



Vlaamse Woonraad

Strategische Adviesraad

Vlaamse Woonraad

Koning Albert II-laan 19 bus 23
1210 Brussel
vlaamse.woonraad@rwo.vlaanderen.be
www.vlaamsewoonraad.be

Advies 2016/07

datum	25 april 2016
bestemming	De Heer Geert Bourgeois, Minister President van de Vlaamse Regering
kopie	Mevrouw Liesbeth Homans, Viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding
onderwerp	Advies over het voorontwerp decreet onteigening voor algemeen nut

1. Situering

Op 25 maart 2016 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet betreffende onteigening voor het algemeen nut. De Vlaamse Woonraad werd op 30 maart 2016 om advies gevraagd. Voorliggend advies is door de Vlaamse Woonraad goedgekeurd op 25 april 2016 en bezorgd aan de Minister President en de minister bevoegd voor Wonen.

2. Het ontwerp van decreet onteigening

Tot voor de zesde staatshervorming waren de gewesten niet bevoegd om de (gerechtelijke) procedure inzake onteigeningen te bepalen of te wijzigen. Met de zesde staatshervorming wordt de onteigening als materiële bevoegdheid aan de gewesten overgedragen.

Voorliggend ontwerp van decreet strekt ertoe één overkoepelende onteigeningsregeling binnen het Vlaamse Gewest tot stand te brengen (met uitzondering van de onteigeningsbevoegdheid door de federale overheid en diens gemachtigde instellingen m.b.t. federale bevoegdheden). Hierbij wordt een gemoderniseerde, vereenvoudigde en



een versnelde procedure vooropgesteld. Tegelijk wordt de verhoogde rechtszekerheid voor de betrokkenen nagestreefd. In het ontwerp van decreet wordt de onteigening als een bijzonder rechtsmiddel beschouwd dat een subsidiair karakter moet kennen. Dit houdt in dat de onteigening noodzakelijk moet zijn en als laatste middel moet worden aangewend om het vooropgesteld algemeen doel te kunnen realiseren.

3. Bespreking voorontwerp

3.1. Algemeen

Het actualiseren en herdenken van de onteigeningsregeling (die momenteel nog steunt op meerdere uiteenlopende en deels achterhaalde federale wetten) wordt al langer als een noodzaak ervaren. De Vlaamse Woonraad onderschrijft het beleidsvoornemen om een eenvormige, efficiënte en versnelde procedure te realiseren. Een procedure met verplichte, beschermende stappen en garanties voor de particulier wordt hierbij als essentieel ervaren. Het ontwerp van decreet streeft volgens de Raad op een volwaardige wijze naar een evenwicht tussen de realisatie van een doel van algemeen nut enerzijds, en maximale rechtszekerheid voor de betrokken partijen anderzijds. Het tot stand brengen van projecten -die maatschappelijk als hoogst nodig worden beschouwd- wordt bijgevolg gekoppeld aan een beschermende en voor betrokkenen evenwaardige procedure, waarbij onteigening als laatste en noodzakelijk middel geldt. Een dergelijk opzet is in eenieders belang. Het voorliggend resultaat getuigt bovendien van een grondige aanpak. Het doorlopen proces, met opmaak van een conceptnota en consultatiemomenten (klankbordgroepen), kan op bijval van de Raad rekenen.

3.2. Eenvormige procedure

Het ontwerp van decreet slaagt er grotendeels in een coherente en eenvormige procedure uit te werken. In de bestuurlijke fase wordt geopteerd voor duidelijkheid (met een verplichte set aan basisdocumenten) en harmonisatie van de verschillende soorten onteigeningsdossiers. In deze fase wordt het onteigeningsplan in het openbaar onderzoek voorgelegd en een verduidelijkende projectnota moet worden opgemaakt (met opgave van realisatietermijnen). Deze stappen beogen transparantie en duidelijkheid voor diegene die wordt onteigend. De bestuurlijke fase voorziet eveneens in een verhaalprocedure voor een administratief rechtscollege (ingebed bij de Raad voor vergunningsbetwisting).

