

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)

VERSLAG VAN HET MONDELING OVERLEG
TEVENS EINDVERSLAG

Nr. 11

(De vroegere stukken zijn gedrukt in de zittingen
1958—1959 en 1962—1963)

De bijzondere commissie, in welke handen het onderhavige wetsontwerp is gesteld, heeft op dinsdag 3 maart 1964 mondeling overleg gevoerd met de Minister van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid over een aantal onderwerpen, de memorie van antwoord op wetsontwerp 5455 betreffende. Ter voorbereiding van dit overleg had de commissie een aantal vragen opgesteld, welke vooraf aan de Minister waren toegezonden.

De Minister had zich bij bedoeld onderhoud doen vergezellen door prof. mr. S. F. L. baron van Wijnbergen, adviseur van de Minister, ir. H. M. Buskens, directeur-generaal van de Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, mr. F. J. Beunke, hoofd van de afdeling Juridische Zaken, en mr. J. W. Scheffer, plaatsvervangend hoofd van de afdeling Juridische Zaken van het Ministerie van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid.

De commissie heeft de eer omtrent het gevoerde overleg als volgt te rapporteren. De vooraf gestelde vragen zijn vermeld in de linkerkolom; de daarop gegeven antwoorden en een samenvatting van de gevoerde discussies zijn opgenomen in de rechterkolom.

1.

Blz. 2, linkerkolom, van de memorie van antwoord. Is het niet gewenst om via een daartoe op te nemen bepaling in de Overgangswet een leemte te corrigeren in de Voorlopige Wet inzake het Nationale Plan en streekplannen, welke leemte tot gevolg heeft dat op terreinen, waarvoor de z.g. aanmeldingsplicht bestaat, werk wordt uitgevoerd zonder dat dit aangekondigd is?

De Minister betoogde, dat zijn ambtsvoorganger zich, blijkens de memorie van antwoord, zeer wel bewust was van het bestaan van een leemte in de regeling van het bezwaar maken, zoals die is opgenomen in artikel 29 van de voorlopige wet inzake het Nationale Plan en de streekplannen. Opvulling van die leemte leek hem dan ook gewenst. Het thans voorliggende ontwerp was daarvoor echter naar zijn mening niet de geschikte plaats, omdat het ondervangen van deze bezwaren, zoals hij het in de memorie van antwoord uitdrukte, „geen enkel verband houdt met de overgang van het oude recht naar de nieuwe wettelijke regeling op het gebied van de ruimtelijke ordening”. Een eventuele wijziging zou daarom zijns inziens beter bij afzonderlijke wet kunnen geschieden.

De huidige bewindsman zei zich met deze opvatting van zijn ambtsvoorganger te kunnen verenigen. Er was echter nog een andere reden, die het hem verkieslijker deed schijnen deze materie bij een aparte wet te regelen. Zou zij namelijk in de overgangswet worden opgenomen, dan kan zij eerst bij de inwerkingtreding van die wet van kracht worden. Deze inwerkingtreding is echter, gezien het vele werk, dat nog verricht moet worden, niet op zéér korte termijn te verwachten. Nochtans is er ook nu al dringend behoefte aan een aanvulling van de bestaande regeling in dit opzicht en hoe eerder deze regeling tot stand komt, hoe beter zulks de Minister voorkwam. Een afzonderlijke wet biedt daartoe, naar zijn oordeel, de beste kansen. Gezien de aandrang, welke op dit punt door de commissie wordt uitgeoefend, meende de Minister erop te mogen vertrouwen, dat de beide Kamers der Staten-Generaal aan de spoedige totstandkoming van een dergelijke wet hun medewerking zullen verlenen. Met het oog hierop wordt op het departement een wetsontwerp gereed gemaakt, waarvan de indiening eerlang kan worden tegemoet gezien. Hoewel het de Minister weinig opportuun en ook wat voorbarig leek om nu al op de inhoud van het wetsontwerp in te gaan, wilde hij daar-

2.

Artikel 10, lid 1. Wil de Minister bevestigen, dat bij de goedkeuring van bestemmingsplannen de toetsing dier plannen aan oude streekplannen behoort te geschieden naar de maatstaf die de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan streekplannen stelt, een toetsing derhalve op de hoofdlijnen en niet aan details die in een streekplan nieuwe stijl niet thuis horen?

3.

Artikel 10, lid 2. Naar het oordeel van de regering behoort de toepasselijkheid van het schadevergoedingsartikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening beperkt te blijven tot de krachtens deze nieuwe wet tot stand te brengen plannen. Bij Nota van Wijzigingen is daarom aan artikel 10 een lid toegevoegd, dat zulks met zoveel woorden bepaalt; gemeentelijke schadevergoedingsverordeningen blijven daarom van kracht.

Is het echter niet zo dat de bestaande schadevergoedingsverordeningen onderling sterk verschillen met als gevolg grote rechtsongelijkheid en dus willekeur; dat zij vaak gebrekkig geredigeerd zijn; dat zij (mede) daarom slechts weinig toepassing hebben gevonden; dat grote gemeenten als Amsterdam, Rotterdam en Arnhem deze verordeningen tot de dag van vandaag niet hebben willen invoeren; dat dan ook in dergelijke schadevergoedingsverordeningen allerminst een redelijke voorziening ten aanzien van „planschade” is te zien, reden waarom de wetgever een regeling hieromtrent in de Wet op de Ruimtelijke Ordening heeft getroffen?

omtrent toch nog één opmerking maken nl. deze, dat de in de praktijk ondervonden moeilijkheden zich niet alleen voordoen in het z.g. meldingsgebied. De Minister noemde in dit verband de affaire in Heemskerk, waar, in strijd met het streekplan „IJmond Noord”, zou worden gebouwd op het tracee van een ontworpen weg. Het in te dienen wetsontwerp strekt er derhalve ook toe om buiten de meldingsgebieden een regeling te treffen, waardoor ongewenste ontwikkelingen beter kunnen worden tegengegaan.

De commissie toonde zich zeer voldaan over het antwoord van de Minister en sprak de hoop uit, dat het aangekondigde wetsontwerp de Kamer inderdaad spoedig zal bereiken.

De Minister was gaarne bereid te verklaren, dat ook naar zijn mening de toetsing van bestemmingsplannen aan oude streekplannen globaal behoort te geschieden en dat daarbij niet te zeer in details moet worden getreden. Hij verklaarde voornemens te zijn deze zienswijze ook aan de colleges van Gedeputeerde Staten mede te delen. Omdat het naar alle waarschijnlijkheid toch nodig zal zijn deze colleges alsook de gemeentebesturen op een aantal onderdelen van deze wet een nadere toelichting te geven, had de Minister het plan zulks in onderling verband te doen per circulaire.

De Minister wilde in de eerste plaats ingaan op de opmerking dat de schadevergoedingsverordeningen tot nog toe betrekkelijk zeldzaam zijn. De vragenstellers schijnen mede uit het in vele gevallen ontbreken van zodanige verordeningen te concluderen, dat in dit opzicht de rechtszekerheid van belanghebbende onvoldoende gewaarborgd is. De Minister was evenwel van mening, dat deze conclusie niet mag worden getrokken. In vele gevallen — de Regering heeft er bij de schriftelijke behandeling van dit wetsontwerp op gewezen — kan het toebrengen van onevenredige schade ofwel worden vermeden, ofwel op andere wijze dan door schadevergoeding worden goedge maakt. Hij noemde in dit verband de overgangsregelingen, die juist met het oog op het voorkómen van schade aan vele uitbreidingsplannen zijn toegevoegd ¹⁾, de in vele plannen opgenomen mogelijkheden tot vrijstelling, toezeggingen tot aankoop of onteigening, toezeggingen tot het uitvoeren van werken, enz.. In al die gevallen, waarin volgens een of meer van deze methoden het toebrengen van onevenredige schade is vermeden, ofwel op andere wijze dan door het toekennen van schadevergoeding is goedge maakt, bestond er geen behoefte aan een schadevergoedingsverordening. De omstandigheid, dat er met betrekking tot vele plannen inderdaad geen schadevergoedingsverordeningen zijn houdt in, dat in die gevallen het toezichthoudend gezag, Gedeputeerde Staten of de Kroon, eveneens van mening was, dat er aan zo'n verordening geen behoefte bestond.

Het feit b.v., dat de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Arnhem geen schadevergoedingsverordeningen kennen, betekent alleen maar, dat deze gemeenten hun bestemmingsplannen tot dusver zo hebben kunnen regelen, dat er — ook naar het oordeel van hoger gezag — aan een dergelijke verordening geen behoefte bestond.

Juist de omstandigheid, dat veel bestemmingsplannen zo kunnen worden ingericht — en in feite ook worden ingericht —, dat aan toekenning van schadevergoeding geen behoefte bestaat, is naast het argument van de wetssystematiek (op wat tot stand gekomen is onder de oude wet blijft het oude recht zoveel mogelijk van toepassing) een van de redenen geweest, die de Regering ertoe hebben gebracht voor te stellen artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet op de bestaande plannen van toepassing te verklaren.

Verschuillende leden concludeerden hieruit dat de vrees, die nog wel eens wordt geuit — o.a. door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten blijkt een artikel over het onderhavige wetsontwerp in het tijdschrift „De Nederlandse Gemeente” van 20 oktober 1961 — als zou toepassing van artikel

¹⁾ Deze maken het mogelijk, dat bestaande bebouwing, die van het plan afwijkt (b.v. een woonhuis, waardoor in het plan een weg is geprojecteerd) toch onder bepaalde voorwaarden geheel of gedeeltelijk mag worden vernieuwd of veranderd. Dit werkt uiteraard schade beperkend.

49 óók op oude plannen, een grote stroom van aanvragen om schadevergoeding doen ontstaan, dan toch ongegrond is. De redenering van deze leden: er zijn geen gronden voor toekenning van schadevergoeding, dus zullen er ook geen aanvragen worden ingediend, leek de Minister wel wat te eenvoudig. Naar zijn mening bestaat er, zeker zolang er nog onzekerheid heerst betreffende de wijze waarop artikel 49 zal worden toegepast, een grote kans op vele ongegronde aanvragen.

Het behoefde zijns inziens geen betoog, dat een dergelijke ontwikkeling de behartiging van de belangen van degenen, die gegronde aanvragen om schadevergoeding indienen, kan schaden. Geleidelijkheid is hier een groot goed. De Minister sloot zich in dit opzicht dus aan bij de mening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, uiteengezet in de zojuist genoemde publicatie.

Vandaar, dat het hem een verstandig beleid voorkwam artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening slechts geleidelijk in werking te doen treden en wel naarmate er nieuwe plannen zullen worden vastgesteld of oude plannen zullen worden vernieuwd. Binnen een periode van circa tien jaar zal zo het overgrote gedeelte van de thans bestaande uitbreidingsplannen als gevolg van de herziening van die plannen onder de werking van artikel 49 zijn gekomen.

Verschillende leden meenden, dat de indruk, die de Minister had gegeven als zou bij het vaststellen en goedkeuren van uitbreidingsplannen in zo grote mate worden toegezien op het toekennen — in enigerlei vorm — van schadevergoeding, wat al te rooskleurig is. Bovendien vormt deze vergoeding een zo klein onderdeel van de totale bouwrijpe grondkosten, dat zij als argument in dit verband gevoeglijk kan worden verwaarloosd. Huns inziens is het in de praktijk zo, dat vooral de planologische aspecten bij de beoordeling van uitbreidingsplannen de doorslag geven. De Minister bleef echter bij zijn zienswijze, dat daarbij de regeling van de schadeloosstelling mede een essentiële rol speelt.

De zojuist aan het woord zijnde leden betwijfelden voorts, dat binnen een periode van ongeveer 10 jaar zo goed als alle uitbreidingsplannen zullen zijn herzien. Zij wezen erop, dat thans nog uitbreidingsplannen bestaan, die rond de jaren 1930 en 1940 tot stand zijn gekomen. Mede om die reden zouden zij het van belang achten indien aan de werkingsduur van de gemeentelijke schadevergoedingsvorderingen een limiet zou worden gesteld. Daarbij dachten zij — bij wijze van voorbeeld — aan de termijn van vijf jaar, die ook in artikel 10, lid 3, wordt genoemd voor het in overeenstemming brengen met de Wet op de Ruimtelijke Ordening van de bijzondere voorschriften ter bepaling van voor- of achtergevelrooilijnen in artikel 10, lid 1. Deze bepaling, aldus de Minister, heeft niet alleen betrekking op de bijzondere rooilijnen, maar ook op bestaande uitbreidingsplannen. Zij schrijft voor, dat bestaande uitbreidingsplannen eveneens binnen de gestelde termijn van vijf jaar met de nieuwe wet in overeenstemming moeten worden gebracht. Zodra dat geschiedt, is artikel 49 van toepassing.

De Minister betwijfelde zeer of bij de huidige dynamische ontwikkeling van de ruimtelijke ordening uitbreidingsplannen een zo lang bestaan leiden als door sprekers werd gesuggereerd. Het belangrijkste argument voor zijn standpunt noemde hij echter het feit, dat degenen, die geroepen zijn om inhoud te geven aan het bepaalde in artikel 49, daartoe de gelegenheid moeten krijgen zonder overspoeld te worden met schadeclaims, gebaseerd op bestaande plannen. Het vormen van de jurisprudentie op artikel 49 moet derhalve rustig voortgang kunnen vinden en niet geforceerd worden. De commissie kon zich met deze opvatting van de Minister verenigen.

4.

Artikel 14. In het voorlopig verslag werd door zeer vele leden gesteld „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”.

In de memorie van antwoord delen de (toenmalige) be-

Over de kwestie van de terugbetaling van de bijdragen maakte de Minister eerst een meer algemene opmerking. In vraag 4 wordt namelijk een passage uit het voorlopig verslag aangehaald, waarin wordt gesteld, dat nu in de Woningwet de voorwaarde van terugbetaling van verleende bijdragen is geschrapt, de oude voorschriften daarbij dienen te worden aangepast.

windslieden mede, dat „het rapport van de commissie-De Roos — waarin ook de hierbedoelde kwestie van het al of niet stellen van de voorwaarde van gehele of gedeeltelijke terugbetaling van de bijdragen wordt behandeld — door de Regering wordt bestudeerd. Beslissingen omtrent de conclusies van dit rapport zijn nog niet genomen, noch voor de na de inwerkingtreding van de Woningwet te verlenen bijdragen, noch voor de tot genoemd tijdstip verleende of nog te verlenen bijdragen. Het lijkt de ondergetekenden ongewenst op deze beslissingen vooruit te lopen. Het is toch niet wel mogelijk reeds thans wettelijke maatregelen te treffen — of daaromtrent toezeggingen te doen — ten aanzien van voorzieningen, omtrent welke noodzakelijkheid de Regering nog niet tot een uitspraak is gekomen. Mede op grond van dezelfde overwegingen achten de ondergetekenden het tijdstip nog niet gekomen, waarop het derde lid van de overgangsbepalingen van de wet van 14 juli 1934, *Stb.* 316, geheel kan worden ingetrokken”.

Kan de Regering mededelen of het beraad over deze aanlegenschap inmiddels is afgesloten en — zo ja — tot welke conclusies dit heeft geleid?

Dat de voorwaarde van terugbetaling zou zijn geschrapt achtte de Minister echter te sterk uitgedrukt. Zijns inziens is de nieuwe wet in dit opzicht als het ware neutraal. Zij noemt alleen de verschillende vormen van financiële steunverlening: leningen, garanties of bijdragen. Over voorwaarden, die daaraan in elk geval moeten worden verbonden, laat zij zich niet uit. Daaraan mag men niet de conclusie verbinden, dat aan die verschillende vormen van steunverlening géén voorwaarden zouden mogen worden verbonden. Dat zal, zo meende de Minister, toch niemand willen stellen. Artikel 72 der Woningwet laat dit bovendien buiten twijfel. Hij was dan ook van mening, dat de conclusie van het voorlopig verslag, dat nu zonder meer het derde lid van de overgangsbepalingen van de wet van 1934 zou moeten worden geschrapt, niet houdbaar is. Overigens merkte de Minister op, dat een dergelijke schrapping alléén tot gevolg zou hebben, dat de vóór 1935 verleende bijdragen worden kwijtscholden.

Een groot deel van de commissie zei zich met bovenstaande interpretatie van de Minister niet te kunnen verenigen. Naar het oordeel van de betrokken leden kan de voorwaarde van terugbetaling slechts bij wet (swijziging) opnieuw worden ingevoerd. Van hun zienswijze in deze wensten zij gaarne gewag gemaakt in dit verslag.

Vervolgens kwam de Minister te spreken over het rapport van de commissie-De Roos. Een standpunt met betrekking tot de verschillende voorstellen, die deze commissie heeft gedaan, heeft de Regering nog niet bepaald. Het rapport van de commissie vereist nu eenmaal zorgvuldige studie. Aan de andere kant zou het te betreuren zijn en ook minder verantwoord, als de inwerkingtreding van de nieuwe wetten vanwege dat feit verder zou worden vertraagd. Hoewel de Regering dus aanvankelijk van plan was om binnen het kader van bedoelde standpuntbepaling voorstellen te doen over de terugbetaling van de bijdragen, heeft zij bij nadere overweging gemeend dit probleem nu al te moeten regelen.

Zij heeft zich daarbij in het bijzonder laten leiden door de overweging, dat een grotere zelfstandigheid van de corporaties een belangrijk goed is in onze maatschappij en dat het zelf kunnen dragen van enig risico voorwaarde is voor een verantwoorde zelfwerkzaamheid. Het deed de Minister dan ook veel genoegen te kunnen mededelen, dat de Regering na rijp beraad besloten heeft de voorwaarde van terugbetaling van genoten woningwetbijdragen te laten vervallen en het onderhavige wetsontwerp dienovereenkomstig te wijzigen, mits tegelijkertijd bij algemene maatregel van bestuur regelen kunnen worden gesteld omtrent bepaalde onderwerpen, die, naar het oordeel van de Minister, met bedoelde kwijtschelding direct samenhangen. Hij zou daarop nader terugkomen.

Het was de Minister niet mogelijk in dit gesprek op de details van een dergelijke tweezijdige regeling in te gaan. Wel schetste hij de inhoud daarvan in grote lijnen.

Voorop staat, dat de verplichting tot terugbetaling van verleende bijdragen komt te vervallen. Als gevolg van deze beslissing zullen de woningbouwcorporaties de beschikking krijgen over eventuele overschotten op de exploitatie van door hen beheerde woningen.

Tegelijkertijd zullen echter met het oog op een doelmatige besteding van die overschotten zekere waarborgen in het leven worden geroepen. De Regering zal daartoe bepaalde bevoegdheden moeten bezitten.

Die bevoegdheden zullen in de eerste plaats betrekking hebben op de bestemming van eventuele overschotten. Het ligt in de bedoeling van de Regering om met het oog hierop bij of krachtens algemene maatregel van bestuur richtlijnen te geven omtrent de wijze, waarop bedoelde overschotten binnen het algemene raam van de besteding ten behoeve van de volkshuisvesting, kunnen worden aangewend. Hierbij dacht de Minister onder meer aan de noodzakelijke dekking van lasten, voortvloeiende uit het uitvoeren van werken van buitengewoon onderhoud en verbetering aan het oude woningbezit, aan gedeeltelijke dekking van lasten wegens het aanbrengen van bepaalde bijzondere voorzieningen alsmede aan bepaalde kwaliteitsverbeteringen bij nieuwbouw. Ook zullen bepalingen omtrent de controle op de naleving van evenbedoelde richtlijnen en de

sancties, welke bij het niet in acht nemen daarvan zullen worden toegepast, niet kunnen worden gemist.

Een punt van overweging vormde bij de Minister nog de vraag, in hoeverre het gewenst zou moeten worden geacht de corporaties te verplichten een gedeelte van de door het wegvallen van de terugbetalingsplicht vrijkomende gelden te storten in een centraal fonds. De gedachte hieromtrent is geopperd in het rapport van de commissie-De Roos. Hierdoor zou onder meer de mogelijkheid worden geschapen, dat woningbouwcorporaties, die niet over de voor bepaalde noodzakelijk uit te voeren werken benodigde gelden beschikken, uit de middelen van dit fonds worden geholpen.

Behalve ten aanzien van de bestemming der overschotten zal, zo meende de Minister — uiteraard in overleg met de Federaties — ook regelend moeten worden opgetreden met betrekking tot de kwalitatieve positie van de woningbouwcorporaties, opdat komt vast te staan, dat zij qua beszet en organisatie aan redelijke eisen voldoen. Ook zullen in de wijze van het door hen gevoerde woningbeheer veranderingen dienen te worden aangebracht. Hierbij had de Minister onder meer op het oog een regeling, op grond waarvan het thans wel zeer grote aantal complexen woningwetwoningen ($\pm 20\ 000$) kan worden beperkt. Hij dacht daarbij aan een bepaling, krachtens welke de complexen per gemeente of per corporatie worden samengevoegd in groepen, die bijv. in een periode van 5 jaren zijn gereedgekomen.

Had de Minister tot dusverre uitsluitend gesproken over woningbouwcorporaties en door hen geëxploiteerde woningwetwoningen, ook met betrekking tot door gemeenten geëxploiteerde woningen achtte hij genoegzame redenen aanwezig om ten aanzien daarvan eveneens van terugbetaling van bijdragen af te zien.

De Minister vroeg ten slotte nog aandacht voor het volgende. Indien de verplichting tot terugbetaling van op voet van de Woningwet 1901 verleende bijdragen vervalt, betreft dit zowel de bijdragen van het Rijk als de bijdragen van de gemeenten. Nu heeft zich in de praktijk ten aanzien van vooroorlogse woningwetwoningen het verschijnsel voorgedaan, dat een aantal gemeenten in bepaalde tekorten, die bij de exploitatie van deze woningen bleken te ontstaan, niet door middel van bijdragen op voet van de Woningwet 1901, maar op andere wijze — b.v. in rekening-courant of bij wijze van lening — heeft voorzien. Men mag wel aannemen, dat de hieruit ontstane vorderingen op de desbetreffende woningbouwcorporaties bij handhaving van de voorwaarde van terugbetaling van verleende bijdragen vrijwel nooit te incasseren zouden zijn geweest. In dat geval toch zouden — bij het eventueel ontstaan van exploitatieoverschotten — eerst op de voet van de Woningwet 1901 verleende bijdragen overeenkomstig het Woningbesluit moeten worden terugbetaald. Wanneer dit in de toekomst niet meer behoeft te geschieden, kan de zaak wel wat anders komen te liggen. Het gaat nu — naar de Regering meent — niet aan, dat het Rijk van zijn rechten op terugbetaling zou afzien en dat daardoor de gemeenten, voor zover zij ter dekking van de ongedekte jaarlijkse tekorten op andere wijze dan door bijdragen geldelijke steun hebben gegeven, deze anderszins niet te realiseren vorderingen tot leven zouden zien komen. Ook deze schulden zullen derhalve bij de wet moeten worden kwijtescholden.

Over de algemene maatregel van bestuur, die de Minister had aangekondigd, zal uiteraard overleg moeten worden gepleegd. Bij dit overleg zullen ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de landelijke federaties van woningbouwcorporaties worden betrokken. Genoemde algemene maatregel ten slotte zal bij voorkeur tegelijk met het ontwerp-Overgangswet in werking moeten treden.

De commissie betuigde haar waardering voor het door de Regering genomen besluit om de voorwaarde van terugbetaling van genoten woningwetbijdragen bij een alsnog in te dienen wijziging op het onderhavige wetsontwerp te laten vervallen. Daarmee komt ook een einde aan de weinig elegante constructie van artikel 14, lid 2, van deze wet, dat verwijst naar een overgangsbepaling van een reeds uit 1934 daterende wet. De

5.

Artikel 17, jo artikel 21. De onteigeningsprocedure, neergelegd in de Wederopbouwwet, biedt tal van voordelen, met name wat betreft de vervroegde deskundigenbenoeming en de daarop aansluitende vervroegde inbezitneming. Het tempo van de normale onteigening is daarentegen niet bevredigend. Aan een snellere onteigeningsprocedure overeenkomstig de bepalingen van de Wederopbouwwet blijft dan ook behoefte bestaan. Is de Regering bereid om — onafhankelijk van een waarschijnlijk zeer tijdrovende algemene herziening van het onteigeningsrecht — voorstellen in overweging te nemen, die kunnen leiden tot een verkorting van de onteigeningsprocedure?

uitwerking van deze en daarmee samenhangende voorstellen zei de commissie met belangstelling tegemoet te zien.

De stellers van nevenvermelde vraag breken — zo stelde de Minister vast — een lans voor de snellere onteigeningsprocedure zoals die geregeld is in de Wederopbouwwet, waarbij met name wordt gedoeld op de vervroegde deskundigenbenoeming en de voorlopige inbezitneming. Wanneer gevraagd wordt of de Regering bereid is om, *onafhankelijk* van een algemene herziening van het onteigeningsrecht, voorstellen in overweging te nemen die kunnen leiden tot een verkorting van de procedure, zal echter een onderscheid moeten gemaakt worden. Zoals immers bekend valt de onteigeningsprocedure in het belang van de volkshuisvesting uiteen in 2 fasen, de z.g. administratieve procedure, welke eindigt met de beslissing omtrent goedkeuring van het raadsbesluit tot onteigening en het geding tot onteigening voor de rechter. Dit laatste gedeelte, het geding voor de rechter dus, is in de eerste titel van de Onteigeningswet geregeld: het is voor alle vormen van onteigening gelijk. Aangelegenheden als de vervroegde benoeming van deskundigen en de voorlopige inbezitneming dienen te worden geregeld in dit gedeelte van de procedure. De Minister meende dan ook, dat die aangelegenheden aan de orde zouden moeten of kunnen komen bij een herziening van dit onderdeel van de onteigeningsprocedure in het algemeen. Daarbij zou kunnen worden overwogen of het aanbeveling zou verdienen over de gehele linie de mogelijkheid te scheppen om op een eerder tijdstip dan thans mogelijk is deskundigen te benoemen of tot inbezitneming over te gaan.

Ten aanzien van de reeds genoemde administratieve fase ligt de zaak enigszins anders. Het leek de Minister niet onmogelijk dat de procedure van titel IV der Onteigeningswet aan de hand van die van de Wederopbouwwet verbeterd of versneld zou kunnen worden. Wel wilde de Minister het horen van de Raad van State als waarborg voor onteigenenden, dat niet lichtvaardig met hun belangen wordt omgesprongen, gaarne handhaven. Overigens is de tijd die hiermede gemoeid is (gemiddeld drie weken) van betrekkelijk korte duur.

De Minister verklaarde zich bereid nog eens zijn gedachten te laten gaan over zowel een wijziging van de onteigeningsprocedure in het algemeen als over een herziening van de procedure van titel IV in het bijzonder. Hij zegde daarbij toe contact te zullen opnemen met zijn ambtgenoten van Justitie en van Verkeer en Waterstaat.

Tijdens de hierop volgende discussie bleek dat het geboden is met grote omzichtigheid op dit terrein te werk te gaan. Er bestaat nl. een groot tekort aan ervaren deskundigen zowel op het departement als bij de rechtbanken. Als gevolg daarvan treden nu reeds vertragingen op bij de afdoening van onteigeningszaken. Daarbij komt dat het aantal onteigeningsprocedures de laatste jaren een voortdurend stijgende lijn vertoont. De commissie was het met de Minister eens dat een versnelde afdoening van onteigeningsprocedures nimmer mag gaan ten koste van de rechtszekerheid of de rechtsgelijkheid, zoals die in de wet verankerd liggen. Daarvoor is het in Nederland ontwikkelde instituut van de onteigening een te kostbaar goed.

6.

Artikel 22. Is het mogelijk de verhouding tussen bouwvergunning en rijksgoedkeuring nader aan te duiden?

Het aangeven van de relatie tussen bouwvergunning en rijksgoedkeuring achtte de Minister niet zo moeilijk. De Wederopbouwwet zegt nl. dat een bouwvergunning niet wordt verleend vóórdat het werk is goedgekeurd. Deze bepaling zal dus straks voorlopig nog gelden naast die van de Woningwet, alwaar is bepaald, dat omtrent het verlenen van bouwvergunning binnen twee maanden moet worden beslist.

Blijkbaar bestaat het probleem uit de vraag, wat er moet gebeuren, als die twee maanden om zijn en de rijksgoedkeuring nog niet is verleend. Welnu, zo deelde de Minister mede, dan geldt de bepaling van de Wederopbouwwet, dat de vergunning niet mag worden verleend — ook als daar overigens geen bezwaren tegen zouden bestaan — totdat de goedkeuring er is. Zo heeft de praktijk het sedert 1950 opgelost. Niemand heeft daarvan schade, ook de aanvrager niet, omdat die immers weet, dat de vergunning nu eenmaal volgens de wet niet mag worden verleend.

De Minister zag derhalve geen reden om voor de tijd, dat de Wederopbouwwet nog zal gelden, voor dit onderdeel een bijzondere regeling te treffen. Anderzijds had de Minister er geen bezwaar tegen om, wanneer de commissie daarop zou aandringen, een aanvulling van artikel 17 der Wederopbouwwet in overweging te nemen.

Nu de hierboven weergegeven interpretatie van de Minister in het onderhavige verslag zal worden vermeld, zei de commissie geen behoefte meer te hebben aan wijziging van artikel 17 van de Wederopbouwwet.

7a.

Artikel 33. Zal de schrapping van artikel 40b van de Onteigeningswet niet een breuk betekenen met een ruim dertigjarige rechtspraktijk, waarin planschade als gevolg van een bestemming voor een doeleinde van openbaar nut werd vergoed in het kader van één geding, de Onteigeningsprocedure? Zal daardoor de rechtspositie van de grondeigenaar/gebruiker niet verslechteren?

De beantwoording van de hierneven vermelde vraag kon, naar het oordeel van de Minister, het best geschieden door nog eens in het kort uiteen te zetten waarom naar de mening van de Regering artikel 40b dient te vervallen. Daartoe moest de Minister de commissie even mee terug voeren naar het jaar 1956 in welk jaar het huidige artikel 40b tot stand is gekomen. Toen stelde de Regering voor de bepalingen van de Onteigeningswet ter zake van de schadevergoeding zo te wijzigen, dat de voorschriften van het uitbreidingsplan volledig bij de waardebepaling van de grond zouden doorwerken: alle baten en lasten van het plan zullen volgens de ter plaatse geldende regelen over de in het plan begrepen gronden worden verdeeld. Herinnerd behoeft in dit verband slechts te worden aan de term middenprijs. Dit doel werd bereikt door middel van het vervangen van de artikelen 92 en 92a door de artikelen 40a en 40b. Met name verdween de bepaling uit artikel 92, dat bij de bepaling van de waarde van de grond met een bestemming tot enig doeleinde van openbaar nut in een uitbreidingsplan géén rekening diende te worden gehouden.

In het bijzonder deze bepaling was er namelijk oorzaak van dat het uitbreidingsplan met betrekking tot de waardebepaling bij onteigening werd teruggedrongen. En dit was onjuist; immers het uitbreidingsplan geeft aan de plaats, waar de bebouwing mag worden opgericht, de soort van de bebouwing, de dichtheid welke de bebouwing naar algemeen inzicht zal mogen hebben en de ruimte, die voor wegen e.d. in het algemeen belang zal moeten worden opengelaten; zonder deze laatstgenoemde bestemmingen voor doeleinden van openbaar nut is de geprojecteerde bebouwing — in het algemeen gesproken — niet te realiseren; zij moeten dus mede de waarde van de bouwgrond bepalen.

Dit voorstel werd door de Staten-Generaal aanvaard.

Een uitzondering op dit principe werd gemaakt met betrekking tot bijzondere rooilijnen en bouwverboden. Artikel 40b houdt in dat bij de bepaling van de werkelijke waarde daarop niet wordt gelet. Het betrof hier telkens incidentele maatregelen ten aanzien waarvan het niet-doorwerken op de grondprijzen minder bezwaarlijk was. Bovendien was er toen nog geen algemene procedure voor het verlenen van schadevergoeding voor de gevallen waarin planologische maatregelen op de eigenaar een last leggen, die hij redelijkerwijze niet behoeft te dragen; en dit kan zich juist in deze incidentele gevallen wel eens voordoen. Vandaar dat de Regering van oordeel was dat in deze gevallen schadevergoeding eenvoudiger aan de onteigeningsvergoeding kon worden gekoppeld.

Bij het in werking treden van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt de situatie echter veranderd. Incidentele maatregelen als rooilijnen en bouwverboden zullen geleidelijk verdwijnen en plaats maken voor aaneengesloten bestemmingsregelingen. Wil men het in 1956 aanvaarde principe, volledige doorwerking van de bepalingen van het bestemmingsplan op de prijzen van de grond, handhaven, dan zullen de uitzonderingen op dit principe, die in 1956 gemaakt werden, thans dienen te verdwijnen, hetgeen met de minder bezwaar kan geschieden nu er inmiddels in artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een algemene regeling met betrekking tot schade ter zake van planologische maatregelen in het leven is geroepen.

De Regering heeft aanvankelijk deze consequentie niet getrokken, mede omdat er toen nog geen regeling als thans in

artikel 49 Wet op de Ruimtelijke Ordening is vervat, tot stand was gekomen. Achteraf moet echter worden toegegeven, dat het aanvankelijk voorgestelde verruimde artikel 40b voor een goed deel de beslissing van 1956 weer ongedaan dreigde te maken. In het belang van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening dient daarom naar de mening van de Minister voortgegaan te worden op de weg die in 1956 is ingeslagen, hetgeen betekent dat artikel 40b thans behoort te vervallen.

7b.

Verdiert het geen aanbeveling een afzonderlijke onteigeningsgrond in de wet op te nemen voor onteigening van onbewoonbaar verklaarde woningen, indien deze niet of nog niet zijn gelegen in een bestemmings- of saneringsplan? (zie blz. 8, rechterkolom, en 9, linkerkolom, van de memorie van antwoord).

De Minister nam aan dat uitsluitend bedoeld wordt op onteigening in het belang van de volkshuisvesting. Als de onbewoonbaar verklaarde woningen in een bestemmings- of saneringsplan liggen, zijn er geen moeilijkheden. Wanneer dat niet zo is en het gaat om een onteigening in het belang van de volkshuisvesting zal, zo meende de Minister, het geval toch wel te brengen zijn onder de grond, welke het gewijzigde eerste lid van artikel 77 der Onteigeningswet onder ten 2e noemt, te weten onteigening „ten behoeve van de ontruiming van oppervlakten in het belang van de volkshuisvesting”. Deze grond is zo ruim geredigeerd dat hij, wanneer het nodig is onbewoonbaar verklaarde woningen in het belang van de volkshuisvesting te laten verdwijnen, in het algemeen zeker toereikend kan worden geacht.

Werd het vorenstaande reeds vermeld in de memorie van antwoord, de Minister kon thans wijzen op nóg een omstandigheid die zich juist bij onbewoonbaar verklaarde woningen voordoet en een oplossing biedt voor die gevallen — waarop ook reeds door verschillende commissieleden was gewezen —, dat dergelijke woningen, na de onbewoonbaarverklaring, een bestemming krijgen als pakhuis, opslagplaats en dergelijke. De Minister doelde op artikel 46 van de Woningwet. Volgens dit artikel toch kan de gemeenteraad verbieden om ontruimde onbewoonbaar verklaarde woningen voor een ander doel in gebruik te nemen zonder vergunning van burgemeester en wethouders. Door deze mogelijkheid heeft de gemeentelijke overheid het tot op zekere hoogte zelf in de hand om een ongewenste ontwikkeling te voorkomen.

De Minister achtte het derhalve niet dringend nodig onbewoonbaarverklaring als een afzonderlijke onteigeningsgrond te introduceren.

Verskillende leden van de commissie meenden evenwel dat er toch nog een aantal „bouwvallen” zijn, die op grond van de bestaande wettelijke bepalingen niet kunnen worden verwijderd. Juist deze overblijvende gevallen zouden zij gaarne onder de wet willen brengen.

De Minister verklaarde zich bereid om — indien de commissie daarop zou blijven aandringen — een stap verder te gaan. Er is namelijk — zo meende hij — wellicht een bijzondere onteigeningsgrond te construeren, als het gaat om onbewoonbaar verklaarde woningen, welke dermate in verval zijn geraakt, dat zij een ernstige ontsiering gaan vormen voor de omgeving. Wanneer een onbewoonbaar verklaarde woning eenmaal is ontruimd, zal zodanige situatie binnen kortere of langere tijd zeker tot de mogelijkheden behoren. De praktijk wijst dat uit. De Minister geloofde, dat als de eigenaar in zo'n situatie niet van zins zou blijken te zijn het gebouw af te breken, het openbaar belang er inderdaad toe kan nopen, dat zulks door middel van onteigening geschiedt. Als men aanvaardt, dat nieuw op te richten gebouwen in het publiek belang aan zekere welstandseisen moeten voldoen, dan is het zijns inziens niet onredelijk, dat bestaande gebouwen, die in dat opzicht aan geen enkele norm meer voldoen of, nog erger, een voortdurende bron van ergernis vormen, in datzelfde publieke belang worden verwijderd. Deze gedachte zou men wellicht kunnen doortrekken tot andere, niet meer in gebruik zijnde, in vervallen staat verkerende en dientengevolge ontsierende gebouwen.

Hoewel het voor de Minister een vraag bleef of een nieuwe onteigeningsgrond voor deze gevallen nodig is, toonde hij zich bereid om, indien de commissie daarop aandrang, met zijn ambtgenoot van Justitie na te gaan of een daartoe geëi-

gende formule is te vinden. In een eerste gesprek had bedoelde ambtgenoot zich niet ongenegen getoond daaraan medewerking te verlenen, al wilde hij uiteraard eerst de vele aspecten, die aan deze gelegenheid verbonden zijn, bestuderen.

Sommige leden van de commissie vroegen zich af of het begrip „ernstige ontsiering” niet een *corpus alienum* zou gaan vormen in de Ontheingingswet. Andere leden meenden, dat de moeilijkheden, die in dit opzicht voor de gemeenten bestaan, in de praktijk nogal meevallen. De gemeentebesturen weten zich best te behelpen, zo verklaarden zij. De commissie zei het ten slotte zeer op prijs te stellen indien de Minister contact zou willen opnemen met zijn collega van Justitie om na te gaan welke mogelijkheden er in dit opzicht zijn.

8.

Artikel 39. Kan de Regering nadere mededelingen verstrekken over de verhouding tussen de baatbelasting en de nieuw in te voeren belasting op grond van het voorgestelde artikel 282 van de gemeentewet? Mag met name worden aangenomen, dat de mogelijkheid om in de verordening — derhalve onder goedkeuring der Kroon — bepaalde bestemmingen met bebouwing gelijk te stellen, ook kan worden toegepast ten aanzien van de intensivering van de bebouwing? Geldt een dergelijke interpretatie ook voor artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, welk artikel het vaststellen van een exploitatieverordening onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten regelt?

De Minister antwoordde, dat de baatbelasting enerzijds ruimer is dan de nieuw in te voeren belasting op grond van het voorgestelde artikel 282 van de gemeentewet, omdat de baatbelasting immers ook kan dienen voor die gevallen, waarin gronden door het aanleggen van werken worden gebaat zonder dat dit gebaat zijn nu juist bestaat in het geschikt of beter geschikt worden van die gronden voor bebouwing of voor met bebouwing gelijk gestelde bestemmingen (baatbelasting kan b.v. ook worden gegeven als een wijk door aanleg van een tunnel, viaduct of dergelijke beter bereikbaar wordt). Anderzijds kunnen door middel van de nieuwe belasting alle kosten van de voorzieningen worden verhaald, terwijl door middel van de baatbelasting slechts een billijke bijdrage in de kosten van door de gemeente aangelegde werken kan worden verkregen.

Met betrekking tot de vraag of de mogelijkheid om in de verordening bestemmingen met bebouwing gelijk te stellen ook kan worden toegepast ten aanzien van de intensivering van de bebouwing, gaf de Minister als zijn mening te kennen dat onder het geschikt of beter geschikt maken voor bebouwing zonder twijfel begrepen kan worden het geschikt of beter geschikt maken voor intensievere bebouwing.

Wat betreft de vraag of een dergelijke interpretatie ook geldt voor artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, was de Minister van oordeel, dat strikt genomen de tweede alinea van het voorgestelde artikel 282 van de gemeentewet géén betrekking heeft op exploitatieverordeningen. Het kwam hem echter voor, dat de gemeenteraad de omvang van een dergelijke verordening naar believen zal kunnen uitbreiden. Voor zover artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet voldoende basis zou bieden, zal deze uitbreiding haar grondslag in de gemeentewet kunnen vinden.

De commissie toonde zich door deze uitleg van de Minister tevreden gesteld.

9.

Kan de Regering inlichtingen verstrekken over de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding van de nog af te kondigen algemene maatregelen van bestuur?

Met betrekking tot de stand van zaken bij de voorbereiding van de algemene maatregelen van bestuur, die ter uitvoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en van de nieuwe Woningwet moeten worden uitgevaardigd, deelde de Minister mede, dat ten aanzien van een ontwerp voor een algemene maatregel op grond van eerstgenoemde wet het advies van de colleges van Gedeputeerde Staten en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wordt afgewacht. Naar de Minister meende te mogen aannemen, zullen bedoelde adviezen zeer binnenkort worden uitgebracht, waarna hij met de voortgang van de totstandkomingsprocedure spoed zal betrachten. Een ontwerp voor een algemene maatregel op grond van de nieuwe Woningwet verkeert nog niet in dit stadium. Daarover vindt ten departemente nog een diepgaande gedachtenwisseling plaats. Voor een gedeelte houdt dit verband met de voortgang van het onderhavige wetsontwerp. De Minister had echter goede hoop, dat ook omtrent een ontwerp-woningsbesluit binnen afzienbare tijd het oordeel van genoemde colleges en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten kan worden gevraagd.

Uit de commissie werd gevraagd wanneer de Minister denkt dat de Overgangswet in werking zal kunnen treden. De Minister antwoordde dat zulks waarschijnlijk omstreeks medio 1965 het geval kan zijn. Wellicht is dan echter de algemene maatregel

van bestuur ex artikel 14 van deze wet nog niet gereed omdat het daaromtrent te voeren overleg met diverse instanties nog niet zal zijn afgerond.

De commissie drong aan op spoed en zei er geen bezwaren tegen te hebben indien sommige onderdelen van de wet eerder in werking treden dan andere.

Naar aanleiding van dit verslag heeft de Minister nog een nota van wijzigingen ingediend welke tegelijk met dit verslag zal verschijnen.

Met de mededeling van het vorenstaande achtte de commissie de openbare behandeling van het onderhavige wetsontwerp genoegzaam voorbereid.

Aldus vastgesteld 28 april 1964.

DROESEN

VAN DIS

BEERNINK

BOMMER

VAN KOEVERDEN

PESCHAR

WESTERHOUT

VAN HELVOORT

LANKHORST

KUIPER-STRUYK

ELFFERICH.