

*Vaststelling van overgangsregelen met het oog op de inwerkingtreding van de nieuwe voorschriften nopens de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting*

(Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting)

VOORLOPIG VERSLAG

Nr. 7

De commissie van voorbereiding voor de wetsontwerpen 4233 (Wet op de Ruimtelijke Ordening) en 4234 (Woningwet), in welker handen voorts het onderhavige ontwerp van wet is gesteld, heeft de eer, daaromtrent als volgt te rapporteren.

Algemeen werd ingestemd met de opzet van dit ontwerp, hetwelk beperkt is tot regeling van hetgeen nodig zal zijn om de invoering van de nieuwe wettelijke regelingen betreffende de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting in het algemeen zonder schokken te laten verlopen. In het bijzonder werd de opvatting onderschreven, dat een invoeringswet niet de plaats is om in andere reeds bestaande wetten nieuwe denkbeelden te introduceren.

Intussen betwijfelden sommige leden, of dit uitgangspunt wel voldoende in acht genomen was in hoofdstuk V, houdende wijzigingen in de Ontheiningswet. Zij zouden gaarne vernemen, of naar het inzicht der Regering bedoelde, tamelijk ingrijpende wijzigingsvoorstellen in een overgangswetje als het onderhavige op hun plaats kunnen worden geacht.

Vele leden lieten zich uit in dezelfde geest. Zij wezen op de passage in de memorie van toelichting bij artikel 33, waar wordt uiteengezet, dat een aantal dezer wijzigingen in de Ontheiningswet méér betekent dan een louter formele aanpassing. Verdient het in verband met de aard en omvang van deze wijzigingen geen voorkeur deze materie in een afzonderlijke wijziging van de Ontheiningswet te regelen? Zou daarbij de Ontheiningswet niet tevens gewijzigd kunnen worden in de geest van de voorstellen van de commissie-Van den Bergh, waardoor een dam zou worden opgeworpen tegen de voortdurende prijsopdrijving van gronden? De aan het woord zijnde leden vroegen tenslotte of het mogelijk is een overzicht te verstrekken van de uitvoeringsvoorschriften, welke nodig zijn om de wet integraal in werking te doen treden. Hoe is de stand der werkzaamheden in dit opzicht?

Met klem drong de commissie er bij de Regering op aan de grootst mogelijke spoed te betrachten bij de voorbereiding van de algemene maatregelen van bestuur, die afgekondigd moeten zijn alvorens het complex van nieuwe wettelijke maatregelen van kracht zal kunnen worden. In dit verband werd ook de aandacht gevestigd op een ernstige leemte in de voorlopige wet inzake het Nationale Plan en de streekplannen. Herhaaldelijk wordt op terrein waarvoor de z.g. aanmeldingsplicht bestaat, werk uitgevoerd zonder dat zulks aangekondigd is. Wanneer een dergelijk werk eenmaal in uitvoering is, valt daar niets meer tegen te doen. Deze situatie is onhoudbaar en zal ook na het in werking treden van het onderhavige wetsontwerp nog jarenlang voortduren. Is de Minister — zo werd gevraagd — bereid terzake hiervan een wetswijziging te bevorderen?

*Artikel 1, juncto artikel 10.* Vele leden constateerden met genoegen, dat de Regering voorstelt door opneming van een bepaling over de gelding van de gemeentelijke schadevergoedingsverordeningen en door beperking van de toepassing van de wettelijke schadevergoedingsplicht tot nieuwe plannen, op dit punt twijfel uit te sluiten. In dit verband vroegen zij ook aandacht voor de rechtskracht van bestaande exploitatiever-

ordeningen. Is het niet gewenst om in de Overgangswet vast te leggen — evenals het geval is met bestaande bouwverordeningen, zie artikel 3 — dat bestaande exploitatieverordeningen, totdat zij vervangen worden, zullen zijn verordeningen als bedoeld in artikel 42 van de Wet op de ruimtelijke ordening?

In de gemeenten zal er, ook ten aanzien van plannen welke tot stand komen onder de werking van de Wet op de ruimtelijke ordening, behoefte aan bestaan bij de toepassing van artikel 49 der wet — regelende de wettelijke schadevergoedingsplicht — zekere procedureregels vast te stellen voor de indiening en beoordeling van aanvragen om schadevergoeding, zoals bijv. het vaststellen van een zekere termijn voor indiening, de aanwijzing van een beoordelingscommissie, die de raad adviseert, en wellicht — ter bevordering van de eenheid van behandeling in de gemeenten — een zekere uitwerking van de wettelijke normen, die de raad moet in acht nemen. Deze leden veronderstelden, dat de wet vaststelling van dergelijke „schadevergoedingsverordeningen nieuwe stijl” geenszins uitsluit, doch het zou voor de gemeenten nuttig zijn te vernemen dat de Regering dit standpunt in beginsel deelt, te meer nu — naar hun bekend was — een Commissie uit het Nederlands Instituut voor ruimtelijke ordening en volkshuisvesting zich met een dergelijke procedureverordening bezig houdt.

Verscheidene leden hadden bezwaar tegen het feit dat op de planologische maatregelen „oude stijl” de gemeentelijke schadevergoedingsverordeningen van kracht blijven. Dit bezwaar vloeiende voort uit het feit dat:

a. vele gemeenten geen gemeentelijke schadevergoedingsverordening kennen; deze komt b.v. niet voor in sommige van de grootste gemeenten van ons land als Amsterdam, Rotterdam en Arnhem;

b. de inhoud van dergelijke verordeningen onderling veelal zeer uiteenloopt. In vele zijn b.v. de pachters niet gerechtigd een verzoek tot het verkrijgen van een tegemoetkoming in de schade in te dienen. Sterke rechtsongelijkheid is hiervan het gevolg. Ook uit redactioneel oopunt schieten deze verordeningen vaak ernstig te kort. Derhalve is er op dit stuk van zaken sprake van een zeer onbevredigende situatie, welke prolongatie ernstig moet worden betreurd.

Naar aanleiding van het feit dat de nieuwe wet niet langer de mogelijkheid kent van vergoeding van schade, voortvloeiende uit streekplannen, merkten de aan het woord zijnde leden op dat in welhaast alle provincies die streekplannen hebben uitgevaardigd, in opdracht van de Kroon provinciale schadevergoedingsverordeningen voorkomen, die vooral ten doel hebben bij afwezigheid van een gemeentelijke verordening, de justitiabele uitkomst te bieden. De streekplannen oude stijl nu worden geacht streekplannen als bedoeld in hoofdstuk III van de Wet op de Ruimtelijke Ordening te zijn. Door de nog 5 jaren te continueren regeling inzake het maken van bezwaar tegen het uitvoeren van voorgenomen werken kunnen dergelijke streekplannen ingevolge artikel 32 van het ontwerp-Overgangswet worden gehandhaafd. Het kwam de aan het woord zijnde leden daarom redelijk voor, dat dan ook de levensduur van hiermee verband houdende provinciale schadevergoedingsverordeningen dienovereenkomstig wordt verlengd.

*Artikel 3.* Tal van leden achtten het gewenst, dat — gelet op het omvangrijke werk dat gemoed is met de aanpassing van de gemeentelijke bouwvoorschriften aan de nieuwe Woningwet — Gedeputeerde Staten bij het eventueel ingevolge artikel 21 der Woningwet vaststellen van een termijn binnen welke de aanpassing alsnog dient te geschieden, een redelijke souplesse betrachten, temeer omdat het aanbeveling verdient van deze gelegenheid gebruik te maken om verouderde voorschriften te herzien. Om praktische redenen leek hun toepassing van de algemene aanpassingstermijn ingevolge artikel 3, lid 3, der Overgangswet gedurende de eerste drie jaar na inwerkingtreding der nieuwe Woningwet, ook in andere gevallen wenselijk. Is het daarom met het oog op artikel 3, lid 7, der Woningwet (dat een termijn van een half jaar geeft) niet gewenst, dat ingeval een algemene maatregel van bestuur als

daar bedoeld in werking treedt binnen 2½ jaar na inwerkingtreding der Woningwet, de termijn van artikel 3, lid 3, der Overgangswet zal gelden, althans dat een ruimere termijn gesteld kan worden dan die van zes maanden?

*Artikel 9.* Vele leden vroegen of het niet gewenst is artikel 26, lid 1, van de Woningwet (nieuw) buiten werking te stellen in verband met de woningnood en in de plaats daarvan de bestaande regeling te handhaven tot een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen nader tijdstip.

*Artikel 10.* Is het zonder twijfel duidelijk, dat in het eerste lid met de woorden dat oude planologische maatregelen der gemeenten worden geacht bestemmingsplannen „in de zin van de Wet op de Ruimtelijke Ordening te zijn”, ook de gelijkstelling voor de toepassing van andere wetten — met name de Onteigeningswet — vaststaat? Of verdient het wellicht aanbeveling aan de geciteerde woorden toe te voegen „en van andere wetten, die deze term gebruiken.”?

Voor wat betreft de termijn, genoemd in lid 3 van dit artikel, verwezen tal van leden naar het gestelde onder artikel 32.

Ten aanzien van het *welstandstoezicht* vestigden vele leden de aandacht op de bij amendement vastgestelde bepaling der Woningwet, dat dit toezicht steeds zal moeten worden uitgeoefend door een deskundig college. Deze leden meenden dat het aanbeveling verdient in een ruime overgangsregeling te voorzien, voor zover bij het in werking treden der Woningwet nog eenhoofdig welstandstoezicht wordt uitgeoefend, opdat aan de gemeenten een redelijke termijn worde gegund om hierin te voorzien. Dit kan met name van belang zijn in die gevallen, waar de (stedenbouwkundige) supervisie in het kader van het welstandstoezicht wordt uitgeoefend.

*Artikel 14.* Zeer vele leden waren van oordeel dat, nu in de Woningwet de voorwaarde van terugbetaling van verleende bijdragen is geschrapt, de oude voorschriften daarbij dienen te worden aangepast. Daartoe behoort in ieder geval het derde lid van de overgangsbepalingen van de wet van 14 juni 1934 te worden geschrapt. Daarnaast dient een voorziening te worden getroffen teneinde de voorstellen van de commissie-De Roos aangaande de bestemming van exploitatiesaldi in de wet te verankeren. Is de Regering daartoe bereid?

*Artikel 17, juncto artikel 21.* Vele leden accepteerden noodgedwongen, dat — gelet op het beleid, dat de Minister ter zake in de laatste jaren heeft gevoerd — de speciale mogelijkheden tot onteigening, die de Wederopbouwwet bevatte ten behoeve van het economisch herstel des lands en van de woningbouw, zullen vervallen. Bedoelde regels hebben, indien de Minister de toepassing ervan weigert, geen zin meer. Deze leden waren er echter, zonder nadere motivering, niet van overtuigd, dat er — naast de algemene onteigening ter uitvoering van een bestemmingsplan — geen behoefte zou bestaan aan een speciale onteigening op grond van de twee motieven, welke voor de wederopbouwonteigening na 1950. in feite hebben gegolden: de bestrijding van de woningnood en de bevordering van de economische ontwikkeling. Hoewel natuurlijk voor de overgrote meerderheid van de gevallen een normale onteigening moet en kan worden nagestreefd, het toch van veel belang over een mogelijkheid te beschikken om bepaalde zeer urgente projecten, die nog niet formeel in een bestemmingsplan zijn vastgesteld, te verwezenlijken. De noodzaak daartoe spreekt des te sterker, wanneer men denkt aan de overvloed van stedenbouwkundige ontwerparbeid, die uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening zal voortvloeien; hierdoor zal het gemakkelijk kunnen voorkomen, dat voor een bepaald project nog geen bestemmingsplan is vastgesteld, terwijl alle betrokkenen ervan overtuigd zijn, dat uitvoering geen enkel uitstel meer kan lijden. De aan het woord zijnde leden zouden het op prijs stellen, indien de Regering zich over dit aspect nader zou willen uitspreken.