De gerechtelijke procedure wordt uitgewerkt naar het model van de onteigeningswet bij hoogdringendheid (wet van 26 juli 1962), en verloopt via het vredegerecht. Hiermee kan de huidige expertise worden gehonoreerd, zo wordt benadrukt in de memorie van toelichting. Anderzijds kan worden verondersteld dat een alternatieve keuze voor de rechtbank van eerste aanleg mogelijk zou resulteren in een meer eenvormige rechtspraak. Verder wordt in het ontwerp van decreet vooropgesteld de behandeling in gerechtelijke fase pas mogelijk te maken indien de wettigheid van het onteigeningsbesluit

door de onteigende niet (langer) wordt betwist. De Raad kan met deze keuzes ten volle instemmen.

De Raad kan zich bijgevolg globaal vinden in de voorgenomen procedure die adequaat lijkt uitgewerkt. Wel wenst de Raad enkele aandachtspunten naar voor te schuiven. Er wordt geopteerd voor een harmonisatie van de rechtsgronden voor onteigening op algemene wijze, zonder afbreuk te doen aan de specifieke habilitatiebepalingen in diverse decreten. Deze keuze wordt verantwoord doordat de diverse decreten de werking van de betrokken overheidsinstanties regelen. Onteigening wordt dan wel begrepen binnen het vooropgesteld werkingskader. De Raad vraagt aandacht voor een optimaal sporende uitvoering van voorliggend ontwerpdecreet enerzijds en de onteigeningsbepalingen in de diverse decreten anderzijds. Eveneens wenst de Raad erop te wijzen dat deze keuze als meer ingewikkeld of complex overkomt bij de rechtsgebruiker.

Het toepassingsgebied omvat niet de onteigeningsbevoegdheid van de federale overheid (en diens gemachtigde instellingen) wat betreft de federale bevoegdheden. Het is de Raad niet geheel duidelijk hoe de diverse rechtsgronden zullen worden toegepast in geval meerdere onteigenende instanties (federale en gewestelijke) betrokken zijn. Enige verduidelijking kan hier aangewezen zijn.

3.3. Rechtsbescherming en rechtszekerheid

Het principe van de onteigening als 'ultimum remedium voor de overheid' wordt uitgewerkt en geflankeerd door diverse beschermende stappen voor betrokken particulieren. De voorwaarden en de onteigeningsnoodzaak moeten 'in concreto' expliciet en omstandig door de onteigenende overheid worden gemotiveerd (wat meer inhoudt dan de verwijzing naar de habilitatiebepaling). Een bijkomende projectnota moet het publiek inlichten over het te realiseren project. Tevens voorziet het voorontwerp dat steeds een openbaar onderzoek moet worden gevoerd (substantiële vormvereiste). Onderhandelingen worden als een verplichte stap in de procedure opgelegd (onteigening kan pas als laatste en noodzakelijk middel worden ingezet). Ook de mogelijkheid tot wederoverdracht na een bepaalde termijn is een beschermende maatregel. De Raad meent dat in de procedure een meer hedendaagse en aangepaste rechtsbescherming wordt geboden voor alle betrokken partijen.

De Raad vraagt wel extra aandacht voor de termijnen opgelegd bij de wederoverdracht. In een aantal gevallen kan na onteigening de realisatie van sociale huisvesting ongewilde vertraging oplopen. De vooropgestelde uitzondering hierbij is eerder strikt uitgewerkt. Het dient te gaan over buitengewone omstandigheden die zich buiten de wil van de onteigenende instantie voordoen. Het is niet geheel duidelijk welke situaties onder het begrip buitengewone omstandigheid kunnen vallen. Enige verduidelijking kan hier aangewezen zijn. Bovendien vreest de Raad dat vijf jaar relatief kort is en in een aantal gevallen voorbij zal gaan aan de complexiteit van het te realiseren project. Bijvoorbeeld kan een sociaal huisvestingsproject deels op eigen grond van de sociale huisvestingsactor worden gerealiseerd, waarbij een aanleunend of insluitend perceel moet worden onteigend. Hier kan de vraag worden gesteld of de wederoverdracht na vijf jaar

steeds aangewezen wanneer het project reeds uitvoering kent, maar zulks nog niet op het onteigende deel. Tevens kan in dat geval de reikwijdte van het verval van het doel van algemeen nut bij wederoverdracht worden bevraagd (in het bijzonder wanneer het deel van het sociaal project op eigen grond van de sociale huisvestingsmaatschappij reeds werd gerealiseerd).

