

de Oosterbuurt



Utrecht, mei 1984

Gerben Schuhmacher

Afstudeerscriptie aan de Rijksuniversiteit Utrecht,
studierichting Nederlands Recht
afstudeerrichting Staats- en Administratiefrecht

Titel: De Oosterbuurt

Onderwerp: - het gebruik van art. 19 WRO in de stadsvernieuwing
- huurbeëindiging in de stadsvernieuwing

Onder begeleiding van Prof. mr. R. Crince Le Roy

Utrecht, mei 1984

Gerben Schuhmacher

VOORWOORD

Eind 1981 ontving de vakgroep Recht in Theorie en Praktijk (Ritep) een brief van de Werkgroep Behoud Oosterbuurt. Aanleiding van de brief was een onderzoekje van een drietal Ritep-studenten naar "inspraak in de stadsvernieuwing" in de Oosterbuurt.

De werkgroep schreef, dat ze genoeg had van alle onderzoekjes die in de buurt gedaan werden, zonder dat de bewoners daar ooit enig profijt van ondervonden. Het ontbrak er nog maar aan, dat een groep antropologen de bewoners de schedel zou komen meten, zo schreef de werkgroep.

Ritep besloot hierop een participerend onderzoek door studenten te laten doen in de Oosterbuurt. Naast het onderzoek zouden de studenten de werkgroep juridische ondersteuning bieden.

Het onderzoek startte in februari 1982. Eén van de studenten was ik.

Henri Sarolea en ik zijn blijven "hangen" in de Oosterbuurt. Sinds 1982 hebben wij naar besten kunnen geprobeerd de werkgroep met juridische problemen te helpen.

Eén van de zaken waar ik intensief aan gewerkt heb, is de voorbereiding van de bezwaar- en beroepsprocedure tegen de verlening van de bouwvergunning, met gebruikmaking van art. 19 WRO. Tijdens de werkzaamheden heb ik regelmatig Prof. mr. R. Crince Le Roy om advies gevraagd. Bij deze wil ik hem bedanken voor alle adviezen en voor het feit, dat hij mij gevraagd heeft om over de Oosterbuurt mijn afstudeer-skriptie te schrijven.

Voorts wil ik de twee buurt-advokaten: Bernard Tomlow en Frits van der Brug bedanken voor de samenwerking, die voor mij heel leerzaam was.

Vervolgens wil ik de Stedelijke Stichting Welzijnsbevordering Utrecht bedanken voor faciliteiten die mij geboden zijn voor het schrijven van deze skriptie.

Ook bedank ik de Stichting Jongerenhuisvesting Utrecht voor het gebruik van de mooie type-machine.

Tot slot bedank ik de Werkgroep Behoud Oosterbuurt voor de goede samenwerking en de grote eendracht tijdens de strijd voor het behoud van de buurt. Van harte feliciteer ik de werkgroep en alle bewoners van de Oosterbuurt met het behaalde succes en ik hoop dat het nieuwe verbeterplan zo spoedig mogelijk wordt uitgevoerd.

Ik heb veel goede herinneringen aan de gezelligheid in de Werkgroep Behoud Oosterbuurt. Ondanks de regelmatige wederkerende conflicten in de werkgroep is de sfeer altijd goed kunnen blijven.

De volgende leden van de werkgroep, waar ik het meeste mee samen-gewerkt heb, wil ik in het bijzonder bedanken.

Dhr. L.B. Hammann
Miep Pol
Tante Jans van Maurik
Dhr. Hoegge
Kees de Pater

Paul Meyer
Marjan Engelen
Jos Schuurman
Henri Sarolea
Fred Conradi

Utrecht, 17 mei 1983

Gerben Schuhmacher

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1: Inleiding en probleemstelling	blz. 11
Hoofdstuk 2: Historisch overzicht	blz. 3
2.1. Inleiding	blz. 3
2.2. De (dagelijkse) werkzaamheden van de Werkgroep Behoud Oosterbuurt	blz. 3
2.3. De Oostelijke Invalsweg	blz. 5
2.4. De bouwtechnische onderzoeken	blz. 6
2.5. De buurtstrijd	blz. 9
2.6. De ontwikkeling van het verbeterplan	blz. 21
Hoofdstuk 3: Art. 19 in de stadsvernieuwing	blz. 23
3.1. Inleiding	blz. 23
3.2. Kritiek op de art. 19 procedure	blz. 25
3.3. De art. 19 procedure voor de Ooster- buurt	blz. 29
3.4. Het bestemmingsplan voor een stads- vernieuwingsbuurt	blz. 34
3.5. Beantwoording probleemstellingen 1.a. en 1.b.	blz. 35
Hoofdstuk 4: Huurbeëindiging in de stadsvernieuwing	blz. 37
4.1. Inleiding	blz. 37
4.2. Huurbeëindiging in de stadsvernieuwing op grond van "dringend eigen gebruik"	blz. 38
4.3. Huurbeëindiging ter uitvoering van een geldend bestemmingsplan	blz. 41
4.4. De huurbeëindigingsprocedures in de Oosterbuurt	blz. 42
4.5. Beantwoording probleemstellingen 2.a. en 2.b.	blz. 47
Hoofdstuk 5: Veranderingen in deze materie door de wij- ziging van de Wet op de Ruimtelijke orde- ning en door de invoering van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing	blz. 50
5.1. Inleiding	blz. 50

5.2. De wijziging van art. 19 WRO blz. 50

5.3. Kan art. 19 in de stadsvernieuwing
gebruikt worden na invoering van de
Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing? blz. 50

5.4. Huurbeëindiging op grond van een
stadsvernieuwingsplan blz. 51

Noten: blz. 52

Bijlagen:

bijlage 1 blz. 54

bijlage 2 blz. 55

Literatuurlijst blz. 56

HOOFDSTUK 1: INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

Inleiding

De Oosterbuurt is een stadsvernieuwingsbuurt in Utrecht. Ze is bekend geworden door de felle strijd die gevoerd is tussen buurtbewoners en gemeente omtrent de vraag of de buurt gesloopt zou moeten worden ten behoeve van nieuwbouw of dat de buurt opgeknapt zou moeten worden.

In de buurtstrijd hebben een aantal juridische procedures een belangrijke rol gespeeld.

Deze skriptie betreft de buurtstrijd, de juridische kanten van de strijd en een aanvullende studie naar de genoemde juridische kanten.

In hoofdstuk 2 wordt de historie van de Oosterbuurt behandeld. Na een beschrijving van de buurt, de werkzaamheden van het buurtcomité, de problematiek rond de Oostelijke Invalsweg en de bouwtechnische onderzoeken die er gedaan zijn, wordt uitgebreide aandacht besteed aan de drie jaar durende buurtstrijd. Tot slot wordt de voorbereiding van het verbeterplan voor de Oosterbuurt besproken.

In hoofdstuk 3 wordt de art. 19 WRO procedure besproken. Dit gebeurt zowel algemeen als aan de hand van het bouwplan Oosterbuurt. Tot slot worden de probleemstellingen 1.a. en 1.b. beantwoord.

In hoofdstuk 4 wordt de mogelijkheid tot huurbeëindiging in de stadsvernieuwing behandeld. Na de beoordeling van twee huurbeëindigingsgronden, worden de pogingen van de gemeente Utrecht om in de Oosterbuurt 20 huurovereenkomsten te beëindigen besproken. Tot slot worden de probleemstellingen 2.a. en 2.b. beantwoord.

In hoofdstuk 5 worden de toekomstige ontwikkelingen ten aanzien van art. 19 en huurbeëindiging in de stadsvernieuwing, na invoering van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing summier behandeld.

Probleemstelling

1.a. Kan de art. 19 WRO procedure gebruikt worden om in een stadsvernieuwingsbuurt een bouwplan te realiseren?

1.b. Zo ja, is het aanvaardbaar, vanuit het oogpunt van

- democratische besluitvorming
- verantwoorde planologie
- rechtsbescherming voor de burgers

dat de art. 19 procedure hiervoor gebruikt wordt?

2.a. Kunnen huurders op grond van

- dringend eigen gebruik
- tenuitvoerling van een geldend bestemmingsplan

uit hun huizen gezet worden om sloop en vervolgens nieuwbouw in een stadsvernieuwingsbuurt te realiseren?

2.b. ~~Zo~~ ja, is het aanvaardbaar, dat huurders in een dergelijke situatie, op bovengenoemde gronden ontruimd kunnen worden?

HOOFDSTUK 2: HISTORISCH OVERZICHT

2.1. Inleiding

De Oosterbuurt is een klein buurtje in Utrecht-Oost. Het is een onderdeel van Oudwijk. Het bestaat uit de Oosterstraat, de Zonstraat tot aan de Minbrug en de Oudwijkerdwarsstraat tussen Zonstraat en Oosterstraat. Er staan ongeveer 100 woningen in de buurt. Hier en daar is nog een winkeltje of een bedrijfje. Enkele voormalige bedrijfsruimtes worden nu als fietsenstalling of opslagruimte gebruikt.

De bebouwing is afwisselend. De panden zijn weliswaar bijna allemaal eind vorige eeuw gebouwd, maar ze zijn naar soort sterk uiteenlopend. Zo staan in de Oosterstraat en in het begin van de Zonstraat grote herenhuizen. Deze panden komen overeen met de bebouwing, die men in Utrecht vaak aan de buitenzijde van de Singel aantreft. De overige bebouwing in de buurt bestaat uit kleine arbeiderswoningen, zowel ééngezinswoningen als boven- en benedenwoningen.

Opvallend zijn de twee boerderijen, die nog doen denken aan de tijd dat bij de Minstroom het landelijk gebied begon.

Het historisch overzicht dat ik in paragraaf 3 t/m 6 van dit hoofdstuk zal geven is chronologisch. De gegevens komen uit het archief van de Stedelijke Stichting Welzijnsbevordering Utrecht (SSWU). Veel informatie komt uit brieven en stukken, die opgesteld zijn door de Werkgroep Behoud Oosterbuurt of door personen of instanties. Van deze stukken is geen vindplaats te vermelden. Slechts van de belangrijkste gemeentelijke stukken zal ik de officiële codering vermelden.

Een chronologisch historisch overzicht heeft als konsekwentie, dat vele dagelijkse aangelegenheden ongenoemd blijven. Toch is vaak de dagelijkse gang van zaken van groter belang, dan de noemenswaardige stappen die gezet zijn. Om deze reden zal ik in de volgende paragraaf allereerst ingaan op een aantal zaken, die de strijd van de Werkgroep Behoud Oosterbuurt gekenmerkt hebben.

2.2. De (dagelijkse) werkzaamheden van de Werkgroep Behoud Oosterbuurt

De buurtstrijd is in hoge mate een kwestie van "de lange adem" geweest. Hiermee bedoel ik niet alleen, dat de problematiek zich

over een lange reeks van jaren uitgestrekt heeft, maar juist dat gedurende die periode permanent een grote inzet van de buurtbewoners en van het buurtcomité geleverd is. Een kleine groep vrijwilligers met enkele professionele ondersteuners hebben het moeten opnemen tegen het ambtelijk/politieke apparaat van de vierde stad van het land. David heeft slechts enkele momenten moeten duelleren met Goliath. De David waar nu over gesproken wordt heeft niet alleen verdragen met de gemeentelijke Goliath moeten duelleren, maar heeft ook nog de triathlon moeten volbrengen.

Waarschijnlijk komt de intensiteit van de activiteiten van het buurtcomité het beste tot uitdrukking door enkele getallen en voorbeelden te noemen

De Werkgroep Behoud Oosterbuurt (voorheen Werkgroep Oosterbuurt) heeft sinds haar oprichting in de herfst van 1978, wekelijks vergaderd. Even regelmatig als de ministerraad.

Ze heeft sinds de herfst 1980 52 buurtberichten opgesteld en verspreid.

Ze heeft wekelijks en soms zelfs dagelijks contacten met ambtenaren en politici gehad.

Ze heeft op een rij van inspraakavonden en vergaderingen van raadscommissies gebruik gemaakt van het recht op inspraak.

Ze heeft 5 maal de "kraak" van een woning georganiseerd.

Ze heeft twee kort-gedingen en één spoed-procedure bij de kantonrechter aangespannen.

Ze heeft de gehele bezwaar- en beroepsprocedure in het kader van art. 19 WRO en art. 50 lid 8 Ww doorlopen. Dit betekende dat ze in drie instanties bezwaarschriften moest opstellen, dat ze in de buurt bezwaarschriften van de individuele bewoners moest organiseren (het werden er 51), dat ze op twee hoorzittingen de bezwaren mondeling moest toelichten en dat ze naar de Voorzitter van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State toe moest.

Ze heeft 20 bewoners moeten voorbereiden op de huurbeëindigingsprocedure.

Ze heeft twee verbeteringsplannen voor de buurt opgesteld.

Ze heeft een video-film gemaakt.

Ze is op t.v. geweest in het programma "van geweest tot geweest".

Ze heeft tientallen malen de plaatselijke kranten en vele malen de landelijke kranten gehaald.

Ze heeft een procedure bij de Nationale Ombudsman aanhangig gemaakt. Ze heeft scherpe interne conflicten gehad.

Etc.

Wolfgang Beck is van mening dat een buurtcomité altijd nauw contact moet onderhouden met de achterban. Hiervoor zijn zijns insziens regelmatige huis aan huis bezoeken onontbeerlijk. Zonder deze bezoeken kan volgens hem een buurtstrijd niet succesvol zijn. (1)

De Werkgroep Behoud Oosterbuurt heeft regelmatig huis aan huis bezoeken georganiseerd. Toch denk ik dat dit alleen niet voldoende is om de "moed er in" te houden bij de achterban. Ook tussentijdse succesjes zijn noodzakelijk.

In het hiervolgende zal blijken dat de werkgroep er voor gezorgd heeft dat er ook tussentijds iets te vieren viel.

2.3. De Oostelijke Invalsweg

In de vijftiger en begin zestiger jaren ontwikkelde de gemeente Utrecht een stedenbouwkundig plan. De gemeente verwachtte in de toekomst een aanzienlijk grotere verkeerscapaciteit in de stad nodig te hebben. Voorts wenste men een goede bereikbaarheid van het centrum en van het city-complex Hoog-Catharijne. Eén van de geplande aanvoerwegen was de Oostelijke Invalsweg. Dwars door de wijk Wilhelminapark en door de Oosterbuurt zou de A 28 van Amersfoort aangesloten worden op de verbrede Maliesingel. De verbreding van de Maliesingel zou geschieden door demping van de stadsbuiten-gracht, gelijk het bij de Catharijnebaan en het Paardeveld is geschied.

Om alle bouwactiviteiten binnen het tracé van de Oostelijke Invalsweg te kunnen weren, stelde de gemeenteraad in 1962 het bouwverbod Oostelijke Invalsweg vast.

