

Zitting 1976–1977

13 924

Regelen ter bevordering van de stadsvernieuwing (Wet op de stadsvernieuwing)

Nr. 5

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1975–1976

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS EN DE MINISTER VAN VOLKSHUIS-VESTING EN RUIMTELIJKE ORDENING

De heer Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 november 1976

Hierbij zenden wij u, ter kennisneming van de Kamer, het advies dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over bovenvermeld wetsontwerp heeft uitgebracht.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
J. L. N. Schaefer

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
J. P. A. Gruijters

Aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
drs. J. P. A. Gruijters,
en de Staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
J. L. N. Schaefer

Onderwerp:
Ontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing

's-Gravenhage, 27 oktober 1976

Bij bovenvermelde brief heeft u ons het ontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing ter nadere advisering toegezonden. De VNG heeft reeds op 31 mei 1974 commentaar geleverd op de publikatie «Naar een Wet op de Stadsvernieuwing». Bij die gelegenheid hebben wij onze waardering uitgesproken over de wijze waarop de Werkgroep Aanvullende Regelingen Stadsvernieuwing zich van haar taak heeft gekweten. Het stemt tot voldoening dat uwerzijds een ontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing is ingediend. Voorts zijn wij verheugd dat mede op onze aandrang het wetsontwerp voorkeursrecht gemeenten en het wetsontwerp inzake aanschrijving tot verbetering van woningen, alsmede het wetsontwerp huurprijzen verbeterde woningen thans in parlementaire behandeling zijn.

Meer in het algemeen hebben wij met genoegen geconstateerd, dat vele van onze suggesties in het wetsontwerp en de bijbehorende memorie van toelichting zijn overgenomen.

Helaas – zulks brachten wij ook al naar voren bij gelegenheid van ons bovenvermelde commentaar – hebben wij moeten vaststellen dat de saldoregeling nog steeds niet voorhanden is. In meergenoemd commentaar hebben wij met klem bepleit gelijktijdig met de indiening van het wetsontwerp deze saldoregeling te publiceren. Verder wijzen wij erop dat ook de tekorten van betrekkelijk geringe stadsvernieuwingsoperaties zwaar drukken op de budgetten van vooral middelgrote en kleinere gemeenten. Voor de meeste dezer gemeenten zal echter, naar wij hebben begrepen, de saldoregeling voorlopig niet zijn weggelegd. Hoewel de stadsvernieuwingsactiviteiten in deze gemeenten uiteraard van geringer omvang zijn dan die in de grote steden, drukken de lasten ervan toch zeer zwaar, gelet op de veel kleinere financiële mogelijkheden van deze gemeenten. Wij dringen om deze reden aan op verhoging van de bijdragen op grond van het Besluit Bijdragen Reconstructie- en Saneringsplannen en de Beschikking Geldelijke Steun Rehabilitatie. Hierbij denken wij in de eerste plaats aan een verhoging tot 100% van de bijdrage in de verwervingskosten en eveneens een aanzienlijke verhoging, zo mogelijk ook tot 100%, van de kosten van bijzondere openbare werken.

Ten aanzien van de welzijnsvoorzieningen ten slotte gaan wij ervan uit dat de saldoregeling van dien aard zal zijn, dat de zo noodzakelijke activiteiten op dit terrein ontplooid kunnen worden.

In het navolgende gaan wij achtereenvolgens in op het algemeen aanvullend karakter van de wet, het beleidskarakter, het structuurplan, participatie en stadsvernieuwingscorporaties, de planfiguren, de uitvoeringsmiddelen, de verkeers- en vervoersaspecten en de overgangsbepalingen. In de bijlagen gaan wij meer gedetailleerd in op de uitvoeringsmiddelen en op enkele met de leefmilieuvordering samenhangende problemen.

HET WETSONTWERP

a. Algemeen aanvullend karakter van de wet

Op blz. 46 e.v. van de memorie van toelichting wordt een aantal algemene uitgangspunten, die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen, uit de doe-

ken gedaan. «Pas wanneer», aldus wordt opgemerkt, «de omstandigheden uitwijzen dat deze mogelijkheden (Wet op de Ruimtelijke Ordening en Woningwet) niet toereikend zijn, kan van de Wet op de Stadsvernieuwing gebruik worden gemaakt».

Met betrekking tot de in het derde lid, van artikel 6, genoemde maatregelen, zegt de memorie van toelichting op blz. 72, «dat het niet van werkelijkheidszin zou getuigen om de (in theorie denkbare) mogelijkheid te openen, ook voor gebied dat niet vooraf tot stadsvernieuwingsgebied is aangewezen, maatregelen als bedoeld vast te stellen». Wij zijn door het bovenstaande niet overtuigd. Met het rapport van de WARS zijn wij van mening dat zich omstandigheden kunnen voordoen, waarin de gemeente wel met de bestaande bijdrageregelingen uit de voeten kan, maar vooral het in het wetsvoorstel neergelegde juridisch instrumentarium nodig heeft. Omgekeerd kan het voorkomen, dat niet de gewone juridische middelen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening het knelpunt vormen, maar de financiën; in dat geval zou de saldoregeling van toepassing moeten zijn.

