan worden gestart als de planologische merites in het kader van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zijn beoordeeld. Indien een provincie zich op dit standpunt stelt is zij te streng in de leer. Artikel 17 van de onteiginingswet stelt slechts de eis, dat voor een bouwplanonteiniging een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten aanwezig moet zijn. Gedeputeerde staten toetsen bij hun beslissing omtrent de afgifte van de verklaring het bouwplan op zijn planologische merites, met andere woorden zij bezien, of zij het bouwplan aanvaardbaar achten of niet in de toekomstige planologische context van het desbetreffende gemeentelijk grondgebied. Uiteraard zal deze toetsing eenvoudiger zijn en slagvaardiger kunnen geschieden, wanneer gedeputeerde staten hierbij de beschikking kunnen hebben over een herziening van het bestemmingsplan in enigerlei stadium van de procedure, of over een goed gemotiveerd voorbereidingsbesluit voor het betrokken gebied. Maar nogmaals, strikt noodzakelijk is dit niet. Evenmin eist de Wet op de Ruimtelijke Ordening dat de procedure ex artikel 19 pas kan worden gestart als het ontwerp voor een herziening van het geldende bestemmingsplan van de provinciale planologische commissie is voorgelegd, noch dat – ingeval van woningbouw – de nodige contingenten zijn verkregen. Artikel 19 en ook artikel 50 van de Woningwet kunnen worden toegepast, als voor het gebied waarin het betrokken bouwplan is gelegen, een voorbereidingsbesluit geldt.

Is echter voor het gebied, waarop de voorgenomen bouwplanonteiniging betrekking heeft, reeds een (herziening van het) bestemmingsplan in procedure gebracht, dan ligt het in de rede, te streven naar een zekere synchronisatie van de verklaringen van geen bezwaar ingevolge de onteiginingswet enerzijds en die ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet anderzijds. De aanvulling van de Wet op de Ruimtelijke Ordening met de procedure, vervat in artikel 19a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening die bij toepassing van artikel 19 gevolgd moet worden (datum inwerkingtreding 1 juli '86), biedt daarvoor onzes inziens ook meer dan voorheen het geval was duidelijke praktische aanknopingspunten. In dit verband is voorts van belang de termijn van twee maanden die met ingang van 1 juli 1986 gesteld wordt aan de beslissing omtrent de verklaring van geen bezwaar ingevolge artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze termijn heeft een fataal karakter, dat wil zeggen wordt de termijn overschreden dan wordt de verklaring geacht te zijn geweigerd.

De vrijstelling respectievelijk de bouwvergunning zal in een situatie zoals hiervoor omschreven dan ook geweigerd moeten worden. Er zal dus binnenkort meer overzicht bestaan omtrent de artikel 19-procedure en eerder inzicht in de uitkomst daarvan. Het voorschrijven van een combinatie van de procedure ingevolge artikel 77 van de onteigeningwet en die ingevolge de artikelen 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en 50 van de Woningwet met zoals wordt gesuggereerd één, gecombineerde bezwarenmogelijkheid voor belanghebbenden, of van het gelijktijdig afgeven van de verschillende verklaringen van geen bezwaar lijkt ons echter niet gewenst.

Afhankelijk van de concrete situatie zullen de gemeenten zelf waar nodig en mogelijk de gang van zaken in beide procedures op elkaar afstemmen. Ook zij zijn immers gebaat bij een vlotte en slagvaardige afhandeling van die procedures. Ditzelfde geldt voor belanghebbenden, zij moeten in de gelegenheid zijn om desgewenst hun bezwaren tegen de onteigening te koppelen aan hun bezwaren tegen toepassing van de artikelen 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en/of 50 van de Woningwet, door in het ene bezwaarschrift simpelweg te verwijzen naar hun andere bezwaarschrift(en), of juist afzonderlijk gestelde bezwaarschriften in te dienen.