In de zestiger jaren kocht de gemeente alle panden in de Oosterbuurt op. Sommige, met name bedrijfs-, panden werden tegen hoge bedragen verworven. De rentelasten van de panden drukken nu, bijna twee decennia later, nog steeds op de gemeentelijke begroting.

Voor de Oostelijke Invalsweg werd een bestemmingsplan in procedure gebracht. In 1971 heeft de Kroon, met haar geruchtmakende uitspraak goedkeuring onthouden aan dit bestemmingsplan. De belangen van de bewoners werden door de aanleg van de weg te ernstig geschaad en er ontbrak aan het plan een visie met betrekking tot de milieuhygiënische en geluidshinder aspecten. (2)

Nadat het bestemmingsplan gesneuveld was liet de gemeente een nieuw verkeerskundig onderzoek doen. De konklusie van dit onderzoek was, dat, doordat zowel de bevolking als het aantal auto's minder sterk zou groeien dan voorheen verwacht werd, de Oostelijke Invalsweg nog wel nuttig, maar niet persé noodzakelijk was. (3)

Deze konklusie leidde in 1975 tot de formele afwijzing van de Oostelijke Invalsweg door de gemeenteraad van Utrecht.

2.4. De bouwtechnische onderzoeken

Na de aankoop deed de gemeente niets meer aan het onderhoud van de panden, in de verwachting dat zij toch gesloopt zouden worden. Dit leidde tot een systematische verslechtering van de bouw- en bouwtechnische toestand van de huizen.

In 1974 was, in opdracht van de gemeente, door het architecten- en ingenieursbureau A.I.B. een globaal onderzoek gedaan naar de woningen en de woonomgeving in het kader van de voorbereiding van het "rehabilitatieplan Oudwijk". In het rehabilitatieplan werd de Oosterbuurt aangewezen als een gebied waarvoor een apart deelplan moest worden opgesteld

Sommige bewoners lieten op eigen initiatief hun woningen enigszins verbeteren. Met behulp van de instandhoudingsregeling kon er in 1974 enig onderhoud gedaan worden en konden er betere sanitaire voorzieningen aangebracht worden. De bewoners die hier gebruik van maakten betaalden hierover een huurverhoging.

In november 1976 gaven B & W het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten (B.N.G.) opdracht een deelplan voor de Oosterbuurt op te stellen. Het uitgangspunt van het onderzoek was: verbetering. Het deelplan moest aangeven hoe de woningen aan de hedendaagse eisen konden worden aangepast. (4)

Ten behoeve van het B.N.G. werd in het pand Zonstraat 21 B een kan-

toor/mini-informatiecentrum ingericht: de Stadsvernieuwingswinkel Oosterbuurt. Dit zou later de vergaderruimte worden voor achtereenvolgens de Werkgroep Oosterbuurt en de Werkgroep Behoud Oosterbuurt.

In mei 1977 kwam het B.N.G. met een tussenrapportage: de Knelpuntennota. De hoofdkonklusie luidde als volgt: "In het belang van de huurder verdient verbeteren de voorkeur boven nieuwbouw, wanneer dat verbeteren onder volledige toekenning van rijkssubsidie mogelijk blijkt. Bij lage inkomens, zoals die in de Oosterbuurt voorkomen, moet het belang van de huurder prevaleren, ook als nieuwbouw voor de beheerder interessanter is." Het B.N.G. konkludeerde vervolgens dat verbetering van de woningen bouwtechnisch mogelijk was. De kosten van verbetering waren echter in dit rapport nog niet uitgewerkt. (5)

Naar aanleiding van de Knelpuntennota bracht de Coördinatiegroep Oudwijk (een overleggroep van ambtenaren en drie professionele bewonersondersteuners) in maart 1977 het volgende advies uit aan B & W:

1. Akkoord gaan met de door het B.N.G. gedane aanbevelingen met in achtneming van de volgende aantekeningen.
2. Voorbereiding van de verbetering van de blokken A,I,F,D,en L.
3. Mogelijkheden onderzoeken van verbetering van de blokken C,E,G, en H. En de mogelijkheden van verbetering in vergelijking met vervangende nieuwbouw onderzoeken in de blokken J en M.

(Voor de indeling van de blokken: zie de kaart op blz.54)

De adviezen werden door B & W overgenomen. Zij gaven het B.N.G. vervolgens de opdracht om voorlopige schetsontwerpen te maken met de bijbehorende kostenramingen.

Het eindrapport van het B.N.G.: "Naar een vernieuwde Oosterbuurt" kwam in april 1978 uit. In deze nota werden de kosten van ingrijpende verbetering berekend. De konklusie was, dat slechts voor de blokken B en D ingrijpende verbetering financieel haalbaar was. (6) Nota bene: Volgens het toenmalige rijksbeleid kon slechts ingrijpende verbetering gesubsidieerd worden. Pas in 1980 werd de mogelijkheid gekreëerd, dat ook groot-onderhoud (met deelverbeteringen) gesubsidieerd kon worden.

De directeur van de dienst Bouwen en Wonen adviseerde op 11 juli 1978: "Met uitzondering van de blokken A en B dient een nieuwbouwplan ontwikkeld te worden, gezien de slechte toestand en de relatief hoge verbeterkosten."

Nota bene: In dit advies wordt ineens blok A weer opgevoerd als zijnde verbeterbaar. Rond blok A is in 1978 en 1979 door de Werkgroep Oosterbuurt een aparte strijd met de gemeente gevoerd. Uiteindelijk is in 1980 het compromis bereikt, dat blok A wel verbeterd zou worden, maar dat er een lager (en dus goedkoper) nivo van verbetering zou worden toegepast. Over de ingewikkelde totstandkoming van dit verbeterplannetje zal hier verder niet gesproken worden.

Blok B is één der boerderijen. Ze heeft monumentale waarde en werd zodoende niet in de sloopplannen betrokken.

Achtereenvolgens kwamen het B.N.G., de dienst Bouwen en Wonen en de Coördinatiegroep Oudwijk in 1979 met hun slotkonklusies. Het waren naar strekking gelijklopende adviezen. Verbeteren was te duur, zodoende diende er vervangende nieuwbouw te komen.

Dit leidde in de Coördinatiegroep nog tot een konflikt. De drie professionele bewonersondersteuners vonden het sloopadvies te ver gaan. Zij hebben een eigen advies opgesteld, waarin meerdere blokken ter verbetering werden aanbevolen en enkele blokken nader onderzocht dienden te worden.

Het uiteindelijke resultaat van de onderzoeken werd in de nazomer van 1979 tijdens een vijftal inspraak-avonden besproken. 80% van de aanwezige bewoners op de inspraakavonden spraken zich uit tegen sloop/nieuwbouw. Woordvoerders eisten verbetering van de woningen en stelden dat de bewoners geen behoefte hadden aan ingrijpende verbetering, maar dat ze na al die jaren onderhoud aan hun woningen wensten.

B & W waren kennelijk van mening, dat de aanwezigen op de inspraakavonden niet representatief waren voor de buurt. Er werd namelijk een aanvullende enquête in de buurt georganiseerd.

In totaal werden door de inspraakavonden en door de enquête 67 van de 79 bewoonde panden bereikt. In totaal sprak 59% van de reflecterende buurtbewoners zich uit tegen de sloop van de buurt en sprak 62% zich uit tegen de sloop van de eigen woning. Naast 20% met geen mening, was slechts 20% voorstander van sloop met vervangende nieuwbouw. (7)

2.5. De buurtstrijd

Tot aan de raadsvergadering op 13 maart 1980

De Werkgroep Oosterbuurt is medio 1978 opgericht. Initiatiefnemers waren mevr. Honé en PSP-raadslid Robert van Gemert. Het eerste jaar van haar bestaan heeft de werkgroep zich vooral bezig gehouden met de strijd om het behoud van blokje A. Zoals gezegd is hierover een apart compromis met de gemeente bereikt.

Ik zal verder niet dieper ingaan op deze zaak. Ik zal de buurtstrijd beschrijven vanaf de zomer van 1979.

De werkgroep ontplooiëde een scala aan activiteiten. Er werd een bewonersstandpunt gemaakt. Hierin werd uitgebreid ingegaan op de sociale en maatschappelijke konsekwenties van sloop/nieuwbouw voor de bewoners. Ook werd aangegeven, dat de bewoners geen ingrijpende verbetering wensten, maar groot-onderhoud (met deelverbeteringen), zodat de kosten van verbetering lager zouden kunnen blijven.

B & W stelden in de herfst de raadsvoordracht op, die in twee raadscommissie-vergaderingen (in oktober en december) besproken werd. Het voorstel was sloop met vervangende nieuwbouw voor 90% van de buurt. De buurtbewoners waren massaal op de publieke tribune vertegenwoordigd en de werkgroep maakte uitgebreid gebruik van het recht op inspreken.

In februari 1980 kwam de Oosterbuurt op t.v. in het programma "van geweest tot geweest". Bewoners deden gespierde uitspraken. Dhr. Honé, echtgenoot van de voorzitter van de werkgroep zei voor de televisiecamera, dat sloop van de buurt "oorlog" zou betekenen.

Er werd druk gelobbyd bij de raadsfrakties.

Onder deze druk vanuit de buurt werd door de politieke partijen onderling een compromis uitgewerkt. In februari 1980 kwamen B & W met een gewijzigde raadsvoordracht. Zij stelden voor om niet 90% van de buurt te slopen, maar slechts 60%. Zij motiveerden deze wijziging door te vermelden, dat enerzijds algehele sloop maatschappelijk niet uitvoerbaar was en dat anderszijds overwegingen van de monumentencommissie zwaarder gewogen waren. (8) (De monumentencommissie had een advies uitgebracht, waarin zij pleitte voor het behoud van de grote herenhuizen in de Oosterstraat en de Zonstraat

De verdeling van de buurt in te slopen en te verbeteren panden was niet (technisch) onderbouwd. Bepaalde, bouwtechnisch gezien, slechtere woningen werden aangewezen voor verbetering, terwijl enkele betere woningen aangewezen werden voor sloop.

Dit voorstel werd op 13 maart 1980 in een extra vergadering behandeld door de gemeenteraad. De vergadering begon om 14.00 uur en duurde, met onderbreking voor het avondeten, tot middernacht. PSP-raadslid Robert van Gemert trachtte met een reeks wijzigingsvoorstellen het plan van B & W open te breken. Met wisselende steun gingen echter al zijn voorstellen ten onder.

De bewoners van de Oosterbuurt, die massaal op de publieke tribune aanwezig waren, hoorden uiteindelijk tegen twaalfen het vonnis over hen uitgesproken worden. Een grote meerderheid van de raad aanvaardde het voorstel van B & W. Slechts de PSP en twee raadsleden van de PvdA stemden tegen. (9)

Het proces "Neus"

Op 11 maart 1980 startte het juridische deel van de buurtstrijd. Voor het eerst ontmoetten de buurt en de gemeente elkaar in de rechtzaal. Er zouden nog vele keren volgen.

Namens mevr. Neus eiste de bekende Utrechtse sociale advocaat Berna Tomlow in kort geding, dat de gemeente haar onderhoudsverplichtingen na moest komen. De president van de rechtbank is niet aan een uitspraak toe gekomen. Ter zitting zegde de gemeente, bij monde van haar advocaat F.B. Keulen, toe, dat het achterstallig onderhoud in woning gedaan zou worden, als mede, dat bij de overige woningen in de Oosterbuurt ook het achterstallig onderhoud verricht zou worden. De gemeente heeft toen ter waarde van 1,2 miljoen gulden onderhoudswerkzaamheden in de buurt verricht. De bewoners hadden echter veel kritiek op de uitvoering.

Interessant is het feit, dat enige maanden na deze procedure het gemeentelijk beleid ten aanzien van het gemeentelijk niet-woningwet bezit gewijzigd werd. Er werd een plan opgesteld om in 10 jaar al deze gemeentelijke woningen te verbeteren. Naast de mogelijkheid van ingrijpende verbetering werd ook groot-onderhoud (met deelverbeteringen) naar voren geschoven. Bewoners konden vrij kiezen

uit de verschillende maatregelen. Bij groot-onderhoud was geen huurverhoging verschuldigd. Dit nieuwe beleid kreeg de naam Projekt 2500. De gemeente kreeg voor de uitvoering van dit beleid uitgebreide rijkssubsidie.

Dit nieuwe beleid was in de kern exakt hetgene wat de Oosterbuurt altijd gewenst had. De gemeente bleek echter niet van zins om de Oosterbuurt alsnog aan de hand van Projekt 2500 te beoordelen. Alleen de woningen, die in het raadsbesluit aangewezen waren om verbeterd te worden werden in Projekt 2500 ondergebracht. Voor de overige woningen werd het sloop-besluit niet heroverwogen.

De konflikten in de Werkgroep Oosterbuurt

Na het raadsbesluit raakte de werkgroep in een impasse. Er groeide een konflikt over de te volgen koers. De voorzitter van de werkgroep mevr. Honé en haar man, waren van mening dat de werkgroep zich aan het raadsbesluit moest konformereren. Bij het merendeel van de werkgroep ontwikkelde zich de wil om voort te gaan met het verzet tegen sloop. Deze situatie leidde tot irritaties over en weer, oplopend tot een scherp konflikt.

Mevr. Honé was van mening, dat de jongeren in de werkgroep en de professionele ondersteuners alleen maar actie wensten te voeren. Zij vond dat dit in strijd was met de belangen van de buurt. Het merendeel van de werkgroep ergerde zich aan deze uitspraken en accepteerde niet dat mevr. Honé gesprekken voerde met ambtenaren, zonder overleg in de groep.

In juni 1980 besloot de werkgroep om verkiezingen uit te schrijven in de buurt. De bewoners moesten uitmaken welke lijn de werkgroep diende te volgen en welke personen lid moesten zijn van de werkgroep. Vlak voor de stemming trachtte mevr. Honé met een chicaneus brief aan alle buurtbewoners, de stemming te beïnvloeden. Zogenaamd med ondertekend door de heer Hammann en mevr. van Maurik (Tante Jans) opende zij een felle aanval op de jongeren. Via een plaatselijke krant konden dhr. Hammann en mevr. van Maurik nog duidelijk maken dat zij niets te maken hadden met deze brief.

De verkiezingen eindigden in een teleurstelling voor de fam. Honé en in een overwinning voor dhr. Hammann en de overige voorstander van de radikale lijn. Ter vergelijking: mevr. Honé kreeg 32 stemmen

vóór en 32 stemmen tégen, dhr. Hammann kreeg 49 stemmen vóór en slechts 4 stemmen tégen.

Kort na deze verkiezingen verliet de fam. Honé de werkgroep.

Hiermee was hun rol echter niet uitgespeeld. Mevr. Honé heeft haar eigen verkiezingen georganiseerd. In augustus 1980 presenteerde zij ineens een verkiezings-uitslag. Zijzelf kreeg 37 stemmen, dhr. Hammann kreeg er slechts 16. In de Utrecht-Oost-bode verklaarde zij dat dhr. Hammann hiermee niet gekozen was. Zij en haar man verzamelden 4 medestanders om zich heen (waarvan er overigens 2 niet op haar eigen verkiezingslijstje hadden gestaan) en presenteerden zich bij de gemeente, als zijnde de Werkgroep Oosterbuurt.

Hierop gebeurde het meest vreemde van de hele geschiedenis van de Oosterbuurt. Mevr. Honé werd door de gemeente erkend, haar groep werd de Werkgroep Oosterbuurt genoemd, terwijl de werkelijke buurtgroep, nota bene slechts enkele maanden tevoren door de buurt gekozen, door de gemeente werd afgedaan als "groep Hammann". Er werd zelfs gemeentelijke spelregels opgesteld voor het werken met meerdere buurtgroepen in één buurt.

Eind 1980 ging de echte buurtgroep zich Werkgroep Behoud Oosterbuurt noemen. Hiermee werd het onderscheid duidelijk ten opzichte van mevr. Honé en werd benadrukt, dat de werkgroep het behoud van de Oosterbuurt nastreefde.

In de hieropvolgende jaren hebben vertegenwoordigers van de gemeente permanent op deze situatie gezinspeeld. Telkens werd gesteld, dat de Oosterbuurt een "gespleten" buurt was, met twee buurtgroepen die elkaar het leven zuur maakten. Telkens werd gesuggereerd dat de Werkgroep Behoud Oosterbuurt zonder achterban aktievoerde, terwijl mevr. Honé het grootste en redelijke deel van de buurt vertegenwoordigde. Pas na de definitieve overwinning van de buurt in mei 1983 erkende de wethouder van stadsvernieuwing, dat de Werkgroep Behoud Oosterbuurt de enige vertegenwoordiger van de buurt was. Toch is zelfs nu nog herkenbaar dat de gemeente de fictie van de gespleten buurt (met nadruk op mevr. Honé) tot het uiterste heeft staande gehouden. In de gemeentegids van Utrecht van 1984 staat bij de buurt- en wijkcomité's het volgende:

"Oosterbuurtcomité's: p/a Stadsvernieuwingswinkel: Zonstraat 21 B
Werkgroep Oosterbuurt: Kontaktadres: Mevr. Honé, Zonstraat 3" (10
Kortom, de zo mogelijk strijdbaarste buurtgroep van heel Utrecht,
wordt zelfs na haar overwinning op de gemeente, nog steeds niet
genoemd in de gemeentegids.

Naar mijn mening is de gehele handelswijze van de gemeente rond de
"gespletenheid" van de Oosterbuurt, zeer bedenkelijk geweest. Zo
behoort een gemeente-bestuur niet met haar burgers om te gaan.
Daarbij heeft het ook nog een grote rol gespeeld in de konflikten
van 18 t/m 21 september 1982, maar dit wordt hierna nog beschreven.

De plangroep nieuwbouw Oosterbuurt

Na het raadsbesluit van 13 maart 1980 stelden B & W een plangroep
voor de nieuwbouw in. De plangroep kreeg als opdracht de voorberei-
ding van de randvoorwaarden van de nieuwbouw. In de plangroep
hadden zitting: vertegenwoordigers van de gemeentelijke diensten,
bedrijven en afdelingen, de architect en een bewonersvertegenwoor-
diging. De plangroep heeft vele malen vergaderd. De Werkgroep Beho-
Oosterbuurt heeft de eerste twee plangroep-vergaderingen bijgewoon-
Na de inspraak-avond over de nieuwbouw op 18 november 1980, waar o
werkgroep demonstratief opstapte, zijn leden van de werkgroep
nooit meer naar deze vergaderingen geweest. Het echtpaar Honé heeft
als voorstanders van de nieuwbouw tot in 1982 de plangroep-vergade-
ringen bijgewoond. Toen hebben ze er de brui aan gegeven.

De activiteiten van de werkgroep in 1981 en begin 1982

In 1981 werkte de werkgroep aan de voorbereiding van de politieke
en juridische strijd. Eind 1981 verscheen een nieuw bewonersplan.
Dit plan was qua strekking gelijk aan het bewonersstandpunt uit 1980
maar het was door ir. P. Koot, stadsvernieuwingskonsulent van de
SSWU, met meer cijfers onderbouwd.

In februari werd de gemeente door een 14-tal bewoners voor de recl-
gedaagd. In een spoedprocedure bij de kantonrechter eisten de be-
woners van de gemeente nakoming van de onderhoudsplicht. De kanton-
rechter veroordeelde in zijn vonnis van 26 februari 1982 de gemeen-

binnen 18 maanden een aanvang te maken met de geëiste onderhoudswerkzaamheden, tenzij binnen die termijn tot uitplaatsing gevolgd door sloop zou worden overgegaan. De kantonrechter stelde in de overwegingen, dat het in beginsel mogelijk is, dat een gemeente als verhuurster van een woning de huurverhouding kan doen beëindigen als de bewoning daarvan het uitvoeren van herstel-werkzaamheden of sloop en nieuwbouw in de weg staat. "Zij heeft die woning dan immers dringend nodig voor eigen gebruik," aldus de kantonrechter. Deze overweging komt nog uitgebreid aan de orde bij de beoordeling van de ontruimingsprocedure in hoofdstuk 4.

Op 4 maart 1982 werd het voltooide nieuwbouwplan besproken op een inspraakavond. Een drietal vorige inspraakavonden, waar inhoudelijke zaken van het nieuwbouwplan besproken waren, waren door de werkgroep niet bezocht. Deze avond werd echter het gehele plan behandeld. De werkgroep had haar achterban opgetrommeld, mevr. Honé had haar medestanders verzameld, de sfeer was grimmig. Bij stemming over het plan bleek dat er 41 tegenstanders en 6 voorstanders van het nieuwbouwplan aanwezig waren.

De grote meerderheid van de buurt was nog steeds tegen sloop, de Werkgroep Behoud Oosterbuurt had verreweg de grootste achterban.

Het bouwplan en de bezwaarschriften

Voor de Oosterbuurt gold een bouwverbod. Dit betekende dat B & W met behulp van art. 19 WRO vrijstelling dienden te verlenen van de voorschriften van dit geldende plan, alvorens zij een bouwvergunning konden verlenen voor het nieuwbouwplan. Tegen deze beslissingen kon bezwaar en beroep aangetekend worden. De werkgroep besloot om al het mogelijke te doen om afgifte van de bouwvergunning te voorkomen. Het nieuwbouwplan lag van 11 maart tot 25 maart 1982 ter visie. Voor 1 april konden bezwaren bij B & W ingediend worden. De werkgroep nam voor de voorbereiding van de bezwaarschriften een groepje juridische studenten in de arm. Door de werkgroep werden 5 bezwaarschriften opgesteld. 41 bewoners dienden hun eigen bezwaarschrift in. Een oudere heer vergeleek in zijn bezwaarschrift de gemeente met Judas, die voor zilverlingen uit Den Haag, de bewoners verraadde.

In mei 1982 werd het plan en de bezwaarschriften behandeld in de

raadscommissies voor ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. De werkgroep werd in de gelegenheid gesteld om de bezwaren in de commissie-vergaderingen mondeling toe te lichten. De raadscommissieleden waren niet van zins om inhoudelijk op de bezwaren in te gaan. De politieke beslissing was op 13 maart 1980 genomen. In deze fase wensten de grote partijen niet op genomen besluiten terug te komen.

Dichtmetselen en kraken

In juni 1982 startte de dichtmetselproblematiek. Tot die tijd werden leegkomende woningen tijdelijk verhuurd of in gebruik gegeven aan woningzoekenden. B & W besloten om in het vervolg leegkomende woningen niet meer toe te wijzen, maar dicht te metselen, omdat er binnen 3 maanden een aanvang gemaakt zou worden met de sloop. Deze motivering deugde van geen kanten, want de 3 maanden termijn was uit de lucht gegrepen. Er moest nog een aanvang gemaakt worden met de huurbeëindigingsprocedures en de volledige procedure bij G.S. ex art. 19 WRO moest nog doorlopen worden. In de praktijk bleek dat die procedures inderdaad veel meer tijd in beslag namen dan de 3 maanden, die B & W noemden.

Er kwamen om twee redenen woningen leeg. Enerzijds door natuurlijk verloop, anderzijds, doordat de gemeentelijke dienst herhuisvesting zeer actief was om de woningen leeg te krijgen. Met mooie aanbiedingen van vervangende huisvesting en met verkapte dreigementen trachtte deze dienst individuele huurders uit hun woningen te lokken. De volgende strofe uit het Oosterbuurt-lied berust op feitelijke gebeurtenissen:

"Eruit, wordt er gezegd, de huizen zijn te slecht,
of je komt in een tehuis voor daklozen terecht." (11)

Het dichtmetselen van woningen is zeer negatief voor het uiterlijk van een buurt. Als er meerdere panden dicht gemetseld zijn, dan begint een buurt het uiterlijk van een afbraakbuurt te krijgen. Hierdoor wordt het moreel van de overblijvende bewoners aangetast. De werkgroep reageerde dan ook zeer fel op deze werkwijze.

De reactie van de werkgroep was tweeledig.

In de eerste plaats werd er een kort-geding tegen de gemeente aangespannen. Er werd een dichtmetsel-verbod en een plicht tot tijdelijke verhuur geëist. Dit geding werd jammerlijk verloren. Nadien bleek dat de werkgroep een zeer sterk juridisch argument vergeten was. B & W vergaten namelijk bij het dichtmetselen woningonttrekings-vergunningen ex art. 56 Ww af te geven. In februari 1984 kreeg de werkgroep een reactie van de officier van justitie, die zij een tijd tevoren benaderd had met vragen over deze zaak. De officier was van mening, dat de gemeente inderdaad in strijd met art. 56 Ww gehandeld had, maar dat, nu het nieuwbouwplan teruggetrokken was, er geen termen meer aanwezig waren om strafrechtelijke maatregelen te nemen.

In de tweede plaats organiseerde de werkgroep kraakacties voor de leegkomende woningen. De eerste twee woningen die gekraakt werden, werden op last van de officier van justitie ontruimd. Bij de derde kraak stuurde de werkgroep een brief aan de officier, waarin gesteld werd, dat ~~er~~ geen sprake kon zijn van huisvredebreuk, omdat de gemeente met het oog op de toekomstige sloop juist afzag van verder gebruik. Deze redenering werd door de officier overgenomen.

Hierna ontstond er een spectaculaire race om de leegkomende woningen. De gemeente wilde als eerste een dergelijke woning in bezit nemen om het pand intern te ontmantelen, zodat het voor bewoning ongeschikt werd en om het vervolgens dicht te metselen. De werkgroep wilde als eerste een dergelijke woning hebben om het te laten kraken door woningzoekenden en zodoende de buurt bewoonbaar te houden. De gemeente heeft zelfs een keer een lege woning een nacht door een privé-bewakingsdienst (met hond) laten bewaken.

Sinds de werkgroep telkens de brief aan de officier schreef, nadat er een woning gekraakt was, werden ook de namen van de krakers bekend gemaakt. Twee jonge krakers werden vervolgens door de gemeente in kort-geding gedagvaard. De advocaat van de gemeente was zo slordig geweest om de leeftijd van de krakers niet te verifiëren. Bernard Tomlow hoefde slechts te stellen, dat minderjarigen niet gedagvaard konden worden en de eis werd door de president afgewezen.

Het tweede kort-geding (tegen de ouders van de krakers) werd afgewezen, omdat de gemeente geen spoedeisend belang had bij ont-ruiming. De gemeente wenste de woning namelijk niet zelf te gebruiken of in gebruik te geven, maar wenste slechts de woning in de toekomst te slopen. De president zei in wezen tegen de gemeente, kom aan de vooravond van de sloop maar weer eens terug.

Geweld in de buurt

Op zaterdag 18 september 1982 organiseerde de werkgroep de kraak van de woning Oudwijkerdwardsstraat 2 bis. Utrecht stond dat weekend bol van de politie, want het tentenkamp in Amelisweerd moest ont-ruimd worden. Het bos moest plaatsmaken voor een weg, die één der aanvoerwegen had moeten worden van de Oostelijke Invalsweg (12) Een zeer symbolische situatie, maar dit verder terzijde.

De kraak is uiteindelijk mislukt, doordat in de loop van de zondag en maandag een volksoproer tegen vermeende "krakers, punkers en andere stuff-klanten" ontstond. Vanuit omliggende buurten stroomden mensen toe, die enkele agressieve jongens kwamen aanmoedigen, die de ruiten ingooiden, de deur intrapten, benzinebommen maakten, etc. Uiteindelijk hebben die jongens, nadat de bewoonsters en hun helpers gevlucht waren, het pand kort en klein geslagen.

De fam. Honé speelde die dagen een bedenkelijke rol, door de menigte tegen de kraaksters en tegen leden van de werkgroep op te hitsen.

Ook de politie speelde een bedenkelijke rol. Terwijl Utrecht nog nooit zoveel politie geherbergd had als die dagen, werd beweerd, dat ze geen capaciteit hadden om in te grijpen. Het werd nog ernstiger toen bij aangifte van een bijlslag vlak langs het hoofd van een oudere heer bleek, dat de politie ook niet objectief was. De dienstdoende adjudant wenste de aangifte niet in behandeling te nemen en liet duidelijk blijken, dat zijn sympathieën niet bepaald bij de kraaksters en de werkgroep lagen.

Het treurige van de hele affaire was het feit dat B & W al op 10 september besloten hadden om niet meer dicht te metselen, maar de woningen toch weer tijdelijk in gebruik geven. De negatieve

ervaringen met de officier van justitie en met de kort-gedingen hadden tot dit besluit geleid. Indien dit besluit vóór de bewuste zaterdag was medegedeeld, dan was waarschijnlijk alle ellende voorkomen.

Deze geschiedenis heeft nog lang de gemoederen in de buurt bezig gehouden.

De art. 19 procedure

Op 8 oktober 1982 werd de volgende stap in de art. 19 procedure gezet. B & W verleenden met toepassing van art. 19 WRO en art. 50 lid 8 Ww de bouwvergunning voor het nieuwbouwplan Oosterbuurt. Deze bouwvergunning omvatte tegelijkertijd de sloopvergunning ingevolge de bouwverordening. (13)

B & W waren van mening dat zij over de vereiste verklaringen van geen bezwaar van G.S. beschikten, omdat G.S. op 5 oktober de beslissingen genomen hadden dat die verklaringen verleend zouden worden.