Wij dringen er op aan dat de Wet op de Ruimtelijke Ordening bij gelegenheid van de thans in voorbereiding zijnde wijziging, met name voor wat betreft de procedures, wordt afgestemd op het thans voorliggende wetsontwerp. Indien dit niet gebeurt, zal een vooral procedureel onoverzichtelijke situatie ontstaan met alle nadelige gevolgen van dien.

b. Het beleidskader

Dit wetsontwerp wordt behandeld op blz. 59 e.v. van de memorie van toelichting. Aldaar wordt onder meer de rol van het Rijk, de provincies en de gemeenten geschetst.

Wij citeren twee passages:

«Weliswaar is de stadsvernieuwing in de eerste plaats een taak van de gemeenten, waarvan het welslagen in hoge mate van hun goede inzichten en hun voortvarendheid afhangt, maar de gemeenten zijn daarbij op hun beurt afhankelijk van actie van de kant van het Rijk». (blz. 65).

«Zo er ergens behoefte bestaat aan wat wordt genoemd «complementair bestuur» is dat wel op het gebied van de stadsvernieuwing». (blz. 57).

Wij onderschrijven geheel het bovenstaande.

Voorkomen zal moeten worden dat, doordat het Rijk «de gulden koorden van de beurs» in handen heeft, voornoemde passages een dode letter zullen blijken. Het hanteren van de criteria «nodige soberheid en doelmatigheid» bij de beoordeling van gemeentelijke plannen mag niet betekenen dat er onvoldoende ruimte blijft voor een eigen gemeentelijk beleid. De gezamenlijke verantwoordelijkheid – van begin tot eind van het stadsvernieuwingsproces – zal benadrukt moeten worden en vooral een duidelijke vorm moeten krijgen. Hierbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan de figuur van basisakkoorden.

De rol van de provincie is verwoord in artikel 4, van het wetsontwerp. De strekking daarvan is een goede zaak. Redenerend vanuit het belang van meer decentralisatie van rijkstaken (de VNG heeft onlangs in de brochure «Dichter bij U», aan dit onderwerp aandacht besteed), zou overwogen kunnen worden het provinciaal bestuur meer zeggenschap te geven bij de prioriteitstelling op het vlak van de stadsvernieuwing, met name voor wat de verdeling van de schaarse financiële middelen over de gemeenten betreft.

Interessant in dit verband is het bepaalde in artikel 2:

«Onze Minister verricht het nodige ter voorbereiding van de bepaling van het regeringsbeleid inzake de stadsvernieuwing».

Wij vragen ons af waarop de prioriteitstelling, die hiermee in handen van de Minister is gelegd, zal stoelen.

De memorie van toelichting zegt daarover op blz. 46: «In algemene zin zal men deze afweging kunnen baseren op stukken als de Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening, de Verstedelijkingsnota en het Structuurschema

Volkshuisvesting. De meer bijzondere kanten ervan zullen jaarlijks tot uiting kunnen komen in de toelichting bij de begrotingen....».

Nu de Oriënteringsnota en de Verstedelijkingsnota op dit punt weinig houvast bieden, pleiten wij er voor het Structuurschema Volkshuisvesting op dit punt de nodige hardheid te geven. Dit structuurschema zal de planologische kernbeslissing-procedure doorlopen. Naar ons gevoelen – wij nemen aan dat zulks geregeld zal worden in de aangekondigde wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening – zal meer dan tot nu toe onderscheid moeten worden gemaakt tussen concreet en meer algemeen geformuleerde plannen. Een en ander mag uiteraard niet tot gevolg hebben dat de zo noodzakelijke continuïteit op het vlak van de stadsvernieuwing in gevaar wordt gebracht.

In dit kader nog een opmerking over artikel 3, van het wetsontwerp. Daarin wordt de basis gelegd voor de coördinatiecommissie stadsvernieuwing (CCS). Anders dan in het WARS-rapport is deze CCS niet als een subcommissie toegevoegd aan de Rijksplanologische commissie (RPC), maar als een zelfstandig orgaan naast de RPC opgevoerd. De praktijk zal moeten uitwijzen of deze keus verstandig is, mede gelet op de nauwe samenhang tussen groeikernenbeleid (behorend tot het werkterrein van de RPC) en de stadsvernieuwing (werkterrein van de CCS).

Vooralsnog geven wij het wetsontwerp het voordeel van de twijfel. Wij gaan er van uit dat tijdig zal worden bijgestuurd, indien de gekozen opzet niet bevredigend functioneert.

c. Het structuurplan

Volgens artikel 5, van het wetsontwerp, worden de grondslagen van het gemeentelijk stadsvernieuwingsbeleid neergelegd in een structuurplan, vastgesteld voor het gehele gebied van de bebouwde kom. Naast stedenbouwkundige, moet het structuurplan, aldus het wetsontwerp, ook sociale, economische en culturele uitgangspunten bevatten. Het getuigt in onze ogen van realiteitszin dat in artikel 80 is bepaald, dat gedurende een overgangperiode gemeenten ook zonder structuurplan aan de slag kunnen, mits in voldoende mate de op een aantal deelonderzoeken gebaseerde uitgangspunten voor stadsvernieuwing in een raadsbesluit zijn vastgelegd. In ons eerder genoemd commentaar van mei 1974 hebben wij er al op gewezen, dat het stellen van té stringente eisen aan deze deelonderzoeken kan leiden tot een onverantwoorde vertraging in de aanpak van de stadsvernieuwing. Verder stemt het ons tevreden dat, overeenkomstig ons standpunt, de gedachte aan een afzonderlijk sociaal plan is verlaten. Wel blijft bij ons de vraag leven welke relatie gelegd zal worden tussen de planfiguren uit het wetsontwerp en de toekomstige Kaderwet op de bevordering van het specifieke welzijn. Er zullen ons inziens garanties moeten worden gegeven dat de ter uitvoering van bedoelde Kaderwet op te stellen plannen geen nadelige consequenties zullen hebben voor de voortgang van het stadsvernieuwingsproces. Tevens blijft onduidelijk de verhouding tussen verkeerscirculatieplan/stedelijk verkeers- en vervoersplan enerzijds, en het structuurplan anderzijds. In de Verstedelijkingsnota (blz. 217) wordt gesteld, dat het verkeers- en vervoersplan wordt gezien als een bij voorkeur zelfstandig maar toch integraal onderdeel van het structuurplan.