Artikelen

Artikel 1, onderdeel A (wijziging van artikel 77)

De leden van de P.v.d.A.-fractie maakten nogmaals kenbaar dat «het belang van onderhoud» een weinig zeggend criterium is en drongen aan op een andere en betere omschrijving. Zij merkten voorts op, dat uit de tekst van het voorgestelde artikel 77 de samenhang tussen het belang van onderhoud en het concrete werk waartoe wordt onteigend, niet valt op te maken.

De ondergetekenden hebben in het betoog van deze leden aanleiding gevonden de tekst van artikel 77, eerste lid, onder 2°, sub c te wijzigen. «In het belang van het onderhoud» is vervangen door: voor het opheffen van ernstig achterstallig onderhoud in het belang van de volkshuisvesting. Daarmede wordt naar de mening van de ondergetekenden tot uitdrukking gebracht, in welk belang onteigening als bedoeld in dit artikelonderdeel kan plaatsvinden. Ten behoeve van deze wijziging is een nota van wijziging ingediend.

Deze leden wilden voorts weten of de omschrijving «in het belang van de vernieuwing van de bebouwde kom» op zichzelf al een verruiming is van de mogelijkheid van bouwplanonteygening.

De onteigening ten behoeve van de uitvoering van een bouwplan in het belang van de vernieuwing van een bebouwde kom was in wezen al opgenomen in het onteigeningshoofdstuk van het in 1976 ingediende voorstel van Wet op de stadsvernieuwing (kamerstukken II, 1975-1976, 13 924 no. 2, artikel 58, eerste lid, onder d). In de wet terzake is opgemerkt, dat deze onteigeningsmogelijkheid, in vrijwel gelijklopende bewoordingen al in 1972 in de onteigeningswet (artikel 77, eerste lid, onder 2°) opgenomen, zozeer in de sfeer van de stadsvernieuwing ligt, dat deze naar het wetsvoorstel ware over te brengen. Hierbij is toen het woord «reconstructie» vervangen door: vernieuwing.

Toen in later stadium het stelsel van het wetsvoorstel een nieuwe opzet kreeg waarbij onder meer het verbeterings- en herinrichtingsplan ineen werden geschoven tot het stadsvernieuwingplan, dat gelijkgesteld werd met een bestemmingsplan, verviel de behoefte aan een afzonderlijk onteigeningshoofdstuk. De wijziging van de onteigeningswet, die daarbij

op het punt van artikel 77, eerste lid, onder 2°, van deze wet werd voorgesteld – vervanging van «reconstructie» door: vernieuwing – was slechts een redactionele aanpassing (kamerstukken II, 1980–1981, 13 924, no. 18 p. 34 en de memorie van toelichting, behorende bij het onderwerpelijke wetsvoorstel, blz. 8).

Voor de uitleg van de term «in het belang van de vernieuwing van de bebouwde kom», moge worden verwezen naar hetgeen eerder naar aanleiding van vragen van deze leden over onteigening in het belang van het stichten van gebouwen van openbaar nut is opgemerkt.

Artikel III

De leden van de V.V.D.-fractie wilden een nadere toelichting op de relatie van het onderwerpelijke wetsvoorstel met de wijzigingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet.

Zoals bekend is het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening inmiddels tot wet verheven en zal de herziening van de Woningwet nog geruime tijd in beslag nemen. Niet valt aan te nemen dat eventuele ontwikkelingen met betrekking tot deze wetten en herziening van laatstgenoemde wet nog van invloed zouden kunnen zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet tot wijziging van de onteigeningswet. Na publikatie in het Staatsblad zal derhalve voor een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding worden zorggedragen.

Het ligt echter in het voornemen, aan de gevolgen van de onderwerpelijke wetswijziging de nodige bekendheid te geven door aanpassing van de brochure «De onteigeningswet; een handreiking voor de praktijk». Om bewerking en publikatie af te kunnen stemmen op de datum van inwerkingtreding van de wet, is er voor gekozen, de inwerkingtreding bij koninklijk besluit te doen plaats vinden.

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

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes