



Position paper van de Federatie Particulier Grondbezit t.b.v. het rondetafelgesprek over Onteigening in relatie tot de Omgevingswet op 20 april 2016

Van: Federatie Particulier Grondbezit

Aan: Leden van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu van de Tweede Kamer

Inzake: Rondetafelgesprek van 20 april 2016

Datum: 12 april 2016

Graag geven wij als Federatie Particulier Grondbezit (FPG) gehoor aan uw uitnodiging tot het opstellen van een position paper voor het door u op 20 april 2016 te organiseren rondetafelgesprek over Onteigening in relatie tot de Omgevingswet.

Grondeigenaren belanghebbenden

Dat doen wij als belangenbehartigers van de particuliere grondbezitters van Nederland.

De Federatie Particulier Grondbezit is dé vereniging voor particuliere eigenaren van grond in Nederland: landbouwgrond, bos- en natuurterreinen, oude en nieuwe landgoederen. De leden zijn verantwoordelijk voor ca. 200.000 hectare en leveren daarmee een belangrijke maatschappelijke bijdrage aan voedselvoorziening, cultuurhistorie, natuurbeheer en recreatiemogelijkheden. De FPG bundelt hun krachten en staat voor integrale belangenbehartiging, een sterk netwerk en kennisdeling.

Het nu aan de orde zijnde onderwerp onteigening waarbij het de bedoeling is om de Onteigeningswet in de Omgevingswet te laten opgaan en het voornemen van de minister is om overheidsorganen voortaan zelf grond, huizen en gebouwen te laten onteigenen is zeer ingrijpend en bij uitstek een aangelegenheid waar de FPG graag een bijdrage zal leveren aan de gedachtevorming ter zake.

Onteigening heeft lange geschiedenis

Vanzelfsprekend onderschrijft de FPG de in onze Grondwet verwoorde noodzaak voor het soms in het algemeen belang moeten onteigenen tegen een schadeloosstelling voor de onteigende. Dat kan in Nederland al sinds de Oudvaderlandse tijd en is wettelijk vastgelegd sinds 1841 toen de eerste onteigeningswet werd ingevoerd. Sinds 1841 zijn de onteigeningswetten talloze malen aangepast, waarbij er zoals blijkt uit de parlementaire geschiedenis steeds is gezocht naar een evenwicht tussen de permanente wens van een bestuursorgaan tot het snel over het eigendom kunnen beschikken versus het grondeigenaren beschermen tegen willekeur en inbreuk op hun eigendomsrecht.

Toestemming voor onteigeningsbevoegdheid door overheidsorganen vereist

In het kader van dat noodzakelijke evenwicht heeft de FPG onoverkomelijke bezwaren tegen het voornemen van de minister om overheidsorganen de bevoegdheid te geven te gaan onteigenen zonder dat daar toestemming voor hoeft te worden verleend. In de gedachte dat (decentrale) overheden zelf hun zaken moeten kunnen regelen, schuilt het gevaar van onzorgvuldige besluitvorming. Degene die een onteigeningsprocedure in werking zet is te nauw betrokken bij de definitieve bestuurlijke besluitvorming.

Bescherming tegen willekeur en bescherming van het recht op eigendom

Het zou ook een breuk met het verleden betekenen.

Vanaf het moment dat er in Nederland wordt onteigend, wordt een onteigeningsbesluit als een dusdanig ingrijpend besluit beschouwd, dat er op elk besluit tot onteigening toezicht moet worden gehouden. Dit is in de geschiedenis tot nu toe vorm gegeven, door een ononderbroken lijn van de hertog van Beieren, via Napoleon, Willem I, de Nutswet naar nu de Kroon. Historisch gezien is het dus niet logisch dat nu wordt voorgesteld om overheidsorganen zoals gemeenten zelf te laten beslissen tot onteigening zonder dat daarvoor toestemming hoeft te worden gevraagd.

Temeer omdat dat wordt voorgesteld vanwege rechtssystematische gronden (het aansluiten bij de Awb¹) en niet omdat de inhoudelijke overwegingen achterhaald zouden zijn, die hebben geleid tot het tot nu vasthouden aan het vereiste van goedkeuring. Hierdoor bestaat het risico dat voor de vorm in plaats van voor de inhoud gekozen gaat worden.

Het rechtstatelijke belang (bescherming tegen willekeur en het beschermen van het recht op eigendom) botst hier dan op het belang tot eenduidige wetgeving.

Publiek en privaat belang bij onteigening

Dit is op zich onvermijdelijk omdat onteigening naast een duidelijk administratieve (het publieke belang bij onteigenen) ook een civielrechtelijke (het private belang bij het eigendomsrecht) component heeft. De FPG is van mening dat het belang van het individu nog steeds vereist dat een besluit tot onteigening altijd onderhevig moet zijn aan toestemming/goedkeuring, zoals dat tot op heden altijd al het geval is geweest. Een oplossing zou kunnen bestaan uit het mogelijk maken van beroep op de Afdeling Bestuursrechtspraak tegen een onteigeningsbesluit en daarnaast te bepalen dat alle besluiten tot onteigening ter goedkeuring aan de Afdeling Bestuursrechtspraak moeten worden voorgelegd. Daar zou ook de aloude taak tot advisering door de Raad van State dan in op kunnen gaan. Praktisch kunnen de medewerkers van de Corporate Dienst van het ministerie dan misschien overgaan naar de Afdeling zodat de daar opgedane kennis en ervaring behouden blijft en de Afdeling in staat wordt gesteld haar nieuwe taak 'going concern' op te pakken.

Kern van de rechtstaat is rechtszekerheid

Het gaat hierbij dus over de kern van onze rechtsstaat:rechtszekerheid. Hierbij past een kanttekening bij het door sommigen opgeroepen beeld dat door de rechtsbescherming van burgers projecten geen door-gang vinden dan wel worden vertraagd.

Allereerst telt het basis principe dat de burger recht heeft op bescherming tegen de overheid. Iets dat alleen maar in belang toeneemt door het steeds omvangrijker, alom vertegenwoordigd worden/zijn van de overheid, die allang niet meer alleen beleid vaststelt maar op allerlei manieren betrokken is geraakt bij de uitvoering. Waarbij zij zich dan ook nog vaak bedient van allerlei semioverheid partijen waardoor oneigenlijke concurrentie wordt uitgeoefend (denk aan het actieve grondbeleid vaak mede gericht op winst maken, tot voor kort de rol van corporaties of het door het Rijk laten uitvoeren van werkzaamheden door het kaster die prima door de markt opgepakt zouden kunnen worden).

Verder is het zo dat heel veel procedures door overheden worden verloren, niet vanwege een belangenafweging (die valt bijna altijd in het voordeel van de overheid uit, vanwege de marginale toetsing door de bestuursrechter: kan de overheid hiertoe in redelijkheid besluiten?), maar omdat de overheid de door haar zelf vastgestelde regels niet goed toepast. In plaats van dan inzetten op het beter leren toepassen van de regels, wordt dan (te) vaak geroepen om nieuw regels.

Weinig onteigeningsprocedures

Bij de afweging ter zake zou ook mee moeten wegen dat het in absolute zin maar om een heel klein aantal zaken daadwerkelijk tot een onteigeningsprocedure komt. Immers in 99% van de gevallen lukt het de overheid om met grondeigenaren tot overeenstemming te komen zonder het voeren van een procedure. Dit is ook een reden om het belang van de eigenaar bij rechtszekerheid niet ter discussie te stellen.

Waarbij naast deze rechtstatelijke argumenten ook allerlei praktische argumenten kunnen worden aangevoerd, als het door overheden nog meer dan nu het geval is laten inzetten op professionele grondverwerking (daar bestaan nog aanzienlijke mogelijkheden tot verbetering, het soms alleen nog maar volstaan met het niet onderbouwd bieden van een bedrag is echt uit de tijd). Ook is het zo dat bij veel gemeenten elke praktijk ervaring ter zake ontbreekt.

Al met al redenen waarom de FPG een klemmend beroep op u doet om niet toe te staan dat een overheidsorgaan zelf zal mogen gaan beslissen om te onteigenen.

¹ Brief Minister inzake Grondbeleid, TK. 2015-2016, 27581, nr. 53, p. 9 en 10.