Voorts behoeft de aandacht – wij gaan hier verder niet op in – het effect dan naar verwachting de beleidsvoornemens van de Regering, neergelegd in het wetsontwerp Geluidhinder, zullen hebben op het structuurplan, het verkeersplan, etc.

Ten slotte wijzen wij er met klem op dat het te ver gaat, zoals artikel 5, van het wetsontwerp, lijkt te doen, de gemeenten te verplichten één structuurplan voor het gehele territorium te maken. Duidelijk zal moeten worden gemaakt dat deze, in de praktijk onhaalbare eis, niet is bedoeld.

d. Participatie en stadsvernieuwingscorporaties

Hiervoor is reeds gesteld dat de wetgeving betreffende de ruimtelijke ordening en de Wet op de Stadsvernieuwing goed op elkaar moeten zijn afge-

stemd. Zulks is in het bijzonder van belang voor de participatie. De in het onderhavige wetsontwerp gestelde eisen ten aanzien van de inspraakprocedure zullen bij voorbeeld niet mogen leiden tot de conclusie dat inmiddels reeds gevorderde processen op basis van de huidige wetgeving heraan te gangen zouden moeten worden. De in het wetsontwerp gekozen systematiek, waarbij de inspraakmogelijkheden zich toespitsen tot een steeds directer betrokken groep, komen ons op zich voor als een zinvolle vertaling van hetgeen met de procedures beoogd wordt. Er zal echter ruimte dienen te zijn voor eigen gemeentelijke profilering van deze gedachte. Daarnaast zal moeten worden nagegaan in hoeverre deze opzet zich verdraagt met het systeem van rechtsbescherming, dat sinds kort de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikking biedt.

De erkenning dat stadsvernieuwing in de eerste plaats een taak van de gemeente is, impliceert in onze ogen dat ook bij de organisatie en de uitvoering van dit proces het primaat bij de gemeente dient te berusten. Terecht is onderkend dat in dit proces een actieve bijdrage van eigenaren en gebruikers van onroerende goederen niet gemist kan worden. In hoeverre stadsvernieuwingscorporaties, zoals geregeld in hoofdstuk VIII van het wetsontwerp, als organisatievorm voor deze betrokkenen van de grond zullen komen zal in de praktijk moeten blijken. Ook zal veel afhangen van de wijze waarop de noodzakelijke uitwerking vorm zal krijgen. Wij gaan er overigens van uit dat wij, gezien de bemoeienis van gemeenten met deze zaak, bij die uitwerking nauw betrokken zullen worden. Bij de uitwerking zal dan in het oog moeten worden gehouden dat naast stadsvernieuwingscorporaties ook andere samenwerkingsvormen mogelijk zijn, zoals die steunend op de artikelen 61 e.v. van de gemeentewet. Het al te zeer uiteenlopen van de participatiespelregels, afhankelijk van de formele structuur, ware te vermijden. Nu in het wetsontwerp uitdrukkelijk is bepaald dat de eventueel aan een stadsvernieuwingscorporatie toe te delen taken uitsluitend mede, te zamen, dan wel in betrokkenheid met de gemeentelijke instanties zullen worden verricht, zou terwille van de duidelijkheid moeten worden verklaard dat hiermee de technische voorbereiding en feitelijke uitvoering van stadsvernieuwingsplannen wordt bedoeld. In dit verband achten wij de term «uitoefenen van toezicht» in artikel 63 ongelukkig gekozen. Overeenkomstig de terminologie van artikel 48 van het wetsontwerp zou hier moeten staan «toezien».

Tot slot van dit onderdeel vragen wij ons af waarom in artikel 64 een financieel regiem in het vooruitzicht wordt gesteld dat los zal staan van de saldogeregeling. Vooralsnog geven wij er de voorkeur aan dat de extra kosten die de inschakeling van stadsvernieuwingscorporaties ongetwijfeld met zich brengen alleen al ten behoeve van de overzichtelijkheid worden gebracht onder de vigeur van de artikelen 67-70 van het wetsontwerp.

e. Planfiguren

Met de planfiguren uit het wetsontwerp kunnen wij in het algemeen instemmen. Wij benadrukken echter nogmaals (in het bovenstaande drongen wij er reeds enkele malen op aan) dat de procedures van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en die van de Wet op de Stadsvernieuwing nauwkeurig op elkaar moeten worden afgestemd, omdat anders toepasselijkheid van beide wetten in één buurt tot voor de burger onbegrijpelijke verschillen in procedure zou leiden.

f. Uitvoeringsmiddelen

In de bijlage bij deze brief plaatsen wij een aantal inhoudelijke kanttekeningen bij de in het wetsontwerp voorgestelde uitvoeringsmiddelen. Alhier zullen wij volstaan met een korte beschouwing per onderdeel:

1. onteigening (artikel 58)

De voorgestelde regeling komt ons in het algemeen acceptabel voor. Het is echter gewenst dat de voorgestelde verkorte onteigeningsprocedure ook

ten behoeve van de uitvoering van een verbeteringsplan kan worden gehanteerd;

2. *voorkeursrecht* (artikel 59)

Wij zijn van mening dat dit instrument in een eerdere fase van het proces toepasbaar moet zijn. Gedacht zou kunnen worden aan het reeds toepasbaar maken van het voorkeursrecht stadsvernieuwing in gebieden waar een leefmilieuverordening geldt.

3. *bedrijvenmaatregel* (artikel 60)

Wij achten dit een in aanzet goede regeling, waarover echter eerst na invulling een eindoordeel kan worden gegeven.

4. *aanschrijving tot ingrijpendere verbeteringen* (artikel 47)

Met het voorstel dit middel ook te kunnen hanteren op andere gebouwen dan woningen, stemmen wij in. Het ontbreken van een systeem voor huurprijsberekening na verbetering van deze gebouwen kan echter problemen opleveren. De in dit artikel opgenomen aankoopplicht lijkt ons, gezien de praktische problemen, te royaal geformuleerd.

5. *gedoogplicht* (artikel 46)

Nu het wetsontwerp huurprijs verbeterde woningen geen betrekking heeft op verbeteringsactiviteiten, die door de verhuurder vrijwillig en ongesubsidieerd worden verricht, rijst bij ons de vraag in hoeverre de hier geregelde gedoogplicht *ex lege*, in verband met het ontbreken van een regeling voor de huurprijs na verbetering in deze situaties, redelijk kan worden genoemd.

g. Verkeer en vervoer

Wij onderschrijven het door de Regering in de memorie van toelichting neergelegde standpunt volledig, dat voor verkeer en vervoer de nodige gelden ter beschikking moeten komen. De gemeenten behoeven inderdaad de financiële middelen voor de handhaving van de bereikbaarheid en de verbetering van het woonklimaat der stadsvernieuwingengebieden. Voor dit laatste is het echter een *conditio sine qua non* dat de parkeeroverlast op straat door de stichting van parkeervoorzieningen daarbuiten kan worden verminderd.

Zonder financiële steun van het Rijk kunnen de gemeenten deze parkeervoorzieningen niet van de grond brengen. De in de memorie van toelichting dienaangaande geboden onzekerheid zal dan ook naar onze mening spoedig moeten worden opgeheven. Wij zijn op een en ander reeds ingegaan in ons commentaar d.d. 14 juni 1976 op de Parkeernota.

h. Overgangsbepalingen

Wij hebben de overgangsbepalingen en hun mogelijke consequenties voor de praktijk niet tot in details bestudeerd. In het algemeen doet het ons deugd dat de gemeenten voorlopig op basis van een raadsbesluit uitgangspunten stadsvernieuwing aan de slag kunnen. Wij staan echter voorshands sceptisch tegenover de beperkte redactie van artikel 81, bepalende dat alleen een onherroepelijk goedgekeurd bestemmingplan met een herindelingsplan kan worden gelijkgesteld. Gelet op het feit dat al vele «stadsvernieuwingstreinen rijden», is het naar ons oordeel redelijk deze mogelijkheid uit te breiden tot bestemmingsplannen in procedure.

i. Slotopmerking

Afschrift van deze brief hebben wij gezonden aan de bijzondere kamercommissie belast met de voorbereiding van het ontwerp van wet op de stadsvernieuwing. Wij hebben bij die gelegenheid erop aangedrongen een zo groot mogelijke voortvarendheid te betrachten bij de behandeling van dit

wetsontwerp, opdat nog dit parlementaire jaar het wetsontwerp het Staatsblad zal bereiken. Tevens hebben wij herinnerd aan ons standpunt in onze reactie op de wetsontwerpen voorkeursrecht gemeenten (Kamernummer 13 713) en wijziging van de Woningwet inzake aanschrijving tot verbetering van woningen (Kamernummer 13 835), dat ook deze voor de stadsvernieuwing zo urgente wettelijke voorzieningen snel kracht van wet dienen te krijgen.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Bijlage 1, bij de brief aan Minister Gruijters en Staatssecretaris Schaefer inzake het ontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing (WSV).

Betreft: *Uitvoeringsmiddelen WSV*

Afhankelijk van de fase waarin het stadsvernieuwingsproces zich bevindt, worden in het wetsontwerp drie soorten extra uitvoeringsmiddelen geboden:

- a. in het belang van de stadsvernieuwing in het algemeen:
 - onteigening (hoofdstuk V, artikel 58)
- b. in aangewezen stadsvernieuwingsgebieden:
 - 1. voorkeursrecht (hoofdstuk VI, artikel 59)
 - 2. maatregelen ten behoeve van bedrijven (hoofdstuk VII, artikel 60)
- c. in verbeterings- of herindelingsgebieden:
 - aanschrijving tot ingrijpendere voorzieningen + gedoogplicht (artikelen 46 en 47)

Wij plaatsen bij elk van deze middelen enkele kanttekeningen

Ad a. Onteigening

In de nota van aanbieding bij het WARS-rapport is door de bewindslieden bepleit het stadsvernieuwingsplan tevens te laten fungeren als onteigeningsplan. Dit stelt – zo werd bij die gelegenheid opgemerkt – wel eisen aan de totstandkomingsprocedure van dit plan. Overeenkomstig het WARS-voorstel is hiernaast een wijziging van artikel 77 van de Onteigeningswet wenselijk, aldus de Nota van aanbieding.

In het wetsontwerp zijn deze beide voorstellen niet overgenomen maar is gekozen voor een viertal aparte gronden voor onteigening ten behoeve van de stadsvernieuwing. Zo blijven voor de uitvoering van herindelingsplannen of verbeteringsplannen aparte administratief-rechtelijke onteigeningsprocedures noodzakelijk, waarop voor zover mogelijk de artikelen 79–96 van de Onteigeningswet van toepassing zijn. Wel is in artikel 50, derde lid, van het wetsontwerp bepaald dat gronden, begrepen in een herindelingsplan waarvan de bestemming afwijkt van het gebruik, geacht worden te zijn aangewezen ingevolge artikel 13, eerste lid, van de WRO.

In de VNG-reactie op het WARS-rapport wordt gesteld dat zoveel mogelijk versnelling van de onteigeningsprocedure en synchronisatie van stadsvernieuwings- en onteigeningsprocedures moeten worden nagestreefd.

Alleen aan dit laatste wordt enigermate tegemoet gekomen door de bepaling in artikel 58, tweede lid, sub b (opschorting Kroonbeslissing ingevolge artikel 86 Onteigeningswet totdat beslissing omtrent het herindelingsplan onherroepelijk is geworden). In de toelichting op dit onderdeel (memorie van toelichting blz. 85) wordt meegedeeld dat in dit ene geval een uitzondering op de regel gerechtvaardigd is ten einde vertraging – herhaling van een procedure – te voorkomen. Deze argumentatie gaat onverkort ook op voor de onteigening ten behoeve van de samenvoeging of verwijdering van woningen ter uitvoering van een verbeteringsplan. Het enige argument om bij een herindelingsplan ex lege het urgentie-element en de mogelijkheid tot een verkorte onteigeningsprocedure in te bouwen en bij een verbeterings-

plan niet, zou gelegen kunnen zijn in het verschil in rechtswaarborgen dat aan de betrokken eigenaar bij de totstandkomingsprocedure van die plannen wordt geboden. Zodanige verschillen zijn er echter niet.

Ad b 1) Voorkeursrecht

Na hetgeen de VNG over dit onderwerp heeft opgemerkt in het commentaar op het wetsontwerp voorkeursrecht gemeenten (Kamernr. 13 713) valt het volgende op te merken:

- Zoals wij in bovenbedoeld commentaar hebben bepleit, kan het voorkeursrecht stadsvernieuwing voor alle gronden binnen een aangewezen stadsvernieuwingsgebied, ongeacht de bestemming en het gebruik, worden gevestigd.

- Het voorkeursrecht stadsvernieuwing kan op zijn vroegst gevestigd worden zodra een ontwerp van een raadsbesluit tot aanwijzing van een vernieuwingsgebied ter inzage is gelegd. Zoals bekend, gaat aan deze terinzagelegging een periode van ± 9 maanden vooraf, waarin het voornemen om tot een dergelijke aanwijzing te komen ter publieke discussie staat. Nu bovendien het «normale» voorkeursrecht reeds gevestigd kan worden bij terinzagelegging van een ontwerp-structuurplan ligt de conclusie voor dat het creëren van een stadsvernieuwingsvoorkeursrecht veel te ver achterin het stadsvernieuwingsproces is gelegd.

Opvallend is bovendien dat het tijdelijke voorkeursrecht in het kader van de stadsvernieuwing pas op hetzelfde tijdstip kan worden gevestigd als het «definitieve» (nl. terinzagelegging ontwerp-raadsbesluit tot aanwijzing (cf. artikel 59, de leden 1 en 3)). In ieder geval zou het tijdelijke voorkeursrecht stadsvernieuwing reeds toepasbaar moeten zijn gelijktijdig met de publicatie van het voornemen tot aanwijzing van een vernieuwingsgebied, als bedoeld in artikel 8 van de WSV. Voorts dient een koppeling van het voorkeursrecht met de leefmilieuverordening serieus te worden overwogen. Een anticiperend verwervingsbeleid kan immers een hulpmiddel zijn om dreigend of reeds ingetreden verval te weren. De rechtszekerheid van de betrokkenen is door de totstandkomingsprocedure van de leefmilieuverordening voldoende gewaarborgd.

Ad b 2) *Maatregelen ten behoeve van bedrijven*

De aanzet om in de wet op de stadsvernieuwing de mogelijkheid tot financiële steun aan bedrijven neer te leggen, dient positief beoordeeld te worden.

Uit het wetsartikel en de toelichting valt het volgende te vermelden:

- bij de uitvoering van de financiële steunmaatregelen zullen de gemeenten een rol spelen (hoe is niet aangegeven);

- de maatregelen kunnen uitsluitend worden aangewend ten behoeve van bedrijven die ter verwezenlijking van stadsvernieuwingsdoeleinden in aangewezen gebieden nodig zijn;

- naast financiële steun bij bedrijfsverplaatsing en bedrijfsbeëindiging wordt ook financiële steun in het vooruitzicht gesteld bij bedrijfsvoortzetting;

- de toekenning van een bijdrage zal o.a. gebaseerd worden op in het kader van de stadsvernieuwing te verrichten distributieplanologisch onderzoek.

Een definitief oordeel over deze paragraaf van de wet is volledig afhankelijk van de invulling daarvan via de aangekondigde algemene maatregel van bestuur. Over twee zaken mag echter geen twijfel bestaan:

- de hier bedoelde geldelijke of andere steun dient ook betrekking te hebben op de ontwikkeling van de in het betrokken gebied te vestigen bedrijven;

- de woorden «binnen een gebied» (artikel 60, eerste lid) mogen niet zo worden uitgelegd dat bedrijven die in de invloedssfeer van een stadsvernieuwingsgebied liggen, buiten beschouwing zullen worden gelaten.

a. de aanschrijving

Ten behoeve van de uitvoering van een verbeteringsplan of in voorkomende situaties een herindelingsplan kunnen burgemeester en wethouders aanschrijven tot ingrijpender voorzieningen aan woningen dan bedoeld in artikel 46a Woningwet. Een zodanige aanschrijving kan ook ten aanzien van andere gebouwen worden uitgevaardigd. De aard van de voor te schrijven ingrijpender voorzieningen zullen bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald. Een indicatie over de inhoud van die algemene maatregel van bestuur wordt in de memorie van toelichting niet gegeven. Het ontbreken van een systeem voor de berekening van huurprijzen na verbetering van gebouwen, niet zijnde woningen, kan een probleem gaan opleveren.

Nieuw is dat gelijktijdig met deze aanschrijving de gemeente een aankoopplicht wordt opgelegd.

In de memorie van toelichting (artikelsgewijs bij artikel 47) wordt deze aankoopplicht summier toegelicht met de stelling dat in een dergelijke situatie van de gemeente verlangd mag worden dat zij de betrokken woning koopt. Bij deze stelling dient bedacht te worden dat ook voor ingrijpender aanschrijvingen:

- a. artikel 46b van de Woningwet geldt, die bepaalt dat alleen kan worden aangeschreven indien
 1. de te verwachten opbrengsten in redelijke verhouding staan tot de te maken kosten;
 2. voor het aanbrengen van de verbeteringen geldelijke steun kan worden verleend;
- b. de Wet huurprijzen verbeterde woningen van toepassing is;
- c. van de uitvoeringsplicht van gemeentewege ingevolge artikel 46a, tweede lid, van de Woningwet gebruik kan worden gemaakt;
- d. de garantieregeling woningverbetering toepasbaar is.

Deswege kan de aankoopplicht van de gemeente niet gelegen zijn in het aan de eigenaar opleggen van onaanvaardbare financiële lasten of uitvoeringsproblemen. Bovendien mag ervan worden uitgegaan dat op de betrokken woning het voorkeursrecht stadsvernieuwing rust. De thans voorgestelde regeling van de aankoopplicht brengt bovendien in haar praktische consequentie het bezwaar met zich dat, zolang over de prijs geen overeenstemming is bereikt, naar verwachting aan de aanschrijving geen uitvoering kan worden gegeven. Een zeer lang oponthoud van de verbeteringsoperatie kan hiervan het gevolg zijn.

Vooralsnog lijkt de aankoopplicht alleen acceptabel indien de eigenaar het pand in een eerdere fase, bij voorbeeld in het kader van het voorkeursrecht, aan de gemeente heeft aangeboden en de gemeente van dit aanbod geen gebruik heeft gemaakt.

b. gedoogplicht

Ook bij vrijwillige uitvoering van een verbeteringsplan door een eigenaar wordt nu *ex lege* aan de huurder een gedoogplicht opgelegd (artikel 46). Alle rechtswaARBorgen die bij een gedwongen verbetering aan de huurder geboden worden, en die in dat kader een gedoogplicht rechtvaardigen, zijn bij een vrijwillige verbetering door toedoen van de eigenaar echter afwezig. Het belangrijkste bezwaar is echter wel dat het wetsontwerp huurprijzen verbeterde woningen niet van toepassing is voor zover de eigenaar geen gebruik maakt van de mogelijkheid financiële steun te vragen (zie artikel 2 Wet huurprijzen verbeterde woningen). Dit betekent dat de huurprijs na verbetering vrij overeen te komen is (cf. BBH en naar verwachting het wetsontwerp huurprijzenwet woonruimte). Een wettelijke gedoogplicht doet aan die «vrijheid van overeenkomst» naar de huurder toe onaanvaardbare afbreuk. Zulks betekent dat ook voor de verbetering ter (vrijwillige) uitvoering van een ver-

beteringsplan een met waarborgen omgeven systeem van huurprijsberekening na verbetering zal moeten worden ontworpen, dan wel dat de gedoogplicht van de huurder, als bedoeld in artikel 46, eerste lid, van het wetsontwerp stadsvernieuwing pas geldt indien vooraf over de huurprijs, na de verbeteringen, overeenstemming is bereikt.

Bijlage 2, bij de brief aan Minister Gruijters en Staatssecretaris Schaefer inzake het ontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing (WSV).

