

Vervallenverklaring van het Vervreemdingsbesluit niet-landbouwgronden, wijziging van de Ontheingingswet, van de Wederopbouwwet en van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden

VOORLOPIG VERSLAG

No. 4

De Bijzondere Commissie, in welker handen het onderhavige ontwerp van wet is gesteld, heeft de eer daaromtrent als volgt te rapporteren:

Algemeen

Inleiding. De commissie deelde de mening van de Regering, dat de prijsbeheersing van bouwgronden op de huidige basis — de op 9 Mei 1940 gebruikelijke en redelijke prijs — geen blijvend karakter kan hebben.

Sommige leden meenden evenwel te moeten ontkennen, dat een verandering van systeem dermate urgent zou zijn, dat daarmee nog niet een korte tijd zou kunnen worden gewacht, ten einde deze te doen samenvallen met de herziening van de Woningwet en de Ontheingingswet, waarvan de voorbereiding — naar zij veronderstelden — binnen niet al te lange tijd voltooid kan zijn.

De thans voorgestelde maatregelen vertonen nl. een nauwe samenhang met de regelingen op het gebied van de volkshuisvesting en van de ruimtelijke ordening. Die samenhang werd reeds door de beide Staatscommissies, die in 1940 en 1950 over de herziening van de Woningwet rapporteerden¹⁾, onderkend.

In de Ontheingingswet ligt voor een deel de economische grondslag van de ruimtelijke ontwikkeling van ons land. Van de bedragen, waartegen ontheingend kan en mag worden, hangen de keuze van het terrein, woonpeil en woonwijze, het peil van verzorging van de nieuwe wijken, de voortgang van de industrialisatie, het peil van de mogelijkheden tot ontspanning, mede af. Zonder een doelmatige en rechtvaardige ontheingingsregeling kan de tenuitvoerlegging van de beste en meest noodzakelijke bestemmingsplannen dan ook in feite worden verhinderd of althans op onduldbare wijze worden vertraagd.

Anderzijds kan over een uitbreiding van de ontheingingsmogelijkheden en over een wellicht doelmatiger procedure in het belang van de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening eerst een definitief oordeel worden geveld, indien bekend is wat een bestemmingsplan kan inhouden en met welke waarborgen de totstandkoming daarvan is omkleed.

Daarom behoren deze beide vraagstukken, aldus de hier aan het woord zijnde leden, terzelfdertijd in onderling verband te worden behandeld en beslist.

De samenhang, zo vervolgden deze leden, is nog aanmerkelijk nauwer, wanneer, gelijk thans het geval is, aan de uitbreidingsplannen en wederopbouwplannen — straks dus te vervangen door de nieuwe ruimtekundige maatregelen, waarvan inhoud en wijze van totstandkoming nog niet bekend zijn — een betekenis voor het economisch verkeer wordt toegekend, die zij tevoren nooit hebben gehad. Van de bij zulk een plan aan landbouwgrond gegeven niet-agrarische bestemming komt nl. af te hangen of de prijs van die grond vrij zal zijn dan wel beheerst op de voet van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden. Bij de vraag of dan het uitbreidingsplan niet gevaar loopt dienstbaar te worden gemaakt aan andere dan planologische

¹⁾ *Verslag van de Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk besluit van 16 Februari 1938, no. 25 (Staatscommissie-Frederiks) en Verslag van de Staatscommissie voor de herziening van de Woningwet (Staatscommissie-Van den Bergh).*

motieven, moeten allerlei factoren in ogenschouw worden genomen, die pas bij de behandeling van de Ruimtetwet in het juiste daglicht kunnen komen. Daarbij zijn o.m. de volgende vragen van belang: Hoe wordt het toezicht op de vastgestelde bestemmingsplannen geregeld? Welke bestemmingen worden mogelijk? Op welke wijze kan men tegen de nadelige gevolgen van bestemmingsbepalingen bezwaar maken? Hoe worden wijzigingen in de bij een plan vastgestelde bestemmingen aangebracht? Wordt een bestemmingsplan voor alle gemeenten verplicht? Komen de nu aan het uitbreidings- en wederopbouwplan toegedachte functies straks ook toe aan in een streekplan opgenomen bestemmingen? Van het antwoord op deze en andere vragen hangt af, welke straks de betekenis wordt van het bestemmingsplan voor de handhaving of de opheffing van de prijsbeheersing.

Reeds om deze, door de hier aan het woord zijnde leden bij de behandeling van de voorstellen tot wijziging van de Onteigeningswet nader te ontwikkelen redenen achten zij het moeilijk te verstaan, dat de Regering de behandeling van dit ontwerp niet doet aansluiten bij de behandeling van voorstellen in zake de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening, waarvan de indiening op handen is. Zij zouden daarom gaarne zien, dat de Regering alsnog bereid zou zijn de betreffende wetsontwerpen als één geheel te behandelen, en de redenen vernemen, waarom thans dit ontwerp afzonderlijk is ingediend.

Eveneens had het deze en andere leden zeer bevreemd, dat in deze uiterst moeilijke materie, waaraan reeds sedert 1952 ten Departemente „met voortvarendheid is gewerkt“ (Memorie van Antwoord betreffende het wetsontwerp tot wijziging van het Vervreemdingsbesluit Onroerende Zaken, zittingsjaar 1952—1953, 2854, no. 5) en waarbij een grote praktische ervaring voor een juist oordeel onmisbaar is, geen adviezen zijn ingewonnen bij de meest betrokken en deskundige organisaties.

Hierbij dacht men, behalve aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, alsmede de organisaties, werkzaam op het gebied van de volkshuisvesting, voorts o.a. aan het Landbouwschap, aan de Grondkamers en aan de Centrale Grondkamer, in verband met de ingrijpende technische wijziging van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden, en aan de Voorlopige Raad van de Volkshuisvesting. Men achtte het wenselijk, dat alsnog adviezen worden ingewonnen.

Enige leden merkten op, dat zij zich zeer wel zouden hebben kunnen voorstellen, dat aan de S.E.R. om advies verzocht zou zijn, hetgeen evenmin is geschied.

Verscheidene leden spraken vorengaand betoog op allerlei punten tegen. Zij betwisten met name, dat wijziging in de prijsbeheersing van bouwgronden noodzakelijkerwijs zou moeten wachten op een volledige ontwikkeling van de wederopbouw- en uitbreidingsplannen. De bedragen, welke voor de grond betaald worden, vormen geen beletsel, wanneer juist is de opvatting van de Regering, dat geen betekende prijsstijging te wachten is. In ieder geval is de onteigening altoos toch een voldoende rem tegen te hoge prijzen. Voorts achten deze leden het inwinnen van adviezen van allerlei instanties overbodig, omdat aangenomen mag worden, dat de Regering voldoende op de hoogte is en b.v. de Vereniging van Nederlandse Gemeenten stellig haar gevoelen aan de Staten-Generaal ongevraagd ter kennis zal brengen. Wat de S.E.R. betreft, deze leden achten dit lichaam op het onderhavige terrein zeker niet in bijzondere mate deskundig.

Opheffing prijsbeheersing niet-landbouwgronden. De overwegingen van de Regering, waarom niet kan worden overgeschakeld op een prijsbeheersing, uitgaande van een andere dan de huidige waardebeoordeling, konden de leden, bij de aanvang van dit verslag aan het woord, slechts zeer ten dele onderschrijven. Zij achten het vanzelfsprekend, dat tegen elke oplossing bezwaren zijn in te brengen; het gaat er echter om, een systeem te kiezen, dat minder bezwaarlijk is dan dat, waarbij de prijsvorming geheel wordt vrijgelaten. Aanvaarding van de gebruikswaarde als rechtvaardige vergoeding voor bouwgrond zou daartoe naar hun inzicht de beste mogelijkheid

bieden. De bezwaren, welke de Regering hiertegen aanvoert, komen goeddeels te vervallen of worden van een geheel andere orde, indien daarbij het systeem van een indirecte prijsbeheersing wordt gekozen door de agrarische gebruikswaarde slechts als basis te aanvaarden voor de onteigeningsvergoeding. Daar dan de prijs bij particuliere transacties vrij is, wordt ook tegemoetgekomen aan de bezwaren van hen, die afkeuren, dat bij aankoop voor lucratieve doeleinden als fabrieksbouw de koper het voordeel van de goedkopere grond geniet, daargelaten of dit inderdaad zo ongerechtvaardigd ware.

