

Vergaderjaar 2001–2002

24 036

Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit

Nr. 239

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2001

Op 9 oktober 2000 heb ik u het rapport van de MDW-werkgroep Evaluatie onteigeningswet doen toekomen. In de begeleidende brief stelde ik u tevens op de hoogte van het standpunt van het kabinet over het desbetreffende rapport.¹ Naar aanleiding van het rapport en het kabinetsstandpunt hebben op 15 februari 2001 de vaste Kamercommissies voor Justitie en voor Economische Zaken hierover in een algemeen overleg met mij van gedachten gewisseld.² Het belangrijkste punt in dat overleg was de vraag of de beoordeling van de schadeloosstelling bij onteigeningen een zaak is van de bestuursrechter dan wel van de civiele rechter. Tijdens dit overleg heb ik toegezegd met deskundigen uit de onteigeningspraktijk en wetenschap hierover overleg te voeren en in een brief aan de Tweede Kamer een overzicht te geven van de voor- en nadelen van de verplichte civiele rechtsgang. Deze brief beoogt aan deze toezegging tegemoet te komen.

Conform mijn toezegging is nader overleg gevoerd met enkele betrokken instanties en deskundigen. Van de uitkomsten van deze gesprekken stel ik u hierbij op de hoogte. Voorts informeer ik u over de voornemens van het kabinet naar aanleiding van het gevoerde overleg. Het kabinet heeft – voorzover relevant – bij deze voornemens acht geslagen op enkele stukken waaraan in het algemeen overleg met de Kamercommissies werd gerefereerd, te weten het advies van de VROM-raad over de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, een rapport van het Instituut voor Bouwrecht en het preadvies van mr. B. S. ten Kate.³ Ook is kennis genomen van artikelen van mr. E. van der Schans en mr. P. A. de Hoog.⁴ Volledigheidshalve zal ik beginnen met een korte uiteenzetting van de eerder door het kabinet voorgestelde onteigeningsprocedure en de reacties hierop in het eerder genoemde algemeen overleg met de Kamercommissies.

¹ Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 174.

² Kamerstukken II 2000/01, 24 036, nr. 210.

³ Advies VROM-raad «Het instrument geslepen», 23 maart 2000. Rapport Instituut voor Bouwrecht «Modernisering Gemeentelijk Grondbeleids-instrumentarium», Bouwrecht Monografie nr. 17, september 2000. B. S. ten Kate, Het recht van de sterkste (enige beschouwingen over titel IV van de Onteigeningswet), in: Gemeentelijke grondvererving, Publicatie Vereniging voor Bouwrecht nr. 28, oktober 2000.

⁴ E. van der Schans, Herziening Onteigeningswet: revisie met visie? Bouwrecht 2001/3 p. 192–195. P.A. de Hoog, Onteigening: (d)evaluatie van een instituut? Agrarisch recht 2001/5 p. 286–301.

De voorgestelde onteigeningsprocedure en de reacties uit het algemeen overleg

Op basis van het MDW-rapport heeft het kabinet een voorstel gedaan om tot een nieuwe onteigeningsprocedure te komen. Dit voorstel sloot grotendeels aan bij het MDW-rapport. De voorgestelde procedure bevat de volgende kernpunten:

- Minnelijke verwerving is het uitgangspunt.
- Het onteigenende (centrale of decentrale) bestuursorgaan neemt het onteigeningsbesluit. Onteigening geschiedt dus niet langer bij koninklijk besluit.
- Het onteigeningsbesluit valt uiteen in een titelbesluit en een schadebesluit die al dan niet tegelijk worden genomen. Het onteigenende bestuursorgaan stelt dus zowel de onteigening als de schadeloosstelling vast.
- Beide besluiten zijn vatbaar voor beroep bij de bestuursrechter. De gang naar de bestuursrechter is facultatief. Een en ander wordt overgelaten aan de vrije keuze van partijen.
- Bij onteigeningsbesluiten op decentraal niveau, die betrekking hebben op volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, staat tegen het titelbesluit administratief beroep open bij de Minister van VROM.

In het algemeen overleg met de vaste Kamercommissies voor Justitie en voor Economische Zaken werd de nodzaak om de onteigeningswet te herzien algemeen onderschreven. De meeste woordvoerders hadden echter moeite met het overhevelen van de rechtsmacht met betrekking tot de vaststelling van de schadeloosstelling van de civiele rechter naar de administratieve rechter. De administratieve rechter zou niet voldoende geëquipeerd zijn een volledige rechtsbescherming te bieden tegen schadebesluiten. De civiele rechter heeft op dit gebied door de jaren heen juist een uitgebreide kennis opgebouwd en deze kennis zou volgens de woordvoerders niet verloren mogen gaan. Gewezen werd op de juridische complicaties die zich bij onteigeningen kunnen voordoen en die typisch civielrechtelijk van aard zijn. Ook werd gevreesd dat de voorstellen van de MDW-werkgroep, die uitgaan van een facultatieve rechtsgang, tot gevolg kunnen hebben dat het bestuur een overheersende positie zou krijgen in de onteigeningsprocedure.

De wens van de Kamer tot een nadere onderbouwing van de voorstellen heeft mij als gezegd aanleiding gegeven nader overleg te voeren met deskundigen en betrokkenen teneinde te beziën in hoeverre er aanleiding is tot een heroverweging van de voorstellen.

Gesprekken met deskundigen en betrokkenen

Er is gesproken met delegaties van de Hoge Raad, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de wetenschappelijke commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Vereniging voor Onteigenings-Advocaten (V.O.A.), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en met prof. mr. N. S. J. Koeman, advocaat te Amsterdam. De bedoeling van de gesprekken was de opvattingen te inventariseren over de voornemens van het kabinet. Hieronder worden deze opvattingen in beknopte vorm weergegeven. Ten aanzien van de bezwaren die geuit zijn tegen de voornemens van het kabinet kan een onderscheid worden gemaakt tussen principiële, juridische en praktische bezwaren.

Bij de delegatie van de Hoge Raad leefden vooral bezwaren van juridische en praktische aard. De delegatie kon volledig instemmen met het uitgangspunt dat de beoordeling van het titelbesluit beter aan de bestuursrechter kan worden overgelaten. De schadeloosstelling dient echter door de rechter te worden vastgesteld – dus niet een beoordeling door de rechter van een door het bestuur genomen schadevergoedingsbesluit – en wel, gelet op diens expertise op dit gebied, door de civiele rechter. Als voorbeeld van gebrek aan expertise van de bestuursrechter op dit terrein werd het vraagstuk van de voordeelsberekening genoemd. Zou de wetgever over voormelde bezwaren heenstappen, dan zouden de commissies van deskundigen die nu door de civiele rechters worden ingeschakeld, hun rol moeten blijven vervullen, omdat kleinere gemeenten waarschijnlijk niet op eigen kracht een volledige schadeloosstelling kunnen vaststellen. Het administratief beroep bij de minister van VROM heeft naar het oordeel van de delegatie voordelen.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Bij de delegatie van de Afdeling bestuursrechtspraak bestonden geen principiële bezwaren tegen de voorstellen zoals die er nu liggen. Men gaf te kennen dat de juridische bezwaren prevaleren met in het verlengde daarvan enkele praktische bezwaren. Het bezwaar zit vooral in het feit dat bestuursrechtelijke nadeelcompensatie iets anders is dan het vaststellen van volledige schadeloosstelling. De expertise met betrekking tot het laatste ligt bij de civiele rechter en zou daar dienen te blijven.

De delegatie van de Afdeling bestuursrechtspraak deed de suggestie om het titelbesluit een dagvaarding van rechtswege te laten opleveren. Het titelbesluit zou direct uitvoerbaar kunnen zijn, tenzij de bestuursrechter het besluit desgevraagd schorst. De delegatie kon wel instemmen met de hoofdlijn dat het titelbesluit door het onteigenende bestuursorgaan wordt vastgesteld en dat dit besluit op initiatief van de onteigende door de bestuursrechter zal worden beoordeeld. Ook de mogelijkheid van administratief beroep bij de minister van VROM tegen titelbesluiten van decentrale overheden vond men een goede gedachte.

Wetenschappelijke commissie van Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR)

De delegatie van de wetenschappelijke commissie van de NVvR was van mening dat er een voorziening moet worden getroffen voor het feit dat in het huidige systeem de Kroon geen volwaardige rechter is. Het administratieve deel van de procedure zou in de administratiefrechtelijke sfeer moeten blijven en het civiele deel in de civielrechtelijke sfeer. De delegatie bracht als bezwaar tegen de door het kabinet voorgestelde procedure naar voren dat de administratieve rechter geneigd zal zijn een schadebesluit slechts marginaal te veranderen. Hiermee wordt de onteigende burger tekort gedaan.