Betreft: *Leefmilieuverordening (LMV)*

1. Algemeen

Met genoegen hebben wij geconstateerd dat de WSV overeenkomstig onze suggestie de LMV ook toepasbaar heeft gesteld voor al die gebieden waar, ook indien er geen structuurplan voorhanden is, men kampt met dreigend of reeds ingetreden verval. In praktijk bestaat aan een instrument waarmee gemeenten het bedreigde woon- en leefklimaat kunnen beschermen, grote behoefte. De LMV zoals die thans in de WSV is geregeld, kan zich tot een dergelijk instrument ontwikkelen. Daartoe is wel noodzakelijk dat een aantal nu nog bestaande onduidelijkheden wordt weggenomen. Deze betreffen m.i. de verhouding tussen de LMV en bestaande en in de WSV nieuw geïntroduceerde planfiguren, tot de bouwverordening en tot andere sloopregelingen. In het navolgende zullen wij op deze punten en op de door ons bepleite zelfstandige herbouwplicht nader ingaan.

Wij zijn gaarne bereid aan het voor de invulling en uitwerking van deze vraag- en aandachtspunten noodzakelijk denkproces, zo mogelijk in samenwerking met Uw departement, een actieve bijdrage te leveren.

2. Relatie tot andere rechtsfiguren

Volgens artikel 17-2 WSV kunnen bij een LMV voorschriften worden gegeven, zowel ten aanzien van op te richten of door verbouwing tot stand te brengen bouwwerken en de toelaatbaarheid van werken, geen bouwwerken zijnde, en werkzaamheden als ten aanzien van het gebruik van gronden en opstallen. Aandacht behoeft het verschil tussen een LMV en een bestemmingsplan, juist mede in verband met procedureverschillen.

Mogen wij bij voorbeeld aannemen dat bij een LMV wel gebodsbepalingen mogelijk zijn, gezien de ruime strekking van het weren en stuiten van verval?

Verder vragen wij ons af hoe de afbakening gezien kan worden tussen de LMV en de bouwverordening, nu de bevoegdheid om voorschriften ten aanzien van bouwwerken te geven niet is beperkt.

Volgens artikel 21 blijven planologische maatregelen, welke gelden in een gebied waarvoor een LMV geldt, behoudens intrekking, van kracht, voor zover zij niet met die verordening in strijd zijn. Dit artikel ziet op de verhouding tussen LMV en bestaande planologische maatregelen. Wij vragen ons af of het niet noodzakelijk is ook de verhouding te regelen tussen LMV en nieuw te creëren stadsvernieuwingsplannen, als herindelingsplan en verbeteringsplan. Voor ons zijn de consequenties van deze bepaling niet volledig te overzien, maar ze behoeven zeker aandacht.

Omtrent de toepassing van de LMV nog het volgende. Is een LMV of een herziening daarvan in voorbereiding, dan moet een bouwaanvraag worden aangehouden (artikel 23-1 WSV). Van deze aanhoudingsverplichting kan vrijstelling worden gegeven, zodat men toch mag bouwen (artikel 23-3 WSV). Is een LMV echter in herziening, dan kan er geen vrijstelling worden gegeven van de voorschriften van een bestaande LMV. De WSV voorziet niet in een vrijstellingsmogelijkheid ter zake. In de praktijk zal er zeker behoefte bestaan aan de mogelijkheid te bouwen in strijd met een bestaande LMV. Er zal immers sprake zijn van steeds veranderende wensen in het voortgaande stadsvernieuwingsproces.

3. De sloopregeling in de LMV

Er is een *sloopverbod*, indien

- een LMV geldig is (artikel 25 WSV)
 - een ontwerp-LMV ter inzage is gelegd
 - een LMV is vastgesteld door de gemeenteraad
 - een LMV is goedgekeurd door gedeputeerde staten
- } artikel
} 30 WSV

Het sloopverbod vervalt van rechtswege, indien

- een ontwerp-LMV niet binnen vier maanden door de gemeenteraad wordt vastgelegd
- een vastgestelde LMV niet wordt goedgekeurd door gedeputeerde staten (artikel 30 WSV).

Volgens vorenstaande regeling kan een sloopverbod «geruisloos» komen en gaan.

Wordt een LMV niet binnen 4 maanden goedgekeurd, dan vervalt het sloopverbod. Wordt diezelfde LMV na 7 maanden vastgesteld, dan is het verbod weer van kracht om opnieuw te vervallen, wanneer gedeputeerde staten hun goedkeuring aan de LMV onthouden.

De vraag rijst of het wel wenselijk is dat het sloopvergunningvereiste in de tussenliggende periode is vervallen. Zou het niet juister zijn het sloopvergunningvereiste te laten gelden voor een gebied waarvoor een ontwerp voor een leefmilieuverordening ter inzage is gelegd en het vereiste van een sloopvergunning alsdan te doen doorlopen tot het tijdstip waarop de gemeenteraad eventueel beslist van vaststelling van de leefmilieuverordening af te zien. Naast het sloopverbod van de LMV zijn er de volgende sloopverboden denkbaar:

- krachtens artikel 168 gemeentewet;
- krachtens artikel 56 Woningwet (alleen in aangewezen gemeenten);
- krachtens artikel 9 Woningwet (artikelen 304 e.v. Model-) bouwverordening kennen alleen een meldingsplicht, maar sommige gemeenten hebben dit in een vergunningsstelsel omgezet);
- krachtens artikel 14 Monumentenwet (beschermde monumenten);
- krachtens provinciale of gemeentelijke monumentenverordeningen (niet-beschermde monumenten);
- krachtens een voorbereidingsbesluit, waarbij een aanlegvergunning is vereist (daarmee wordt voorkomen dat wordt gesloopt tijdens de inspraakperiode vóór de terinzagelegging van een bestemmingsplan of LMV).

Het is ons niet duidelijk hoe de verhouding is tussen al deze sloopverboden onderling en die met het sloopverbod van de LMV.

Wij vragen ons verder af of de gemeente na het in werking treden van de WSV nog op grond van andere wetten sloopverboden kan opleggen, die hetzelfde doel hebben als de WSV, namelijk weren of voorkomen van verval.

Het lijkt erop dat de gemeente dit niet meer zal mogen, gelet op het antwoord van Minister Gruijters op de vragen van het Tweede-Kamerlid, de heer Rienks. (Aanhangsel Handelingen 1975-1976, nr. 35).

Overigens bepaalt artikel 25-2 dat geen vergunning krachtens de WSV is vereist voor het slopen ingevolge een aanschrijving van burgemeester en wethouders of voor het slopen van bepaalde kleine bouwwerken. Deze formulering laat wel ruimte voor een sloopverbod krachtens andere wetten.

Artikel 26, derde lid, van de WSV houdt in dat aan een besluit tot het verlenen van een sloopvergunning voorwaarden kunnen worden verbonden. In het ontwerp van wet is geen bepaling opgenomen, waaruit een beperking zou voortvloeien van de voorwaarden tot het belang dat door de bepalingen van de WSV wordt beschermd.

Wij gaan ervan uit dat veiligheidseisen kunnen worden gesteld en dat de sloper kan worden verplicht, bij voorbeeld binnen 3 jaar, ter plaatse een nieuw gebouw neer te zetten (artikel 26-1 WSV spreekt niet over een termijn). Overigens behoeft de mogelijkheid aan een sloopvergunning voorschriften te verbinden omtrent aan de omliggende percelen aan te brengen

voorzieningen overweging en nadere bestudering, voornamelijk in verband met de daarbij rijzende privaatrechtelijke problemen. Wanneer aan een sloopvergunning herbouw als voorwaarde is verbonden, geldt die voorwaarde dan nog, als:

- de sloopwerkzaamheden zijn beëindigd;
- de sloopvergunning overgaat naar een ander;
- de vrijgekomen grond wordt verkocht.

Zo ja, wie is dan tot herbouw verplicht? De eerste vergunninghouder? De tweede? De grondeigenaar? Dient de herbouwplicht niet bij het Kadaster te worden geregistreerd, zoals de aanschrijvingen krachtens artikel 25 Woningwet?

Volgens artikel 29 geeft de gemeenteraad voorschriften omtrent de overdraagbaarheid van de sloopvergunning. Zoals hiervoor al is gebleken, brengt overdracht van een vergunning de afdwingbaarheid van eraan verbonden voorwaarden in gevaar. Naar onze mening dient artikel 29 dan ook duidelijk aan te geven dat de bouwverordening de overdracht van sloopvergunningen kan verbieden of clausuleren, bij voorbeeld door te eisen dat met de sloopvergunning ook de bouwvergunning voor een in de plaats van het te slopen bouwwerk op te richten bouwwerk wordt overgedragen, alsmede eventuele bouwgaranties.

4. Zelfstandige herbouwplicht

De aan een sloopvergunning te verbinden gevolgen, zoals herbouwplicht, bouwgarantie en een eventuele onteigening, zullen het slopen zonder vergunning zeker aanmoedigen. Om een dergelijke «premie» te voorkomen, bepleiten wij dan ook het opleggen van een (zelfstandige) herbouwplicht met bouwgarantie (en daarmee samenhangende onteigeningsgrond) aan degene die zonder vergunning sloopt.

5. Diversen

Volgens artikel 32-2 eindigt de bankgarantie in elk geval op het tijdstip waarop met de bouw is begonnen. Het verdient aanbeveling de garantie pas te laten eindigen wanneer de bouw zover is gevorderd dat het garantiebedrag is verwerkt.

Ingevolge artikel 33 kan de gemeenteraad besluiten in een gebied, waarvoor een LMV geldt, tijdelijk in het besluit nader omschreven voorzieningen te treffen, met het oog op de verbetering van de woon- en werkomstandigheden in of het uiterlijk aanzien van dat gebied. Met de hier bedoelde groengedoogplicht stemmen wij van harte in. Deze voorzieningen kunnen alleen worden getroffen op grond, welke voordien reeds gedurende enige tijd niet of niet noemenswaard voor een bepaald doeleinde in gebruik was. Dit zou betekenen dat deze voorzieningen niet onmiddellijk getroffen kunnen worden voor gronden die na sloping, op grond van een sloopvergunning, braak komen te liggen doordat zij niet bebouwd (kunnen) worden. De vraag rijst of voorzieningen ten aanzien van deze gronden nog geëist kunnen worden in aan de sloopvergunning te verbinden voorwaarden. Zo dit niet het geval is, lijkt aanpassing van artikel 33 gewenst.