

Vergaderjaar 2000–2001

24 036

Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit**Nr. 210**¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (RPF/GPV), O. P. G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks) Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Slob (RPF/GPV), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woordman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), De Pater-van der Meer (CDA), Arib (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Witteveen-Hevinga (PvdA), Leers (CDA), Voûte-Droste (VVD), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Hessing (VVD), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Crone (PvdA), Van Dijke (RPF/GPV), M. B. Vos (GroenLinks), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Wagenaar (PvdA), Stroeken (CDA), De Boer (PvdA), Van den Akker (CDA), Geluk (VVD), Ravestein (D66), Verburg (CDA), Blok (VVD), Hindriks (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Bolhuis (PvdA).

Plv. leden: Snijder-Hazelhoff (VVD), Atsma (CDA), Wijn (CDA), Klein Molekamp (VVD), Vendrik (GroenLinks), De Swart (VVD), Van den Berg (SGP), Poppe (SP), Kuijper (PvdA), Van Middelkoop (RPF/GPV), Van der Steenhoven (GroenLinks), Schimmel (D66), Van Baalen (VVD), Herrebrugh (PvdA), Van der Hoeven (CDA), Smits (PvdA), De Haan (CDA), Van Beek (VVD), Bakker (D66), Schreijer-Pierik (CDA), Udo (VVD), Hamer (PvdA), Koenders (PvdA), Schoenmakers (PvdA).

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 5 maart 2001

De vaste commissies voor Justitie¹ en voor Economische Zaken² hebben op 15 februari 2001 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie over:

- **de brief d.d. 9 oktober 2000 inzake het rapport MDW-werkgroep Onteigeningswet (24 036, nr. 174);**
- **de brief d.d. 7 februari 2001 inzake onteigening en de problematiek van door drugspanden veroorzaakte overlast (J-01-90).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Van Wijmen** (CDA) vraagt zich af waarom de werkgroep ter evaluatie van de Onteigeningswet uitsluitend uit ambtenaren bestaat, namelijk tien rijksambtenaren en één van de gemeente Rotterdam. Deze eenzijdig samengestelde werkgroep heeft buitengewoon ingrijpende aanbevelingen gedaan. Het wekt bevreemding dat er geen juristen uit de onteigeningsrechtpleging in de werkgroep zijn opgenomen. In dit verband kan worden verwezen naar medewerkers van de Onteigeningskamer, de Hoge Raad en leden van de Vereniging van onteigeningsadvocaten, van de Vereniging van Rentmeesters of directeuren van grondbedrijven. Als de werkgroep evenwichtiger was samengesteld, hadden de aanbevelingen er ongetwijfeld anders uitgezien.

Onteigening is de meest verstrekende inbreuk op het eigendomsrecht. Deze inbreuk mag alleen plaatshebben in het algemeen belang en als ultimum remedium. De onteigeningstitel en de schadevergoeding kunnen alleen getoetst worden door een onafhankelijk en onpartijdige rechter, zulks op grond van de dwingende voorschriften uit artikel 6 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens en uit artikel 1 van het Eerste Protocol van dit verdrag. Het heeft er de schijn van dat de werkgroep in haar wellicht tomeloze dereguleringszucht het arrest-Bentham volkomen over het hoofd heeft gezien. Het Europees Hof heeft in een hinderwetzaak uitgesproken dat de Kroon niet deugt als rechter in de zin van artikel 6 van het EVRM. Sinds 1992 is deze rechtspraak ondergebracht bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De ontneming van eigendom kent een grondwettelijk gewaarborgd recht op volledige schadeloosstelling. Dit komt erop neer dat zowel de eigenaar

als de gebruiker van een onroerende zaak voor de ontneming daarvan een vergoeding ontvangt die hem of haar zowel met betrekking tot het vermogen als het inkomen in dezelfde situatie brengt als wanneer de onteigening niet had plaatsgehad. De onteigende mag er niet op voor- of op achteruit gaan. Dit geldt ook voor andere rechthebbenden zoals huurders en pachters.

Het onteigeningsrecht kent vanouds een administratiefrechtelijke fase – de vestiging van de onteigeningsbevoegdheid, de zogenaamde onteigeningstitel – en een civielrechtelijke fase, de eigendomsovergang door middel van een vonnis en de bepaling van de schadeloosstelling. De eerste fase loopt nog steeds via de Kroon. Omdat deze instantie niet als een onafhankelijk rechter kan worden beschouwd, vindt de eventuele toetsing op formele en inhoudelijke aspecten plaats door de burgerlijke rechter, zulks op uitdrukkelijke instigatie van de Hoge Raad naar aanleiding van het Benthem-arrest. Deze op zichzelf vertragende factor kan niet vermeden worden. In onteigeningsprocedures gaat echter de meeste tijd verloren in de administratieve fase. Daar kunnen zeker verbeteringen in worden aangebracht.