Overigens heeft de Overheid het in de hand, na onteigening het voordeel van de redelijke waardebeoordeling op rechtvaardige wijze te verwerken in de prijsbepaling van de voor verschillende doeleinden uit te geven gronden. De hier aan het woord zijnde leden achten het uitgangspunt van de door de Staatscommissie-Van den Bergh voorgestelde regeling dan ook juist. Die regeling verdiende huns inziens daarom te meer aandacht, omdat zij de vrucht is van jarenlange diepgaande studie door deskundigen van onderscheidene richtingen en belangengroepen, en door de Staatscommissie eenstemmig is aanvaard. Deze leden hadden ook de indruk, dat een overgangsregeling, als door de Staatscommissie voorgesteld, zo al noodzakelijk, thans eenvoudiger te verwezenlijken zou zijn. Immers zeer veel grond, welke in 1940 een meerwaarde als bouwgrond bezat, is thans hetzij bebouwd, hetzij in handen van de gemeenten, zodat men heden ten dage en in de toekomst hoofdzakelijk te maken zal hebben met tot bouwgrond bestemde terreinen, welke in 1940 agrarische waarde hadden. Kan thans een nieuwe schatting gegeven worden, zo werd gevraagd, hoeveel grond, welke in 1940 bouwterrein was, thans nog onbebouwd en niet in handen van een gemeente is?

Het had bij deze leden dan ook grote verwondering gewekt, dat in de toelichting bij dit ontwerp aan het voorstel van de Staatscommissie nauwelijks enige aandacht is geschonken en dat de Regering heeft gemeend dit van de hand te kunnen wijzen met een argumentatie, welke hun niet alleen zeer summier en weinig duidelijk voorkwam, maar waarvan zij de juistheid bovendien reeds zeer twijfelachtig achtten, gezien het feit, dat daarbij wordt uitgegaan van de stelling, dat de grondprijzen in het verleden geen beslissende druk op het huurpeil hebben uitgeoefend, welke opvatting ingaat tegen hetgeen sinds tientallen jaren algemeen in de kringen van de volkshuisvestingsdeskundigen wordt aanvaard.

Deze leden meenden dan ook voorshands de juistheid van die stelling, althans de daaraan door de Regering gehechte betekenis, te moeten betwisten. Zij waren van mening, dat in het verleden de meerwaarde of speculatiewaarde van de grondprijzen onnodig hoge woninghuren heeft veroorzaakt. Indien het voorkomt, dat bij de arbeiderswoning de meerwaarde van de grond boven de gebruikswaarde een 5% van de huur uitmaakt, achten zij dit, gezien het grote belang en de moeizame strijd om de stichtingskosten zo laag mogelijk te houden, een zeer belangrijke factor. Uitgaande van de stelling, welke door vrijwel alle deskundigen en in alle rapporten wordt verdedigd — zij verwezen in dit verband naar prof. dr. G. Th. J. Delfgaauw's *Prijsvorming en prijsbeheersing van ruwe bouwgrond*¹⁾, in 1946 gepubliceerd, en naar de daar geciteerde literatuur —, dat er noch ethisch, noch economisch een recht op deze meerwaarde bestaat, handhaafden de leden, hier aan het woord, hun opinie, dat het in het algemeen belang gerechtvaardigd en gewenst is deze meerwaarde te voorkomen. Hierbij dachten zij aan de invloed niet alleen op de huren, maar ook op de grondkosten voor stedenbouwkundige maatregelen, waarop zij reeds eerder (vierde alinea der inleiding) wezen.

Het thans voorgedragen systeem doet de ongemotiveerdheid van een aanspraak op meerwaarde, aldus vervolgd deze leden, nog duidelijker in het licht treden. Immers, deze aanspraak ontstaat dan blijkens artikel V, sub B, van dit ontwerp alleen door de bestemming, welke de Overheid aan de grond geeft bij uitbreidings- of wederopbouwplan. Op de meerwaarde,

¹⁾ Publicatie Nr. LI van het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedenbouw.

welke reeds is ontstaan doordat de grond in de periferie van het te bebouwen areaal komt, bestaat tot het moment van de daadwerkelijke bestemming geen aanspraak. Evenmin bestaat een recht op meerwaarde, op grond van andere factoren dan de bestemming door de Overheid (en de aanwezigheid van delfstoffen).

Voor zover de Regering — de principiële zijde in het midden latende — beoogt te betogen, dat de meerwaarde in het heden en in de toekomst een dusdanig klein percentage van de totale bouwkosten vormt of zal uitmaken, dat het praktisch belang in verband met de druk op de huren te verwaarlozen zou zijn, konden de hier aan het woord zijnde leden dit alleen tot op zekere hoogte voor het heden erkennen. Wat de toekomst betreft, zou dit slechts dan het geval zijn, indien de huidige verhouding tussen meerwaarde en bouwkosten gehandhaafd zou blijven of nog gunstiger zou worden.

Dit echter meenden zij vooralsnog te moeten ontkennen, met name omdat zij door de argumentatie van de Regering ter zake niet overtuigd waren en van de regeling der vergoeding bij onteigening, welke de Regering in dit ontwerp voorstelt, niet een dergelijk effect verwachtten.

In dit verband wijst de Regering op de geleidelijke daling van de prijs van de ruwe bouwgrond. Vooreerst merkten deze leden op, dat de Memorie van Toelichting te dezer zake niet spreekt van de *bouwrijpe* grond. Waren zij wel ingelicht, dan is hierbij in het algemeen wel degelijk sprake van een prijsstijging in verhouding tot de prijs van 1940. Wanneer nu b.v. in den Haag dergelijke complexen verkocht zijn — met legale frustratie der prijsbeheersing — voor f 65 per m², terwijl vóór 1940 betere gedeelten van deze complexen f 40 opbrachten, dan is dit niet enkel verklaarbaar door de stijging der kosten voor bouwrijp maken, maar is dit een aanwijzing van sterk opgetrokken prijzen, en voor het ontstaan van een belangrijke meerwaarde, indien de prijsbeheersing niet werkt.

Wat de prijzen van *ruwe bouwgrond* betreft, deze leden achtten het mogelijk, dat deze vóór de oorlog dalende waren, doch de stelling van de Regering, dat dit te verklaren is door de invloed van de gemeentelijke exploitatieverordeningen, waaruit dan ook voor de toekomst de conclusie ware te trekken, dat deswege de waarde geleidelijk zal dalen tot de gebruikswaarde, achtten deze leden onbewezen en in hoge mate onwaarschijnlijk.

De stelling, welke de Regering ter adstructie van de voorgaande stelling aanvoert, dat de prijs van de ruwe bouwgrond de rentabiliteit van de woningbouw volgt, kan naar het oordeel dezer leden daartoe allermindst dienen, omdat zowel de kosten van de grond als die van het bouwrijp maken en van de bouw factoren zijn, waarop de huurprijs wordt afgestemd, of, anders gezegd, omdat de verkoopprijs van de bouwrijpe grond normaal wordt gevormd door de gebruikswaarde plus de mogelijk te realiseren meerwaarde te verhogen met de kosten van het bouwrijp maken. Komen de stichtingskosten der nieuwe woningen hoger te liggen, dan sluit het huurpeil der oude woningen zich daarbij geleidelijk aan. De meerwaarde van de grond boven de gebruikswaarde vormt bij de grondprijs de winst, welke de grondeigenaar dank zij zijn monopoliepositie kan bedingen. De hoogte van deze winst wordt bepaald door de betekenis van dat monopolie en door de vraag naar nieuwe woningen. Het is mogelijk, dat de invoering van een exploitatieverordening tijdelijk mede ten laste komt van de grondprijs, doch het huurpeil zal zich geleidelijk aan deze meerdere kosten aanpassen. Want weliswaar is, ook naar de mening van deze leden, de huur aan een bepaalde limiet gebonden, doch er bestaat te dien aanzien een ruime marge, welke nog kan worden vergroot door het drukken van het woningpeil. Deze marge blijkt o.a. uit het feit, dat, getuige het rapport-Plate¹⁾, bij vergelijking van het huurpeil in 1934 met dat in 1923, de huur in Amsterdam circa 10 % méér van het arbeidsloon uitmaakte.

Het verschijnsel van daling van de grondkosten vóór de oorlog zagen deze leden derhalve voornamelijk als een conjunc-

tuurverschijnsel, dus deels veroorzaakt door daling van de gebruikswaarde van de grond (de pachten zijn tussen de beide wereldoorlogen tot de helft en meer gedaald) en deels doordat men de meerwaarde moest inperken om de grond nog te kunnen verkopen voor de bouw van woningen, welke, gezien de conjunctuur, minder afzetmogelijkheid hadden (de bouwactiviteit in 1936 bedroeg 36 % van die in 1930).

Evenmin als deze leden de kosten voor het bouwrijp maken vóór de oorlog als de eigenlijke oorzaak voor de prijsdaling van de grond konden zien, vermochten zij zulks ten aanzien van de daling van de grondprijs na de oorlog te doen. Bovendien meenden zij, dat in het algemeen geen prijsdaling heeft plaats gehad. Het is zelfs zo, dat prijzenbureaux (b.v. in Limburg) zich genoopt zagen hogere prijzen tot 25 % boven het peil van 1940 toe te staan, hetgeen achteraf officieel werd gesanctioneerd. Wanneer toen de ruwe grond incidenteel in prijs beneden de maximumwaarde daalde, was dit huns inziens primair het gevolg van het feit, dat men deze wenste te liquideren, óf omdat men een foutieve speculatie had gemaakt en de waarde in 1940 dus al te laag was, óf omdat deze door het bevrozen op de vooroorlogse prijs een slechte belegging was zonder perspectief. De mening van de Regering werd verder te minder aannemelijk geoordeeld, omdat de subsidieregeling het in beginsel mogelijk maakt om en de gestegen kosten van bouwrijp maken en de vooroorlogse grondprijs (inclusief de meerwaarde) te bekostigen.

Deze leden zouden het op prijs stellen, indien de Regering een staatje zou kunnen overleggen van de prijzen, welke b.v. in 1954 gemiddeld betaald zijn voor landbouwgronden, welke een niet-agrarische bestemming kregen, doch op 9 Mei 1940 nog geen bouwterreinwaarde bezaten, omdat zij nog niet in een uitbreidingsplan waren opgenomen. Herinnerd werd aan de berekening, vóór de oorlog voor Amsterdam gegeven in de toelichting op het Uitbreidingsplan Bosch en Lommer. Hierbij ware een specificatie naar gemeenten van verschillende grootten wenselijk.

Ook na de opheffing van de prijsbeheersing van bouwgrond zullen, aldus de hier aan het woord zijnde leden, de kosten voor bouwrijp maken geen invloed uitoefenen op de grondprijs, zolang er nog een grote vraag naar nieuwe woningen bestaat. Alleen zolang bij de gesubsidieerde woningbouw huurprijsbeheersing plaats heeft, kan daardoor een stijging van de grondprijs worden afgeremd. Beslissend ten deze zal echter zijn, welke betekenis aan deze huurprijsbeheersing bij de waardebepaling van de grond bij onteigening zal worden toegekend. Het was echter de stellige overtuiging van deze leden, dat deze daarbij geen overwegende invloed zal hebben, en wel om de volgende redenen.

Het is op zich zelf al abnormaal, dat bij een vrije prijsvorming alleen de prijs van de — zeer schaarse — bouwgrond zich niet zou aanpassen aan de waardedaling van de gulden; zelfs de oude woningen vertonen ondanks de huurprijsbeheersing een sterke stijging. De hantering van artikel 40a zal geschieden door rechters en deskundigen, die volledig begrip hebben voor de opvatting, dat het niet meer dan normaal is, dat de grondprijs overeenkomstig de vooroorlogse verhoudingen wordt aangepast aan de huidige koopkracht van het geld. Daar de wet geen voorschriften geeft, op welke wijze bij toepassing van artikel 40a de grondwaarde (de baten) dient te worden bepaald, kan de vooroorlogse factor meerwaarde, gewaardeerd op de huidige geldswaarde, volledig in de grondprijs worden verdisconteerd. Het was deze leden niet ontgaan, dat ook het Landbouwschap in een schrijven aan de commissie te kennen heeft gegeven, de opvatting van de Regering, dat de grondprijs als een restpost moet worden beschouwd, onjuist te achten, doch aan dit punt overigens voorbijgaat, omdat men in dezen vertrouwt op de deskundigen, die immers vrij zijn in hun taxatiemethoden.

De verwachting van de Regering, dat berekening van een hoge meerwaarde niet zal geschieden, omdat men thans nauwelijks rendabel zou kunnen bouwen, hetgeen de aanpassing van de grondprijs en het maken van winst (meerwaarde) op de grond zou verhinderen, kwam de leden, hier aan het woord,

¹⁾ Richtlijnen van een nieuwe woningpolitiek; publicatie nr. L van het Nederlands Instituut van Volkshuisvesting en Stedebouw.

slecht gefundeerd voor. In de vrije en de halfvrije sector bestaat vrije huurprijsvorming; daar wordt de normale rentabiliteit heden ten dage het meest benaderd. Ook bij premiebouw staan de verkoopprijzen voor eigen bewoning enigermate los van de huurvaststelling. Voor al deze woningen kunnen zeer hoge prijzen worden bedongen. Men zou, zo betoogden deze leden, bij de waardebeoordeling bij onteigening zeer wel de rentabiliteit van bedoelde woningen als maatstaf kunnen aannemen. Dit geldt te meer, omdat de huurbeheersing bij de gesubsidieerde bouw een abnormale rentabiliteit geeft, welke slechts korte tijd zal gelden, terwijl de huurverhogingen, met name bij de premiebouw, telkens de rentabiliteit vergroten, waarbij de ontvangen premie zelf geheel of ten dele een extrawinst kan worden.

Verder zou de redenering kunnen worden opgezet, dat de grondprijs met de meerwaarde, zoals deze na 1940 gebruikelijk was, berekend volgens de huidige geldswaarde, evenals de gestegen kosten van het bouwrijp maken en de gestegen bouwkosten in de huurprijs tot uitdrukking behoren te komen, voor zover verhoging der subsidies dit niet voorkomt. De positie van de woningmarkt stelt in de naaste toekomst de limiet van de nog berekenbare huurprijzen zeer hoog; deze wordt nauwelijks beïnvloed door het loonpeil, dat zich in de huidige maatschappij juist eerder aan het huurpeil zal aanpassen dan omgekeerd.

Ook indien de waardebeoordeling bij onteigening, zoals gebruikelijk, zal geschieden door vergelijking met soortgelijke percelen, zullen, naar de stellige mening van deze leden, de grondprijzen, mogelijk zelfs in snel tempo, gaan stijgen tot een zelfde hoogte als bij de vorige methode.

Zij deelden met name niet de mening van de Regering, dat de grondpolitiek der gemeenten deze stijging zal voorkomen. Vooreerst achten zij het twijfelachtig of de gemeenten haar huidige monopoliepositie blijven behouden. De te verwachten prijsstijging maakt de grondhandel en de speculatie, evenals voorheen, weer aantrekkelijker. Daar komt bij, dat de meeste grotere gemeenten nog een aanzienlijk grondtekort hebben. Er ontbreken vaak nog die percelen, waardoor aaneengesloten exploitabele complexen worden gevormd. De gemeenten verkeren daarom in een dwangpositie. Wegens de tijdsduur, de onzekerheid omtrent de waardering en de zeer hoge kosten zullen zij ongetwijfeld veelal de voorkeur geven aan het betalen van een hogere grondprijs boven onteigening. Tevens zijn de gronden welke de gemeente verkoopt, door de omslag van allerlei kosten (waarvan het de vraag is of de rechter deze alle onder de lasten, bedoeld in artikel 40a, zal begrijpen) en door het feit, dat sterk rekening wordt gehouden met de aard der bouwbestemming, soms bijzonder duur. Deze leden achten het dan ook waarschijnlijk, dat, wanneer deze dure aan- en verkopen als vergelijkingsobjecten gaan dienen, de grondwaarde bij onteigening zich in sterk stijgende lijn zal bewegen.

De leden, hier aan het woord, veronderstelden, dat al deze redenen niet slechts hen zelf, doch evenzeer de Regering prijsstijgingen doen vrezen, getuige het schrijven van de Minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting aan de Voorzitter van de Kamer, waarin een mogelijke verkopersstaking ten gevolge van de publicatie van dit wetsontwerp wordt voorzien. Het ontging hun evenwel waarom de toestand een andere zou worden, wanneer het ontwerp eenmaal wet zal zijn. In dit verband wezen deze leden ook op het gevoelen van het Landbouwschap blijkens deszelfs meergenoemd schrijven aan de commissie. Daarin wordt gesteld, dat vanaf het tijdstip van goedkeuring van het uitbreidingsplan grond, welke krachtens dat plan een niet-landbouwkundige bestemming krijgt, plotseling b.v. een twee- of drievoudige waarde kan opbrengen. Voorts acht het Landbouwschap het niet aan twijfel onderhevig, dat bouwgronds speculanten in de periferie van de grote steden gronden tegen betaling met zwart geld zullen opkopen, om deze naderhand, na goedkeuring van het plan, met winst van de hand te doen; waaraan wordt toegevoegd, dat dergelijke praktijken reeds thans signaleerd zijn.