Op 4 november werden de bezwaarschriften tegen deze beschikking (ingevolge de Wet AROB) door de buurt-advokaat Frits van de Brug, namens 52 bewoners verzonden. Tegelijkertijd werd een schorsingsverzoek bij de voorzitter van de Afdeling Rechtspraak ingediend.

x Eén van de bezwaren was van formeel-juridische aard. B & W hadden op het moment dat zij de bouwvergunning afgaven, niet beschikt over een schriftelijke verklaring van geen bezwaar. De buurt was van mening dat de bouwvergunning hierdoor in strijd met de wet was afgegeven. B & W waren het hier klaarblijkelijk mee eens, want twee dagen voor de zitting in Den Haag ontving Frits van der Brug een brief van gemeente-advokaat Olgers. Deze schreef: "Geachte Confrère de gemeente zal geen uitvoering geven aan de bouwvergunning voordat 30 dagen zijn verstreken na de beslissing van B & W op Uw bezwaarschrift van 4 november j.l." Door deze brief moest de schorsingsprocedure uitgesteld worden, omdat de buurtbewoners onder deze omstandigheden geen spoedeisend belang bij de schorsing hadden. Hiermee werd weer enkele maanden tijdswinst geboekt.

Op 7 december 1982 vond de hoorzitting bij de bezwaarschriftencommissie van B & W plaats. De voorzitter van de commissie was de wethouder van stadsvernieuwing onder wiens leiding het plan totstan

gekomen was. De hoorzitting was een schertsvertoning. Objektiviteit en heroverweging werden zelfs niet eens gepretendeerd. Dit bleek temeer na lezing van het advies van de bezwaarschriftencommissie aan B & W. Twee citaten spreken boekdelen: "Klagers menen dat de Oosterbuurt een prestigeobject is geworden, waarbij de gemeente van een weg terug niet wil weten. Het kindergezegde "wat je zegt ben je zelf" is hier met recht op zijn plaats." "Voorts is bekend dat velen van de huurders best willen meewerken, maar dat durft men in de groep niet uit te spreken. De buurt is mede een speelbal geworden van groepen, die uit de situatie politieke munt willen slaan."

Bij beschikking van januari 1983 (14) namen B & W het advies van de bezwaarschriftencommissie integraal over. Zij trokken de oude bouwvergunning in, door het genoemde vormgebrek en verleenden een nieuwe bouwvergunning van gelijke inhoud.

Op 16 februari 1983 vond de hoorzitting van de bezwaarschriftencommissie van G.S. plaat. Ook deze hoorzitting wekte bij de bewoners niet de indruk dat hun bezwaren serieus genomen werden. De zitting had een accusatoir karakter. Onder leiding van de commissie stonden de bewoners en de vertegenwoordigers van de gemeente tegen over elkaar. De gemeente-ambtenaren hadden blijkbaar de opdracht gekregen de kiezen op elkaar te houden, want zij gingen elke inhoudelijke discussie uit de weg. Zij lazen enkel het standpunt van de gemeente voor.

Op 4 maart was de schorsingsprocedure. De waarnemend voorzitter, mr. Boukema liet al tijdens de zitting blijken, dat er geen juridische argumenten aan te voeren waren, waarop de bouwvergunning of de verklaring van geen bezwaar zou kunnen stranden. De voorzitter komt slechts een marginale toetsing toe; beide beschikkingen vielen onder de beleidsvrijheid van B & W en G.S. Het schorsingsverzoek werd afgewezen.

De huurbeëindigingsprocedures

Zo restte de bewoners slechts de huurbescherming. Alleen de kantonrechter kon de sloop nog tegen de houden, door niet akkoord te gaan

met het verzoek van de gemeente om de huurverhouding te beëindigen tussen de gemeente en 20 huurders.

Op 7 februari 1983 was de mondelinge behandeling bij de kantonrechter. De gemeente-advokaat F.B. Keulen wenste in één zitting, naast de algemeen juridische kanten ook de individuele behandeling af te ronden. Buurt-advokaat Bernard Tomlow kreeg echter de kantonrechter aan zijn zijde met de stelling dat individuele zaken zoals inkomen, persoonlijke omstandigheden, gezondheid, etc. zorgvuldig besproken dienen te worden en dat deze zaken niet in een openbare terechtzitting thuishoren. Zodoende beoordeelde de kantonrechter in deze instantie alleen of de huurbeëindigingsgrond "dringend eigen gebruik" in deze situatie gebruikt mocht worden. Bij beschikking van 11 maart beantwoordde hij deze vraag positief.

Op 28 april 1983 was de individuele behandeling. De werkgroep had voor iedere huurder een aparte foto-serie van huurder en woning (met groothoek-lens) gemaakt. Bernard Tomlow had met alle huurders hun persoonlijke omstandigheden doorgesproken en iedereen geïnstrueerd voor de terechtzitting. De werkgroep begeleidde iedereen tot aan de deur van de rechtzaal.

Het lot van de buurt lag in de handen van deze 20 huurders. Indien zij de kantonrechter ervan konden overtuigen, dat hun belangen zwaarder wogen, dan de belangen van de gemeente, dan zou de buurt niet gesloopt kunnen worden.

Dit lukte. Het allerlaatste rechtsmiddel werd de gemeente noodlottig. Met een vreemde motivering (zie hoofdstuk 4) verlengde de kantonrechter, bij beschikking van 27 mei 1983, de huurovereenkomsten van 10 huurders voor onbepaalde tijd.

Spoedig kwamen de felicitaties bij de werkgroep binnen. De belangrijkste was die van de wethouder van stadsvernieuwing. De wethouder kondigde aan niet in hoger beroep te zullen gaan en af te zien van de sloop/nieuwbouwplannen. De strijdbijl was begraven.

Op 4 juni werd het buurtfeest gehouden. Het was prachtig weer, de Zonstraat was afgesloten, er werden bomen geplant, een wethouder

kwam kruidje-roer-me-niet poten en het sneeuwde spijzen en regende dranken.

2.6. De ontwikkeling van het verbeterplan

Het standpunt van de wethouder van stadsvernieuwing werd bekrachtigd door B & W op 8 juli. B & W verzochten de werkgroep haar standpunten kenbaar te maken omtrent het op te stellen verbeterplan.

- × De werkgroep stelde enkele eisen. Zij wenste een gelijkwaardige positie aan de ambtenaren in de groep, die het verbeterplan zou gaan voorbereiden en zij wenste dat 3 dichtgemetselde panden zo snel mogelijk weer opengebroken werden en weer bewoonbaar gemaakt werden.

B & W besloten op deze eisen in te gaan. De 3 panden waren eind 1983 weer bewoond en de werkgroep kreeg een gelijkwaardige positie aan de ambtenaren in de overleggroep Oosterbuurt, die de randvoorwaarden voor het verbeterplan ging opstellen.

De overleggroep heeft goed gefunctioneerd. Na enkele maanden onderhandelen was er in december een compromis uitgewerkt waarover iedereen het eens was. De bewoners steunden het plan op de inspraakavond op 8 december, de wethouder steunde het plan en op schrikkel-dag 1984 kreeg het plan ook nog de steun van de Utrechtse politiek. De raadscommissie stadsvernieuwing had slechts een half uurtje nodig om haar tevredenheid uit te spreken. Een onwennige situatie voor de bewoners, die gewend waren, dat vergaderingen over de Oosterbuurt altijd uren in beslag namen.

Om een indruk te geven van het verbeterplan, zal ik de meest wezenlijke onderdelen er even uitlichten.

- De werkgroep heeft een vaste vertegenwoordiging in de ambtelijke projectgroep Oosterbuurt.
- Er wordt groot-onderhoud (met naar keuze deelverbeteringen) verricht in het kader van Projekt 2500. De verbeteringen worden uitgevoerd op het nivo, dat er de komende 25 jaar geen verbeteringen meer nodig zijn. De Oosterbuurt is de laatste buurt die hier

gebruik van maakt. Alle volgende buurten krijgen de zogenaamde 15-jaarsmaatregel.

- Tijdelijke huurders krijgen de rechten van "vaste" huurders.
- Gebruikers met het recht op vervangende huisvesting krijgen een vervroegde toewijzing in de buurt in een woning, die naar de normen van de woonruimteverordening "passend" is.
- Gebruikers zonder recht op vervangende huisvesting en krakers kunnen een vervroegde toewijzing in de buurt krijgen, indien zij over een groter of gelijk aantal urgentie-punten volgens de woonruimteverordening beschikken als degene van de gebruikers met recht op vervangende huisvesting met het laagste aantal urgentie-punten en mits er voldoende passende woonruimte in de buurt aanwezig is. Deze afspraak is uniek in Utrecht.
- Iedereen die een vervroegde toewijzing in de buurt krijgt heeft invloed op de verbetering van de woning. Zij moeten akkoord gaan met een minimum-pakket deilverbeteringen. De huurverhoging die het gevolg is van deze deilverbeteringen mag niet leiden tot een hogere huur dan de minimum-puntenhuur (uit het Huurprijzenbesluit woonruimte) berekend voor de verbetering. Ook deze afspraak is uniek in Utrecht.

Dit gunstige verbeterplan is het resultaat van een jarenlange buurtstrijd. Het is echter nog steeds een plan. Het zal nog tot diep in 1985 duren voordat de verbetering voltooid is en voordat de Werkgroep Behoud Oosterbuurt eindelijk eens op haar lauweren kan gaan rusten.

HOOFDSTUK 3: ART. 19 IN DE STADSVERNIEUWING

3.1. Inleiding

De Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt de mogelijkheid om, vooruitlopende op de vaststelling van een toekomstig bestemmingsplan, vrijstelling te verlenen van de voorschriften van het geldende bestemmingsplan. In het bekende art. 19 WRO wordt deze bevoegdheid, onder bepaalde voorwaarden, verleend aan het college van B & W.

Het doel van deze bevoegdheid is het voorkomen van tijdsverspilling bij het verlenen van bouwvergunningen in de situatie dat een bouw-aanvraag niet in overeenstemming is met een verouderd plan, maar wel past in de visie van de gemeente ten aanzien van de toekomstige ontwikkelingen in een bepaald gebied. De ruimtelijke ordening zou te zeer verstarren, indien telkens in wijzigende omstandigheden gewacht zou moeten worden op de herziening van het bestemmingsplan.

Ruimtelijke ordening wordt weleens omschreven als "het voortdurend laveren tussen enerzijds de rechtszekerheid en anderzijds de flexibiliteit". (15)

De rechtszekerheid wordt geboden door het bestemmingsplan, dat bindend is voor bestuur en burgers.

De flexibiliteit wordt onder andere door art. 19 geboden.

Hiermee is overigens niet gezegd, dat deze beide elementen van de ruimtelijke ordening met elkaar in evenwicht zijn.

De voorwaarden voor het verlenen van een vrijstelling ex. art 19 zijn:

- Er dient een voorbereidingsbesluit voor het betreffende gebied van kracht te zijn of er dient een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage gelegd te zijn.
- Er dient, voordat de vrijstelling verleend wordt, van G.S. een verklaring te zijn ontvangen, dat G.S. tegen het verlenen van de vrijstelling geen bezwaar hebben. G.S. dienen hiervoor de inspecteur van de ruimtelijke ordening te horen.

Zoals gezegd, wordt art. 19 vooral gebruikt om in strijd met een geldend bestemmingsplan toch een bouwvergunning te kunnen verlenen. Er is echter een complicatie. Eén der voorwaarden was het feit, dat er een voorbereidingsbesluit van kracht moest zijn of dat er een ont-

werp-bestemmingsplan ter inzage moest liggen, indien B & W art. 19 willen gebruiken. Art. 50 lid 2 Ww verplicht B & W om elke bouw-aanvraag, die een gebied betreft waarvoor een voorbereidingsbesluit geldt of een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage is gelegd, aan te houden, indien er geen weigeringsgrond is. Dit betekent dat B & W geen bouwvergunning mogen afgeven. Art. 50 lid 8 Ww biedt B & W de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen van deze aanhoudingsplicht. Ook voor deze vrijstelling is een verklaring van geen bezwaar van G.S vereist. Zodoende moeten art. 19 WRO en art. 50 lid 8 Ww meestal tesamen gebruikt worden.

Vaak wordt verondersteld dat art. 19 altijd tesamen met art. 50 lid 8 gebruikt moet worden. Dit is niet juist. In bepaalde situaties is alleen vrijstelling ingevolge art. 19 vereist en in andere is alleen vrijstelling ingevolge art. 50 lid 8 benodigd. Van beide mogelijkheden zal ik een voorbeeld geven.

- Indien een bouw-aanvraag ingediend wordt onder de werking van het ene voorbereidingsbesluit en de vrijstelling van het geldende bestemmingsplan verleend wordt onder de werking van een volgend voorbereidingsbesluit, dan is de aanhoudingsplicht komen te vervallen en is zodoende alleen vrijstelling op grond van art. 19 vereist.
- Indien er geen geldend bestemmingsplan is, maar er rust wel een voorbereidingsbesluit op het gebied, dan is er alleen sprake van een aanhoudingsplicht en is zodoende alleen vrijstelling op grond van art. 50 lid 8 vereist.

Hiermee heb ik enkele algemene kanten van art. 19 summier besproken. Vele details zijn blijven rusten, ze zullen ook verder onbesproken blijven.

In paragraaf 3.2. zal ik eerst de oorzaken van het veelvuldige gebruik van art. 19 bespreken. Daarna zal ik de bestaande kritiek op dit veelvuldige gebruik behandelen. Tot slot zal ik mijn mening over art. 19 geven.

In paragraaf 3.3. bespreek ik eerst een drietal mogelijkheden uit het recht der ruimtelijke ordening, die het gemeente-bestuur van Utrecht had om de stadsvernieuwing in de Oosterbuurt aan te pakken. Vervolgens beoordeel ik de gekozen weg, art. 19, aan de hand van de kritiek die ik besproken heb in paragraaf 3.2.

Tot slot geef ik mijn mening over het gebruik van art. 19 in de Oosterbuurt.

In paragraaf 3.4. bespreek ik kort de voordelen van één van de mogelijkheden die ik in het begin van paragraaf 3.3. genoemd heb, namelijk het maken van een op uitvoering gericht bestemmingsplan voor een stadsvernieuwingsbuurt.

In paragraaf 3.5. zal ik de probleemstellingen 1.a. en 1.b. beantwoorden.

3.2. Kritiek op de art. 19 procedure

Veelvuldig gebruik van art. 19 en de oorzaken daarvan

Art. 19 wordt zeer vaak gebruikt. Het onderzoek van Bröcking en van Geest wees uit dat ongeveer 14% van de bouwvergunningen afgegeven worden met toepassing van art. 19. In 1979 betekende dit dat 18142 maal gebruik gemaakt werd van art. 19. (16)

Bröcking en van Geest besteden uitgebreide aandacht aan de oorzaken van de hoge vlucht die art. 19 heeft genomen

Zij noemen de volgende oorzaken: (17)

1. Juridisch systeem

- de Kroonjurisprudentie: de bedoeling van de artt. 11 en 15 WRO zijn door de Kroon gefrustreerd
- de aanloopproblemen met de WRO
- het bouwvergunningensysteem: de vergunningplicht voor vrijwel ieder bouwwerk leidt ertoe dat ook voor de kleinste gebouwtjes en verbouwingen planologische toetsing plaatsvindt
- de lange duur van de totstandkoming van een bestemmingsplan

2. Planningssysteem en -voorwaarden

- de te geringe gemeentelijke planvormingscapaciteit
- een gebrekkige verticale coördinatie tussen de drie bestuurslagen
- het moeizame overleg in de Provinciaal Planologische Commissie
- Het ontbreken of in niet voldoende mate aanwezig zijn van politieke wil en bestuurskracht
- een gebrek aan flexibiliteit in de totstand gekomen plannen

3. Feitelijke omstandigheden

- onverwachte ontwikkelingen
- samenvoeging van gemeenten

Naar mijn mening ontbreekt er een belangrijke oorzaak in dit schema.

4. In denk dat gemeenten vaker bewust verouderde bestemmingsplannen laten liggen, met daarbovenop liggende voorbereidingsbesluiten, om zodoende naar keuze bouwaanvragen af te wijzen of via art. 19 toe te kennen. Op deze manier heeft een gemeente-bestuur, zonder dat zij haar planologische visie in een bestemmingsplan moet vastleggen, toch direkt een greep op de ontwikkelingen in een bepaald gebied.

Mijn standpunt wordt ondersteund door de vaak geuite wens vanuit gemeentelijke hoek om de leefmilieuverordening uit de ontwerp-Wet op de Stads- en dorpsvernieuwing. Deze verordening biedt de gemeente ook de mogelijkheid om naar keuze nieuwe ontwikkelingen tegen te gaan of juist toe te staan.

In paragraaf 3.3. wordt aangegeven dat de hiergenoemde oorzaak ook voor de Oosterbuurt van toepassing was. Het verouderde bouwverbod Oostelijke Invalsweg II is door de gemeente bewust niet ingetrokken nadat er afgezien werd van de aanleg van de weg.

Bestaande kritiek op art. 19

Al vrij snel na de inwerkingtreding van de WRO ontstond er onvrede over het gebruik van art. 19. In 1972 werd vanuit wetenschappelijke kring het vuur geopend door Crinice Le Roy. In zijn inaugerale rede:
x "Onrecht in de ruimtelijke ordening" wees hij op het feit dat de art. 19 praktisch veelvuldig in strijd was met de wet. (18)
Sindsdien is het nooit meer rustig geworden rond art. 19.

Bröcking en van Geest vatten de kritiek op art. 19 samen. Zij verdelen het gebruik van art. 19 in eigenlijk en oneigenlijk gebruik. Uitgaande van de bedoeling van de wetgever, dat art. 19 de mogelijkheid is om te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen, hebt zij onderzocht of art. 19 gebruikt wordt om inderdaad te anticiperen, of dat art. 19 ook gebruikt wordt om, zonder dat er sprake is van het vooruitlopen op toekomstige ontwikkelingen, vrijstelling van de voorschriften van een geldend plan te geven.

Zij bieden een schema van de verschillende fasen van totstandkoming van een bestemmingsplan. Van fase 0: er is nog geen enkele ideeën-

schets, tot fase 14: het bestemmingsplan ligt bij de Kroon.

Zij zijn van mening, dat er sprake is van "eigenlijke anticipatie, indien de totstandkoming van het bestemmingsplan minimaal in fase 4 is. De opdracht dient verstrekt te zijn, de doelen van het plan dienen operationeel bepaald te zijn en de hoofdstructuur van het plangebied dient aangegeven te zijn. Het bleek, dat 50% van de keren dat art. 19 gebruikt wordt, niet aan deze eis voldoet. In deze gevallen is volgens Bröcking en van Geest sprake van "oneigenlijke" anticipatie. (19)

Vervolgens noemen Bröcking en van Geest een viertal bezwaren tegen het oneigenlijke gebruik van art. 19: (20)

1. Het risico van ad-hoc planologie wordt vergroot. Wanneer gemeentebesturen gebruik maken van art. 19 louter en alleen om bouwplannen, die niet in vigerende bestemmingsplannen passen, te kunnen realiseren, zonder dat er sprake is van inspelen op nieuwe plannen, dan ontstaat het gevaar dat de samenhang tussen de plannen kan zoekraken.
2. De rechtsbescherming is gebrekkig. In de WRO is geen beroepsprocedure voor derden-belanghebbenden tegen art. 19 geregeld.
3. Er ontbreekt een schadevergoedingregeling.
4. De gemeenteraad staat buiten spel.

Bröcking en van Geest sommen de maatregelen op, die genomen zijn om deze bezwaren weg te nemen.

ad. 1 G.S. eist in vele gevallen een ideeënschets voor het plangebied en het omliggende gebied om ad-hoc planologie tegen te gaan.

ad. 2 G.S. eist bekendmaking van het voornemen om gebruik te maken van art. 19 en ze eist een bezwarenprocedure, om derden-belanghebbenden rechtsbescherming te bieden.

De Wet Arob vult een deel van het gebrek aan rechtsbescherming op.

ad. 3 In het KB "Halsteren" heeft de Kroon het recht op een plan-schadevergoeding bij gebruik van art. 19 vastgesteld. (21)

ad. 4 Na wijziging van de WRO, die spoedig te verwachten is, krijgt de gemeenteraad meer invloed op het gebruik van art. 19

Eigen mening over art. 19

Naar mijn mening wordt er bij de bespreking van de kritiek op art. 19 en bij de analyse van de maatregelen, die er genomen zijn en nog

genomen worden, om de kern van de zaak heengelopen.

Bröcking en van Geest constateren in één van hun hoofdkonklusies dat de art. 19 procedure een zelfstandige ruimtelijke besluitvormingsprocedure geworden is. (22)

Gezien het grote aantal keren dat art. 19 gebruik wordt, gezien het feit dat art. 19 voor zeer ingrijpende planologische wijzingen gebruikt wordt en gezien de oorzaken voor het gebruik van art. 19, lijkt mij dat deze konklusie gerechtvaardigd is.

De wetgever heeft echter niet de bedoeling gehad om art. 19 tot een zelfstandige ruimtelijke besluitvormingsprocedure te maken. Ze wilde de mogelijkheid creëren om in de ruimtelijke ordening te kunnen anticiperen op toekomstige ontwikkelingen.

Ik vind dat de discussie over art. 19 in de eerste plaats behoort te gaan over de vraag of men accepteert, dat art. 19 een zelfstandig ruimtelijke besluitvormingsprocedure is geworden, of dat men dat nu juist niet accepteert.

Indien men dit accepteert, dan erkent men dat de weg die reeds lang geleden ingeslagen is vervolgd mag worden en hoeft men slechts te zorgen, dat de grootste bezwaren tegen art. 19 weggenomen zijn, hetgeen gebeurd is door de maatregelen, die ik hiervoor opgesomd heb.

Indien men dit niet accepteert, dan moeten er strenge normen vastgesteld worden, die duidelijk aangeven in welke gevallen gebruik van art. 19 anticipatie is, en dus gerechtvaardigd is, en in welke gevallen hier geen sprake van is, zodat het gebruik van art. 19 niet gerechtvaardigd is.

Tot nu toe komen de enige wezenlijke normen uit de (vrij oude) jurisprudentie.

De Kroon bepaalde in het KB "Elsloo", dat er sprake moet zijn van een "dringende behoefte" en dat aan het beoogde bouwplan geen "overwegende bezwaren" zijn verbonden. (23)

De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State heeft dit in haar uitspraak "Hellevoetssluis" nog iets aangescherpt. Het gebruik van

art. 19 is slechts gerechtvaardigd, indien daarvoor "klemmende redenen zijn en bij afweging van de daarbij betrokken belangen, de belangen bij uitvoering van het bouwplan duidelijk prevaleren." (24)

Naar mijn mening gaat de wetgever, tijdens de behandeling van de wijziging van de WRO aan deze kern van de zaak voorbij. Ik denk dat, onder iets gewijzigde regels, de oude praktijk van art. 19 voortgang zal blijven vinden. Art. 19 zal haar eigen, niet beoogde en moeilijk controleerbare weg in de ruimtelijke ordening blijven vinden.

3.3. De art. 19 procedure voor de Oosterbuurt

Drie mogelijkheden uit het recht der ruimtelijke ordening om de Oosterbuurt aan te pakken

Voor de Oosterbuurt golden (en gelden) twee ruimtelijke maatregelen. Te weten: het bouwverbod Oostelijke Invalsweg II en voor een klein deel van de buurt, de Voorschriften Bebouwde Kom 1957.

Er is al vele jaren een bestemmingsplan voor Oudwijk-Zuid in voorbereiding. Het plan schijnt nu al geruime tijd in het art. 8 BRO overleg te zitten. De Oosterbuurt is in dit plan een uitwerkingsvlek ex art. 11 WRO.

Na afronding van de bouwtechnische onderzoeken (zie hoofdstuk 2) stond het gemeente-bestuur voor de keuze welke ruimtelijke weg zij zou volgen.

Er waren naar mijn mening drie mogelijkheden:

1. Intrekking van het bouwverbod.

Indien de gemeenteraad voor de Oosterbuurt het bouwverbod ingetrokken had, na goedkeuring door G.S. ex art. 35 WRO, dan had een bouwaanvraag voor de Oosterbuurt slechts aan de bouwverordening getoetst mogen worden. In deze situatie hadden B & W op uiterst eenvoudige wijze een bouwvergunning af kunnen geven. Nergens in de gemeentelijke stukken staat aangegeven of deze mogelijkheid overwogen is.

Bij mondelinge navraag op de secretarie-afdeling ruimtelijke ordening bleek, dat het bouwverbod niet ingetrokken wordt, omdat B & W met het bouwverbod een instrument in handen heeft om bouw-

aanvragen af te wijzen of met gebruikmaking van art. 19 naar keuze toe te kennen. Dit is kennelijk zó de gebruikelijke procedure, dat B & W hier niet eens van afwijken als het de gemeente zelf goed uitkomt. Voor de Oosterbuurt gaat het argument, dat het bouwverbod ongewenste ontwikkelingen tegenhoudt, niet op, omdat de gemeente eigenaresse van alle grond en opstallen is.

2. Het maken van een op uitvoering gericht bestemmingsplan voor de Oosterbuurt.

Deze mogelijkheid wordt veel toegepast in Amsterdam. De gemeente Amsterdam brengt vaker voor een blokje huizen, dat binnen een geb. valt, waarvoor een groot bestemmingsplan wordt gemaakt, een klein bestemmingsplannetje in procedure. Dit kleine plannetje doorloopt de procedure aanzienlijk sneller dan het grote plan, hiermee wordt het bezwaar dat een bestemmingsplan zo traag totstand komt, onder-
vangen. Indien het grote plan uiteindelijk rechtskracht heeft gekregen, dan trekt de gemeenteraad eenvoudigweg de kleine bestemmingsplannetjes in het plangebied in.

Ik zal in paragraaf 3.4. dieper ingaan op de voordelen, die het maken van een op uitvoering gericht bestemmingsplannetje de gemeente en de burgers biedt.

De gemeente Utrecht heeft deze weg nog nooit gekozen. Er is dan ook nergens iets te vinden dat er op wijst, dat deze weg voor de Oosterbuurt overwogen is.

3. De art. 19 procedure

Doordat de twee hiervoor genoemde mogelijkheden niet overwogen zijn, blijft slechts de art. 19 procedure over. Deze weg heeft het gemeente-bestuur dan ook gevolgd.

Beoordeling van de procedure aan de hand van de kritiek uit paragraaf 3.2.

Is er sprake van oneigenlijke anticipatie?

De Oosterbuurt had van oudsher een woonbestemming. In het nieuwe bestemmingsplan krijgt de Oosterbuurt wederom een woonbestemming. Het bestemmingsplan Oudwijk-Zuid was in 1980 in voorbereiding, maar

nog niet ter inzage gelegd. De voorrooilijnen bleven bijna volledig gehandhaafd.

Tegen deze achtergrond kan moeilijk verdedigd worden, dat hier sprake was van oneigenlijke anticipatie. Vanuit planologisch oogpunt werden er nauwelijks wijzigingen doorgevoerd.

Daarbij moet men in ogenschouw nemen, dat er vrijstelling werd verleend van een verouderd bouwverbod, dat zonder problemen ingetrokken had kunnen worden, zodat art. 19 niet eens nodig was geweest.

Indien er sprake was geweest van oneigenlijke anticipatie, dan zou men hiertegen de volgende bezwaren kunnen hebben.

1. Er is sprake van ad-hoc planologie.

Dit bezwaar is niet van toepassing. Het bouwplan betrof de vervanging van woningen, overeenkomstig de visie van de gemeenteraad.

2. Er is te weinig rechtsbescherming geweest.

De bewoners hebben de gelegenheid gehad om de gehele bezwaar- en beroepsprocedure, op grond van de provinciale circulaire en op grond van de Wet Arob, kunnen doorlopen. Toch is hierop kritiek uit te oefenen. Hier zal nog nader op terug gekomen worden.

3. Er is geen schadevergoedingsregeling.

Dit bezwaar is sinds het KB "Halsteren" niet meer van toepassing. (Zie paragraaf 3.2.)

4. De gemeenteraad staat buiten spel.

Indien er één bouwplan is waar de raad niet buiten spel gestaan heeft, dan is het wel dit bouwplan. Aan de keuze voor sloop/nieuwbouw is een extra raadsvergadering gewijd. Voorts is elke fase van de totstandkoming van het nieuwbouwplan in raadscommissies besproken.

De konklusie lijkt aldus gerechtvaardigd, dat er geen bezwaren aan te voeren zijn tegen het gebruik van art. 19 in de Oosterbuurt.

Eigen mening over het gebruik van art. 19 in de Oosterbuurt

Voor de bewoners van de Oosterbuurt stonden zeer grote belangen op het spel:

- Het voortbestaan van hun huizen, waar ze al lang in woonden; sommigen al bijna een halve eeuw. (Mijn huis is mijn derde huid)
- De hoogte van de woonlasten. De huurhoogte van de woningen in de Oosterbuurt is laag tot zeer laag. Vervangende nieuwbouw of vervangende woonruimte elders in de stad is veel duurder. Mensen met lage inkomens komen in de grootste financiële problemen, indien zij ineens een grote sprong in hun vaste lasten te verwerken krijgen
- Het sociale leefpatroon onder bekenden in "hun" buurt. Gedwongen verhuizing van, met name oudere, bewoners, die zich verknocht voelen aan de buurt, leidt vaak tot psychische, sociale en medische problemen. (25) (Oude bomen verplant je niet)

De bewoners meenden op inhoudelijke gronden het gelijk aan hun kant te hebben.

- De gemeente had jarenlang haar onderhoudsplicht als verhuurster verzaakt. Als je jarenlang geen kosten maakt, moet je op een gegeven moment extra kosten maken om de opgelopen achterstand weer in te halen.
- Bouwtechnisch onderzoek had uitgewezen, dat verbetering, technisch gezien, uitvoerbaar was. Het was slechts een financiële kwestie.
- Na het gemeenteraadsbesluit omtrent de Oosterbuurt in 1980, was het stadsvernieuwingsbeleid van de gemeente gewijzigd. In andere buurten werden wél de maatregelen genomen, die de Oosterbuurt zo graag wilde. De Oosterbuurt werd buiten het nieuwe beleid gelaten zonder dat de mogelijkheden voor toepassing van het nieuwe beleid op de Oosterbuurt onderzocht werden.

De plannen van de gemeente hadden geen enkel maatschappelijk draagvlak in de buurt. Bij alle inspraakavonden en enquêtes was een grote meerderheid van de buurt tegen sloop/nieuwbouw, daarbovenop kwam nog een keer, dat de Oosterbuurt een zeer energiek buurtcomité had.

Naar mijn mening biedt de art. 19 procedure en daaraan gekoppeld de Arob procedure, niet de rechtsbescherming, die in een dergelijke situatie noodzakelijk is.

Ik zal de hele procedure langslopen.

1. Na de tervisie-legging van het bouwplan kunnen belanghebbenden bezwaren indienen bij B & W. De bezwaren moeten gemotiveerd

Weerlegd worden door B & W. In deze fase behoort een volledige heroverweging plaats te vinden, hetgeen natuurlijk niet gebeurt, want de indieners van de bezwaren gaan "bij de duivel te biecht".

2. Nadien worden de verklaringen van geen bezwaar en de bouwvergunning verleend. Dit zijn beschikkingen in de zin van de Wet Arob, dus hiertegen kunnen bezwaarschriften ingediend worden. Na de hoorzittingen over de bezwaarschriften worden nieuwe beschikkingen verleend. Ook deze fase biedt de gelegenheid tot volledige heroverweging. In deze fase is er sprake van "vol" beroep, zodat alle soorten bezwaren ingediend kunnen worden. Ook deze rechtsbeschermingsstap biedt weinig soelaas, omdat men wederom "bij de duivel te biecht gaat".

Misschien heeft de procedure tot hiertoe zelfs wel een negatieve werking voor de indieners van de bezwaren. Zij verschieten namelijk hun kruit op momenten, dat zij toch waarschijnlijk geen succes kunnen boeken, terwijl hun tegenstanders ingespeeld raken op de soorten bezwaren, zodat de kans geringer wordt, dat zij bij de administratieve rechter voor verrassingen komen te staan.

3. De laatste fase van de procedure is de Arob procedure bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State. Hier kunnen geen doelmatigheids-argumenten meer naar voren gebracht worden, want de Afdeling Rechtspraak komt slechts een rechtmatigheidstoetsing toe.

De jurisprudentie van de Afdeling Rechtspraak leert, dat de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur te weinig opgerekt zijn om in een situatie als de Oosterbuurt, de aanvaardbaarheid van het handelen van een gemeente-bestuur te beoordelen.

Naar mijn mening behoort in een situatie, waar grote belangen op het spel staan en vele inhoudelijke zaken aan de orde komen, een procedure gevolgd te worden, die de gelegenheid biedt om alle inhoudelijke kanten van de zaak te beoordelen.

De art. 19 procedure biedt deze mogelijkheid niet en biedt daardoor naar mijn mening een te geringe rechtsbescherming om in een dergelijke situatie in de stadsvernieuwing gebruikt te worden.

3.4. Het bestemmingsplan voor een stadsvernieuwingsbuurt

In het begin van paragraaf 3.3. heb ik het op uitvoering gerichte bestemmingsplan genoemd als een mogelijkheid om de stadsvernieuwing juridisch in het vat te gieten.

✓ Aan het einde van paragraaf 3.3. heb ik gekonkludeerd, dat art. 19 een te geringe rechtsbescherming biedt om in de daar beschreven situatie in de stadsvernieuwing gebruikt te worden.

In deze paragraaf wil ik kort en puntsgewijs de voordelen noemen, die het bestemmingsplan biedt in de stadsvernieuwing.

1. Het bestemmingsplan is bindend voor bestuur en burgers. Hiermee biedt het bestemmingsplan rechtszekerheid aan alle betrokkenen.

Als kanttekening moet hierbij vermeld worden, dat het bestemmingsplan een vorm van toelatingsplanologie is. Het plan geeft richting aan de ontwikkelingen in een bepaald gebied en het verbiedt ongewenste ontwikkelingen, maar het kan niet gebieden.

De Raad van State heeft echter in haar advies naar aanleiding van het wetsontwerp op de Stads- en Dorpsvernieuwing nadrukkelijk gesteld, dat ook het huidige bestemmingsplan op uitvoering gericht kan zijn. (26) Hierbij mag niet vergeten worden, dat in de praktijk de gemeente meestal het initiatief neemt in de stadsvernieuwing. Na koop of onteigening is het bijna altijd de gemeente die de stadsvernieuwing uitvoert. De gemeente hoeft zodoende bijna nooit te gebieden.

- ✓ 2. De bestemmingsplanprocedure is met ruime waarborgen omkleed en biedt een ieder in drie instanties "vol" beroep,

3. In het bestemmingsplan kan de keuze gemaakt worden voor (de aard van) verbetering van de panden of voor sloop en nieuwbouw. (27) Dit is de meest wezenlijke en voor de bewoners belangrijkste keuze die in de stadsvernieuwing gemaakt kan worden. Indien de bestemmingsplan-procedure doorlopen wordt kunnen de bewoners voldoende invloed uitoefenen op deze keuze.

4. Het bestemmingsplan kan door gebruikmaking van art. 11 WRO, de uitwerkingsbevoegdheid van B & W en door gebruikmaking van art. 15 WRO, nadere eisen en wijzigingsbevoegdheid van B & W, van de nodige flexibiliteit worden voorzien.
5. Het bestemmingsplan biedt de juridische grond voor versnelde onteigening, voor het geval er tegenwerkende eigenaren zijn.
6. Het bestemmingsplan is een juridische basis voor huurbeëindiging.
(Zie hoofdstuk 4)
7. Subsidie-aanvragen voor stadsvernieuwings-maatregelen, die gebaseerd zijn op een bestemmingsplan, worden door het Rijk met voorrang behandeld.

3.5. Beantwoording probleemstellingen 1.a. en 1.b.

- 1.a. Kan de ~~art.~~ art. 19 procedure uit de WRO gebruikt worden om in de stadsvernieuwing een bouwplan te realiseren?

Het antwoord is: ja.

Het maakt juridisch geen verschil of een bouwplan in een stadsvernieuwingsbuurt gerealiseerd wordt, of dat dit elders gebeurt.

- 1.b. Is het aanvaardbaar vanuit het oogpunt van
1. democratische besluitvorming
 2. verantwoorde planologie
 3. rechtsbescherming voor de burgers
- dat de art. 19 procedure in de stadsvernieuwing gebruikt wordt?

ad 1. De art. 19 procedure draagt het gevaar in zich, dat de gemeenteraad buiten spel gezet wordt. Ook na de wijziging van de WRO zal dit gevaar blijven bestaan.

Stadsvernieuwing is een proces waarbij, naast ruimtelijke vele andere zaken een rol spelen. Hierbij denk ik bijvoorbeeld aan financiële en volkshuisvestelijke zaken.

Via deze beleidsterreinen heeft de gemeenteraad direkt greep op de stadsvernieuwing.

Om deze reden denk ik dat de gemeentelijke democratie door het gebruik van art. 19 in de stadsvernieuwing niet in gevaar gebracht wordt.

ad 2. Ad-hoc planologie kan ook in de stadsvernieuwing plaatsvinden. Het is afhankelijk van de strengheid van G.S. bij de beoordeling van de verzoeken om verklaringen van geen bezwaar en van de gemeenteraad, of ad-hoc planologie van B & W voorkomen wordt.

ad 3. Indien er grote belangen op het spel staan, er veel inhoudelijke zaken aan de orde komen en indien er scherpe conflicten spelen rond een stadsvernieuwingsplan, dan biedt de art. 19 procedure en de daaropvolgende Arob procedure de burgers een te geringe rechtsbescherming.

Naar mijn mening is in een dergelijke situatie, vanuit het oogpunt van rechtsbescherming, de art. 19 procedure niet aanvaardbaar.

HOOFDSTUK 4: HUURBEEINDIGING IN DE STADSVERNIEUWING

4.1. Inleiding

Indien huurwoningen ten behoeve van de stadsvernieuwing gesloopt moeten worden, dan moeten die woningen leeg zijn, de huurovereenkomsten met de bewoners moeten tevoren beëindigd zijn.

Het huurrecht kent slechts 5 huurbeëindigingsgronden, op grond waarvan de verhuurder de huurder uit de woning kan zetten.

Twee van de vijf gronden zijn van belang voor de stadsvernieuwing. Deze gronden zullen hierna besproken worden.

Niet alleen ten behoeve van sloop, maar ook ten behoeve van renovatie, worden huurders uit hun woningen gezet. In de komende paragrafen zal ik de nuance-verschillen tussen huurbeëindiging voor sloop en huurbeëindiging voor renovatie, onbesproken laten.

In paragraaf 4.2. zal ik de huuropzeggingsgrond "dringend eigen gebruik" bespreken. Achtereenvolgens bespreek ik de term "eigen gebruik", de dringendheid, de belangenafweging en de plicht tot het aanbieden van vervangende "passende" woonruimte. Tot slot bespreek ik de (on)mogelijkheid van een bij voorraad uitvoerbaar verklaring bij huurbeëindiging.

In paragraaf 4.3. zal ik de huuropzeggingsgrond "ter uitvoering van een geldend bestemmingsplan" bespreken.

In paragraaf 4.4. komen de huurbeëindigingsprocedures in de Oosterbuurt aan de orde. Achtereenvolgens bespreek ik de eerste mondelinge behandeling, de tussenbeschikking en haar motivering. Daarna bespreek ik de individuele behandeling van de zaken en de eind-beschikkingen, met hun motiveringen. Tot slot geef ik mijn mening over de beschikkingen.

In paragraaf 4.5. zal ik de probleemstellingen 2.a. en 2.b. beantwoorden.

4.2. Huurbeëindiging in de stadsvernieuwing op grond van "dringend eigen gebruik"

De tekst van art. 1623e lid 1 sub 3:

"Indien de verhuurder aannemelijk maakt dat hij het verhuurde zo dringend nodig heeft voor eigen gebruik - vervreemding van het goed niet daaronder begrepen - dat van hem de belangen en behoeften van beide partijen en van onderhuurders naar billijkheid in aanmerking genomen, niet kan worden gevergd dat de huurovereenkomst wordt verlengd en mit blijkt dat de huurder andere passende woonruimte kan verkrijgen."

Deze bepaling valt in vier juridisch relevante elementen uiteen. Deze elementen zal ik achtereenvolgens bespreken, met inachtneming van het feit dat de huurder eruit moet omdat de verhuurder de woning wil slopen of omdat hij de woning ingrijpend wil verbeteren.

"eigen gebruik"

Bij de woorden "eigen gebruik" denkt men snel dat bedoeld wordt, gebruik voor eigen bewoning. Deze aanname is niet juist. Eigen gebruik omvat een breder terrein, dan eigen bewoning. Indien de wetgever eigen bewoning bedoeld had, dan had ze dat ten eerste wel gezegd en ten tweede zou dan de zinssnede "vervreemding van het goed niet daaronder begrepen" onzinnig zijn.

Deze redenering omtrent "eigen gebruik" is de kern van het arrest van de Hoge Raad over een huurbeëindigingsprocedure van een woningbouwcorporatie tegen een huurder die niet mee wenste te doen aan een renovatie-project. (28)

Dit arrest heeft bij velen de gedachte doen postvatten, dat in alle gevallen in de stadsvernieuwing huurders ontruimd kunnen worden op grond van dringend eigen gebruik.

Dit is echter onjuist. In cassatie voerde de huurder slechts aan, dat eigen gebruik alleen gebruik voor eigen bewoning kon zijn. Daar de Hoge Raad slechts in mag gaan op de cassatie-middelen en omdat de Hoge Raad slechts marginaal mag toetsen, kan uit dit arrest alleen geleerd worden, dat eigen gebruik niet alleen gebruik voor eigen bewoning betekent.

In twee gevallen heeft de Hoge Raad moeten beoordelen of sloop met vervangende nieuwbouw onder het begrip eigen gebruik valt. Beide keren oordeelde zij positief. (29)

Naar mijn mening kan aangenomen worden dat sloop gevolgd door nieuwbouw, juridisch gezien, onder het begrip eigen gebruik valt.

Renovatie behoort naar mijn mening niet onder het begrip eigen gebruik te vallen. Art. 1590 BW verbiedt de verhuurder om het gehuurde tegen de zin van de huurder te wijzigen. Renoveren is wijzigen van het gehuurde. Ik vind het niet acceptabel, dat een verhuurder niet tegen de zin van de huurder de renovatie mag doorvoeren, maar dat hij wél om de zelfde reden de huurder uit de woning mag zetten. Dit zou in strijd zijn met het adagium: "Wie het mindere niet mag, mag het meerdere zeker niet."

Zolang de Hoge Raad niet uitdrukkelijk bepaald heeft, dat renovatie eigen gebruik is, ga ik ervan uit dat het nog niet zo is.

Het is niet duidelijk of louter sloop, zonder vervangende nieuwbouw eigen gebruik is.

"dringend"

De verhuurder zal moeten aantonen, dat hij het verhuurde dringend nodig heeft voor eigen gebruik. Dit criterium is subjektief en geeft daarmee direkt aan, dat niet in alle gevallen de huur beëindigd kan worden ten behoeve van sloop of renovatie.

De Hoge Raad heeft in een recent arrest enigszins aangegeven in welke richting wij deze dringendheid moeten zoeken. "Krotopruiming en nieuwbouw door de verhuurder, met het doel te voorkomen dat hij blijft of komt te verkeren in de situatie dat hij thans een aanzienlijk bedrag voor herstel zal moeten uitgeven en vervolgens wellicht tot in lengte van jaren gedwongen is een onroerend goed in stand te houden dat hem uitsluitend kosten (en andere zorgen) zal kunnen opleveren." (30)

de belangenafweging

De belangen en behoeften van beide partijen en van onderhuurders dienen naar billijkheid in aanmerking genomen te worden.

Ook deze zinssnede geeft aan, dat niet in alle gevallen de huur beëindigd kan worden ten behoeve van stadsvernieuwing, op grond van dringend eigen gebruik.

De jurisprudentie heeft voor de stadsvernieuwing nog geen criteria voor de belangenafweging vastgesteld.

passende woonruimte

De verhuurder dient te bewijzen, dat er voor de huurder vervangende, passende woonruimte beschikbaar is. Konkreet betekent dit, dat de verhuurder bij de rechter ~~de~~ huurder vervangende woonruimte moet aanbieden of moet aantonen, dat er anderszins woonruimte beschikbaar is. Niet voldoende is de stelling, dat de huurder in het verleden woonruimte had kunnen krijgen, die nu niet meer beschikbaar is. (31) "Passend" betekent: soortgelijk naar huurprijs, grote, staat van onderhoud en situering. (32)

Individuele huursubsidie is uitdrukkelijk uitgesloten als beoordelingsfaktor. (art. 1623 e lid 3 BW)

(On)mogelijkheid van bij voorraad uitvoerbaar verklaring bij huurbeëindiging

Voor de huurder tegen wie een huurbeëindigingsprocedure wordt gevoerd is art. 1623c lid 1 BW van groot belang. Hierin wordt gesteld, dat de huurovereenkomst van kracht blijft, totdat de rechter onherroepelijk heeft beslist, dat de overeenkomst beëindigd wordt.

Als de huurder de procedure bij de kantonrechter verliest, dan kan hij in hoger beroep bij de rechtbank en daarna in cassatie bij de Hoge Raad. Indien de huurder hier ook daadwerkelijk gebruik van maakt dan is de beslissing pas onherroepelijk nadat de Hoge Raad de huurbeëindiging heeft gesanktionerd. Zodoende kan een verhuurder niet tegen de wil van de huurder op korte termijn een ontruiming afdwingen

Terwijl deze wetsbepaling toch overduidelijk is, heeft de Hoge Raad toch een keer beslist, dat de huurder er wél voortijdig uitgezet

kan worden. Dit gebeurt door middel van een "bij voorraad uitvoerbaar verklaring" ex art. 429p lid 1 Rv, door de kantonrechter of door de rechtbank.

Kortweg gezegd, was de Hoge Raad van mening dat de huurder, die alleen in hoger beroep gaat om tijd te rekken, niet beschermd behoort te worden door art. 1623c lid 1 BW. (33)

Naar mijn mening is dit een zeer twijfelachtige uitspraak.

Ten eerste is er sprake van strijdigheid met de wet. Art. 429p lid 1 Rv is de algemene regel, art. 1623c lid 1 BW vormt hierop de uitzondering. Eén der grondregels van ons rechtsstelsel is het adagium: "Lex specialis derogat legi generali."

Ten tweede vind ik het niet aanvaardbaar, dat een rechter de redenen om in hoger beroep te gaan van een rechtssubjekt gaat beoordelen. Het recht van appèl en de integriteit van de appellant worden hiermee in diskrediet gebracht

4.3. Huurbeëindiging ter uitvoering van een geldend bestemmingsplan

De tekst van art. 1623e lid 1 sub 5:

"Indien de verhuurder een krachtens een geldend bestemmingsplan op het verhuurde liggende bestemming wil verwezelijken."

Deze bepaling valt in drie juridisch relevante elementen uiteen.

"geldend bestemmingsplan"

Het bestemmingsplan moet geldend zijn. Dit betekent, dat het plan de volledige procedure tot en met de Kroon doorlopen moet hebben. Het is niet mogelijk om de huur te beëindigen op basis van een ontwerp-bestemmingsplan of op basis van een art. 19 procedure.

de wil van de verhuurder

De wil van de verhuurder om zijn eigendom aan te passen aan de vigerende bestemming is voldoende om de huurovereenkomst te doen beëindigen. Er vindt geen belangenafweging plaats tussen verhuurder en huurder, omdat alle belangen al in de bestemmingsplan-procedure afgewogen zijn.

de bestemming

Indien in een bestemmingsplan de expliciete keuze voor sloop/nieuwbouw of voor verbetering wordt gemaakt, dan zijn deze keuzes, naar mijn mening "bestemmingen" in de zin van deze ontruimingsgrond. De huur kan dan ten behoeve van de stadsvernieuwing beëindigd worden. Alhoewel de gemeente Amsterdam regelmatig huurovereenkomsten in de stadsvernieuwing op basis van deze grond beëindigd, is er nog geen jurisprudentie over verschenen. Het is zodoende niet te beoordelen, waar de grenzen van het begrip "bestemming" liggen.

Kritiek op deze ontruimingsgrond

Integenstelling tot huurbeëindiging op basis van dringend eigen gebruik, is bij deze ontruimingsgrond geen plicht tot het aanbieden van vervangende passende woonruimte.

Het is weliswaar moeilijk voorstelbaar, dat in de stadsvernieuwing huurders ontruimd worden, zonder dat ze vervangende woonruimte krijgen aangeboden, maar het risico blijft aanwezig.

De ontwerp-wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing biedt wel de garantie dat huurders vervangende woonruimte krijgen. (Zie hoofdstuk 5)

4.4. De huurbeëindigingsprocedures in de Oosterbuurt

De eerste mondelinge behandeling van de ontruimingsverzoeken

Op 7 februari 1983 werd het verzoek van de gemeente Utrecht, als zijnde verhuurster, aan de kantonrechter om 20 huurovereenkomsten in de Oosterbuurt te beëindigen, door de kantonrechter in een mondelinge zitting behandeld. De gemeente beriep zich op dringend eigen gebruik. De gemeente verzocht de kantonrechter de datum te bepalen waarop de huurovereenkomsten zouden eindigen en ze verzocht tevens dat de betreffende beschikkingen bij voorraad uitvoerbaar verklaard zouden worden.

Ter zitting verzocht de gemeente de kantonrechter, naast de algemene kant van de zaak ook direkt de individuele belangenafweging voor alle gevallen af te handelen. De gemeente was van mening, dat alle

gevallen gelijk waren en dat dientengevolge de belangenafweging tussen huurders en gemeente in één zitting afgehandeld konden worden.

De kantonrechter was het niet eens met de gemeente. Hij eiste voor elke huurder een aparte, niet-openbare, terechtzitting, waarin alle belangen tegen elkaar afgewogen konden worden.

Op zich was het vreemd dat de gemeente probeerde de individuele belangenafweging te ontduiken. Deze huurbeëindigingsgrond is van dwingend-rechtelijke aard. De kantonrechter is verplicht om voor elke huurder de belangen tegen de gemeentelijke belangen af te wegen.

De tussen-beschikking

De kantonrechter beschikte, dat in casu sprake was van dringend eigen gebruik van de verhuurder. (34)

Twé onderdelen van de motivering zijn van belang en naar mijn mening discutabel:

1. "Op zich zelf staat het de eigenaar-verhuurder vrij om te beslissen of hij een verhuurd huis wil verbouwen of dat hij het huis wil vervangen door een nieuw huis. Hij mag zelf beslissen hoe hij het huis rendabel kan exploiteren en hoe hij het beste kan voldoen aan de verplichtingen die de wet hem als verhuurder jegens de huurder oplegt, en aan andere verplichtingen die hij als eigenaar van een huis draagt. De kantonrechter is van oordeel dat hij zo'n beslissing slechts marginaal kan toetsen en wel in het kader van na te noemen belangenafweging. Hieraan doet niet af dat de verhuurder in casu een gemeentelijke overheid is."

De kantonrechter zegt hier, dat de verhuurder in principe mag doen en laten wat hij wil, met het verhuurde.

Dit staat naar mijn mening op gespannen voet met art. 1590 BW. In dit artikel staat, dat de verhuurder gedurende de huurtijd, de gedaante of de inrichting van het verhuurde goed niet mag veranderen.

De verhuurder mag dus juist in principe niet doen wat hij wil. Voor veranderingen aan het verhuurde heeft de verhuurder de toestemming van de huurder nodig. (De hele discussie omtrent de gedoogplicht van

de huurder bij renovatie, draait om dit artikel)

Naar mijn mening is deze motivering juridisch niet korrekt.

2. "Nu aannemelijk is dat de verhuurster werkelijk van plan is het huis te slopen, is tevens aannemelijk dat zij het huis dringend nodig heeft voor eigen gebruik. Zij kan het huis immers pas sloop als de huur beëindigd is en het pand ontruimd is."

Hier maakt de kantonrechter het zich wel erg gemakkelijk. Hij gaat er vanuit dat slopen altijd eigen gebruik is en dat de dringendheid alleen hoeft te blijken uit het feit dat de verhuurster aannemelijk maakt, dat ze ook daadwerkelijk tot sloop zal overgaan.

Naar mijn mening heeft de kantonrechter de twee vragen waar het om gaat in deze motivering onbeantwoord gelaten.

Hij had ten eerste moeten beoordelen of de sloop in casu eigen gebruik was. Hiervoor had hij bijvoorbeeld kunnen verwijzen naar de nieuwbouwplannen van de gemeente.

Ten tweede had hij moeten beoordelen of het eigen gebruik in casu dringend was. Hiervoor zou hij aansluiting hebben kunnen zoeken bij de staat van onderhoud van het gehuurde en de hoge kosten, die herst met zich mee zouden brengen. (Zie paragraaf 4.2.)

De individuele behandeling en de eind-beschikkingen

Op 28 april 1983 behandelde de kantonrechter in de reeks besloten zittingen de individuele belangenafwegingen en de aanbiedingen van vervangende woonruimte van de huurbeëindigingsverzoeken.

Bij beschikkingen van 27 mei 1983 wees de kantonrechter:

10 verzoeken tot huurbeëindiging af,

2 ,, ,, ,, toe

en bij 8 verzoeken werd de beslissing aangehouden tot er nader onderzoek verricht was naar de passendheid van de aangeboden vervangende woonruimte.

1. De twee toewijzingen

De kantonrechter gaat in de beschikkingen nauwelijks in op de belang

afweging. Slechts de volgende zin doet denken aan de belangenafweging: "Gerequesteerde behoort ook niet tot een categorie, die zo met de buurt vergroeid is, dat het enkele feit dat hij zou moeten verhuizen op zichzelf een ernstig beletsel is om de huurovereenkomst te beëindigen". De kantonrechter vervolgt met de stelling dat het hier gaat om de vraag of in ieder geval passende woonruimte aanwezig is. Naar mijn mening heeft de kantonrechter met deze motivering een te summiere toepassing gegeven aan de vereiste belangenafweging.

Tot slot verklaarde de kantonrechter de beschikking niet bij voorraad uitvoerbaar. Hij motiveerde dit als volgt: "De kantonrechter acht in ieder geval geen termen aanwezig om deze beslissing bij voorraad uitvoerbaar te verklaren, gelet op de onzekerheid of de verzoekster haar plannen zal doorzetten, nu niet in alle gevallen de huurovereenkomsten worden beëindigd".

Naar mijn mening is deze motivering aanvechtbaar. Het gaat niet om de plannen van de gemeente, maar het gaat om de zaak ten principale. Bij voorraad uitvoerbaar verklaring is in strijd met art. 1623c lid 1 BW (Zie paragraaf 4.2.).

Ik vind het gevaarlijk, dat de kantonrechter de ruimte openlaat om in de toekomst bij huurbeëindigingen wel bij voorraad uitvoerbaar verklaringen te verlenen.

2. De acht aanhoudingen

In acht gevallen wenste de kantonrechter nader onderzoek te doen naar de passendheid van de vervangende woonruimte. Bij twee huurders (een echtpaar) blijkt uit geen enkele zinssnede, dat er een belangenafweging heeft plaats gevonden. Het betrof nota bene oudere mensen, die al 35 jaar in het huis woonden. Zij dreven in de woning een winkelkje in tweede-hands radio's en t.v.'s. De kantonrechter wenste slechts nader onderzoek naar de passendheid van de vervangende woonruimte.

Bij de zes overige huurders werd op summiere wijze naar een belangenafweging verwezen.

3. De tien afwijzingen.

In tien gevallen werd het verzoek afgewezen en werd de huurovereen-

komst voor onbepaalde tijd verlengd.

Van één van de tien gevallen zal ik de belangrijkste motiveringen integraal overnemen:

"4. Uit het onderzoek ter terechtzitting is het volgende gebleken:

Gerequesteerde is 53 jaar. Zij woont vanaf 1956 in de onderhavige woning, een vier-kamer woning met een huur van f122,20 per maand. Zij heeft een inkomen van circa f1.340,- per maand. Zij werkt twee dagen per week. Haar burens passen, wanneer dat nodig is op haar hond. Na het overlijden van haar man is zij lange tijd bang geweest om alleen te zijn. Nu is die angst overwonnen, maar het is mogelijk dat die angst terugkomt als zij moet verhuizen. Zij heeft meubelen die in het onderhavige huis goed passen, maar die voor een ander huis waarschijnlijk te groot zijn. Zij is erg aan het huis en de buurt gehecht.

5. De verzoekster heeft als vervangende woonruimte aangeboden een 3-kamerwoning voor f250,- per maand.

6. Als gerequesteerde dit aanbod aanvaardt dan zal zij een veelvoud moeten betalen van het bedrag dat nu als huur geldt, voor iets, waar zij minder prijs op stelt. In de gegeven omstandigheden is dit een te groot offer en alleen daarom kan de aangeboden woning niet als passend worden aangemerkt, zodat het verzoek moet worden afgewezen."

De overige negen gevallen zijn juridisch van gelijke strekking, maar natuurlijk per persoon verschillend naar inkomen, huurhoogte en overige omstandigheden.

De overweging 4 en de zinsswede in overweging 6: "In de gegeven omstandigheden is dit een te groot offer", duiden mijns insziens op een belangenafweging. Toch vervolgt de kantonrechter niet in deze richting, maar hij oordeelt dat de aangeboden vervangende woonruimte niet passend is.

Hiermee wordt naar mijn mening de juridische waarde van deze beschikkingen aanzienlijk gedevalueerd.

Eigen mening over de beschikkingen

Naar mijn mening heeft de kantonrechter met deze beslissingen "de

kool en de geit willen sparen".

Enerzijds wenste hij niet om in de toekomst het stadsvernieuwingsproces te frustreren. Hij heeft niet de indruk willen wekken, dat dringend eigen gebruik niet in de stadsvernieuwing gebruikt mag worden om een onwillige huurder uit de woning te krijgen.

Anderszijds was de Oosterbuurt een speciaal geval. Ik denk dat de kantonrechter het niet over zijn hart heeft kunnen verkrijgen om de oudere bewoners, die al decennia hun huizen huurden en die al jaren voor het behoud van hun buurt streden te ontruimen.

Naar mijn mening zijn deze beschikkingen een compromis.

De gemeente kreeg het juridische gelijk, terwijl de huurders de procedures wonnen.

In de toekomst kan in andere gevallen waarschijnlijk wél met deze huuropzeggingsgrond in de stadsvernieuwing ontruimd worden, maar de Oosterbuurt blijft behouden.