Een onteigeningsbevoegdheid kan worden verkregen door een besluit van het desbetreffende overheidslichaam. Dit besluit kan tot stand komen via de nieuwe uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (AWB). In dat geval is er geen bezwaarschriftenprocedure nodig. Vervolgens kan desgewenst toetsing in eerste en enige instantie plaatsvinden door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In de wet kan worden opgenomen dat deze zaken met voorrang worden behandeld. De Afdeling bestuursrechtspraak toetst de titel volgens de bestaande criteria, zoals noodzaak en urgentie. Deze administratieve procedure kan parallel lopen met de bestemmingsplan- of de tracéprocedure. Op die manier kan veel tijd worden gewonnen.

De werkgroep stelt voor, een administratief beroep bij de minister te openen. Daarmee gaat men bijna een halve eeuw in de tijd terug. De minister van VROM kan geen rechter in eigen zaak zijn en bovendien is hij belanghebbende. Uiteindelijk zal toch de rechter moeten toetsen.

Het is heel goed mogelijk dat wordt voorgeschreven dat de verplichte onderhandelingsfase pas intreedt na het verwerven van de titel. Overigens komen 95 van alle 100 onteigeningszaken via artikel 17, minnelijke verwerving, bij de notaris tot stand. Dit is een zeer goede vorm van dejuridisering. De civiele rechter hoeft dan de onteigeningstitel niet meer te toetsen, want dat heeft de administratieve rechter desgevraagd al gedaan. Als wordt voorgeschreven dat onteigeningszaken vervroegd worden behandeld, kan het onteigeningsvonnis vervolgens worden ingeschreven in de kadastrale registratie na het betalen van 90% van de schadeloosstelling en na de plaatsopneming. Dit alles heeft tot gevolg dat het debat over de schadeloosstelling achteraf plaatsvindt en de procedure dus geen vertraging ondervindt.

De civiele rechter moet zich over onteigeningszaken uitspreken omdat de administratieve rechter hiervoor niet is geëquipeerd. De burgerlijke rechter heeft vanaf 1851 door rechtsvinding gestalte gegeven aan een uiterst uitgebalanceerd schadevergoedings- en schadebegrotingsrecht bij onteigening. Er kunnen bij onteigening tal van complicaties optreden, zoals ten aanzien van huurders, pachters, hypotheek, economisch eigendom, beperkte rechten, mede-eigendom en beslag. Deze vragen kunnen alleen maar aan de burgerlijke rechter voorgelegd worden. De heer Van Wijmen hoopt dat de minister zijn voorstel nogmaals in het kabinet wil bespreken; wellicht na advisering door een breder samengestelde commissie.

De heer **Weekers** (VVD) onderschrijft de noodzaak van herziening van de Onteigeningswet. Er zijn vele regelingen in andere wetten opgenomen. In de afgelopen anderhalve eeuw is de wet meer dan zeventig keer gewij-

zigt. Bepaalde regels zijn tot dode letter verworden. Vervroegde onteigening is van uitzondering regel geworden. De zelfrealisatie moet ook in het licht van de Europese aanbesteding nog eens onder de loep genomen worden. De jurisprudentie uit Straatsburg gaat in wezen lijnrecht tegen de letter van de wet in.

De kwaliteit van de rechtssystematiek moet langs twee lijnen grondig worden verbeterd. In de eerste plaats moet de overheid na democratische besluitvorming snel kunnen beschikken over de in het kader van het publieke belang benodigde grond. De procedures moeten worden gestroomlijnd. Alle onnodige verdragingsfactoren moeten verwijderd worden. In de tweede plaats is eigendomsontneming zeer ingrijpend. De burger verdient dan ook een hoge mate van rechtsbescherming. Het recht op eigendom is een grondrecht dat niet voor niets in mensenrechtenverdragen is verankerd. Er moet dan ook een eerlijke en goede prijs worden gegarandeerd, die in alle rust wordt bepaald. Alle betrokken belangen moeten hierbij zorgvuldig worden afgewogen.

Volgens de VVD-fractie is het kabinet wat doorgeschoten in zijn reactie. Het is goed dat minnelijke verwerving uitgangspunt wordt. Het is ook goed dat het titelbesluit volledig in de administratieve fase wordt bepaald. Dat is een zaak van het openbaar bestuur, ook decentraal. Het is prima dat eventuele toetsing door de administratieve rechter plaatsvindt. Een beroep op zelfrealisatie moet in deze fase ook worden afgewogen. Het gaat echter te ver om ook het schadebesluit in deze fase te betrekken. Het bepalen van de schadeloosstelling wordt daarmee onderwerp van de politieke discussie en dat moet voorkomen worden. De koper kan dan zelf een prijs bepalen. Er staat wel beroep bij de administratieve rechter open, maar die is daar niet voor geëquipeerd.

De schadeloosstelling heeft grotendeels privaatrechtelijke gevolgen. Een verplichte rechtsgang naar de civiele rechter vormt de beste waarborg voor de institutioneelrechtelijke controle op de eigendomsontneming. Het mag bijvoorbeeld niet gebeuren dat iemand zijn eigendom kwijtraakt doordat hij een termijn heeft overschreden. Daarnaast horen de onderhandelingen over de overdracht van eigendom tot het zaken- en het verbintenissenrecht. Op dat terrein is de civiele rechter uitermate deskundig. Hij kan uitstekend de vermogensrechtelijke problemen oplossen, en de juiste en volledige schadeloosstelling bepalen. Dit staat echter los van de administratieve fase.

De heer Weekers voelt zich in deze benadering gesteund door de VROM-raad en het Instituut voor bouwrecht. Wil het kabinet de rol van de civiele rechter indringend bespreken met deskundigen uit de praktijk? Hierbij kunnen de adviezen van de VROM-raad, het Instituut voor bouwrecht, het preadvies van Ten Kate en het advies van de Vereniging van onteigeningsadvocaten worden betrokken. Met een dergelijke aanpak kan de minister binnen een aantal maanden al een heel stuk verder komen. Een en ander hoeft de voortgang van de wetgeving niet te vertragen, want de minister heeft ook een nadere studie aangekondigd naar de spanning tussen de Europese aanbestedingsprocedure en de zelfrealisatie. Tegen de zomer kan er wellicht een afgewogen voorstel op tafel worden gelegd.

Op dit moment is er slechts één feitelijke instantie in de procedure inzake de schadeloosstelling, terwijl het kan gaan om een miljoenenclaim of om ingewikkelde arbeidsrechtelijke aspecten. Kan in het kader van de herziening van het onteigeningsrecht een tweede instantie worden toegevoegd? Wellicht kan dit gecombineerd worden met de derde fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. De slagvaardigheid van het openbaar bestuur moet worden vergroot, onder gelijktijdige verbetering van rechtsbescherming ten opzichte van de overheid.

De heer **Santi** (PvdA) wijst erop dat aan de ene kant gestreefd wordt naar versnelling van de procedures, terwijl aan de andere kant een zeer zorgvuldige afweging gemaakt moet worden. De minister gaat te voortvarend

te werk door op basis van een advies van een werkgroep vrij definitieve keuzes te maken. Terecht wordt overigens geconstateerd dat de procedure facultatief is. De huidige ontwikkelingen op het gebied van het administratief en het civiel recht komen echter niet goed tot uiting in de advisering. Er is niet goed beargumenteerd waarom titelbesluit en schadebesluit in één procedure moeten worden opgenomen. Als het schadebesluit genomen is, kan het hooguit gaan om een conflict tussen degene die onteigent en degene die onteigend wordt. De burgerlijke rechter heeft veel ervaring met dit soort kwesties. Is de minister bereid om zijn voorstel op dit punt terug te nemen?

Ook in de administratieve fase van de onteigening moeten er twee instanties zijn, al was het alleen maar om niet af te wijken van de rechtsgang op andere terreinen en van internationale verdragen terzake.

Het voorstel om administratief beroep in te stellen bij de minister van VROM wordt onderbouwd met de verwijzing naar de daar aanwezige kennis. VROM kan echter ook als een belanghebbende aangemerkt worden. Dit pleit ervoor om een andere beroepsinstantie aan te wijzen. Bij de verdere ontwikkeling van het wetsvoorstel moet het veld met nadruk betrokken worden. De heer Santi ging ervan uit dat de procedures van de wet Victor overeenkomen met die in het wetsvoorstel.

De heer **Van der Staaij** (SGP) brengt naar voren dat de Vereniging van onteigeningsadvocaten van mening is dat de opvattingen van de werkgroep los staan van de ideeën die in de praktijk leven. In hoeverre is het veld betrokken bij de activiteiten van de werkgroep en welke rol krijgt het veld in de verdere ontwikkeling van het wetsvoorstel? Er is in de praktijk zeer veel specialistische kennis vergaard. Bij elke verandering van de rechtspraak moet hier zeer zorgvuldig mee omgegaan worden. De heer Van der Staaij nam aan dat de bepalingen inzake de hoogte van de schadeloosstelling niet gewijzigd worden.

De herziening wordt onderbouwd door de argumenten vereenvoudiging en versnelling van procedures, en vergroting van inzichtelijkheid van een wet die zeer vaak is herzien. Een wet uit 1851, die regelmatig is aangepast, behoeft niet per definitie verouderd te zijn. Naast wetstechnische overwegingen spelen ook politieke motieven een rol, zoals de wens de mogelijkheden tot onteigening te verruimen. De complexiteit wordt echter niet zozeer veroorzaakt door de Onteigeningswet als zodanig, als wel door de onteigeningsbepalingen in bijzondere wetten.