Het is voorts verre van denkbeeldig, dat de prijzen van de bouwgronden op hun beurt weer een sterke zuiging zullen uitoefenen op die van de landbouwgronden. Reeds thans tracht

men de prijsbeheersing van laatstgenoemde gronden met alle middelen te doorbreken. In de toelichting op de wijziging van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden (artikel V, sub N) wordt zelfs het woord „exorbitant” gebezigd. Deze leden zouden het op prijs stellen hieromtrent het oordeel van de Minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening te vernemen.

Tenslotte waren deze leden van mening, dat er geen goede reden is om in Nederland een andere prijsontwikkeling te verwachten dan in andere landen. In Zwitserland, dat ten deze met Nederland zeer wel te vergelijken is, zijn de grondprijzen aanzienlijk opgelopen, vaak tot meer dan het tienvoudige der vooroorlogse prijzen. Mogelijk kan de Regering hieromtrent officiële cijfers verstrekken? In Engeland bestaat ondanks een perfectionistisch systeem voor prijsbeheersing in de vrije handel nog vaak een meerwaarde. In Duitsland heeft de regering in 1953 het plan gehad de prijsbeheersing voor bouwgrond op te heffen. Het gevolg is daar echter geweest, dat ten gevolge van een interpellatie in de Bondsdag op 11 Juni 1953 het „Baulandbeschaffungsgesetz” is aangenomen, waardoor in beginsel geen verwachtingswaarde na 17 October 1936 in aanmerking mag worden genomen.

Kan de Regering mededelen, waarom zij van mening is, dat, anders dan in het buitenland, hier geen aanzienlijke stijging der prijzen behoeft te worden verwacht en hier het voorkomen van meerwaarde niet gewenst zou zijn?

Aangezien naar het gevoelen van de nog steeds aan het woord zijnde leden alles er op wijst, dat door de opheffing van de prijsbeheersing een ernstige stijging der grondprijzen zal ontstaan, achten zij het weinig begrijpelijk, hoe de indiening van het onderhavige ontwerp te verenigen is met de behoefte van het Kabinet aan rust in lonen en prijzen en met het streven van de Minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting naar vermindering van de afstand tussen oude en nieuwe huren. Om huurstijging van de nieuwbouw te voorkomen, zal bij stijging van de grondprijzen aan verhoging van de subsidies niet zijn te ontkomen, terwijl de subsidiëring toch zeker niet ten doel heeft een hogere grondprijs, d.w.z. een hogere meerwaarde aan grondeigenaren en speculanten, te betalen?

Van andere zijde werd tegen dit laatste aangevoerd, dat een eventuele stijging van de prijs van landbouwgronden met 100 % in de meeste gevallen op een prijsstijging van 30 cent per m² neerkomt, hetgeen tot een huurverhoging van 15 cent zou leiden. De hier aan het woord zijnde leden kantten zich veeleer tegen het feit, dat kapitaalcrachtige industrieën zich ten koste van de grondeigenaar voor een habbekrats grond voor fabrieksbouw verwerven.

Gevraagd werd, of men over enige gegevens beschikt omtrent het deel van de na de oorlog (o.a. door de gemeenten) aangekochte grond, hetwelk uit handen van speculanten is verkregen, in verhouding tot het deel, dat verworven is door koop van grondeigenaren, die niet als zodanig zijn aan te merken.

De leden, hiervóór aan het woord, konden het hierboven aangevoerde bezwaar niet tot het hunne maken. Vooreerst blijven in de regeling, welke door de Staatscommissie-Van den Bergh is voorgesteld, de koopprijzen vrij. Door beheersing van de onteigeningsprijs wordt echter speculatie voorkomen. Zij achten het ontoelaatbaar, dat een uit de aard der zaak schaars goed als grond tot object van speculatie wordt gemaakt; de prijs voor deze speculatie — arbeidsloos inkomen bij uitnemendheid — zou bovendien, ten gevolge van de subsidiëring van de woningbouw en ten gevolge van de gemeentelijke aankopen en onteigeningen voor stedbouwkundige doeleinden, ten laste van de belastingbetaler komen.

Van weer andere zijde werd ontkend, dat aanneming van het onderhavige wetsontwerp onvermijdelijkerwijs tot stijging van de prijzen van de landbouwgronden zou stimuleren. Het gaat in wezen, zo merkten deze leden op, toch slechts om een gering areaal rond de kernen.

De meerderheid der commissie zag met belangstelling het antwoord van de Regering op de hierboven gestelde bedenkingen en vragen tegemoet. Zij kon echter niet inzien om welke reden, indien de prijzen van alle andere goederen sedert 1940 gestegen zijn, juist de niet-landbouwgrond daarbuiten gehouden zou moeten worden.

Sommige leden achtten het economisch zeer wel verantwoord, dat grond, welke in het algemeen acceptabel, al was het naar haar mening nog de vraag, of de Regering er in is geslaagd voor de afgrenzing van de prijsbeheersing van landbouwgronden een bevredigende regeling te treffen. Van de niet-agrarische factoren, welke tot een hogere dan de agrarische waarde kunnen leiden, is slechts een tweetal uitverkorenen om vrijlating van de prijsvorming te gedogen: de bouwterreinwaarde — en deze slechts gedeeltelijk — alsmede de aanwezigheid van oppervlaktedelfstoffen. Nog afgezien van de verwickelingen, die de factor oppervlaktedelfstoffen op het eerste gezicht met zich brengt, waarop de hier aan het woord zijnde leden bij de bespreking van artikel V, sub B nader terugkwamen, vroeg men zich af, of hierbij wel rekening is gehouden met de omstandigheid, dat zich in het rijk geschakeerde leven voorts nog andere factoren voordoen, welke tot een meerwaarde kunnen leiden. In dit verband werden genoemd: bijzondere geschiktheid voor opslagterrein, zonder dat de grond juist voor dit doeleinde wordt aangekocht; geschiktheid voor baggerberging, voor Rotterdam van groot belang; sportterreinen en ander recreatiegebied; fabrieksterrein buiten een uitbreidingsplan; woningbouw of industrievestiging ten plattelande; benzinetankstations; transformatorhuizen.

Aanvankelijk achtte de meerderheid der commissie dit deel van de voorstellen in het algemeen acceptabel, al was het naar haar mening nog de vraag, of de Regering er in is geslaagd voor de afgrenzing van de prijsbeheersing van landbouwgronden een bevredigende regeling te treffen. Van de niet-agrarische factoren, welke tot een hogere dan de agrarische waarde kunnen leiden, is slechts een tweetal uitverkorenen om vrijlating van de prijsvorming te gedogen: de bouwterreinwaarde — en deze slechts gedeeltelijk — alsmede de aanwezigheid van oppervlaktedelfstoffen. Nog afgezien van de verwickelingen, die de factor oppervlaktedelfstoffen op het eerste gezicht met zich brengt, waarop de hier aan het woord zijnde leden bij de bespreking van artikel V, sub B nader terugkwamen, vroeg men zich af, of hierbij wel rekening is gehouden met de omstandigheid, dat zich in het rijk geschakeerde leven voorts nog andere factoren voordoen, welke tot een meerwaarde kunnen leiden. In dit verband werden genoemd: bijzondere geschiktheid voor opslagterrein, zonder dat de grond juist voor dit doeleinde wordt aangekocht; geschiktheid voor baggerberging, voor Rotterdam van groot belang; sportterreinen en ander recreatiegebied; fabrieksterrein buiten een uitbreidingsplan; woningbouw of industrievestiging ten plattelande; benzinetankstations; transformatorhuizen.

De thans vigerende regeling van artikel 8 der Wet op de vervreemding van landbouwgronden laat een honorering voor dergelijke factoren, met materiële goedkeuring van het Prijzenbureau, toe, voor zover het Vervreemdingsbesluit niet-landbouwgronden daaraan niet in de weg staat.

De hier aan het woord zijnde leden vestigden er voorts de aandacht op, dat de in het onderhavige ontwerp voorgestelde regeling reeds bestaande en door de huidige wetgeving toegekende aanspraken op vergoeding van niet-agrarische meerwaarde aantast. Het thans geldende Vervreemdingsbesluit niet-landbouwgronden, j^o het huidige artikel 8 van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden bindt immers de bouwterreinwaarde niet aan opnemings in een geldig bestemmingsplan. Met name geldt dit bezwaar, indien men uitgaat van de opvatting, dat het Vervreemdingsbesluit alleen het prijspeil van 1940 fixeert en niet de in dat jaar aanwezige waarde in concreto van een bepaald stuk grond bevest.

Deze leden schonken vervolgens aandacht aan het hierboven reeds gereleveerde punt, dat grond, welke een niet-landbouwkundige bestemming krijgt, op het tijdstip van goedkeuring van het uitbreidingsplan van de ene dag op de andere zeer aanzienlijk in waarde kan stijgen. Deze leden achtten het moeilijk voor betwisting vatbaar, dat dit systeem, ofschoon aantrekkelijk vanwege zijn eenvoud, met de economische realiteit strijdt. Zou deze wijze van overgang van de categorie van landbouwgrond in die van bouwterrein wel passen in de — op zich zelf door de hier aan het woord zijnde leden niet aanbevolen — oplossing van de Staatscommissie-Van den Bergh, welke voorstelde bij onteigening niet meer te vergoeden dan de (agrarische) gebruikswaarde, zij past allerminst in een stelsel van volledige vrijlating van de prijsvorming van bouwterreinen, getemperd door de artikelen 40a en 40b van de Onteigeningswet. Immers gronden, gelegen rondom de stedelijke bebouwing, welke gedeeltelijk niet, gedeeltelijk wel in een plan in voorbereiding of in een vastgesteld, doch nog niet goedgekeurd plan

gelegen zijn, bezitten in het systeem van de Regering een zekere surpluswaarde, welke geleidelijk afneemt al naar de afstand tot de bestaande bebouwing toeneemt.

Op grond van een en ander opperden de hier aan het woord zijnde leden de suggestie het tweede lid van artikel 8 van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden zodanig te wijzigen, dat de Grondkamer zich van beoordeling der tegenprestatie onthoudt, indien haar van de aanwezigheid van één of meer factoren blijkt, welke tot een hogere waarde zou(-den) leiden dan die, welke uit de toepassing van het daaromtrent bij of krachtens het bepaalde in de artikelen 6 en 7 van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden zou gelden. Gaarne zagen zij het oordeel van de Regering over deze gedachte tegemoet. Zij achtten in wezen slechts één alternatief mogelijk: hetzij algehele prijsbeheersing, ook van de waarde van de grond, voor zover door niet-agrarische factoren beïnvloed, hetzij algehele vrijlating van deze waarde. Een gedeeltelijk vrijlaten en het bij de waardering buiten beschouwing laten van andere niet-agrarische factoren, welke de waarde van de grond mede bepalen, zou huns inziens leiden tot willekeur, onregelmatige praktijken en aantasting van verkregen rechten.

Sommigen der hier aan het woord zijnde leden merkten nog op, dat de soms zeer hoge prijs van bouwterrein veelal niet te wijten is aan de prijs, waartegen de oorspronkelijke eigenaar het perceel vervreemde, doch aan de doorverkopende instantie, welke meestal een gemeente is. Het gevolg van het opschroeven door de gemeenten zelf van het bouwrijp maken is, dat betrekkelijk kleine gemeenten voor bouwgrond uiterst hoge prijzen weten te bedingen.

Sommige andere leden, die als vele anderen uitdrukking gaven aan hun erkentelijkheid, dat de Regering deze materie eindelijk ter hand heeft willen nemen en die de thans op dit stuk geldende regeling praktisch volkomen onhanterbaar achtten, gaven toe, dat het niet uitgesloten ware, een nieuwe regeling als het ware op het huidige „systeem” te enten.

Vooralsnog bleken zij evenwel meer voor het voorstel van de Regering geporteerd te zijn, ofschoon ook zij het antwoord van de bewindslieden op de onderscheidene hierboven gestelde vragen, met name betreffende het waarschijnlijke prijsverloop na het wegvallen van de prijsbeheersing, met belangstelling tegemoet zagen.

Deze leden waren overigens bereid hier een proef te nemen; zij achtten de mogelijkheid, desgewenst de rem er weer op te zetten, allerminst ondenkbaar.

De leden, bij de aanvang van het verslag aan het woord, trokken deze mogelijkheid ernstig in twijfel.

De leden, hiervóór aan het woord, hadden nog gaarne gezien, dat de Regering de door dit ontwerp noodzakelijke technische wijziging van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden aangegrepen had om enige andere inmiddels door de jurisprudentie aan het licht gebrachte feiten dier wet te herstellen. Zij wezen in dit verband met name op artikel 9, sub 2^o en 3^o, en het aan de rechtspraak op dit punt gewijde artikel van prof. mr. Ph. A. N. Houwingh in *De Pacht* (jaargang 1955, blz. 77 e.v.), alsmede op het arrest van de Hoge Raad van 2 Maart 1955, gepubliceerd in de *Rechtspraak van de Week* van 12 Maart d.a.v. en gecommuniceerd door prof. dr. I. Samkalden in *Sociaal-Economische Wetgeving* (jaargang 1955, blz. 159 e.v.). Voorts dient in artikel 26, waar het beroepsrecht regeling vindt, nog een beroepsmogelijkheid geopend te worden voor de pachter, die wel zijn voorkeursrecht kan doen gelden, doch van oordeel is, dat de door de Grondkamer vastgestelde maximumprijs te hoog is. Tenslotte dient beroep mogelijk te zijn van de beslissing, bedoeld in artikel 18, derde lid.

Wijziging van de Onteigeningswet. De commissie kon zich in beginsel zeer wel verenigen met invoering van het z.g. omslagstelsel, en de inpassing daarvan in de algemene bepalingen van de Onteigeningswet, door vervanging van de huidige arti-

kelen 92 en 92a door de nieuw voorgestelde artikelen 40a en 40b.

De leden, bij de aanvang van dit verslag aan het woord, herinnerden er overigens aan, dat evengenoemde artikelen van de Ontheeningswet destijds begrijpelijkerwijs in het kader van een herziening van de Woningwet tot stand kwamen, gezien de zeer nauwe samenhang van een en ander. Hadden zij reeds bij de inleidende opmerkingen van dit verslag hun misnoegen geuit over het verbreken van deze samenhang door de aparte indiening van dit ontwerp, het hunnerzijds te dier plaatse betoogde vulden zij bij de meer in bijzonderheden dalende behandeling van de wijziging der Ontheeningswet aan, door er op te wijzen dat, ook al krijgen de nieuwe bepalingen een — op zich zelf toe te juichen — algemene strekking, men toch blijft verwijzen naar stedeboouwkundige rechtsmiddelen — uitbreidingsplan, bouwverbod, bijzondere rooilijn —, die straks in de nieuwe wet op de ruimtelijke ordening wellicht anders geregeld zullen worden.

Men kan de nieuwe voorschriften ook moeilijk beoordelen, zo meenden deze leden, als men niet weet in welke gevallen ontheening in het belang van de volkshuisvesting of van de ruimtelijke ordening mogelijk zal zijn, m.a.w. wat in de plaats zal komen van de opsomming van het huidige artikel 77 van de Ontheeningswet. Men kan zich b.v. geen helder beeld vormen van de uitwerking van het nieuwe artikel 40b van de Ontheeningswet, als men niet precies weet hoever men bij ontheening in verband met een rooilijn zal kunnen gaan (ontheening par zône of niet). Erkennende, dat men zich stellen kan op de grondslag van de thans geldende wetten, waren de hier aan het woord zijnde leden toch van gevoelen, dat de wetenschap, dat een veelomvattende verandering daarvan op handen is, een dergelijke beoordeling grotendeels van haar waarde berooft.

Zij vestigden er de aandacht op, dat niet duidelijk is, of dit ontwerp is bedoeld als een tussentijdse regeling, welke later door een meer uitvoerige en meer principieel georiënteerde zal worden vervangen, dan wel of de Regering met dit ontwerp wil volstaan. Indien dit laatste het geval is, zouden verschillende moeilijkheden rijzen, zoals b.v. onzekerheid over de ontheeningsgronden bij invoering van een nieuwe wetgeving, het verlies van de wederopbouwonteening en verschillende daarmede samenhangende voordelen (o.a. de vervroegde inbezitting) bij het vervallen van de Wederopbouwwet, en tenslotte het gemis van een speciale ontheeningsregeling voor de bebouwde kom. Deze leden wezen er met nadruk op, dat de gemeentebesturen de taak, welke hun thans allerwege wordt toegedacht op het gebied van krotopruiming en stedeboouwkundige vernieuwing van bebouwde kernen, alleen in uitvoering kunnen nemen, indien zij kunnen beschikken over de daartoe geschikte juridische middelen. Deze middelen zijn enerzijds de bevoegdheid om de noodzakelijke bestemmingen voor de bebouwde kernen te kunnen vastleggen, doch anderzijds de mogelijkheid om de voor sanering en vernieuwing nodige gronden en opstallen te kunnen verwerven voor een prijs, die de economische waarde van die goederen niet te boven gaat. Zij achtten het van belang te vernemen, wat de Regering zich voorstelt op dit punt te doen.

Dienden deze overwegingen ter nadere adstructie van de door deze leden in de inleiding van dit verslag uitgeoefende aandrang, de samenhang van een en ander niet uit het oog te verliezen, de in concreto vóórliggende ontwerp-artikelen gaven hun aanleiding te verzoeken, omstandig te worden ingelicht omtrent de juiste betekenis er van. Zij zouden dit bij voorkeur toegelicht zien met een normaal voorbeeld, hoe bij een ontheening van een complex voor een uitbreidingsplan naar de mening van de Regering berekening van de grondwaarde moet geschieden in verband met de baten en de lasten van het plan. Hier doen zich de volgende vragen voor:

1. Indien geen rekening mag worden gehouden met de aan het ontheingende juist bij dat plan gegeven bestemming, van welke bestemming moet dan wél bij de waardebepaling worden

uitgegaan, voordat daarover de omslag van lasten en baten plaats heeft? Wordt uitgegaan van verschillende waarden voor de onderscheidene percelen, en daarop een gelijk bedrag per m² als omslag in mindering gebracht?

2. Wat wordt precies onder de baten van het plan verstaan? Is dit de meerwaarde van de grond boven de agrarische gebruikswaarde, of de bijzondere baat als gevolg van de bestemming door het plan boven de vóórdien verwachte opbrengst? Welke garantie geeft de voorgestelde tekst, dat bij de vaststelling van de baten niet van een zeer hoge rentabiliteit wordt uitgegaan, en welke garantie is er bij een tegenovergestelde gang van zaken, dat de lasten niet zo hoog worden opgevoerd, dat de waarde van de grond daalt beneden de gebruikswaarde? Kan de Regering een opsomming geven van hetgeen zoal meer onder de baten van het plan kan worden begrepen dan de meerwaarde als gevolg van de bestemming van het plan?

3. Wat verstaat de Regering precies onder de lasten van het plan? Valt hieronder het *lucrum cessans*, b.v. het derven van de fictieve exploitatiewinst? Vallen hieronder alle vergoedingen, welke de gemeente moet uitkeren wegens bezwarende bestemmingen en wegens ontheeningen van bebouwd onroerend goed, de kosten van te verwachten ontheeningsprocedures, etc.? Wordt bij de lasten een onderscheid gemaakt tussen die, welke op een bepaald complex en die, welke op het gehele gemeentelijke grondgebied dienen te drukken, tussen die, welke uit algemene middelen dienen te worden betaald en die, welke ten laste dienen te komen van gemeentebedrijven, zoals de aanleg van leidingen? Hoe is het mogelijk hierbij tot objectieve criteria en maatstaven te komen?

4. Voor zover hierbij ter plaatse geldende regelen bestaan, zijn deze dan niet zeer verschillend van inhoud? Worden hiermede alleen exploitatieverordeningen bedoeld, of ook de omslag van lasten en baten, welke de betreffende gemeente zelf pleegt toe te passen bij de berekening van de verkoopprijs van de grond, en, zo ja, mag de rechter dan de juistheid van deze omslag beoordelen? Hoe valt, dat onder „plaatselijke regelingen”, ook volgens de Memorie van Toelichting, het „gebruikelijke” gemeentelijke beleid moet worden verstaan, te rijmen met de toelichting, welke de toenmalige Minister gaf bij de invoering van artikel 92a: dat het een afschuwelijk misverstand was, dat men zich op „regelen” beroept wat eigenlijk zou moeten zijn een zeker gemeentelijk beleid; waaruit dan juist de conclusie werd getrokken, dat reservering van gronden voor parken, speelterreinen e.d. zuiver een kwestie van bestuursinzicht is? Wanneer kan men voorts beginnen te spreken van „gebruikelijk” beleid? De omslag van te maken kosten voor een tunnel kan b.v. moeilijk tot een gebruikelijk beleid worden gerekend.

5. In artikel 40a wordt gesproken van het bestemmingsplan. Het was deze leden nog volkomen onduidelijk hoe men tot een splitsing van dit plan kan geraken. Het is misschien mogelijk, dat men bij toekomstige vaststellingen met dit artikel rekening zal gaan houden, maar dit is nu eenmaal met de bestaande uitbreidingsplannen niet het geval. De gemeenten hebben slechts één uitbreidingsplan (artikel 36, eerste lid, der Woningwet), de gehele uitbreiding van de gemeente omvattend. Dit plan wordt dan bij gedeelten herzien. Maar ook deze gedeeltelijke herzieningen blijven onderdeel van het gehele plan. Indien nu gronden moeten worden ontheingend in verband met het bestaande uitbreidingsplan, hoe kan men dan komen tot een objectieve en enigszins uniforme wijze van begroting voor de begrenzing van het gebied, waarvan de lasten en baten in aanmerking genomen moeten worden en hoe is een splitsing van het uitbreidingsplan te verdedigen op grond van de tekst van het voorgestelde artikel?

Voorshands waren deze leden alles bijeengenomen van mening, dat de regeling van de voorgestelde artikelen 40a en b dusdanig vaag is, dat onmogelijk is te voorzien op welke wijze deze kan en zal worden toegepast, en welke resultaten hiervan het gevolg zullen zijn. Bovendien leek het hun een onmogelijke taak voor rechters en deskundigen om op een enigszins objec-

tieve wijze tot een afgrenzing te komen van het in aanmerking te nemen deel van het plan, en tot een bepaling van de lasten en baten, welke in aanmerking zijn te nemen, alsmede tot een schatting van deze lasten en baten. Hierbij bestaan zulke ruime mogelijkheden, dat men tot zeer uiteenlopende bedragen kan geraken. Bovendien ontbreekt het de meeste rechters en deskundigen aan een zodanige speciale deskundigheid, dat op deze wijze een verantwoorde waardering tot stand kan komen. Het gevolg van een en ander zal waarschijnlijk zijn, dat de taxaties, zoals voorheen, zullen geschieden door vergelijking met andere objecten (en meestal de voor de eigenaar meest gunstige) en dat met deze uitkomst voor ogen een opstelling zal worden gemaakt volgens artikel 40a. Zagen deze leden het goed, dan zal het resultaat van de voorgestelde vergoedingsregeling op zijn best als volgt kunnen zijn.

Voortaan zal met alle bestemmingen voor openbaar nut rekening worden gehouden. Dientengevolge zullen de gemeenten goedkoper kunnen onteigenen, mits de grondprijs niet stijgt. Door de opheffing van de prijsbeheersing valt op dit prijsverloop echter geen pijn te trekken, terwijl de voorgestelde artikelen aan rechter noch deskundige enige aanwijzing verstrekken ten aanzien van het algemene prijspeil van de grond.

Nog merkten de hier aan het woord zijnde leden op, dat de ontworpen artikelen niet bruikbaar zullen zijn dan na nadere uitwerking, b.v. bij algemene maatregel van bestuur. Een zodanige nadere uitwerking zouden deze leden vooraf moeten bezien, ten einde bedoelde bruikbaarheid te kunnen beoordelen.

Andere leden opperden de suggestie, een adviescollege in te stellen, hetwelk voor de toepassing van de nieuwe artikelen richtlijnen zou ontwerpen.

De leden, hiervóór aan het woord, achtten het voorts opmerkelijk, dat thans een veel verdergaande omslag dan de door de Staatscommissie-Frederiks bepleite wordt nagestreefd, ook in die zin, dat bestemmingen voor andere doeleinden dan die van openbaar nut, dus b.v. tot arbeidswoningbouw, tot villabouw, enz., niet meetellen bij de waarde van het terrein, waarop ze betrekking hebben, doch door elkaar worden geslagen. Dit denkbeeld is alleen aanvaardbaar bij betrekkelijk kleine plannen of onderdelen van plannen, die een duidelijke eenheid van exploitatie vormen; de Memorie van Toelichting wijst hier ook op. Maar hoe moet deze bepaling worden toegepast bij onteigening op grond van een plan in hoofdzaak, b.v. voor een recreatiegebied, voor een begraafplaats, voor industrieterrein?

Andere leden vroegen aandacht voor het feit, dat, nu voor de waardebepaling bij onteigening het op de grond betrekking hebbende uitbreidingsplan van zeer grote betekenis wordt, o.m. de dichtheid van bebouwing (bebouwingscoëfficiënt) uiterst belangrijk wordt. Zo is voorgekomen, dat grond onteigend is op grond van een plan, waarin slechts éénsgzinswoningen gebouwd mochten worden, doch dat nadien gewijzigd is in bebouwing met meer woonlagen.

In dit verband wezen deze leden op het belang van artikel 40b, waaruit a contrario valt af te leiden, dat bij plannen, welke niet geheel, doch voor een belangrijk deel bestemmingen tot doeleinden van openbaar nut omvatten (sportterreinen, parken), met deze bestemmingen wel rekening gehouden moet worden. De gemeente heeft het in de hand door b.v. in een dergelijk plan één enkele woonwijk op te nemen en de grond overigens voor recreatie-doeleinden te bestemmen, de waarde van de grond sterk te drukken. Deze mogelijkheid is o.a. onder het oog gezien in *Schade en baat*, een in 1950 gepubliceerd rapport van een de Minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting stellig niet onbekende commissie, ingesteld door het Nederlandse Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw (blz. 82). Bedoelde commissie kwam tot de slotsom, dat het goedkeurend gezag de zoëven aangeduide consequenties van het uitbreidingsplan mede in zijn beoordeling zal moeten betrekken en, zo nodig, een gesplitste vaststelling in overweging zal moeten geven. De leden, hier aan het woord, informeerden of de Regering het toezicht van Gedeputeerde Staten c.q. de

Kroon een voldoende rem acht om een onjuist gemeentelijk beleid in dit opzicht te voorkomen.

Deze leden vonden het bezwaarlijk, onder de lasten van het plan ook de zogenaamde bedrijfsschade van de pachter en van eigenaar-gebruiker te begrijpen. Dit kan ernstige onbilligheden medebrengen. En hoe moet hierbij rekening worden gehouden met gronden, die in minnelijk overleg aan de gemeente zijn overgedragen? Hoe stelt de Regering zich dit in concreto voor?

Artikelen

Artikel III. Sommige leden merkten op, dat de vermelding in artikel 40a „in verband met een uitbreidingsplan” kan suggereren, dat het artikel alleen bij onteigening ter uitvoering van een uitbreidingsplan zou gelden, hetgeen zeker niet de bedoeling is. Ware het niet voorzichtiger, de aanhef ongeveer als volgt te doen luiden: „Bij de bepaling van de werkelijke waarde van het onteigende wordt niet gelet op de bestemming, aan het onteigende gegeven bij het daarvoor geldende uitbreidingsplan”?

Voorts achtten deze leden het wenselijk, duidelijker te doen uitkomen, dat het hier gaat om een *fictieve* verdeling van baten en lasten met het oog op de waardebepaling bij onteigening, in tegenstelling tot een *feitelijke* verdeling zoals deze plaats heeft bij toepassing van een exploitatie-verordening in het geval van particuliere exploitatie.

Nog was het deze leden opgevallen, dat de thans in het laatste lid van artikel 92 der Onteigeningswet vervatte bepaling omtrent aftrek van reeds uitgekeerde of verzekerde schadevergoeding in artikel 40a, anders dan in artikel 40b, niet is opgenomen. Dit zou er toe kunnen leiden, dat iemand, die eerst een tegemoetkoming heeft gekregen op grond van een zeer ongunstige bestemming, als het later tot onteigening komt, precies dezelfde vergoeding krijgt als ieder ander in hetzelfde plan, waardoor hij dus tenslotte beter af is.

Artikel 40b, aldus vervolgden de aan het woord zijnde leden, is van grote betekenis voor sanerings- en andere reconstructieplannen. Worden deze uitgevoerd op grond van een wederopbouwplan, dan is artikel 40a echter van toepassing en zal men dus tot een volledige omslag komen (artikel IV wetsontwerp juncto artikel 9, tweede lid, Wederopbouwwet). Dit schept een sterke ongelijkheid tussen de onteigening op grond van een wederopbouwplan en onteigening van goederen, die in gelijke omstandigheden verkeren op grond van een samenstel van rooilijnen en bouwverboden: in het ene geval volledige omslag van lasten en baten, in het andere geval waardering zonder rekening te houden met de stedenbouwkundige maatregel. Is dit de bedoeling? De consequentie van de bepaling van artikel 40b zou b.v. zijn, dat bij onteigening voor verbreding van een straat de volle bouwterreinwaarde wordt betaald, hoewel de eigenaren van aangrenzende percelen er mogelijk heel wat beter aan toe zijn als de straat verbreed is. In hetzelfde geval wordt, als er een wederopbouwplan van kracht is, alleen een algemeen gemiddelde betaald. Dit doet wel scherp gevoelen, dat de geldende Woningwet en Onteigeningswet voor de bestaande kern ontoereikend zijn.

Het gevaar van deze tijdelijke regeling, die binnenkort waarschijnlijk door het in werking treden van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening achterhaald wordt, is dat hier een kortstondige jurisprudentie zal ontstaan, die wellicht bepalend zal zijn voor latere jaren.

De beperking van artikel 40b tot uitbreidingsplannen, die geheel bestaan uit bestemmingen van openbaar nut, is zonderling. Om aan deze bepaling te ontkomen en onteigening met het voorschrift van artikel 40a mogelijk te maken, zal men nu naar een andere bestemming gaan zoeken. Het kwam deze leden voor, dat het zeer bijzondere uitbreidingsplan, waarvan in artikel 40b sprake is, rustig terzijde kan worden gelaten.

Van andere zijde werd eveneens betwijfeld, of artikel 40b gelukkig is geredigeerd en of het daarmee beoogde doel wel bereikt wordt; immers de formulering van dit artikel is geheel ontleend aan het oude artikel 92, dat deel uitmaakte van een

systeem hetwelk men nu juist wil verlaten. Intussen moet bedacht worden, dat het op de gemeentelijke exploitatievoorschriften berustende egalatiesysteem lang niet in alle gevallen van onteigening ter uitvoering van een uitbreidingsplan kan worden toegepast, hetzij omdat het uitbreidingsplan er zich niet toe leent (het kan immers uitsluitend of overwegend bestemmingen bevatten, die niet tot „exploitatie” leiden: park, plantsoen, openbaar water, weg, doch ook sportterrein of natuurreservaat), hetzij omdat de lasten onevenredig hoog zijn ten opzichte van de baten, zodat de waarde nihil of zelfs negatief zou worden. In dergelijke gevallen is het redelijk, dat de eigenaar in ieder geval de gebruikswaarde van zijn onroerend goed als schadeloosstelling ontvangt. Deze gebruikswaarde zal veelal overeenkomen met het feitelijk gebruik, dat van het goed ten tijde van de onteigening gemaakt wordt; op de grondslag van dit feitelijke gebruik (dit is een ruime term, waarbij rekening kan worden gehouden met de omstandigheid, dat een goed op een bepaald ogenblik niet op de meest economische of voor de hand liggende wijze wordt gebruikt) zal dan de schadeloosstelling moeten worden bepaald. In verband met deze overwegingen ware wellicht aan artikel 40a een tweede lid toe te voegen, houdende de bepaling dat, indien tengevolge van de structuur van het uitbreidingsplan een verdeling van lasten en baten achterwege moet blijven, of, indien de lasten onevenredig hoog zijn in vergelijking met de baten, in afwijking van het bepaalde in het eerste lid de werkelijke waarde wordt bepaald op de grondslag van het gebruik, dat van het onteigende werd gemaakt op de dag van de terinzagelegging, bedoeld in artikel 80 van de Onteigeningswet.

De naar het oordeel van deze leden voorshands te handhaven bepaling, dat met een bouwverbod of een bijzondere rooilijn bij de onteigening geen rekening wordt gehouden, zou geregeld kunnen worden in artikel 40b.

Artikel V. Enige leden zouden gaarne bij de Memorie van Antwoord een exemplaar van de nieuw voorgestelde tekst van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden overgelegd zien.

De vraag werd gesteld of er geen reden is om bos en woeste grond, waarvan de prijzen nu ook vrijgelaten worden, onder de Wet op de vervreemding van landbouwgronden te brengen, met name ten aanzien van de prijsvorming.

Artikel V, sub B. Het had de aandacht van verscheidene leden getrokken, dat de Regering in de Memorie van Toelichting (blz. 5, linkerkolom bovenaan) stelt, dat voor de vraag, of oppervlakte-delfstoffen de waarde van de grond mede zullen bepalen, „uiteraard” dient vast te staan, dat ter plaatse de winning van die delfstoffen redelijkerwijze eerlang kan worden verwacht.

Aangezien klei, zand of grint in vrijwel alle grond is aan te treffen, vroegen deze leden zich af, of het verstandig is, deze beperking, hoezeer zij ook uit de aard der zaak schijnt voort te vloeien, in de toelichting te laten blijven schuil gaan, in stede van haar in de wetstekst op te nemen.

Sommige der hier aan het woord zijnde leden vroegen, of de Regering het niet wenselijker acht te bevorderen, dat voor het mede bepalen van de waarde van het land als voorwaarde wordt gesteld, dat bedoeld terrein is opgenomen in een facet-streekplan aangaande een bepaalde delfstof. Hierdoor immers staat vast, dat delfstof ook inderdaad te gelegener tijd ontgonnen kan worden middels een door het provinciaal bestuur te verlenen vergunning. Waar het uitbreidings- en wederopbouwplannen betreft, wordt door de Regering (Memorie van Toelichting, blz. 4, rechterkolom, onder B, laatste alinea) deze voorwaarde van opneming in een zodanig plan ook gesteld. Is er geen facet-streekplan voor deze delfstof vastgesteld, dan zal er toch van een reël mede bepalen van de prijs door de aanwezigheid van deze stof geen sprake kunnen zijn, zoals wanneer bedoeld terrein b.v. reeds opgenomen is in een bebouwingsplan. In het laatste geval, wanneer er dus van een reële meerwaarde niet gesproken kan worden, ondanks de aanwezigheid van oppervlakte-delfstoffen, zouden

deze leden voor het bepalen van de prijs slechts rekening willen houden met het bestaande gebruik, gelijk voorgesteld door de Commissie-Van den Bergh (Memorie van Toelichting, blz. 2, rechterkolom, derde alinea), hoewel zij in andere gevallen met de bezwaren van de Regering tegen bedoelde regeling konden meegaan.

Van verschillende zijden vreesde men, dat, indien de Grondkamer de tegenprestatie buiten beschouwing zal moeten laten, indien de waarde van het land mede wordt bepaald door de aanwezigheid van oppervlakte-delfstoffen, het voorkeursrecht van de pachter al spoedig veel, zo niet alle, betekenis zal verliezen. Als iedereen een vrij bod kan doen heeft een mededeling aan de pachter, dat hij tegen de hoogst geboden tegenprestatie koper kan worden, weinig zin. Zodra de vaststelling van de hoogst toelaatbare tegenprestatie door een onafhankelijk lichaam vervalt, heeft het voorkeursrecht van de pachter elke waarde verloren. Van wie, zo vroegen deze leden, moet de pachter aan de weet komen door wie een bod is gedaan c.q. welke prestatie is geboden? Hoe in dit geval de pachter een waarborg te schenken, dat geen stroman is ingezet met het enkele doel hem, wiens gehele bestaan hiermede gemoeid is, te bewegen de door de eigenaar verlangde prijs te bieden?

Hoe zal het gaan, als slechts een deel van een stuk landbouwgrond oppervlakte-delfstoffen bevat?

Zal men kunnen optreden tegen een koper, die ten tijde van de transactie verklaart de exploitatie van de delfstoffen ter hand te willen nemen, doch zich daarna op het standpunt stelt, dat de tijd daartoe nog niet gekomen is of dat bepaalde bezwaren aan de exploitatie voorsnog in de weg staan? Zal zo'n koper de grond dan als landbouwgrond mogen blijven exploiteren, al dan niet als verpachter?

Voorts werd opgemerkt, dat de thans voorgestelde redactie van het tweede lid van artikel 8 tot misverstand aanleiding kan geven. Hieruit zou men n.l. kunnen afleiden, dat alleen reeds op verzoek van een der partijen de Grondkamer de tegenprestatie buiten beschouwing laat, indien gesteld wordt, dat de waarde van het land mede bepaald wordt door de aanwezigheid van oppervlakte-delfstoffen. Het leek duidelijkshalve gewenst, na „indien” in te voegen de woorden „naar het oordeel van de Grondkamer”.

Sommige leden vroegen of het niet veel juister zou zijn, dat de Grondkamer zelf objectieve criteria hanteert bij de beoordeling, of de waarde mede wordt bepaald door de aanwezigheid van oppervlakte-delfstoffen, in plaats van één der partijen.

Tenslotte vroeg men, of het begrip „landbouwkundige bestemming” hier ook niet zal dienen te omvatten agrarische (bedrijfs-) bebouwing, alsmede wegen, vaarten en tochten in een agrarische sfeer.

Artikel V, sub E. Vele leden duchtten moeilijkheden van de toepassing van deze bepaling, vooral in kleine gemeenten.

Naar aanleiding van een opmerking van andere zijde, dat de Grondkamer een en ander toch in de hand heeft, aangezien de verkrijger aannemelijk moet maken, dat hij het land voor andere dan landbouwkundige doeleinden zal gebruiken, betoogden de leden, hiervoor aan het woord, dat zij in elk geval de ingevolge het onderhavige artikel door burgemeester en wethouders af te geven verklaring vervangen zouden willen zien door een verklaring van Gedeputeerde Staten. Anders voorzagen zij enerzijds onverkwikkelijke dorpspolitiek, anderzijds een moeilijke positie voor de Grondkamers. Zoals de bepaling thans is ontworpen, is het allerminst ondenkbaar, dat zij leidt tot aandrang tot schadevergoeding en tot wijziging van uitbreidingsplannen. De gemeente is doorgaans de bij de koop-prijs meest belanghebbende.

Deze leden vroegen nog, of met een bestemmingsregeling in de zin van deze bepaling ook een streekplan is bedoeld? Zo ja, dan ware het huns inziens zeker zonderling, ook in dat geval de verklaring door burgemeester en wethouders en niet door Gedeputeerde Staten te doen afgeven.

Artikel V, sub F. Het nieuwe artikel 14 geeft geen antwoord op de vraag of het op alle aankopen door over-

heidslichamen betrekking heeft, zodat bij aankoop door overheidslichamen geen beroep op artikel 13 gedaan zou kunnen worden. Aangenomen mag worden, dat, voor zoveel artikel 13 een ruimer terrein bestrijkt dan artikel 14 (en voor die gedachte is plaats), het de bedoeling is, dat het nieuwe artikel 13 ook van toepassing zal zijn op aankopen door overheidslichamen. Twijfel zou worden uitgesloten, wanneer het nieuwe artikel 14 als volgt zou worden aangevuld: „... tenzij een der gevallen, bedoeld in artikel 8, eerste en tweede lid, of bedoeld in artikel 13 zich voordoet, enz.”.

Artikel V, sub I en J. Gevraagd werd, of in de tekst van deze artikelen artikel 13 niet over het hoofd is gezien.

Artikel V, sub M. Gevraagd werd, waarom in artikel 29a — anders dan in artikel 8 — gesproken wordt van een verklaring van of vanwege burgemeester en wethouders.

Sommige leden meenden, dat de goedkeuring van de hierbedoelde gemeentelijke verordeningen beter aan Gedeputeerde Staten zou kunnen worden toevertrouwd, die dichter bij de plaatselijke situatie staan dan de Kroon, en in het algemeen het goedkeuringsrecht hebben op gemeentelijke stedenbouwkundige maatregelen, waarmee de inhoud van de hierbedoelde verordeningen nauw verband houdt.

Artikelen VII en VIII. Verscheidene leden hadden bezwaar tegen de hier voorgestelde bepaling van overgangsrecht. Zij zagen deze gaarne aldus gewijzigd, dat de rechter ten aanzien van de schadeloosstelling beslist volgens het recht, zoals dit luidt op de dag van het uitspreken van het vonnis.

Aldus vastgesteld 12 Juli 1955.

C. VAN DEN HEUVEL
DROESEN
VAN DER WEIJDEN
ANDRIESEN
VAN DIS
TEN HAGEN
DEN HARTOG
VONDELING
VAN DER FELTZ
BOMMER
GORTZAK.