

VOORLOPIG VERSLAG van de commissie van rapporteurs voor het ontwerp van wet tot 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).

De overweging van dit wetsontwerp in de afdelingen der Kamer heeft geleid tot het volgende.

§ 1. *Algemeen.* Van verschillende zijden verklaarde men, zich met dit wetsontwerp — dat, zoals enige leden opmerkten, een zeer technisch karakter heeft — wel te kunnen verenigen.

Vele leden wilden, gezien de uitvoerige en diepgaande behandeling van dit wetsontwerp in de Tweede Kamer, volstaan met het maken van een enkele opmerking en met het stellen van een paar vragen over die onderdelen van de onderwerpelijke materie, waaromtrent naar hun mening desondanks nog onduidelijkheid bestaat.

Deze leden gingen ermede akkoord, dat de figuur van een afzonderlijke invoeringswet was gekozen om de nieuwe wettelijke regelingen betreffende de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting in werking te doen treden.

Dezelfde leden — wier gevoelen te dezen enige leden verklaarden te delen — achtten het echter betreurenswaardig, dat er met de gehele legislatieve gang van zaken tot op het tijdstip, dat de Woningwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening in werking kunnen treden, tien jaren zullen zijn gemoeid geweest. Er is immers, aldus deze leden, reeds geruime tijd dringend behoefte aan een modern wettelijk statuut voor de volkshuisvesting en de ruimtelijke ordening. Zij drongen er dan ook bij de Minister op aan, met kracht te willen bevorderen, niet alleen dat ook inderdaad medio 1965 beide genoemde wetten in werking zullen treden, doch tevens dat in elk geval te zelfder tijd de belangrijkste uitvoeringsbesluiten in het *Staatsblad* zullen verschijnen (vgl. verslag van het mondeling overleg van de bijzondere commissie uit de Tweede Kamer, in wier handen het onderhavige wetsontwerp was gesteld, met de Minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, *stuk* nr. 11, sub 9).

Vele andere leden, die vooropstelden, dat zij waardering hadden voor het met betrekking tot de onderhavige materie in gemeen overleg met de Tweede Kamer bereikte resultaat, waren evenmin bijzonder te spreken over de trage gang van zaken met betrekking tot het tot stand komen van de Woningwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Overgangswet, welke thans in ontwerp ter beoordeling van deze Kamer staat. Het snelle tempo, waarin zich de urbanisatie voltrekt, de sterk groeiende behoefte aan recreatie-gelegenheid en aan verkeersvoorzieningen, alsmede de wilde grondspeculatie maken een krachtig en doelbewust planologisch beleid dringend noodzakelijk. Deze leden erkenden, dat een dergelijk beleid niet behoeft te wachten op het in werking treden van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening, maar zij waren wel van oordeel, dat het verkeren in een overgangsfase in het algemeen niet bevorderlijk is voor het voeren van een zodanig beleid. Het is

daarom gewenst, zo betoogden zij, deze overgangsfase zoveel mogelijk te bekorten en het er op aan te sturen, dat de Overgangswet en de beide evengenoemde nieuwe wetten zo spoedig mogelijk in werking zullen treden. Is de Regering nog van oordeel, dat het mogelijk zal zijn de streefdatum 1 juli 1965 te halen?

In dit verband merkten dezelfde leden nog het volgende op. Het onderhavige wetsontwerp gaat ervan uit, dat de aanpassing van de bestaande planologische maatregelen aan de nieuwe wetgeving in het algemeen binnen een termijn van vijf jaren haar beslag moet krijgen. Bestaat nu niet het gevaar, zo vroegen deze leden, dat in verband met het tekort aan ervaren stedenbouwkundige krachten deze termijn te krap zal blijken te zijn? Zo dit t.z.t. inderdaad het geval mocht wezen, hoe zal dan de daaruit ontstane moeilijkheid kunnen worden opgevangen? De eenvoudigste weg hiertoe, aldus verder deze leden, zou uiteraard zijn een verlenging van de termijn voor te stellen. Zou dit evenwel niet tot gevolg hebben, dat de volledige doorwerking van de beginselen van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening nog langer op zich zal laten wachten, zodat de onzekerheid, eigen aan het verkeren in een overgangsfase, nog langer zal voortduren? De aan het woord zijnde leden zouden ook gaarne te dezen het oordeel van de Regering vernemen.

§ 2. *Artikel 10.* Vele leden achtten de wijziging van het oorspronkelijke tweede lid van artikel 10 van het ontwerp door de aanvaarding van het amendement van het lid der Tweede Kamer, de heer Kolschoten c.s., een verbetering (*Handelingen* dezer zitting, blz. 1738, rechterkolom). Er is thans een logisch verband ontstaan tussen het tweede en het derde lid van dit artikel, waardoor na vijf jaren op grond van één algemeen beginsel, neergelegd in artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, een gelijke rechtsbedeling ten aanzien van schade ten gevolge van bestemmingsplannen wordt bevorderd. Deze leden vonden de gestelde termijn van 5 jaren voor de overgang van het oude naar het nieuwe regime redelijk; zij zagen hierin tevens een nuttige stimulans voor de modernisering van de bestaande planologische maatregelen zonder de geleidelijkheid in overgang geweld aan te doen. Welke sanctie is er voorzien, zo vroegen zij, voor het geval een gemeenteraad nalaat de aanpassing binnen vijf jaren te bewerkstelligen?

Sommige leden gevoelden zich met betrekking tot het gestelde in artikel 10 van het ontwerp — mede gelet op de discussie terzake in de Tweede Kamer en meer in het bijzonder op het betoog van de Minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid (*Handelingen* dezer zitting, blz. 1736) — nog niet geheel bevredigd. Naar hun voorlopig inzicht rijzen er ten aanzien van de verschillende schadekwesties zo ingewikkelde, zo zeer aan verschillende rechtsbeginselen rakende vragen van een zodanig elementair belang voor vele betrokkenen, dat te dezen niet alles aan de jurisprudentie kan worden overgelaten. Deze leden vroegen of de Minister, die het ontwerp bij de openbare behandeling in de Tweede Kamer heeft verdedigd, er niet voor zou voelen een staatscommissie in te stellen met de opdracht te pogen bepaalde richtlijnen te dezer zake te formuleren.

Enerzijds dreigt hier, aldus deze leden, op verschillende punten een financiële overbelasting van de overheid, anderzijds grijpen b.v. bestemmingsmaatregelen, vooral wanneer zij een reserverend karakter hebben en een onteigening niet in het voornemen ligt, sterk in de rechtssfeer en in de belangensfeer van individuen in.

§ 3. *Artikelen 17 t/m 28.* Enige leden betuigden hun instemming met het voorstel de paragrafen 2 en 3 van de Wederopbouwwet voorshands te handhaven (vgl. memorie van toelichting, blz. 7, ad artikel 17).

Artikel 23 van het ontwerp, zo merkten deze leden op, bepaalt, dat artikel 20 van de Wederopbouwwet vijf jaren na het in werking treden van de voorgestelde Overgangswet zal vervallen. Een bepaling als die van artikel 20 van de Wederopbouwwet, krachtens welke bouwvergunningen kunnen worden

verleend voor gebieden, waarvoor nog geen officieel vastgesteld uitbreidingsplan bestaat, zal echter, naar de mening van deze leden, ook na die periode van vijf jaren nog nodig zijn, daar anders de bouw zal worden afgeremd.

Sommige leden wilden gaarne vernemen, of volgens de Regering, hangende de beslissing omtrent de rijksgoedkeuring, de procedure voor toepassing van artikel 20 van de Wederopbouwwet mag worden doorlopen. De Minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid heeft op een vraag, gesteld tijdens het mondeling overleg met de bijzondere commissie uit de Tweede Kamer (*stuk* nr. 11, sub 6), geantwoord, dat de bouwvergunning niet mag worden verleend, vóórdat de rijksgoedkeuring er is. Betekent dit inderdaad, zo vroegen de aan het woord zijnde leden, dat de vorenbedoelde procedure voortgang kan vinden en dat alleen de betrokken bouwvergunning niet aan de belanghebbende mag worden uitgereikt?

§ 4. *Artikelen 29 t/m 32.* Vele leden hadden met belangstelling kennis genomen van de mededeling van de Minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, gedaan tijdens het eerderevermeld mondeling overleg met de bijzondere commissie uit de Tweede Kamer (*stuk* nr. 11, sub 1), dat eerlang een wetsontwerp is te verwachten om de leemte te vullen, welke thans bij het effectueren van de zgn. meldingsplicht ingevolge artikel 29 van de Wet van 29 september 1950, *Stb.* K 415, houdende voorlopige regeling inzake het Nationale Plan en de streekplannen, bestaat. Deze leden, die uiteraard dit wetsontwerp t.z.t. naar zijn inhoud zullen beoordelen, wilden wel reeds nu hun instemming betuigen met de strekking ervan. Het regelen van de hierbedoelde materie in een afzonderlijke (wijzigings)wet leek hun echter alleen verdedigbaar, indien de tijdwinst, welke, naar de Minister zich voorstelt, aldus in vergelijking met een regeling binnen de in bespreking zijnde ontwerp-Overgangswet kan worden behaald, ook inderdaad door een spoedige indiening van het wetsontwerp en een snelle behandeling ervan door de Staten-Generaal kan worden bereikt. De stelling, dat het vullen van de leemte, welke artikel 29 van de genoemde wet van 29 september 1950 thans vertoont, niet binnen het kader van het in bespreking zijnde wetsontwerp ware te bereiken, aangezien de betrokken materie „geen enkel verband houdt met de overgang van het oude recht naar de nieuwe wettelijke regeling op het gebied van de ruimtelijke ordening”, doet echter, naar de mening van de aan het woord zijnde leden — gelet onder meer op het voorstel tot wijziging van hetzelfde artikel 29 bij artikel 32, sub *b*, laatste zin, van het thans aan de orde zijnde ontwerp — wel sterk overdreven aan. Voor zover deze leden vermochten te zien, beoogt dit voorstel tot wijziging in feite het creëren van een nieuwe bevoegdheid van de Minister, met de uitvoering van de wet belast, waarbij huns inziens een verband als vorenbedoeld evenmin aanwezig is. Wel dwingt de voorgestelde toevoeging aan artikel 29, 2de lid, uit een oogpunt van rechtszekerheid tot de vraag, welke norm(en) de Minister zal hanteren bij het beoordelen, of bepaalde voorgenomen grondaankopen en voorziene werken een goede nationale ruimtelijke ontwikkeling zouden schaden, nu een nationaal plan ontbreekt, c.q. onder vigeur van de nieuwe wet niet meer mogelijk zal zijn. Moet hier soms gedacht worden, zo vroegen de aan het woord zijnde leden, aan een nationaal facetplan?

Vele andere leden merkten op, dat het, zolang in feite nog moet worden gewerkt met (een aantal bepalingen van) de Wet, houdende voorlopige regeling inzake het Nationale Plan en de streekplannen, gewenst is deze regeling zo perfect mogelijk te maken. Het wordt daarom huns inziens de hoogste tijd de leemte in de bepalingen betreffende de meldingen en de bezwaren zo snel mogelijk aan te vullen. Wanneer, zo vroegen zij, kan het ter zake in uitzicht gestelde wetsontwerp worden tegemoet gezien?

Naar de mening van de vele leden, vóór de laatstbedoelde aan het woord, is er ten aanzien van de bestaande schadevergoedingsverordeningen met betrekking tot de streekplannen enige onduidelijkheid en rechtsonzekerheid gebleven. Nu enerzijds het streekplan-nieuwe stijl slechts tot grondslag strekt voor

de zgn. aanwijzingen (artikel 4, sub 1 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening) en anderzijds de goedgekeurde, c.q. vastgestelde streekplannen krachtens wetsbepaling zonder overgangsfase worden geacht streekplannen te zijn als bedoeld in hoofdstuk III van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (artikel 30, sub 1, van dit onderhavige ontwerp), had het de voorkeur verdiend in het in bespreking zijnde wetsontwerp de bestaande schadevergoedingsverordeningen vervallen te verklaren. Dit zou, naar de opvatting van deze leden, geheel gepast hebben in het systeem van de nieuwe wet. Het doet in hun ogen dan ook vreemd aan, dat in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (blz. 3, linkerkolom) werd betwijfeld, of deze voortbestaande verordeningen „nog veel zullen worden toegepast” en dat voorts in dat stuk was gesteld, dat deze toepassing, „zo er al aanleiding (toe) zal bestaan, toch wel veel geringer zal zijn dan onder het huidige systeem”. Is er, naar het oordeel van de Regering, toch nog enig rechtsbelang met het voortbestaan van de bestaande verordeningen gediend?

§ 5. *Artikelen 33 t/m 36.* Vele leden achtten het juist en consequent, dat de Regering, nadat artikel 49 in de Wet op de Ruimtelijke Ordening een plaats had gekregen en nadat aanvankelijk bij het onderhavige wetsontwerp was voorgesteld artikel 40b van de Ontheingingswet niet alleen te handhaven, doch zelfs te verruimen, later een wijziging van het oorspronkelijke ontwerp had willen bevorderen, welke ertoe strekt genoemd artikel van de Ontheingingswet te doen vervallen (Nota van wijzigingen, stuk nr. 4, blz. 2, rechterkolom). De tegemoetkoming in „planschade” zal straks worden beheerst door de uniforme regeling van genoemd artikel 49 (vgl. ib. blz. 3, linkerkolom), hetgeen deze leden uit een oogpunt van rechtssystematiek wenselijker voorkwam dan handhaving van de bestaande regeling. Wel voorzagen zij een aanmerkelijke belasting van de Kroon, welke in beroep — waartoe in het merendeel der gevallen belanghebbenden wel zullen overgaan — over het toekennen van een billijke schadevergoeding zal krijgen te oordelen. Gelet op de lange tijd, welke nu reeds is gemoeid met beroepszaken van planologische aard bij de Kroon, vroegen deze leden, of niet moet worden gevreesd, dat de ambtelijke voorbereiding, waaronder begrepen het uitbrengen van advies door de Raad van State, zal gaan stokken. Hoe stelt de Regering zich voor, dit niet denkbeeldige gevaar te voorkomen? Artikel 40b van de Ontheingingswet zal van kracht blijven en dus de burgerlijke rechter in voorkomende gevallen verplichten aan het daarbij bepaalde toepassing te geven, wanneer het volgens artikel 34 van dit onderhavige wetsontwerp gaat om bouwverboden en bijzondere voorschriften ter bepaling van voorgevelrooilijnen, welke krachtens de Woningwet 1901 tot stand zijn gekomen (ib.). Naar het oordeel van deze leden is door de wijziging van artikel 10, lid 2, ten gevolge van de aanvaarding van het reeds in § 2 van dit verslag ter spake gebrachte amendement van het lid der Tweede Kamer, de heer Kolfshoten c.s., thans de vraag gezezen, welke instantie met het oog op de toepassing van vorenbedoeld artikel 40b van de Ontheingingswet bevoegd is (Rechtbank en Hoge Raad tegenover Gemeenteraad en Kroon) de „planschade” ten gevolge van deze planologische maatregelen vast te stellen, indien een gemeentebestuur na vijf jaren in gebreke mocht zijn gebleven deze maatregelen met de Wet op de Ruimtelijke Ordening in overeenstemming te brengen en op grond van welk wetsartikel (artikel 40 en 40a, j° 40b van de Ontheingingswet tegenover artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening) de schade zal dienen te worden bepaald.

Enige leden spraken zich uit voor een snellere ontheingingsprocedure en wel met het oog op het belang van de volkshuisvesting. Zij erkenden uiteraard, dat die procedure met allerlei waarborgen voor de rechtszekerheid omkleed dient te worden.

Vele andere leden verklaarden met voldoening te hebben vernomen, dat aan het vraagstuk van het versnellen der ontheingingsprocedure alle aandacht wordt gewijd. Evenwel betwijfelden deze leden het, of met de te dezen in overweging te nemen wijzigingen zal kunnen worden volstaan. Met grote bezorgdheid zagen zij nl. hoe de prijzen van onroerend goed, mede als gevolg van een wilde speculatie, stijgen.

Van de Regering mag worden verwacht, zo betoogden deze leden, dat zij aan dit vraagstuk een hoge prioriteit toekent. Het gevaar is immers niet denkbeeldig, dat de stijging van de grondprijzen geheel uit de hand loopt en dat dientengevolge noodzakelijke voorzieningen zó duur worden, dat zij met het oog op de hoge kosten niet meer tot uitvoering komen.

In dit verband dachten de aan het woord zijnde leden met name ook aan de voorzieningen op het terrein van de recreatie. De speculatie in voor recreatie bestemde gronden — en ook wateren — neemt schrikbarende vormen aan. Het is van het hoogste belang, dat de betrokken gebieden zo spoedig mogelijk in handen van de overheid komen. De bestaande Ontheingingswet is, naar het oordeel van deze leden, te dezen onvoldoende, zodat voor elke ontheinging, behalve wanneer de percelen zijn begrepen in een gemeentelijk bestemmingsplan, een afzonderlijke wet nodig is.

Dezelfde leden merkten voorts op, dat het onder de huidige omstandigheden ook voor de gemeenten moeilijk is een vooruitziend beleid te voeren. Ontheinging is immers slechts mogelijk op basis van een bestemmingsplan. Nu zou men wel uit de moeilijkheden kunnen komen, aldus deze leden, door voor het gehele gebied van de gemeente een bestemmingsplan vast te stellen, doch het valt te vrezen, dat dit in menig geval op bezwaren zal stuiten. De aan het woord zijnde leden spraken de hoop uit, dat voor deze moeilijkheden, zowel bij de Colleges van Gedeputeerde Staten als bij de Kroon, begrip zal worden gevonden.

Voorshands zou al veel gewonnen zijn, zo betoogden zij verder, indien de Regering zou breken met de regel, dat raadsbesluiten tot ontheinging van gronden in een uitbreidingsplan niet worden goedgekeurd, zo de eigenaar bereid is zelf de bestemming volgens het uitbreidingsplan te verwezenlijken. Deze leden herinnerden eraan, dat bij de openbare behandeling van hoofdstuk XI (Volkshuisvesting en Bouwnijverheid) der rijksbegroting voor het dienstjaar 1964 in deze Kamer de onderhavige kwestie reeds ter sprake was gebracht en dat daarbij ook nog andere voorbeelden waren gegeven van onnodige vertraging en van te voorkomen prijsopdrijving (*Handelingen*, blz. 730, linkerkolom). Zij vroegen, of de Regering bereid is te bevorderen, dat de vorenbedoelde belemmeringen uit de weg worden geruimd.

De leden, hier aan het woord, merkten nog op, dat gemeentebesturen wel trachten aan de eisen, welke een vooruitziend beleid stelt, tegemoet te komen door tijdig gronden, welke in de toekomst voor stadsuitbreiding nodig kunnen zijn, in der minne aan te kopen. Indien in een dergelijk geval Gedeputeerde Staten de prijs te hoog achten, komen zij voor een moeilijke beslissing te staan. Enerzijds immers werken zij door het verlenen van goedkeuring in zekere zin mede aan het opdrijven van de grondprijzen in een wijdere omgeving en anderzijds zou het niet verlenen der goedkeuring ertoe leiden, dat een aantal jaren later de gemeente voor dezelfde grond een nog hogere prijs zal moeten betalen. Zulks onderstreept, zo voegden deze leden hieraan toe, de noodzaak om op korte termijn te komen tot enig systeem van prijsbeheersing voor bouwgrond.

Vastgesteld, 30 juni 1964.

IN 'T VELD
NIERS
TJALMA (*voorzitter*)
VAN RIEL
KNOTTNERUS.