Daarnaast is een belangrijk punt het tempo van de ont-eigening. De huidige praktijk wordt in de gemeenten niet be-vredigend geoordeeld. Er is een algemene behoefte het streven naar een snellere procedure te bevorderen. Men kan van de praktijk der onteigening overeenkomstig de bepalingen der Wederopbouwwet niet zeggen, dat zij inbreuk heeft gemaakt op het algemene rechtsbewustzijn; de snellere procedure kan in daartoe aanleiding gevende gevallen van veel nut zijn. Ook afgezien van de toepassing der bepalingen van de Wederop-bouwwet is het van groot belang, dat de voortgang van een onteigeningsprocedure zo weinig mogelijk vertraging onder-vindt. In de huidige situatie, nu het aantal onteigeningen toe-neemt, schuilt er op dit punt een reëel bezwaar in het feit, dat de aanwijzing van deskundigen niet steeds met voortvarend-heid plaatsvindt, waardoor ook de vervroegde inbezitneming wordt uitgesteld.

Verscheidene leden betuigden hun instemming met het laten vervallen van paragraaf 2 der Wederopbouwwet. Tegen blij-vende incorporatie van de daarin vervatte, afwijkende, ont-eigeningsregeling in de Onteigeningswet, hadden zij in menig opzicht bezwaar. Vooral voor grotere objecten immers vergt de duur van de procedure dikwijls (nog) veel meer tijd dan bij de normale gedingvoering krachtens de Onteigeningswet. Des-kundigen zijn veelal overbelast en niet in staat om op korte termijn rapporten samen te stellen. Voorts leidt de zgn. etappe-gewijze vaststelling van de schadevergoeding ertoe, dat deze soms eerst vele jaren na de eigendomsovergang plaatsvindt. Het is duidelijk dat de belangen van de onteigenden hiermee allerminst gediend zijn; zij kunnen hiervan ernstig nadeel ondervinden. Evenmin is het bevredigend dat de zgn. vòdr-taxatie, uit te brengen voor het aanspannen van het eigenlijke geding, door dezelfde deskundigen wordt uitgevoerd die bij het achterwege blijven van overeenstemming tussen partijen, ook in het eigenlijke geding als zodanig weer optreden.

*Artikel 22.* Bij de mondelinge beraadslaging over het ont-werp-Woningwet heeft de Minister onder meer opgemerkt, dat zijns inziens een bouwvergunning moet worden geweigerd, indien geen rijksgoedkeuring is verstrekt binnen de termijn die de Woningwet voor het beslissen op een bouwaanvraag stelt.

Vele leden konden zich met dit standpunt niet verenigen, doch waren van oordeel dat, nu de speciale wet een van de algemene wet afwijkende regel stelt, de bijzondere regel de-roegeert aan de algemene en derhalve niet de beslissing kan worden genomen die de Woningwet op het oog heeft. De bouwvergunning zal huns inziens noch verleend, noch ge-weigerd mogen worden, doch de beslissing zal eenvoudig moeten worden aangehouden tot over de rijksgoedkeuring is beslist. Verdient het echter, indien de Minister zijn mening zou handhaven, geen aanbeveling in dat geval in de Overgangs-wet een bepaling op te nemen omtrent de mogelijkheid de beslissing aan te houden?

*Artikel 23.* Verschillende leden herinnerden er aan, dat van artikel 20 van de Wederopbouwwet veelvuldig gebruik wordt gemaakt om voor bouwplannen in afwijking van de geldende stede-bouwkundige plannen vergunning te kunnen geven, zon-der dat eerst een tijdrovende procedure voor een herziening van het plan behoefte te worden doorlopen. Het ontbreken van een speciale, eenvoudige procedure voor geringe wijzigingen van een stede-bouwkundig plan in de Woningwet heeft de ge-meentebesturen er dikwijls toe gebracht door toepassing van artikel 20 van de Wederopbouwwet dit doel te bereiken. Tegen deze praktijk zijn veelvuldig bedenkingen ingebracht, beden-kingen, die in wezen niet ongegrond waren. Hetgeen echter de gemeentebesturen er als het ware toe dwong artikel 20 van de Wederopbouwwet op deze wijze toe te passen was de klemmende behoefte van de dagelijkse stede-bouwkundige prak-tijk, waarin de geldende wet niet voorzagt. De aan het woord zijnde leden wilden de behoefte aan een eenvoudige procedure voor eenvoudige wijzigingen van een geldend stede-bouwkundig

plan en de urgentie daarvan, juist in tijden waarin een snelle en massale woningbouw nog altijd een dringende eis is, niet opnieuw motiveren, omdat immers de wetgever zich bij het tot stand brengen van de nieuwe regeling van het bestemmings-plan mede hierdoor heeft laten leiden. Als evenwel de wet in werking treedt zal de dagelijkse praktijk, die telkens aanpassing op onderdelen van de stede-bouwkundige plannen bij nieuwe wisselende situaties vraagt, daarmee vooralsnog weinig gebaat zijn. Om die reden stelden deze leden voor om òfwel het hui-dige artikel 20 van de Wederopbouwwet te handhaven, zulks als voorgesteld in het onderhavige wetsontwerp, echter met dien verstande, dat de Kroon het tijdvak van 5 jaar telkens met één jaar kan verlengen als de omstandigheden dit nodig maken, òfwel een nieuwe wettelijke voorziening te treffen van dezelfde strekking, waarin iets meer waarborgen voor de belangen van de rechthebbenden en voor de positie van de gemeenteraad worden opgenomen.

Verscheidene leden hielden er een andere zienswijze op na. Naar hun oordeel heeft artikel 20 van de Wederopbouwwet vooral zin als een, onder het wakend oog van Gedeputeerde Staten te hanteren ontsnappingsmogelijkheid van al te knel-lende banden van voorschriften van een uitbreidingsplan e.d. Als zodanig voorziet het kennelijk in een behoefte, want het aantal gevallen, dat het uit dien hoofde toepassing vindt, ver-toont jaarlijks een welhaast verontrustende stijging.

Hoewel in incidentele gevallen o.m. de landbouw wel eens van deze mogelijkheid profijt heeft getrokken, heeft deze ont-wikkeling bedenkelijke kanten. Naast strijdig zijn met de dui-delijk uitgesproken bedoeling van de wetgever, ondergraaft zij de waarborgprocedure bij de totstandkoming van uitbreidings-plannen. Het beroep op de Kroon tegen een beslissing van Gedeputeerde Staten inzake de goedkeuring van een uitbrei-dingsplan is immers zinloos als de bestreden bestemming reeds via artikel 20 met toestemming van laatstgenoemd college gerealiseerd is (gewezen werd op het voorbeeld van de ge-meente Zevenaar, waar blokken van 100 woningen op deze wijze gebouwd zijn).

De zgn. ruime opvatting ten opzichte van het „anticipatie-beginsel” ex artikel 6, lid 5, van de (oude) Woningwet, ook neergelegd in artikel 49, lid 6, van de nieuwe Woningwet, doet handhaving minder nodig zijn. Ook kan worden gewezen op de ruimere opvatting omtrent de afwijkingsbevoegdheid van B. en W. ten aanzien van de bestemming in onderdelen van een uit-breidingsplan (artikel 36, lid 3, Woningwet), waarvan met name het K.B. van 7 december 1951 inzake het uitbreidings-plan „Morgenstond” te 's-Gravenhage en het K.B. van 12 augustus 1961 betreffende het uitbreidingsplan in onderdelen „Zijlwatering” te Wassenaar, getuigenis afleggen.

Bij continuatie van artikel 20 zouden de aan het woord zijnde leden evenwel de aandacht willen vragen voor de zgn. waarborgprocedure bij het verlenen van een bouwvergunning in strijd met een geldend uitbreidingsplan. Deze berust thans op circulaires van de betrokken Minister en van Gedeputeerde Staten. Laatstgenoemden volgden in deze niet steeds dezelfde gedragslijn. Bindende richtlijnen van de Minister ter zake ont-breken. Deze zouden op de grondslag van artikel 20, lid 4, Wederopbouwwet kunnen worden uitgevaardigd. Verkieslijker is evenwel een nieuw vijfde lid aan artikel 20 toe te voegen, luidende:

„Indien de vergunning strijdt met een geldig uitbreidingsplan, wordt deze niet verleend dan nadat de voorschriften in acht zijn genomen, welke Onze Minister heeft vastgesteld t.a.v. het in de gelegenheid stellen van belanghebbenden om bezwaren hiertegen in te dienen. Dergelijke voorschriften worden in de *Staatscourant* gepubliceerd.”

Ten aanzien van de termijn in dit artikel genoemd verwezen tal van leden naar hun opmerkingen bij artikel 32.

*Artikel 26.* Vele leden vroegen naar aanleiding van het eerste lid, of de omstandigheid, dat ieder gemeentebestuur voor zich zelf zal dienen uit te maken in hoeverre het Besluit uniforme bouwvoorschriften bepalingen bevat, als bedoeld in artikel 3, lid 5, van de (nieuwe) Woningwet, niet tot verwar-

ring en uiteenlopende interpretaties aanleiding zal kunnen geven.

Betekent voorts het bepaalde in het tweede lid, dat de gemeentebesturen de letterlijke tekst van het Besluit uniforme bouwvoorschriften in hun bouwverordening dienen over te nemen?

*Artikel 30.* Dit artikel is aangevuld met de bepaling, dat in voorbereiding zijnde streekplannen nog de oude vaststellingsprocedure (uitgezonderd de goedkeuring) zullen doorlopen. Geen bepaling is opgenomen, dat streekplannen — zoals de gemeentelijke planologische maatregelen — aan de nieuwe wettelijke situatie moeten worden aangepast. Vele leden wezen er in dit verband op, dat in de streekplannen volgens de Wet op de ruimtelijke ordening „de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied in hoofdlijnen wordt aangegeven”, een omschrijving die een duidelijke beperking aan geeft, terwijl ongetwijfeld verschillende reeds vastgestelde of in voorbereiding zijnde streekplannen detailleringen bevatten, die buiten de omschrijving van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vallen. Voorts kent de wet delegatiebevoegdheden aan Gedeputeerde Staten toe en bepaalt zij dat een algemene maatregel van bestuur onder meer de inrichting van streekplannen zal regelen; wettelijke zal er, naar zij veronderstelden, volgens de nieuwe wettelijke regeling geen plaats meer zijn voor streekplanschadevergoedingsverordeningen. Het was dan ook naar hun gevoelen wenselijk in de wet voor te schrijven dat ook de streekplannen binnen een redelijke termijn aan de nieuwe situatie moeten worden aangepast. Zij dachten hierbij in het bijzonder aan de plannen die kort voor de inwerkingtreding der Wet op de ruimtelijke Ordening zijn vastgesteld of die bedoeld in het tweede lid van artikel 30 der Overgangswet, voor welke plannen de algemene herzieningstermijn van 10 jaar volgens artikel 5 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een verplichting tot aanpassing — zo deze uit dit artikel kan worden afgeleid — naar een al te verre toekomst zou verschuiven.

Het streekplan biedt ook de basis voor het geven van aanwijzingen, voor zover bovengemeentelijke belangen dat vorderen, aan de gemeenteraden (artikel 37 Wet op de Ruimtelijke Ordening). Het is voor de toepassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van belang zekerheid te geven, dat deze aanwijzingen voor zoveel betreft de thans vastgestelde of in behandeling zijnde streekplannen, in overeenstemming met de strekking van de Wet op de Ruimtelijke ordening, slechts worden gegeven ten aanzien van de hoofdlijnen, die een streekplan nieuwe stijl behoort te bevatten. Het zou van belang zijn, nu de wet daaromtrent niets bepaalt, dat de Minister zich althans bij een nadere toelichting op het wetsontwerp over dit punt uitlaat.

Verscheidene leden herinnerden er eveneens aan, dat de behandeling door de Kroon van ten tijde van de inwerkingtreding van de Overgangswet nog aanhangige streekplannen niet zal worden voltooid, omdat de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening immers niet langer de eis van de Koninklijke goedkeuring kent. Dit betekent, dat ook geen beslissing zal worden genomen omtrent de — veelal talrijke — bezwaarschriften. Mede gezien de toch niet onbelangrijke materieelrechtelijke betekenis van een streekplan onder de nieuwe rechtsbedeling, leek het de aan het woord zijnde leden van belang, dat de procedure bij de Kroon nog volgens de oude wettelijke regeling zal geschieden. Bij de aanpassing zouden de Staten dan tevens met het oordeel van de Kroon rekening kunnen houden.

*Artikel 31.* Moet uit dit artikel, waarin uitsluitend wordt verwezen naar besluiten, als bedoeld in artikel 8, tweede lid van de voorlopige wet, worden afgeleid, dat het eveneens op de voorbereiding van plannen betrekking hebbende overleg, als bedoeld in artikel 9 van die wet, thans komt te vervallen?

*Artikel 32, jo artikelen 10 en 23.* Analoot aan het bepaalde in de artikelen 10 en 23 behelst dit artikel het voorstel de

bevoegdheid tot het maken van bezwaar gedurende 5 jaar te handhaven. Met klem drong de commissie er op aan in deze gevallen de termijn van vijf jaar te verlengen omdat in de praktijk zal blijken dat deze onvoldoende lang is. Zowel het tekort aan stedenbouwkundigen als eventueel bij de aanpassing optredende technische en andere moeilijkheden zullen vaak ernstige vertragingen kunnen veroorzaken. Kan, zo werd gevraagd, een oplossing niet gevonden worden door aan de Kroon de bevoegdheid tot verlenging van deze termijn — binnen bepaalde grenzen — toe te kennen, indien blijkt, dat de aanpassing der gemeentelijke plannen na vijf jaren nog niet voldoende is gevorderd?

Vele leden wezen er voorts nog op, dat de bestaande procedure van het bezwaar maken tegen *voorgenomen* werken in de praktijk ernstige bezwaren ontmoet, als gevolg van de niet-opschortende werking van de meldingsplicht.

Zij vroegen derhalve of het, gezien de veelal onherstelbare schade, die door de uitvoering van werken in de meldingsgebieden wordt aangericht, geen aanbeveling zou verdienen thans de meldingsplicht een opschortende werking te geven

*Artikel 33.* Het voorstel om artikel 40b van de Onteigeningswet te laten vervallen, behoeft qua strekking niet op bezwaren te stuiten, aldus vele leden. Het voorstel zou evenwel tot gevolg hebben, dat ook de zinsnede, dat bereids ter zake van de aan de grond gegeven bestemming uitgekeerde of verzekerde schadeloosstelling bij de berekening der schadevergoeding in mindering wordt gebracht, uit de wet verdwijnt. Dit nu kwam deze leden voor een hoogst onwenselijke consequentie van de schrapping van artikel 40b te zijn. Daar dit beginsel vanouds met zoveel woorden in de wet erkenning heeft gevonden, moet men het niet daaruit verwijderen, te minder nu bij de inwerkingtreding van de Wet op de ruimtelijke ordening de gemeenten wettelijk worden verplicht tot vergoeding van schade, welke ontstaat tengevolge van de bepalingen van een bestemmingsplan. Overigens verwezen deze leden in dit verband naar hun opmerkingen bij artikel 17 hierboven.

Verscheidene leden zeiden zich niet te kunnen verenigen met de tweede in de toelichting aangevoerde overweging tot schrapping van artikel 40b, namelijk dat de tekst van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zoals deze tijdens de mondelinge behandeling door de Tweede Kamer tot stand is gekomen, de mogelijkheid verschaft om een aanvullende vergoeding aan de gemeente en in beroep aan de Kroon te verzoeken, indien men na onteigening meent een onvoldoende bedrag ontvangen te hebben. Een dergelijke gang van zaken leek deze leden met de Onteigeningswet moeilijk verenigbaar en bovendien voor alle partijen zeer ongewenst. De Onteigeningswet stelt als eis dat de werkelijke waarde volledig wordt vergoed. Artikel 40a geeft aan dit beginsel een bepaalde uitleg voor bepaalde situaties maar tast het beginsel niet aan. Wij moeten er dus van uitgaan dat de jurisprudentie bij voortduring erop gericht zal zijn aan belanghebbenden op de grondslag van dit beginsel volledig recht te doen. Maar als in de procedure inzake de schadeloosstelling bij onteigening een definitieve beslissing is gevallen, moet het ook uit zijn. Dat belanghebbenden daarna nog gelegenheid zouden krijgen bepaalde aanspraken langs administratieve weg aanhangig te maken, zou tot een door niets gemotiveerde herhaling van procedures leiden. Een dergelijke verdubbelde rechtsgang is ook voor belanghebbenden zelf weinig aantrekkelijk. Het is in hun belang dat zij bij onteigening één adres hebben waar zij voor hun aanspraken gehoor kunnen vinden en zij moeten de zekerheid hebben dat zij aan het einde van de procedure volledig zullen weten waar zij aan toe zijn. Ook voor de gemeenten zou een verdubbeling van de procedure bij uitstek ongewenst zijn. Er zou een langdurige onzekerheid ontstaan over de financiële consequenties van onteigening en daardoor ook over de exploitatie van de daarin begrepen gronden. De aan het woord zijnde leden hoopten dat in dit opzicht een rectificatie zal worden gegeven in die zin, dat elke gedachte aan een nieuwe procedure ex artikel 49 van de Wet op de

Ruimtelijke Ordening, nadat de schadeloosstelling op grond van de *Onteiningswet* is bepaald, wordt uitgesloten.

Verscheidene leden hielden te dezer zake het navoigende betoog:

In 1931 werd artikel 92 van de *Onteiningswet* gewijzigd in deze zin, dat bij onteigeningen in het belang der volkshuisvesting bij de waardebeoordeling van de grond, geen rekening mocht worden gehouden met de bestemming tot enig doeleinde van openbaar nut van het onteigende als gevolg van een uitbreidingsplan, met een bouwverbod en met een bijzondere voorgevelrooilijn. Dientengevolge verkreeg de eigenaar bij onteigening vergoeding van alle schade, welke van dergelijke bestemmingen een gevolg waren; buiten onteigening, b.v. bij conserverende bestemmingen, waren er geen wettelijke bepalingen welke een dergelijke volledige vergoeding mogelijk maakten.

In 1956 werd met artikel 92a, artikel 92 geschrapt; in de plaats hiervan kwamen de artikelen 40a en 40b van de *Onteiningswet*. Artikel 40a beoogde het zgn. omslagstelsel in te voeren, d.w.z. dat in het geval dat een deel van de in een onteigening begrepen goederen voor economisch niet rendabele doeleinden worden bestemd, het billijk is de last daarvan af te wentelen op de gezamenlijke eigenaren hiervan voorzover het overige deel van de goederen door die bestemming bevoordeeld wordt. Die last dient geheel of ten dele uit de gemeene middelen te worden bekostigd voorzover het voordeel van die bestemming buiten de kring van die goederen voelbaar zal zijn<sup>1)</sup>.

Het nieuwe artikel 40b sprak daarom ook niet langer over bestemmingen tot een doeleinde van openbaar nut omdat deze reeds onderworpen waren aan de egaliserende werking van artikel 40a, doch alleen over bouwverboden en bijzondere voorgevelrooilijnvoorschriften die buiten het uitbreidingsplan voorkwamen.

De nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening kent niet langer laatstgenoemde planologische maatregelen. Hieruit zou dus schrapping van artikel 40b resulteren.

Niettemin ging de regering in haar ontwerp *Overgangswet* van 7 maart 1959 hier niet toe over.

Reeds in de memorie van antwoord op het ontwerp dat tot de Wet van 18 juni 1956 *Stbl.* 385 leidde, kan men lezen dat niet steeds de totale opbrengst van een complex aan alle gronden gelijkmatig toegerekend moet worden, zo b.v. niet wanneer het complex gronden bevat, die wegens hun ligging aan een weg reeds het karakter van gereed bouwterrein hebben.

In het bekende arrest *Hoogezand-Sappemeer/Ned. Hervormde Gemeente Westerbroek* van 26 juni 1957, N.J. 1957 nr. 610, erkende ook de Hoge Raad dat een uitzondering te maken is voor een terrein dat „als gereed bouwterrein kan en mag worden beschouwd, onafhankelijk van de exploitatie van naburige terreinen en zonder dat de gemeente daarop een deel van de ontsluitingskosten van een complex kan doen drukken”.

Aangezien artikel 92 is vervallen en artikel 40b zich beperkt tot een bouwverbod en een bijzondere voorgevelrooilijnregeling, is niet het feit van belang dat het onteigende aan een bestaande weg lag, doch ingevolge artikel 40 alleen welke bestemming het geldende uitbreidingsplan aan deze grond gaf.

Wordt het dan tot een doeleinde van openbaar nut bestemd, dan is het ex artikel 40a als „omslaggrond” te beschouwen; mag het daarentegen volgens het plan *wel* worden bebouwd, dan zullen op het terrein geen ontsluitingskosten vallen en zal dit derhalve buiten de omslag gehouden moeten worden en als gereed bouwterrein gewaardeerd worden.

In het eerstgenoemde geval kan men dus „planschade” aanwezig oordelen.

In de oorspronkelijke tekst van artikel 33 onder *b* van het ontwerp stelde de Regering een nieuwe lezing van artikel 40b voor, op grond waarvan dergelijke planschade bij een onteigening vergoed zou worden. Vereist is dan dat, de nieuwe

bestemming weggedacht, op het onteigende andere dan agrarische bebouwing toegestaan moet zijn.

Hierboven is reeds gesteld dat de regering op dit standpunt is teruggekomen en alsnog artikel 40b wenst te schrappen.

De aan het woord zijnde leden voerden hiertegen bezwaar aan. Immers de rechtspraak van de Hoge Raad volgt ten deze nog geheel de opvatting welke reeds in 1957 is gehuldigd. Als recent voorbeeld moge worden gewezen op het arrest van 11 april 1962, gemeente Aalsmeer/Van Wees, waar het ook om een terrein ging dat aan een weg lag, waaraan reeds vroeger was gebouwd. Volgens het geldende plan mocht de grond evenwel slechts worden bebouwd langs aan te leggen, op de bestaande weg haaks uitmondende wegen. De nieuwe bestemming van het plan mocht niet worden geëlimineerd, aangezien een gegadigde met alle omstandigheden welke voor de waardebeoordeling van de grond ingevolge artikel 40 van de *Onteiningswet* van belang zijn, zal rekening houden en één dier omstandigheden is dat in feite voor het te onteigenen een uitbreidingsplan bestaat.

In het arrest van 30 januari N.J. 1957 nr. 609 was reeds uitgemaakt, dat artikel 40a geenszins verbiedt dat aan andere omstandigheden dan de bestemming betekenis voor de waardebeoordeling kan toekomen (vgl. o.m. de arresten N.J. 1959 nr. 546 en 547, N.J. 1960 nr. 513 en 514).

Niettemin blijft de lijn van 1957 gehandhaafd.

Ook deze leden vroegen zich overigens af waarom het nodig is betrokkenen te noodzaken tot het voeren van een tweede procedure bij de gemeente en zo nodig bij de Kroon, waarmee, na het dikwijls meerdere jaren durende onteigeningsproces, wederom lange tijd gemoeid kan zijn. Daarenboven wilden deze leden niet verhelen, dat hun voorkeur in dergelijke zaken vooral uitgaat naar de burgerlijke rechter in stede van naar de administratie, al zal bij deze laatste ook in hoger beroep de desbetreffende afdeling van de Raad van State worden gehoord.

Het kwam vele leden wenselijk voor dat aandacht wordt geschonken aan de vraag of er geen aanleiding is de mogelijkheid te openen ook onbewoonbaar verklaarde woningen te onteigenen, indien deze niet (of nog niet) zijn gelegen in een bestemmings- (sanerings)plan.

Verscheidene leden waren van oordeel dat ook de bevoegdheid moet bestaan tot onteigening ten name van Gedeputeerde Staten ten behoeve van de uitvoering van een streekplan. De verwezenlijking van een streekplan is, zo stelden zij, uiteraard in belangrijke mate een zaak van particulieren, die werken van allerlei aard uitvoeren en daarbij door middel van de gemeentelijke bestemmingsplannen aan de orde van het streekplan onderworpen zullen zijn. Daarnaast zullen allerlei objecten — wegen, parken e.d. — door de gemeentebesturen uitgevoerd worden. Maar elementen van bovengemeentelijk belang kunnen zodoende veelal niet tot realisering komen. Het provinciaal bestuur zal deze ter hand moeten kunnen nemen en een bevoegdheid tot onteigening volgens een eenvoudige procedure zou daartoe zeer kunnen bijdragen.

*Artikel 33 letter e.* Hierin wordt, aldus verscheidene leden, geen overgangsregeling doch een wijziging van blijvende aard voorgesteld: artikel 77 lid 1 van de *Onteiningswet* wordt in een nieuw kled gestoken. Zo wordt de onteigening bij Koninklijk Besluit van gronden in het kader van de uitvoering van een gemeentelijk bestemmingsplan als volgt geformuleerd: „ten behoeve van de uitvoering van of ter handhaving van de feitelijke toestand overeenkomstig een bestemmingsplan”. De onderstreepte woorden openen de mogelijkheid tot onteigening van gronden, waarop een zgn. conserverende bestemming rust (natuurgebied, recreatieterrein). Aangezien ook de bestemming tot land- of tuinbouwdoeleinden geen andere dan een conserverende is, zou in theorie bij Koninklijk Besluit een nationalisatie van onze landbouwgronden plaats kunnen vinden! Los hiervan echter: hoe verhoudt zich de onteigening na een Koninklijk Besluit op de grondslag van een bestemmingsplan van een onroerend goed dat de bestemming van natuurgebied heeft gekregen, tot titel VIII van de

<sup>1)</sup> Vgl. de Advocaat-Generaal mr. Langemeijer in zijn conclusie van het arrest Hoge Raad 23 oktober 1957.

Onteigeningswet welke voor de onteigening in het belang der natuurbescherming van onroerend goed, waarvan het behoud uit een oogpunt van natuur- of landschapsschoon of door zijn betekenis voor de natuurwetenschappen van algemeen belang is, een *nuts*wet verlangt (artikel 141 Onteigeningswet)? Hierbij werd nog opgemerkt dat de artikelen 141 en 142 zeer recentelijk, nl. bij de wet van 21 januari 1959, S 23, opnieuw zijn vastgesteld. De aan het woord zijnde verscheidene leden zouden dan ook de hierboven genoemde woorden „of ter handhaving van een feitelijke toestand” willen doen schrappen. Indien nodig kan immers onder „uitvoering” van een uitbreidingsplan ook een onteigening ter uitvoering van een zgn. conserverende bestemming verstaan worden. De noodzaak daartoe zal evenwel moeten blijken.

*Artikel 33, letters i en m.* Sommige leden vroegen, of de Regering het niet wenselijk acht, de bepaling te behouden, dat ook de gemeenteraad of Gedeputeerde Staten de desbetreffende inspecteur moet, c.q. moeten horen.

*Artikel 39.* Vele leden wezen erop, dat het kan voorkomen, dat een gemeente, die b.v. vijftien jaar geleden een verbindingsweg aanlegde waaraan eerst nu door de eigenaren van aangrenzende percelen wordt gebouwd (omdat b.v. thans de bebouwing tot dicht aan die weg is genaderd), alsnog ter zake van de kosten van wegaanleg de voorgestelde belasting ex artikel 282 der gemeentewet wil heffen. Gelet op het standpunt der Kroon met betrekking tot de baatbelasting ex artikel 281 der gemeentewet, dat het tijdsverloop tussen het tot stand brengen der werken en de aanvang der belastingheffing niet te groot mag zijn, kan men zich afvragen of de gemeente hiertoe kan overgaan. Toch zal een dergelijk tijdsverloop veel voorkomen, omdat de heffing der belasting veelal pas als redelijk zal worden gevoeld, wanneer met het bouwen een begin wordt gemaakt, terwijl aan de andere kant het algemeen belang gediend kan zijn met tijdige aanleg van de weg. Ten einde een restrictieve interpretatie als hierbedoeld ten aanzien van artikel 282 der gemeentewet te voorkomen, zou het naar het oordeel van deze leden aanbeveling verdienen in dit artikel uitdrukkelijk te bepalen, dat de heffing van de belasting kan worden uitgesteld totdat met de bebouwing een begin wordt gemaakt.

Sommige leden zagen aan de belasting ex artikel 282 (nieuw) der gemeentewet gaarne een naam gegeven. Zij vroegen of ook de Regering zodanige naamgeving niet praktisch acht. Andere leden zouden gaarne vernemen, waaraan de termijn van dertig jaren, genoemd in dit artikel, is ontleend.

Verschillende leden was het niet duidelijk waarom naar een oplossing is gezocht in de vorm van een nieuwe belasting naast de baatbelasting, als gevolg waarvan immers het gemeentelijk belastingstelsel ingewikkelder wordt, terwijl de afbakening van de werkingssfeer van de baatbelasting ex artikel 281 en die van de nieuwe belasting ingevolge artikel 282 niet gemakkelijk is. Deze leden betreurden het voorts dat artikel 282 de heffing van de belasting afhankelijk stelt van de eis dat de gronden door de getroffen voorzieningen geschikt of beter geschikt moeten zijn geworden voor bebouwing. Dit criterium houdt een sterke beperking in ten opzichte van het criterium van de „baat” van artikel 281. De vraag rijst hoe men de geschiktheid voor bebouwing moet interpreteren of b.v. daaronder ook de mogelijkheid tot een meer winstgevend bebouwing zal vallen. Verder kan men zich zeer wel voorstellen dat de gemeentelijke voorzieningen mede ten voordele strekken van particuliere terreinen, die niet voor bebouwing bestemd zijn, b.v. opslagterreinen, particulier geëxploiteerde recreatie-terreinen van allerlei aard e.d. In zulke gevallen zou ten onrechte geen verhaal mogelijk zijn. De aan het woord zijnde leden vroegen dan ook of de bewindslieden dit artikel in het licht van het vorenstaande nog eens nader willen overwegen.

*Artikel 41.* Het verheugde vele leden, dat de bewindslieden naar een oplossing hebben gezocht voor het vraagstuk van

het vaststellen van voorschriften omtrent hinderwering krachtens de Hinderwet enerzijds en op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening anderzijds.

Begrepen deze leden het goed, dan is de Regering de opvatting toegedaan dat de hinder ten aanzien van de individuele onderneming een zaak is van de Hinderwet en dat de hinder, die inrichtingen in het algemeen kunnen veroorzaken, daarbuiten valt. Een algemeen verbod van alle of een bepaalde soort van inrichtingen voor een bepaald gebied kan worden gegeven bij bestemmingsplan, eventueel aangevuld met voorschriften, welke op artikel 168 der gemeentewet berusten. Naar aanleiding hiervan werden enige vragen en opmerkingen naar voren gebracht. In de eerste plaats zal, indien men dit standpunt wil doorvoeren, toch de jurisprudentie ten aanzien van de goedkeuring van bestemmingsplannen een wijziging moeten ondergaan. Het is immers bij herhaling voorgekomen, dat de Kroon met betrekking tot uitbreidingsplannen heeft beslist, dat hinderwerende bepalingen in de bebouwingsvoorschriften niet behoren voor te komen, aangezien zij onder de Hinderwet vallen, terwijl het in deze gevallen toch ging om hinderwering van algemene aard, die dus niet beperkt was tot de individuele onderneming. In de tweede plaats is het zo, dat in de toelichting gewezen wordt op de aanvullingsbevoegdheid der gemeentebesturen krachtens artikel 168 der gemeentewet, welke bevoegdheid de Wet op de Ruimtelijke Ordening uitdrukkelijk erkent. Mag worden aangenomen, dat geen conflicten zullen ontstaan, doordat b.v. de strafrechter zou kunnen oordelen dat dergelijke aanvullende voorschriften tevens worden geacht een zaak te regelen, die de Hinderwet regardeert en die uit dien hoofde als verboden aanvulling van deze — ook nu in de eerste volzin van de toelichting op artikel 41 in de nota van wijzigingen als uitputtend gesuggereerde — wet moeten worden aangemerkt? Dergelijke aanvullende voorschriften behoren weliswaar tot het gebied van de ruimtelijke ordening, maar zij betreffen onmiskenbaar het facet van de categorische wering van hinder, daaronder begrepen de ernstige hinder in de zin van de Hinderwet.

Tenslotte legden vele leden aan de bewindslieden de navolgende casuspositie voor met verzoek daaromtrent hun oordeel te geven.

In een bestemmingsplan wordt een gebied ten westen van een woonwijk bestemd voor industrie. In de bestemmingsvoorschriften wordt nu bepaald, dat het terrein bestemd is „voor industrie, met uitzondering van industrie, waarvan ernstige luchtverontreiniging moet worden gevreesd”. Deze bepaling noopt tot het beoordelen van elke industrie die zich wil vestigen, doch heeft als zodanig een algemene strekking. Zij is ongetwijfeld een bestemmingsbepaling in de zin van de Wet op de ruimtelijke ordening. Kan de regering de verzekering geven, dat een dergelijk voorschrift niet op grond van de Hinderwet zal worden aangevochten?

Aldus vastgesteld 21 februari 1963.

DROESEN  
VAN DIS  
VAN HELVOORT  
BEERNINK  
BOMMER  
SCHUITMAKER  
BIEWENGA  
DE GRAAF  
PESCHAR  
WESTERHOUT  
LANKHORST.