3.4. Zelfrealisatie

Het voorontwerp voorziet onder bepaalde voorwaarden de verruimde mogelijkheid van zelfrealisatie (nu kent dit een beperkt juridische toepassingsgebied). Het doel van algemeen nut wordt dan gerealiseerd door de betrokken particulier onder de voorwaarden die de onteigende overheid vooropzet (voor zover uiteraard betrokken eigenaar hiertoe in staat en bereid is). Een aantal werkzaamheden (zoals verkeerswegen of haveninfrastructuur) worden (terecht) uitgesloten voor zelfrealisatie.

Het principe van zelfrealisatie beschermt bij uitstek het eigendomsrecht, en kan een middel vormen om de onteigening te voorkomen en tegelijk het doel van algemeen nut te realiseren. De Raad kan zich in principe vinden in deze beschermende maatregel. De Raad wenst evenwel een kanttekening te plaatsen bij de toepassing van de zelfrealisatie binnen de sociale huisvesting. De realisatie van sociale woningen is onlosmakelijk verbonden met de toewijzing aan de sociale huurder en de opvolging van de sociale huur. Daar waar de realisatie door derden nog mogelijk is zal steeds een tussenkomst van de sociale huisvestingsactor vereist zijn met het oog op het verder beheer van het project en de opvolging van de huurders. Het is de Raad niet duidelijk hoe dit gerealiseerd kan worden, in het bijzonder wanneer geen juridische afnamegarantie geldt. Bovendien vreest de Raad na mogelijke zelfrealisatie niet enkel voor operationele, maar ook voor juridische problemen. Zo rijst onder meer de vraag of de conventie een voldoende rechtsmiddel kan vormen om na de realisatie in te staan voor de gewaarborgde continuïteit van het vooropgesteld algemeen doel (sociaal wonen).

Alvast brengt de mogelijkheid tot zelfrealisatie met zich mee dat de onteigende instantie in de projectnota moet aangeven onder welke condities de zelfrealisatie mogelijk is, wat toch in een aantal bijkomende administratieve taken resulteert (zonder dat dit voor wat betreft sociale huisvesting effectief zal leiden tot zelfrealisatie).

3.5. Onteigening gemeenten provincies

In het ontwerp van decreet wordt op algemene wijze de rechtsgrond bepaald voor een eigenmachtige onteigeningsbevoegdheid voor gemeenten en de provincies (waarbij deze niet langer moeten beschikken over een onteigeningsmachtiging). Deze keuze leunt aan bij het beleidsvoornemen om de lokale verantwoordelijkheid en de subsidiariteit te versterken. Verder wordt de toezichtrol voor de gemeenteraad via machtiging ingesteld, waarbij de gemeenteraad de machtiging verleent aan het OCMW, autonome gemeentebedrijven edm.

De Vlaamse Woonraad meent dat een eigenmachtige onteigeningsbevoegdheid impulsen kan bieden voor de opmaak en uitvoering van het lokaal (woon)beleid. De Raad vraagt evenwel aandacht voor het bijzonder administratief toezicht (nu de machtiging door de Vlaamse Regering niet langer wordt voorzien). Het is de Raad niet geheel duidelijk hoe de autonome uitoefening hiermee zal sporen. Verder lijkt het de Raad aangewezen te streven naar eenvormigheid in de toezichtrol door de gemeenteraad (zoals vooropgesteld door het voorontwerp). Momenteel kunnen de Autonome Gemeentebedrijven onteigenen om betaalbaar of gemengd wonen te bevorderen. Ook al lijkt het vanzelfsprekend dat de gemeente achter een dergelijk initiatief staat, het blijft van belang een vorm van formeel toezicht hierop te organiseren. Tevens acht de Raad het wenselijk voorafgaand een ondersteunende rol of begeleiding te laten opnemen door de (lokale) overheid.

Tot slot vraagt de Raad te willen nagaan of het voorstel om gemeenten en provincies de bevoegdheid om onteigeningsmachtiging te verlenen, strookt met de wettelijke bepalingen ter zake (cf. art. 20 - 79 BWHI 8 augustus 1980).