Ik vind deze vondst niet bijzonder fraai, het zou beter geweest zijn, indien de kantonrechter een principiëlere beslissing had genomen, maar dit komt in de volgende paragraaf bij de beantwoording van de probleemstellingen aan de orde.

4.5. Beantwoording probleemstellingen 2.a. en 2.b.

2.a. Kunnen huurders uit hun huizen gezet worden om sloop en vervolgens nieuwbouw in een stadsvernieuwingsgebied door te voeren?

Het antwoord is: ja.

Er zijn twee huuropzeggingsgronden in het BW, die hiervoor gebruikt kunnen worden.

Te weten:

Ter uitvoering van een geldend bestemmingsplan (zie paragraaf 4.3 (art. 1623e lid 1 sub 5)

Dringend eigen gebruik van de verhuurder (zie paragraaf 4.2.) (art. 1623e lid 1 sub 3)

2.b. Is het aanvaardbaar dat de bovengenoemde huurbeëindigingsgronden in de stadsvernieuwing gebruikt worden om over te kunnen gaan tot sloop/nieuwbouw?

✓ Ten aanzien van de grond: ter uitvoering van een geldend bestemmingsplan:

De totstandkoming van het bestemmingsplan is met veel waarborger omkleed. De beroepsprocedure totaan de Kroon biedt belanghebbenden, zoals huurders, uitgebreide rechtsbescherming.

Indien er voor een stadsvernieuwingsgebied een bestemmingsplan totstand gekomen is, waarin de expliciete keuze gemaakt is voor de vervanging van een aantal huurwoningen door nieuwbouw, dan vind ik het aanvaardbaar dat de huur beëindigd kan worden.

Er zou rechtsongelijkheid bestaan in de situatie, dat een eigenaar wel onteigend kan worden op basis van een geldend bestemmingsplan terwijl een huurder niet de huur opgezegd zou kunnen worden.

Hierbij wil ik één kanttekening maken.

Deze huurbeëindigingsgrond biedt niet het recht op vervangende woonruimte aan de huurder. Het zou zeer onrechtvaardig zijn, indien de huurder die op basis van deze grond ontruimd wordt, niet dezelfde rechten krijgt als de huurder die ontruimd wordt op grond van dringend eigen gebruik.

Om weer de vergelijking met onteigening te maken:

Degene die onteigend wordt, krijgt een redelijke schadevergoeding. Passende vervangende woonruimte is naar mijn mening goed te vergelijken met schadevergoeding.

✓ Ten aanzien van de grond: dringend eigen gebruik van de verhuurd

Het is naar mijn mening in bepaalde situaties aanvaardbaar, dat dringend eigen gebruik in de stadsvernieuwing als huurbeëindigingsgrond gebruikt wordt. Er dient aan een aantal voorwaarden te zijn voldaan:

1. De verhuurder moet de grond, die vrij komt na sloop ook daadwerkelijk gebruiken voor nieuwbouw. De verhuurder behoort dit bij de kantonrechter aan te tonen.
2. Er dient een dringende reden voor de sloop van de huurwoning te bestaan. Dit kan naar mijn mening alleen het geval zijn

indien de woning naar redelijke maatstaven niet meer opgeknapt kan worden.

3. Het dient slechts één of enkele huurders te betreffen. Indien het een grotere groep huurders betreft, die niet akkoord gaat met de huurbeëindiging, dan is het niet aanvaardbaar dat op basis van dringend eigen gebruik ontruimd wordt.

Deze ontruimingsgrond is overigens in een dergelijke situatie niet geschikt, omdat elke huurder een individuele belangenafweging toekomt. De verhuurder kan op deze wijze een aantal procedures winnen en enkele andere procedures verliezen. (Zie de beschikkingen voor de Oosterbuurt, paragraaf 4.4.)

4. Oudere, buurtgebonden huurders met lage inkomens en lage woonlasten, behoren niet met deze grond ontruimd te worden.

Buurtgebondenheid en huurhoogte spelen een rol in de belangenafweging, zodat het onzeker is of de verhuurder de procedure wel kan winnen. In deze situatie is het niet alleen niet aanvaardbaar dat deze grond gebruikt, maar is deze grond tevens ongeschik

- × 5. Er dient voor zo passend mogelijke, vervangende woonruimte gezorgd te worden.

HOOFDSTUK 5: VERANDERINGEN IN DEZE MATERIE DOOR WIJZIGING VAN DE WET OP DE RUIMTELIJKE ORDENING EN DOOR INVOERING VAN DE WET OP DE STADS- EN DORPSVERNIEUWING

5.1. Inleiding

Na jarenlange vertraging is nu spoedig de wijziging van de WRO en de invoering van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing (WSV) te verwachten. De regering is van zins om beide zaken per 1 januari 1985 te realiseren.

Vooruitlopende hierop wil ik kort bespreken welke wijzigingen in deze materie te verwachten zijn, nadat de WRO gewijzigd is en nadat de WSV ingevoerd is.

In paragraaf 5.2. zal ik de wijziging van art. 19 WRO bespreken.

In paragraaf 5.3. zal ik de mogelijkheid bespreken van het gebruik van art. 19 WRO in de stadsvernieuwing na invoering van de WSV.

In paragraaf 5.4. zal ik de mogelijkheid tot huurbeëindiging op grond van een stadsvernieuwingsplan bespreken.

5.2. De wijziging van art. 19 WRO

Art. 19 krijgt een lid 2 en lid 3 toegevoegd.

In lid 2 staat, dat de gemeenteraad beslist omtrent een verzoek tot vrijstelling, indien binnen één maand tenminste één vijfde van haar leden, die wens te kennen geeft.

In lid 3 staat, dat bij a.m.v.b. voorschriften vastgesteld worden voor de verlening van vrijstelling op grond van art. 19.

Op deze wijze tracht de wetgever het gebruik van art. 19 meer aan banden te leggen. De praktijk zal moeten uitwijzen of dit doel ook bereikt wordt.

5.3. Kan art. 19 in de stadsvernieuwing gebruikt worden na invoerin van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing?

Hierover kan ik kort zijn. In art. 30 lid 1 van de WSV wordt hoofdstuk IV van de WRO van overeenkomstige toepassing verklaard. Hoofd-

stuk IV WRO regelt de gemeentelijke planologische maatregelen, die allemaal in de stadsvernieuwing gebruikt mogen worden. Eén van de gemeentelijke planologische maatregelen is art. 19, die zodoende na invoering van de WSV gebruikt mag blijven worden in de stadsvernieuwing.

5.4. Huurbeëindiging op grond van een stadsvernieuwingsplan.

Het stadsvernieuwingsplan wordt in art. 30 lid 1 WSV gelijkgesteld met een bestemmingsplan. Een geldend stadsvernieuwingsplan kan zodoende de basis vormen voor huurbeëindiging, ter uitvoering van een geldend bestemmingsplan.

Art. 32 WSV verplicht het gemeente-bestuur een uitvoeringsschema bij het stadsvernieuwingsplan vast te stellen. Art. 32 lid 1 sub g verplicht het gemeente-bestuur in het uitvoeringsschema vast te stellen op welke wijze bewoners die, tengevolge van de stadsvernieuwing, niet terug kunnen keren in hun oorspronkelijke woonruimte, van vervangende huisvesting worden voorzien.

Op deze wijze wordt de onrechtvaardigheid in de huurbeëindigingsgrond ter uitvoering van een geldend bestemmingsplan (zie paragraaf 4.3.) verholpen.

NOTEN

1. Wolfgang Beck, Democratie in de Wijken, Van Gennep Amsterdam 1978, blz. 180
2. KB 22-9 1971, nr. 22, Bouwrecht 1972, blz. 182
3. Gedrukte Verzameling gemeente Utrecht 1975, Nr. 654 O.W./S.O., nr. 112, 14 april 1975: Oostelijke Invalsweg
4. Knelpuntennota: Interimrapport m.b.t. woningverbetering Oosterbuurt/Utrecht, n.v. Bouwfonds Nederlandse Gemeenten, afdeling stadsvernieuwing, samengesteld door W.J. van Gorkum en ir. E.M. Haas, Hoevelaken, mei 1977, de inleiding
5. Knelpuntennota, paragraaf 3.2.3.
6. Naar een vernieuwde Oosterbuurt: Rapportage van het onderzoek naar de verbeterbaarheid van de woningen in de Oosterbuurt/Utrecht, n.v. Bouwfonds stadsvernieuwing en bijzondere huisvesting i.o., samengesteld door ir. E.M. Haas, Hoevelaken, april 1978, paragraaf 1.1.
7. Coördinatiegroep Oudwijk, d.d. 22-10 1979, advies aan B & W van Utrecht
8. Gedrukte Verzameling gemeente Utrecht 1980, Nr. 1868 VH, nr. 70 Aan de Gemeenteraad van Utrecht, 6e herziening Aanwijzing Stads vernieuwingsgebieden i.v.m. onderzoeksresultaten Oosterbuurt
9. Notulen Vergadering Gemeenteraad Utrecht 1980, 11e vergadering 13 maart, avond
10. Stadsgids Utrecht, Suurland's Vademecum B.V., Eindhoven, 1984
11. Zie bijlage 2
12. KB 22-9 1971, nr. 22, Bouwrecht 1972, blz. 182
13. Beschikking van B & W van Utrecht, 8-10 1982, nr. 359 VH
14. Beschikking van B & W van Utrecht, 12-1 1983, kenmerk 1520, 153 1537a Bz
15. B.C, Bröcking en H.J.A.M. van Geest, Anticiperen en ruimtelijk beleid, Rechts Reeks, Tjeenk Willink, Zwolle 1982, blz. 5
16. Bröcking en van Geest, blz. 22
17. Bröcking en van Geest, blz. 104
18. R. Crince Le Roy, Onrecht in de ruimtelijke ordening, inaugerel rede Utrecht, Kluwer-Deventer 1972, blz. 13
19. Bröcking en van Geest, blz. 80
20. Bröcking en van Geest, blz. 17 en 18
21. KB 25-4 1979, nr. 84, Bouwrecht 1978, blz. 569

22. Bröcking en van Geest, blz. 125
23. KB 26-3 1975, Stb. 164
24. Afdeling Rechtspraak van de Raad van State, 12-8 1977, Bouwrecht 1978, blz. 46
25. I. Teynant: "Je weet wat je hebt, maar niet wat je krijgt", Buurtgebondenheid en verhuizen, onderzoek in opdracht van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, Amsterdam, 1979
26. Advies van de Raad van State, Regelen ter bevordering van de stads en dorpsvernieuwing (wet op de stads- en dorpsvernieuwing, 13924, Den Haag, 26-8 1980, blz. 9
27. Advies van de Raad van State, Regelen ter bevordering van de stads- en dorpsvernieuwing, 13924, blz. 10
28. HR 8-1 1982, NJ 1982, nr. 445
29. HR 30-1 1975, NJ 1975, nr. 334 en HR 1-6 1983, NJ 1984, nr. 49
30. HR 1-6 1983, NJ 1984, nr. 49
31. D. Hartkamp, E. Ruesink en B. Tomlow, Recht voor de huurder, 2e gewijzigde druk, De Mandarijn/Gorinchem, 1981, blz 50
32. Hartkamp, Ruesink en Tomlow, Recht voor de huurder, blz. 50
33. HR 8-1 1982, NJ 1982, nr. 445
34. Ktg. Utrecht, 11-3 1983, Repnr. 3779/82



Lied voor de bewoners/sters van de Oosterbuurt,
speciaal geschreven voor Mevrouw Pol.

Ik heb haar verhalen gelezen die zij verteld heeft voor het
Kantongerecht, Gedeputeerde Staten en de Raad van State.
Leve de Oosterbuurt!

De melodie is van Louis Davids: "De Kleine Man."

W20

de Oosterbuurt

DE OOSTERBUURT.

De Oosterbuurt daar wonen wij nu meer dan 30 jaar:

lief en leed achter elk deurtje.

De meubels die zijn aangepast , een tikkie nostalgie ,

ik ken er elk hoekje , elk geurtje.

Ik ken hier elk geluid , het is mijn derde huid ,

en dáárom willen wij onze woning ook niet uit!

Refrein:

Ons huisje dat blijft staan , ons woninkie blijft staan ,
De Oosterbuurt , die straatjes tegen de Oosterspoorbaan aan.
De politieke handel krijgt De Oosterbuurt niet klein!
Slopen of groot onderhoud ... ? Dat laatste zal het zijn!

De Gemeente is 'n tuinman van een hele slechte soort ,

want ze willen oude bomen gaan verpoten.

De wortels worden uitgerukt , de planten drogen uit ,

de ziel die wordt gewoon eruit gestoten.

"Eruit!" , wordt er gezegd , "De huizen zijn te slecht ...

of U komt in een tehuis voor daklozen terecht."

De Gemeente deed in 20 jaar geen enkel onderhoud.

En nú is 't te duur ... dat zul je snappen ...

Ze goochelen met cijfers waar je duizelig van wordt ,

en in Wijk C daar lukt 't wél om op te knappen!

Het wonen is goedkoop , dus: sloop , waar dient 't voor?

Ze drukken uit gezichtsverlies hun plannen toch erdoor ...

Het wonen is te duur , ons inkomen is laag ,

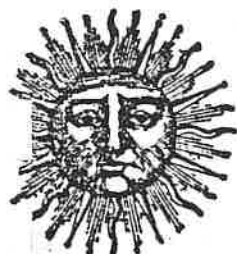
en nieuwbouw dat kunnen wij niet rukken.

De huursubsidies kelderen , de gasprijs vliegt omhoog ,

Den Haag zit maar steeds aan ons te plukken:

De jeugd geen R.W.W. , de W.A.O. bergaf ...

Kost wat kost nieuwbouw , dat is voor ons het graf!



Servaes Custers.

LITERATUURLIJST

1. Beck, W, Democratie in de wijken, Van Gennep Amsterdam 1978
2. Bröcking, B.C. en van Geest, H.J.A.M., Anticiperen en ruimtelijk beleid, Rechts Reeks, Tjeenk Willink, Zwolle 1982
3. Crince Le Roy, R., Onrecht in de ruimtelijke ordening, inaugerale rede Utrecht, Kluwer-Deventer 1972
4. Crince Le Roy, R., Ruimtelijke Ordening I en II, losbladige bundel, Kluwer, Deventer
5. Hartkamp, D., Ruesink, H., en Tomlow, B., Recht voor de huurder, 2e gewijzigde druk, De Mandarijn/Gorinchem
6. Koeman, N.S.J., Bestemmingsplan en privaatrecht, tweede geheel herziene druk, Kluwer-Deventer 1979
7. Teynant, I., "Je weet wat je hebt, maar niet wat je krijgt", Buurtgebondenheid en verhuizen, onderzoek in opdracht van de Centrale Directie van de Volkshuisvesting, Amsterdam 1979
8. Zundert, J.W. van, Het bestemmingsplan, derde herziene druk, Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn/Brussel 1980