Ook processueel achtte de delegatie van de NVvR het niet raadzaam de bestuursrechter over het schadebesluit te laten oordelen. De civiele rechter zou meer mogelijkheden hebben om de procedure te stroomlijnen en te sturen met toestemming van partijen. Bovendien zou de civiele rechter meer dan de bestuursrechter geneigd zijn naar een schikking toe te werken. Voorts diende naar het oordeel van de delegatie van de NVvR altijd een rechterlijke instantie te oordelen. Op gemeentelijk niveau zou vaak onvoldoende kennis zijn om goed over onteigeningen te kunnen oordelen. Ook is opgemerkt dat de onteigenende partij niet zelf een bindende beslissing behoort te nemen omtrent schadeloosstelling, welke

beslissing pas na een ontvankelijk initiatief van de burger kan worden aangevochten, omdat de onteigenende partij zelf belanghebbende is bij de vast te stellen schadeloosstelling.

Vereniging van Onteigenings-Advocaten (V.O.A.)

Ter gelegenheid van de ledenvergadering van 22 maart 2001 van de V.O.A. is, op uitnodiging van deze vereniging, door vertegenwoordigers van mijn ministerie van gedachten gewisseld met de leden van de vereniging. Tijdens deze gedachtewisseling is door verschillende leden een aantal kritiekpunten ten aanzien van de kabinetsvoornemens naar voren gebracht. Deze kwamen overeen met de punten die de V.O.A. reeds had opgenomen in een brief die voorafgaand aan het algemeen overleg van 15 februari aan de vaste Kamercommissies voor Justitie en voor Economische Zaken was toegezonden. Inmiddels is het standpunt van de V.O.A. goedgekeurd door de ledenvergadering waardoor het als definitief kan worden beschouwd.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

De delegatie van de VNG gaf er de voorkeur aan dat de civiele rechter blijft oordelen over de schadeloosstelling, gelet op de bij deze rechter beschikbare expertise.

Met instemming werd kennis genomen van het voornemen van het kabinet om de goedkeuring door de Kroon van de gemeentelijke onteigeningsbesluiten ten behoeve van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening te vervangen door administratief beroep bij de minister van VROM. Deze maatregel levert een versnelling van de onteigeningsprocedure op in die gevallen dat de eigenaar er van afziet beroep in te stellen.

De VNG-delegatie constateerde echter met teleurstelling dat het kabinet nog niet heeft besloten tot invoering op korte termijn van een aparte onteigeningstitel op grond van de gemeentelijke projectbeslissing ex artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het is naar het oordeel van de VNG logisch om aan de projectbeslissing een onteigeningsmogelijkheid te koppelen, omdat deze beslissing zelfstandig kan worden genomen. Dan kan de gemeente zo nodig ook vroeger starten met onteigening. Op basis van onderzoek had het Instituut van Bouwrecht eerder in 2000 aanbevolen deze titel in de wet op te nemen.

Naar het oordeel van de VNG kan en moet de onteigeningswet nu spoedig op dit onderdeel worden aangepast, als een noodzakelijke voorziening voor in ieder geval de periode tot de totstandkoming van de fundamentele herziening van de WRO.

Nederlandse vereniging van rentmeesters (NVR)

Voorts heb ik kennis genomen van de opvattingen van de NVR, neergelegd in een brief van 19 juli 2001. Ook dit standpunt, dat door de NVR tevens aan de vaste Kamercommissie voor Justitie is toegezonden en waarnaar ik korthedshalve moge verwijzen, heeft het kabinet in zijn overwegingen betrokken.

Prof. mr. N.S.J. Koeman

Volgens prof. Koeman zou het systeem beter bij het oude kunnen blijven als belanghebbenden te maken krijgen met twee verschillende rechters. Hij was echter niet overtuigd van de stelling dat de bestuursrechter geen volledige schadeloosstelling zou kunnen vaststellen. Wel zou in dat geval rechtspraak in twee instanties dienen plaats te vinden. Prof. Koeman zette

wel vraagtekens bij de facultatieve rechtsgang zoals die door de MDW-werkgroep is voorgesteld.

Naar aanleiding van het gesprek heeft prof. Koeman zijn standpunt nader uiteengezet in een artikel in het Nederlands Juristenblad.¹ Hierin pleit hij voor een herziening van de onteigeningswet, maar waarschuwt voor de vertragende gevolgen van een dubbele rechtsgang. Om dit te onderwerpen doet hij de suggestie om geen afzonderlijk beroep open te stellen tegen het titelbesluit, doch de onteigende de mogelijkheid te bieden bij wijze van exceptief verweer de vraag naar de rechtmatigheid van de onteigening zelf bij de civiele rechter aan de orde te stellen. Dit verweer zou dan moeten worden behandeld door de sector bestuursrecht van de rechtbank. Als het verweer ongegrond zou worden verklaard, zou de civiele kamer de onteigening kunnen uitspreken en over de schadeloosstelling oordelen.

Naar een nieuwe onteigeningsprocedure

Al het voorgaande overwegende, concludeert het kabinet het volgende.

Bij alle geraadpleegde personen en instanties bestaat sympathie voor de gedachte dat er een algehele herziening van de onteigeningswet met één nieuwe onteigeningsprocedure moet komen. Uniformiteit vergroot de rechtszekerheid en de doelmatigheid. Bovendien bestaat communis opinio over de stelling dat een situatie waarin de civiele rechter ook gedwongen is om de onteigeningstitel te toetsen geen recht doet aan het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Zoals is uiteengezet in het rapport van de MDW-werkgroep, is deze situatie ontstaan door het Benthem-arrest. Nu er een volwaardige administratieve rechtsgang bestaat, ligt het in de rede deze ook te benutten. Dit sluit aan bij de algemeen levende opvatting dat de beoordeling van de onteigeningstitel een zaak behoort te zijn van de bestuursrechter.

Bij alle geraadpleegde personen en instanties leeft voorts de opvatting dat de civiele rechter moet blijven oordelen over de schadeloosstelling. Daaraan liggen veelal niet zozeer principiële als wel juridische en praktische argumenten ten grondslag. De juridische argumenten concentreren zich op de aard van de schadeloosstelling. Daarbij gaat het om het volledig vergoeden van alle elementen van de te ontnemen eigendom. In het bestuursrecht gaat het als regel om schadevergoeding: een compensatie voor geleden schade, geen volledige schadeloosstelling. In het verlengde van dit juridische verschil liggen praktische argumenten. De civiele rechter beschikt over een apparaat, deskundigheid en werkprocessen die hun waarde hebben bewezen. Het overplanten van deze elementen en van de in de loop van vele jaren opgebouwde jurisprudentie naar de bestuursrechter is niet gemakkelijk en heeft het risico dat, zeker in de aanvangsfase, kwaliteits- en kwantiteitsverliezen optreden. Geconstateerd moet worden dat de tijd niet rijp is om hiertoe over te gaan. Bovendien is wel beargumenteerd dat de civiele rechter zich niet alleen in beroep zou moeten uitspreken over de schadeloosstelling, maar deze in alle gevallen zou moeten vaststellen. Dit houdt verband met de gedachte, dat het bestuursorgaan dat grond wil verwerven niet zelf de prijs zou mogen bepalen.

Tenslotte bestaat vrij algemeen het gevoel dat het uitspreken van de onteigening, en daarmee het daadwerkelijk laten overgaan van de eigendom, steeds dient te geschieden via een rechterlijk vonnis, waarmee tevens, gelet op artikel 14 van de Grondwet, de schadeloosstelling is verzekerd.

¹ N. S. J. Koeman, Herziening Onteigeningswet tussen hoop en vrees, NJB 2001/28, p. 1302-1304.

In het kabinetsstandpunt bij het MDW-rapport werd reeds het standpunt ingenomen dat een volledige toetsing van een op decentraal niveau

genomen titelbesluit in administratief beroep door de Minister van VROM mogelijk zou moeten zijn, voor zover het onteigeningen ten behoeve van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening betreft. Hoewel moet worden onderkend dat een dergelijke procedure ontegenzeggelijk tijd kost, is het kabinet door de ingewonnen reacties gesterkt in de gedachte dat het nadeel van deze extra proceduredtijd niet opweegt tegen het nadeel van het kwaliteitsverlies dat zou ontstaan als de mogelijkheid van administratief beroep achterwege zou blijven. Daarbij is van belang dat mag worden verwacht dat slechts in een minderheid van de onteigeningszaken daadwerkelijk administratief beroep zal worden ingesteld.