In de brief wordt opgemerkt dat de civiele rechter op de stoel van het bestuur gaat zitten en zich desgevraagd uitspreekt over een administratiefrechtelijk besluit. In de gerechtelijke fase controleert de civiele rechter echter slechts of aan de formele eisen van de administratieve procedure is voldaan. Als de onteigening is uitgesproken en het bedrag van de schadeloosstelling is vastgesteld, kan de eigenaar niet meer in het geweer komen tegen de onteigening zelf, al kan de onteigenaar een enkele keer overreed worden, de onteigeningsgrenzen iets te verleggen om de schade enigszins te beperken. Het gaat echter hoofdzakelijk om de vraag op welke wijze en tot welk bedrag de onteigende schadeloos gesteld moet worden.

De rechtsbescherming is het grootste punt van zorg. Er zijn grondrechten in de dubbele betekenis van het woord in het geding. Wat betekent deze herziening voor de bescherming van burgerlijke rechten? In de bestuurlijke fase wordt zowel het titelbesluit als het schadebesluit vastgesteld. Het is de vraag of daarbij rechtspraak in twee instanties mogelijk is. Het is een uiterst bedenkelijke ontwikkeling dat de bestuurlijke invalshoek een sterker accent krijgt en dat de burgerlijke rechter uitgeschakeld dreigt te worden. Eigendomontneming en schadeloosstelling zijn zaak van de onafhankelijke burgerlijke rechter. Door dit administratiefrechtelijk te regelen, wordt de rechterlijke toetsing niet alleen facultatief, maar ook marginaal. Dit is een forse stap terug in de rechtsbescherming. Als ontei-

gening door een besluit van een openbaar bestuur mogelijk is, is de rechtszekerheid in het geding. De SGP-fractie hecht zeer aan de onafhankelijke bepaling van in het bijzonder de volledige schadeloosstelling door de burgerlijke rechter.

Hoe verhouden de nieuwe ideeën over de Ontheingingswet zich tot artikel 1, Eerste Protocol, EVRM, inzake de bescherming van eigendom? Het recht op zelfrealisatie kan een blokkade vormen voor ontheinging. Via de in de nota Grondbeleid genoemde exploitatievergunning kan dit recht ontnomen of ingesnoerd worden. Wie echter niet tijdig aan de eisen van het bestuursorgaan voldoet, kan in de toekomst worden ontheingend. Ontheinging is echter alleen mogelijk als er sprake is van cumulatie van publiek belang, noodzaak en urgentie. Het kabinet wenst ordening en een ruimere formulering van de ontheingingstitel. Gelet op de grondwettelijke bepalingen, staat de SGP-fractie hier uiterst terughoudend, zo niet negatief, tegenover.

Het is juist dat minnelijke verwerving uitgangspunt moet zijn. Is dit echter geen lippendienst, gezien alle voorstellen, plannen en studies terzake? Het lijkt erop dat een ontwikkeling in tegengestelde richting wordt ingezet. Wat is de reactie van de minister op de kritiek van de Vereniging van ontheingingsadvocaten dat met deze voorstellen geen tijdswinst wordt behaald en de inzichtelijkheid niet wordt vergroot?

De heer **Rabbae** (GroenLinks) wijst erop dat de werkgroep geheel uit ambtenaren bestaat, dat leden van de paarse coalitie er grote moeite mee hebben dat burgers de uitvoering van besluiten frustreren en dat de herziening van deze wet hoge prioriteit van het kabinet heeft. Hieruit rijst het beeld op van een regering die de volledige regie over dit onderwerp aan zich heeft getrokken. Het gevaar bestaat dat de rechtsbescherming te weinig aandacht krijgt.

Het is positief dat minnelijke schikking uitgangspunt is. Het uniformeren van de procedure is in ieders belang. Waarom wordt voorgesteld de procedure over te hevelen van het civiel naar het administratief recht? Is dit wellicht een politiek tactische manoeuvre? Dat in de administratieve fase bezwaar vrijwel niet meer mogelijk is, is in strijd met de AWB. Dit zal zeker geen dejuridisering tot gevolg hebben, integendeel.

Het klinkt logisch dat titelbesluit en schadebesluit losgekoppeld worden, maar dit kan leiden tot verzwakking van de rechtspositie van degenen die ontheingend worden.

Het is goed dat wordt voorgesteld de titels te ordenen. Waarom moet dit echter gepaard gaan met een verruiming van de titels? De besluitvorming over de gerechtelijke fase moet worden betrokken bij de derde nota over de herziening van de rechterlijke organisatie. Kan dit ook werkelijk gerealiseerd worden, gelet op alle problemen bij deze reorganisatie?

Mevrouw **Ravestein** (D66) merkt op dat de belangen van een individu zelden zo sterk botsen met het algemeen belang als bij ontheinging. Ontheinging wordt weleens ervaren als arrogantie van de overheid. Het moet een ultimum remedium zijn. Een zorgvuldige en heldere regeling is bij ontheinging nog meer van belang dan bij andere conflicten tussen overheid en burger. Vanwege de rechtsbescherming is een duidelijker en eenduidiger Ontheingingswet gewenst. In zeker tien wetten is ontheingingsrecht opgenomen. De nieuwe wet moet duidelijk zijn, moderne ontwikkelingen zoals zelfrealisatie en ondergronds bouwen aankunnen, de burger rechtsbescherming bieden en geen onnodige procedurele vertragingen veroorzaken. Ontheinging voor het ene doel moet zoveel mogelijk op dezelfde wijze verlopen als voor het andere. De conclusie van de werkgroep dat een integrale herziening van de Ontheingingswet gerechtvaardigd is, is volkomen terecht.

Er wordt terecht voorgesteld, het verplicht inschakelen van de rechter te schrappen. Partijen moeten hier zelfstandig een beslissing over nemen.

Het ligt dan ook voor de hand om onteigeningsprocedures een administratiefrechtelijk karakter te geven, waarbij zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij de AWB. Over de schadeloosstelling moet de civiele rechter zich kunnen uitspreken. Bij onteigening, bijvoorbeeld in het kader van een tracébesluit, is de nut- en noodzaakdiscussie over het doel allang gevoerd. Is het juist, te veronderstellen dat de noodzaak van onteigening relatief gemakkelijk kan worden aangetoond en er alleen verschil mening is over de beantwoording van de vraag of onteigening een niet te vergaand middel is?

Zelfrealisatie is van groot belang. In de praktijk werkt dat overgrote deel van de gevallen goed. Problemen ontstaan vooral omdat een klein aantal grondeigenaren/projectontwikkelaars weigerachtig is, mee te werken aan de realisatie van openbare voorzieningen. In dat geval kan een grond-exploitatievergunning de oplossing zijn. Alleen als die niet verleend kan worden, kan tot onteigening worden overgegaan. Vooralsnog steunt mevrouw Ravestein het oordeel van het kabinet inzake een nadere studie naar de relatie tussen zelfrealisatie en Europese aanbesteding. Doel moet zijn om de zelfrealisatie zoveel mogelijk te handhaven.

Onteigening moet ook mogelijk worden in het kader van natuurbeleid en voor aankopen ter realisatie van de ecologische hoofdstructuur.

Ronduit teleurstellend is de kabinetsreactie inzake ondergronds bouwen. Veel staat of valt met de vrijwillige medewerking van grondeigenaren. Het ontbreken van jurisprudentie vergroot de onzekerheid extra. De werkgroep stelt voor, een afdwingbaar opstalrecht in de wet op te nemen. Wil de minister hierop alsnog reageren?

Het is logisch dat de procedures uit de wet Victor worden betrokken bij de herziening van de Onteigeningswet.

Antwoord van de minister

De **minister** wijst erop dat in de onteigeningsprocedure in voldoende mate recht moet worden gedaan aan de belangen van individuele grondeigenaren. Daar staat tegenover dat er een sterke politieke druk bestaat om projecten tijdig uit te voeren, waarvoor grond moet worden onteigend. In alle gevallen moet er een goede balans worden gevonden tussen enerzijds de belangen van de individuele eigenaren en anderzijds het algemeen belang.

Voor verschillende situaties gelden verschillende onteigeningsprocedures. De meeste daarvan zijn neergelegd in de Onteigeningswet. Deze wet dateert uit 1851 en is sindsdien vaak gewijzigd. Deze oude wet voldoet op veel punten niet meer aan de eisen van de tegenwoordige tijd. Op basis van het MDW-rapport is het kabinet tot de conclusie gekomen dat de Onteigeningswet toe is aan een ingrijpende herziening.

Bij alle MDW-operaties wordt er een werkgroep gevormd waarin alle belanghebbende departementen zijn vertegenwoordigd. De werkgroep heeft de opdracht, oplossingen aan te dragen voor knelpunten. Daartoe moet overlegd worden met relevante deskundigen en met belanghebbenden. In dit geval is in de voorbereiding gesproken met de Vereniging van onteigeningsadvocaten, de Stichting adviesbureau onroerende zaken, wetenschappers en deskundigen uit de rechterlijke macht, met name van de rechtbank te Amsterdam. De werkgroep is nagegaan wat er in het veld leeft en heeft daar vervolgens conclusies aan verbonden. In het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel zal nog een bredere oriëntatie volgen.

Er is behoefte aan aanpassing van de onteigeningsprocedure met het oog op de verbetering van de rechtssystematiek, vooral in het licht van de ervaringen met de AWB. Voorts is er behoefte aan vereenvoudiging en het inzichtelijker maken van de procedure en de regelgeving. De huidige regeling is een lappendeken: behalve in de Onteigeningswet komen er licht afwijkende onteigeningsprocedures voor in bijzondere wetten. Het is

dan ook moeilijk om de regelgeving te doorgronden. Soms is een versnelling van de onteigeningsprocedure nodig. De huidige procedure bevat een aantal onnodige stappen, waardoor zij te lang kan duren. Bij het streven naar versnelling moet uiteraard voldoende worden gelet op de bescherming van belangen grondeigenaren.

Het kabinet is van mening dat de onteigeningsprocedures moeten worden herzien, omdat zij beter moeten aansluiten bij de AWB, rechtsbescherming moet openstaan bij de administratieve rechter en de onteigeningstitels zoveel mogelijk moeten worden gebundeld in één wet. Om deze herziening door te voeren, wordt er gewerkt aan een nieuwe onteigeningswet. In het kader van de voorbereiding hiervan zullen nog veel lastige onderwerpen uitvoerig worden gezien, zoals de vormgeving van de rechtsbescherming.

Om een aantal niet onbelangrijke redenen is voor de bestuursrechter gekozen. In de eerste plaats vindt onteigening vaak plaats in het kader van besluitvorming over ruimtelijke ordening of infrastructurele voorzieningen. Deze besluiten volgen de administratieve rechtsgang. Er staat uiteindelijk rechtsbescherming tegen open bij de bestuursrechter. Het is logisch en efficiënt om in het daaropvolgende traject, namelijk de verwerving van de noodzakelijke gronden, voor de administratieve rechtsgang te kiezen. Hierbij past ook de bestuursrechter. In de tweede plaats is een besluit tot onteigening een besluit de zin van AWB. Nu kijkt de civiele rechter bij gebreke van een andere rechterlijke instantie desgevraagd naar dit besluit, naar aanleiding van het Benthem-arrest. Het is echter logisch dat de bestuursrechter oordeelt over besluiten in de zin van de AWB. In de derde plaats is de huidige onteigeningsprocedure erg oud, vaak gewijzigd, ingewikkeld en onoverzichtelijk. Door aansluiting bij de AWB-procedure wordt de procedure eenvoudiger en inzichtelijker. In de vierde plaats is in de huidige onteigeningsprocedure de gang naar de civiele rechter noodzakelijk. Uit het systeem voor de nieuwe procedure volgt dat de gang naar de rechter wordt overgelaten aan de keuze van partijen. Dit kan leiden tot versnelling van de procedure, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de rechtsbescherming van grondeigenaren. In de vijfde plaats biedt het bestuursrecht tegenwoordig ook de nodige mogelijkheden tot vergoeding van schade.

Dit doet geen afbreuk aan de rechtsbescherming van grondeigenaren, want ook in de nieuwe procedure heeft de grondeigenaar uiteraard het volste recht, het besluit aan de rechter voor te leggen. Hij kan echter niet langer de dagvaarding afwachten, maar moet zelf beroep instellen. Dit is ook allerm minst ongebruikelijk bij andere procedures waarbij grote financiële en persoonlijke belangen in het geding zijn, zoals bij de fiscale wetgeving, dat burgers zelf waakzaam moeten zijn. Bovendien gaat aan een onteigeningsprocedure normaal gesproken een langdurige fase vooraf waarin de overheid tracht, de grond op minnelijke wijze te verwerven. In een groot percentage van de gevallen leidt dit ook tot overeenstemming. Het kabinet streeft ernaar dat meer zaken in deze fase worden afgesloten en daartoe wordt de totstandkoming van arbitrage gestimuleerd. Gelet op deze langdurige fase van minnelijke verwerving zal voor de grondeigenaren een onteigeningsbesluit niet onverwacht komen. De voorgenomen procedure is niet in strijd met de Grondwet of het EVRM. Artikel 14 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM geven de kaders aan waaraan onteigening moet voldoen. Er bestaat geen grondwettelijk recht op eigendom. Wel kent de Grondwet in artikel 14 een regeling voor het ontnemen van eigendom. Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling. Het algemeen belang dat met de onteigening wordt gediend, zal in de herziene onteigeningswet tot uitdrukking moeten komen in de onderscheiden onteigeningstitels. Per geval zal moeten worden beoordeeld of er sprake is van een zodanig algemeen belang dat onteigening gerechtvaardigd is. Voordat de eigendom kan overgaan, zal

ook in de nieuwe procedure de schadeloosstelling verzekerd worden. Het schadebesluit is onherroepelijk omdat daartegen geen beroep is ingesteld. Het beroep is verworpen omdat de rechter een voorlopige schadeloosstelling uitspreekt en zekerheid stelt voor het overige. Er wordt dus wel degelijk aan artikel 14 van de Grondwet voldaan.

Uit artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM volgt dat iedere natuurlijke partij recht heeft op ongestoord genot van zijn eigendom. Niemand kan onteigend worden anders dan in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en de bepalingen van internationaal recht. Hierover is uitgebreide jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens. Deze jurisprudentie is met nadruk betrokken bij de besluitvorming over de nieuwe voorstellen.

Om te beoordelen of er rechtmatig inbreuk op eigendomsrechten heeft plaatsgevonden, zal moeten worden gezien of er een redelijk evenwicht bestaat tussen de eisen van het algemeen belang en de bescherming van de rechten van de individuele grondeigenaar. Hierbij geldt een ruime beoordelingsvrijheid voor de staten; de zogenaamde «wide margin of appreciation». Factoren bij deze toets zijn onder meer de aanwezigheid van rechtsbescherming en schadevergoeding. De voorgestelde procedure voorziet daarin.

De Hoge Raad heeft in meer dan 150 jaar uitgebreide jurisprudentie geleverd en daarmee bijgedragen aan de ontwikkeling van schadeloosstelling bij onteigening. Deze zorgt voor rechtszekerheid en daarom mag zij niet verloren gaan bij het overstappen op de nieuwe procedure. Dit is dan ook een expliciet punt van aandacht bij het wetgevingstraject tot herziening van de Ontheigeningswet. Zo nodig zullen hiervoor passende bepalingen in de herziene wet worden opgenomen.

Hierbij is ook het algemenere vraagstuk van de overeenkomsten en verschillen tussen het civiele schadevergoedingsrecht en het bestuurlijke schadevergoedingsrecht aan de orde. Het laatste is sterk in ontwikkeling, maar het schadebegrip ondergaat in de nieuwe voorstellen geen enkele wijziging.

De civiele rechter behoeft niet bevoegd te zijn ten aanzien van het schadebesluit. Het gaat hierbij om een aspect van het primair bestuursrechtelijk besluit tot onteigening. Bovendien heeft ook de bestuursrechter de nodige ervaring opgebouwd met de beoordeling van schadebesluiten, zoals bij planbesluiten, andere vormen van bestuurscompensatie en rechtspraak inzake het zuivere schadebesluit. Het is duidelijk dat de bestuursrechter in de afgelopen jaren een steeds belangrijker taak heeft gekregen met betrekking tot het vaststellen van schadevergoedingen. Er kan dan ook niet worden volgehouden dat de beoordeling van schadeloosstelling alleen voorbehouden is aan de civiele rechter.

Er zal expliciet aandacht worden gegeven aan een goede overdracht van kennis terzake van de civiele rechter naar de bestuursrechter. Dit gebeurt in het kader van het wetgevingstraject tot herziening van de Ontheigeningswet. Hiertoe zal overleg worden gevoerd met de rechterlijke macht. Ook zullen hierbij de ontwikkelingen in het kader van de derde fase herziening rechterlijke organisatie worden betrokken.

Het door het kabinet gewenste accent op de minnelijke verwerving wordt door de invoering van arbitrage gestimuleerd.

In het bestuursrecht is de bezwaarschriftprocedure de hoofdregel en administratief beroep uitzondering. Dat wil niet zeggen dat er nooit plaats is voor een administratief beroep. De AWB bevat niet voor niets een uitgebreide regeling voor administratief beroep.

Volgens het kabinetsstandpunt zal ook voor schadebesluiten een rechtsgang bij de bestuursrechter gelden. In het kader van de derde fase herziening rechterlijke organisatie wordt gezien in welke gevallen een of twee instanties nodig zijn. Hierbij worden uiteraard de verplichtingen die voortvloeien uit verdragen in aanmerking genomen. Nu toetst de rechter desgevraagd de onteigening ook inhoudelijk.

De verwachting is dat met de voorgestelde aanpassingen in bepaalde gevallen een versnelling van de onteigeningsprocedure kan worden bereikt, vooral door een verbeterde afstemming tussen de onteigeningsprocedure en bijvoorbeeld RO-procedures en door het niet meer verplicht stellen van bepaalde stappen, zoals de betrokkenheid van de rechter en het Koninklijk besluit. Uiteraard is nog niet exact aan te geven hoeveel tijdswinst er geboekt wordt. In het kader van de totstandkoming van het wetsvoorstel zal dit nader uitgewerkt worden. Het voornemen is om de Kamer in september 2002 een wetsvoorstel aan te bieden, dus na de verkiezingen.

Het titelbesluit wordt voorbereid via de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de AWB, waarin niet wordt voorzien in een bezwaar achteraf, omdat dit in feite een doublure is.

In verschillende wetten komen verschillende onteigeningstitels voor die eigenlijk op hetzelfde zien. De verruiming van de onteigeningstitels is erop gericht, dit zoveel mogelijk te voorkomen.

Over het ondergronds bouwen zal een andere MDW-werkgroep dit voorjaar rapport uitbrengen.

De minister stelt vast dat veel sprekers er moeite mee hebben dat de civiele rechter zijn rol kwijtraakt bij het vaststellen van de schadeloosstelling. Er zijn echter geen overwegende bezwaren tegen het inzetten van de administratieve rechter. Gelet op de wens van de Kamer voor een nadere onderbouwing van dit voorstel, zal in de komende maanden met nog meer organisaties van deskundigen overlegd worden. Nog voor de zomer zal de Kamer een brief met de voor- en nadelen van de verplichte civiele rechtsgang ontvangen. Het is niet uit te sluiten dat een en ander tot een heroverweging aanleiding kan geven.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Van Wijmen** (CDA) herhaalt dat een onteigeningstitel door een rechter getoetst moet worden. De meest gereede rechter is natuurlijk de bestuursrechter. Door de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de AWB toe te passen, kan de bezwaarprocedure worden kwijtgespeeld. Een toets door de minister van VROM behoeft daar ook niet tussengevoegd te worden. Dat is ouderwets en kost alleen maar tijd. Bovendien lijkt dit op een slager die zijn eigen vlees keurt. Desgevraagd wordt het besluit vervolgens getoetst door de administratieve rechter.

In 95% van de gevallen geschiedt onteigening ook nu al zonder rechterlijke tussenkomst. Men komt alleen bij de burgerlijke rechter als men bezwaar heeft tegen de hoogte van de schadeloosstelling. Niemand wil de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State belasten met het toetsen van eigendomsontneming en bepaling van de schadevergoeding met alle aspecten die daaraan verbonden zijn. Het is dan ook goed dat de minister hierover nader overleg wil voeren.

Uit de jurisprudentie inzake planschade blijkt dat de Raad van State zich steeds meer voegt naar de uitspraken van de Hoge Raad in onteigeningszaken. Dat is ook logisch want het ontbreekt de raad aan kennis over de bijkomende aspecten van schadevergoeding.

Wordt ook de Landinrichtingswet in het wetgevingstraject betrokken?

De heer **Weekers** (VVD) vraagt de minister het toegezegde overleg met een open houding in te gaan. Verschillende instanties en deskundigen hebben alternatieven voor versnelling van de procedure aangedragen, die helaas niet in het rapport zijn opgenomen. Wil de minister deze voorstellen bij zijn nadere afweging betrekken?

Bij minnelijke schikking is er in civielrechtelijke zin geen sprake van onteigening maar van koop en verkoop. In het afwegingskader inzake de ruimtelijke ordening kunnen vrij snel titelbesluiten worden genomen die

administratiefrechtelijk worden afgedaan. Als het bestuur echter ook nog het schadebesluit neemt, bepaalt de koper in feite de prijs.

De mogelijkheid van een tweede feitelijke instantie wordt bezien in het kader van de derde fase herziening rechterlijke organisatie. Dit kan alleen als deze of meer gelijkloopt met de herziening van de Onteigeningswet. Als de overheid op grond van het publieke belang tot onteigening moet overgaan, moet de procedure ook vlot verlopen. De financiële afhandeling van een en ander moet met de meeste zorgvuldigheid gebeuren.

De heer **Santi** (PvdA) herhaalt zijn sterke voorkeur voor de burgerlijke rechter ter toetsing van het schadebesluit. Hij is benieuwd naar hetgeen het nadere overleg op dit punt zal opleveren en gaat ervan uit dat er binnenkort voortgang wordt geboekt met de derde fase van de herziening rechterlijke organisatie.

In het kader van de AWB-procedure wordt geëxperimenteerd met mediation. Wordt overwogen, dit instrument een plaats in de nieuwe wet te geven?

De heer **Van der Staaij** (SGP) benadrukt dat de taken van bestuur en rechter goed uit elkaar moeten worden gehouden. De keuze voor de bestuursrechter houdt in dat het besluit van het bestuur inzake de schade-loosstelling uitgangspunt wordt. Dat is ongewenst. De civiele rechter moet de volledige schadeloosstelling bepalen.

Het plaatsen van het titelbesluit in het traditionele bestuursrechtelijke traject heeft tot gevolg dat de rechtsbescherming facultatief wordt in die zin dat niet in alle gevallen rechterlijke toetsing plaatsvindt. Wil de minister in zijn heroverweging ook hieraan aandacht besteden? Het kan toch niet de bedoeling zijn dat het enkele overheidsbesluit tot eigendoms-ontneming leidt?

De **minister** brengt naar voren dat de betrokkenheid van de minister van VROM van belang is in verband met de mogelijkheid van toetsing van onteigeningsbesluiten. Daarmee wordt de bestaande kennis bij VROM behouden. Door de zeefwerking van beroep bij de minister komen niet alle zaken voor de rechter. Gemeenten hebben belang bij een onteigening en niet de minister van VROM.

Het onderzoek naar de tweede feitelijke instantie loopt enigszins parallel met de derde fase herziening rechterlijke macht. Onlangs is er een discussiestuk terzake besproken. De voorbereidingen moeten klaar zijn voor de onderhandelingen over het nieuwe regeerakkoord. Het tijdpad daarvan komt dus overeen met dat van het wetsvoorstel herziening Onteigeningswet.

Ook in onteigeningszaken mag men onderling tot een vergelijk komen, maar dan is het een kwestie van koop en verkoop. Lukt dit niet, dan geeft de regering de voorkeur aan arbitrage.

In het kader van de toegezegde brief aan de Kamer zal ook aandacht besteed worden aan de door de heer Van der Staaij gemaakte opmerkingen.

Over het algemeen is het niet verstandig om voordat het wetsvoorstel op tafel ligt, reeds alle aspecten met de Kamer te bespreken. De Kamer komt in beeld op het moment dat het kabinet de gehele voorbereiding heeft

afgerond. In dit bijzondere geval kan echter wellicht een uitzondering worden gemaakt.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Swildens-Rozendaal

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Biesheuvel

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Pe