Gelet op de huidige stand van het recht heeft het kabinet zich laten overtuigen van het belang van de inschakeling van de civiele rechter bij het vaststellen van de schadeloosstelling. Hoewel het in beginsel mogelijk is deze taak aan de bestuursrechter toe te delen, alwaar zij in de voorgestelde wetssystematiek thuishoorde, lijken de baten daarvan voorhands niet op te wegen tegen de kosten, met name de kosten van de overheveling van expertise en het opnieuw opbouwen van jurisprudentie. In het verlengde hiervan kiest het kabinet voor continuering van de huidige situatie waarin de (civiele) rechter in alle gevallen blijft ingeschakeld, niet alleen voor het bepalen van de schadeloosstelling maar ook voor het uitspreken van de onteigening. Daarbij kan worden aangesloten bij de praktische suggestie van delegatie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om aan het vaststellen van het titelbesluit van rechtswege een dagvaarding bij de civiele rechter te verbinden.

Een en ander heeft ertoe geleid, dat thans een wetsvoorstel in voorbereiding is genomen, dat op hoofdlijnen de volgende onteigeningsprocedure bevat:

1. Het bestuursorgaan, in de meeste gevallen op gemeentelijk niveau, neemt een titelbesluit. Tevens wordt een aanbod voor de schadeloosstelling gedaan. Zoals reeds aangegeven in het oorspronkelijke kabinetsstandpunt, behoren de inspanningen zoveel mogelijk te zijn gericht op minnelijke verwerving.
2. Het titelbesluit wordt voorbereid overeenkomstig de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (afdeling 3.4 nieuw; zie wetsvoorstel 27 023).
3. Indien het een op decentraal niveau genomen titelbesluit betreft (ten behoeve van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening), dan staat daartegen eerst administratief beroep open bij de Minister van VROM. Indien het een op rijksniveau (meestal: door de Minister van V&W) genomen titelbesluit betreft, staat daartegen direct beroep open bij de rechter (zie 4).
4. Tegen elk titelbesluit staat beroep open in één instantie, te weten de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
5. De bekendmaking van het titelbesluit levert een dagvaarding van rechtswege op bij de civiele rechter. De civiele rechter spreekt, indien aan alle voorwaarden is voldaan, de onteigening uit en stelt daarbij de hoogte van de schadeloosstelling vast. Evenals nu het geval is, kan de rechter een voorlopige schadeloosstelling uitspreken en zekerheid stellen voor het overige. De behandeling van de zaak kan een aanvang nemen zodra het titelbesluit is bekendgemaakt. Vanzelfsprekend kan echter niet eerder uitspraak worden gedaan dan nadat het titelbesluit onherroepelijk is geworden.
6. Evenals nu het geval is, staat tegen het vonnis van de rechtbank geen hoger beroep open, maar wel beroep in cassatie bij de Hoge Raad.
7. Zodra het onteigeningsvonnis onherroepelijk is geworden, wordt het ingeschreven in de openbare registers en gaat de eigendom over.

Hiermee ontstaat naar het oordeel van het kabinet een procedure die enerzijds voldoet aan vereisten van flexibiliteit, doelmatigheid en voortvarendheid en anderzijds recht doet aan belangen van zorgvuldigheid en adequate rechtsbescherming. De nieuwe procedure brengt het voordeel dat, bezien naar de huidige stand van zaken in de rechtsontwikkeling op het terrein van het schaderecht, de verschillende aspecten van de onteigeningsprocedure door de meest gerede rechter worden beoordeeld. Het stelsel zal daarbij zodanig zijn ingericht dat partijen alleen behoeven te procederen tegen die onderdelen waartegen bezwaren leven. Zo zal het niet-instellen van beroep tegen het titelbesluit tot gevolg hebben dat snel een uitspraak van de civiele rechter beschikbaar komt over de schadeloosstelling.

Tezamen met de reeds in het eerdere kabinetsstandpunt vervatte voorname, zoals het schrappen van de zgn. nutswetprocedure en het vereenvoudigen en harmoniseren van de onteigeningstitels, verwacht het kabinet dan ook dat een algehele herziening van de onteigeningswet in deze zin het beoogde rendement zal opleveren in termen van efficiëntie, effectiviteit en wetgevingskwaliteit.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals