

*Handelingen 1973
der Nederlandse
Juristen-Vereniging
deel 1, tweede stuk*

W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle

ISBN 90 271 0872 2

Lay-out en omslag Evelien de Vries Robbé

ALGEMENE VERGADERING
NEDERLANDSE JURISTEN - VERENIGING
zaterdag 23 juni 1973

VRAAGPUNTEN bij de preadviezen van prof. mr. P. de Haan en mr. U.G. Schilthuis

1. Dient de administratieve wetgeving inzake onroerend goed te worden gecoördineerd? Zo ja, behoort dit dan te geschieden:
 - a. door geleidelijke opbouw in de richting van meer eenheid?
of
 - b. door codificatie ineens?
2. Behoort de wetgeving omtrent bestemming, inrichting en beheer van onroerend goed een eenheid te vormen, bijv. in deze zin dat de uitvoering van werken en de verlening van vergunningen worden gebaseerd enerzijds op ruimtelijke ordeningsplannen en anderzijds op inrichtings- en beheersplannen?
3. Dient de eenheid van rechtspraak inzake onroerend goed te worden bevorderd door concentratie en specialisatie in deze zin dat gelijksoortige categorieën van zaken zoveel mogelijk aan eenzelfde orgaan worden opgedragen, bijv.:
 - a. administratieve beroepszaken aan de toekomstige afdeling rechtspraak van de Raad van State?
 - b. rechtspraak door de burgerlijke rechter aan daartoe in te stellen kamers door onroerende zaken?
 - c. belastingrechtspraak aan de belastingkamers van de gerechtshoven?
 - d. strafrechtspraak aan de economische strafkamer of politierechter?
4. Behoort de burgerlijke rechter ook te worden belast met de schadevergoeding terzake van rechtmatige overheidsdaden in de sfeer van het onroerend goed (art.49 Wet Ruimtelijke Ordening e.d.)?
5. Dient ten aanzien van het vergunningenbeleid van lagere openbare lichamen op het onderhavige gebied een volledige beroepsmogelijkheid te worden gegeven?
Zo ja,
 - (a) op de Kroon?
 - (b) op G.S.?

PREADVIES PROF. MR. P. DE HAAN

Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed.

Hfdst. I. Het recht betreffende onroerend goed, 7

§1. Het vakgebied, 7

§2. Het preadvies, 12

Hfdst. II. De registratie van onroerend goed, 16

§1. Openbare registers en kadaster, 16

§2. Coördinatie van de wetgeving, 21

Hfdst. III. De bestemming van onroerend goed, 28

§1. Bestemming door rijk, provincie en gemeente, 28

§2. Coördinatie van de wetgeving, 35

Hfdst. IV. De inrichting van onroerend goed, 40

§1. Inrichting door rijk, provincie, gemeente en waterschap, 40

§2. Coördinatie van de wetgeving, 49

Hfdst. V. De beschikking over onroerend goed, 56

§1. Vormen van beschikking door de overheid, 56

§2. Coördinatie van de wetgeving, 61

Hfdst. VI. Het gebruik van onroerend goed, 69

§1. Planologische en andere gebruiksregelingen, 69

§2. Coördinatie van de wetgeving, 83

Hfdst. VII. Het beheer van onroerend goed, 89

- §1. Vormen van beheer door de overheid, 89
- §2. Coördinatie van de wetgeving, 95

Hfdst. VIII. De belasting van onroerend goed, 105

- §1. Vormen van belasting, 105
- §2. Coördinatie van de wetgeving, 113

Hfdst. IX. Bestuurlijke en rechterlijke coördinatie, 116

- §1. Bestuurlijke coördinatie, 116
- §2. Rechterlijke coördinatie, 131

Hfdst. X. Slotbeschouwing en conclusies, 137

- §1. Slotbeschouwing, 137
- §2. Conclusies, 139

PREADVIES MR. U. G. SCHILTHUIS

Coördinatie van wetten en verordeningen welke het recht van eigendom van onroerend goed beperken.

Hfdst. 1, 155

1. Inleiding, 155

Hfdst. 2, 157

2. Ontneming van eigendom, 157

2.1. Onteigeningswet, 158

2.2. Verschillende regelingen tot onteigening, 172

2.2.1. Wederopbouwwet, 172

2.2.2. Vorderingswet 1962, 172

2.2.3. Luchtvaartwet, 173

2.2.4. Oorlogswet, 174

2.3.1. Ruilverkavelingswet 1954, 174

2.3.2. Ontwerp Reconstructiewet Midden-Delfland, 179

2.4.1. Belemmeringenwet Privaatrecht, 181

2.4.2. Belemmeringenwet Landsverdediging, 186

2.4.3. Nabeschouwing Belemmeringenwetten, 187

2.4.4. Telegraaf- en Telefoonwet 1904, 188

2.4.5. Paragraaf 6 van de Waterstaatswet 1900, 189

2.4.6. Hoofdstuk III van de Rivierenwet, 196

2.5. Coördinatie, 199

Hfdst. 3, 200

- 3. Oplegging van beperkingen met schadevergoeding, 200
 - 3.1.1. Wet op de Ruimtelijke Ordening, 200
 - 3.1.1.1. Streek- en structuurplannen, 200
 - 3.1.1.2. Bestemmingsplan, 201
 - 3.1.1.3. Planschade, 208
 - 3.1.2. Stadsvernieuwing, 215
 - 3.1.2.1. Hoofdlijnen van een Wet op de Stadsvernieuwing.
Rapport van de werkgroep Stedelijke Verkaveling, 215
 - 3.1.2.2. Adviezen over stadsvernieuwing van de Raad van
Advies voor de Ruimtelijke Ordening, 220
- 3.2. Woningwet, 222
- 3.3. Monumentenwet, 224
- 3.4. Natuurbeschermingswet, 230
- 3.5. Boswet, 235
- 3.6. Ontgrondingswet, 237
- 3.7. Verkeerswet tegen lintbebouwing, 242
- 3.8. Hoofdstuk II van de Rivierenwet, 246
- 3.9. Verordeningen, 248
 - 3.9.1. Verordening bescherming landschap en bodem
Zuid-Holland, 249
 - 3.9.2. Grondwaterverordening Zuid-Holland, 251
 - 3.9.3. Waterschapskeuren, 252
- 3.10. Conclusies, 253

Hfdst. 4, 255

- 4. Oplegging van beperkingen zonder schadevergoeding, 255
 - 4.1. Woningwet en bouwverordeningen, 255
 - 4.2. Wet betreffende 's Rijks Waterstaatswerken 1891, 256
 - 4.2.1. Baggerreglement, 257
 - 4.2.2. Rijksrivierdijkenreglement, 258
 - 4.2.3. Rijkszeeweringenreglement, 259
 - 4.2.4. Aanvullende opmerkingen (Wet B.A.B.), 259
 - 4.3. Provinciale verordeningen, 260
 - 4.3.1. Algemeen Polderreglement Zuid-Holland, 260
 - 4.3.2. Verordening op dijksbouw, 265
 - 4.4. Gemeente- en Waterschapsverordeningen, 268

Hfdst. 5, 272

- 5. Slot, 272

Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed.

HOOFDSTUK I. HET RECHT BETREFFENDE ONROEREND GOED

§1. *Het vakgebied*

Het recht betreffende de onroerende goederen is een *vak* dat in het Academisch Statuut slechts voorkomt onder die vermeld bij de notariële studierichting, waar het dan meestal nog in de beperkte zin van voornamelijk zakenrecht wordt opgevat. In werkelijkheid omvat het naast het grootste deel van het zakenrecht (de meeste zakelijke rechten hebben betrekking op onroerend goed) maatschappelijk zeer belangrijke contracten als huur, pacht en aanneming van werk (bouwcontract) en verder grote delen van het bestuursrecht, zoals kadaster, ruimtelijke ordening, ruilverkaveling, onteigening, wegen- en waterrecht, milieurecht en belasting onroerend goed. Men kan het dus ook zien als het geheel van grondgebruik- of vastgoedrecht, waartoe vakken als zakenrecht, agrarisch recht, bouwrecht, volkshuisvestingsrecht, waterstaatsrecht, mijnrecht, onteigeningsrecht en milieurecht voor een aanzienlijk deel behoren en verder nog een aantal verspreide onderdelen van publiek- en privaatrecht.

Het maatschappelijke belang van dit vak behoeft nauwelijks be-
toog. Zeer vele particuliere en overheidsactiviteiten houden ver-
band met het onroerend goed. Zo vele dat twee grote bedrijfstakken
— landbouw en bouwnijverheid — met daarmee corresponderende
ministeries (Landbouw en Visserij, Volkshuisvesting en Ruimtelij-
ke Ordening) zich er in belangrijke mate mee bezig houden, terwijl

dit met een aantal andere ministeries in iets mindere mate ook het geval is (Verkeer en Waterstaat, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Financiën etc.). Deze veelheid van activiteiten hoeft niemand te verwonderen. Immers, onroerend goed is de zakenrechtelijke term voor datgene, waarop, waarin en waarvan wij leven: grond incl. wateren, gebouwen, werken en beplantingen, kortom de aarde en alles wat daarmee een (aard)vaste verbinding heeft.

Dat het *wetenschappelijk belang* van het vak tot nu toe van juridische zijde onvoldoende onderkend is kan misschien mede verklaard worden uit het feit dat de oorsprong ervan in het zakenrecht ligt, terwijl lange tijd door civilisten juist is gewezen op het verouderde karakter van de onderscheiding tussen onroerende en roerende zaken. (1) Ten onrechte, omdat die onderscheiding – een van de belangrijkste vindingen van het Romeinse recht – nu nog meer zin heeft dan ooit tevoren. Het ontwerp BW waarin acht van de tien titels over zakelijke rechten aan de onroerende zaken zijn gewijd, heeft haar dan ook terecht niet vervangen door de wel van enig dogmatisch, doch nauwelijks van praktisch belang zijnde onderscheiding tussen zaken op naam en zaken niet op naam. (2) Zelfs de wel van betekenis zijnde onderscheiding tussen registergoederen en niet-registergoederen kan haar slechts ten dele vervangen. (3) Ook is onjuist de stelling dat onroerende zaken relatief minder belangrijk zouden zijn geworden, doordat thans andere hoofdbestanddeel van de vermogens zouden vormen. Nog afgezien van de vraag of dit laatste juist is, is het volstrekt irrelevant, omdat onroerende zaken veel meer dan andere gemeenschapsbezit zijn of althans voor de gemeenschap van doorslaggevend belang. Zozeer is dit belang

(1) Prof. mr. H. Drion constateert in zijn *Compendium van het Nederlands Vermogensrecht*, 3e druk, 1967, blz. 11 een duidelijke tendentie bij de moderne schrijvers om in plaats van de tegenstelling onroerend-roerend een andere onderscheiding aan te nemen: 'Zaken op naam/zaken niet op naam' of 'registergoederen/niet-registergoederen'.

(2) Zaken op naam vormen geen eenheid met gemeenschappelijke regels, zaken niet op naam alleen wat de toepasselijkheid van het beginsel van art. 2014 betreft, doch dit beginsel blijkt nu ook al min of meer toepasbaar op registergoederen; vergelijk de tekst van art. 3. 4. 2. 3b met die van art. 3. 4. 2. 3a Gewijzigd Ontwerp BW. In art. 3. 4. 3. 1 wordt het onderscheid nog voor de verjaringstermijn gehanteerd.

(3) Namelijk praktisch alleen voor zover het gaat om de openbare registratie en haar gevolgen, niet wat betreft het eigenlijke zakenrecht, zoals dat straks in boek 5 geregeld gaat worden.

doorslaggevend dat het onroerend goed in toenemende mate voorwerp is geworden van publiekrechtelijke regeling. Tientallen administratieve wetten zijn direct of indirect op dit goed van toepassing en nog jaarlijks neemt dit aantal toe. Als gevolg van een en ander is het onroerend goed aan een rechtsregiem onderworpen, dat totaal verschilt van dat van roerend of welk ander goed ook.

In feite hebben wij hier te maken met een van de meest kenmerkende eigenschappen van het recht betreffende onroerend goed: de ligging ervan in het grensgebied van *publiek- en privaatrecht*. Reeds eerder (4) wees ik op dit verschijnsel aan de hand van enkele sailante onderdelen: kadaster, ruimtelijke ordening, onteigening, ruilverkaveling, wegen- en waterrecht, pacht en vervreemding, doch in werkelijkheid is dit praktisch over de gehele linie het geval. De beoefenaar van dit recht kan zich nauwelijks nog een civilist noemen, zelfs wanneer zijn leeropdracht mede het burgerlijk recht omvat. Zonder een grondige kennis van het desbetreffende publieke recht is het onderhavige rechtsgebied praktisch ontoegankelijk geworden ook voor hen die het primair van de civielrechtelijke kant benaderen, zoals notarissen. Uiteraard geldt het omgekeerde ook, namelijk dat bestuursjuristen, op dit terrein werkzaam, de kennis van zaken- en verbintenissenrecht betreffende onroerend goed niet kunnen ontberen. Steeds wanneer men met een onderdeel van het vastgoedrecht te maken krijgt, blijkt dat dit zowel een privaatrechtelijke als een publiekrechtelijke zijde heeft. Duidelijk wordt zulks zodra men zich met de indeling van dit recht gaat bezig houden.

Zelf ben ik geneigd hierbij een *functionele indeling* te volgen, d.w.z. een indeling waarbij het object van dit recht, het onroerend goed, telkens vanuit een bepaald functioneel aspect wordt benaderd. Ik meen hiertoe een zevental aspecten te kunnen onderscheiden, die een belichting van het totale gebied mogelijk maken, namelijk: rechtstoestand, bestemming, inrichting, beschikking, gebruik, beheer en belasting, mits men daar nog bepaalde organisatorische aspecten van bestuur en rechtspraak aan toevoegt. Er zit in deze opsomming een zekere logische opeenvolging:

— rechtstoestand, waaronder in dit verband valt te verstaan de *gehele zakelijke rechtstoestand* van het onroerend goed; men zou dus ook kunnen zeggen het vastgoedrecht in ruste;

(4) De grond als grensgebied van publiek- en privaatrecht, in: *Op de grenzen van komend recht*, Bundel opstellen aangeboden aan prof. mr. J. H. Beekhuis.

- bestemming, te weten *de bepaling van het doel van het gebruik* van onroerend goed, welke logischerwijs aan dat gebruik zelf voorafgaat;
- inrichting, zijnde een zodanige *bepaling van de feitelijke gesteldheid* van het onroerend goed met name door de uitvoering van werken, dat dit goed aan zijn bestemming kan beantwoorden;
- beschikking, hier te verstaan in de zin van *het aanbrengen van verandering in de rechtstoestand* van onroerend goed, teneinde daar ook feitelijk over te kunnen beschikken; de inrichting van onroerend goed vooronderstelt de mogelijkheid van beschikking;
- gebruik, in de zin van *het hebben van volledig genot* van de onroerende zaak binnen het kader van de bestemming op zodanige wijze dat dit met zorg voor, zeggenschap over en risico van de exploitatie gepaard gaat; (5)
- beheer, waaronder men verstaat *de zorg voor het onroerend goed* of voor bepaalde aspecten daarvan, teneinde dit aan bepaalde doeleinden te doen beantwoorden; beheer kan dus uit verschillend oogpunt en door verschillende instanties worden gevoerd;
- belasting, te weten *het van overheidswege heffen van geldelijke lasten* met als grondslag onroerend goed ten laste van de eigenaar of gebruiker daarvan.

Al deze aspecten hebben zowel *een publiekrechtelijke als een privaatrechtelijke kant*. Zo is de publiekrechtelijke zijde van de rechtstoestand niet alleen gelegen in bepaalde eigendomsbeperkingen, doch ook – en wat het statisch aspect betreft zelfs primair – in de openbare registratie. De bestemming is allereerst een zaak van eigenaar en gebruiker, maar naast deze privaatrechtelijke bestemming staat de publiekrechtelijke, zoals die met name in een bestemmingsplan aan het onroerend goed wordt gegeven. De overeenkomst van aanneming van werk vormt het voornaamste civielrechtelijk aspect van de inrichting, terwijl de vergunningen en procedures voor de uitvoering van werken de bestuursrechtelijke kant uitmaken. Naast vervreemding en bezwaring als burgerrechtelijke wijzen van beschikking heeft de overheid haar eigen middelen om over een onroerende zaak de beschikking te krijgen, namelijk ruilverkaveling, onteigening, gedoogplichten en tussenvormen daarvan. Het gebruik is weer primair een privaatrechtelijke categorie,

(5) Zie over het begrip 'gebruik' in pachtwetgeving en -jurisprudentie uitvoerig mijn commentaar *Pachtrecht*, blz. 130 e.v.

hoewel tal van gebruiksvoorschriften van overheidswege worden gegeven zowel krachtens een bestemmingsplan als anderszins. Het privaatrechtelijk beheer rust in handen van eigenaar en gebruiker, hoewel het ook door een derde namens hen kan worden gevoerd. Overheidsbeheer van onroerend goed wordt voor verschillende doeleinden uitgeoefend: landbouwbeleid, openbare voorzieningen, waterstaatszorg, natuurbescherming, milieuhygiëne. De belasting van onroerend goed tenslotte heeft, hoewel een publiekrechtelijke aanlegenschap zijnde, niettemin een belangrijke zakenrechtelijke kant, namelijk die van bevoorrecht verhaal of zakelijke last.

Het vorenstaande kon waarschijnlijk reeds een indruk geven van de *eenheid* van het recht betreffende onroerend goed. Er is een duidelijke samenhang tussen de door mij genoemde functionele elementen. Om een enkel voorbeeld te noemen: de ruilverkaveling brengt verandering in de rechtstoestand en in het gebruik, is een vorm van inrichting en een wijze van beschikking, veronderstelt een bepaalde bestemming, leidt tot toewijzing van beheer aan de overheid (wegen en waterlopen) en tot het opleggen van een zakelijke last (ruilverkavelingsrente). De grenzen tussen vakken als agrarisch recht, bouwrecht en waterstaatsrecht worden steeds vager; zij overlappen elkaar voor een deel. Onteigening speelt zich zowel op het terrein van het agrarisch recht als op dat van het bouw- en waterstaatsrecht af. Alle drie worden zij ook met de milieuproblematiek geconfronteerd. Onderling hangen zij ten nauwste samen. Pacht en ruilverkaveling hebben tevens bouw- en waterstaatsrechtelijke facetten. Landbouw en waterstaat spelen ook op het terrein van de ruimtelijke ordening een grote rol. Waterschapsrecht wordt mede als onderdeel van het agrarisch recht gedoceerd. Kortom, de eenheid ligt in het gemeenschappelijk object: het onroerend goed. Daarin vloeien ook publiek- en privaatrecht samen.

Tot slot nog iets over *de onderwijs- en onderzoeksituatie* op het onderhavige gebied. Daarmee is het in totaal genomen nog niet erg gunstig gesteld. Er is duidelijk sprake van een fragmentarische aanpak. De hogescholen van Delft en Wageningen hebben enkele leerstoelen op het onderhavige terrein. (6) De universiteiten doen buiten het kader van het gewone burgerlijk en administratief recht slechts weinig aan de integratie van het geheel. Hoogstens funge-

(6) Burgerlijk en agrarisch recht, mijnrecht, bestuursrecht en bestuurskunde te Delft; agrarisch recht van de Westerse en de niet-Westerse gebieden in Wageningen.

ren agrarisch recht, bouwrecht, waterstaatsrecht, ruimtelijke ordeningsrecht e.d. onafhankelijk van elkaar als keuzevak en het ontbreekt er nog maar aan dat een apart vak milieurecht wordt ingevoerd. Buiten de universiteiten en hogescholen is er wat meer activiteit. Er zijn enkele instituten die zich geheel (Bouwrecht) of gedeeltelijk (Bestuurswetenschappen, Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting) op dit terrein bewegen; zij verzorgen in samenwerking met juridische faculteiten ook enige postdoctorale cursussen. Naast de bestaande Vereniging voor Agrarisch Recht bestaat sinds kort één voor het Bouwrecht, terwijl uiteraard ook andere verenigingen zich met de onderhavige materie bezighouden. Gespecialiseerde tijdschriften zijn er op elk van de drie gebieden: *De Pacht, Bouwrecht, Waterschapsbelangen*. Gedacht wordt over de oprichting van een tijdschrift voor milieurecht. De makelaars geven het maandblad *Vastgoed* uit. Aan onteigeningsvraagstukken is een tijdlang een door het Landbouwschap verzorgde uitgave (*Grondgebruik-nieuws*) gewijd geweest, terwijl de *Nederlandse Jurisprudentie* daar voor een algemeen tijdschrift onevenredig veel aandacht aan besteedt. Verder houden de tijdschriften op notarieel en gemeentelijk gebied zich, ieder op zijn eigen manier, met het onroerend goed bezig. Ook niet-juridische periodieken, zoals de door de landmeters uitgegeven bladen (*Nederlands Geodetisch Tijdschrift, Ruilverkavelingsbode*), wijden regelmatig beschouwingen aan het recht. In boekvorm bestaat over de onderdelen een uitgebreide lectuur, doch over het geheel nagenoeg niets.

§2. *Het preadvies*

Ik meende vorenstaande uiteenzetting over de eenheid van het recht betreffende onroerend goed nodig te hebben om over de coördinatie op dit gebied te kunnen schrijven. De *vraagstelling* van de Nederlandse Juristen-vereniging luidt: 'Dienen wettelijke regelingen, waarbij eigendom van onroerend goed door de overheid worden aangetast, te worden gecoördineerd?'

Men kan dit onderwerp zowel vanuit de sfeer van de overheid als vanuit de sfeer van de burger benaderen. Met mijn mede-preadviseur mr. U.G. Schilthuis sprak ik af, dat hij de laatste benadering zal toepassen, daarbij speciaal aandacht schenkende aan de vergunningen, de beroepsmogelijkheden, de rechtspraak en de schadever-

goeding, onderwerpen die in mijn preadvies derhalve slechts zijdelings ter sprake zullen komen. Van mijn kant zal ik het coördinatievraagstuk vanuit de overheidssfeer benaderen en vandaar de *titel* 'Coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed'.

Deze titel is meer belovend dan men in het bestek van een preadvies kan bieden. Immers, het gaat hier om de coördinatie op een zeer uitgestrekt terrein, waar tientallen administratieve wetten vooral na de oorlog, maar toch ook reeds daarvoor, als paddestoelen uit de grond zijn gerezen, vaak zonder veel onderlinge samenhang, temeer omdat telkens verschillende Departementen daarbij als wetgevers optraden. Het is onmogelijk de onderlinge overeenstemming en afstemming van al deze wetten op elkaar tot in details te bekijken. Ik zal mij aan de hoofdzaken moeten houden en daarbij de *indeling* volgen, die in paragraaf 1 van het recht betreffende onroerend goed is gegeven. Dit betekent dat de hoofdstukkenindeling er, na dit inleidende hoofdstuk, als volgt uitziet: II. De registratie; III. De bestemming; IV. De inrichting; V. De beschikking; VI. Het gebruik; VII. Het beheer; VIII. De belasting. Het preadvies zal worden besloten met een hoofdstuk over de bestuurlijke en rechterlijke coördinatie en met een slotbeschouwing en conclusies.

Ik geef nu nog in het kort aan, hoe de coördinatieproblematiek op de verschillende deelgebieden van het recht betreffende onroerend goed er ongeveer uitziet, zodat de lezer daarvan alvast een voorloppige, zij het zeer vluchtige indruk kan krijgen.

Op het gebied van de *registratie* van onroerend goed doet zich het aloude probleem voor van de verhouding tussen openbare registers en kadaster, welke verhouding echter in een nieuw licht komt te staan door twee ontwikkelingen. In de eerste plaats door de ontwikkeling van een geheel nieuw stelsel van registratie in het Ontwerp voor een nieuw Burgerlijk Wetboek, waardoor ook het kadaستر burgerrechtelijk gezien een andere positie krijgt. En in de tweede plaats, doordat het kadaster zelf een imposante evolutie doormaakt in de richting van een vele maatschappelijke doeleinden dienende overheidsinstelling, die daartoe een nieuwe wettelijke grondslag en een nieuwe organisatievorm nodig heeft. Hierbij komt de klemmende vraag aan de orde of naast het privaatrechtelijke eigenaarschap een administratiefrechtelijk eigenaarschap van onroerend goed moet worden onderscheiden. Verder ontwikkelen zich naast het kadaster andere vastgoedsystemen die op den duur een

totale wettelijke regeling noodzakelijk zullen maken ter wille van de coördinatie.

De problematiek van de publiekrechtelijke *bestemming* van onroerend goed is uiteraard een geheel andere, ook wat de coördinatie betreft. Hier heeft men te doen met de vraag, hoe zich de op nationaal en provinciaal niveau te realiseren of althans te beïnvloeden bestemmingen verhouden tot de gemeentelijke bestemmingen, zoals die in het bestemmingsplan worden opgenomen. Behoeven de nationale en eventueel ook provinciale beslissingen inzake bestemmingen of inzake de ruimtelijke ordening in het algemeen een nadere wettelijke regeling en, zo ja, welke? Hierbij is niets minder aan de orde dan de totale grondconceptie van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, die van meer decentralisatie op dit gebied is uitgegaan dan met de werkelijkheid overeenstemt.

Nog veel sterker komt deze grondconceptie in het brandpunt van de kritiek te staan, wanneer het gaat om de coördinatie ten aanzien van de *inrichting* van onroerend goed. Hier doet zich de problematiek zelfs op alle drie bestuursniveaus voor. Op rijksniveau speelt het probleem van wat men zou kunnen noemen de nationale inrichting, d.w.z. de uitvoering van grote rijkswerken die vaak een beslissende invloed hebben op de gehele ruimtelijke ordening van ons land en die zich qua besluitvorming in feite aan de procedures van de Wet op de Ruimtelijke Ordening onttrekken. Op provinciaal niveau heeft men te maken met de landinrichting, d.w.z. de inrichting van landelijke gebieden, zoals die zich thans in hoofdzaak via ruilverkaveling voltrekt. Ook hier is er het vraagstuk van de inpassing in de planologische besluitvorming op basis van de genoemde wet, die thans veel te wensen overlaat. Verder is er behoefte aan een sterke uitbreiding van het instrumentarium, waarbij ook aan andere landinrichtingsvormen dan ruilverkaveling moet worden gedacht. Het geheel zal waarschijnlijk resulteren in een Landinrichtingswet, over de inhoud waarvan in dit preadvies zal worden gesproken. Daarbij komt dan tevens de vraag aan de orde of er naast de huidige (Bestemmings)wet Ruimtelijke Ordening niet een algemene Inrichtingswet moet komen, die de uitvoering van openbare werken op alle bestuursniveaus regelt. Ook de stadsinrichting en met name de stadvernieuwing behoeft namelijk een wettelijke regeling in aansluiting op de genoemde wet, waarbij het opnieuw gaat om de planning in operationele zin en het uitvoeringsinstrumentarium. Naast de te sterke decentralisatie is dus het gebrek aan

operationaliteit een groot euvel waaraan de huidige wetgeving op de ruimtelijke ordening over de gehele linie mank gaat. Want ook voor de overige werken van provincie, gemeente en waterschap geldt dat de besluitvorming daaromtrent vaak slecht aansluit bij deze wetgeving.

In het hoofdstuk inzake de publiekrechtelijke *beschikking* over onroerend goed zal nader worden ingegaan op de verschillende vormen daarvan, zoals ruilverkaveling, onteigening en gedoogplichten met de nodige tussenvormen, waarbij ook de keuze tussen die vormen ter sprake komt. Deze kwestie is bijzonder actueel geweest bij de behandeling van de nutswet voor de aanleg van de leidingenstraat Rotterdam-Antwerpen, o.a. in verband met de verhouding tussen Onteigeningswet en Belemmeringenwet Privaatrecht, maar in feite is dit een veel algemener vraagstuk dat in het kader van de gehele inrichting van onroerend goed een rol speelt. Hoewel het ook in dat kader had kunnen worden behandeld, leek het goed hieraan een afzonderlijk hoofdstuk te wijden.

Bij de publiekrechtelijke regeling van het *gebruik* van onroerend goed is weer een andere verhouding in het geding, namelijk die van de Wet op de Ruimtelijke Ordening met haar planologische gebruiksregeling tot andere wetten en verordeningen die het gebruik regelen: Woningwet, Monumentenwet, Natuurbeschermingswet, Boswet, Ontgrondingenwet, milieuwetgeving, waterstaatswetgeving, ruilverkavelingswetgeving, mijnwetgeving, verordeningen enz. Ook dit is een belangrijke coördinatieproblematiek, waar wij wegens de enorme omvang van de wetgeving niet uitputtend over kunnen spreken, maar toch wel enkele lijnen hopen te trekken.

De publiekrechtelijke regeling van het *beheer* van onroerend goed onderscheidt zich door de grote verscheidenheid van doeleinden of misschien kan men beter zeggen van objecten van dit beheer, te weten: grond en gebouwen, wegen, wateren, leidingen, andere werken, natuur en landschap, milieu in de zin van bodem, water en lucht. Niet alleen kan het overheidsbeheer van elk van deze objecten afzonderlijk coördinatieproblemen geven, maar ook kan dit in de verhouding tussen de verschillende beheren het geval zijn. Evenals bij de inrichting zijn hierbij weer in het geding de planning en de middelen van het beheer, kortom de gehele structuur van de beheerswetgeving, inzonderheid die betreffende natuur en landschap resp. water en bodem.

Het beeld van de *belasting* inzake onroerend goed gaat ingrijpend

gewijzigd worden bij de vervanging van de oude rijksgrondbelasting door een algemene gemeentelijke belasting op onroerend goed. Daardoor dringt zich de verhouding op tot andere gemeentelijke en niet-gemeentelijke belastingen, die ten dele op het profijtbeginsel en ten dele op andere maatstaven zijn gebaseerd. Daarnaast zijn er de meer specifieke problemen inzake vrijstelling van rijksbelastingen en heffing van waterschapslasten.

Tenslotte de *bestuurlijke en rechterlijke coördinatie*, die uiteraard ook reeds bij de voorafgaande onderwerpen ter sprake komt, maar die hier uitmondt in kwesties als departementale indeling, gewestvorming, reorganisatie van het waterschapsbestel alsmede de specialisatie en concentratie van de rechtspraak. Juist op het gebied van de overheidsbemoeienis met het onroerend goed zijn deze vraagstukken bijzonder urgent.

HOOFDSTUK II. DE REGISTRATIE VAN ONROEREND GOED

§1. *Openbare registers en kadaster*

Hoewel de openbare registers en het kadaster al vanaf het begin van hun invoering de gemeenschappelijke functie hebben te zorgen voor de openbaarheid van de rechtstoestand van onroerend goed, laat hun onderlinge coördinatie tot op de dag van vandaag zeer veel te wensen over. Immers het kadaster is oorspronkelijk opgezet voor de heffing van grondbelasting. Wel hebben de Koninklijke Besluiten van 1 augustus 1828, Stb. 52 en 8 augustus 1838, Stb. 32 de kadastrale indeling ook meteen tot grondslag van de openbare grondregistratie gemaakt, (1) maar de consequenties van deze zeer verschillende doeleinden zijn daarbij en ook in later tijd onvoldoende doordacht. Bovendien is de *ontwikkeling* van de openbare registers en van het daaraan ten grondslag liggende stelsel van publicatie sterk achter gebleven bij die van het kadaster dat aan zeer vele maatschappelijke behoeften moet voldoen. Als gevolg daarvan zitten wij thans met zeer onvolledig werkende openbare registers waarin alleen bepaalde rechtsfeiten (overdracht en vestiging van

(1) Zie voorts de wet van 16 juni 1932, Stb. 29, de artt. 1219, 1231 en 1233 van het Burgerlijk Wetboek, de artt. 504, 505 en 770b van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en art. 37 van de Wet op het Notarisambt van 9 juli 1842, Stb. 20.

zakelijke rechten) in de vorm van akten worden opgenomen, en met een kadaster dat op een daartoe ondeugdelijke wettelijke grondslag tracht de gaten van dit systeem te dichten.

Laatstgenoemde poging betreft niet alleen de registratie van de rechtsoBJECTEN (perceelsindeling), maar ook die van de rechtssubJECTEN (tenaamstelling), zodat een zo volledig mogelijke registratie van de rechten zelf kan ontstaan. Behalve het rechtsverkeer, doet ook het veelsoortige overheidshandelen met betrekking tot het onroerend goed de *behoefte* aan een dergelijke registratie voortdurend toenemen. De openbare registers zelf kunnen in deze behoefte onmogelijk voorzien, omdat men met een systeem van louter verbale grensomschrijvingen in akten geen openbaarheid van de rechtsgrenzen kan verzekeren én omdat men met een systeem van over- en inschrijving van slechts enkele wijzen van rechtsverkrijging evenmin openbaarheid van de rechtssubjecten kan verzekeren. Zodoende zijn er naast de openbare registers van over- en inschrijving ontstaan niet alleen kadastrale kaarten die geacht worden de rechtsgrenzen af te beelden, maar ook kadastrale of daarmee gelijk te stellen registers (legger, losbladig erfdienstbaarhedenregister en het hypotheekregister 69a) die geacht worden de tenaamstelling van de rechten in te houden.

Ik zeg opzettelijk: geacht worden, want nu komt de ondeugdelijke wettelijke grondslag van het geheel om de hoek kijken. Zal het kadaster werkelijk de rechtsgrenzen zo betrouwbaar mogelijk op kaarten (met daaraan ten grondslag liggende meetgegevens) weergeven, dan dient de wetgever te zorgen voor voldoende waarborgen van overeenstemming tussen rechtsgrenzen en kaartgrenzen. Tot nu toe zijn die waarborgen naar sommiger mening zo gering (2) dat zij daarin aanleiding hebben gezien een scherpe tegenstelling te maken tussen *onroerende zaken* als privaatrechtelijke objecten en *kadastrale percelen* als fiscaalrechtelijke objecten en op die grond de kadastrale indeling als grondslag voor de openbare registratie af te wijzen. (3)

(2) Ook van geodetische zijde is herhaaldelijk op het gebrek aan waarborgen gewezen. Zie voor een recente uiteenzetting omtrent de gebrekkige regeling van de uiterst belangrijke aanwijzing van de grenzen door partijen C.W. Moor in *Ned. Geod. Tijdschr.* 1973, blz. 35 e.v.

(3) Prof. mr. E.A.A. Luyten en mr. D.P.A. Nakken, Het kadaster, de façade onzer grondboekhouding in *W.P.N.R.* 5145 e.v. en Een nieuwe benadering van het stelsel van onroerend goed, *W.P.N.R.* 5208 e.v. Zie ook de eerdere publikaties van Nakken in *W.P.N.R.* 4576 e.v., 4633, 4656, 4848 e.v., 4892 e.v., 4991 e.v. *Minder afwijzend, doch wel kritisch* mr. L.F. Beretty in

→

Nu gaan zij in deze gevolgtrekking naar mijn mening veel te ver, omdat zij met het badwater van de grondbelasting ook het kind van de grondregistratie dreigen weg te gooien. (4) Er bestaat natuurlijk een onderscheid tussen de onroerende zaak en het kadastrale perceel. Een zelfde soort onderscheid als er tussen de mens en zijn portret bestaat. Het kadastrale perceel is een wiskundig-grafische afbeelding van de begrenzing van een onroerende zaak als object van zakelijke rechten. Vandaar dat zowel de wet (5) als de rechtspraak (6) de beide begrippen vaak door elkaar gebruiken. Daar is op

→ *W.P.N.R.* 4638, 4707, 4842 e.v. en 5053 e.v.; H.R. Heerema in *W.P.N.R.* 5056; mr. ir. C.G. van Huls in *Tijdschrift Kad. en Landmeetk.* 1965, blz. 232 e.v.; mr. J.H. Jonas in *Tijdschr. Kad. en Landmeetk.* 1948, blz. 10 e.v. en 243 e.v. en 1961, blz. 261 e.v.; prof. mr. H. Schuttevâer in *R.M. Themis* 1970, blz. 325 e.v. *Overwegend positief* staan tegenover het kadastrale stelsel prof. mr. P. de Haan in *Kadaster en agrarisch recht*, Zwolle 1962; *Tijdschr. Kad. en Landmeetk.* 1965, blz. 216 e.v. en 1970, blz. 3 e.v.; *Bundel Onroerend Goed*, Deventer/Zwolle 1969, blz. 125 e.v.; *Bundel Op de grenzen van komend recht*, Deventer/Zwolle 1969, blz. 127 e.v.; *R.M. Themis* 1969, blz. 80 e.v.; *W.P.N.R.* 5033 en 5202 e.v.; W. Joosten, *Tijdschr. Kad. en Landmeetk.* 1965, blz. 242 e.v.; prof. mr. S.N. van Opstall, *Tijdschr. Kad. en Landmeetk.* 1960, blz. 189 e.v. en 1965 blz. 201 e.v.; prof. mr. J.M. Polak, *Tijdschr. Kad. en Landmeetk.* 1965, blz. 251 e.v. en *W.P.N.R.* 4867; dr. H.J. Rijtma, *Het kadaster*, Diss. Groningen 1966; *Tijdschr. voor Privaatrecht* 1966, blz. 205 e.v.; *W.P.N.R.* 4943, 4962 en 4968.

(4) Ook zij ontkomen er echter niet aan dat een openbare grondregistratie het niet zonder een landmeetkundige grondslag kan stellen. In hun laatste *W.P.N.R.*-artikel (5209) blijken zij de rol van het kadaster in dit opzicht terug te willen dringen tot het maken van overzichtskaarten, terwijl dan bij iedere inschrijving een door speciaal daartoe bevoegd verklaarde (Rijks-)landmeters op kosten van partijen vervaardigde ervenkaart zou moeten worden overgelegd. Op die manier ontstaat volkomen onnodig een dubbele kaartering, want het kadaster blijft voor de publiekrechtelijke doeleinden de grensgegevens toch nodig hebben.

(5) Vgl. artt. 3, 12 en 14 *Onteigeningswet* waar gesproken wordt van eigenaren van *percelen* volgens de registers van het kadaster, met art. 42 *Ruilverkavelingswet*, sprekende over bij het kadaster bekend staande eigenaren van onroerende goederen.

(6) Als in een notariële akte gesproken wordt over de overdracht van een *perceel*, kadastraal bekend onder nummer zoveel, dan is het duidelijk dat daarmee bedoeld wordt de onroerende zaak die door dat perceel wordt aangeduid. Uit het feit dat het kadastrale perceel van oorsprong een fiscaalrechtelijke eenheid is, te concluderen dat zo'n overdracht nietig is, zoals Luyten en Nakken in *W.P.N.R.* 5145 doen, betekent een miskennen van de werkelijkheid dat ook de *Wet op de Grondbelasting* spreekt van zakelijke rechten als grondslag van belastingheffing en dat het kadaster

zichzelf geen bezwaar tegen, mits het onderscheid maar in het oog gehouden wordt en mits dit onderscheid maar niet uitgroeit tot een werkelijke tegenstelling door het ontstaan van discrepantie tussen rechtsgrenzen en kadastrale grenzen. Ter voorkoming daarvan is bij iedere mutatie nodig een globale controle op de overeenstemming tussen die twee en dat is, waar het tot nu toe teveel aan ontbreekt. Onvoldoende zijn ook de wettelijke waarborgen voor de noodzakelijke overeenstemming tussen de *kadastrale tenaamstelling* van de rechthebbenden en de *werkelijke rechtstoestand*. Met name de erfopvolging – naast de vervreemding een van de voornaamste wijzen van rechtsverkrijging – wordt praktisch nog alleen geregistreerd aan de hand van successie-aangiften die in dit opzicht van twijfelachtig allooi kunnen zijn, als zij niet door een notaris zijn ingediend en onvoldoende door de inspecteur zijn gecontroleerd. (7) Maar ook ten aanzien van andere wijzen van rechtsverkrijging valt er nog heel wat aan de kadastrale registratie te verbeteren. Zonder een totale vernieuwing van de wettelijke grondslag gaat dat niet. Ook wat dit betreft moet men zich echter voor het oproepen van schijnbare tegenstellingen hoeden. Van zulk een tegenstelling is sprake, wanneer men op grond van de huidige kadastrale praktijk zou willen concluderen tot het bestaan van een administratiefrechtelijk eigenaarschap naast of tegenover het privaatrechtelijke. (8) Natuurlijk is het zo, dat de kadastrale eigenaar een ander kan zijn dan de werkelijke. Maar door dat enkele feit ontstaat geen administratiefrechtelijk eigenaarschap. Dat zou pas anders worden, als de kadastrale eigenaar enkel op grond van zijn tenaamstelling bij de toepassing van het administratieve recht volledig als eigenaar erkend werd. Daarvan is bij de huidige wetgeving nog geen sprake, ofschoon de kadastrale eigenaar als zodanig wel reeds bepaalde rechten (bijv. stemrecht in ruilverkavelingen en waterschappen) en verplichtingen (bijv. belastingplicht ter zake van onroerend goed) heeft. Wij zullen deze belangrijke kwestie echter bij het bespreken van de toekomstige wetgeving opnieuw moeten bezien.

dienovereenkomstig de zakelijke rechtsgrenzen tracht te registreren. De grondbelasting is een *belasting op privaatrechtelijke grondslag*. Partijen zijn volledig bevoegd hun bedoeling omtrent de grenzen van de over te dragen zaak te baseren op de ligging van de kadastrale grenzen en als zij die bedoeling niet hebben, kunnen zij dit uit de akte doen blijken.

(7) Zie daarover H.J. Rijntma, *Dreigt er een chaos te ontstaan bij de bijhouding van het kadaster?*, W.P.N.R. 4943.

(8) Aldus met name Luyten en Nakken in hun aangehaalde publikaties.

Overigens ben ik het geheel met de critici van het kadastrale stelsel eens, dat de *huidige toestand onhoudbaar* is geworden, zowel uit privaatrechtelijk als uit publiekrechtelijk oogpunt. *Privaatrechtelijk* is het uitermate onbevredigend dat er in naam een negatief stelsel van registratie bestaat, dat titelonderzoek in de openbare registers als grondslag van het rechtsverkeer veronderstelt, terwijl in werkelijkheid dat onderzoek slechts bij uitzondering plaats vindt, omdat men als regel met kennisneming van de kadastrale gegevens — die overigens voor het grootste deel wel aan de openbare registers zijn ontleend — en met raadpleging van de notariële archieven (9) volstaat. Op zichzelf vind ik het geen enkel bezwaar dat door het publiek en het notariaat op de kadastrale rechtstoestand wordt vertrouwd, mits er voldoende waarborgen bestaan dat die met de werkelijke rechtstoestand overeenstemt. En aan die waarborgen, meer nog dan aan de overeenstemming zelf, ontbreekt het.

Ook uit *publiekrechtelijk* oogpunt kan het kadaster het niet buiten zulke waarborgen stellen. De taken waaraan het in het kader van de administratieve wetgeving moet voldoen, zijn van dien aard dat een steeds grotere betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van de kadastrale gegevens wordt geëist, gepaard aan het vermogen deze snel te produceren. Elders (10) ben ik uitvoerig op de juridische taken van het kadaster ingegaan. Hier mag ik volstaan met te wijzen op de hele problematiek van bestemming, inrichting en beheer van onroerend goed, waarop in de volgende hoofdstukken nader wordt ingegaan en waarvoor veel zwaardere eisen aan de registratie worden gesteld dan met de belasting van onroerend goed het geval is. Want voor de belasting kan men met een betrekkelijk ruwe grootte-

(9) Zie hierover uitvoerig mijn artikel over Grondeigendom en kadaster, in de *bundel Onroerend Goed*. H.R. Heerema kan mij in *W.P.N.R.* 5056 wel verwijten dat ik bij mijn stelling dat het negatieve stelsel praktisch geen levend recht meer is, geen acht geslagen heb op dit titelonderzoek *buiten* de openbare registers, maar ten eerste heb ik wel degelijk op deze vorm van titelonderzoek gewezen en ten tweede heb ik haar verder buiten beschouwing gelaten, omdat zij met de openbare registers en dus met het stelsel van *registratie* niets te maken heeft. Juister lijkt mij het standpunt van mr. L.F. Beretty, *W.P.N.R.* 5053 waar deze de raadpleging van de kadastrale gegevens als een begin van titelonderzoek beschouwt, dat als regel — tenzij de gegevens buiten de openbare registers anders mochten uitwijzen — voldoende kan worden geacht.

(10) Grondeigendom en kadaster in de *bundel Onroerend Goed*, blz. 74 e.v.

berekening volstaan, terwijl men voor de bestemming, de inrichting en het beheer precies moet weten, waar de grenzen van de te bestemmen, in te richten en te beheren percelen liggen, wie daarop rechten hebben en wat de aard en de inhoud van die rechten zijn. (11)

§2. *Coördinatie van de wetgeving*

In paragraaf 2 van hoofdstuk I schreef ik reeds dat zich in het huidige tijdsgewricht een tweetal ontwikkelingen voordoen, die de verhouding tussen openbare registers en kadaster en daarmee de coördinatieproblematiek in een nieuw licht plaatsen. In de eerste plaats is dat de ontwikkeling van een *nieuw stelsel van registratie* in het Ontwerp voor een nieuw Burgerlijk Wetboek. Het is met deze ontwikkeling wel vreemd gesteld, als men bedenkt dat de Tweede Kamer op één van de vraagpunten van Meijers uitdrukkelijk voor het behoud van het negatieve stelsel heeft geopteerd. (12) Meijers zelf zegt in zijn Toelichting op afdeling 3.1.2. over de Openbare registers, dat ten aanzien van de inschrijving 'in beginsel' dit stelsel is behouden en hij vat het dan in deze twee regels samen:

1. de bewaarder van de registers is niet bevoegd een onderzoek in te stellen naar de juistheid van de feiten, die in de hem aangeboden stukken vermeld zijn;
2. een door de ambtenaar bewerkstelligde inschrijving is wel een der voorwaarden voor het intreden van een rechtsgevolg, maar niet de enige. Zij schept geen recht, zelfs niet ten aanzien van derden, die op de inschrijving zijn afgegaan.

Op beide punten valt zeer veel af te dingen, wat betreft de mate waarin het stelsel, zoals dat in het Ontwerp-Meijers en de latere Regeringsontwerpen is uitgewerkt, daaraan werkelijk nog beantwoordt.

(11) Zie over de ontwikkelingen bij het kadaster ook de belangwekkende rede van de Staatssecretaris van Financiën bij de opening van het centrale gebouw te Apeldoorn, gepubliceerd in het *Ned. Geod. Tijdschr.* 1972, blz. 135 e.v. en *Vaste Goederen* 1972, blz. 231 e.v. Wat er met het onroerend goed in Nederland aan de hand is, blijkt alleen al uit dit ene door hem genoemde cijfer: van de 6 miljoen kadastrale percelen in Nederland zijn jaarlijks ongeveer anderhalf miljoen bij een verandering in de rechtstoestand betrokken.

(12) Zitting 1952-1953-2846; Verslag 65e vergadering van 4 juni 1953, 2673.

Ad 1. Volgens art. 3 lid 4 van het Gewijzigd Ontwerp (13) en ook volgens de huidige praktijk is de bewaarder wel degelijk bevoegd de aanbieder en andere belanghebbenden opmerkzaam te maken op door hem – al dan niet op grond van onderzoek – vermoede onjuistheden van in de aangeboden stukken vermelde feiten. Alleen mag hij volgens art. 4 de inschrijving slechts weigeren, indien deze stukken niet aan de wettelijke eisen voldoen. Voor het overige heeft hij dus geen weigeringsbevoegdheid en ook geen onderzoekplicht (aldus ook de M. v. A. blz. 21), maar kennelijk wél een onderzoekbevoegdheid. En deze onderzoekbevoegdheid krijgt weer bijzondere betekenis door het feit dat de *hypotheekbewaarder tevens kadasterbewaarder is en als zodanig helemaal niet lijdelijk*, d.w.z. hij kan in principe – afhankelijk van de inhoud der bijhoudingsvoorschriften – de toepassing van een door hem onjuist bevonden inschrijving in de kadastrale registers weigeren. Zo'n weigering moge dan wel niet direct van juridische betekenis zijn, van feitelijke betekenis is zij wel. Feitelijk betekent zij in het nieuwe stelsel dat de inschrijving buiten het systeem van goede trouwbescherming blijft, omdat buiten het kadaster om de openbare registers praktisch niet geraadpleegd worden en kunnen worden.

Ad 2. Hierop valt in het licht van de opeenvolgende ontwerpen nog veel meer af te dingen. Dat de inschrijving straks geen recht schept, zelfs niet ten aanzien van derden die op haar vertrouwen, kan onmogelijk worden volgehouden. Meijers erkent in zijn Toelichting op blz. 177 dat de bescherming die het in het ontwerp gekozen stelsel aan derden biedt praktisch gesproken niet zoveel minder is dan die in een positief stelsel. Alleen – zegt hij – moeten de belanghebbenden het nodige onderzoek in de registers instellen en kunnen zij niet zonder meer afgaan op de juistheid van de laatste inschrijving. Zoals de artt. 8 en 8a van afdeling 3.1.2. thans in het Gewijzigd Ontwerp luiden, kan de verkrijger onder bijzondere titel echter terdege zonder meer afgaan op de juistheid van met kracht van authenticiteit vastgestelde ingeschreven feiten en ook op de juistheid van andere ingeschreven feiten, maar dan alleen tegenover hem die redelijkerwijs voor overeenstemming van de registers met de werkelijkheid had kunnen zorg dragen. In art. 9 wordt de juistheid van

(13) Zitting 1970 – 1971 – 3770, nr. 8, behorende bij Memorie van Antwoord, nr. 5.

de inschrijving krachtens het daarbedoelde vonnis zelfs geheel gegarandeerd en in de artt. 7 juncto 2 vindt men een vrij complete garantie ten aanzien van de volledigheid der inschrijvingen. En wat dat nodige onderzoek in de registers betreft, uitdrukkelijk – en terecht – stelt de Memorie van Antwoord op blz. 24 en 31/32 dat voor een beroep op de artt. 7 - 9 *geen daadwerkelijke inzage van de openbare registers* c.q. bewijs daarvan vereist wordt. Wel stelt art. 6 dat een beroep van de verkrijger van een registergoed op goede trouw niet wordt aanvaard, wanneer dit insluit een beroep op onbekendheid met feiten die door raadpleging van de registers zouden zijn gekend. Dat kan echter alleen slaan op de toepassing van artikelen die expliciet over goede trouw spreken, zoals art. 3.4.2.3b (bescherming tegen ongeldigheid van een vroegere overdracht) en art. 3.4.3.1. (verkrijging door verjaring).

In een wat uitvoeriger studie over de onderhavige materie (14) ben ik op grond van deze en andere artikelen tot de conclusie gekomen dat het stelsel van het nieuwe BW een tamelijk volledige bescherming biedt aan verkrijgers onder bijzondere titel, zowel wat betreft de juistheid en volledigheid als wat betreft de geldigheid van de inschrijvingen. Dit bracht mij er toe dit stelsel als *semi-positief* aan te duiden en voorsnog blijf ik bij deze conclusie.

In diezelfde studie heb ik ook getracht de *plaats van het kadaster in dit nieuwe stelsel* te schetsen. Gezien het feit dat bij afzonderlijke wet de kadastrale aanduiding van het goed voor alle in te schrijven stukken verplicht zal worden gesteld, zodat die een integrerend bestanddeel van de inschrijving gaat vormen, kwam ik ertoe te besluiten dat dan ook het kadaster onvermijdelijk in de positieve gevolgen van de inschrijving zal gaan delen. In ieder geval geldt dit voor de bekendheid met de gepubliceerde kadastrale gegevens als vereiste voor de goede trouw (art. 3.1.2.6) en voor het vertrouwen op de juistheid van die gegevens (artt. 3.1.2.8. of 8a). Ook afgezien van dit directe aandeel in de goede trouw-bescherming zal de positie van het kadaster in het nieuwe stelsel worden verzaamd. Immers, gegeven het feit dat de openbare registers in de meeste gevallen niet rechtstreeks worden geraadpleegd en zulk een raadpleging ingevolge het stelsel ook niet vereist wordt, zal het vertrouwen op de kadastrale registers indirect wettelijk beschermd worden, name-

(14) Registergoederen en openbare registers volgens het Gewijzigd Ontwerp B.W., in *W.P.N.R.* 5202 en 5203.

lijk in zoverre daarin feiten zijn weergegeven, die op juiste wijze aan de openbare registers zijn ontleend. Voor het merendeel der kadastrale gegevens zal dit, zeker in de toekomst wanneer de volledigheid der openbare registers sterk gaat toenemen, inderdaad het geval zijn.

De tweede ontwikkeling op het onderhavige terrein betreft die in de richting van een nieuwe wettelijke grondslag en een nieuwe organisatievorm van het kadaster. Beide zaken hangen ten nauwste samen en vragen de nodige coördinatie. Ten aanzien van de *wettelijke grondslag* heeft de Staatscommissie inzake het Kadaster in 1965 de totstandkoming bepleit van een Kadasterwet, waarin zowel de administratiefrechtelijke regeling van de openbare registers als die van het kadaster wordt ondergebracht. Op dat moment was dit nog niet in overeenstemming met art. 3.1.2.1 lid 2 Ontwerp B.W. waar slechts van een algemene maatregel van bestuur inzake de openbare registers werd gesproken. In het Gewijzigd Ontwerp is echter de weg vrij gemaakt voor een gemeenschappelijke en dus gecoördineerde regeling van de beide instituten die tezamen de overheidsdienst van de openbare grondregistratie vormen, doordat het genoemde artikellid nu ook van een regeling bij de wet spreekt. In de Memorie van Antwoord wordt op blz. 17 even de indruk gewekt, alsof er twee afzonderlijke wetten op openbare registers en kadaster zouden komen, maar ik kan – mede in het licht van wat ik zoëven over het nieuwe registratiestelsel schreef – niet aannemen dat dit werkelijk de bedoeling is. De samenhang tussen de twee instituten wordt nu groter dan ooit tevoren.

Dat blijkt ook uit de ontwikkeling van de *organisatievorm*. Het Ontwerp-Kadasterwet voorziet in een zelfstandige Rijksdienst van het Kadaster, die mede de openbare registers omvat. Vooruitlopend daarop is reeds thans een reorganisatie doorgevoerd, waarbij de Dienst van het kadaster en de openbare registers (Kador) is losgemaakt van de belastingdienst en alvast op moderne leest geschoeid. Zo worden de 60 regionale eenheden van de dienst vervangen door een provinciale indeling met een provinciale directie, die in allerlei met name planologische verbanden zal kunnen samenwerken met andere rijks- en provinciale diensten. De provinciale bureaus zullen bestaan uit vier afdelingen (projecten, mutaties, landmeetkundige binnendienst, bewaring en juridische zaken), waardoor men een betere coördinatie tussen het technische en het juridische

deel van de organisatie hoopt te bewerkstelligen. Het geheel wordt op landelijk niveau overkoepeld door een centrale directie, waaronder een aantal bureaus en stafeenheden ressorteren, die thans gehuisvest zijn in een nieuw gebouw in Apeldoorn. (15) Met deze reorganisatie wordt dus een verder gaande organisatorische vervlechting van openbare registers en kadaster bewerkstelligd, een tendens die ook in het buitenland waarneembaar is. (16)

Wat de *Kadasterwet* – in de zin van: wet op de openbare registers en het kadaster – betreft, deze behoort in aansluiting aan het nieuwe B.W. administratiefrechtelijke waarborgen te geven voor een zo goed mogelijke overeenstemming tussen kadastrale rechtstoestand en werkelijke rechtstoestand. Als ik hier spreek van ‘kadastrale rechtstoestand’, dan zou dit de indruk kunnen wekken dat ik dus toch een voorstander ben van erkenning van een administratiefrechtelijk eigenaarschap naast het privaatrechtelijke, zoals mij ten onrechte wel eens is toegeschreven. (17) Ik bedoel er echter niets anders mee dan de rechtstoestand, zoals deze door het kadaster is geregistreerd, voorzover mogelijk op basis van gegevens uit de openbare registers. (18) Op het Ontwerp-Kadasterwet van de Staats-

(15) Zie over deze reorganisatie meer in bijzonderheden het *Nederlands Geodetisch Tijdschrift* 1972, blz. 25 e.v. en 55 e.v.

(16) Daarover handelt het voortreffelijke artikel van mr. ir. J.L.G. Hensen, *Die Organisation des Katasters und des Grundbuches im Falle der Benutzung des Katasters als Grundlage zur Einrichtung von Rechtsbüchern*, *Tijdschr. Kad. en Landmeethk.* 1969, blz. 285 e.v. Het blijkt dat wel in praktisch alle door hem bestudeerde landen (22) de kadastrale perceelsindeling de grondslag vormt voor de openbare grondregistratie, maar dat in de meeste landen de scheiding tussen de uit de sfeer van justitie stammende openbare registers en het uit de sfeer van financiën stammende kadaster nog bestaat. Het verst is de organisatorische eenheid doorgevoerd in Marokko, Nederland en Zwitserland. Echter ook in andere landen bestaat een nauwe samenwerking tussen de beide instituten en men vraagt zich, mede in verband met de komende administratieve en technische automatisering, af of deze niet tot een zekere mate van organisatorische vervlechting moet leiden, gezien het vele dubbele werk dat thans in geval van gescheidenheid plaats vindt.

(17) Door mr. L.F. Berretty in *W.P.N.R.* 5053, hoewel mijn publikaties in de bundels *Onroerend goed en Op de grenzen van komend recht* daartoe allerminst aanleiding gaven.

(18) Dat in de kadastrale registers geen privaatrechtelijke termen als eigenaar, erfpachter enz. zouden mogen worden gehanteerd, zoals Nakken en Luyten in hun op blz. 17 aangehaalde publikaties stellen, is zelfs voor een zuiver fiscaal kadaster niet vol te houden, daar ook de grondbelasting op privaatrechtelijke basis wordt geheven.

commissie is juist veel kritiek geleverd, omdat het te ver in de richting van een administratiefrechtelijk eigenaarschap zou gaan. (19) Zelf heb ik mij destijds met de hoofdprincipes van dit Ontwerp kunnen verenigen. (20) Bij nader inzien moet ik erkennen dat het op één punt inderdaad iets te ver gaat in de bedoelde richting.

Dat bezwaar geldt n.m.m. niet zozeer de *vernieuwingsprocedure* waaraan in art. 23 van het Ontwerp een gedeeltelijke titelzuiverende werking is toegekend. Met Van Opstall (21) ben ik van mening dat zelfs een volledige titelzuiverende werking van de kadastrervernieuwing op haar plaats zou zijn geweest. Na 150 jaar openbare grondregistratie mag men eindelijk wel eens met een schone zakenrechtelijke lei beginnen, zoals men dat ook voor de hypotheekinschrijvingen enkele malen heeft gedaan. Trouwens, ruilverkaveling en onteigening beslaan op lange duur toch al een groot deel van het Nederlandse grondgebied en brengen een volledige vernieuwing van de rechten mee. En ik zie echt niet, waarom men de kadastrervernieuwing niet met dezelfde rechtswaarborgen zou kunnen omkleden. (22) Zelfs is er iets voor te zeggen om in geval van rechtsverlies in dit geval de Staat aansprakelijk te stellen, zulks naar analogie van art. 3.1.2.11 derde lid Ontwerp B.W.

Neen, mijn bezwaren betreffen de *bijhoudingsprocedure* volgens de artt. 13 - 15. Dat deze een volledige administratieve rechtsgang

(19) Zie, behalve de op blz. 17 aangehaalde publikaties, ook het Verslag van de Vereniging van Hypotheekbewaarders over het Rapport van de Staatscommissie in *W.P.N.R.* 4925.

(20) Fundament en perspectief van het Kadaster, *Tijdschr. Kad. en Landmeetk.* 1965, blz. 216 e.v.

(21) *Tijdschr. Kad. en Landmeetk.* 1966, blz. 167.

(22) Het veelgehoorde argument dat een kadastrervernieuwing iets geheel anders is dan een ruilverkaveling, omdat de laatste uit haar aard op ingrijpende veranderingen in de rechtstoestand is gericht en daardoor meer de aandacht van de rechthebbenden zal trekken, acht ik niet doorslaggevend. Men kan in de moderne tijd aan de kadastrervernieuwing net zo veel publiciteit geven als men wil en de kans op rechtsverlies hoeft niet groot te zijn. Slechts de erfdienstbaarheden vormen het moeilijke punt, maar juist te dien aanzien is aan opschoning en aanvulling van de registers dringend behoefte, gezien de bestaande rechtsonzekerheid daaromtrent. Nog minder relevant is het argument dat met de behandeling van de lijst van rechthebbenden een ingenieur zou worden belast. Ten eerste gebeurt dit ook — zonder praktisch bezwaar — bij de ruilverkaveling en ten tweede spreekt het Ontwerp slechts van een ambtenaar van het kadaster, wat dus ook een jurist kan zijn of — wat het meest voor de hand ligt — een ingenieur in samenwerking met deze.

tot aan de Hoge Raad kent, die tot niets anders leidt dan een beschikking over het al dan niet terecht of juist aanbrengen van veranderingen in de kadastrale – dus de bij het kadaster bekend zijnde – rechtstoestand, zonder dat op de gewone civiele rechtspraak wordt geprejudiceerd, gaat mij te ver. Op die manier wordt dan toch wel sterk de indruk van een administratiefrechtelijk eigenschap gewekt, ook al zit daaraan niet het gevolg vast van volledige erkenning als eigenaar bij de toepassing van het administratieve recht. Naar mijn mening moet deze administratieve procedure die met het oog op de betekenis van de kadastrale gegevens, maar ook als administratiefrechtelijke waarborg voor de overeenstemming daarvan met de werkelijke rechtstoestand niet kan worden gemist, bepaald eenvoudiger kunnen. Ik denk hier aan een procedure uitsluitend voor de door mij in hoofdstuk IX te bepleiten kamer voor onroerende zaken van de rechtbank. Verder deel ik de mening van Schuttevâer dat deze procedure ook op initiatief van de belanghebbende moet kunnen worden aangespannen, als het kadaster in gebreke blijft een bepaalde verandering aan te brengen. (23) Tenslotte vraag ik mij af of een regeling van de grensaanwijzing door partijen niet in de wet moet worden opgenomen, nu dit de handeling bij uitstek is, welke als waarborg voor overeenstemming tussen kadastrale grenzen en rechtsgrenzen kan dienen.

Met de Directeur van de Dienst van het Kadaster en de Openbare Registers (24) zie ik de *toekomstige ontwikkeling* van het kadaster duidelijk liggen in de sfeer van ruimtelijke ordening en ruimtelijk beheer waarvoor het één van de belangrijkste bronnen van informatie voor de overheid is. Een nieuwe taak zal in dit verband kunnen zijn de leidingenregistratie, voor de eerste fase waarvan – de beheerdersregistratie – waarschijnlijk spoedig een wetsontwerp zal worden ingediend. (25) Naar mijn mening komt het kadaster het meest in aanmerking voor een coördinerende functie bij de opbouw van vastgoedsystemen waarvoor ook in gemeentelijke kring plannen bestaan, (26) die het echter niet zonder een coördinatie op

(23) *R.M. Themis* 1970, blz. 355 e.v.

(24) *Nederlands Geodetisch Tijdschrift* 1972, blz. 56.

(25) Zie het rapport van de Werkgroep Leidingenregistratie ingesteld door de Staatssecretaris van Financiën, Staatsuitgeverij 1972, welk rapport voortbouwt op dat van de Studiecommissie Leidingenregistratie van de Nederlandse Landmeetkundige Federatie, *Nederlands Geodetisch Tijdschrift* 1971, blz. 91 e.v. en 148 e.v.

(26) Zie daarover C. Zeillemaker, De gemeentelijke automatisering en

rijksniveau met een wettelijke grondslag zullen kunnen stellen.

Van groot belang met het oog op de rechtszekerheid lijkt mij in dit verband de totstandkoming van – wat ik zou willen noemen – een bestemmingsregistratie, d.w.z. een registratie via het kadaster van de bestemmingen die in het kader van de diverse plannen aan de grond zijn gegeven. Momenteel geschiedt van de aanwijzing als monument of natuurmonument reeds aantekening in de legger en dit systeem is voor uitbreiding vatbaar. Tenslotte wijs ik op een mogelijke taak die het kadaster zou kunnen hebben bij experimenteren met stedelijke ruilverkaveling, waarvan in de recente Nota Volkshuisvesting wordt gesproken. (27) Op den duur moet dit uitgroeien tot een *wetgeving op de vastgoedssystemen*, waarvan de kadasterwet dan deel kan uitmaken.

In hoofdstuk IX wordt nog aandacht geschonken aan de plaats van het kadaster bij de departementale indeling.

HOOFDSTUK III. DE BESTEMMING VAN ONROEREND GOED

§1. *Bestemming door rijk, provincie en gemeente*

In dit preadvies zal alleen worden gesproken over de publiekrechtelijke bestemming van onroerend goed, d.w.z. de bestemming door de overheid krachtens een wettelijke regeling. Buiten de beschouwing blijft dus de *privaatrechtelijke* bestemming door de eigenaar of gebruiker, ook voorzover deze geschiedt door de overheid als eigenaar. Wel kan ook deze bestemming alles te maken hebben met het algemeen belang, met name als zij voor openbare doeleinden plaatsvindt. Vanouds hebben zaken met openbare bestemming een bijzondere plaats ingenomen in ons privaatrecht vanwege de gedeeltelijke onttrekking daaraan als gevolg van die bestemming. (1)

→ het vastgoedstelsel, *Nederlands Geodetisch Tijdschrift* 1971, blz. 106 e.v. en E.C.C. Beneder-Blitz, Het vastgoedstelsel bij de gemeente Eindhoven, idem 1973, blz. 63 e.v.

(27) Zitting 1971 – 1972 – 11784, nr. 1, blz. 101.

(1) Zie daarover laatstelijk mr. S. Gerbrandy, *De overheid als eigenares van onroerende zaken*, in het jubileumnummer van *W.P.N.R.* 1870-1970, nr. 5067, blz. 17 e.v.

Ook kan men de openbare bestemming als een eigendomsbeperking beschouwen, maar daarmee valt zij nog niet binnen het kader van het preadvies, omdat zij niet krachtens een wettelijke regeling door de overheid als zodanig wordt opgelegd. Zelfs de bestemming tot openbare weg, ofschoon in de Wegenwet voorzien, is een privaatrechtelijke bestemming, daar zij door de (overheid als) eigenaar geschiedt. In feite is het hele onteigeningsrecht er goeddeels op gericht de overheid in staat te stellen als eigenaar aan het goed een nieuwe bestemming te geven. De publiekrechtelijke bestemming eist een privaatrechtelijke realisatie, ongeacht of die realisatie door een particuliere eigenaar dan wel – na aankoop of onteigening – door de overheid geschiedt. (2)

De enige publiekrechtelijke bestemming van onroerend goed, die wij in ons recht kennen, is de *planologische*. Wij hebben hier te maken met het juridische kernbegrip uit de ruimtelijke ordening: de toe-ordening van ruimte aan de verschillende maatschappelijke doeleinden. Er zitten aan dit begrip duidelijk twee aspecten, n.l. een regelend en een operationeel aspect. Het regelende aspect doet zich voor in de vorm van de gebruiksvoorschriften die krachtens art. 10 W.R.O. in verband met de bestemming gegeven worden en die de planologische toetsingsgrondslag vormen voor de bouw- en aanlegvergunningen. Het gaat hier dus om de regeling van de toegelaten werken en werkzaamheden en het is dit aspect waarin de voor de burgers bindende werking van de bestemming direct tot uiting komt. Daarnaast is er het operationele aspect van de bestemming, neerkomend op de verwezenlijking ervan, al dan niet na aankoop of onteigening door de overheid. Uit de laatste toevoeging blijkt al dat er van een tegenstelling, laat staan van twee soorten planologie – toelatings- en uitvoeringsplanologie (3) – geen sprake is: de verwezenlijking kan door de burgers ter hand genomen worden, nadat deze de daarvoor vereiste vergunning hebben ver-

(2) Zie over de verhouding tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke bestemming nader mijn bijdrage in de bundel *Op de grenzen van komend recht*, blz. 129 e.v. en in verband met pacht mijn commentaar *Pachtrecht*, blz. 387 e.v., 391 e.v., 426 e.v., 478 e.v., 546, 548, 558 en 659 e.v.

(3) In het overigens voortreffelijke rapport van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening over Bestuurlijk-planologische aspecten van de stadsvernieuwing, uitgegeven als kamerstuk zitting 1971, 11446, nr. 1, kwam deze tegenstelling op blz. 6 wel iets te scherp naar voren, waarop door Minister Udink bij de opening van het Congres over de stadsvernieuwing, *Bouwrecht* 1972, blz. 72, dan ook terecht werd geattendeerd.

kregen. Zelfs indien de overheid tot aankoop of onteigening is overgegaan en aan de bestemming een begin van realisatie heeft gegeven in de vorm van bouwrijp maken van de grond, kan nog de burger die realisatie voltooien door de bouw ter hand te nemen, nadat de grond voor dat doel aan hem is uitgegeven. Tenslotte wijs ik nog op een derde element dat bij de ruimtelijke planning een rol speelt, in wezen voorafgaand aan de bestemming, n.l. het programmatische of beleidsbepalende element.

Hoe staat het nu met de uitwerking van deze drie elementen in onze wetgeving op de ruimtelijke ordening? Men kan gevoegelijk stellen dat het *operationele element* tot dusverre in die wetgeving *onvoldoende* uitwerking heeft gekregen. Bij de totstandkoming van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de voorgeschiedenis daarvan had men vrijwel alleen aandacht voor de programmatische en regelende aspecten. Aanvankelijk overheerste zelfs de aandacht voor het regelende aspect. Dat blijkt zowel uit de voorlopige Wet op het nationale plan en de streekplannen van 1947 als uit het ontwerp-Ruimtetwet van de Commissie-van den Bergh van 1950, waarin immers sprake was van drie hiërarchisch-geordende regelende plannen, resp. geheten nationaal (bestemmings)plan, streekplan of-
tewel gewestelijk bestemmingsplan en gemeentelijk bestemmingsplan. De Regering vond dit vanwege de verstarrende werking die van de hogere plannen zou uitgaan, terecht teveel van het goede en stelde voor het gewestelijke bestemmingsplan het zuiver programmatische, dus niet de burgers rechtstreeks bindende streekplan in de plaats. Zelfs van een programmatisch nationaal plan wilde de Regering niet weten, maar dit werd haar dan toch bij amendement opgedrongen in de vorm van het thans in de wet staande nationale facetplan. Zo kent de huidige wet liefst drie programmatische plannen (nationaal facetplan, streekplan en gemeentelijk structuurplan), één regelend plan (gemeentelijk bestemmingsplan), doch geen enkel uitvoeringsplan! Wel zit er natuurlijk een operationeel aspect aan alle vier plannen en met name het bestemmingsplan, maar dit aspect wordt in de wet nauwelijks verder uitgewerkt, omdat de wetgever er kennelijk vanuit ging, dat men voor de uitvoering genoeg zou hebben aan enerzijds het vergunningenstelsel (bij uitvoering door de burger) en anderzijds de onteigening (bij uitvoering door de overheid). Dit nu is de eerste grondfout van onze wetgeving op de ruimtelijke ordening.

Maar voor ik daarover verder ga, eerst iets over de tweede grond-

fout: de *te ver gaande mate van decentralisatie*, wat betreft de beslissende vormgeving van de plannen, die pas op gemeentelijk niveau haar beslag zou krijgen. De Wet Ruimtelijke Ordening gaat duidelijk uit van de gedachte dat het nationale en het provinciale beleid inzake de ruimtelijke ordening weliswaar in plannen kunnen worden neergelegd, doch dat deze uiteindelijk al dan niet via aanwijzingen of via het goedkeuringsbeleid van G.S. steeds zullen uitmonden in de gemeentelijke bestemmingsplannen. De werkelijkheid is echter wel even anders. Tekenend voor deze situatie is dat nu, slechts enkele jaren na de volledige invoering van de Wet Ruimtelijke Ordening, toch al weer gedacht wordt aan een formele regeling van de nationale bestemmingen. Maar opnieuw valt men daarbij in dezelfde fouten die ik zoëven releveerde. De heren Nypels c.s. hadden met hun op zichzelf zeer verdienstelijke memorandum (4) weer alleen oog voor het regelende aspect van de bestemming, dat hen in verband met de openbaarheid van het nationale ruimtelijke beleid kennelijk het meest interesseerde. Zodoende kwamen zij ertoe een nationaal facetplan te bepleiten met directe bindende werking voor de burgers, dus een nationaal bestemmingsplan in volledige zin, zij het voor één facet. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (5) en de Regering, (6) erkennende het onbevredigende van het feit dat de wet geen behoorlijke procedure kent voor belangrijke regeringsbeslissingen die van verstrekkende invloed zijn voor de inhoud van bestemmingsplannen, wijzen er terecht op dat zo'n procedure dan niet tot teveel detailbeslissingen op rijksniveau moet leiden. Daarom achten zij het beter haar te beperken tot het principe-besluit – de zgn. planologische kernbeslissing – en de uitwerking daarvan over te laten, al dan niet op aanwijzing, aan het gemeentelijke bestemmingsplan.

Maar beiden houden zij letterlijk (7) vast aan *het onjuiste uitgangspunt van de Wet Ruimtelijke Ordening* dat alle beslissingen, die

(4) Memorandum betreffende voorstellen tot verbetering van inspraakprocedures bij de ruimtelijke ordening, door drs. E. Nypels e.a. overgelegd bij de behandeling van hoofdstuk XI van de Rijksbegroting voor 1970.

(5) Advies inzake inspraak bij de bepaling van nationale bestemmingen, uitgebracht aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening op 10 maart 1970, Staatsuitgeverij 1970.

(6) Nota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid, zitting 1972-12006, nr. 2.

(7) Advies, blz. 6 en Nota blz. 3 rechter kolom en 4 rechter kolom.

van invloed zijn op de bestemming van de grond uiteindelijk via de gemeentelijke bestemmingsplanprocedure hun uitwerking krijgen en moeten krijgen. Daar is geen sprake van en dat zou ook niet kunnen. De besluitvorming omtrent rijks- en provinciale werken, die in werkelijkheid de ruggegraat van de ruimtelijke ordening vormen, voltrekt zich niet en kan zich niet voltrekken via het gemeentelijke bestuursniveau, eenvoudig omdat de gemeente daartoe de competentie mist. (8) En wel degelijk worden er dus op nationaal en provinciaal niveau complete, veelal niet voor verdere uitwerking op lager niveau vatbare bestemmingen gegeven én gerealiseerd. Vaak komt daar zelfs helemaal geen regeling van het gebruik door burgers aan te pas, juist vanwege de onmiddellijke realisatie op basis van onteigening of ruilverkaveling. Het meest onbevredigende van de huidige situatie is dat de planologische beslissing omtrent deze uiterst belangrijke werken, tezamen de nationale inrichting én de landinrichting omvattende, juridisch nog steeds ligt opgesloten in de besluitvorming omtrent de uitvoeringsmiddelen. (9) Nog juister is het te zeggen dat deze voor de ruimtelijke ordening primair van belang zijnde werken zich nog steeds aan de planologische procedures van de Wet Ruimtelijke Ordening onttrekken. (10) Die wet is tot stand gekomen vanuit de gemeentelijke sfeer van het uitbreidingsplan dat zich langzamerhand onder de naam bestemmingsplan ook over het hele buitengebied ging uitbreiden. Men dacht toen dat men alles daarin begrepen had, maar vergat het voornaamste: de landelijke en provinciale infrastructuur, die in dat gemeentelijke bestemmingsplan hoogstens een formele plaats kunnen vinden ter reservering van ruimte of ter aanpassing van de bestemming van naburige percelen, nadat het eigenlijke besluit om-

(8) Treffend geïllustreerd bijv. door het zeer recente bestemmingsplan voor het buitengebied van Nootdorp, waarin het tracé voor een zoetwaterkanaal o.a. om die reden niet werd opgenomen.

(9) In welke mate dit het geval is blijkt uit het feit dat de onteigening voor civiele werken op grond van titel IIa Onteigeningswet, die niet op grondslag van een planologische procedure plaatsvindt, nagenoeg even grote oppervlakten betreft als de onteigening op grond van titel IV, die wel op zo'n grondslag (n.l. het bestemmingsplan) rust, terwijl de ruilverkaveling zelfs veel grotere oppervlakten beslaat dan beiden tezamen.

(10) Dit wordt ook geconstateerd in een Nota van de Vereniging van directeuren en ingenieurs van gemeentewerken van juni 1971, toegezonden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en enkele ministers.

trent de aan te leggen werken op het hogere niveau is tot stand gekomen. (11)

Zodoende schieten ook de huidige Regeringsvoorstellen inzake de regeling van de nationale bestemmingen opnieuw te kort, omdat zij met de belangrijke rijkswerken onvoldoende rekening houden. In plaats van aan juridisch minder relevante onderscheidingen, welke in de *Nota openbaarheid ruimtelijk beleid* worden gemaakt tussen regeringsbeslissingen die wel of niet rechtstreeks van belang zouden zijn voor het nationale ruimtelijke beleid en wel of niet rechtstreeks van invloed op de bestemming, (12) had men primair aandacht moeten schenken aan beslissingen die leiden tot de uitvoering van werken op rijksniveau en aan beslissingen die een nadere uitwerking moeten krijgen in provinciale streek- en/of gemeentelijke bestemmingsplannen. Dan had men ook niet de fout gemaakt dat de voor de openbaarheid zo uiterst belangrijke vaststelling van tracés van rijkswegen, pijpleidingen en hoogspanningsleidingen en de vaststelling van ruilverkavelingen worden gerangschikt onder de beslissingen die niet zonder meer van belang zijn voor het nationale ruimtelijke beleid en daarom geen nieuwe wettelijke regeling zouden behoeven. (13) Ondanks deze tekortkoming meen ik dat de Nota wel degelijk de aanzet kan vormen voor een wettelijke regeling van een planologische procedure op rijksniveau, leidende tot een beslissing die zowel grondslag kan zijn voor uitvoering van rijkswerken als voor uitwerking in provinciale streek- en/of gemeentelijke bestemmingsplannen. Ik kom daar in de volgende paragraaf op terug.

Hier keer ik nog even terug naar wat ik de eerste grondfout van onze wetgeving op de ruimtelijke ordening noemde: *het gebrek aan*

(11) Typerend voor deze ontwikkeling uit de stedelijke sfeer is ook dat de technische planologie aanvankelijk uitsluitend werd aangeduid als stedenbouwkunde, terwijl pas in de laatste tijd de civiele planologie naar voren komt; Delft heeft thans een leerstoel in dit vak. Daarnaast is er dan nog de agrarische planologie die zich uit de cultuurtechnische sfeer ontwikkeld heeft in Wageningen en de sociale planologie aan de universiteiten.

(12) Blz. 4 e.v.

(13) Blz. 4 en 5. Enigermate lijkt een zekere kritiek in deze richting ook door te schemeren in het door de Raad van Advies inmiddels uitgebrachte advies over de Nota, zitting 1972-1973-12006, nr. 4 waarin op blz. 3 zowel de relatie van de planologische kernbeslissingen tot de uitvoeringsplannen als die tot de aanwijzingsbevoegdheid aan de orde wordt gesteld.

operationaliteit. Dat gebrek doet zich over de gehele linie en dus niet alleen op nationaal niveau voor. Ook op provinciaal en gemeentelijk niveau is de planologische grondslag voor uitvoeringsmaatregelen ontoereikend. Let wel: ik bedoel hier niet alleen de wettelijke regeling van die uitvoeringsmaatregelen zelf, die in de volgende hoofdstukken meer uitvoerig aan de orde komt in de vorm van de inrichtingswetgeving, maar ook de ruimtelijke beleidsgrondslag voor die maatregelen, welke toch in de Wet Ruimtelijke Ordening behoort te worden gevonden. Men spreekt tegenwoordig ook van Regeringswege over de behoefte aan een verzaamd streekplan en een verzaamd structuurplan, resp. als grondslag voor de land- en de stadsinrichting. (14) Bedoeld wordt dan een plan waarin niet enkel de toekomstige ontwikkeling van een bepaald gebied wordt aangegeven, doch tevens een programma voor de uitvoering van werken, incl. de financiering daarvan, wordt vastgesteld. Daarbij laat men zich van officiële zijde nog niet uit over de vraag of zo'n plan dan ook een zwaardere procedure moet doorlopen. Maar in ieder geval is datgene wat men beoogt kennelijk in hoge mate vergelijkbaar met wat door de Werkgroep Stedelijke Verkaveling van het Instituut voor Bouwrecht werd bepleit in de vorm van een basisplan voor de stadsvernieuwing, (15) met dit verschil dat het operationele streek- of structuurplan zijn plaats in de Wet Ruimtelijke Ordening blijft vinden en niet daarbuiten in een aparte inrichtingswet. In zo'n aparte wet hoort dan veeleer thuis de regeling van het eigenlijke uitvoeringsplan oftewel inrichtingsplan, waarover wij dus nog uitvoerig komen te spreken in het volgende hoofdstuk. Eerst zullen wij nader ingaan op de coördinatie van de wetgeving inzake de bestemming van onroerend goed.

(14) Zie wat de stadsvernieuwing aangaat, heel duidelijk de Nota Volkshuisvesting van de Minister en Staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Staatsuitgeverij 1972, blz. 85, 86 en 102.

(15) *Rapport Hoofdlijnen van een Wet op de stadsvernieuwing*, Kluwer-Samsom 1971, door mij ingeleid op het Congres onder de titel Naar een Wet op de Stadsvernieuwing, *Bouwrecht* 1972, blz. 82 e.v. Zie voor besprekingen van dit rapport o.m. het verslag van de discussie op het Congres in *Bouwrecht* 1972, blz. 90 e.v. en J.W. van Zundert in *De Ned. Gemeente* 1972, blz. 341 e.v.

§2. Coördinatie van de wetgeving

Naar mijn mening zal de Wet op de Ruimtelijke Ordening overeenkomstig het in de vorige paragraaf gestelde *naar twee kanten* moeten worden uitgebouwd, namelijk enerzijds in de richting van een procedure voor regeringsbeslissingen inzake de ruimtelijke ordening, met name voorzover deze uitwerking behoeven in streek- en bestemmingsplannen, en anderzijds in de richting van een grotere operationaliteit der plannen, zodat deze mede ten grondslag kunnen strekken aan de uitvoering van overheidswerken op de verschillende bestuurlijke niveaus. Zojust heb ik, wat het eerste aspect betreft, reeds opgemerkt dat de Regeringsnota over de openbaarheid bij de voorbereiding van het ruimtelijk beleid, ondanks het ontbreken van aandacht voor het tweede aspect, toch de aanzet kan vormen voor een wettelijke regeling van een planologische procedure op rijksniveau, die aan beide eisen voldoet. Om dat duidelijk te maken moet ik de voorstellen uit die nota aan een wat diepgaander beschouwing onderwerpen.

De Regering stelt zich de ontwikkeling van de wetgeving in die Nota op den duur langs twee lijnen voor, ook al wil zij voorlopig nog goeddeels met een informele regeling volstaan. De ene lijn is die van wat zij noemt een zelfstandige procedure voor planologische kernbeslissingen, kennelijk te regelen in de Wet Ruimtelijke Ordening zelf en wel voor die beslissingen waarvoor nog geen procedure op grond van andere wetten, zoals de Luchtvaartwet, de Ruilverkavelingswet en de Natuurbeschermingswet geldt. De andere lijn is die van een aanvullende procedure in de vorm van 'planologische injecties' die waar nodig in de bestaande wettelijke procedures van die andere wetten worden ingebracht. Die injecties zouden dan betrekking moeten hebben op drie algemene kenmerken, t.w. interdepartementaal planologisch overleg (via Rijksplanologische Commissie en Raad voor de Ruimtelijke Ordening uit de Ministerraad), planologisch overleg met de lagere overheidslichamen (gericht op wederzijdse aanpassing van de regeringsbeslissing en de streek-, structuur- en bestemmingsplannen), alsmede openbaarheid en inspraak (via publikatie van het beleidsvoornemen, publieke discussie, advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, beslissing door de Regering en mededeling daarvan aan de Tweede Kamer met tijdelijke opschorting van de uitvoering). De zelfstandige procedure zou ongeveer volgens dezelfde lijnen verlo-

pen: voorbereiding door de Rijksplanologische Commissie gepaard gaande met overleg met de lagere lichamen, publikatie beleidsvoorstellen door de Regering (Raad voor de Ruimtelijke Ordening), publieke discussie, advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, beslissing door de Regering en mededeling aan de Tweede Kamer met opschorting van de uitvoering gedurende drie maanden, wanneer de Kamer deze mededeling niet eerder voor kennisgeving heeft aangenomen.

Juist omdat de voorgestelde procedures in beide gevallen volgens dezelfde lijnen verlopen, geloof ik niet dat er aanleiding is de coördinatie van de wetgeving inzake de ruimtelijke ordening *op rijksniveau* te zoeken in planologische injecties in andere wetten dan de W.R.O. Integendeel, veeleer meen ik dat die elementen uit andere wetten, welke planologische principe-besluiten van rijkswege inhouden, zoals het Rijkswegenplan en de aanwijzing van gebieden voor bepaalde doeleinden (bijv. als beschermd natuurmonument) in zoverre naar die wet moeten worden overgebracht, althans dat de in de Wet Ruimtelijke Ordening op te nemen procedure rechtstreeks op die besluiten van toepassing moet worden verklaard. Het Rijkswegenplan bijvoorbeeld is duidelijk een nationaal facetplan. Ik begrijp ook niet, waarom men van Regeringszijde nog steeds met zo'n grote boog om laatstgenoemd plan heenloopt. De procedure ervan, zoals geregeld in art. 2 W.R.O., leent zich immers voortreffelijk voor uitbouw in de beoogde richting, hetgeen trouwens ook blijkt uit het feit dat men voor de zgn. planologische kernbeslissingen bij deze procedure wil aansluiten. Het soms gehoorde bezwaar (16) dat de term nationaal facetplan teveel aan facetplanologie doet denken en te weinig aan een integrale benadering van de problemen, doet mij persoonlijk denken aan struisvogelpolitiek, omdat immers praktisch alle beslissingen inzake de ruimtelijke ordening op rijksniveau – het blijkt ook uit de opsomming in de Nota (17) – op bepaalde facetten betrekking hebben en hoe zou dat anders kunnen. (18)

Ik zou dus een pleidooi willen houden voor een uitbouw van de

(16) Zie bijv. het betoog van Jhr. mr. F.C.M. van Rijkevorsel in A.N.W.B. Recreatie-brochure no. 13, blz. 73.

(17) Blz. 4, linker kolom.

(18) De naam nationaal projectplan, die de Raad van Advies aanbeveelt, spreekt mij in ieder geval veel minder aan, want dan denk ik meer aan een bepaald rijkswerk, wat nu juist niet de bedoeling is.

procedure van het *nationaal facetplan* zodanig dat dit plan zowel tot grondslag kan strekken van uitvoeringsmaatregelen op rijksniveau als tot grondslag van aanwijzingen aan provincie- en gemeentebesturen inzake nadere uitwerking in streek-, structuur- of bestemmingsplannen. Voor beide grondslagen is een procedure als aangegeven in de Regeringsnota zeer geschikt. Dit facetplan-nieuwe-stijl is dan dus de wettelijke vorm voor al die regeringsbeslissingen waaraan rechtsgevolgen zijn verbonden in de zin van de bevoegdheden tot het maken van uitvoeringsplannen voor bepaalde werken of tot het geven van aanwijzingen aan lagere overheidslichamen. Zijn er aan een regeringsbeslissing geen directe rechtsgevolgen in deze zin verbonden, zoals ten aanzien van de lange termijn-planning dikwijls het geval zal zijn, dan kan men spreken van nationale structuurschema's of structuurschetsen, die in mijn gedachtengang dus vaak aan nationale facetplannen zullen voorafgaan en geen formele procedure behoeven te doorlopen. (19) In de voorgestelde facetplannen behoren alleen beslissingen te worden opgenomen, die op middellange termijn (bijv. 5 tot 10 jaar) voor uitvoering of uitwerking vatbaar zijn. (20)

Op *provinciaal niveau* denk ik aan de parallelle figuur van uitbouw van de streekplanprocedure zodanig dat dit plan niet alleen tot grondslag van aanwijzingen aan gemeentebesturen kan strekken, maar ook tot grondslag van uitvoeringsmaatregelen op dit niveau. Ik heb bij dit laatste zowel de landinrichting op het oog als die provinciale- en waterschapswerken waarvoor een planologische beleidsbasis niet kan worden gemist. Ten aanzien van de landinrichting kan men, behalve aan programmering op de zojuist genoemde middellange termijn, ook denken aan een uitwerking van

(19) Ook hierin verschil ik dus van de Nota over de openbaarheid van het ruimtelijk beleid, die op blz. 4 e.v. juist de vaststelling van algemene regeringsnota's en ruimtelijke structuurschema's als bevattende de hoofdlijnen en beginselen van het regeringsbeleid inzake de ruimtelijke ordening in aanmerking wil doen komen voor de geschetste procedure. Aangezien het hierbij nog niet om concrete beleidsplannen gaat, waaraan rechtsgevolgen verbonden zijn, lijkt mij een meer informele procedure op zijn plaats. Hieraan zullen meestal naast het Parlement de verschillende planologische organen toch wel te pas komen.

(20) Het tegenwoordige Rijkswegenplan voldoet niet geheel aan dit criterium en bevat nog vaak wegen waarvan de aanleg allerm minst zeker is, bijv. rijksweg 3. Het wordt dan ook aangevuld met een vijfjarig uitvoeringsschema bij de jaarlijkse begroting.

de moderne zoneringsgedachte (21) in het streekplan, waarbij het landelijk gebied bijv. in drieën wordt ingedeeld: gebieden waar resp. agrarische belangen, niet-agrarische belangen of geen van beide het primaat moeten hebben bij de inrichting en eventueel ook het beheer. Op die manier krijgt men dus inderdaad het verzwaarde of operationele streekplan, waarvan ik meen dat dan ook de procedure moet worden verzwaard. Ook hieromtrent bevat de Regeringsnota nuttige wenken, inzoverre het gaat om openbaarheid en inspraak. Wil men echter het streekplan op den duur mede tot planologische grondslag van de landinrichting maken, wat dus uitdrukkelijk mijn bedoeling is, dan is er meer nodig. Immers, in het *verzwaarde streekplan* zal het programma voor de landinrichting in de gehele provincie of een deel daarvan worden vastgesteld, zullen de prioriteiten worden bepaald en zal de financiering van rijkswege worden verzekerd. Dit betekent dat na de vaststelling door Provinciale Staten toch ook de goedkeuring van de Regering, althans de Minister van Ruimtelijke Ordening en de overige Ministers die het aangaat, nodig zal zijn. (22)

En dan tenslotte het gemeentelijke niveau. In feite wordt in de Nota Volkshuisvesting reeds een *verzwaard structuurplan* geïntroduceerd, waarin – alweer parallel aan het bovenstaande – het programma voor de stadsvernieuwing in de gehele stad of een deel daarvan zou worden vastgesteld, de prioriteiten zouden worden bepaald en ook de financiering van rijkswege verzekerd. (23) Ik meen dat in verband met het laatste een ministeriële goedkeuring niet kan worden gemist, evenmin als een regeling van de openbaarheid en inspraak. In de Nota wordt over het laatste wel, doch over het eerste niet gesproken, maar waarschijnlijk hangt dit samen met het feit dat in de departementale gedachtengang op het structuurplan nog een aanwijzing door de Minister van het gebied tot stadsver-

(21) Men vindt deze gedachte voor het eerst in het rapport van de Commissie Volthe-De Lutte ingesteld door de Centrale Cultuurtechnische Commissie, welk rapport in 1972 werd uitgebracht.

(22) Waarschijnlijk zou de aanwezigheid van streekplannen voor het hele buitengebied op den duur wettelijk *verplicht* moeten worden gesteld.

(23) Blz. 85, 86 en 102. Wel blijkt uit de Nota dat men het vereiste van een structuurplan voorshands soepel wil hanteren, zodat in de eerste tijd ook nog wel met een aanzet tot een dergelijk plan kan worden volstaan. Dit lijkt mij voor een overgangstijd waarin de programmering nog helemaal op gang moet komen, zeker noodzakelijk, ook wat het streekplan als grondslag voor de landinrichting betreft.

nieuwingsgebied volgt. Naar mijn mening bestaat aan een dergelijke aparte planologische rechtsfiguur die dan nog weer een afzonderlijke procedure zou moeten doorlopen, geen behoefte, als enerzijds in de procedure van het structuurplan en anderzijds in die van het uitvoeringsplan voor de stadsvernieuwing de nodige invloed aan de centrale overheid wordt toegekend. Op basis van een gemeentelijk structuurplan zou men in mijn gedachtengang weer twee dingen kunnen doen: vaststelling van een bestemmingsplan, ofwel vaststelling van een inrichtingsplan in de hierna te bespreken zin. Wat de verhouding is tussen die twee plannen zal in het volgende hoofdstuk blijken.

Ter voorkoming van misverstand wil ik er hier nog op wijzen dat het niet mijn bedoeling is elk streek- of structuurplan in de bovenbedoelde zin procedureel te verzwaren. Men kan *naast* het verzwaarde operationele streek- of structuurplan *het huidige lichte type* handhaven, maar dat kan dan niet als grondslag van resp. het land- en stadsinrichtingsbeleid dienst doen. Kortom, men heeft het als provincie of gemeente zelf in de hand te kiezen voor het ene of het andere type, al naar gelang de situatie waarin men verkeert. Naarmate de planning voortgang vindt en vastere vormen gaat aannemen, kan men in de drie ontwikkelingsplannen van de W.R.O. bij deze opzet hardere programmatische elementen opnemen, die uiteraard de procedure wel verzwaren, maar op basis waarvan men dan ook onmiddellijk met het maken van uitvoeringsplannen kan beginnen. (24) Over die uitvoeringsplannen zullen wij het nu, in het volgende hoofdstuk, hebben.

(24) Ik wijk hier dus in zoverre af van de door mij aanvankelijk, in het voetspoor van de Werkgroep Stedelijke Verkaveling, verdedigde opvatting dat een geheel apart type plan — basisplan geheten — náást de bestaande ontwikkelingsplannen uit de W.R.O. nodig zou zijn. Overigens met handhaving van mijn in *Bouwrecht 1972*, blz. 91 e.v. weergegeven standpunt dat een operationeel structuurplan een zwaardere procedure nodig heeft en dat het daarom in wezen een kwestie is van terminologie, hoe men dat zwaardere plan noemt. Alleen heeft de door mij thans verdedigde constructie het voordeel dat zij aansluiting zoekt bij de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zulks ter tegemoetkoming aan de voornaamste op het Rapport van de Werkgroep geuite kritiek. Een *tussenvorm* zou zijn dat G.S. en B. en W. wettelijk de bevoegdheid krijgen het streek- resp. structuurplan uit te werken in een basisplan voor resp. de land- en de stadsinrichting en wel volgens een bepaalde procedure.

§1. *Inrichting door rijk, provincie, gemeente en waterschap*

Wij hebben in het vorige hoofdstuk gesproken over het planologische *principe-besluit* dat aan de uitvoering van werken (inrichting van onroerend goed) zou moeten voorafgaan in de vorm van een verzwaard nationaal facetplan, streekplan of structuurplan, al naar gelang het gaat om uitvoering op rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau. Gezien de bemoeienis van de provincie met de waterschapswerken kunnen deze, voorzover zij planologische betekenis hebben, wellicht ook het beste bij het streekplan worden aangehaakt. Bij het nemen van zulk een principe-besluit zou de coördinatie plaats kunnen vinden van alle betrokken belangen in een openbare procedure met de nodige inspraak, terwijl tevens de financiering via een meerjarenplanning zou worden verzekerd. Men moet hierbij in beginsel dus denken aan complete programma's voor de uitvoering van werken, waarbij ook de prioriteiten worden bepaald. In feite ontbreekt thans een adequate regeling in de wet voor een dergelijke principe-besluitvorming, aangezien de bestaande regeling van de genoemde drie plannen daarop onvoldoende is afgestemd.

Wel te onderscheiden van deze planologische principe-besluitvorming is de technische en juridische uitwerking, zoals die uiteindelijk in een uitvoerings- of inrichtingsplan gestalte behoort te krijgen. Het gaat hier om het plan van uitvoering voor een concreet werk of complex van werken. Hoe staat het nu met de wettelijke regeling van deze uitvoeringsplannen op de drie bestuurlijke niveaus? Wat de *uitvoering van werken op rijksniveau* betreft is er tot nu toe — naast de procedure van de Belemmeringenwet, waarover aanstonds — niet anders dan de regeling van het onteigeningsplan in de Onteigeningswet. Dit plan moet volgens die wet werken aangeven, ten behoeve waarvan de onteigening plaats vindt. Het kan zijn, dat hierbij een verkorte procedure geldt, zoals die van titel IIa ten behoeve van waterstaatswerken (onteigening bij Koninklijk Besluit), het kan ook zijn dat de nutswetprocedure moet worden gevolgd. In beide gevallen echter is de procedure uit een oogpunt van moderne inrichtingswetgeving zeer ontoereikend. Ik heb hier het oog op de vaststelling van het gebied of tracé waar de werken

zullen worden uitgevoerd, op de vaststelling van de werken zelf incl. de aanpassingswerken, en op de vaststelling van de juridische, financiële en organisatorische middelen waarmee de uitvoering zal geschieden, die geen van alle (bevredigend) geregeld zijn. (1)

Vrijwel al deze zaken zijn op spectaculaire wijze aan de orde geweest bij de Wet houdende verklaring van het algemeen nut der onteigening van percelen, erfdiensbaarheden en andere zakelijke rechten ten behoeve van *de inrichting van een buisleidingenstraat* vanaf Pernis langs Klundert naar de Schelde nabij de Nederlands-Belgische grens. (2) Deze wet is onder invloed van de behandeling in de Tweede Kamer (3) van een normaal nutswetje uitgegroeid tot een soort inrichtingswet ad hoc, waarbij het tracé is vastgesteld door de kaart waarop het globaal stond aangegeven te maken tot onderdeel van de wet (art. 1); waarbij een beheerslichaam is voorzien, waaraan verschillende verplichtingen worden opgelegd (artt. 3 e.v.); waarbij de nodige aanpassingswerken wat betreft ontsluiting, afwatering en verkaveling van belendende percelen zijn voorzien (art. 5) en waarbij zelfs een volledige regeling van een plan van wegen, waterlopen en andere kunstwerken, incl. de toewijzing van eigendom, beheer en onderhoud, naar analogie van de Ruilverkavelingswet is opgenomen (artt. 6 en 7). Op de keuze van de juridische uitvoeringsmiddelen – onteigening, ruilverkaveling, vestiging van zakelijke rechten of gedoogplichten – die hierbij is gemaakt, kom ik in het volgende hoofdstuk terug. Hier moge reeds nu duidelijk zijn, hoezeer de Onteigeningswet zelf uit een oogpunt van moderne inrichtingswetgeving tekort schiet.

Kon in het geval van de buisleidingenstraat de leemte nog enigszins, zij het op legislatief weinig aantrekkelijke wijze, worden ge-

(1) Het zou, zoals ook in het vorige hoofdstuk al is betoogd, een grote vergissing zijn te menen dat deze zaken wel via het bestemmingsplan kunnen worden geregeld. Over de uitvoeringsmiddelen handelt dit plan helemaal niet en over de werken en het tracé kan alleen het Rijk zelf beslissen, nog daargelaten de loodzware procedure die men zou krijgen als de procedure eerst van boven naar beneden (van het Rijk via de provincie naar de gemeente) en vervolgens weer van beneden naar boven (van de gemeente via de provincie naar het Rijk) zou moeten lopen. Trouwens, hoe stelt men zich een tracé van bijv. een rijksweg voor, als tien verschillende gemeenten daar ieder een klein stukje van moeten vaststellen?

(2) Zitting 1971 – 1972 – 11355.

(3) Vooral door amendementen van de heren Nypels (nr. 12), De Boo (nr. 17), De Ruiter (nr. 22), Van Rossum (nr. 24) en Tuijnman (nr. 25).

vuld door het opnemen van voorzieningen ad hoc in de nutswet, deze mogelijkheid staat niet open, wanneer een dergelijke wet niet vereist is, zoals bij aanleg van waterstaatswerken met toepassing van titel IIa van de Onteigeningswet. Toch is ook hierbij in beginsel dezelfde problematiek van tracévaststelling, bijbehorende werken en keuze van de middelen (onteigening, ruil- of herverkaveling) aan de orde. Alleen voor de tracévaststelling van *rijkswegen* heeft men getracht hierin tijdelijk te voorzien door het scheppen van een buitenwettelijke procedure, bekend gemaakt door de Minister van Verkeer en Waterstaat op 30 juli 1970, waarbij achtereenvolgens het tracéplan dertig dagen voor een ieder ter inzage wordt gelegd, belanghebbenden bezwaren kunnen maken, een openbare hoorzitting wordt gehouden, de Raad van de Waterstaat advies uitbrengt aan de Minister en deze tenslotte beslist met kennisgeving van de gemotiveerde beslissing aan de reclamanten. Voor de aanpassingswerken – minstens zo belangrijk als het tracé – bestaat zelfs zulk een informele regeling niet, laat staan voor de beantwoording van de vraag of daarbij een ruil- of herverkaveling naast of in de plaats van onteigening zinvol zou kunnen zijn.

Ik heb deze twee voorbeelden slechts genoemd om het onbevredigende van de huidige wettelijke situatie aan te tonen. In feite geldt voor de *uitvoering van alle rijkswerken*, dat daarvoor geen behoorlijke wettelijke regeling bestaat. Want ook de Belemmeringenwet Privaatrecht, nogal eens toegepast ten gunste van concessionarissen van het Rijk, mist een regeling voor de tracévaststelling en de aanpassingswerken bij de aanleg van bijv. grote leidingen, (4) terwijl zij ook overigens tal van gebreken vertoont, die in het volgende hoofdstuk in een wat breder verband zullen worden besproken.

Bezien wij thans de situatie wat betreft de *uitvoering van werken op provinciaal niveau*, dan wil ik er allereerst op wijzen dat ik daaronder mede wil begrijpen datgene wat langzamerhand onder de benaming landinrichting bekend staat, als zijnde de inrichting van landelijke gebieden. Strikt genomen is het niet juist deze inrichting geheel op het provinciale niveau te situeren, enerzijds omdat ook het Rijk hiermee via de ruilverkaveling de nodige bemoeienis heeft en anderzijds omdat ook de gemeenten en de waterschappen resp. via bestemmingsplan en waterschapswerken er mee te

(4) Zie over een – eveneens buitenwettelijke – procedure omtrent tracévaststelling van elektriciteitswerken krachtens regeling van de Minister van Economische Zaken mr. J.M. van der Maas in *NJB* 1973, blz. 412/3.

maken hebben. Toch zie ik het zwaartepunt van de landinrichting meer en meer bij, althans in de provincie komen te liggen, waar Gedeputeerde Staten nu reeds de vaststellende taak voor de ruilverkavelingsplannen en de goedkeurende taak voor de plannen van de lagere lichamen hebben, maar waar ook de Provinciale Staten in toenemende mate de basis voor de landinrichting leggen in de streekplannen, terwijl het hele overleg over het ruilverkavelingsbeleid tussen de H.I.D.'s (hoofdingenieur-directeuren) van de verschillende rijks- en provinciale diensten tezamen met andere organisaties in de provincie wordt gevoerd. In zekere zin is het ook logisch dat het zwaartepunt daar ligt, omdat de landelijke gebieden zich nu eenmaal tussen de steden en dorpen bevinden en zich meestal over meerdere gemeenten uitstrekken, zodat de belangen van de daar uit te voeren werken vaak bovengemeentelijk zijn. Men kan de belangen van landbouw, recreatie, natuur en landschap en doorgaand verkeer onmogelijk primair gemeentelijk noemen. Aan de andere kant speelt ook de uitvoering van rijkswerken zich voor een belangrijk deel in het landelijk gebied af, maar daarbij zijn dan weer in principe de belangen van ons hele land in geding, waarbij men slechts aan de rijkswegen behoeft te denken, die uiteraard niet alleen voor de ontsluiting van het landelijk gebied dienen. Toch is uit dit alles wel duidelijk, hoe sterk de samenhang tussen de uitvoering van werken op de drie bestuursniveaus is. (Bij de bespreking van de coördinatie van de inrichtingswetgeving kom ik daarop terug.) Opvallend is dat de *provincie weinig eigen bevoegdheden* tot uitvoering van werken heeft, noch op het terrein van de waterstaat waar zij vanouds, noch op dat van de ruimtelijke ordening waar zij sinds kort een centrale plaats inneemt. Steeds heeft zij de medewerking van het Rijk nodig, zowel in het voorbereidende als in het uitvoerende vlak, waarbij men wat het laatste betreft slechts behoeft te denken aan het feit dat voor de onteigening t.b.v. provinciale waterstaatswerken volgens art. 72a Onteigeningswet een K.B. nodig is. Anders dan de gemeente (artt. 77 e.v.) heeft de provincie zelf geen onteigeningsbevoegdheid. Met de mogelijkheden van aankoop en pachtbeëindiging is het weinig beter gesteld, omdat zij te dien aanzien krachtens de Pachtwet in belangrijke mate afhankelijk is van de aanwezigheid van een goedgekeurd bestemmingsplan van de gemeente. (5) Rechtstreekse bevoegdheden tot realisatie van een

(5) Zie over de tekortkomingen van de Pachtwet in dit opzicht het ar-

→

streekplan, bijv. op het stuk van landschaps- en recreatieplannen, ontbreken de provincie. Trouwens, zulke bevoegdheden zijn buiten de Ruilverkavelingswet ook aan het Rijk niet toegekend. Hier raken wij duidelijk aan de begrenzing van de wettelijke mogelijkheden ter zake van de landinrichting.

Die mogelijkheden beperken zich thans in hoofdzaak tot het instrument van de ruilverkaveling. Hoewel dit instrument reeds tot ver buiten zijn wettelijke proporties wordt gehanteerd – met name op het stuk van de grondverwerving voor niet-agrarische doeleinden (6) – is nu wel duidelijk geworden dat men er voor de *inrichting van overwegend niet-agrarische of gemengde landelijke gebieden* niet mee toekomt. Voor één urbaan gebied is thans een *lex specialis* in voorbereiding: de Reconstructiewet Midden-Delfland, (7) waarbij een deel van het gebied (1900 ha) voor recreatie wordt onteigend en een ander deel (4100 ha) als agrarische bufferzone wordt herverkaveld, terwijl het geheel via een integraal plan van voorzieningen opnieuw wordt ingericht. In het Rapport Volthe-De Lutte (8) van een commissie ad hoc uit de Centrale Cultuurtechnische Commissie wordt voor dit agrarisch-recreatieve gebied van 8000 ha een bestemming en inrichting van 3000 ha voor niet-agrarische (landschappelijke en natuurwetenschappelijke) doeleinden noodzakelijk geacht, hetgeen leidt tot de conclusie dat de gewone ruilverkaveling met haar maximale toewijzing van 5% van het blok

→ tikel van C. Küppers over *De provincie en de Pachtwet*, in *De Pacht* 1972, blz. 162 e.v.

(6) Twee wijzen van grondverwerving voor niet-agrarische doeleinden roepen daarbij bedenkingen op, namelijk de algemene aftrek voor de wegen en waterlopen, die volgens art. 10 lid 2 juncto art. 2 Ruilverkavelingswet alleen agrarische belangen mag dienen, en de toedeling van door de Stichting Beheer Landbouwgronden aangekochte grond, waarbij de niet-agrarische grondclaims zelfs vaak boven het primaire agrarische belang van de bedrijfsvergroting worden gesteld. Zulks terwijl strikt genomen de toedelingsbevoegdheid als publiekrechtelijke beschikkingsbevoegdheid alleen aan de overheid is gegeven met het oog op het in art. 2 omschreven landbouwbelang in ruime zin. Men beschouwt het blijkbaar als de gewoonste zaak van de wereld, dat een rijksgrondbedrijf dat niet eens op een wet steunt, de grondmarkt in ruilverkavelingsverband afroomt voor doeleinden die de Ruilverkavelingswet niet kent, en ten nadele van doeleinden die zij wel kent.

(7) Zitting 1971 – 1972 – 11740. Gedacht wordt ook aan een speciale Reconstructiewet voor de Veenkoloniën.

(8) Evenals Midden-Delfland een soort oefenterrein voor nieuwe landinrichtingsexperimenten.

voor dergelijke doeleinden (art. 13) hier geen toepassing kan vinden. Er wordt in dit Rapport ook een verschil met het gebied van Mid-den-Delfland geconstateerd, nl. de behoefte aan een synthese op basis van een meervoudig grondgebruik tussen landbouw, natuur en landschap en openluchtrecreatie voor althans een deel van het gebied. (9) Naast de mogelijkheid van grondverwerving wordt ook hier de besluitvorming op basis van stemming een belemmering voor toepassing van het ruilverkavelingsinstituut geacht. En natuurlijk ligt dat zeer voor de hand, want naarmate de belangenbehartiging algemener wordt, is er meer aanleiding tot toepassing van de algemene democratie in plaats van de bijzondere (functionele) die door de ruilverkaveling aan het waterschap is ontleend.

Voor de *inrichting van overwegend agrarische gebieden* lijkt de ruilverkaveling het middel bij uitstek te zijn, waarbij ook de niet-agrarische belangen de nodige aandacht kunnen krijgen via de toewijzing aan openbare lichamen tot een maximum van 50% en via het landschapsplan, dat in feite het enige wettelijk geregelde plan is voor de uitvoering van landschapsvoorzieningen op bovengemeen-telijk niveau. Toch doen zich ook ten aanzien van deze gebieden in de toepassing nogal wat moeilijkheden voor zowel wat de grond-verwerving als wat de besluitvorming betreft. Het systeem van grondverwerving voor niet-agrarische doeleinden via een algemene aftrek ten laste van het hele blok leidt er namelijk, tezamen met het aankoopbeleid van de S.B.L. en de aftrek voor wegen en waterlopen, toe dat de ruilverkaveling vaak eerder een bedrijfsverkleinend dan bedrijfsvergroterend – en dus uit een oogpunt van agrarisch structuurbeleid averechts – effect heeft. De besluitvorming door stemming is op zichzelf in deze gebieden geen bezwaar, integendeel, maar wel is een bezwaar dat wegblijvers geacht worden voorgestemd te hebben, dat kleine niet-belanghebbende eigenaren meestemmen en dat pachters niet meestemmen. Het thans ingediende wetsontwerp tot herziening van de Ruilverkavelingswet (10) komt

(9) Voor het hele gebied wordt een zekere scheiding in zones onontkoombaar geacht, waarbij gedacht wordt aan een driedeling, te weten gebieden waar de landbouw het primaat heeft, gebieden waar natuur en landschap voorop staan en gebieden waar beide belangen zo goed mogelijk geïntegreerd tot hun recht komen.

(10) Zitting 1972 – 12015. De stemming in de vorm van een vergadering wordt in dit ontwerp vervangen door de volgens de Kieswet gebruikelijke wijze van stemmen via stembureaus, waarbij alleen de uitgebrachte stemmen geteld worden. In zoverre de kleine eigenaren geen stem uitbrengen

→

alleen aan het eerstgenoemde bezwaar tegemoet en is daarom nog onbevredigend. (11)

De gehele bovenstaande problematiek, inclusief die van de verhouding tot de Wet Ruimtelijke Ordening, is voor de Regering aanleiding geweest te besluiten tot instelling van een onderzoek naar de mogelijkheid van een algemene Landinrichtingswet waarop ik in de volgende paragraaf terugkom.

Over de problemen verbonden aan de *uitvoering van werken op gemeentelijk niveau* wil ik hier na alles wat daarover in verband met de stadsvernieuwing ook door mijzelf is gezegd en geschreven, kort zijn. Meer en meer komt men tot de erkenning dat het gemeentelijk bestemmingsplan in zijn huidige conceptie te weinig is toegespitst op de inrichting van gronden of gebieden, dus op de uitvoering van werken op grote schaal, zoals die met name in het kader van stadsvernieuwing en stadsuitbreiding moet plaatsvinden. (12) Voor de stadsuitbreiding ligt de zaak nog het gunstigst, niet alleen omdat het bestemmingsplan zich uit die sfeer heeft ontwikkeld, maar ook omdat dáárvoor met de onteigening, de bouwvergunning en de exploitatie-overeenkomst als juridische uitvoeringsmiddelen kan worden volstaan. Toch doen zich ook hier twee belangrijke bezwaren voor, die symptomatisch zijn voor het probleem waarvoor wij staan.

Het *bestemmingsplan* is zich mede over het gebied buiten de bebouwde kom gaan uitbreiden, is daarvoor in art. 10 W.R.O. zelfs verplicht gesteld en heeft in dat opzicht primair een regelend karakter, waarbij aan de eigenaren en gebruikers bepaalde, niet voor ieder gelijke gebruiksbeperkingen (bebouwingsvoorschriften en andere gebruiksvoorschriften) worden opgelegd. Met het oog op deze gebruiksbeperkingen is de procedure van het bestemmingsplan

→ is daarmee ook dit bezwaar ondervangen. Het Landbouwschap dringt terecht sterk aan nu ook de pachters meteen stemrecht te geven.

(11) Zie over de mérites van het stemrecht bij de ruilverkaveling o.m. het Rapport van de Werkgroep Balans Ruilverkavelingswet, *Tijdschr. Kad. en Landmeetsk.* 1968, blz. 337 e.v. en de preadviezen van mr. B. Dam en dr. A. de Leeuw in *De Pacht* 1970, blz. 194 e.v.

(12) Zie voor de stadsvernieuwing het Rapport van de Werkgroep Stedelijke Verkaveling van het Instituut voor Bouwrecht over Hoofdlijnen van een Wet op de Stadsvernieuwing en dat van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening over Bestuurlijk-planologische aspecten van de stadsvernieuwing, alsmede het verslag van de behandeling op het Congres in *Bouwrecht* 1972, blz. 69 e.v.

zwaar en moet zij ook wel zwaar zijn, omdat het hierbij gaat om blijvende aantasting en dus niet om ontneming van de eigendom, hetgeen een enorm verschil maakt uit een oogpunt van schadevergoeding: in het eerste geval wordt alleen onevenredige en in het tweede alle schade vergoed. Ook voor het conserverende bestemmingsplan binnen de bebouwde kom kan het veelomstreden beroep op de Kroon (13) om dezelfde reden niet worden gemist. Voor een uitbreidings- of vernieuwingsplan echter is een dergelijk beroep eigenlijk een minder adequaat rechtsmiddel, omdat door een enkel beroep van een dwarsligger de uitvoering van een geheel plan jarenlang kan worden opgehouden, zodat de rechtszekerheid van de enkeling hier kan gaan ten koste van vele woningzoekenden en andere belanghebbenden. Tegen uitvoering van werken door andere openbare lichamen dan de gemeente heeft men een dergelijk beroepsrecht niet. In feite komt het als gevolg van de ambtshalve toetsingen in de praktijk neer op het vereiste van een dubbele goedkeuring – één van G.S. en één van de Kroon – en dat is voor een uitvoeringsplan wel teveel van het goede. Zelfs moet daar nog een derde goedkeuring op volgen, t.w. de goedkeuring van het raadsbesluit tot onteigening door de Kroon, en dat raakt ons tweede bezwaar.

Dit bezwaar betreft het feit dat op het bestemmingsplan toch nog een soort inrichtingsplan moet volgen, namelijk het *onteigeningsplan* dat wel gelijktijdig in procedure kan worden gebracht, maar niet eerder definitief kan worden dan nadat de procedure van het bestemmingsplan met inbegrip van het beroep op de Kroon teneinde toe is gevoerd. (14) Reeds herhaaldelijk is voor de mogelijkheid van algehele synchronisatie van beide plannen gepleit, (15) doch

(13) Zie daarover o.m. mr. J. Wessel, Bestemmingsplannen: een kapverbod voor de Kroon gewenst? in *Bouwrecht* 1971, blz. 265 e.v. en mr. W. Brussaard, Het beroep op de Kroon bij bestemmingsplannen, Enige beschouwingen over snelheid en rechtszekerheid, in *Bouwrecht* 1972, blz. 1 e.v.

(14) Gebruikelijk is onteigening onder de ontbindende voorwaarde 'indien en voorzover aan het bestemmingsplan door de Kroon goedkeuring wordt onthouden'. Zie over de daaraan verbonden onzekerheden Jansen in *Bouwrecht* 1971, blz. 339 e.v.

(15) O.a. bij de brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten d.d. 26 juni 1965 aan de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, aangehaald in het Rapport van de Werkgroep Stedelijke Verkaveling op blz. 94 e.v.

tot nu toe is de wetgever nog niet verder gekomen dan een lichte vereenvoudiging van de onteigeningsprocedure in geval het bestemmingsplan een bepaalde urgentie aangeeft. (16) Steeds groter wordt daardoor de aandrang om ook zonder bestemmingsplan onteigening mogelijk te maken. De wetgever heeft merkwaardigerwijs aan deze aandrang reeds toegegeven door onteigening op grond van een bouwplan in het belang van de volkshuisvesting of van de reconstructie van een bebouwde kom mogelijk te maken. (17) Ik zeg: merkwaardigerwijs, want dit *bouwplan* is verder nauwelijks wettelijk geregeld en behoeft slechts een summiere procedure te doorlopen. (18) In de Nota Volkshuisvesting van 1972, blz. 103, wordt dit plan opnieuw ten tonele gevoerd, zij het op dezelfde halfslachtige manier als bij de jongste herziening van de Onteigeningswet, (19) namelijk in de veronderstelling dat uiteindelijk toch een bestemmingsplan zal totstandkomen, terwijl dit na uitvoering van het bouwplan uit een oogpunt van rechtszekerheid toch mosterd na de maaltijd is.

Bij diezelfde Nota begeeft de Regering zich nog verder op een zijspoor door te trachten allerlei ander uitvoeringsmiddelen dan onteigening, welke voor de *stadsvernieuwing* nodig zijn, te koppelen niet aan enig uitvoeringsplan, zoals door de Werkgroep Stedelijke Verkaveling was bepleit, doch aan een nieuwe planologische rechtsfiguur – de ministeriële aanwijzing van een gebied als stadsvernieuwingsgebied – welke dan in de Wet Ruimtelijke Ordening zou moeten worden geregeld. (20) Hoewel deze maatregel wordt

(16) Zie het nieuwe art. 13 eerste lid van de Wet Ruimtelijke Ordening juncto art. 85 Onteigeningswet, zoals dat bij de jongste herziening is komen vast te staan: wanneer een onderdeel van het bestemmingsplan is aangewezen, ten aanzien waarvan de verwerkelijking van de bestemming in de naaste toekomst nodig wordt geacht, kan de gemeenteraad aanstonds tot onteigening besluiten, zodat met één tervisielegging kan worden volstaan.

(17) Zie art. 77 eerste lid onder 2°, zoals gewijzigd bij de jongste herziening van de Onteigeningswet.

(18) Verklaring van geen bezwaar van G.S. na gelegenheid tot bezwaar maken voor belanghebbenden en na het horen van de inspecteur van de ruimtelijke ordening.

(19) In de Memorie van Antwoord, zitting 1971-1972-10590, nr. 5 wordt het incidentele karakter van deze additionele onteigeningsmogelijkheid benadrukt.

(20) Nota, blz. 100 en 101, waar als uitvoeringsmiddelen o.a. worden genoemd voorkooprecht, verbeteringsplicht, andere uitvoeringsplichten en

aangekondigd als een mogelijkheid om de uitvoering van de stadsvernieuwing toch op de Wet Ruimtelijke Ordening te baseren, vind ik dat dit niet meer is dan een schijnmanoeuvre, immers een impliciete erkenning van het feit dat het bestemmingsplan niet het eigenlijke uitvoeringsplan is, waaraan men de uitvoeringsmiddelen direct kan koppelen. Eerder was deze erkenning reeds tot uiting gekomen in de Bijdrageregeling voor de sanering en de reconstructie, waarin van aparte sanerings- en reconstructieplannen, niet zijnde het bestemmingsplan, wordt gesproken. (21) Hoezeer ik ook de totstandkoming van een wet op de stadsvernieuwing toejuich en bepleit, vrees ik toch dat op deze wijze een weinig consistente wetgeving zou kunnen ontstaan: onteigening gekoppeld aan een bestemmingsplan of bouwplan, andere juridische middelen aan een ministeriële aanwijzing en financiële middelen aan nog weer andere plannen, waar blijft dan de samenhang van het geheel?

§2. *Coördinatie van de wetgeving*

Bij het zoeken naar een oplossing voor de in de vorige paragraaf geschetste wetgevingsproblematiek kan men in principe twee kanten op. De ene is die van *afzonderlijke inrichtingswetten*, resp. voor de uitvoering van werken op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. Voorlopig lijkt de ontwikkeling, zij het nog onvolledig, in deze richting te gaan. Ten aanzien van de rijkswerken is het weliswaar zo ver nog niet, maar op het gebied van de land- en stadsinrichting is de laatste tijd een versnelling opgetreden, die kan leiden tot het ontstaan van een Landinrichtingswet en van een Stadsvernieuwingswet.

stedelijke ruilverkaveling. Naar mijn mening behoren de meeste van deze middelen wel degelijk op een uitvoeringsplan te worden gebaseerd, wil de toepassing daarvan verantwoord zijn i.v.m. de investeringen die van de eigenaren en gebruikers worden gevraagd. Het aan de aanwijzing eventueel voorafgaande structuurplan kan deze grondslag niet leveren.

(21) Besluit bijdragen reconstructie- en saneringsplannen van 26 februari 1969, Stb. 87. Ook in de in 1968 verschenen Nota over de toekomst van het oude woningbestand maakt de Minister op blz. 16 een — wat hij noemt — wezenlijk onderscheid tussen het bestemmingsplan en het sanerings- en reconstructieplan opgesteld voor directe operationele doelstellingen. Over dit onderscheid verder mijn beschouwing in *Bouwrecht 1969*, blz. 573.

Een interdepartementale commissie onderzoekt thans de mogelijkheid van een *Landinrichtingswet*, waarin de Ruilverkavelingswet 1954 zou moeten opgaan en waarin naast de gewone ruilverkaveling (bij overeenkomst of krachtens de wet) enkele vormen van herverkaveling zouden moeten worden geregeld. (22) Een voorproefje van een dergelijke herverkavelingsvorm wordt alvast gegeven in de aanhangige Reconstructiewet Midden-Delfland, een wet die voor de reconstructie van dit gebied werkt met een combinatie van onteigening en ruilverkaveling, en die verder een aantal bijzonderheden ontleent aan de Zeeuwse Herverkavelingswetten, waaronder besluitvorming bij speciale wet (zonder stemming), voorbereiding en uitvoering door een aparte commissie, controle op het rechtsverkeer en betaling van de waardevermeerdering door de eigenaren. Daarnaast is de algemene aftrek voor wegen en waterlopen en landschapsplan hier in totaal beperkt tot maximaal 5%, terwijl verder vrijwillige grondafstand tegen onteigeningsvergoeding onbeperkt mogelijk is gemaakt.

Duidelijk onder invloed van een aantal over deze materie verschenen rapporten (23) heeft de Regering zich in de Nota Volkshuisvesting uitgesproken voor de totstandkoming van een, voorlopig nog experimentele, *Wet op de Stadsvernieuwing*, waarin behalve het reeds genoemde voorstel tot aanvulling van de Wet Ruimtelijke Ordening op het stuk van een ministeriële aanwijzing van een gebied als stadsvernieuwing gebied de maatregelen zullen worden opgenomen, die op basis van een dergelijke aanwijzing tot gelding kunnen worden gebracht. Gedacht wordt hier aan een voorkooprecht en een eventuele aankoopplicht van de gemeente, aan een verbeteringsplicht en een uitvoeringsplicht voor bepaalde werken van de rechthebbenden, aan experimenten met stedelijke ruilverkaveling, baatheffing ten behoeve van de financiering van bepaalde werken, prioriteit bij de toedeling van financiële steun van rijkswege en een plicht tot voorziening in bepaalde organisatievormen. (24) Zoals

(22) Iets verder gevorderd met een dergelijke studie is reeds een Werkgroep Landinrichting van het Landbouwschap, in wiens binnenkort verschijnend rapport men veel van de gedachten uit dit preadvies zal terugvinden, doordat de totstandkoming van beide publikaties parallel liep.

(23) Aangehaald in noot 12 op blz. 46.

(24) Een door de bewindslieden ingestelde Werkgroep Aanvullende Regeling Stadsvernieuwing heeft in een interimrapport deze gedachten wat verder uitgewerkt. Zij bepleit een voorlopige regeling die als kapstok kan dienen voor verdere voorzieningen en wil voor het tot stand brengen

→

gezegd, had de Werkgroep Stedelijke Verkaveling, die als eerste voor een aparte Wet op de Stadsvernieuwing pleitte, deze en dergelijke middelen willen koppelen aan een wettelijk geregeld uitvoeringsplan en dus niet aan zo iets onbestemds als een ministeriële aanwijzing. Het stramien van de bedoelde wet zou dan zijn: regeling van een basisplan als planologische en financiële grondslag, van een uitvoeringsplan als technische en juridische grondslag en van de uitvoeringsmiddelen daaraan gekoppeld.

Ik meen dat dit model zeer goed bruikbaar is voor de inrichting van onroerend goed in het algemeen, onverschillig op welk bestuurlijk niveau deze plaatsvindt. En daarmee spreek ik – zeker voor wat de ontwikkeling op lange termijn betreft – tevens mijn voorkeur uit voor de tweede weg die men bij de oplossing van de onderhavige wetgevingsproblematiek kan volgen, namelijk die van *één algemene Inrichtingswet* waarin het hele complex van de uitvoering van werken op rijks-, provinciaal en gemeentelijk of waterschapsniveau in onderlinge samenhang wordt geregeld. In feite is dit de enige manier om de wetgeving op dit gebied goed te coördineren. Wat op het ogenblik dreigt is voor de zoveelste keer een desintegratie van een stuk grondgebruikrecht, doordat een samenhangende materie over verschillende niet samenhangende wetten wordt verspreid. Men is niet klaar met voor de verschillende uitvoeringsmaatregelen steun te zoeken in de Wet Ruimtelijke Ordening door een verdere operationalisering daarvan in de vorm van verzwaarde programmatische plannen, zoals ook door mij in het vorige hoofdstuk bepleit. Weliswaar heeft men dan de eerste schakel van het inrichtingsmodel te pakken: de planologische grondslag, maar daarmee is de coördinatie ten aanzien van de uitvoering zelf nog niet verzekerd. Ook de tweede en de derde schakel, resp. het uitvoeringsplan en de uitvoeringsmiddelen, behoren te worden gecoördineerd. En het zijn deze twee schakels welke de beide hoofdelementen behoren te vormen van een inrichtingswet.

Slechts één van deze elementen zal ik in deze paragraaf nog bespreken, aangezien de juridische uitvoeringsmiddelen, voorzover zij neerkomen op vormen van beschikking door de overheid over onroerend goed, in het volgende hoofdstuk afzonderlijk aan de orde

→ van een alomvattende wettelijke regeling aangaande de stadsvernieuwing een breed samengestelde commissie doen instellen, met daarnaast een speciale commissie voor het ontwerpen van een experimentele regeling inzake stedelijke ruil- en herverkaveling.

komen. Dan zal ook blijken dat de Ruilverkavelingswet, de Onteiningswet en de Belemmeringenwet Privaatrecht als los van elkaar staande uitvoeringswetten hun tijd overleefd hebben en als zodanig behoren te worden geïntegreerd via de door mij beoogde moderne inrichtingswetgeving. In bijlagen 1 en 2 van dit preadvies is een *schema met inhoudsopgave* van de voorgestelde Algemene Inrichtingswet (Wet Uitvoering Werken) opgenomen. Bij de verdere bestudering van dit en het volgende hoofdstuk kan men primair dit schema voor ogen houden, maar ik wijs er meteen op, dat bijlagen 2, 3 en 4 enkele schema's voor afzonderlijke land- en stadsinrichtingswetten inhouden, die op dezelfde systematiek berusten en alleen nog wat meer details inhouden.

Als technisch-juridische grondslag voor de uitvoering van werken en daarmee als eerste element van de algemene of een bijzondere Inrichtingswet stel ik mij het *uitvoerings- of inrichtingsplan* voor. In feite is dat het uitvoeringsplan uit het rapport van de Werkgroep Stedelijke Verkaveling, maar dan zodanig veralgemeend dat het op alle drie bestuursniveaus dienst kan doen. Ook is de inhoud wat nader uitgewerkt in die zin dat het, conform het in de vorige paragraaf betoogde, steeds gaat om drieërlei vaststelling: die van het tracé of gebied waar de werken zullen worden uitgevoerd, die van de werken zelf, incl. de aanpassingswerken, en die van de juridische, financiële en organisatorische middelen waarmee de uitvoering zal geschieden. Verder spreek ik van uitvoeringsplan als het gaat om meer incidentele werken, en van inrichtingsplan bij een complex van werken tot inrichting van een heel gebied.

Op rijksniveau zou dus een *uitvoeringsplan voor rijkswerken* nodig zijn, in aansluiting aan het verzwaarde nationaal facetplan. In dit plan kunnen zowel het eigenlijke werk als de nodige aanpassingswerken worden aangegeven, kan het tracé worden bepaald, kunnen de percelen worden aangewezen voor onteigening (25) en kan eventueel tot het gebruik van andere juridische middelen (aangepassingsverkaveling, oplegging van gedoogplichten e.d.) worden besloten. Het tegenwoordige onteigeningsplan maakt dus gewoon deel uit van dit uitvoeringsplan, evenals een eventueel ruilverkavelingsplan of wat het verder ook mag zijn. De procedure kan in principe uit dezelfde elementen worden opgebouwd als waaruit de informele tracéplanprocedure, zoals die nu voor rijkswegen wordt toegepast, be-

(25) Voorzover nodig ook later bij wijze van nadere uitwerking.

staat: tervisielegging met mogelijkheid van bezwaar maken, openbare hoorzitting, advies van daartoe aangewezen orgaan, beslissing door de Minister, kennisgeving aan reclamanten en toezending aan de Staten-Generaal.

Met het oog op de inrichting van landelijke gebieden zou in aansluiting aan het verzwaarde streekplan het *landinrichtingsplan* centraal komen te staan. Het zou als zodanig de plaats innemen van het huidige plan van voorzieningen, zoals dat reeds in art. 34 Ruilverkavelingswet en duidelijker nog in art. 30 Ontwerp-Reconstructiewet Midden Delfland voorkomt. Het verschil zou zijn dat het landinrichtingsplan niet alleen het gebied (blok) en de werken aan geeft, die moeten worden uitgevoerd (waterstaatswerken, landschappelijke verzorging, utiliteitswerken en andere werken), maar ook de juridische, financiële en organisatorische middelen met behulp waarvan de uitvoering zal geschieden. Vooral ten aanzien van de juridische middelen is dit verschil belangrijk, omdat op diverse wijzen die in het volgende hoofdstuk nader zullen worden besproken, onteigeningselementen in de landinrichtingsprocedure kunnen worden ingebouwd, welke de mogelijkheden van een multipurposeplanning ten zeerste zullen verruimen. Ook andere middelen komen daar naar voren (zie de schema's). Op die manier kan steeds voor een juiste dosering van de middelen al naar gelang de aard van de werken worden gezorgd. Het landinrichtingsplan moet namelijk kunnen variëren van een eenvoudig landschapsplannetje tot een zeer ingewikkelde landreconstructie. Natuurlijk moet dat voor de zwaarte van de procedure verschil maken. Dit kan op twee manieren worden bewerkstelligd, nl. enerzijds door het landinrichtingsplan na de vaststelling door G.S. te onderwerpen aan de goedkeuring van de betrokken Ministers en anderzijds door het gebruik van bepaalde middelen, zoals ruil- of herverkaveling, nog aan een nader besluit van hetzij de rechthebbenden hetzij Provinciale Staten of de wetgever te onderwerpen. Verder kunnen uiteraard ook hier regelingen omtrent tervisielegging en bezwaarmaking, inspraak en advies – men denke wat dat laatste betreft met name aan planologische of andere commissies op provinciaal en rijksniveau – niet worden gemist.

Met het oog op de inrichting van stedelijke gebieden denk ik, in aansluiting aan het verzwaarde structuurplan, aan een speciaal *stadsinrichtingsplan*, zowel voor de stadsuitbreiding als voor de stadsvernieuwing. Het kenmerkt zich weer hierdoor dat het niet al-

leen het gebied en de werken aangeeft, maar ook de middelen waarmee deze zullen worden uitgevoerd. Voor de stadsuitbreiding zal dit als regel de onteigening zijn, waartoe het besluit in het plan wordt geïncorporeerd, zodat de volledige synchronisatie van bestemmings- en onteigeningsplan, waar van de kant van de gemeenten altijd om is gevraagd, wordt bereikt. Voor de stadsvernieuwing zijn veel meer middelen nodig, zoals ruil- en herverkaveling, uitvoerings- en gedoogplichten en wat dies meer zij, (26) omdat men hierbij veel meer van de al dan niet vrijwillige medewerking van de rechthebbenden afhankelijk is. Ook deze middelen kunnen echter direct gekoppeld worden aan het inrichtingsplan dat als zodanig dus de plaats zou innemen van alles wat tot dusver als uitvoeringsplan, al dan niet volgens de wet, dienst deed: bestemmings-, bouw- en onteigeningsplan, sanerings-, reconstructie- of rehabilitatieplan. De procedure kan, ondanks de combinatie met de besluitvorming omtrent de middelen, lichter zijn dan die van het bestemmingsplan omdat een beroep op de Kroon bij een uitvoeringsplan minder goed past en beter kan worden vervangen door een goed geregeld beroep op de burgerlijke rechter ter zake van de juridische uitvoeringsmiddelen, zonder dat de uitvoering van het hele plan hierdoor wordt opgehouden. Naast een vaststelling door gemeenteraad of B. en W. kan worden volstaan met een bezwarenprocedure uitmondend in een beslissing van de Minister, die ook uit zichzelf bezwaar moet kunnen maken. (27) Wel is de inspraak van de directe belanghebbenden hier zeer belangrijk.

Gaat het bij de land- en stadsinrichtingsplannen om hele complexen van werken die in onderlinge samenhang moeten worden uitgevoerd, nodig is ook de regeling van *uitvoeringsplannen voor pro-*

(26) Zie daarover uitvoerig het Rapport van de Werkgroep Stedelijke Verkaveling, blz. 92 e.v.

(27) Zie voormeld rapport, blz. 88 en 91. Prof. mr. J. in 't Veld die in zijn publikatie in *Tijdschr. voor Overheidsadm.* 1973, blz. 71 e.v. enerzijds de gedachten van de Werkgroep Stedelijke Verkaveling afwijst, maar anderzijds op blz. 77 een combinatie van bestemmings- en onteigeningsplan bepleit, die op dezelfde gedachten stoelt, wil de procedure daarvan vereenvoudigen door in plaats van G.S. de Kroon of de Minister als goedkeurende instantie te laten optreden. Voor een gewoon bestemmingsplan, zeker voorzover betrekking hebbend op het buitengebied, kan dit echter met het oog op de coördinerende functie van G.S. bepaald niet. Men krijgt dan dus toch procedureel en inhoudelijk twee soorten bestemmingsplannen.

vinciale en gemeentelijke (of waterschaps-)werken die meer op zichzelf staan, zoals wegen, waterlopen en leidingen. Het is niet nodig de procedure daarvoor hier in details uit te werken, mits men ook te dien aanzien maar vasthoudt aan de koppeling van plan en middelen. Als regel zal het bestuur van het betrokken openbaar lichaam hier als vaststellende instantie kunnen optreden, terwijl een zeker toezicht van de betrokken Minister in verband met het gebruik van de middelen weer niet kan worden gemist.

Tenslotte hier nog iets over de *verhouding van de uitvoerings- of inrichtingsplannen tot het bestemmingsplan*. Het spreekt vanzelf dat praktisch elk uitvoerings- of inrichtingsplan, onverschillig op welk bestuurlijk niveau het thuishoort, ook de nodige nieuwe bestemmingen zal inhouden naast gehandhaafde bestaande. In zoverre is een dergelijk plan dus tevens een bestemmingsplan. Alleen is het primair gericht op uitvoering van werken en niet op regeling van het grondgebruik, zodat het slechts voorschriften m.b.t. de uitvoering zal inhouden. Wel kan een zekere voorbereidingsbescherming nodig zijn, waarin via een wettelijk te regelen voorbereidingsbesluit is te voorzien. Wil men een blijvende regeling van het gebruik op de uitvoering van werken laten volgen, dan moet alsnog een afzonderlijk bestemmingsplan hierin voorzien. Uiteraard is in dit opzicht ook een combinatie van een bestemmings- en een inrichtingsplan denkbaar, althans op het gemeentelijk niveau, terwijl daar tevens de huidige figuur van een bestemmingsplan gevolgd door onteigening kan blijven bestaan. (28) Uitvoeringsplannen voor rijks- en provinciale werken of voor de landinrichting liggen op een hoger bestuurlijk niveau en kunnen dus een aanpassing noodzakelijk maken van een geldend bestemmingsplan. Hierin is zo nodig te voorzien door het geven van aanwijzingen door de Minister of G.S. op basis van het nationaal facetplan resp. streekplan waarop het betrokken uitvoeringsplan berust. (29)

Zou men menen dat ook de door mij bepleite *inrichtingsplannen in de Wet Ruimtelijke Ordening* behoren te worden geregeld, dan heb

(28) Ik deel dan ook beslist niet het bezwaar van In 't Veld a.h.w. blz. 75, dat de gemeenten weer helemaal op een nieuw systeem zouden moeten overschakelen. Zij krijgen er alleen nieuwe mogelijkheden en middelen tot uitvoering bij.

(29) Zolang het facet- of streekplan nog niet de programmatische basis voor de uitvoering van werken kan vormen, zou het uitvoeringsplan zelf grondslag voor aanwijzingen kunnen zijn.

ik daar vrede mee, mits men bedenke dat dan toch de uitvoeringsmiddelen een aparte wetgeving blijven behoeven, tenzij men ook die in deze wet wil opnemen. Gaat men nog een stap verder, dan valt ook het ruimtelijke beheer er onder en voor men het weet is men dan bezig met een codificatie van het grondgebruikrecht, waarover ik in het laatste hoofdstuk nog zal spreken.

In het volgende hoofdstuk komen eerst de juridische uitvoeringsmiddelen, voorzover neerkomend op beschikking door de overheid over onroerend goed, aan de orde. De regeling daarvan zal in mijn gedachtengang dus deel uitmaken van de inrichtingswetgeving, maar ik meende er afzonderlijk aandacht aan te moeten schenken.

HOOFDSTUK V. DE BESCHIKKING OVER ONROEREND GOED

§1. *Vormen van beschikking door de overheid*

Sinds lang bestaan er in ons land *drie vormen* van publiekrechtelijke beschikking over onroerend goed ter uitvoering van de nodige werken, namelijk onteigening, ruilverkaveling en oplegging van gedoogplichten, resp. ingevolge de Onteigeningswet, de Ruilverkavelingswet en de Belemmeringenwet Privaatrecht. De coördinatie tussen deze drie wetten laat nog veel te wensen over, terwijl zij tezamen lang niet het volledige arsenaal van uitvoeringsmiddelen, dat nodig is, bestrijken.

Bezien wij allereerst de *coördinatie tussen Onteigeningswet en Ruilverkavelingswet*, dan komen we tot de ontdekking dat daarin vanuit de eerstgenoemde wet helemaal niet is voorzien en vanuit de laatstgenoemde alleen gebrekkig. Anders dan de Duitse wetgeving en jurisprudentie (1) kent ons onteigeningsrecht niet de bepaling dat onteigening alleen toegestaan is, als men met ruilverkaveling het doel niet kan bereiken. Dat zou trouwens ook niet kunnen, omdat bij ons het instituut van de stedelijke ruilverkaveling onbekend is. Het enige wat wij via de Wet Materiële Oorlogsschaden en daaraan voorafgegangene noodwetgeving gekend hebben is een soort herverkaveling in aansluiting aan de onteigening: de toewijzing van

(1) Zie Rapport Werkgroep Stedelijke Verkaveling, blz. 120.

grond bij voorkeur aan de onteigenden op basis van een herverkavelingsplan en ter voorkoming van schadeloosstelling in geld. Deze regeling gold echter alleen voor de wederopbouw en dus niet voor stadsuitbreiding en -vernieuwing. Vooral ten aanzien van laatstgenoemde activiteit doet zich dit gemistans gevoelen. (2)

De Ruilverkavelingswet 1954 houdt wel een zekere coördinatie met het onteigeningsinstituut in en wel op twee manieren. In de eerste plaats, doordat in art. 12 de *afkoop van toedelingsrechten tegen algehele vergoeding in geld* is geregeld. Alleen ingeval het goed in een goedgekeurd bestemmingsplan is gelegen en aan een openbaar lichaam wordt toegewezen, kan de eigenaar daar recht op doen gelden (lid 1), voor het overige kan hij er slechts om verzoeken (lid 3). In de Reconstructiewet Midden-Delfland wordt het recht op algehele vergoeding in geld in plaats van grond aan iedere eigenaar toegekend (art. 17). Hij heeft dan a.h.w. een vrije individuele keuze tussen onteigening en deelneming aan de ruilverkaveling.

Het tweede punt van coördinatie betreft de *zgn. toewijzing aan openbare lichamen* ex art. 13, niet te verwarren met de evengenoemde toewijzing aan onteigenden. Men verstaat er onder een toedeling van grond voor niet-agrarische doeleinden aan openbare lichamen die daarvoor slechts geld inbrengen. De ratio van deze toewijzing is te voorkomen dat een latere onteigening de resultaten van de ruilverkaveling weer onmiddellijk zou doorkruisen. De eigenaar van de toegewezen gronden heeft recht op compensatie in grond, d.w.z. behoudt zijn toedelingsrecht, tenzij hij algehele vergoeding in geld accepteert. In principe gaat dus deze toewijzing ten laste van alle eigenaren die zich daarvoor een algemene aftrek van ten hoogste 5% van hun inbreng moeten laten welgevalen. Daarnaast is er dan nog de toewijzing van wegen en waterlopen voor agrarische doeleinden, eveneens als algemene aftrek en zelfs zonder maximum-percentages en zonder dat het openbaar lichaam daar een

(2) Behalve voormeld rapport zie men ook de Discussienota Kernreconstructie van de Kon. Ned. Heidemaatschappij van 1969 en mijn artikelen in *Bouwrecht* 1969, blz. 406 e.v. en 573 e.v. In de door de Regering bepleite experimenten met stedelijke ruilverkaveling zegt In 't Veld a.h.w. blz. 76 weinig heil te zien, maar vervolgens schetst hij dan weer een mogelijkheid van herverkaveling na onteigening (keus tussen schadevergoeding in geld en toedeling in grond), die in feite ingewikkelder is, omdat de gemeente bij ruilverkaveling zonder voorafgaande grondverwerving onmiddellijk de volledige beschikkingsbevoegdheid over de grond krijgt, terwijl de genoemde keuze daarbij even goed kan bestaan.

vergoeding voor betaalt (artt. 10 en 16). Ik heb er in het vorige hoofdstuk reeds op gewezen, dat dit systeem van toewijzing een averechts structureel effect heeft op de grootte van de landbouwbedrijven en daarom in zijn toepassing moet worden beperkt. Wat ontbreekt is de mogelijkheid van een zodanige inbouw van het onteigeningsinstituut in de ruilverkaveling dat de toewijzing aan openbare lichamen niet meer gaat ten laste van alle eigenaren, doch alleen ten laste van de eigenaar der toegewezen gronden.

Met de *coördinatie tussen Onteigeningswet en Belemmeringenwet Privaatrecht* is het zeker niet beter gesteld. De Onteigeningswet houdt geen bepaling in dat onteigening niet mag plaatsvinden, als met oplegging van een gedoogplicht ingevolge de Belemmeringenwet redelijkerwijs kan worden volstaan. Steenbeek (3) heeft er naar aanleiding van de aanleg van pijpleidingenstraten terecht op gewezen dat een formule in de Onteigeningswet, die het spiegelbeeld zou zijn van die in de Belemmeringenwet, volgens welke oplegging van een gedoogplicht alleen is toegestaan, indien de belangen van de rechthebbenden redelijkerwijs onteigening niet vorderen (art. 1), wenselijk ware, maar dat dan ook een instantie (zoals het Gerechtshof voor de Belemmeringenwet) over de keuze tussen beide uitvoeringsmiddelen bindend zou moeten beslissen. Erger nog is het door Steenbeek ook geconstateerde gebrek aan mogelijkheden, gelegen tussen de gedoogplicht enerzijds en de onteigening anderzijds. Wat bij ons met name ontbreekt is de mogelijkheid van gedwongen vestiging van zakelijke rechten, die in Duitsland via een beperkte onteigening wordt geëffectueerd. (4) Weliswaar kent de Belemmeringenwet in art. 5 de mogelijkheid tot vestiging van een zakelijk recht, niet met name in het Burgerlijk Wetboek genoemd (het zgn. B.P.recht), maar ten eerste is de vraag of aan dit recht naast het opstalrecht wel behoefte bestaat, temeer nu de bepalingen daarvan op het B.P.recht van toepassing zijn. En ten tweede is dit geen gedwongen vestiging, ook al heeft men de mogelijkheid tot oplegging van een gedoogplicht achter de hand.

In feite is de *situatie* waarin ons land, mede als gevolg van het gebrekkig functioneren van de Belemmeringenwet Privaatrecht, *m.b.t. de leidingrechten* is komen te verkeren, nogal bedroevend. Enkele recente publikaties in Bouwrecht getuigen hier duidelijk van. Zo

(3) Prof. mr. J.G. Steenbeek, Pijpleidingenstraten, *Bouwrecht* 1971, blz. 73 e.v.

(4) Vgl. de *Bundesbaugesetz*, par. 86.

heeft Gimbel (5) er op gewezen dat leidingen vaak krachtens zeer verschillende rechten in de grond liggen, variërend van de erfdiensbaarheid tot de grondeigendom met daartussen het opstalrecht en het B.P.recht en met daarnaast de private en de publieke vergunning en de gedoogplicht. Slechts drie daarvan verschaffen de leidingbeheerder naast de zorg voor, ook de eigendom van de leiding (grondeigendom, opstalrecht en B.P.recht). De private en de publieke vergunning doen dit zeker niet en ten aanzien van de erfdiensbaarheid en de gedoogplicht kan men twijfelen. Overschrijving in de openbare registers vindt ook slechts bij drie van deze rechten plaats (opstalrecht, B.P.recht en erfdiensbaarheid), terwijl de gedoogplichten slechts een aantekening in de kadastrale legger krijgen en bij de overige drie geen enkele vorm van publikatie van het leidingrecht zich voordoet. Bovendien blijft een kadastrale plaatsbepaling van de leiding als zodanig ook ingeval van publikatie van het leidingrecht doorgaans achterwege, zodat over de ligging van ons ondergrondse communicatie- en energieverkeersnet veel onzekerheid bestaat. (6) Verder munten verschillende van de genoemde rechten vaak uit door inhoudelijke vaagheid en

(5) Mr. L. Gimbel, Leidingenregistratie naar geldend en wordend recht, *Bouwrecht* 1971, blz. 539 e.v.

(6) Deze ongunstige kadastrale Ausgangssituatie is zowel voor de Studiecommissie als voor de Werkgroep Leidingenregistratie (beide aangehaald op blz. 27) aanleiding geweest voorshands een geheel publiekrechtelijke opzet van de leidingenregistratie te bepleiten. Ik ben het met Gimbel — zie ook zijn publikatie in *Bouwrecht* 1972, blz. 632 e.v. — eens dat wij op den duur toe moeten naar een behoorlijke kadastrale registratie van de private leidingrechten, gebaseerd op overschrijving in de openbare registers, maar voorlopig is het zover nog niet en dient er toch te worden gehandeld. Oneens ben ik het met zijn stelling dat een registratie van de leidingbeheerders door het kadaster als eerste fase van wetgeving en uitvoering geen goed begin zou zijn. Maatschappelijk en zelfs civielrechtelijk gezien is in de huidige situatie een dergelijke registratie veel belangrijker dan die van leidingeigenaren wier eigendom alleen op natrekking is gebaseerd, zonder dat zij verbintenisrechtelijk ook maar enige zorg voor de leiding hebben. De koppeling tussen eigendom en aansprakelijkheid bestaat wettelijk slechts in beperkte mate (artt. 1404 en 1405 B.W.). Voor het overige is iedereen aansprakelijk voor zijn eigen daden en nalatigheden (artt. 1401 en 1402), terwijl art. 1403 nog expliciet degene die de zaak onder zijn opzicht heeft aansprakelijk stelt. Bovendien gaat het bij leidingenregistratie niet alleen om aansprakelijkheid, maar eerst en vooral om voorkoming van schade en om een goede ruimtelijke ordening.

door onzekerheid omtrent hun werkingssfeer, waarbij de veel voorkomende private vergunning zijnde een gewone overeenkomst met de grondeigenaar wegens haar gebrek aan zakelijke werking de kroon spant.

Hoe komt het nu dat de openbare nutsbedrijven en andere leidingbeheerders toch vaak met zulke *gebrekkige constructies* genoegen nemen? Volgens Janssen (7) dwingt de Belemmeringenwet Privaatrecht daar gewoon toe, omdat oplegging van een gedoogplicht pas mogelijk zou zijn, als op geen enkele wijze overeenstemming over het gebruik van de grond met de eigenaar en/of gebruiker kan worden bereikt, ook niet bij wijze van gewone overeenkomst. De leidingbeheerder kan dus niet de vestiging van een zakelijk recht afdwingen met de oplegging van een gedoogplicht en bovendien is vanwege de vaagheid en ontoereikendheid van een dergelijke plicht dit ook geen redelijk alternatief. Vandaar dat bij minder belangrijke leidingen vaak met een private vergunning genoegen wordt genomen en bij belangrijke ten koste van alles naar overeenstemming met de eigenaar op basis van een enigszins bevredigend zakelijk recht wordt gestreefd. Het resultaat is dreigende rechtsonzekerheid in het eerste geval en vaak rechtsongelijkheid in het tweede geval, omdat de taaie onderhandelaar onder de grondeigenaren veel meer uit het vuur weet te slepen dan degene die in redelijkheid tot overeenstemming bereid is.

Tenslotte dan de *coördinatie tussen Ruilverkavelingswet en Belemmeringenwet Privaatrecht*. Na het bovenstaande zal de verwachting van de lezer te dien aanzien waarschijnlijk niet meer zo hoog gespannen zijn. Terecht, want ook hier schort wel wat aan. De Ruilverkavelingswet kent in art. 34 de mogelijkheid tot aanleg van utiliteitswerken in ruilverkavelingsverband. Art. 54 lid 7 juncto lid 1 bepaalt dat de eigenaren en gebruikers verplicht zijn te gedogen dat deze en andere werken worden uitgevoerd. Verschil van mening is mogelijk over de vraag of via de akte van toedeling voor in de ruilverkaveling nieuw aangelegde leidingen B.P.rechten niet alleen kunnen, maar ook mogen worden gevestigd. Het eerste staat ingevolge art. 96 lid 2 (door de overschrijving van de akte worden de daarin omschreven zakelijke rechten verkregen) buiten kijf, het laatste in verband met art. 28 lid 1 dat slechts spreekt over regeling

(7) Mr. P.F.E.J. Janssen, Enige in de praktijk optredende privaatrechtelijke problemen bij het leggen van pijpleidingen, ingeval de Belemmeringenwet Privaatrecht kan worden toegepast, *Bouwrecht* 1972, blz. 8 e.v.

of opheffing van zakelijke rechten, allerm minst. (8) Niettemin is het vaste praktijk dat zulke rechten via de toedeling worden gevestigd, zelfs zonder dat daarvoor een vergoeding wordt toegekend; art. 54 kent alleen een vergoeding van de directe uitvoeringsschade. De Belemmeringenwet Privaatrecht komt hier dus in het geheel niet aan te pas en dat is jammer, in zoverre het om het gemis aan een volledige vergoedingsregeling gaat.

Anderzijds mist de Belemmeringenwet Privaatrecht nu juist datgene wat de Ruilverkavelingswet wel heeft, namelijk de mogelijkheid om via een directe publiekrechtelijke inrichtingsprocedure de eigenaren en gebruikers collectief een gedoogplicht m.b.t. de aanleg van utiliteitswerken op te leggen, zonder dat eerst getracht behoeft te worden met ieder individueel overeenstemming te bereiken. De Belemmeringenwet – en trouwens ook de Onteigeningswet – stamt uit een tijd toen het privaatrecht zo zeer de boventoon voerde, dat men meende slechts publiekrecht te mogen toepassen, als eerst de privaatrechtelijke weg tot het einde toe was bewandeld. De *Ruilverkavelingswet* gaat uit van een *ander principe*, n.l. dat wanneer eenmaal via een bij openbare procedure vastgesteld inrichtingsplan (plan van voorzieningen) is komen vast te staan dat bepaalde werken er moeten komen, de rechthebbenden deze hebben te gedogen; alleen is zij nog onvolledig op het stuk van de publiekrechtelijke vestiging van zakelijke rechten en de schadeloosstelling die daaraan behoort te worden verbonden.

§2. Coördinatie van de wetgeving

In het voorgaande heb ik reeds min of meer de weg gewezen, die zou moeten leiden tot coördinatie ook van de onderhavige wetgeving. Naar mijn mening kunnen de Ruilverkavelingswet, de Onteigeningswet en de Belemmeringenwet Privaatrecht worden gecoördineerd, zo niet geïntegreerd *via de voorgestelde algemene Inrichtingswet*. Zoals men uit de in bijlage 2 opgenomen inhoudsopgaaft kan opmaken, zou die coördinatie en integratie vooral plaatsvinden

(8) Zie in ontkennende zin mijn artikelen in *Tijdschr. Kad. en Landmeetk.* 1964, blz. 115 e.v.; *De Pacht* 1965, blz. 34 e.v. en 227 e.v., en in bevestigende zin Wintermans, *De Pacht* 1965, blz. 3 e.v. en 126 e.v. De Werkgroep Balans Ruilverkavelingswet, blz. 357 e.v. acht een uitdrukkelijke regeling in deze wet noodzakelijk.

in het tweede deel van die wet, namelijk in het hoofdstuk over de uitvoeringsmiddelen. (9) Het eerste deel zou conform het vorige hoofdstuk bestaan uit een regeling van de uitvoerings- en inrichtingsplannen op de drie bestuurlijke niveaus van rijk, provincie en gemeenten (of waterschappen). Het tweede deel zou dan een regeling geven van alle uitvoeringsmiddelen, incl. die welke neerkomen op een vorm van beschikking door de overheid, welke men aan de diverse plannen naar gelang van behoefte kan koppelen. Ik zal niet alle uitvoeringsmiddelen hier bespreken, met name niet de directe uitvoeringsplichten (moderniserings-, afbraak-, bouw- en aanlegplichten) die men in het kader van de stadsvernieuwing aan burgers eventueel moet kunnen opleggen en die elders (10) een uitvoerige bespreking hebben gevonden.

Ik beperk mij hier dus tot de *beschikkingsrechten van de overheid*. Daaronder vallen naast de hier behandelde ook een eventueel voorkooprecht en een eventuele controlebevoegdheid ten aanzien van het rechtsverkeer, welke in het kader van een inrichtingsprocedure aan de overheid kunnen worden toegekend. (11) Eveneens horen daartoe bijzondere bevoegdheden tot huur- en pachtbeëindiging, voorzover zij niet in de huur- en pachtwetgeving zijn geregeld. Tenslotte ook allerlei voorlopige en tijdelijke maatregelen als voorlopige inbezitneming, tijdelijke ontruiming, voorlopige voorzieningen, tijdelijke ingebruikgeving; tot deze categorie behoren eveneens gedoogplichten voor voorbereidende werkzaamheden.

(9) De Ontheffingswet heeft een ruimere strekking dan de uitvoering van werken en zou dus in verkorte vorm wel moeten blijven bestaan. Dit laat zich overigens ook t.a.v. de Ruilverkavelings- en de Belemmeringenwet nog wel denken. De algemene Inrichtingswet zou dan meer het karakter krijgen van een coördinatiewet voor de uitvoering van werken.

(10) Rapport Werkgroep Stedelijke Verkaveling, blz. 107 e.v. In 't Veld gaat in zijn artikel in *T.v.O.* 1973, blz. 71 e.v. nauwelijks op deze middelen in, maar schijnt de uitvoeringsplichten op blz. 76 ten onrechte als plichten van de gemeente aan te merken.

(11) In het Ontwerp-Reconstructiewet Midden-Delfland wordt in navolging van de Zeeuwse Herverkavelingswet een controle op het rechtsverkeer tijdens de reconstructie voorgesteld in de artt. 9-11. Het voorkooprecht is te zien als een soort tussenvorm van aankoop en onteigening en past dus helemaal in het beeld dat in deze paragraaf wordt geschetst van het zoeken naar overgangs- en mengvormen van bestaande uitvoeringsmiddelen, teneinde het arsenaal te vergroten. In feite zijn ook de bovengenoemde uitvoeringsplichten geïnspireerd door een bestaand instituut: de aanschrijving tot verbetering.

Richten wij onze aandacht meer op de in de vorige paragraaf besproken middelen van onteigening, ruilverkaveling en gedoogplichten, dan zien wij dat ook te dien aanzien een belangrijke uitbreiding van het arsenaal van middelen nodig is. Met name gaat het hierbij om de tussenvormen van onteigening en ruilverkaveling en van onteigening en gedoogplichten.

Tussenvormen van onteigening en ruilverkaveling zijn er in theorie zeer vele. Ik zal ze hier niet alle noemen, temeer omdat in de reeds vele malen aangehaalde studie van de Werkgroep Stedelijke Verkaveling diverse zijn besproken ook aan de hand van buitenlandse wetgeving. Men kan ze alle samenvatten onder de noemer van inbouw van onteigeningselementen in de ruilverkaveling of omgekeerd van ruilverkavelingselementen in de onteigening danwel van gecombineerde toepassing van beide instituten. Een voorbeeld van het laatste geeft het Ontwerp-Reconstructiewet Midden-Delfland te zien in de vorm van onteigening van het ene deel van het gebied en ruilverkaveling van het andere. Datzelfde ontwerp geeft echter ook goede voorbeelden van inbouw van onteigeningselementen in de ruilverkaveling, met name in de vorm van het recht op onteigening, dat onder de naam van recht op algehele vergoeding in geld aan iedere eigenaar en pachter in het hele gebied is toegekend. Verder in de vorm van de reeds uit de Ruilverkavelingswet bekende toewijzing aan openbare lichamen tot een maximum van 5%, hier echter beperkt tot de combinatieplan van wegen en waterlopen en landschapsplan; ten onrechte wordt deze 5% verrekend uitsluitend op basis van de agrarische waarde (artt. 16 juncto 38 lid 1). Een voorbeeld van inbouw van ruilverkavelingselementen in de onteigening levert onze herverkaveling voor wederopbouwdoeleinden van tijdens en na de oorlog (toewijzing aan onteigenden).

In feite kan *inbouw van dwingende onteigeningselementen in de ruilverkaveling* op drie verschillende manieren plaatsvinden, die ik zou willen aanduiden als collectief, categoriaal en individueel. Onder de *collectieve* vorm valt niet alleen de toewijzing aan openbare lichamen ex art. 13 Ruilverkavelingswet, maar ook de toewijzing van wegen en waterlopen ex artt. 16 juncto 10 van die wet, omdat beide bij wijze van algemene aftrek in principe gaan ten koste van alle eigenaren en gebruikers uit het blok. De Ruilverkavelingswet kent ook een, zij het zeer bescheiden, voorbeeld van *categorale* onteigening in art. 12 lid 2 waar eigenaren (en krachtens

art. 18 ook pachters) van zgn. miniatuurpercelen van de toedeling worden uitgesloten. Dit principe waarbij dus bepaalde categorieën van eigenaren en gebruikers in wezen in verkavelingsverband worden onteigend, zou voor uitbreiding vatbaar kunnen zijn. En dan tenslotte de *individuele* onteigening die wij tot nu toe in het kader van de ruilverkaveling nog niet kennen, maar die zeer wel denkbaar is in de vorm van een aanwijzing van percelen voor onteigening bij wat tegenwoordig nog het plan van voorzieningen is, maar in mijn terminologie dus het inrichtingsplan zou worden. Hierbij worden alleen degenen getroffen, die hun grond daar hebben liggen, waar die voor openbare doeleinden nodig is. Wij zullen nu de voor- en nadelen van deze drie methoden in het kort schetsen aan de hand van resp. de landinrichting en de stadsvernieuwing, hoewel uit het schema van bijlage 1 moge blijken dat zij mutatis mutandis ook bij rijks- en provinciale werken toepasbaar zouden kunnen zijn.

Wat de *landinrichting* betreft, meen ik dat de collectieve onteigening in de vorm van algemene aftrekken geen verdere uitbreiding, doch eerder een beperking in de toepassing zou dienen te ondergaan vanwege het al enkele malen genoemde desanerend (bedrijfsverkleinend) effect dat daaraan is verbonden. Ik zou daarom als absoluut maximum voor de totale algemene aftrek het percentage willen aanhouden, dat thans alleen geldt voor de toewijzing ex art. 13, namelijk 5% (dus conform de Ontwerp-Reconstructiewet Midden-Delfland). Eerder dan aan vergroting van de collectieve aftrek zou nog aan uitbreiding van de categorale onteigening in het belang van de bedrijfsstructurele ontwikkeling kunnen worden gedacht, bijv. in de vorm van uitsluiting van te geringe perceels- of zelfs bedrijfsgroottes bij de toedeling. Dit tendeert echter licht naar gedwongen sanering en lijkt vooralsnog politiek niet haalbaar. De mogelijkheid van vrijwillige bedrijfsbeëindiging tegen onteigeningsvergoeding als voorzien in Midden-Delfland is daarom een beter alternatief. Hoogstens valt te denken aan categorale uitsluiting van bepaalde bedrijven uit een oogpunt van milieuverontreiniging, bijv. grote bio-industrieën die uit bepaalde gebieden zouden moeten verdwijnen.

Alleszins aanvaardbaar echter acht ik de *toepassing van het individuele onteigeningsprincipe* in het verband van de landinrichting. De redelijkheid van onteigening voor openbare doeleinden ligt, mede dankzij de ruime mate van schadeloosstelling, zozeer in het

rechtsbewustzijn van (ook) onze agrarische bevolking verankerd, dat ik dit beginsel zelfs voorop durf stellen. In principe zouden gronden die nodig zijn voor niet-agrarische doeleinden, in het landinrichtingsplan moeten worden aangewezen voor onteigening. Dit plan behoort in deze gedachtengang de operationele bestemmingen voor dergelijke doeleinden uitputtend in te houden, behoudens de mogelijkheid van een algemene of individuele aftrek bij de toedeling van ten hoogste 50%. Via die 50% wordt m.i. aan de behoefte om nog hier en daar verspreid kleine stukken grond in het kader van de toedeling aan de landbouw te kunnen onttrekken, welke niet reeds in het landinrichtingsplan kunnen worden aangewezen, voldoende tegemoet gekomen, terwijl het voor de landbouwstructuur schadelijk effect van de algemene aftrek beperkt blijft. Op die manier kan ook een einde komen aan de onbeperkte grondonttrekking via de Stichting Beheer Landbouwgronden (S.B.L.) aan de landbouw, zonder dat deze een grondslag vindt in een planologisch plan. De S.B.L. kan als aankooporgaan blijven fungeren ten behoeve van de niet-agrarische doeleinden, voorzover het gaat om gronden die in het landinrichtingsplan voor onteigening zijn aangewezen en moet zich voor het overige beperken tot grondaankoop voor agrarische doeleinden (met name bedrijfsvergroting).

Bovenstaande opzet heeft *voordelen* zowel uit agrarisch als uit niet-agrarisch oogpunt. *Uit agrarisch oogpunt* is er de waarborg dat gronden niet zonder duidelijke planologische grondslag aan de landbouw worden onttrokken en dat deze onttrekking zo min mogelijk gaat ten koste van de noodzakelijke bedrijfsvergroting. Wel moet om dit laatste voordeel optimaal te doen zijn ervoor worden gezorgd dat degenen die individueel worden onteigend en schadeloosgesteld, niet opnieuw een toedelingsrecht kunnen verkrijgen door aankoop van grond in hetzelfde gebied. Dit kan waarschijnlijk het beste worden geregeld via controle op het rechtsverkeer.

Uit niet-agrarisch oogpunt is het voordeel van de geschetste opzet hierin gelegen dat op een eenvoudige manier (zonder nutswet) onbeperkt kan worden onteigend, mits de gronden in het landinrichtingsplan worden aangewezen, terwijl bovendien nog 50% kan worden onttrokken voor later blijkende behoeften. Het eenvoudige karakter van een in de landinrichtingsprocedure ingebouwde onteigening blijkt ook hieruit dat deze niet bij afzonderlijke en daardoor zeer tijdrovende administratieve en rechterlijke procedure behoeft plaats te vinden, maar geheel kan worden ingebed in de vaststel-

ling en uitvoering van het landinrichtingsplan, zodat uiteindelijk de eigendomsovergang via de akte van toedeling en de schadeloosstelling via de lijst van geldelijke regelingen hun beslag kunnen vinden. Eerdere verwerving kan door aankoop op onteigeningsbasis geschieden, terwijl in andere gevallen een voorschotregeling naar analogie van de jongste wijziging van de Onteigeningswet toepassing kan vinden. Een en ander komt neer op vervanging van de individuele onteigeningsprocedure door een collectieve.

Wel lijkt het mij verstandig zo'n ruilverkaveling met aldus ingebouwde onteigening, zeker wanneer die een bepaalde omvang te boven gaat, de naam te geven van *herverkaveling* en haar te binden aan een besluit van Provinciale Staten of wetgever in plaats van aan een stemming van de rechthebbenden; tenslotte staat het algemeen belang hierbij meer op de voorgrond. De gewone ruilverkaveling kan dan aan het stemrecht dat nu eenmaal als vorm van directe democratie zeer sterk leeft onder de rechthebbenden, onderworpen blijven. Misschien kan men de grens tussen ruil- en herverkaveling wettelijk leggen bij een bepaald maximum voor het totaal van collectieve aftrek en individuele onteigening die in ruilverkavelingsverband mogen plaatsvinden, bijv. 10%. Denkbaar is ook dat aan het niet toekennen van stemrecht aan de rechthebbenden zekere voorwaarden worden verbonden, bijv. geen bijdrageplicht of een alternatief recht op algehele vergoeding in geld, teneinde de investeringsplicht die toch altijd enigszins inherent is aan de ruilverkaveling, haar stringente karakter te ontnemen.

Naar mijn gevoel kan met deze zeer flexibele vorm van herverkaveling waarbij grondverwerving voor niet-agrarische doeleinden naar gelang van behoefte kan plaats vinden zonder direct de algemene agrarische doeleinden in gevaar te brengen, een oplossing worden gevonden voor alle inrichtingsproblemen (niet beheersproblemen, die behoeven afzonderlijk regeling, zie hoofdstuk VII), welke zich ten aanzien van zgn. gemengde gebieden (agrarisch-niet-agrarisch) voordoen. Wil men een landelijk gebied een overwegend niet-agrarisch karakter geven, bijv. als recreatiepark of als reservaat, dan dient men dit gebied als geheel te onteigenen via het landinrichtingsplan, al dan niet in combinatie met de ruilverkaveling van een aansluitend ander gebied, zoals in Midden-Delfland het geval is. Daarentegen kunnen overwegend agrarische gebieden, vallend binnen de bovengenoemde 5 of 10%-marge, met ruilverkaveling worden heringericht. De *keuze* tussen deze drie uitvoerings-

middelen zal vaak nog kunnen worden vergemakkelijkt door een voorafgaand onderzoek van de grondmarkt en met name van de bereidheid van rechthebbenden zich tegen algehele vergoeding in geld te laten uitkopen.

Wat de *stadsvernieuwing* betreft, zijn de mogelijkheden tot inbouw van onteigeningselementen in een eventuele herverkavelingsprocedure in feite nog groter dan t.a.v. de landinrichting, nu overheid en burgers in de stedelijke sfeer tot nu toe praktisch alleen de onteigening en dus niet de ruilverkaveling als uitvoeringsmiddel kennen. In het rapport van de Werkgroep Stedelijke Verkaveling wordt op blz. 100 e.v. dan ook gepleit voor alle bovengeschetste mogelijkheden van inbouw (collectieve aftrek zonder maximumpercentage, categorale uitsluiting van bepaalde bedrijven of beleggers, individuele korting of onteigening, alternatief recht op algehele vergoeding in geld) Bij de uitsluiting van bepaalde categorieën van bedrijven via variabele toedelingsnormen kan met name worden gedacht aan veel ruimte vragende of sterk het milieu belastende bedrijven. Het bepleite model van stedelijke herverkaveling bestrijkt de hele scala van mogelijkheden tussen ruilverkaveling en onteigening, zodat het theoretisch geschikt is voor elke vorm van stadsvernieuwing, die ook maar enige verandering in het grondgebruik brengt.

Soortgelijke voorstellen zou ik willen doen t.a.v. mogelijke *tussenvormen van onteigening en gedoogplichten*. Janssen (12) zoekt de verbetering van de Belemmeringenwet Privaatrecht vooral in een betere definiëring en regeling van het zakelijk recht en het recht van gebruik, waarvan hij de vestiging dan enigermate wil kunnen afdwingen met een gedoogplicht van dezelfde inhoud als stok achter de deur. In feite laat hij daarbij het sterk privaatrechtelijk georiënteerde en daardoor omslachtige systeem intact. Steenbeek (13) daarentegen pleit o.m. voor een fijnere dosering van mogelijkheden tussen gedoogplicht en onteigening en voor een betere onderlinge afstemming van de procedure van Belemmeringenwet en Onteigeningswet en vraagt zich dan af of een en ander niet beter gestalte kan krijgen in een speciale pijpleidingenwet. Mijn antwoord op deze vraag is eigenlijk in het voorgaande al gegeven: evenmin als ik op langere duur heil zie in aparte land- en stadsinrichtingswetten,

(12) A.h.w. blz. 16 e.v.

(13) A.h.w. blz. 78 e.v.

verwacht ik veel van zo'n speciale pijpleidingenwet, althans wat de aanleg van pijpleidingen betreft. Want de problematiek die zich hierbij voordoet, onderscheidt zich in niets van de algemene inrichtingsproblematiek, waarbij het immers ook steeds om twee dingen gaat: uitbreiding van de juridische middelen en koppeling van deze middelen aan een plan waarbij een weloverwogen keuze daartussen kan worden gedaan.

Als voornaamste tussenvorm van onteigening en gedoogplichten zie ik de *publiekrechtelijke vestiging van zakelijke rechten*. Deze kan dan als een soort beperkte onteigening worden ingebouwd in een inrichtingsprocedure leidende tot vaststelling en uitvoering van een plan waarbij tevens het tracé van de leidingen of leidingenstraten wordt bepaald. Is dat tracé eenmaal bepaald, dan weet iedere daarin gelegen eigenaar of gebruiker dat hem de vestiging van een zakelijk recht boven het hoofd hangt en hoeft niet met ieder afzonderlijk nog overeenstemming te worden bereikt. Wel moet tegen de keuze van het middel, zoals die in het plan is neergelegd, kunnen worden opgekomen, bijv. ter toekenning van een recht op onteigening bij onevenredige benadeling, terwijl uiteraard verder over de schadeloosstelling kan worden geprocedeerd. De vestiging van het zakelijk recht kan zich dan via overschrijving van een akte van toedeling voltrekken. Als meest voor gedwongen vestiging in aanmerking komend recht denk ik aan het opstalrecht, maar dan in combinatie met een zodanig gebruiksrecht op de grond als voor het beheer van de leiding of leidingenstraat noodzakelijk is: vgl. art. 5.8.3. Ontw.B.W.

Ook dan blijven er echter gevallen over, waarin het vereiste beheer zo ingrijpend is dat niet met de vestiging van een zakelijk recht kan worden volstaan. Bij de buisleidingenstraat Pernis-Klundert was dat waarschijnlijk het geval, (14) doch daar had misschien een *andere tussenvorm* uitkomst kunnen brengen: weliswaar onteigening, maar dan onder toekenning van een recht of voorkeursrecht op pacht aan de onteigenden. De pachtovereenkomst is flexibel genoeg om tevens de nodige bepalingen omtrent het beheer van de leidingen te kunnen bevatten en, zo zij dat niet mocht zijn, kan daarin door de wetgever worden voorzien. In het uiterste geval is dan nog de onbeperkte onteigening mogelijk, nl. wanneer het beheer van de

(14) Zie daarover M.v.T. blz. 4 e.v., V.V. Tweede Kamer blz. 3 e.v. en M.v.A. Tweede Kamer blz. 5 e.v.

leidingenstrook geen enkel enigszins permanent gebruik door een ander dan de beheerder van de leiding of leidingenstraat verdraagt. Aan de andere kant zou ik de mogelijkheid tot oplegging van een *gedoogplicht* willen terugdringen tot gevallen waarin de vestiging van een zakelijk recht niet adequaat zou zijn, zoals bij tijdelijke inbreuken op eigendom en gebruik (bijv. voorbereidende of tijdelijke werkzaamheden) en bij blijvende inbreuken, indien het beheer van het werk anderszins is verzekerd (zoals bij verbetering of aanleg van een watergang ingevolge art. 12 Waterstaatswet). De vrije vage en ontoereikende gedoogplicht die volgens de Belemmeringenwet in de plaats van een zakelijk recht treedt, kan dan verdwijnen.

De procedure van het *uitvoeringsplan voor leidingen* kan, zo het geen onderdeel van de in het vorige hoofdstuk behandelde land- en stadsinrichtingsplannen vormt, worden aangepast aan het bestuurlijk niveau waarop het speelt, bijv. bij de gemeentelijke nutsbedrijven een besluit van gemeenteraad of B. en W. met beroep op de Minister (i.p.v. zoals thans een besluit van de Minister). Dat betreft dan de tracévaststelling en de keuze van de juridische middelen, want tegen de toepassing van de middelen moet men bij de in hoofdstuk IX bepleite kamer voor onroerende zaken van de rechtbank kunnen opkomen; desgewenst kan ook tegen de keuze nog beroep op deze kamer worden opengesteld.

Mocht de legislatieve ontwikkeling toch verder gaan in de richting van *aparte inrichtingswetten* voor landelijke gebieden, stadsgebieden, pijpleidingen, rijkswerken e.d., dan moge alles wat in dit en het vorige hoofdstuk over inrichtingsplannen en daaraan gekoppelde middelen is gezegd, *mutatis mutandis* ook op die aparte wetten worden toegepast, opdat de schade wegens gebrek aan coördinatie dan tenminste zoveel mogelijk wordt beperkt.

HOOFDSTUK VI. HET GEBRUIK VAN ONROEREND GOED

§1. *Planologische en andere gebruiksregelingen*

Een van de meest intrigerende problemen op het stuk van de coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed is wel de *verhouding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening tot de*

vele bijzondere wetten en verordeningen die publiekrechtelijke regelingen inhouden omtrent het gebruik van gronden, gebouwen, wateren, werken en beplantingen. Het is volstrekt onmogelijk dit probleem hier uitputtend te behandelen en ik zal daarom met het trekken van enkele hoofdlijnen moeten volstaan. Daarbij maak ik onderscheid tussen administratieve wetten die het gebruik van onroerend goed met het oog op een bepaald aspect of belang (nader) regelen, met inbegrip van de daarbij behorende verordeningen, enerzijds, en verordeningen die hetzelfde trachten te doen op grondslag van de algemene artikelen 90 Provinciewet en 168 Gemeentewet anderzijds. Hoewel in beide gevallen de verhouding van lex specialis tot lex generalis een rol speelt, zijn hierbij toch duidelijk twee vragen aan de orde:

1. Wat mag men in planologische gebruiksvoorschriften niet opnemen in verband met regeling in andere wetten en daarop rustende verordeningen?
2. In hoeverre mag men planologische gebruiksvoorschriften aanvullen met andere regelingen bij verordening?

Alvorens op de eerste vraag in te gaan zal echter telkens bij iedere speciale wet of wetgeving de verhouding tot de W.R.O. in een wat ruimer verband worden bezien, omdat niet alleen de inhoud van de gebruiksregelingen doch ook de verhouding tussen de diverse vergunningstelsels daarbij van belang is.

Over de *Wet Ruimtelijke Ordening* zelf eerst het volgende. Voor het gebied buiten de bebouwde kom moet de gemeente en voor het gebied binnen die kom kan zij ingevolge art. 10 een bestemmingsplan vaststellen, waarbij voorzover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en zo nodig, in verband met die bestemming, voorschriften worden gegeven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen. Dat tweede 'zo nodig' kan volgens Pijnenburg (1) uitsluitend betrekking hebben op voorschriften inzake ander gebruik dan bouwen, omdat een bestemming zonder bebouwingsvoorschriften ondenkbaar is. Die andere voorschriften betreffen dan ofwel ander gebruik van de grond of gebruik van de opstallen, waarbij de eerste nog weer kunnen worden onderscheiden in aanlegvoorschriften (betreffende in het plan aangegeven werken en werkzaamheden

(1) Regelingen Grondgebruik, Band I-4b, Vermande Zonen, blz. 75.

waarvoor ingevolge art. 14 een aanlegvergunning kan worden ver(e)ist) en overige voorschriften.

Al deze *planologische gebruiksvoorschriften* worden hierdoor gekenmerkt dat zij 'in verband met de bestemming' worden gegeven. Dat betekent: ter bescherming of bevordering van het door de overheid aangegeven doel van het gebruik. Hier heeft men dus al te maken met een belangrijke beperking, terwijl de wet er in art. 10 nog enkele aan toevoegt: zij mogen slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden en mogen geen eisen bevatten met betrekking tot de structuur van agrarische bedrijven. De eerste bepaling wordt tegenwoordig gedekt door de zgn. toverformule van de Kroon, (2) volgens welke een gebruik – niet zijnde het bestaande – in strijd met de bestemming kan worden verboden, mits tevens bepaald is, dat B. en W. daarvan vrijstelling verlenen, als strikte toepassing van het voorschrift leidt tot een beperking van het meest doelmatige gebruik, die niet door dringende redenen gerechtvaardigd wordt. Deze formule kan tot rechtsonzekerheid aanleiding geven. Ook over de draagwijdte van de andere beperking geldt nog steeds onzekerheid. Volgens sommigen (3) betekent 'structuur' hier alleen bedrijfsgrootte, volgens anderen (4) ook bedrijfstype. Ik sluit mij bij de laatsten aan, maar wijs er wel op, dat het hier alleen gaat om een verbod van het voeren van een agrarisch structuurbeleid via het bestemmingsplan. Uit wetsgeschiedenis en jurisprudentie vloeit verder de beperking voort dat planologische gebruiksvoorschriften alleen een werend karakter hebben en dus geen verplichtingen kunnen impliceren. (5)

(2) Voor het eerst gebruikt in K.B. 28-5-1970, nr. 17 (Aardenburg) *Bouwrecht* 1970, blz. 675 en daarna door mr. J.F. Jansen, in zijn naschrift onder K.B. 29-8-1970, nr. 7 (Schiedam) *Bouwrecht* 1970, blz. 814 terecht als vaste jurisprudentie aangemerkt. Tevoren had de Kroon van een dergelijke algemene gebruiksbeperking niet willen weten.

(3) Mr. J.F. Jansen, J. Rothuizen en mr. E.W. van Gelder in *Bouwrecht* 1970, blz. 67 met verwijzing naar M.v.A. I blz. 6 eerste kolom; idem mr. G.E. de Jongste, Ruimtelijke ordening en het landelijke gebied 1972, blz. 21 e.v.; *Capita Selecta* II, uitg. Rijks Plan. Dienst 1971, blz. 35; brochure Bio-industrie, Stichting Natuur en Milieu 1972, blz. 27 e.v. en Aanhangsel Hand. II 1972, blz. 551.

(4) Drs. D.H. Franssens, *De Pacht* 1970, blz. 275 e.v.; H.H. Bod, *Bouwrecht* 1972, blz. 166 e.v.; mr. N.M. Zijp, *De Pacht* 1972, blz. 357 e.v. Zie ook K.B. 17-4-1969 (Pauwenburg), *Bouwrecht* 1969, blz. 422, waarover P.C. Porrey, T.v.O. 1969, blz. 259 in kritische zin.

(5) Zie over de jur. van de Kroon t.z. Jansen c.s., *Bouwrecht* 1970, blz. 6 e.v.

Tenslotte noem ik reeds hier de zeer restrictieve uitleg van de Kroon inzake dit soort voorschriften.

Het dichtst bij de W.R.O. gelegen en ook het best daarmee gecoördineerd is de *Woningwet met de daarop gebaseerde bouwverordening*. Deze verordening houdt de bouwvoorschriften in, die als regelende het 'hoe' van het bouwen duidelijk zijn te onderscheiden van de bebouwingsvoorschriften uit het bestemmingsplan, welke immers slechts aangeven 'waar en wat' er gebouwd mag worden. Men kan ook zeggen dat de bebouwingsvoorschriften de ruimtelijke aspecten van het bouwen regelen en de bouwvoorschriften de technische aspecten; de Kroon houdt laatstgenoemde voorschriften terecht buiten het bestemmingsplan. (6) Veel minder duidelijk ligt de verhouding tussen de voorschriften omtrent het gebruik van gebouwen, open erven en terreinen, die volgens de artt. 6 en 10 Woningwet in de bouwverordening moeten voorkomen, en de planologische gebruiksvoorschriften ten aanzien van deze objecten. De wetgever raakt in art. 6 wel degelijk aan het gebruik in verband met de bestemming (tot bewoning). Een voorbeeld van goede coördinatie is de bouwvergunning, nu die zowel aan het bestemmingsplan als aan de bouwverordening wordt getoetst en bovendien nog gekoppeld is aan de vergunning ingevolge de Monumentenwet.

Geen enkele relatie met de Wet Ruimtelijke Ordening geeft merkwaardigerwijs de *Woonruimtetwet* 1947 te zien, hoewel die zich nota bene per definitie met de ruimtelijke aspecten van het gebruik van gebouwen, namelijk de verdeling van de woongelegenheid, bezig houdt. De in art. 1 geregelde woonvergunning staat dan ook niet in verband met het bestemmingsplan dat trouwens binnen de bebouwde kom ook nu nog van slechts beperkte, immers facultatieve betekenis is. Aangezien de onderhavige wet op den duur wel geen belangrijke rol meer zal spelen, laat ik haar verder buiten beschouwing.

Heel goed is daarentegen de coördinatie tussen W.R.O. en *Monumentenwet*, zowel t.a.v. de vergunning als t.a.v. de inhoud van de gebruiksvoorschriften. Ingevolge die wet kan aanwijzing geschieden van een beschermd monument en van beschermde stads- en dorpsgezichten. In het eerste geval is krachtens art. 14 voor bepaalde handelingen een vergunning van de Minister van C.R.M.

(6) Zie bijv. K.B. 9-2-1971, nr. 12 (Delft), *Bouwrecht* 1971, blz. 369 en 25-6-1971, nr. 26 (Aalten), *Bouwrecht* 1971, blz. 644 en voor verdere jurisprudentie Crinice le Roy, Commentaar W.R.O., blz. 126 n.

vereist, welke in art. 48 Woningwet aan de bouwvergunning en in art. 44 W.R.O. aan de aanlegvergunning is gekoppeld op zodanige wijze dat beide laatstgenoemde vergunningen geweigerd worden, indien de eerstgenoemde vergunning niet is verleend. De aanwijzing van beschermde stads- en dorpsgezichten door de Ministers van C.R.M. en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening geschiedt weliswaar niet volgens een door de W.R.O. geregelde procedure, doch wel vindt ingevolge art. 37 lid 5 van die wet de eigenlijke bescherming van het stads- of dorpsgezicht plaats via het bestemmingsplan dat daartoe door de gemeenteraad moet worden vastgesteld of herzien. Daarmee wordt ook de vergunningsverlening voor zowel bouw als aanleg in handen gesteld van B. en W. doch deze dienen van hun desbetreffende besluiten wel afschriften te zenden aan de Monumentenraad, waardoor de Minister de mogelijkheid wordt geboden schorsing of vernietiging te bevorderen. Ook is in een speciale voorbereidingsbescherming voorzien in resp. de artt. 50 Woningwet en 46 W.R.O., waarbij de beide genoemde Ministers een rol spelen.

In schrille tegenstelling tot dit alles staat de *Natuurbeschermingswet* die de aanwijzing van beschermde natuurmonumenten mogelijk maakt op soortgelijke wijze als beschermde stads- en dorpsgezichten, nl. door de Ministers van C.R.M. en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de Natuurbeschermingsraad en de Rijksplannologische Commissie gehoord. In beide gevallen gaat het om een complex van onroerende zaken dat bescherming behoeft. Anders dan de Monumentenwet mist de Natuurbeschermingswet echter iedere aansluiting bij de Wet op de Ruimtelijke Ordening. In plaats van de bescherming van het natuurmonument primair te zoeken in het bestemmingsplan introduceert eerstgenoemde wet in art. 12 e.v. een geheel eigen vergunningenstelsel voor schadelijke en ontsierende handelingen, waaraan dus steeds de Minister te pas moet komen en waarbij zelfs een toetsing aan het bestemmingsplan ontbreekt. Bij de behandeling in het Parlement (7) is volstrekt in de mist gebleven, hoe nu eigenlijk de verhouding tot een eventuele bestemming als natuurgebied in een dergelijk plan is. (8) De indruk wordt

(7) Bijl. Hand. II 1961/62, 1962/63 en 1965/66, nr. 6764; Hand. II 1965/66, blz. 1932-1951, 1961-1978 en 2036-2040. Bijl. Hand. I 1965/66, 1966/67 en 1967, nr. 6764; Hand. I 1967/68, blz. 28-42, 45.

(8) Zie over de verhouding Natuurbeschermingswet tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening het preadvies van drs. Franssens in *De Pacht* 1970.

gewekt alsof een dergelijke bestemming met daaraan verbonden bouw- en aanlegvergunningen nog even goed naast de aanwijzing met daaraan verbonden vergunning kan staan, zonder dat zelfs maar bij benadering duidelijk wordt, hoe zich die vergunningen welke dan toch precies hetzelfde doel van de natuurbescherming dienen, onderling verhouden. In de M.v.T. wordt betoogd dat naast de planologische bestemmingen en de daarbij mogelijke gebruiksvoorschriften behoefte bestaat aan gedetailleerde verboden en geboden met het oog op de bijzondere zorg die natuurgebieden behoeven. In de hele wet komen echter geen geboden voor, of het moet zijn in de vorm van het beheersplan dat echter op overeenstemming met de eigenaar en de gebruiker steunt en daarom ten onrechte met een strafbepaling wordt gesanctioneerd (artt. 14 en 26). En wat de verboden betreft, het verbod van art. 12 is niet meer, doch juist minder gedetailleerd dan de aanlegvoorschriften van art. 14 W.R.O., omdat daarbij de werken en werkzaamheden bepaaldelijk moeten worden aangeduid. Op de mérites van de onderhavige wet als beheerswet kom ik in het volgende hoofdstuk terug.

Een volgende wet waarvan de verhouding tot de W.R.O. onvoldoende uit de verf komt, is de *Boswet* (Wet van 20 juli 1961, Stb. 256) die naast een herplantplicht met ontheffingsmogelijkheid het kapverbod kent. Het doel van dit verbod is blijkens art. 13 de bewaring van natuur- en landschapsschoon. Hetzelfde doel kan ook door planologische gebruiksvoorschriften worden gediend. Kunnen deze nu ook een kapverbod inhouden, al dan niet gekoppeld aan een aanlegvergunning? De Minister meende bij de parlementaire behandeling van de W.R.O. dat dit wel kon, mits zo'n regeling bij bestemmingsplan zou dienen ter bescherming van andere belangen. (9) De Kroon heeft er tot nu toe niet van willen weten. (10)

→ blz. 270 e.v. en voor de behandeling daarvan ter vergadering van de Vereniging voor Agrarisch Recht, *De Pacht* 1971, blz. 3 e.v. Voorts Crince le Roy, Commentaar W.R.O. aant. 5 bij art. 2 en aant. 25 bij art. 10.

(9) M.v.A. I 1961/62, nr. 4233, stuk 15a, blz. 5 e.v. en Hand. II 1960/61, blz. 4093 en 4141. In *Capita Selecta* II worden bijv. natuurwetenschappelijke belangen genoemd.

(10) K.B. 11-12-1969, nr. 29 (Enschede), *Bouwwrecht* 1970, blz. 81: geen plaats voor een kapverbod in de gebruiksvoorschriften, gelet op de regeling dienaangaande in de *Boswet*. Zie ook K.B. 26-5-1970, nr. 24 (Leidschendam). Vgl. over deze materie o.a. H.H. Bod, Beplantingsbepalingen in de ruimtelijke ordening, *T.v.O.* 1971, blz. 386 e.v. en 446 e.v. en mr. G.E. de Jongste, Ruimtelijke ordening en het landelijk gebied, blz. 35 e.v. Verder Crince le Roy, aant. 24 bij art. 10.

Waarschijnlijk heeft bij deze afwijzing mede voorgezeten de regeling van art. 15 Boswet, volgens welke de gemeenteraad binnen zekere grenzen speciale kapverordeningen kan maken.

Heel duidelijk is de wetgever t.a.v. de coördinatie met de W.R.O. in gebreke gebleven bij de behandeling van de *Ontgrondingenwet* (Wet van 27 oktober 1965, Stb. 509) in de Tweede Kamer. Hierbij heeft namelijk de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bij brief van 13 september 1961, gepubliceerd in de *Ned. Gem.* 1961, blz. 500 een serieuze poging ondernomen om de verhouding tussen de ontgrondingsvergunning en de aanlegvergunning in de onderhavige wet te regelen, enerzijds door ontgrondingen ter uitvoering of handhaving van een bestemmingsplan aan de werking van die wet te onttrekken en anderzijds door de beslissing over ontgrondingsvergunningen in gebieden waarvoor een bestemmingsplan geldt zoveel mogelijk in handen van B. en W. te doen stellen. De Regering maakte zich van deze voorstellen af door te stellen dat weliswaar twee vergunningen van verschillende instanties (Minister of G.S. voor de ontgrondingsvergunning, B. en W. voor de aanlegvergunning) voor hetzelfde werk vereist zouden kunnen worden, doch dat als regel aan een aanlegvergunning voor ontgrondingen naast de ontgrondingsvergunning geen behoefte zal bestaan. Bij strijdigheid van de ontgronding met het bestemmingsplan zouden G.S. voor de coördinatie in de zin van weigering van de vergunning moeten zorgen, terwijl zij ook met denkbeelden over een toekomstige bestemming zouden kunnen rekening houden. (11) Uit dat laatste blijkt al, dat het ontgrondingsbeleid tevens een bestemmingsbeleid kan impliceren en dit blijkt evenzeer uit art. 3 Ontgrondingenwet, waar staat dat aan een vergunning voorwaarden kunnen worden verbonden ter bescherming van *alle* bij een ontgronding betrokken belangen. Maar waarom dan niet de relatie met de algemene belangencoördinatie in het kader van de W.R.O. expliciet gelegd? De Kroon schijnt geneigd de ontgrondingsmaterie zoveel mogelijk buiten de deur van het bestemmingsplan te houden, althans wat de aanlegvergunning betreft. (12)

(11) M.v.A. II 1963/64, nr. 6338, blz. 2 e.v. Hand. II 1963/64, blz. 1740 en 1777 e.v.; M.v.A. I, 1964/65, nr. 6338, blz. 2 e.v. Zie voor een in strijd met de planologische bestemming verleende ontgrondingsvergunning K.B. 6 juli 1971, nr. 30 waarover Langman in *Ned. Gem.* 1972, blz. 582.

(12) K.B. 27-5-1968, nr. 39 (Groot Driene), *Bouwwrecht* 1968, blz. 307: provinciale ontgrondingsverordening van Overijssel bevat een uitputtende

Ook ten aanzien van de *milieuwetgeving* in engere zin (Hinderwet en verontreinigingswetten) zijn wetgever en jurisprudentie het slachtoffer geworden van wat Kocken (13) genoemd heeft de 'oogkleptechniek'. Vooral ten aanzien van de vergunningverlening is dit het geval. De hinderwetvergunning mag niet aan bestemmingsplan en bouwverordening worden getoetst en omgekeerd de bouw- of aanlegvergunning niet aan hinderwetvoorwaarden. (14) Theoretisch kan het gebeuren dat iemand een hinderwetvergunning krijgt met als voorwaarde dat het vergunde handelen in een gebouw moet plaats vinden, waarvoor hij geen bouwvergunning kan krijgen (15) en – wat nog erger is – dat iemand bouwt overeenkomstig de voorwaarden van de bouwvergunning en spoedig daarna te horen krijgt dat hij het gebouwde moet aanpassen aan de hinderwetvoorwaarden. In de praktijk loopt het volgens Kocken (16) zo'n vaart niet, omdat de coördinatie die de wet niet kent, door de ambtenaar wordt ervaren als een wezenlijk onderdeel van zijn taak. Dat kan hier toevallig, omdat beide vergunningen op hetzelfde bestuurlijke niveau van de gemeente worden verleend, maar bij andere milieuwetvergunningen is dit vaak niet het geval, omdat daarbij G.S. of andere organen als vergunningverlenende instantie optreden. (17) Doch ook afgezien daarvan is een evidente kloof tussen theorie en praktijk wat betreft de coördinatie van vergunningenstelsels ongewenst.

→ regeling. Zie over de relatie Ontgrondingenwet-Wet R.O. mr. G.E. de Jongste a.h.w. blz. 32 e.v. en M.M. van Roosmalen in dictaat Ruimtelijke Ordening, uitgave stichting centrale opleiding voor het examen gemeenteadministratie II, 3e druk, 1972, blz. 241 e.v.

(13) Dr. E.H.A. Kocken, *Bouwrecht* 1970, blz. 488. Zie ook zijn proefschrift over Het vergunningstelsel in de Hinderwet en de Woningwet, Alphen a/d Rijn 1966 en verder mr. G.E. de Jongste, *Bouwrecht* 1972, blz. 223 e.v.

(14) Zie voor de hinderwetvergunning o.m. K.B. 27-6-1969, nr. 19 (IJsselmuiden), *Bouwrecht* 1969, blz. 540; 31-5-1972, nr. 30 (Angerlo), *Bouwrecht* 1972, blz. 677 en voor de bouw- en aanlegvergunning mijn artikel in *Bouwrecht* 1970, blz. 552.

(15) K.B. 28-10-1960, nr. 29 en verdere door Kocken t.a.p. aangehaalde jurisprudentie.

(16) *Bouwrecht*, blz. 488. Ten aanzien van een groot petro-chemisch bedrijf op Rozenburg heeft zich laatstgenoemde situatie echter wel degelijk voorgedaan.

(17) G.S. volgens de Wet inzake de Luchtverontreiniging, Minister, G.S. of andere door Provinciale Staten aangewezen organen volgens de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren.

Ten aanzien van de inhoud van gebruiksvoorschriften ligt de zaak in zoverre gunstiger, dat de Kroon zich de laatste tijd heeft uitgesproken omtrent de vraag of gebruiksvoorschriften omtrent milieuverontreiniging in een bestemmingsplan mogen voorkomen. Het antwoord luidt negatief met dien verstande dat zo nodig bij de vaststelling van de bestemming zelf met dit aspect rekening gehouden moet worden. (18) Met dit laatste wordt de mogelijkheid van *planologische zoner*ing van milieubelastende bedrijven via het bestemmingsplan, overeenkomstig de duidelijke bedoeling van de wetgever, (19) aanvaard. Bepaalde gebieden kunnen in het bestemmingsplan worden aangewezen voor vestiging van zulke bedrijven en andere daarvan uitgesloten. Voor het overige moet volgens de bekende K.B.'s over het industrieterrein Moerdijk (20) de bescherming van een goed woon- en leefklimaat worden gevonden 'door een stringente toepassing van de Hinderwet, waarin terzake van het voorkomen of beperken van gevaar, schade of hinder van ernstige aard regelen zijn gesteld, alsmede de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en na haar inwerkingtreding door de Wet inzake de luchtverontreiniging'. Eerder al had de Kroon uitgesproken dat de wering van hinderlijke bedrijven zou kunnen geschieden door in bebouwingsvoorschriften (of andere gebruiksvoorschriften) deze aan te duiden conform het Hinderbesluit, d.w.z. door opsomming van categorieën in plaats van deze in algemene zin aan te duiden. (21) De Jongste vroeg zich op de vergadering van de Vereniging voor Agrarisch Recht van 13 oktober 1972 (22) af, of een soortgelijke aanpak denkbaar ware t.a.v. luchtverontreiniging veroor-

(18) K.B. 16-2-1971, nr. 27 (Deventer), *Bouwrecht* 1971, blz. 470.

(19) Dit blijkt uit de geschiedenis van de Hinderwet in samenhang met die van de Wet Ruimtelijke Ordening, zoals bijv. uiteengezet door De Jongste in *Bouwrecht* 1972, blz. 224 e.v. De mogelijkheid om op grond van de Hinderwet bij verordening hinderlijke bedrijven uit bepaalde gebieden te weren of daarin te concentreren is tenslotte definitief uit die wet geschrapt bij de Overgangswet Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting.

(20) K.B. 14-8-1971, nr. 90 (Zevenbergen) en idem, nr. 92 (Klundert), *Bouwrecht* 1971, blz. 764.

(21) K.B. 4-1-1957, nr. 9 (Ede). Zie over de moeilijkheden verbonden aan een planologische vertaling van bedrijfscategorieën van het Hinderbesluit G.E. de Jongste, *Bouwrecht* 1972, blz. 225 e.v. en speciaal met het oog op de wering van 'hinderlijke' agrarische bedrijven H.H. Bod, *Bouwrecht* 1972, blz. 167 e.v.

(22) *De Pacht* 1973, blz. 72.

zakende categorieën van bedrijven, aangewezen in het Inrichtingenbesluit, Ned. Stcrt. 2 februari 1971, nr. 22 en t.a.v. de bedrijven aangeduid bij het Uitvoeringsbesluit verontreiniging oppervlaktewateren van 5 november 1970, Stb. 536.

Een volgend complex van wetgeving, dat de aandacht verdient in verband met de relatie tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening, is de *waterstaatswetgeving*. (23) Wij hebben in de vorige hoofdstukken al gezien dat deze wetgeving op het stuk van de uitvoering van werken slecht gecoördineerd is met de ruimtelijke ordeningswetgeving. De Wet Uitkeringen Wegen houdt zelfs een hele serie wegenplannen in, die geen enkele wettelijke relatie hebben met de plannen van de W.R.O., terwijl zij duidelijk wel mede een planologische strekking hebben. Waterstaatswerken kunnen buiten laatstgenoemde plannen om worden uitgevoerd – zo nodig met toepassing van de Belemmeringenwet Verordeningen of de artt. 65 en 66 W.R.O. – en de coördinatie van de voorbereiding beperkt zich tot het bestuurlijke en vaak informele overleg. Het Besluit op de Ruimtelijke Ordening erkent in art. 26 deze situatie door in plaats van de Rijksplanologische Commissie de Raad van de Waterstaat en de Centrale Cultuurtechnische Commissie voor deze werken als normale overlegorganen op rijksniveau aan te wijzen. Ten aanzien van de regeling van het grondgebruik ligt het niet veel gunstiger. De Wegenwet regelt de bestemming tot openbare weg en de onttrekking daaraan zonder enig verband met de planologische bestemming. De Rivierenwet, de Verkeerswet tegen lintbebouwing, (24) de Spoorwegwet en de Luchtvaartwet (25) houden gebruiksregelingen in ter bescherming van resp. rivieren, verkeerswegen, spoorwegen en vliegvelden, die ook alweer los staan van het bestemmingsplan. Samenloop van waterstaatsvergunningen met de aanlegvergunning is mogelijk, voorzover de Kroon deze bij de behandeling van het bestemmingsplan niet verhindert.

(23) Zie over de relatie tussen (Wet op de) Ruimtelijke Ordening en waterschap(srecht) meer speciaal D.H. Franssens, Waterschapsbelangen 1972, blz. 185 e.v. en G.E. de Jongste, *Bouwrecht* 1972, blz. 222 e.v.

(24) Pijnenburg acht in zijn commentaar op de W.R.O., Vermande Zonen, blz. 82 e.v. deze wet met haar bouwverbod voor een strook van slechts 5 meter terecht een anachronisme.

(25) In de Urgentienota Milieuhygiëne wordt een wijziging van de Luchtvaartwet aangekondigd, die beoogt te komen tot een zonering rond luchtvaartterreinen, waarbinnen een aangepaste bestemming kan worden opgelegd in verband met de geluidshinder.

Onbepaald is ook de verhouding tussen de W.R.O. en de *ruilverkavelingswetgeving*. Met name geldt dit voor de verhouding tussen het ruilverkavelingsplan en het bestemmingsplan. Kan de gemeente door het stellen van het vereiste van aanlegvergunning de uitvoering van ruilverkavelingswerken verhinderen? Uit het feit dat de Ontgrondingenwet in art. 4 uitdrukkelijk voor de ruil- en herverkavelingen een uitzondering maakt, leidde de gemeenteraad van Oirschot-Best a contrario af, dat zo'n uitzondering niet voor de aanlegvergunning geldt. (26) Zulks terwijl het eisen van een vergunning voor ruilverkavelingswerken meestal niet gebruikelijk was in de praktijk.

Dat het niet moeilijk is op deze wijze met het noemen van voorbeelden van onvoldoende coördinatie door te gaan bewijst ook de *mijnwetgeving*. (27) Zeer recent is dat gebleken bij de moeilijkheden rondom de voorgenomen aardgaswinning in het Pirolavlak, een belangrijk natuurgebied in de duinen bij Schoorl, waar in 1964 op grond van de Mijnwet 1810 een concessie was verleend en waar nu het ontwerp-bestemmingsplan van de gemeente Schoorl niet voorzag in de mogelijkheid tot het inrichten van een boorplaats. G.S. van Noord-Holland stelden zich met de gemeente op het standpunt dat de afweging van de belangen van natuurbescherming, recreatie en waterwinning enerzijds en aardgaswinning anderzijds via streek- en bestemmingsplan behoort te geschieden en niet maar via een planologische werkcommissie, ingesteld door de Minister van Economische Zaken in verband met de mijnwetgeving. Een koppeling van de procedure van de mijnwetgeving aan die van de planologische wetgeving had naar hun mening veel moeilijkheden kunnen voorkomen. De zaak is daarna in de Kamer aan de orde gesteld via behandeling van moties en een nog te verschijnen nota van de Regering. (28) Ook de meer recente Wet Opsporing Delfstoffen is hierbij betrokken.

Ik zal dit overzicht van met de Wet Ruimtelijke Ordening samenhangende, doch daarmee in het algemeen onvoldoende gecoördi-

(26) Beslissing daarover nog niet gepubliceerd.

(27) Een algemeen overzicht van de mijnwetgeving vindt men bij mr. R.R. van den Berge in *S.E.W.* 1971, blz. 539 e.v. Zie voor de verhouding Mijnwet 1810 tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening speciaal F.E. van Caspel en J. Gleijsteen in *Ned. Gem.* 1972, blz. 253 e.v. en voorts Crincele Roy, aant. 26 bij art. 10.

(28) Moties van Terlouw en Oele van februari 1972, Hand. II 1971/72.

neerde wetgeving maar besluiten en niet verder gewag maken van zulke zaken als verkeerswetgeving, onderwijswetgeving e.d. (29) De *conclusie* is duidelijk genoeg: er zit weinig lijn in de opbouw van de publiekrechtelijke wetgeving inzake het grondgebruik.

Hoe staat het nu met de *verordeningen* op basis van de artikelen 90 Provinciewet en 168 Gemeentewet in relatie tot de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan? Art. 72 W.R.O. erkent uitdrukkelijk de aanvullende verordnungsbevoegdheid van Provinciale Staten en Gemeenteraad 'voor zover de door deze colleges te maken verordeningen niet met deze wet in strijd zijn'. Om de betekenis van laatstgenoemde zinsnede gaat het dus en meer in het bijzonder om de vraag of gebruiksvoorschriften als bedoeld in art. 10 W.R.O. ook bij gewone verordening kunnen worden gesteld, nu de procedure tot vaststelling van zo'n verordening bepaald minder rechtswaarborgen voor de burgers biedt dan die van het bestemmingsplan met zijn bezwaren- en beroepsprocedure en art. 10 bovendien nog materiële beperkingen stelt aan planologische gebruiksvoorschriften (t.a.v. het meest doelmatige gebruik en de structuur van agrarische bedrijven). Men denke ook aan de mogelijkheden van planschadevergoeding ex art. 49 W.R.O., die men bij de gewone verordening niet heeft.

Algemeen wordt aangenomen, dat zoals de vraag hierboven is gesteld zij negatief moet worden beantwoord. Doch de eigenlijke vraag is: wat zijn gebruiksvoorschriften als bedoeld in art. 10 W.R.O.? Dit artikel spreekt over 'voorschriften omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen' en laat daaraan voorafgaan dat deze zo nodig 'in verband met die bestemming' (en dat is de bestemming van in het plan begrepen grond) worden gegeven. De uitleg van de woorden: *in verband met*, levert geen bijzondere moeilijkheden op, daar de Ho-

(29) Zie over deze onderwerpen G.E. de Jongste, *Bouwrecht* 1972, blz. 222. Bijna continu verwijst de Kroon in de jurisprudentie over de gebruiksvoorschriften ex art. 10 W.R.O. naar de onderwijswetgeving die regelen bevat omtrent de beëindiging van het gebruik overeenkomstig de onderwijsbestemming, waar die gebruiksvoorschriften geen inbreuk op mogen maken. De door Jansen in *Bouwrecht* 1970, blz. 816 uitgesproken hoop dat de toverformule van de algemene gebruiksbepalng behoudens vrijstelling nu ook deze obligate verwijzing overbodig zou maken, bleek inderdaad — zoals hij dat toen al uitdrukte — te mooi om waar te zijn. Zie over deze kwestie ook nog Crinice le Roy, aant. 16 bij art. 10.

ge Raad hier terecht in zijn arrest van 27 juni 1972 inzake de Caravans-, ligschepen- en tentenverordening Gelderland, (30) met verwijzing naar de parlementaire geschiedenis, een verband legde met de vereisten voor de aanlegvergunning ex art. 14 W.R.O., te weten noodzakelijkheid a. om te voorkomen, dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwerkelijking van de daaraan bij het plan gegeven bestemming en b. ter handhaving en ter bescherming van een verwerkelijkte bestemming als bedoeld onder a. 'In verband met' betekent dus: ter bescherming of ter bevordering van.

Neen, de moeilijkheden beginnen pas bij het begrip *bestemming*, waarmee de gebruiksvoorschriften verband moeten houden, willen zij verboden terrein worden voor verordeningen. Dient men dit begrip zuiver formeel op te vatten in de zin van de concrete bepaling van het doel van het gebruik in een gemeentelijk bestemmingsplan, zodat waar een dergelijk plan niet is vastgesteld de gewone verordening nog vrij spel heeft? Of zelfs nog enger: kan ook daar waar een dergelijk plan wel bestaat, toch een verordening nog wel een speciaal belang regelen, mits dit belang niet tevens een speciale regeling in het bestemmingsplan heeft gekregen en mits in de verordening niet een uitdrukkelijk verband wordt gelegd met de bestemming volgens het bestemmingsplan? Jurisprudentie (31) en literatuur (32) gaan duidelijk in deze richting. Zelf heb ik dienaangaande wel mijn twijfels.

(30) H.R. 27-6-1972, *Bouwrecht*, blz. 580.

(31) H.R. 7-12-1966, N.J. 1967, nr. 50, *Bouwrecht* 1967, blz. 92; 7-1-1972, *Bouwrecht* 1972, blz. 105; 27-6-1972, *Bouwrecht* 1972, blz. 580 en 2-3-1973, N.J.B. 1973, blz. 326. Zie verder K.B. 12-8-1968, nr. 34 (Limburg) en 9-12-1969, nrs. 23 en 24 (Etten-Leur en Hoeven), *Bouwrecht* 1970, blz. 79.

(32) Zie over bovengenoemde jurisprudentie laatstelijk de beschouwingen van H.H. Bod in *Bouwrecht* 1972, blz. 551 e.v., H.J. Langman, *Ned. Gem.* 1972, blz. 581 e.v. en mr. F.H.A.M. Thunissen in N.J.B. 1973, blz. 279 e.v. Eerder was over deze zaak een uitvoerige discussie gevoerd tussen dr. P.D.M. Pijnenburg, N.J.B. 1965, blz. 807 enerzijds en mr. ir. C.H.J. van Benthem Jutting, N.J.B. 1965, blz. 953, J. Rothuizen, *Ned. Gem.* 1965, blz. 665, C.M.P. de Vries, *Bouwrecht* 1966, blz. 187 en P.M.J. Mekkes, *Ned. Gem.* 1966, blz. 233 anderzijds. In zijn commentaar op de W.R.O., Vermande Zonen, blz. 77 e.v. handhaaft Pijnenburg zijn standpunt dat provincie en gemeente niet meer bevoegd zijn verordeningen inzake het duurzaam gebruik van grond en opstallen te maken. Tot wat voor zonderlinge consequentie het tegengestelde standpunt voert blijkt uit het betoog van Thunissen t.a.p. dat het gemeentelijk bestemmingsplan de provinciale verordening op zij kan zetten. Vgl. verder Crinice le Roy, aant. 3 bij art. 72.

Men kan namelijk het begrip bestemming ook *in materiële zin* opvatten als de bepaling van het doel van het gebruik in het algemeen, dus ook los van enig bestemmingsplan. Mogen provinciale en gemeentelijke overheid bij verordening de toegestane gebruiksdoeleinden van onroerend goed in het algemeen gaan regelen door het geven van gebruiksvoorschriften, zonder dat zij daarbij de formele en materiële waarborgen van de W.R.O. in acht nemen? Waarvoor zijn die waarborgen dan eigenlijk gegeven, als men daar als overheid zo maar om heen kan? Licht hier misschien aan ten grondslag het veel besproken onderscheid tussen een gewone verordening die enkel uit algemeen verbindende voorschriften bestaat, en een bestemmingsplan dat mede uit een kaart bestaat, waarop de concrete bestemmingen zijn aangegeven? En is het enkel vanwege deze ruimtelijke concretisering met het daarin opgesloten gevaar van ongelijke rechtsbedeling, dat de W.R.O. al die rechtswaarborgen tegen planologische gebruiksvoorschriften aan de burgers heeft gegeven? Maar hoe staat het dan met verordeningen die bepaald aangewezen waterwingebieden, (33) natuur- en landschapsgebieden, recreatiegebieden e.d. door een stelsel van aanlegvoorschriften met vergunning gaan beschermen tegen allerlei verontreinigende en ontsierende handelingen? En als men zulke aanlegvoorschriften toestaat, moet men dit dan ook niet doen ten aanzien van bebouwings- en andere gebruiksvoorschriften, (34) bij gewone verorde-

(33) Deze verordeningen gaan op soortgelijke wijze als een bestemmingsplan vergezeld van kaarten die de grenzen van de beschermingsgebieden aangeven. Zie bijv. de Noord-Hollandse verordening ter kwalitatieve bescherming van bodem en grondwater, waarover mr. F.J. Meijer Drees in *H₂O* van 8 juli 1971 en in *T.v.O.* 1972, blz. 293 e.v. H.H. Bod, *Bouwrecht* 1972, blz. 555 meent dat het risico van onverbindendheid in zo'n geval veel minder is dan bij verwijzing naar de bij bestemmingsplan tot waterwingebied aangewezen terreinen. Maar wat is dat anders dan een formeel onderscheid?

(34) Ook Pijnenburg wijst in zijn commentaar op blz. 85 er terecht op, dat de door hem onderscheiden drie categorieën van 'gebruik' (bebouwing, ander gebruik van de grond en gebruik van opstallen) in dit opzicht van gelijke orde zijn, zodat wat men voor de ene categorie toestaat ook moet gelden voor de andere. Zie voor een heel andere zienswijze M.F.E.M. Schaepman in *Stedebouw en Volkshuisvesting* 1972, blz. 393 e.v. Geheel in de lijn van Pijnenburg's afwijzende standpunt Langman, *Ned. Gem.* 1972, blz. 581 e.v. die er op wijst dat op basis van de gewraakte provinciale verordeningen wel degelijk bestemmingen buiten het bestemmingsplan om worden gegeven, bijv. als autokerkhof of caravanterrein.

ning te stellen? Maar is dan niet helemaal het hek van de planologische dam? Of is er überhaupt geen hek?

Ik dacht dat dit spervuur van vragen wel voldoende was om mijn twijfels op dit punt te demonstreren. Ik vind de verhouding tussen verordeningen en bestemmingsplannen nog allerm minst bevredigend geregeld, niet alleen uit het oogpunt van rechtsbescherming van de burger, doch ook uit het oogpunt van de coördinatie van het overheidsbeleid. Ik denk hier wederom aan de mogelijke samenloop van vergunningen met verschillende toetsingsgrondslag, doch zonder onderlinge relatie om de eenheid van beleid te waarborgen.

§2. Coördinatie van de wetgeving

Samenvattend kan men op grond van de vorige paragraaf stellen dat de coördinatie van de wetgeving op het stuk van de publiek-rechtelijke gebruiksregeling van het onroerend goed veel te wensen overlaat, zowel wat wetten als wat verordeningen betreft. De vraag is nu, langs welke wegen men hierin verbetering zou kunnen brengen.

Bij nadere beschouwing blijken slechts twee van de door ons bestudeerde wetten zich te onderscheiden door een *goede verhouding tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening* met haar planologische gebruiksregeling. Het betreft hier de Woningwet en de Monumentenwet, die ieder voor zich model kunnen staan voor een betere opbouw van de onderhavige wetgeving. De eerstgenoemde wet kent een vergunningenstelsel dat mede zijn grondslag vindt in het bestemmingsplan. Glashelder is het onderscheid tussen de bebouwingsvoorschriften uit dit plan, die de typisch ruimtelijke aspecten van het bouwen regelen, en de bouwvoorschriften uit de bouwverordening, die de technische aspecten regelen. Houdt men dit onderscheid ook ten aanzien van andere gebruiksvoorschriften in het oog, dan betekent zulks dat de ruimtelijke aspecten van een bepaald gebruik steeds via het bestemmingsplan behoren te worden geregeld en niet nog eens weer bij afzonderlijke wet of verordening. Daarentegen horen de technische aspecten juist wel in aparte wetten en verordeningen thuis, daar zij al naar gelang de aard van het gebruik dat men wil regelen, onderling te veel verschillen om in één wet te worden ondergebracht.

Toegepast op de verschillende complexen van wetgeving levert dit

ongeveer het volgende beeld op. De milieuwetgeving regelt de technische aspecten van het milieubeheer dat in het volgende hoofdstuk aan een nadere beschouwing zal worden onderworpen. De desbetreffende vergunningen behoren niet alleen aan deze *technische* aspecten te worden getoetst, doch tevens aan de *ruimtelijke* aspecten, die in het bestemmingsplan hun regeling vinden. Evenzo de waterstaatswetgeving, de mijnwetgeving enz. die ieder hun eigen vergunningenstelsels kennen, welke echter mede aan het bestemmingsplan behoren te worden gekoppeld. Een dergelijke koppeling maakt een aparte aanlegvergunning krachtens het bestemmingsplan in principe overbodig. De vergunningverlenende instantie is in deze gevallen weliswaar meestal niet het college van B. en W., maar dit kan geen bezwaar zijn, omdat de gemeentelijke belangen via het bestemmingsplan kunnen worden veilig gesteld. Uiteraard is coördinatie van deze belangen met bovengemeentelijke en andere belangen noodzakelijk. Hiervoor kunnen G.S. zowel via de goedkeuring van dit plan als via aanwijzingen omtrent de vaststelling of herziening daarvan zorg dragen. Gaat het om nationale belangen, dan kan de Minister van Ruimtelijke Ordening de aanwijzingsbevoegdheid hanteren. De coördinatie van de vergunningverlening kan wellicht via de beroepsmogelijkheid, die dan ook voor het gemeentebestuur zou moeten open staan, worden verzekerd; zie daarover nader hoofdstuk IX.

Natuurlijk blijven er gevallen over, waarin *samenloop van vergunningen* voor dezelfde werken onvermijdelijk is, met name ten aanzien van bouwwerken. Juist voor zulke gevallen kan de Monumentenwet in haar verhouding tot de W.R.O. model staan. Immers de monumentenvergunning is als zodanig gekoppeld aan de bouw- en aanlegvergunning in die zin dat laatstgenoemde vergunningen niet worden verleend, voor en aler de monumentenvergunning is verkregen. Op deze wijze kan worden voorkomen dat de verschillende vergunningen los van elkaar worden verleend en verkregen met alle voor de aanvrager verwarrende gevolgen van dien. Uiteraard dient er ook voor te worden gewaakt dat de voorwaarden van de verschillende vergunningen met elkaar in overeenstemming zijn, bijv. via een wettelijke verplichting tot onderlinge aanpassing, gesanctioneerd door beroep op een zelfde instantie. Een andere mogelijkheid is dat de wet de verlening van de verschillende vergunningen in één hand brengt; zie bijv. art. 98 lid 1 van de Wet inzake de luchtverontreiniging t.a.v. hinderwet- en luchtverontreinigingsvergunning. (35)

Ook in ander opzicht kan de Monumentenwet ten voorbeeld strekken van andere wetten die soortgelijke zaken regelen. Ik denk hier in het bijzonder aan de Natuurbeschermingswet die de aanwijzing van een beschermd natuurmonument regelt op een wijze die geheel los staat van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Naar analogie van de aanwijzing van een beschermd stads- of dorpsgezicht krachtens de Monumentenwet behoort ook deze aanwijzing primair haar uitwerking te vinden in het bestemmingsplan, zodat op de aanwijzing de bestemming tot natuurgebied volgt met daaraan verbonden planologische gebruiksvoorschriften. Beide vormen van *aanwijzing van een bepaald gebied voor een bepaald doel* behoren voorts plaats te vinden via het eerder aanbevolen nationaal facetplan dat immers mede de grondslag behoort te vormen voor de nadere regeling van het grondgebruik in het bestemmingsplan. In het volgende hoofdstuk zullen wij deze aanwijzingsfiguur – wel te onderscheiden van de aanwijzing tot vaststelling of herziening van een streek- of bestemmingsplan – nog in ruimer verband leren kennen, nl. ten aanzien van nationale parken en landschapsparken. Men denke verder aan de aanwijzing bij nationaal facetplan van een vliegveld, waarvoor eveneens uitwerking in een bestemmingsplan is bepleit, (36) van mijnconcessiegebieden, ontwikkelingskernen, militaire oefenterreinen, recreatiegebieden enz. Ook bij het streekplan zou aanwijzing kunnen geschieden voor meer regionale doeleinden als een stadsgewestpark, terwijl over de functie van dit plan voor de zonering van het landelijk gebied in het algemeen in het vorige hoofdstuk reeds is gesproken.

Ik kom nog even terug op de *functie van het bestemmingsplan* uit een oogpunt van planologische gebruiksregeling. Met De Jongste (37) ben ik van mening dat men deze regeling tot uitgangspunt moet nemen bij het milieubeheer. Dit geldt zowel voor visuele als voor fysische aspecten. Bij de eerste moet men denken aan landschapsbederf door ontsierende bouw- en andere werken. Het bestemmingsplan lijkt bij uitstek geschikt om hier regelend op te tre-

(35) Zie over de verschillende mogelijkheden in algemene zin nog prof. mr. A. Kleijn in *Bouwrecht* 1970, blz. 500 e.v.

(36) Interimrapport van de Commissie ter voorbereiding van de nodige wetsvoorstellen ter bestrijding van de geluidshinder door vliegtuigen, Bijl. M.v.A. II zitting 1971, nr. 10724.

(37) *De Pacht* 1973, blz. 67 en 70 e.v. waarbij hij ook naar de Duitse en Belgische wetgeving verwijst.

den zowel ter wering van dergelijke werken als voor de inpassing ervan in het landschap. De *werende* functie van dit plan is uiteraard duidelijk genoeg, ook in het onderhavige verband, gezien de ruime ervaring met de kastuinbouw in dit opzicht. De bepaling uit art. 10 W.R.O. dat de planologische gebruiksvoorschriften geen eisen mogen inhouden ten aanzien van de structuur van agrarische bedrijven, vormt m.i. op zichzelf geen belemmering voor het weren van bepaalde bedrijfstypen (w.o. ook de bio-industrie) uit bepaalde landschappelijk waardevolle gebieden, aangezien hiermee geen agrarisch structuurbeleid wordt beoogd. (38)

Iets moeilijker valt in te zien, hoe het bestemmingsplan de inpassing van ontsierende werken in het landschap kan bewerkstelligen. Bij deze *aanpassende* functie moet gedacht worden aan beplantingsbepalingen in verband met de bouw- en aanlegvergunning. Juist dergelijke beplantingsvoorschriften zouden sterk kunnen bijdragen tot het opheffen van *visuele* bezwaren tegen bepaalde werken, zoals kassen, bio-industrieën, opslagplaatsen, autokerkhoven e.d. Helaas kan die bijdrage echter thans niet tot haar recht komen, doordat de Kroon enerzijds onderstreept dat bij bestemmingsplan geen verplichtingen kunnen worden opgelegd, zelfs niet ter beplanting van bouw- of andere terreinen, (39) en anderzijds er op wijst dat ook de instandhouding van eenmaal aangelegde beplantingen niet via het bestemmingsplan is te verzekeren, blijkbaar mede gezien de speciale regeling van het kapverbod in de Boswet. (40) In andere uitspra-

(38) De moeilijkheid bij deze intensieve vorm van landbouw is echter dat zij niet alleen op grond van haar uiterlijke verschijningsvorm kan worden geweerd, zoals bij kassen het geval is. Wel is een beperking mogelijk t.a.v. plaats, vorm en afmetingen van agrarische gebouwen in het algemeen. Wering van hinderlijke agrarische bedrijven als zodanig via het bestemmingsplan stuit nu nog af op het feit dat deze niet in het Hinderbesluit zijn omschreven, zodat daarnaar ook niet conform K.B. 4-1-1957, nr. 9 (Ede) in het plan kan worden verwezen. Gebruiksvoorschriften in de zin van een beperking van het aantal stuks vee per ha, waartoe men, vanwege de vele overgangsvormen bij de veredelingslandbouw welhaast zou moeten komen, lenen zich moeilijk voor controle op de naleving. Het gemakkelijkst zijn de zgn. mammoetbedrijven via bebouwingsvoorschriften te weren.

(39) K.B. 14-8-1971, nrs. 90 en 92 (Industrieterrein Moerdijk), *Bouwrecht* 1971, blz. 764; 9-9-1971, nr. 26 (Leimuider), *Bouwrecht* 1972, blz. 180 en 20-8-1971, nr. 15 (Pannerden).

(40) Vgl. K.B. 11-12-1969, nr. 29 (Enschede), *Bouwrecht* 1970, blz. 83, waarbij het overigens niet direct om een *afschermende* beplanting ging.

ken wordt aan beplantingsbepalingen in het bestemmingsplan zelfs zonder meer 'als daarin niet thuis horende' de deur gewezen (41) of wordt de indruk gewekt dat in de bouwverordening of een andere verordening zulke bepalingen wel kunnen worden opgenomen. (42) Nu dacht ik dat het direct opleggen van een beplantingsplicht bij bestemmingsplan helemaal niet nodig is. Voldoende zou zijn dat een afschermende beplanting als vergunningsvoorwaarde voor ont-sierende bouw- of andere werken kon worden omschreven in de ge-bruiksvoorschriften van dit plan. (43) Evenzo lijkt mij de verwij-zing naar de Boswet weinig ter zake, nu deze het bestemmingsplan toch niet opzij behoort te zetten. Veeleer zou de wetgever de land-schapsbeschermende functie van dit plan zodanig moeten verster-ken, dat het kapverbod uit de Boswet met de daarop gebaseerde verordeningen kan verdwijnen.

Minder duidelijk is de functie die het bestemmingsplan kan hebben voor de *fysische* aspecten van het milieubeheer (tegengaan van ver-ontreiniging van lucht, water en bodem en van lawaaihinder of ge-vaar). Wel heeft de Kroon, zoals wij in de vorige paragraaf zagen, de mogelijkheid van planologische zonering van milieubelastende bedrijven aanvaard, maar het is de vraag, hoever deze mogelijkheid praktisch reikt. Concentratie van dergelijke bedrijven in een be-

In het evengenoemde K.B. Leimuiden werd zonder verwijzing naar de Boswet gesteld, dat het niet wel mogelijk is door middel van voorschriften de aanleg en *instandhouding* van een afschermende beplanting te ver-zekeren.

(41) K.B. 28-5-1970, nr. 15 (Born), *Bouwrecht* 1970, blz. 708; 15-7-1971, nr. 65 (Bunnik), *Bouwrecht* 1971, blz. 759 en 20-8-1971, nr. 15 (Pan-nerden).

(42) K.B. 20-5-1969, nr. 22 en 5-2-1971 (zonder nadere aanduiding), ver-meld door H.H. Bod in *T.v.O.* 1971, blz. 386 e.v. en 446 e.v., alsmede K.B. 23-8-1971, nr. 88 (Idaarderadeel), tevens vermeld door J.F. Jansen in *Bouwrecht* 1971, blz. 760. Beide schrijvers wijzen de gedachte van een beplantingseis als welstandseis terecht van de hand, daar het hier niet om een regeling van het bouwen als zodanig, doch van het bebouwen (of aanleggen) gaat. Bod voegt er nog aan toe, dat opname in een aparte verordening ook geen uitkomst biedt, nu de bouw- of aanlegvergunning daaraan niet kan worden getoetst.

(43) In zijn eerste artikel in *T.v.O.* 1971 ging Bod op blz. 388 ook in deze richting, maar in zijn tweede artikel in *T.v.O.* 1971, blz. 446 e.v. komt hij aan het slot daarop toch weer terug door een soort tweede tover-formule voor te stellen, waarin de beplantingsplicht is vervat, o.m. onder het voorbehoud van het niet zonder dringende reden beperken van het meest doelmatig gebruik.

paald gebied zal de kwaal alleen maar verergeren, tenzij de zuivering van afvalstoffen op die wijze beter kan worden aangepakt. (44) Wering uit andere gebieden is uiteraard mogelijk, doch ook hierbij bedenke men dat dit een tamelijk grof middel is, terwijl vaak een genuanceerde benadering via milieu-technische eisen meer op haar plaats is. Deze eisen zijn afhankelijk van de technische ontwikkeling die ook op dit gebied snel voortschrijdt. Een dergelijke ontwikkeling maakt het mogelijk de eisen geleidelijk aan te verscherpen en dat kan wèl via milieuwetvergunningen waarbij de voorwaarden telkens kunnen worden herzien, doch niet via bouw- en aanlegvergunningen die immers een eenmalig karakter hebben.

Niettemin kan de milieubeheersfunctie van het bestemmingsplan erg belangrijk zijn, niet alleen in verband met bescherming van bepaalde gebieden of landschapselementen, maar ook in meer algemene zin, waarbij men slechts hoeft te denken aan de kwestie van integratie of separatie van woon- en werksfeer. Zodra het bestemmingsplan volgens mijn voorstel mede tot grondslag van beheersvergunningen wordt, zal ook het belang ervan uit dit oogpunt toenemen. Sterker nog: het zal *uitgangspunt* worden niet alleen voor het milieubeheer, doch voor alle vormen van overheidsbeheer, waarover wij nu gaan spreken. Voorwaarde is dan echter wel dat het bestemmingsplan voortdurend wordt aangepast aan de technische mogelijkheden, zodat bijv. niet langer wering van bedrijven plaats vindt, waar zuivering op rationele wijze mogelijk is en de veiligheid niet in geding is.

(44) In de brochure Bio-industrie van de Stichting Natuur en Milieu wordt een dergelijke concentratie bepleit. Men dient echter wel te bedenken dat aan gemengde agrarische bedrijven daarmee een bijkomende bestaansbron wordt ontnomen, terwijl voorts geen rekening wordt gehouden met de verdere ontwikkeling van de mogelijkheden van zuivering per bedrijf. De juridische moeilijkheid in dit opzicht heb ik in noot 38 op blz. 86 al vermeld.

§1. *Vormen van beheer door de overheid*

Het overheidsbeheer van onroerend goed is een *ingewikkelde zaak*, al was het alleen reeds, omdat het op zovele soorten onroerend goed en op zovele aspecten daarvan betrekking heeft. Wat de soorten betreft denke men aan grond, gebouwen, wegen, wateren, leidingen en andere werken, beplantingen enz. en wat de aspecten betreft aan agrarisch beheer, waterstaatsbeheer, natuur- en landschapsbeheer, overig milieubeheer e.d. Het spreekt vanzelf dat wij al deze beheersvormen onmogelijk kunnen bespreken, laat staan uitputtend. Evenals in het vorige hoofdstuk zullen wij dus een selectie moeten maken van onderwerpen die uit een oogpunt van wetgevingscoördinatie erg belangrijk zijn.

Tevoren nog een korte beschouwing over de *verhouding tussen gebruik en beheer*, omdat deze verhouding samenhangt met het onderscheid tussen bestemming en beheer. De bestemming is immers de bepaling van het doel van het gebruik en het beheer is een aspect van het gebruik, namelijk de zorg voor het goed, die in ieder geval mede in handen is van de gebruiker. Ik zeg: mede, omdat ook de eigenaar-niet-gebruiker een bepaalde zorg heeft in de vorm van toezicht op het gebruik door de ander. Bovendien kan de overheid, ook zonder zelf eigenaar of gebruiker te zijn, beheer voeren over onroerend goed, bijv. waterstaatsbeheer of landschapsbeheer. In dat geval moet zij trachten dit publiekrechtelijke beheer te realiseren in samenhang met het privaatrechtelijke of liever dit laatste zodanig te beïnvloeden dat aan de doeleinden van het eerste wordt voldaan. Dit kan met allerlei middelen: negatieve (verboden) en positieve (geboden). Vooral de positieve zullen in dit hoofdstuk de aandacht moeten hebben, omdat de negatieve in het vorige hoofdstuk al aan de orde zijn geweest. Bovendien veronderstelt beheer een positieve aanpak en in zekere zin kan men zelfs zeggen dat het zich op soortgelijke wijze tot de bestemming verhoudt als de inrichting die immers ook een positieve ingreep impliceert. Ik kom op deze parallel in verband met de planning nog wel terug.

Wat de *selectie van te behandelen onderwerpen* betreft, zal ik eerst iets zeggen over de wettelijke regeling van het overheidsbeheer der verschillende soorten onroerend goed en vervolgens ingaan op en-

kele belangrijke aspecten daarvan, te weten het beheer van natuur en landschap en dat van bodem, water en lucht, kortom het milieu-beheer in ruimere zin. Daarbij zal ook de algemene structuur van deze beheerswetgeving aan de orde komen.

Ik begin met het beheer van *grond en gebouwen* door de overheid als eigenaar. Op rijksniveau heet dit gedeeltelijk het domeinbeheer, maar elders in de rijksdienst en op de lagere publiekrechtelijke niveaus heeft men zulk eigendomsbeheer even goed. Wettelijke regelingen zijn er te dien aanzien nauwelijks, al hebben provinciale en gemeentelijke grondbedrijven die zich, behalve met de verwerving en de uitgifte, ook met het beheer van grond en gebouwen bezig houden, wel een grondslag in de wet (resp. artt. 133 e.v. Provinciewet en 252 e.v. Gemeentewet). Met het rijksgrondbedrijf, de Stichting Beheer Landbouwgronden (S.B.L.), is zelfs dat laatste niet het geval, afgezien van de Wet op Stichtingen. Laatstelijk heeft deze stichting samen met de Dienst der Domeinen er nog de functie bijgekregen van een soort staatsgrondbank die gronden kan aankopen en vervolgens weer in erfpacht uitgeven op voorwaarden die principieel verschillen van die welke elders (m.n. in de IJsselmeerpolders) door diezelfde Dienst worden gehanteerd. (1) Eerder is door mij in dit preadvies (blz. 44) al gewezen op de rol die S.B.L. in samenspel met de plaatselijke commissie speelt bij de ruilverkaveling door landbouwgronden op te kopen her en der verspreid over het blok en deze dan via de publiekrechtelijke toedelingsbevoegdheid die daartoe strikt genomen niet is gegeven, elders toe te delen en te bestemmen mede voor niet-agrarische doeleinden. Verder valt nog te wijzen op de activiteiten van het Borgstellingsfonds en van de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw. Al deze activiteiten tezamen en in één verband beschouwd hebben J.M. Polak er toe gebracht zich af te vragen of er niet een algemene landbouwstructuurwet met beroepsprocedure moet komen. (2)

(1) Zie over de grondbank, mede naar aanleiding van de rapporten van de Werkgroep Grondfinanciering van het Landbouwschap en van de Commissie van Overleg inzake het grondbeleid (Commissie Wellen), mijn beschouwingen in *De Pacht* 1971, blz. 180 e.v. en 1972, blz. 143 e.v. en voorts het verslag van mr. D.L. Rodrigues Lopes over de Benelux-Studiedag van 19 mei 1972 in *De Pacht* 1972, blz. 367 e.v. Over de thans genomen grondbankproef zie men de Nota inzake het landbouwstructuurbeleid van de Regering (1972) en *De Pacht* 1972, blz. 207 e.v.

(2) Prof. mr. J.M. Polak, Landbouwstructuur en beroepsmogelijkheden, *N.J.B.* 1971, blz. 426.

Het beheer van de *wegen*, althans van de openbare wegen, is wel in de wet geregeld, zij het verspreid over verschillende regelingen. Allereerst is daar de Wegenwet die het onderhoud regelt met uitzondering van de financiering daarvan en verder beheerders en onderhoudsplichtigen aanwijst, zowel rechtstreeks (artt. 15 e.v.) als via de wegenlegger (artt. 27 e.v.). Overigens blijkt uit art. 57 dat deze regeling niet uitputtend is, zodat er ruimte blijft voor verordeningen, zoals wegenreglementen van lagere openbare lichamen. Het Rijks-wegenreglement steunt op de Wet bepalingen betreffende rijkswaterstaatswerken van 28 februari 1891, Stb. 69, zoals gewijzigd bij de Wet van 1 juni 1951, Stb. 198. De financiering rust voor wat lagere lichamen betreft in belangrijke mate op de Wet Uitkeringen Wegen en voor rijkswegen op de Wet op het Rijkswegenfonds. Uitputtend zijn echter ook deze regelingen niet.

Veel gebrekiger en onvollediger is de wettelijke regeling van het beheer van de *wateren*. Hier ontbreekt zelfs een algemene wet op de openbare wateren, vergelijkbaar met de Wegenwet. De Rivierenwet van 1908 heeft alleen betrekking op de voorname rivieren en stromen des Rijks. Het kwantitatieve beheer van het oppervlaktewater is verder, voorzover al geregeld, zo zeer verspreid over de vele waterstaatswetten en -verordeningen, dat er in algemene zin moeilijk een beeld van te geven is. (3) Het kwalitatieve beheer van het oppervlaktewater is geheel afgescheiden daarvan geregeld in de recente Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, die de regeling van de zuivering van oppervlaktewater goeddeels opdraagt aan provinciale staten. Sinds haar inwerkingtreding op 1 december 1970 heeft dit reeds geleid tot een zeer ongelijke bestuurlijke organisatie in de verschillende provincies, waarbij vooral in het noorden en oosten een scheiding tussen kwantiteits- en kwaliteitsbeheer is teweeggebracht. (4) Op stapel staan afzonderlijke wetten voor het kwantita-

(3) Zie over het beheer in het waterstaatsrecht naar de toenmalige situatie de dissertatie van B. de Goede, Leiden 1951.

(4) Over de stand van zaken t.a.v. de bestuurlijke organisatie van de waterzuivering in kritische zin het preadvies van mr. N.M. Zijp over Milieurecht en landbouw in *De Pacht* 1972, blz. 344 e.v. en voorts de Nota van de Unie van Waterschappen d.d. februari 1971 over dit onderwerp, Waterschapsbelangen 1971, blz. 32 e.v. In zijn jaarrede, gepubliceerd in Waterschapsbelangen 1972, blz. 403 e.v., wijst de voorzitter van de Unie mr. Th.A.J. Vosters er op blz. 406 nog op, dat in 7 provincies de zuiveringstaak in beginsel aan de waterschappen is toegekend en in 3 andere aan de provincie zelf, hetgeen men zeer betreurt; zie ook

→

tieve en het kwalitatieve grondwaterbeheer, namelijk resp. een algemene Grondwaterwet en een Wet Bodemverontreiniging, terwijl voor de drinkwatervoorziening dan bovendien nog de Waterleidingwet geldt, waaraan men thans een hoofdstuk over basisplannen voor de watervoorziening wil toevoegen. (5) Het gevaar is levensgroot dat al deze waterbeheerswetten straks iedere eenheid en samenhang zullen missen.

Voor het beheer van onder- en bovengrondse *leidingen* bestaat nagenoeg geen wettelijke regeling, niettegenstaande het feit dat het communicatie- en energieverkeer maatschappelijk gezien niet minder belangrijk is dan het (spoor)weg- en scheepvaartverkeer. Een interdepartementale commissie Wetgeving Pijpleidingen studeert al jaren op dit probleem. In de nutswet inzake de buisleidingenstraat Pernis-Klundert is een regeling ad hoc opgenomen, neerkomende op een aan de Minister van Verkeer en Waterstaat verleende machtiging tot instelling van een beheerslichaam voor de straat als zodanig. Het beheer van leidingen door openbare nutsbedrijven e.d. vindt alleen een beperkte grondslag in wetten als de Belemmeringenwet Privaatrecht en de Telegraaf- en Telefoonwet, namelijk wat betreft de (aanleg en) instandhouding van deze werken, maar de eigenlijke zorg voor de leidingen blijft daarbij ongeregeld (onderhoudsplicht, beheersadministratie, aansprakelijkheid e.d.). Een aparte regeling voor de registratie van de leidingbeheerders is in voorbereiding. (6)

Andere werken dan de vorengenoemde vinden, voorzover zij als waterstaatswerken zijn aan te merken, uiteraard hun beheersregeling in de waterstaatswetten en -verordeningen met als meest centrale wet de Waterstaatswet 1900, die veel aandacht schenkt aan het beheer, incl. toezicht en oppertoezicht, van de waterstaatswerken. Verder zijn er nog tal van bijzondere wetten waarvan ik hier slechts de Rivierenwet, de Verenwet, de Spoorwegwet, de Locaalspoor- en Tramwegwet en de Luchtvaartwet hoeft te noemen. Voor de coördi-

→ mr. A.P. van den Berge in Waterschapsbelangen van 18 oktober 1972.

(5) Zie de Urgentienota Milieuhygiëne Bijl. Hand. II 1971-1972, nr. 11906 en de Rijksbegroting 1973, zitting 1972, nr. 12000, par. 4.1.

(6) Zie daarover reeds blz. 27 en 59 van dit preadvies. Blijkens een geodetisch-ingenieursscriptie van P.A.M. Vos over De grootschalige basiskaart, Delft 1972, ligt in Nederland een leidingennet, voor een belangrijk deel ondergronds, van zeker een half miljoen kilometers (meer dan 12 maal de omtrek van de aarde), waar jaarlijks nog duizenden kilometers bij komen.

natieproblematiek zijn deze wetten echter niet alle even interessant. Sommige ervan zijn in het voorgaande al ter sprake gekomen.

Wat de *beplantingen* betreft, daarover heb ik in het vorige hoofdstuk al gesproken in verband met desbetreffende voorschriften in het bestemmingsplan. Er bestaat geen wettelijke regeling voor het beheer van beplantingen die in het kader van een bestemmingsplan of ruilverkavelingsplan zijn aangelegd. In dit opzicht is er een groot verschil met de waterstaatswerken die nog een aparte regeling omtrent de toewijzing van het beheer in de Ruilverkavelingswet vinden. Voor een toekomstige Landinrichtingswet zal dit nog een groot probleem worden, omdat die a.h.w. een beheersregeling ook voor beplantingen elders in de wet veronderstelt, die er niet is. Dit brengt mij op de wettelijke regeling van het natuur- en landschapsbeheer in het algemeen.

Het beheer van *natuur en landschap* is te rekenen tot het totale milieubeheer, waarvan het tot nu toe het meest positieve, n.l. op bescherming gerichte deel vormt. Het tweede deel is nog meer op bestrijding van verontreiniging of andere vormen van hinder gericht en komt aanstonds ter sprake. (7) Beide delen verkeren duidelijk pas in het eerste stadium van opbouw, zowel wat de inhoud als wat de structuur van de wetgeving betreft. Voor het natuur- en landschapsbeheer hebben wij eigenlijk nog maar één wet die enigszins de naam van beheerswet verdient, n.l. de Natuurbeschermingswet. Deze vormt een eerste aanzet tot regeling van een beheersplan met daarop gebaseerde bevoegdheden, maar het is er nog nauwelijks uitgekomen. Immers dit plan wordt niet in een openbare procedure vastgesteld, doch moet met iedere eigenaar en gebruiker afzonderlijk worden overeengekomen. Anderzijds past de strafrechtelijke sanctie van art. 26 lid 2 op de niet-nakoming weer allerm minst bij dit overeenkomst-karakter. Verder is de werking van deze wet beperkt tot aanwijzing van beschermde natuurmonumenten, zodat landschapsreservaten, nationale parken en landschapsparken er niet onder vallen. Landschapsreservaten en -parken niet, omdat die in hoofdzaak uit cultuurlandschappen bestaan en nationale parken niet vanwege hun omvang en vanwege het feit dat zij als regel plegen te worden aangekocht. Ook overigens moet de beperkte opzet van de wet (8) en de

(7) Vgl. voor een soortgelijk onderscheid prof. mr. J. Wessel, Preadvies Milieuwetgeving en Landbouw, *De Pacht* 1972, blz. 270 e.v.

(8) Zie ook nog de onbegrijpelijke beperking van de mogelijkheid tot aanwijzing als beschermd natuurmonument in art. 7 tot: een natuurmonu-

zwaarte van haar procedure (9) wel tot de conclusie leiden dat het hier nog maar om een eerste vingeroefening van de wetgever ging op een gebied waar hij zich kennelijk slechts weinig thuis voelde.

Voor het overige blijft, afgezien van de landinrichting, de positieve aanpak van de natuur- en landschapszorg hoofdzakelijk beperkt tot eigendomsbeheer en aankoop door overheid en natuurbeschermingsorganisaties alsmede toepassing van de Natuurschoonwet met haar fiscale faciliteiten voor landgoederen. De herplantplicht uit de Boswet lijkt ook enigszins tot de positieve middelen gerekend te kunnen worden, maar dient toch meer voor de instandhouding van het totale bosareaal dan voor de bewaring van het natuur- en landschapsschoon. Voor dit laatste doel dient wel het kapverbod dat echter een uitsluitend negatieve strekking heeft en daarom strikt genomen naast de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan, mits die voldoende ruim worden opgevat, overbodig is. Ditzelfde geldt voor heel wat voorschriften uit allerlei verordeningen die op dit gebied bestaan. Voorhands worstelen wij nog met teveel negatieve en te weinig positieve beheersmiddelen.

Op het gebied van het beheer van *bodem, water en lucht* is het al niet veel anders. Dit gebied kenmerkt zich vooral door het feit dat het ene na het andere vergunningenstelsel het al dan niet verontreinigde luchtruim wordt ingeslingerd, zonder dat er bij de toepassing ook maar enig beheersplan aan ten grondslag hoeft te liggen. Het enige wat de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren en de Wet inzake Luchtverontreiniging vragen is een indicatief meerjarenprogramma, terwijl laatstgenoemde wet daar nog aan toevoegt dat bij de vergunningverlening rekening moet worden gehouden met de toekomstige ontwikkeling van de luchtverontreiniging in een bepaald gebied (art. 26). Doch een plan of zelfs maar openbaar vastgestelde normen waaraan deze vergunningen moeten worden ge-

→ ment, *waarvan de bescherming niet reeds op andere wijze door of krachtens de wet is verzekerd.*

(9) Aanwijzing door de Minister van C.R.M., in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (art. 7), nadat een voorlopige aanwijzing is vooraf gegaan (art. 8) met kennisgeving aan rechthebbenden, openbare lichamen, Natuurbeschermingsraad en Rijksplanologische Commissie, tervisielegging met mogelijkheid van bezwaren, beschouwingen van G.S. hierover, advies van Natuurbeschermingsraad en R.P.C., beslissing van de Minister (art. 9) en opnieuw kennisgeving en tervisielegging (art.10).

toetst, wordt door geen van beide wetten geëist. (10) Men begrijpe goed: ik maak hier op zichzelf geen bezwaar tegen, want het kan onder de huidige omstandigheden, gezien de haast waarmee deze wetten tot stand moesten komen, gewoon niet anders. Maar men zal zich toch wel zo gauw mogelijk op een herstructurering van deze wetgeving moeten bezinnen, omdat de stemmen die ervoor pleiten dan maar de vergunningenprocedure aanmerkelijk te verzwaren met beroepsmogelijkheden voor iedereen, steeds sterker worden. (11) Ook wordt veel aandrang uitgeoefend in de richting van meer coördinatie in de milieuwetgeving, bijv. in de vorm van een algemene overkoepelende wet. (12) Op die coördinatieproblematiek ga ik nu verder in.

§2. Coördinatie van de wetgeving

Laat ik vooropstellen dat ik – anders dan ten aanzien van de inrichtingsproblematiek – nog *niet direct* geloof in de mogelijkheid van *één wet voor de gehele beheersproblematiek*. Daarvoor is die problematiek alleen al met betrekking tot het milieu te zeer verschillend, naar gelang het gaat om de bescherming van natuur en landschap danwel om de bestrijding van verontreiniging van bodem, water en lucht of om nog weer andere zaken als lawaaibestrijding, verwijdering van afvalstoffen, beveiliging tegen kernenergie

(10) Wel wijst mr. J. Witsen er in zijn voortreffelijke preadvies voor het Thijmgenootschap over Bouwstenen voor Milieurecht, uitg. Kluwer 1970, blz. 40 e.v. terecht op, dat het bedoelde art. 26 W.L.V. wijst in de richting van een beheersplan voor de hinderruimte op het gebied van de luchtverontreiniging. Ook de vaststelling van grenswaarden ingevolge die wet met als mogelijk gevolg aanwijzing van een saneringsgebied waarvoor een programma van maatregelen (saneringsplan) kan worden vastgesteld, waarmee de betrokken overheidsorganen rekening moeten houden, wijst in die richting.

(11) Aldus met name mr. H.O. Thunissen in *Bouwrecht* 1972, blz. 401.

(12) Adres V.N.G. okt. 1971, *Ned. Gem.* 1971, blz. 513; Congres Amsterdamse Jonge Balie, *Ars Aequi* 1972, blz. 98; J.G. Steenbeek, *Bouwrecht* 1972, blz. 379 e.v.; H.O. Thunissen, *Bouwrecht* 1972, blz. 400 e.v. en 713 en J. Wessel, *De Pacht* 1972, blz. 273 e.v. Ondanks al deze voorstanders van zo'n algemene overkoepelende wet zie ik deze met J.M. Polak, *N.J.B.* 1972, blz. 1073 e.v. nog niet zo zitten en voel ik meer voor bundeling tot enkele grote wetten als door mij in het vervolg aangegeven. Vgl. ook de discussie in *De Pacht* 1973, blz. 71 e.v.

en tegen bestrijdingsmiddelen en andere gevaarlijke stoffen. (13) Een deel van deze materie heeft trouwens niet eens betrekking op onroerend goed en, voorzover dit wel het geval is, kan toch de samenhang met het verontreinigend effect van roerende zaken zo groot zijn, dat regeling in één wet voor dat bepaalde aspect vooralsnog de voorkeur verdient. Als voorbeeld noem ik de Wet inzake de Luchtverontreiniging die zowel op onroerende zaken (inrichtingen) als op roerende (toestellen e.d.) betrekking heeft.

Aanvankelijk was het ook de bedoeling de bodemverontreiniging tezamen met de verwijdering van afvalstoffen in één wet te regelen, maar als gevolg van de desbetreffende kritiek op het voorontwerp van Wet inzake de Bodemverontreiniging is nu besloten tot splitsing. (14) Als gevolg daarvan is thans de weg vrij om het bodembeheer in nauwe aansluiting aan het waterbeheer te regelen, (15) zulks te meer nu dit met het kwantitatieve bodembeheer op basis van de Ontgrondingenwet al reeds het geval is. (16) Hoewel ook het beheer van natuur en landschap en dat van wegen, leidingen enz. wettelijk niet geheel los gemaakt kan worden van het water- en bodembeheer, meen ik toch dat het juist is deze onderdelen eerst afzonderlijk in de wetgeving te ontwikkelen. Hoogstens is op lange duur denkbaar een regeling van het gehele beheer van onroerend goed in een *codificatie* van de administratieve wetgeving, als door mij bepleit in hoofdstuk X. Maar dan wordt ook gelijktijdig aan de samenhang met de registratie, de bestemming en de inrichting voldaan, hetgeen even zeer wenselijk is.

(13) Voor de kernenergie, de bestrijdingsmiddelen en andere gevaarlijke stoffen bestaan er al bijzondere wetten, voor de geluidshinder en de verwijdering van afvalstoffen zijn ze in voorbereiding. Met de wetgeving betreffende onroerend goed staan deze wetten slechts in verwijderd verband. Het hele milieurecht is trouwens een term voor een vrij losse verzameling, waartoe men met enige moeite ook het gezondheidsrecht, het veiligheidsrecht en het ruimtelijke ordeningsrecht zou kunnen rekenen. (14) Bij de Urgentienota Milieuhygiëne, zitting 1971-1972, nr. 11906. Blijkens uitlatingen van de Minister bij de behandeling van de begroting voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne 1973 is een volledige splitsing echter toch niet mogelijk, zodat in de wet op de (voorlopig nog alleen chemische) afval voorzover nodig ook de bodemverontreiniging zal worden betrokken.

(15) Aldus ook Zijp in zijn preadvies in *De Pacht* 1972, blz. 352.

(16) De vergunningverlening rust blijkens art. 8 van die wet uitsluitend in handen van de waterstaatsorganen: Minister van Verkeer en Waterstaat, G.S. en besturen van waterschappen.

Voorshands echter lijkt het reëler aan te sturen op een zodanige op- en uitbouw van het onderhavige recht dat enerzijds belangrijke leemten worden aangevuld en anderzijds eenheden worden gevormd daar waar de samenhang het wel onmiddellijk vereist. Tot die leemten reken ik in ieder geval het ontbreken van een *wet op het leidingbeheer*, die naast een regeling van de aanleg in de door mij bepleite algemene wet op de uitvoering van werken noodzakelijk lijkt. Denkbaar is ook regeling van inrichting en beheer in één Leidingswet, voor het geval de huidige ontwikkeling van afzonderlijke inrichtingswetten zich mocht voortzetten.

Verdere uitbouw is mogelijk en wenselijk van de Natuurbeschermingswet tot een complete *wet op het natuur- en landschapsbeheer*. Een dergelijke wet zou naast het beheer van natuurmonumenten ook dat van nationale parken (natuurparken), landschapsparken (17) en landschapsreservaten moeten regelen. De aanwijzing van dergelijke gebieden dient m.i. plaats te vinden op basis van de Wet Ruimtelijke Ordening (nationaal facetplan of streekplan met uitwerking in het bestemmingsplan). De nationale parken en landschapsreservaten vormen in deze gedachtengang aaneengesloten natuur- en landschapsgebieden die in principe worden aangekocht of onteigend door de overheid of natuurbeschermingsorganisaties. Het beheer dient plaats te vinden op basis van een wettelijk geregeld en openbaar vastgesteld beheersplan. Hiervan moeten duidelijk worden onderscheiden de landschapsparken en natuurmonumenten die zich juist kenmerken door het feit dat in principe eigendom en gebruik blijven waar zij zijn. Het gaat hier dus om gebieden waar een meervoudig grondgebruik tot stand gebracht moet worden in een synthese tussen agrarisch gebruik en natuur- of landschapsbeheer.

Hier wil ik iets nader op in gaan, omdat dit wel een buitengewoon belangrijk *probleem* is, dat tot een oplossing moet worden gebracht, wil er van het Nederlandse landschap nog iets behouden blijven voor het nageslacht. Immers 85% van het landelijk gebied is in ge-

(17) Zie over deze parken o.m. de Recreatie-brochure no. 13 van de A.N.W.B. waarin o.m. bijdragen en verslag van de discussie op de Recreatie-studiedag 1971, de Nota inzake een systeem van nationale parken en nationale landschapsparken in Nederland, van Staatssecretaris Vonhoff, aangeboden aan de Tweede Kamer in 1972, het Verslag van een studiereis waaraan ook door mijzelf is deelgenomen, over National Parks in England and Wales, uitg. Landbouwschap 1973 en de scriptie van de geodetisch ingenieur P. van der Molen over Parkgebieden en hun bestuur, Delft 1973.

bruik bij de boer die vanouds ook de onbezoldigde beheerder was van ons landschap. Dit kon, zolang dit landschap geen belemmering was voor het agrarisch bedrijf en zelfs te dien aanzien een ondersteunende functie had (hakhout, omheining). Deze functie is thans goeddeels vervallen, terwijl de vele houtwallen en begroeiingen vaak een belemmering zijn voor de agrarische schaalvergroting. Ook het gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen kan een bedreiging vormen, evenals de uitvoering van cultuurtechnische werken. Men kan van de boer niet vragen dat hij zonder tegenprestatie deze maatregelen achterwege laat en dan bovendien nog gratis het landschap onderhoudt.

Anderzijds is het volstrekt ondenkbaar dat alle landschappelijk waardevolle gebieden worden onteigend en van overheidswege beheerd, ten eerste vanwege de kosten en ten tweede omdat het slechts een verschuiving is van het probleem. Want ook de overheid komt er niet onder uit, *dat landschapsbeheer met agrarisch gebruik moet worden geïntegreerd*, althans bij de cultuurlandschappen die hun schoonheid juist mede aan dat gebruik ontleen. En dit betekent dat de overheid als eigenaar voor precies hetzelfde economische probleem komt te staan als de individuele boer: hoe een toch zo rendabel mogelijk agrarisch gebruik te verenigen met een goed landschapsbeheer, zodat het geheel te financieren is zowel van nationaal- als van privaat-economisch standpunt uit beschouwd? Het geven van de status van ambtenaar aan de boer-landschapsbeheerder maakt de oplossing daarvan niet eenvoudiger. Eerder het tegendeel, omdat deze als ambtenaar zeker niet goedkoper zal werken.

De oplossing zal moeten worden gevonden in een zodanig samenstel van *beheersbevoegdheden* voor de overheid dat deze een goed landschapsbeheer kan bewerkstelligen, ook zonder dat in de eigenendom en het gebruik van de grond verandering wordt gebracht. Naast vergunningen die behalve aan het bestemmingsplan ook aan een openbaar vastgesteld beheersplan behoren te worden getoetst, zijn nodig beheersovereenkomsten van allerlei aard, die als zodanig ook een wettelijke regeling moeten hebben. Het betreft hier een nieuw type overeenkomst, gesloten tussen de overheid enerzijds en de boer anderzijds, waarbij laatstgenoemde op zich neemt om tegen vergoeding door eerstgenoemde het landschap in stand te houden en te onderhouden. In plaats van de overheid kan ook een particuliere natuurbeschermingsorganisatie als partij optreden.

Er zijn *verschillende soorten beheersovereenkomst* denkbaar, al

naar gelang het gaat om een overeenkomst met een eigenaar-gebruiker, een erfpachter, een pachter of een boer die noch het een noch het ander is. Bij het laatste kan men denken aan een vorm van ingebruikgeving door de overheid als eigenaar, welke niet zonder meer als verpachting valt aan te merken, omdat niet primair een tegenprestatie voor het gebruik wordt overeengekomen, doch een tegenprestatie voor het beheer (overeenkomst met negatieve pacht). Ook al zou men in een dergelijke overeenkomst toch de elementen van een pachtovereenkomst aanwezig zien (tegenprestatie voor het beheer is immers in dit geval het gebruik van het land plus een vergoeding), dan nog staat zozeer het beheerselement voorop, dat men ook kan spreken van een overeenkomst sui generis, waarop niet zonder meer de pachtbepalingen van toepassing zijn vanwege de enorme beperkingen in het agrarisch gebruik dat hierbij min of meer aan het landschapsbeheer ondergeschikt wordt gemaakt. (18) Hoe dat zij, in ieder geval dient zo'n overeenkomst wél soortgelijke waarborgen aan de boer-beheerder te bieden als de pachtovereenkomst, wat betreft bedrijfscontinuïteit en redelijke vergoeding.

Ook voor de andere soorten beheersovereenkomst geldt dat aan een *wettelijke regeling* niet valt te ontkomen. Bij erfpacht en pacht moet men nog weer twee mogelijkheden onderscheiden:

- a. de beheersovereenkomst wordt door de overheid-niet-eigenaar gesloten met de erfpachter of pachter enerzijds en met de eigenaar anderzijds, en
- b. het beheerselement wordt door de overheid-eigenaar ingebouwd in de erfpacht- of pachtvoorwaarden bij uitgifte of tussentijdse herziening.

In beide gevallen is een afbakening nodig in verband met de werkingssfeer van de Pachtwet, die slechts door de wetgever kan worden bewerkstelligd, nu ook de agrarische erfpacht met een duur van 25 jaar of korter onder deze wet valt. Ook bij een beheersovereenkomst met de eigenaar-gebruiker zijn er twee vergelijkbare mogelijkheden, n.l. een afzonderlijke overeenkomst met deze of één die is ingebouwd in de verkoopvoorwaarden bij uitgifte aan deze. Een variant op de laatste vorm is die welke op het ogenblik in de ruilverkaveling 'Agelo-Reutum' wordt toegepast, waarbij Staatsbosbeheer in beginsel bereid is af te zien van definitieve toewijzing van

(18) Zie over gemengde contracten op pachtgebied in het algemeen mijn commentaar *Pachtrecht*, blz. 105 e.v. en over de toepassing van de sui generis-theorie in het bijzonder blz. 115 e.v.

houtwallen ex art. 13 Ruilverkavelingswet aan zichzelf ten behoeve van belanghebbende eigenaren die een beheersovereenkomst met deze Dienst willen aangaan. Staatsbosbeheer heeft hier de bevoegdheid om zelf eigenaar te worden achter de hand en bedingt die ook weer bij voorgenomen vervreemding, verpachting, opzegging e.d. waardoor het tegenover de toekomstige eigenaar, zakelijk gerechtigde of persoonlijk gerechtigde in een even sterke positie komt te verkeren.

Punten die in een wettelijke regeling als door mij voorgesteld zeker moeten voorkomen zijn de volgende:

- de zakelijke werking van beheersovereenkomsten met zakelijke gerechtigden, gesteld tegenover het hoogstpersoonlijk karakter daarvan; (19)
- de inpassing van beheersovereenkomsten of -voorwaarden in de wettelijke regeling van de pacht; (20)
- de beheersplicht met daarop gestelde sancties; (21)
- de beheersvergoeding in haar verschillende vormen; (22)
- de duur, de verlenging en de beëindiging van de overeenkomst; (23)
- de mogelijkheid van oplegging ervan, al dan niet met onteigening als stok achter de deur; (24)

(19) Ook in Engeland wordt het gemis aan zakelijke werking van de management agreement als een leemte in de National Parks and Access to the Countryside Act gezien. Andere in die wet geregelde overeenkomsten, zoals de access agreement en de public path agreement hebben zodanige werking wel. In de beheersovereenkomst voor Agelo-Reutum is de beheerder bij voorgenomen vervreemding (alsmede verpachting e.d.) verplicht tot verkoop en levering aan de Staat, tenzij de verkrijger bereid is een beheersovereenkomst met de Staat aan te gaan en deze bereid is hem als beheerder te aanvaarden. Uit dat laatste blijkt het hoogstpersoonlijk karakter van de overeenkomst.

(20) Enerzijds door aanpassing van de *Pachtwet*, anderzijds door bepalen in de Wet op het natuur- en landschapsbeheer.

(21) Met name een civielrechtelijke boete en opschorting van de betaling van de beheersvergoeding.

(22) Dit kan zijn een vergoeding ineens met daarnaast een periodieke vergoeding of uitsluitend een periodieke vergoeding, die om de zoveel tijd (bijv. 3 jaar) herzien moet kunnen worden.

(23) In de overeenkomst Agelo-Reutum is de aanvankelijke duur 24 jaar met een verlenging telkens voor 12 jaren, behoudens de mogelijkheid van opzegging. De beheerder moet het contract ook tussentijds kunnen beëindigen, eventueel met overdracht aan de Staat.

(24) Eigenlijk zou de boer in bepaalde gevallen een keus moeten hebben

→

— de beslissing van geschillen, uit de overeenkomst voortvloeiende. (25)

Op den duur kan men zich zelfs de ontwikkeling van een *collectieve* beheersovereenkomst naar het model van de c.a.o. voorstellen, juist waar het hier gaat om overeenkomsten met vele belanghebbenden die zich ook als zodanig zouden kunnen organiseren.

Het geheel van overheidsbevoegdheden, bestaande uit vergunningen, overeenkomsten en verwervingsmogelijkheden, (26) behoort te worden onderbouwd met een beheersplanning die haar neerslag vindt in een wettelijk geregeld en volgens een openbare procedure vast te stellen *beheersplan*. Zoals een inrichtingswet behoort te bestaan uit twee hoofdelementen, het inrichtingsplan en de bijbehorende uitvoeringsbevoegdheden, zo behoort ook een beheerswet uit twee soortgelijke elementen te bestaan: het beheersplan en de bijbehorende bevoegdheden. Voor de door mij bepleite wet op het natuur- en landschapsbeheer komt daar nog bij de mogelijkheid tot instelling van bepaalde beheerslichamen, bijv. voor nationale parken en landschapsparken, waarover wij in hoofdstuk IX nader zullen spreken.

Een volgende algemene beheerswet die de samenhang van een bepaalde materie zeer zou bevorderen, is de door mij ook reeds eerder bepleite (27) ene *wet op het water- en bodembeheer*, die in de plaats zou komen van alle bijzondere wetten welke op dit gebied bestaan of in opkomst zijn. Zo nauw is de samenhang tussen kwantitatief en kwalitatief oppervlakte- en grondwaterbeheer, beide in relatie tot het bodembeheer, dat hier de samenvoeging n.m.m. geen uitstel kan

→ tussen stringente planologische beperkingen, het aangaan van een beheersovereenkomst of overdracht op onteigeningsbasis. Volgens het uitvoeringsdecreet behorende bij de Franse wet op de nationale parken van 1960 hebben de eigenaren een dergelijk recht op onteigening; vgl. Zijp, *De Pacht* 1972, blz. 355 e.v.

(25) In de overeenkomst Agelo-Reutum is deze beslissing opgedragen aan een bindend advies-commissie van drie personen.

(26) Behalve aan onteigening kan men ook denken aan een voorkooprecht ten behoeve van bijv. Staatsbosbeheer.

(27) Op de vergadering van de Vereniging voor Agrarisch Recht van 13 oktober 1972, waar bovenstaande gedachten omtrent bundeling tot en structuur van een tweetal grote beheerswetten veel weerklank vonden; zie *De Pacht* 1973, blz. 71 e.v.

gedogen. Oppervlaktewater wordt gebruikt ter aanvulling van het grondwater via infiltratie e.d. Aan- en afvoer van oppervlaktewater beïnvloeden direct de zuiverheid ervan. Bodemverontreiniging kan leiden tot verontreiniging zowel van het oppervlaktewater als van het grondwater. Dezelfde afvalstoffen kunnen vaak naar keuze in de bodem of op het water worden geloosd. Ontgronding kan oppervlaktewater doen ontstaan, bijv. nieuwe meren en plassen. Onttrekking van grondwater kan tot verdroging aanleiding geven en dus tot de noodzaak van extra aanvoer van oppervlaktewater. De openbare drinkwatervoorziening hangt van grond- en oppervlaktewater in gelijke mate af. Kortom, er is werkelijk aan alle kanten een zodanig verband dat een goede coördinatie van de onderscheiden water- en bodembeheren door de wet moet worden verzekerd.

Nu is voor zulk een coördinatie niet vereist dat al deze beheren ook organisatorisch in één hand komen. Er is wel degelijk verschil in de optimale bestuurlijke schaalgrootte, die voor grondwater groter kan zijn dan voor oppervlaktewater, voor kwaliteitsbeheer groter dan voor kwantiteitsbeheer en voor actief beheer (zuivering e.d.) groter dan voor passief beheer (vergunningen e.d.). (28) Ik kom daar in hoofdstuk IX op terug. Waar het hier om gaat is echter dat de wetgever moet waarborgen dan ondanks alle verscheidenheid van beheerders toch een *eenheid van beheer* ontstaat, dus een onderlinge overeenstemming van de verschillende deelbeheren en een gezamenlijke afstemming ervan op de doeleinden van de totale Nederlandse waterhuishouding. Zo'n eenheid bereikt men m.i. niet door elk van die deelbeheren in een afzonderlijke wet te regelen, zoals tot nu toe is gebeurd. (29) Men bereikt haar, naar ik vrees, zelfs niet door aan al die bijzondere wetten nog weer een aparte wet op de waterhuishouding toe te voegen, die dan voor de eenheid en samenhang zou moeten zorgen. (30)

(28) Vgl. de Nota met betrekking tot de toekomstige structuur van Delfland, van de hand van mr. dr. J. Winsemius, d.d. 6 maart 1972.

(29) De Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren bijv. rept t.a.v. niet bij het Rijk in beheer zijnde wateren met geen woord over het verband met het kwantiteitsbeheer, dat trouwens als zodanig ook niet wettelijk is geregeld. De in 1968 verschenen Nota van de Regering over de waterhuishouding van Nederland, zitting 1968-1969, nr. 9987 betoogde op blz. 40 de noodzaak van een dergelijke regeling.

(30) Min of meer in navolging van de Duitse Wasserhaushaltsgesetz van 1957, die het grond- en oppervlaktewater tezamen in zijn regeling trekt, werd ten onzent voor het eerst gepleit voor een wet op de water-

→

Er is namelijk bij de door mij voorgestane ene wet op het water- en bodembeheer veel meer aan de hand dan een simpele bundeling van een aantal bijzondere wetten. Meer óók dan een aanvulling van leemten die nog even goed zullen blijven bestaan, als straks naast de waterstaatswetgeving, de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, de Waterleidingwet en de Ontgrondingenwet tot stand zullen komen een Wet inzake de Bodemverontreiniging en een algemene Grondwaterwet. In geding is niets minder dan de gehele *structuur* van de wetgeving inzake het water- en bodembeheer. In deze structuur dient, net als bij de eerder voorgestelde wet op het natuur- en landschapsbeheer, de beheersplanning te worden vooropgesteld, zodat de diverse vergunningen niet langer in de lucht hangen, maar een duidelijke toetsingsbasis krijgen in technische zin, zoals het bestemmingsplan dat – blijkens het vorige hoofdstuk – in ruimtelijke zin kan zijn. Ook kan zo'n algemene wet regels inhouden omtrent de bestuurlijke organisatie van het water- en bodembeheer, waarover nader in het negende hoofdstuk.

Het hierboven meermalen geïntroduceerde *beheersplan* (m.n. voor natuur- en landschapsbeheer en voor water- en bodembeheer) zou de doeleinden van het beheer gespecificeerd moeten aangeven, voorts de technische normen waaraan vergunningen worden getoetst, alsmede de middelen en maatregelen waarmee de doeleinden worden geëffectueerd. Het plan moet op de gebruikelijke wijze worden vastgesteld met inspraak, tervisielegging, bezwaarmaking, goedkeuring en beroep, zodat het een algemeen bindende werking kan krijgen. Zo'n procedure lijkt mij veel beter dan dat over iedere vergunningverlening door iedereen kan worden meegeprocedeerd, zoals door

→ huishouding door de Commissie Waterrecht van de Vereniging voor Administratief Recht in haar rapport van 1963, geschrift nr. XLVII, blz. 2 e.v. Men vindt deze gedachte a.h.w. verder uitgewerkt in de belangrijke rede van de Directeur-Generaal van de Rijkswaterstaat, ir. J. van de Kerk, onder de titel 'Waterbeleid, een blik vooruit' opgenomen in Waterschapsbelangen 1971, blz. 343 e.v. Hij verdeelt Nederland in drie hydrologische hoofdgebieden, voor elk waarvan hij op basis van de door hem voorgestelde wet op de waterhuishouding een waterhuishoudingsplan wil doen vaststellen, in zekere zin vergelijkbaar met het streekplan uit de ruimtelijke ordening. Zoals echter op een streekplan bestemmingsplannen behoren te volgen, zo behoren n.m.m. op een waterhuishoudingsplan beheersplannen te volgen voor de verschillende gebieden, gelegen binnen een hoofdgebied. En aan deze beheersplannen kunnen dan weer de vergunningen die nu in verschillende wetten geregeld zijn, worden getoetst.

sommigen (31) wordt voorgestaan, omdat dit teveel vertraging en rechtsonzekerheid voor de aanvrager meebrengt en zeker geen eenheid van beleid garandeert.

Als bijlagen 5 en 6 zijn aan dit preadvies toegevoegd *schema's* van de verhouding Wet Ruimtelijke Ordening tot de beide bovengenoemde algemene beheerswetten. Men ziet daarbij duidelijk de parallel met de voorafgaande bijlagen inzake de inrichtingswetgeving. Aan een dergelijke opzet geef ik voorhands de voorkeur boven een *algemene overkoepelende wet* voor de coördinatie van het hele milieubeheer. De onderwerpen die door voorstanders van zo'n wet ter regeling daarin worden aanbevolen, liggen vooral op het gebied van de procedures en de rechtsbescherming, hoewel ook de coördinatie tussen beheersinstanties, bij de advisering, bij de controle, bij de toepassing van sancties, bij de meerjarenplanning, bij de voorlichting en bij de fondsvorming voor de schadevergoeding worden genoemd. (32) Hoewel dit stuk voor stuk nuttige zaken zijn, betwijfel ik met Polak (33) of de eenheid en de autonomie van het milieurecht als geheel wel zo groot zijn dat zulk een algemene wet hiervoor de beste vorm is. Bovendien vindt op deze wijze een verbijzondering van het milieurecht plaats, die de eenheid op andere gebieden kan verstoren. Om een paar voorbeelden te noemen: veel groter lijkt mij de samenhang van het natuur- en landschapsbeheer met het landbouwbeleid en van het waterbeheer met het waterstaatsbeleid dan die tussen deze vormen van milieubeheer en de lawaaibestrijding, de hantering van gevaarlijke stoffen e.d. Maar misschien vergis ik mij en kan zowel de ene als de andere eenheid door een coördinatiewet worden bevorderd. In ieder geval zal in hoofdstuk IX nog nadere aandacht worden geschonken aan een aantal voorstellen inzake een betere bestuurlijke en rechterlijke coördinatie ook op de onderhavige gebieden.

(31) Met name door H.O. Thunissen in *Bouwrecht* 1972, blz. 401.

(32) Zie van de op blz. 95 vermelde literatuur vooral de bijdragen van Steenbeek in *Bouwrecht* 1972, blz. 379 e.v. en van Thunissen in *Bouwrecht* 1972, blz. 400 e.v. en 713.

(33) J.M. Polak, *N.J.B.* 1972, blz. 1073 e.v.

§1. *Vormen van belasting*

Vanouds vormt het onroerend goed een belangrijke grondslag voor belastingheffing zowel door de nationale als door locale overheden. Oorspronkelijk was het zelfs de voornaamste belasting op het inkomen, waaraan de huidige rijksgrondbelasting met de belastbare opbrengst als basis nog een vage reminiscentie vormt. Deze grondbelasting nu is, evenals de gedeeltelijk op de huurwaarde van woningen gebaseerde personele belasting, gedoemd te verdwijnen uiterlijk 31 december 1979 of zoveel eerder als de gemeentelijke onroerend-goedbelastingen bedoeld in het nieuwe art. 273 Gemeentewet worden ingevoerd. Op laatstgenoemde belastingen kom ik, mede in verband met haar verhouding tot andere plaatselijke belastingen, straks terug. Eerst wil ik echter nog iets zeggen over resterende belastingen betreffende onroerend goed *op rijksniveau*.

Hierbij zij voorop gesteld dat het uiteraard ondoenlijk is in het kader van deze verhandeling de fiscale positie van het onroerend goed enigmate te beschrijven, nog afgezien van het feit dat mij daarvoor de deskundigheid ontbreekt. Zo'n beschrijving is trouwens ook niet nodig voor het onderwerp waar het hier over gaat, t.w. de coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed. Hiervan maakt de fiscale wetgeving uiteraard deel uit, voor zover zij over onroerend goed handelt, doch met het oog op de coördinatie zijn daarbij de algemene rijksbelastingen niet het meest interessant. Een uitzondering wil ik slechts maken voor de gehele of gedeeltelijke *vrijstellingen*, al zal ik ook die niet als zodanig behandelen. Slechts wil ik hier de vraag opwerpen, in hoeverre die vrijstellingen kunnen bijdragen tot een betere coördinatie van de onroerend-goedwetgeving als geheel, waaronder ik mede versta een beter bereiken van de doeleinden van die wetgeving. Globaal gaat het hierbij om twee categorieën, n.l. vrijstellingen met het oog op het landbouwbeleid en vrijstellingen met het oog op het natuur- en landschapsbeheer.

Ten aanzien van het *landbouwbeleid* is er zeker niet sprake van een systematische en consequente toepassing van vrijstellingen voor een betere realisatie daarvan. Dit geldt zowel voor het financieringsbeleid als voor het structuurbeleid. Eenerzijds probeert de

overheid met veel kunst- en vliegwerk een soort staatsgrondbank in het leven te roepen ter tegemoetkoming aan de financieringsproblemen van de landbouw, anderzijds worden aan de voornaamste particuliere financiers van het agrarische grond- en gebouwenkapitaal, de verpachters, slechts weinig fiscale faciliteiten geboden. (1) En wat het structuurbeleid betreft, weliswaar is er in de nieuwe Wet op belastingen van rechtsverkeer meer ruimte geschapen voor dit beleid door vrijstellingen van de overdrachtsbelasting bij bedrijfsopvolging door een kind, bij aankoop door de Stichting Beheer Landbouwgronden en bij verkrijging ter verbetering van de landbouwstructuur, doch in het laatste geval geldt toch nog de beperking tot naburige landerijen, terwijl vergroting met niet naburige landerijen als regel ook reeds een verbetering is. Veel ernstiger overigens is de frictie tussen pachtbeleid en structuurbeleid, mede hierin tot uiting komende dat bij de aanhangige herziening van de Ruilverkavelingswet de ruilverkavelingsrente aanmerkelijk wordt verhoogd, zonder dat voldoende mogelijkheden voor doorberekening in de pachtprijzen zijn geschapen. (2)

Ten aanzien van het *natuur- en landschapsbeheer* is op fiscaal gebied vooral de Natuurschoonwet 1928 van belang. Deze wet verleent belangrijke faciliteiten in de vorm van vermindering of vrijstelling van diverse belastingen (inkomsten-, vermogens-, vennootschaps-, successie- en overdrachtsbelasting). Haar werking is echter beperkt tot landgoederen die als zodanig zijn aangemerkt bij gemeenschappelijke beschikking van de Ministers van C.R.M. en Financiën. In de laatste tijd gaan stemmen op, die pleiten voor een uitbreiding van de werkingssfeer tot natuurterreinen en landbouw-

(1) Alleen de landbouwvrijstelling uit art. 8 Wet op de inkomstenbelasting, waarbij waardevermeerderingen van tot een landbouwbedrijf behorende gronden zijn vrijgesteld, kan enigszins als zodanig gelden, maar in feite geldt een vrijstelling ook voor waardevermeerdering van gronden die niet tot een bedrijf behoren. Zie voor enkele voorstellen t.a.v. vermogensbelasting, successierechten en inkomstenbelasting het rapport van de Werkgroep Pacht van het Landbouwschap, 1971, blz. 14 e.v.

(2) Zitting 1972, stuk 12015, nrs. 1-3, waarin de ruilverkavelingsrente wordt verhoogd van 5 tot 6 pct., zonder dat zelfs maar met een woord over de doorberekening wordt gesproken. In het rapport van de Werkgroep Pacht is de eerder door mij in *De Pacht* 1963, blz. 48 e.v., gelanceerde gedachte van minimale doorberekening van het rentebestanddeel overgenomen (op blz. 28 van het rapport is dit bestanddeel bij vergissing op 60% gesteld).

gronden gelegen in landschappelijk gevoelige gebieden; (3) ik kom hier in de volgende paragraaf op terug. Reeds nu genieten natuurterreinen die door rechtspersoonlijkheid bezittende instellingen tot behoud van natuurschoon worden beheerd, evenals ongebouwde eigendommen die deel uitmaken van bovengenoemde landgoederen, vrijstelling van gemeentelijke onroerend-goedbelastingen; zie art. 273 lid 7 Gemeentewet juncto art. 11 van het K.B. van 14 oktober 1971, Stb. 616. Van belang is ook de bosbouwvrijstelling uit art. 8 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964.

Op provinciaal niveau zullen in verband met de invoering van de gemeentelijke onroerend-goedbelastingen geen belastingen meer van het onroerend goed worden geheven. Voor de provinciale opcenten op de hoofdsommen der grondbelasting en der personele belasting komen in de plaats opcenten op de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting. Een uitzondering geldt slechts voor de provincie Friesland, die bij de Wet van 1 november 1962, Stb. 483 het recht had gekregen tot heffing van een bijzondere belasting op onroerend goed in verband met het door die provincie zelf gevoerde boezembeheer, welk recht bij de Wet van 24 december 1970, Stb. 608 in gewijzigde vorm is gehandhaafd. In feite gaat het hier om een provinciaal geheven waterschapslast ter financiering van de grote Friese gemalen.

In principe worden de specifieke belastingen op onroerend goed voortaan dus uitsluitend *op lokaal niveau* geheven, d.w.z. door gemeenten en waterschappen. Daar is principieel ook veel voor te zeggen, gezien de plaatsgebondenheid van het onroerend goed. Veel van de gemeentelijke voorzieningen die geld kosten hebben direct of indirect met onroerend goed te maken. Voor de waterschapsvoorzieningen geldt dit zelfs in nog sterkere mate. Beide vragen echter om een nadere overweging, omdat enerzijds de gemeenten nu voor het eigen belastinggebied goeddeels zijn teruggeworpen op het onroerend goed, terwijl er toch ook veel plaatselijke belangen zijn, die daar los van staan en niettemin grote consequenties hebben voor de gemeentefinanciën, en omdat anderzijds de waterschappen hoe langer hoe meer activiteiten verrichten, die van algemeen en dus niet specifiek aan onroerend goed gerelateerd belang zijn, maar evenzeer grote consequenties hebben voor de waterschapsfinanciën.

(3) O.m. in het rapport van de Commissie Volthe-de Lutte, ingesteld door de Centrale Cultuurtechnische Commissie.

Voor de *gemeenten* (4) zijn de eigen belastingen slechts een aanvulling op de uitkeringen uit het Gemeentefonds krachtens de Financiële-Verhoudingswet 1960. De nieuwe onroerend-goedbelastingen zijn in art. 273 Gemeentewet zelfs aan wettelijke maxima gebonden, die voor de heffing van gebruikers 12% en voor die van zakelijke gerechtigden 15% van de algemene uitkering verminderd met 80% van de kosten van sociale zorg bedragen. De *waterschappen* daarentegen hebben geen wettelijk geregelde financiële verhouding met het Rijk. Voor hen zijn de eigen belastingen het hoofdbestanddeel hunner geldelijke middelen. In het adres betreffende het financiële bestel der waterschappen van de Unie van Waterschapsbonden d.d. 4 december 1963 aan de Minister van Verkeer en Waterstaat (5) werd een rijksbijdrage van 30% aan de gewone dienst van de waterschappen bepleit met een beroep op hun toenemende algemene belangenbehartiging. De interdepartementale Werkgroep Waterschapsfinanciën verwees hen echter in 1966 terug naar het onroerend-goedsubstraat met daaraan verbonden eigen belastingen. (6) Sindsdien zijn op ad hoc basis uitkeringen van rijkswege gedaan en is verder de Studiecommissie Waterschappen (de zgn. Diepdelverscommissie) ingesteld door Minister Bakker in februari 1969 ter bestudering van het gehele waterschapsbestel ook in bestuurlijke zin. Wat de *gemeentelijke onroerend-goedbelastingen* betreft moet men allereerst onderscheid maken tussen die welke wél en die welke niet direct op het profijtbeginsel zijn gebaseerd. Het is met de thans in art. 273 Gemeentewet genoemde belastingen wat vreemd gegaan in dit opzicht. Oorspronkelijk was door de Commissie-Oud in 1954 gepleit voor een gemeentelijke woonplaatsbelasting naar draagkracht. De Regering wilde hier in verband met het feit dat dit een soort tweede inkomstenbelasting zou worden, niet aan en stelde daarvoor in de plaats een belasting op onroerend goed, die noch met het draagkrachtbeginsel noch met het profijtbeginsel een duidelijk verband onderhoudt. (7) Aanvankelijk kwam zelfs geen criterium in

(4) Zie over het gemeentelijk belastinggebied n.a.v. het toenmalig ontwerp het bijzondere nummer v/h *Weekblad voor fiscaal recht* 1968, no. 4900.

(5) Waterschapsbelangen 1963, blz. 315.

(6) Waterschapsbelangen 1966, blz. 337.

(7) Zie over dit zeer verwijderde verband t.a.v. het draagkrachtbeginsel blz. 15 en t.a.v. het profijtbeginsel blz. 18 van de Memorie van Toelichting, zitting 1967-1968, stuk 9538, nr. 3 en voorts J.J. de Klerck in de bundel Gemeentelijke belastingen e.a., Kluwer-Noorduijn, aant. 7 en 8 bij art. 273.

het wetsontwerp voor, maar tijdens de Kamerbehandeling zijn in art. 273 als alternatieve heffingsgrondslagen opgenomen de waarde in het economische verkeer en de oppervlakte in verband met die waarde. (8) Merkwaardigerwijs is daarbij helemaal geen gewag gemaakt van de mogelijkheid van een onroerend-goedbelasting die wel degelijk op draagkracht zou kunnen worden gebaseerd zonder in conflict te komen met de gewone inkomstenbelasting, n.l. een waardevermeerderingsbelasting op onroerend goed. (9) Eigenlijk had zo'n belasting meer voor de hand gelegen, met name voorzover het daarbij zou zijn gegaan om het wegbelasten van de waardevermeerdering als gevolg van gemeentelijke voorzieningen, zodat ook een directer verband met het profijtbeginsel had kunnen worden gelegd. (10)

Thans heeft de gemeente náást de evengenoemde belastingen (van zakelijke gerechtigden en gebruikers) nog de beschikking over een tweetal specifieke *profijtbelastingen op onroerend goed*, nu de straatbelasting in de nieuwe belasting is opgegaan en de forensen- en de toeristenbelasting resp. ex artt. 275 en 276 niet als zodanig zijn te beschouwen. (11) Ik heb hier het oog op de baatbelasting, (12)

(8) Zie voor de volledige tekst het artikel en ter uitwerking daarvan het Besluit gemeentelijke onroerend-goedbelastingen van 14 oktober 1971, Stb. 616. Als waarde geldt de verkeerswaarde van de volle gebruiksvrije eigendom of — bij woningen — de gekapitaliseerde reële huurwaarde. De oppervlakte (van grond of vloer van gebouwen) wordt vermenigvuldigd met factoren voor aard, ligging, kwaliteit of gebruik, die in de verordening zodanig worden gekozen dat het produkt van de uitersten naar boven niet uitgaat boven het 25-voud van het produkt van de uitersten naar beneden; voor landbouwbedrijfsgebouwen met hun relatief grote oppervlakte en geringe waarde geeft dit toch te weinig differentiatie in vergelijking tot de waardeverschillen met andere gebouwen.

(9) Zie daarover uitvoerig prof. mr. H.J. Hofstra, De gemeenschap en de waardevermeerdering van onroerend goed, in de bundel *Onroerend Goed*, Deventer 1968, blz. 103 e.v. Bij de invoering van de baatbelasting in 1920 is tevens een waardevermeerderingsbelasting t.b.v. de gemeenten overwogen en in het vooruitzicht gesteld; zie na te noemen werk van Deyll, blz. 16 e.v.

(10) In Engeland is overigens de Land Commission Act van 1967, die voorzag in een gedeeltelijke afroaming van de development-value door de zgn. betterment levy weer door de Conservatieven afgeschaft (zoals in het veel geprezen twee-partijen stelsel van dat land langzamerhand gebruikelijk is geworden). Tegenover de baat staat trouwens ook de schade als gevolg van gemeentelijke voorzieningen, hetgeen het probleem niet eenvoudiger maakt.

(11) Hoogstens zou men de krachtens art. 277 gevorderde rechten voor

→

bedoeld in art. 273a en de bouwgrondbelasting, bedoeld in art. 274. Beide beperken zich in hun strekking tot het verhaal van *kosten* van gemeentelijke voorzieningen, waarbij de eerste slechts een billijke bijdrage in die kosten mogelijk maakt (in de praktijk max. 85% en de tweede ook een algehele omslag daarvan. Verdere beperkingen zijn, dat verhaal alleen mogelijk is van zakelijk gerechtigden en dat reeds binnen een jaar na voltooiing van de voorzieningen tot heffing moet worden besloten. Vooral voor de baatbelasting is het niet kunnen heffen van gebruikers een probleem gebleken, in zoverre geen voldoende doorberekening in pacht- en huurprijzen mogelijk is. Verder mist men t.a.v. gemeentewerken een speciale mogelijkheid van kostenverhaal, zoals die wettelijk t.a.v. ruilverkavelingswerken bestaat, n.l. via een op te leggen annuïteitsrente die het nut of de waardevermeerdering (13) als gevolg van een heel complex van werken – bijv. in het kader van de stadsvernieuwing (14) – volledig tot uitdrukking brengt. Het is de vraag of zelfs het t.a.v. art. 282 oud verruimde art. 274 daarvoor een voldoende grondslag vormt, met name in gevallen van rehabilitatie en andere vormen van stadsvernieuwing, waarbij het niet zozeer gaat om kosten van (opnieuw) bouwrijp maken van gronden als wel om kosten ten behoeve van bestaand gebruik. (15)

Interessant is voorts de verhouding van de gemeentelijke onroerend-

→ het gebruik van voor de openbare dienst bestemde gemeentebezittingen c.q. werken of inrichtingen die bij de gemeente in beheer of onderhoud zijn, nog als zodanig kunnen aanmerken, in zoverre daarbij sprake is van aansluiting van onroerende goederen, bijv. aan de riolering.

(12) Zie over deze belasting o.m. mr. W.S.C. Deyll, De gemeentelijke baatbelasting, geschrift no. 115 van de Vereniging voor Belastingwetenschap.

(13) Volgens de Ruilverkavelingswet 1954 geschiedt de verdeling van de niet gesubsidieerde kosten *naar de mate* van het nut, terwijl volgens de Ontwerp-Reconstructiewet Midden-Delfland de *waardevermeerdering* moet worden betaald.

(14) Zie over de baatheffing i.v.m. stadsvernieuwing het rapport van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening, zitting 1971, stuk 11446, nr. 1, blz. 12 en 16/17, alsmede het rapport van de Werkgroep Stedelijke Verkaveling, blz. 72 e.v.

(15) Zie over de verruiming van art. 274, bestaande uit de vervanging van de term 'gronden' door 'onroerend goed' en uit de toevoeging van de woorden 'of in een voordeliger positie komt te verkeren', De Klerck a.h.w. bij art. 274, met name aant. 2 onder c en d, 11 onder b, 17 onder a en 18, waar hij overigens alleen over sanering en reconstructie spreekt, maar wel de beperking maakt tot kosten van bouwrijp maken.

goedbelasting tot de *waterschapslasten*. Mede met het oog op die lasten welke vooral zwaar drukken op de cultuurgronden, zijn deze, voorzover bedrijfsmatig geëxploiteerd ten behoeve van land- en bosbouw, van de belastingen ex art. 273 Gemeentewet vrijgesteld. Die vrijstelling geldt dus niet voor agrarische bedrijfsgebouwen, maar volgens art. 9 lid 1 van het Besluit wel weer voor kassen. Niettemin werd van waterschapszijde voor concurrentie van de gemeentelijke onroerend-goedbelasting t.a.v. het gebouwde onroerend goed gevreesd, zoals ook blijkt uit het adres van de Unie d.d. 1 mei 1968. (16) Inderdaad wordt de aanslag voor het gebouw in toenemende mate belangrijk voor de waterschappen. In het adres wordt verder gewezen op het belang van het vinden van een instantie, welke zowel voor de gemeente als voor het waterschap een maatstaf bepaalt, waarnaar de heffing zal kunnen geschieden, nu de vaststelling van de belastbare opbrengst voor de grondbelasting slechts tijdelijk wordt gecontinueerd. Nodig is dan wel dat de waterschappen ongeveer dezelfde maatstaven als die van art. 273 Gem. w. gaan hanteren, hetgeen misschien aan te bevelen zou zijn.

Een probleem is nog altijd het *betrekken van de gemeenten in de waterschapsomslagen*. Het arrest van de Hoge Raad inzake de Brabantse Bandijk van 25 januari 1963, *N.J.* 1964, no. 422 hield in, dat de gemeenten niet als zodanig kunnen worden aangeslagen, maar wel op gelijke voet als andere natuurlijke personen of rechtspersonen. Hiermee werd op dit gebied hetzelfde moeilijke onderscheid geïntroduceerd dat ook op andere gebieden wel opgeld heeft gedaan, zoals bij de onrechtmatige overheidsdaad, het overheidscontract en de overheids eigendom. In het arrest H.R. 26 mei 1972, *N.J.* 1972, no. 340 inzake het Waterschap van Geleen- en Molenbeek is deze lijn verder doorgetrokken in die zin dat daarbij een heffing van de gemeente als waterlozer en watervervuiler wel werd toegestaan, zelfs met een aparte berekeningswijze voor de categorie gemeenten, mede gerelateerd aan het betrokken inwonertal, (17) omdat deze categorie zijn eigen vorm van waterlozing heeft, t.w. riole-

(16) Waterschapsbelangen 1968, nr. 9. Zie ook J. Bos in *Weekblad voor fiscaal recht* 1968, blz. 516 e.v.

(17) De eigenlijke maatstaf was overigens voor alle categorieën wel dezelfde, n.l. het verharde oppervlakte-aequivalent voor de waterbeheersing en het inwoner-aequivalent voor de waterzuivering. Zie over dit arrest o.m. nog Steenbeek in Waterschapsbelangen 1972, blz. 237 e.v. en Kortman in Waterschapsbelangen 1972, blz. 351 e.v. met naschrift van Steenbeek.

ring. Op zichzelf is dit een gunstige uitspraak, omdat de gemeente nu als veroorzaker van kosten van waterbeheersing en waterzuivering kan worden aangeslagen in plaats van dat het waterschap elk van de aangesloten op de riolering hiervoor nog weer afzonderlijk behoeft aan te slaan; de gemeente kan deze kosten op vrij eenvoudige wijze doorberekenen in de rioleringsrechten. (18) Maar een gedeeltelijk verhaal op de gemeenten voor de kosten van buitenwaterkering – zoals in het geval van de Brabantse Bandijk – blijft uitgesloten, terwijl deze kosten toch vaak niet geheel aan de belangen van het onroerend goed kunnen worden toegerekend. (19)

Een ander probleem betreft het *betrekken van de gebruikers in de waterschapsomslagen*. Dit probleem is in zoverre door de komst van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren vereenvoudigd, dat deze wet bij de toepassing van het principe dat de vervuiler betaalt geen onderscheid maakt tussen zakelijk en persoonlijk gebruiksge-rechtigden, (20) maar voor het overige bestaat het nog onverkort. Van een probleem zou in dit opzicht geen sprake zijn, indien aan twee voorwaarden steeds was voldaan: a. eigenaarsbelang en gebruikersbelang dekken elkaar volkomen en b. doorberekening van aan de eigenaar opgelegde lasten in de huur- en pacht prijzen is in voldoende mate mogelijk. Noch het een, noch het ander is echter vaak het geval. De gebruiker kan een specifiek belang hebben, dat niet met het eigenaarsbelang samenvalt, zoals een belang bij een bepaald peil of een bepaalde zuiverheid van het water of bij een bepaalde mogelijkheid om daarop te lozen. En doorberekening in m.n. de pacht prijzen is nog steeds slechts in beperkte mate mogelijk. Het zoëven genoemde *principe dat de vervuiler betaalt* heeft de laatste tijd van twee kanten kritiek ondervonden, n.l. enerzijds van hen die zeggen dat het veelal beter zou zijn de vervuiling te doen staken (21) en anderzijds van hen die wijzen op praktische bezwaren

(18) Beide methoden van heffing staan overigens open, zoals blijkt uit de behandeling van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, M.v.A. II 1967-1968/7884, blz. 32 en M.v.A. I 1969-1970/7884, blz. 10.

(19) De Unie van Waterschapsbonden trok in haar genoemde adres van 1963 dan ook onmiddellijk uit dit arrest de consequentie dat het Rijk nog boven de gevraagde 30% moest rekening houden met een toeslag voor waterschappen die als gevolg daarvan hun gemeentelijke bijdragen hebben zien verdwijnen.

(20) Zie ook Zijp, *De Pacht* 1972, blz. 342.

(21) H.O. Thunissen in *Bouwwrecht* 1972, blz. 405 en de brochure Bio-industrie van de Stichting Natuur en Milieu, blz. 35.

als administratieve rompslomp, concurrentieverstorende werking bij ongelijke heffingen, moeilijkheid van toerekening, mogelijkheid van afwenteling van kosten, problemen van inspraak. (22) Het principiële bezwaar deel ik niet, daar het milieubeheer slechts doelmatig kan worden gevoerd met een stelsel van vergunningen en heffingen, waarbij de eerste handelingen kunnen toelaten onder voorwaarden die ook financiële consequenties hebben (bijv. zuivering per bedrijf) en waarbij de tweede geschikt zijn om de kosten van zuivering door de gemeenschap te verhalen. Men praat vaak veel te gemakkelijk over de mogelijkheid bepaalde bedrijfsactiviteiten zonder meer te doen staken. Wel wijs ik op een verschil in dit opzicht tussen de luchtverontreiniging die alleen per bedrijf kan worden bestreden en de waterverontreiniging die ook collectief via grote zuiveringsinstallaties elders kan worden bestreden. De praktische bezwaren zie ik ten dele wel, maar deze zijn bij een niet te geperfectioneerde toepassing van het beginsel toch wel te onder-
vangen. In ieder geval is financiering uit algemene middelen geen alternatief, daar waar die toepassing voor de hand ligt. Ten aanzien van de waterzuivering is dat zeker het geval en ook niks bijzonders, omdat de wijze van verhaal van de desbetreffende kosten zich niet wezenlijk van die van de kosten van waterbeheersing e.d. onderscheidt.

§2. *Coördinatie van de wetgeving*

Het hele systeem van vrijstellingen van *rijksbelastingen* zou ten aanzien van het onroerend goed n.m.m. nog eens nader moeten worden bekeken, waarbij in het bijzonder ware te denken aan een betere afstemming op de doeleinden van het landbouwbeleid en van het natuur- en landschapsbeheer. Wat het eerste betreft, denk ik aan de positie van de verpachters en aan het belang van de bedrijfsvergroting, en wat het tweede betreft, aan een uitbreiding van de Natuur-schoonwet tot natuurterreinen en tot cultuurgronden, vallend onder beheersovereenkomsten. Deze overeenkomsten moeten nog helemaal van de grond komen en een belangrijke prikkel zou naast de beheersvergoeding de fiscale tegemoetkoming kunnen zijn.

Bij de *gemeentelijke belastingen* dienen de baatheffingen nader in

(22) J.M. Polak in *W.P.N.R.* 5070, Financieel Dagblad 3 februari 1972 en *De Pacht* 1972, blz. 133 e.v. Zie ook J. Wessel, *De Pacht* 1972, blz. 272.

beschouwing te worden genomen, vooral met het oog op de stadsvernieuwing, omdat de gemeenschap hier staat voor een immens financieringsprobleem, waarvoor alle bronnen moeten worden aangetrokken. (23) Dit klemmt temeer, nu men hoe langer hoe meer neigt naar vormen van stadsvernieuwing, waarbij niet algehele afbraak met onteigening en heruitgifte plaats vindt, zodat een verhaal via de uitgifteprijs niet mogelijk is. Rehabilitatie maakt een vorm van kostenverhaal noodzakelijk, vergelijkbaar met dat van de ruilverkaveling, en de vraag is of de bestaande mogelijkheden daarvoor toereikend zijn.

Verreweg het moeilijkst is de problematiek t.a.v. de *waterschapslasten*, waarbij, naar wij gezien hebben, deze problematiek in drieën uiteenvalt. Ten eerste is daar de vraag (24) of er een soort Financiële-Verhoudingswet voor waterschappen of althans een met Provincie- en Gemeentefonds vergelijkbaar Waterschapsfonds moet komen ter tegemoetkoming van Rijkswegen in die kosten welke redelijkerwijs niet voor rekening van de eigenaren en gebruikers van onroerend goed kunnen worden gebracht, zoals de kosten van hoogwaterkering, macro-waterhuishouding en wegenbeheer. (25) Naast een systeem van doeluitkeringen zou een wettelijk geregelde financiële verhouding met het Rijk waarschijnlijk het beste op haar plaats zijn in een bestel waarbij de waterschappen worden overkoepeld door enkele speciale openbare lichamen in de zin van art. 162 van de Grondwet, waarover in het volgende hoofdstuk.

Het tweede probleem betreft de *verhouding tot de gemeenten* waarbij de vraag is of de bestaande mogelijkheden om deze in de omslagen te betrekken redelijkerwijs voldoende zijn. M.a.w. dient er een wettelijke mogelijkheid te komen om de gemeenten ook als zodanig te belasten, (26) met name t.a.v. de kosten van voorzieningen als

(23) Ook in de Nota Volkshuisvesting van de Regering, zitting 1971-1972/11784, nr. 1, blz. 101 wordt een ruimer toepassen van het middel van baatheffing voor dit doel bepleit.

(24) Zie daarover o.m. De Goede in Bestuurswetenschappen 1970, blz. 61 e.v. en Winsemius in Waterschapsbelangen 1969, blz. 166 e.v.

(25) Een Uniecommissie Wegenbeheer beraadt zich, blijkens een mededeling in Waterschapsbelangen 1972, blz. 404, over mogelijkheden tot verbetering van de financiering van vele duizenden kilometers quartaire wegen in beheer bij de waterschappen, zulks i.v.m. de komende herziening van de verdelingsformule uit de Wet Uitkeringen Wegen.

(26) Winsemius, *Waterschapsbelangen* 1969, blz. 166 e.v. Anders De Goede, *Gemeente en Waterschap*, Alphen a/d Rijn 1954 en G.A. van Poelje in Bestuurswetenschappen 1966, blz. 169 e.v.

waterkeringen, die voor alle gemeentenaren ook los van het onroerend goed van belang zijn? Men moet natuurlijk wel bedenken dat ook de gemeenten voor kosten die zij, anders dan de vervuilingskosten, niet kunnen doorberekenen, uiteindelijk goeddeels aangewezen zijn op het Rijk, maar dáárvoor hebben zij dan toch een Financiële-Verhoudingswet die de waterschappen missen. Het is een vraag waarmee ik moeite heb deze met ja of nee te beantwoorden, omdat alles afhangt van de rijksbijdragen die de waterschappen rechtstreeks zullen ontvangen.

In het algemeen zou ik er wel voor willen pleiten het verband tussen waterschapslasten en de direct betrokken belangen zo goed mogelijk te leggen. Dit kan óók tot de conclusie leiden dat bepaalde *gebruikers rechtstreeks* moeten worden aangeslagen, met name zij die een specifiek belang hebben dat onvoldoende via de huur- en pacht prijzen wordt bestreken. Destijds (27) heb ik voor de pacht prijzen een systeem van minimale doorberekening bepleit, dat het echter voor de waterschapslasten, ook bij de Werkgroep Pacht van het Landbouwschap, (28) niet heeft kunnen halen. Dit zo zijnde, blijft de waterschappen straks weinig anders over dan de pachters – uiteraard tegen toekenning van stemrecht – rechtstreeks aan te slaan, waarbij dan niet het door het Landbouwschap (29) bepleite systeem moet worden gevolgd, dat de aldus opgelegde lasten volledig in mindering komen van de pacht prijs. Dit pleidooi ging namelijk uit van de onjuiste premisse dat pachter en verpachter samen niet meer mogen betalen dan de verpachter anders alleen betaald zou hebben. In feite mogen zij niet meer betalen dan de eigenaar-gebruiker, maar deze kan in het huidige systeem ten onrechte niet zwaarder worden belast dan de verpachter. Wel moet er via bijstelling van de pachtnormen voor worden gewaakt dat de pachter dubbel betaalt voor dezelfde voorzieningen, n.l. enerzijds via de aan-

(27) In mijn preadvies over de Juridische aspecten van de financiering van verpachte grond en gebouwen. *De Pacht* 1963, blz. 53 e.v.

(28) Het ging hier om de doorberekening van minimaal de helft van de stijging der waterschapslasten, telkens over drie jaar. De Werkgroep Pacht wil in haar in 1971 verschenen rapport op blz. 27 niet verder gaan dan afschaffing van art. 14 Pachtwet, dat het ten laste van de pachter brengen van publiekrechtelijke lasten verbiedt. Daarmee is men echter weinig verder, omdat bij de toetsing de afgewentelde last toch weer volledig in mindering wordt gebracht op de pacht prijs.

(29) Bestek voor het waterschapsbestel, rapport van de Commissie Waterstaats- en Waterschapsaangelegenheden, 1970, blz. 29.

slag en anderzijds via de toeslagen voor de verbetering van de externe produktie-omstandigheden. Verder zou de mogelijkheid om ook huurders van bedrijfspanden rechtstreeks aan te slaan overweging kunnen verdienen.

HOOFDSTUK IX. BESTUURLIJKE EN RECHTERLIJKE COÖRDINATIE

§1. *Bestuurlijke coördinatie*

In zeker *drie opzichten* is de bestuurlijke organisatie van ons land thans in discussie. Het betreft hier de departementale indeling, de gewestvorming en de herziening van het waterschapsbestel. Bij alle drie is de toepassing van het recht betreffende onroerend goed nauw betrokken. Dat behoeft niet te verwonderen. Praktisch geen onderdeel van het recht is zo zeer op alle bestuursniveaus aan de orde als juist dit, waar het gaat om zaken als ruimtelijke ordening, milieubeheer etc. In zekere zin kan men zelfs zeggen dat men hier te doen heeft met een soort verbindende schakel tussen de drie bovengenoemde gebieden. Want het is natuurlijk niet toevallig dat men telkens weer te maken krijgt met dezelfde soort problemen van bestuurlijke schaalvergroting enerzijds en de behoefte aan een betere coördinatie anderzijds, terwijl die problemen zich juist in de onroerend goed-sfeer zo sterk doen gevoelen. Dat de interdepartementale taakverdeling en coördinatie te dien aanzien voor verbetering vatbaar is bewijst het rapport van de Commissie-Van Veen, (1) hoewel dat overigens nog maar een deel van de onderhavige materie behandelde. Het Ontwerp-Wet op de Gewesten (2) bevat weinig concreets over de taak van het gewest, maar tot dat weinige behoort wel het maken van een structuurplan. En bij de herziening van het waterschapsbestel (3) blijft men uitgaan van het onroerend goed als pri-

(1) Bestuursorganisatie bij de kabinetsformatie 1971, Rapport van Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, Staatsuitgeverij 1971.

(2) Zitting 1970-1971-11246.

(3) Blijkens mededelingen van mr. F.J. Kranenburg, voorzitter van de Studiecommissie Waterschappen, ingesteld door Minister Bakker in 1969, *Waterschapsbelangen* 1972, blz. 408 e.v.

maire grondslag. Het spreekt vanzelf dat het bepaald onmogelijk is hier deze materie, al was het slechts ten aanzien van het onroerend goed, volledig te behandelen. Daarom zal ik mij tot enkele hoofdzaken moeten beperken.

Wat de *departementale indeling* op het onderhavige gebied betreft, heeft de Commissie-Van Veen nagenoeg alleen gesproken over het milieubeheer in relatie tot de ruimtelijke ordening en daarbij beide begrippen haars ondanks nogal eng opgevat. Zodoende kwamen enerzijds het natuur- en landschapsbeheer en ook het waterbeheer er vrij bekaaid af en bleef anderzijds de inrichtingsproblematiek goeddeels onbesproken. Wat de Commissie goed inzag was dat er een nauwe samenhang moet zijn tussen milieubeheer en ruimtelijke ordening en dit leidde haar er toe te pleiten voor een coördinerende taak van één minister ten aanzien van beide. Zij trachtte dit geheel samen te vatten met de wat vage term 'ruimtelijk beheer', waaronder zij verstond het beleid dat gevoerd dient te worden om te komen tot integratie van alle aspecten die bij de inrichting en de bestemming van de ruimte een rol spelen. Wat aan deze definitie ontbreekt, dat is het beheer zelf, hetwelk men van de inrichting en bestemming wel moet onderscheiden. Dat deed de Commissie dan ook door het beheer in engere zin van wateren, dijken, dammen, recreatiegronden, landschap e.d. afzonderlijk te vermelden en de zorg voor de milieuhygiëne, incl. de coördinatie daarvan, zelfs expliciet toe te delen aan de bewindsman belast met de zorg voor de volksgezondheid. Alleen op dit laatste punt is het advies van de Commissie bij de kabinetsformatie 1971 duidelijk gevolgd.

Nu verstond de Commissie onder 'milieuhygiëne' de zorg voor de conditie van lucht, water en bodem en voor het voorkomen van geluidshinder e.d. voor zover van belang voor de volksgezondheid. Dit is dus aanmerkelijk beperkter dan 'milieubeheer', waar nog zoveel meer toe behoort, dat in het rapport nauwelijks aan de orde komt. Alleen wordt op blz. 20 nog een beetje gespeeld met de gedachte dat de in dit opzicht zo belangrijke departementen van Landbouw en Visserij en van Verkeer en Waterstaat eventueel zouden kunnen worden opgeheven met toedeling van de economische taken aan het ministerie van Economische Zaken en van de overige taken aan resp. het ministerie belast met de landschapsbescherming en de recreatie (C.R.M.?) en het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Geen woord dus over de nauwe samenhang tussen landbouwbeleid en natuur- en landschapsbeheer, onderscheidenlijk

tussen waterstaatsbeleid en water- en bodembeheer. Evenmin over de landinrichting die in het overgrote deel van ons land toch altijd nog primair op de landbouw is gericht en over de nationale inrichting die onder Verkeer en Waterstaat ressorteert. Zelfs de stadsinrichting komt niet of nauwelijks ter sprake. Op deze manier komen wij niet veel verder.

Volgens mij zijn zeker *twee modellen* denkbaar t.a.v. de departementale indeling op het onderhavige gebied. Het meest in de lijn van dit preadvies lijkt op het eerste gezicht te liggen een indeling in drie ministeries voor resp. de bestemming, de inrichting en het beheer. Als eerste van de drie zou dan optreden een minister van Ruimtelijke Ordening, tevens belast met de coördinatie t.a.v. inrichting en beheer. Het tweede departement zou zijn een ministerie van Openbare Werken, waaronder ressorteren de uitvoering van rijkswerken (thans in hoofdzaak Rijkswaterstaat), de landinrichting (thans de Cultuurtechnische Dienst en delen van Kadaster en Staatsbosbeheer) en de stadsinrichting (thans de Directie Volkshuisvesting). Derde en laatste zou dan zijn een ministerie van Milieubeheer, waaronder naast de miliehygiëne ook het natuur- en landschapsbeheer en de rest van het water- en bodembeheer zouden komen te berusten. Deze indeling moge erg logisch lijken, zij heeft één groot nadeel, n.l. dat inrichting en beheer op de verschillende deelgebieden uit elkaar worden gerukt, terwijl zij toch een eenheid moeten blijven vormen. De landinrichting bijv. is enerzijds nauw verbonden met de landbouw en anderzijds met het natuur- en landschapsbeheer. Evenzo zijn de waterstaatswerken onmisbaar voor het waterbeheer en daarmee bij Rijkswaterstaat, maar ook bij de lagere lichamen direct verbonden. Deze dingen op rijksniveau uit elkaar te willen halen ter wille van een andere eenheid zou wel eens meer naden voordelen kunnen hebben.

Daarom ben ik vooralsnog geneigd de voorkeur te geven aan het tweede model. Hierbij wordt het zestal ministeries, dat momenteel rechtstreeks (4) bij bestemming, inrichting en beheer van onroerend goed betrokken is, slechts tot vier verminderd. Uiteraard blijft weer centraal staan het departement van Ruimtelijke Ordening, conform de voorstellen van de Commissie-Van Veen mede te belasten met de coördinatie van het milieubeheer en daarom te noemen ministerie

(4) Ik laat de meer zijdelings betrokken ministeries, zoals Economische Zaken met zijn industrie- en energiebeleid en Defensie met zijn vliegvelden en oefenterreinen, nu maar buiten beschouwing.

van *Ruimtelijke Ordening en Beheer*; de stadsinrichting kan hier onder blijven vallen. Aan dat ministerie zou dan tevens de Rijksdienst van het Kadaster en de openbare registers kunnen worden toegevoegd, gezien de betekenis die het kadaster heeft als informatiebron voor ruimtelijke ordening en beheer. De plaats van deze instelling bij Financiën lijkt door de afschaffing van de rijksgrondbelasting definitief achterhaald, terwijl de Dienst der Domeinen met zijn in hoofdzaak agrarisch beheer beter bij Landbouw past.

Als tweede ministerie dat op dit gebied misschien gedeeltelijk terug zou kunnen treden, komt n.m.m. in aanmerking *C.R.M.* Daaronder ressorteren wat de onderhavige materie betreft met name monumentenzorg, recreatie en natuurbescherming, waarvan echter de beide laatstgenoemde elementen (zeker het laatste), meer nog dan met het cultureel en maatschappelijk welzijnsbeleid, te maken hebben met zaken als landinrichting, binnenvisserij en bosbeheer die onder Landbouw vallen. In feite fungeert Staatsbosbeheer met zijn natuurbeschermings- en landschapsconsulenten mede als uitvoerende buitendienst voor *C.R.M.* dat in naam wel het beleid bepaalt, maar daarbij sterk is aangewezen op andere ministeries: t.a.v. de bestemming op Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en t.a.v. de inrichting en het beheer op Landbouw en Visserij. Overbrenging van Staatsbosbeheer naar *C.R.M.* roept weer het bezwaar op, dat de band met de landbouw en de landinrichting wordt losgelaten, terwijl landschapsbeheer toch per definitie tevens land- en bosbouw (immers landschapsbouw) impliceert. Niettemin zal een betere integratie van beleid en uitvoering niet kunnen worden gemist, want met een confrontatie tussen twee groene fronten is geen enkel belang gebaat.

Hoewel met enige aarzeling geef ik daarom de voorkeur aan een omzetting van het huidige ministerie van Landbouw en Visserij in een ministerie van *Landbouw, Landinrichting en Natuurbeheer*. Die aarzeling komt voort uit de machtsconcentratie die zich t.a.v. inrichting en beheer van landelijke gebieden dan bij één ministerie voordoet, waar sommigen wel bezwaar tegen zullen maken. Maar men bedenke nogmaals dat die gebieden voor 85% door boeren worden beheerd en dat dit ook gewoon niet anders kan. Zonder een synthese tussen agrarisch grondgebruik en natuur- en landschapsbeheer zal het niet gaan. Welnu, dan hoort ook één minister primair voor die synthese verantwoordelijk te zijn, voor wat de bemoeienis op rijksniveau betreft. De coördinatie met andere departementen kan

t.a.v. landinrichting en natuurbeheer plaats vinden enerzijds via de (Minister) raad voor de Ruimtelijke Ordening en anderzijds via een rijkscommissie die voor de huidige Centrale Cultuurtechnische Commissie in de plaats zou moeten treden.

Soortgelijke overwegingen heb ik ten aanzien van het water- en bodembeheer, waarvan ik vind dat het ook onder één ministerie behoort te worden gebracht. Onvermijdelijk komt men hier bij het departement van *Verkeer en Waterstaat* terecht, omdat het waterbeheer nu eenmaal niet van het waterstaatsbeleid valt te scheiden. Het voorstel van Meijer Drees (5) om het kwalitatieve water- en bodembeheer onder Volksgezondheid en Milieuhygiëne te doen ressorteren, wil er bij mij niet in, gezien de samenhang met het overige waterbeheer, die ik in het vorige hoofdstuk uitvoerig heb geschetst. Eerder nog zou ook de drinkwatervoorziening in haar geheel naar eerstgenoemd ministerie moeten overgaan, hoewel de volksgezondheid daar het meest direct bij betrokken is.

Voor het ministerie van *Volksgezondheid en Milieuhygiëne* zou dan resteren al het overige milieubeheer, wat inderdaad goeddeels milieuhygiëne is, zoals de toepassing van Hinderwet, Wet inzake de luchtverontreiniging, Kernenergiewet, Wet inzake de geluidshinder, Wet op de (chemische) afval enz. Uiteraard is er ook niets tegen dit ministerie tevens met de coördinatie van milieuhygiënische aspecten van andere activiteiten te belasten, mits dit maar geen afbreuk doet aan de coördinerende bevoegdheid van de minister van Ruimtelijke Ordening en Beheer, wat het geheel betreft. (6)

Het valt thans nog moeilijk te voorspellen wat op den duur de betekenis kan zijn van de *gewestvorming* voor de bestuurlijke coördinatie op de gebieden van bestemming, inrichting en beheer van onroerend goed. Thans loopt die coördinatie, voor wat de lagere openbare lichamen aangaat, voor een belangrijk deel via de provincie die immers de gemeentelijke bestemmingsplannen goedkeurt, streekplannen, ruilverkavelingsplannen en secundaire wegenplannen vaststelt,

(5) Mr. F.J. Meijer Drees, *Tijdschrift voor Overheidsadministratie* 1972, blz. 296, terwijl Steenbeek in *H₂O* 1971, blz. 140 e.v., meer denkt aan een centraal waterbeheer door Rijkswaterstaat. Anders dan eerstgenoemde geeft ook mr. C.H.F. Polak blijkens het Verslag in *De Pacht* 1973, blz. 74 aan de eenheid van het water voorkeur boven de eenheid van het milieu.

(6) Zie over de coördinerende bewindsman in het algemeen het Rapport van de Commissie-Van Veen, blz. 55 e.v. en 65 e.v. en over die van het ruimtelijk beheer in het bijzonder blz. 37 e.v. en 71 e.v.

een regelende en deels ook uitvoerende taak heeft t.a.v. het waterbeheer en in mindere mate t.a.v. bodem- en landschapsbeheer, terwijl ook de bestrijding van belangrijke luchtverontreiniging aan de provincie is opgedragen. In hoeverre kunnen deze en dergelijke provinciale taken straks door gewesten worden overgenomen?

Vooralsnog tekent zich meer een ontwikkeling af in de richting van het inter- of bovengemeentelijke gewest dat in hoofdzaak gemeentelijke bevoegdheden toegekend krijgt naast enkele bovengemeentelijke, zoals die tot het geven van richtlijnen en aanwijzingen aan gemeentebesturen. Met name in het thans aanhangige Ontwerp-Wet op de gewesten (7) komt deze figuur van het *gewest als verlengstuk van de gemeenten* sterk naar voren. (8) Van geheel of gedeeltelijk voor provincies of voor provincies en gemeenten in de plaats komende gewesten is alleen nog in de literatuur sprake, (9) behalve voor een gebied als Rijnmond, waarvoor krachtens de wet een openbaar lichaam bestaat, dat als zodanig de bevoegdheid heeft tot vaststelling van een streekplan. (10) De thans gangbare conceptie van het gewest pleegt te worden gezien als een vorm van territoriale decentralisatie en van algemene democratie, niettegenstaande het feit dat het toch slechts gaat om de behartiging van bepaalde belangen, hoe ruim ook omschreven, (11) en om – althans nu nog – indirect gekozen gewestraden.

Merkwaardigerwijs is in de vele jaren durende discussie rond de gewestvorming nog betrekkelijk weinig aandacht geschonken aan

(7) Zitting 1970-1971-11246.

(8) Dit blijkt, behalve uit de regeling van de instelling (door de gemeenteraden), ook uit die van de bevoegdheden en van de financiële middelen die vrijwel alle uit de gemeentelijke sfeer komen.

(9) Zie daarover en over deze materie in het algemeen het Literatuurrapport van het Instituut voor Bestuurswetenschappen, deel 1 van het onderzoek naar de bestuurlijke organisatie, Rijswijk (Z-H) 1972.

(10) Zie over het gewest Rijnmond het evengenoemde Literatuurrapport, blz. 238 e.v., waarin ook het voorontwerp voor een nieuwe wet wordt besproken.

(11) Zie over de ruime uitleg van de term 'bepaalde belangen' uit de Wet gemeenschappelijke regelingen in de huidige praktijk Steenbeek in *R.M. Themis* 1972, blz. 282 e.v. Het Ontwerp-Wet op de gewesten spreekt enerzijds in art. 2 over een *geheel* van belangen, ten aanzien waarvan, met het oog op een evenwichtige ontwikkeling in het gebied van de deelnemende gemeenten, eenheid van beleid noodzakelijk is, doch anderzijds in art. 3 over het *noemen* van de belangen, ter behartiging waarvan de gemeenschappelijke regeling is aangegaan, in die regeling.

de mogelijkheden van een verder gaande *functionele decentralisatie met haar bijzondere vorm van democratie in de sfeer van het onroerend goed*, zoals die tot nu toe alleen in de waterschappen wettelijk gestalte heeft gekregen. (12) Dit verbaast temeer, omdat de verhouding tussen de gemeente als gebiedscorporatie en het waterschap als doelcorporatie uniek is vanwege de nevenschikking van beiden in het bestuurlijk-hiërarchische verband. Hier doet zich dus, anders dan bij de gewesten, het probleem van de vierde bestuurslaag eenvoudig niet voor: de waterschappen ressorteren, evenals de gemeenten, direct onder de provincies. Hun bijzondere karakter als doelcorporatie ligt hierin dat zij – in tegenstelling tot bijv. produkt- en bedrijfsschappen en universiteiten en hogescholen – zich niet door wezenlijk verschillende taken van de gebiedscorporaties onderscheiden. Integendeel, hun taken kunnen ook door provincies en gemeenten worden verricht en ten dele is dit zelfs het geval, bijv. t.a.v. de waterzuivering, terwijl hun werkzaamheid zich ook in hoofdzaak tot een bepaald territorium beperkt. Niet de wezenlijk verschillende taak, maar de directe koppeling daarvan aan de belangen van rechthebbers op onroerend goed, zowel uit het oogpunt van democratische medezeggenschap als uit dat van belastingplicht, is wat het waterschap van de gemeente onderscheidt. En hierin ligt tevens het onderscheid met allerlei schappen (bijv. recreatieschappen) en andere functionele lichamen welke, al dan niet op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen, door gemeenten en/of andere openbare lichamen in het leven worden geroepen, voorzover zij niet als gewesten in bovengenoemde zin zijn te beschouwen.

Een denkbare toepassing van het waterschapsmodel op een ander bestuurlijk gebied in de sfeer van het onroerend goed betreft de *nationale landschapsparken*. In de gedachtengang van de pleitbezorgers van die parken zouden deze een oppervlakte van tien tot dertig duizend hectare beslaan en voor een belangrijk deel bestaan uit cultuurgronden naast natuurterreinen, wateren, bossen en nederzettingen. In principe zouden deze gronden in particulier agrarisch gebruik blijven. Dit bracht de A.N.W.B. ertoe te wijzen op de moge-

(12) Dat de tegenstelling territoriaal/functioneel bestuur te weinig doorklinkt in de discussie wordt in algemene zin betoogd door dr. E.H.A. Kocken in het Literatuurrapport van het I.B.W. op blz. 52 en meer speciaal t.a.v. de waterschappen door mr. dr. J. Winsemius in zijn voortreffelijke Nota met betrekking tot de toekomstige structuur van Delfland, Delft 1972.

lijkheid van een analoge toepassing van het waterschapsmodel, ten-einde de directe belanghebbenden bij de nationale landschapsparken, zijnde enerzijds de grondeigenaren en grondgebruikers en anderzijds de recreanten en natuurminnaars in een publiekrechtelijke 'doe-corporatie' te verenigen. (13) Het is opmerkelijk dat in de benadering van meer officiële zijde ook in termen van een parkschap wordt gesproken, maar dan niet naar analogie van het waterschap, doch als een samenwerkingsorgaan tussen gemeenten, provincies, Rijk en bepaalde particuliere rechtspersonen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. (14)

Beide concepties hebben alvast gemeen dat zij niet uitgaan van een rechtstreekse toepassing van de toekomstige Wet op de gewesten. Weliswaar is in het betoog van de heer van Rijckevorsel sprake van een *parkgewest*, maar hij verstaat daaronder dan alleen de in een gewest onder te brengen gemeenten die bij een nationaal landschapspark zijn betrokken, en ziet vervolgens dit parkgewest weer als één van de deelnemers – naast provincie, Rijk en particuliere organisaties – aan de gemeenschappelijke regeling tot oprichting van het parkschap. Hoe hij dit in bestuurlijk opzicht een zeer aantrekkelijke conceptie kan noemen (15) is mij niet duidelijk, want men stelt toch niet een gewest in alleen maar om gemeenten aan een gemeenschappelijke regeling tot oprichting van een schap te kunnen laten deelnemen. Maar deze opzet illustreert wel dat men er met de voorliggende Ontwerp-Gewestwet nog op geen stukken na is, wat de gedecentraliseerde bestuursvormen aangaat. (16) Met name zal meer aandacht moeten worden geschonken aan de functionele decentralisatie in de sfeer van het onroerend goed.

Zelf kies ik voor een *analoge toepassing van het waterschapsmodel* op het bestuur van landschapsparken. Die keuze berust op de over-

(13) Recreatiebrochure no. 13 inhoudende de beschouwingen van de Recreatiestudiedag 1971 en aanvullende beschouwingen, blz. 4.

(14) Zie behalve de Nota inzake een systeem van nationale parken en nationale landschapsparken in Nederland van Staatssecretaris Vonhoff, vooral de beschouwingen van Jhr. mr. F.C.M. van Rijckevorsel in bovengenoemde brochure, speciaal blz. 31 e.v. en 79.

(15) A.h.w. blz. 79.

(16) In zijn Delftse scriptie over Parkgebieden en hun bestuur bepleit P. van der Molen de instelling van *speciale streekgewesten* bij regeling ad hoc krachtens art. 162 Grondwet. Bij mijn weten is dit een eerste poging het streekgewest met zijn bovengemeentelijke belangen een eigen inhoud te geven ter onderscheiding van het stadsgewest.

weging dat hierbij van de grondeigenaren en -gebruikers een soortgelijke medewerking aan het beheer van het landschap wordt gevraagd als in het kader van het waterschap aan het beheer van het water. Weliswaar gaat de parallel in zoverre niet op, dat de eigenaren en gebruikers uit het oogpunt van agrarisch grondgebruik niet bepaald een positief belang hebben bij het hier vereiste landschapsbeheer, terwijl zij dat bij het waterbeheer nog wel geacht worden te hebben. Hiermee hangt samen een tweede verschil, n.l. dat zij voor het landschapsbeheer een vergoeding moeten krijgen en voor het waterbeheer juist moeten betalen. Beide verschillen nemen echter niet weg, dat de grondeigenaren en -gebruikers een zeer bijzondere categorie van belanghebbenden zullen vormen in het parkschap. Kan men voor de andere door de A.N.W.B. genoemde categorie, die van de recreanten en natuurminnaars, nog wel de weg volgen, ook door Van Rijckevorsel aangegeven, van vertegenwoordiging in het bestuur via verenigingen en stichtingen, voor eigenaren en gebruikers kan men n.m.m. hiermee niet volstaan. Daarom sta ik een parkschap voor, waarvan het bestuur gedeeltelijk rechtstreeks door de laatstgenoemde categorie wordt gekozen en gedeeltelijk door openbare lichamen en particuliere organisaties wordt aangewezen. Hiermee wordt opnieuw de parallel doorgetrokken met het waterschap, waarover wij aanstonds nader spreken.

De instelling van het *parkschap* zou volgens deze conceptie niet op de Wet gemeenschappelijke regelingen moeten steunen, maar op de eerder door mij bepleite Wet op het natuur- en landschapsbeheer. Dit temeer, omdat door die wet aan het parkschap ook speciale beheersbevoegdheden moeten worden toegekend, zoals de bevoegdheid tot het afsluiten van beheersovereenkomsten en tot het verlenen van vergunningen op basis van openbaar vastgestelde beheersplannen. Daarnaast kan men denken aan de toekenning van meer algemene bevoegdheden als de vaststelling en uitvoering van inrichtingsplannen op grond van een Wet Uitvoering Werken of een Landinrichtingswet. In de Engelse National Parks and Access to the Countryside Act is een soortgelijke constructie opgenomen, waarbij de national park authority enerzijds beheersbevoegdheden krijgt op grond van die wet en anderzijds planologische bevoegdheden op grond van de Town and Country Planning Act. De samenstelling van dit parkbestuur is ook tweedelig, namelijk één derde aangewezen door de centrale overheid en twee derde door de county councils. Hoewel onder de laatstgenoemde leden ook wel agrariërs

voorkomen, wordt deze wijze van vertegenwoordiging door de boeren zelf soms toch als te indirect ervaren. (17)

Kies ik dus voor het natuur- en landschapsbeheer vanwege de nauwe vervlochtenheid met het agrarisch grondgebruik voor een doelcorporatie naar analogie van het waterschap, in andere gevallen zal een andere vorm van functionele decentralisatie meer voor de hand liggen. Dit geldt bijv. voor een *recreatieschap*, dat als regel niet direct gedragen wordt door de grondeigenaren en -gebruikers, maar dat toch wel een beperkte doelstelling heeft. Hier blijft de Wet gemeenschappelijke regelingen de publiekrechtelijk aangewezen weg, zij het dat voor deelname van het Rijk, zoals in het geval van het Recreatieschap Midden-Delfland, nog een speciale wet nodig is, die mede de gevolgen regelt (art. 41 lid 2), en dat waterschappen slechts een gemeenschappelijke regeling met gemeenten kunnen sluiten (art. 41 lid 1).

Al met al zou de hele wetgeving inzake de functionele schappen evengoed een nadere bestudering vereisen als die inzake de territoriale gewesten. Hierbij zouden ook de *tussenvormen* waartoe in wezen zowel het waterschap als het door mij voorgestelde parkschap behoren, omdat zij beide ook een eigen territorium hebben, een duidelijke plaats moeten krijgen. Die plaats wordt m.i. bepaald door de vraag of een bijzondere binding aan het onroerend goed naast de beperkte doelstelling noodzakelijk is, terwijl ook de speciale bestuurlijke schaalgrootte welke bij die doelstelling behoort, een rol kan spelen. Die schaalgrootte kan, zoals bij waterschappen en parkschappen vaak het geval zal zijn, afwijken van de algemene gewestelijke schaal.

Intussen kunnen de *gewesten* wel degelijk van grote betekenis worden voor de toepassing van het bestuursrecht betreffende onroerend goed. Meer dan aan inrichting en beheer van landelijke gebieden, waarbij de belangen, mede gezien de nationale en internationale positie van de landbouw, al vrij spoedig bovengemeentelijk en ook bovengewestelijk zijn, denk ik hierbij aan inrichting en beheer van stedelijke gebieden. Vooral de mogelijkheid dat het gewest aanwijzingen zal kunnen geven ook in het operationele vlak van de stadsinrichting aan gemeentebesturen, kan van grote importantie worden. Dit geldt met name voor de stadsvernieuwing die vaak niet anders dan in samenspel met de randgemeenten welke als opvang-

(17) Dit bleek mij tijdens de op blz. 97 reeds vermelde studiereis welke van 7 tot 13 mei 1972 plaats vond.

gebied fungeren, kan geschieden. Overigens is de schaal van het stadsgewest voor de grote steden volgens sommigen ook nog weer te klein om het probleem van de herhuisvesting op te lossen, zodat de provincie en/of het Rijk er aan te pas zullen moeten komen. (18)

In het algemeen zal de *territoriale bestuursvorm de voorrang* moeten hebben boven de functionele in die zin dat wat in het verband van de eerste kan worden gedaan niet aan een aparte doelcorporatie moet worden opgedragen. M.a.w. men moet niet allerlei schappen oprichten voor wat even goed in gemeentelijk, gewestelijk, provinciaal of landelijk verband kan gebeuren. Terecht is daarom de gedachte aan aparte luchtschappen naar analogie van de waterzuiveringschappen afgewezen. (19) Dit brengt ons op het volgende onderwerp: het waterschapsbestel.

De eerste vraag die zich bij de *herziening van het waterschapsbestel* (20) voordoet, is of dit bestel, afgezien van de vorm waarin, gehandhaafd moet blijven. Die vraag valt in tweeën uiteen, namelijk: 1^e. is het in het algemeen wenselijk de taken van de waterschappen aan de gebiedscorporaties op te dragen (rijk, provincie, gewest en gemeente) en 2^e. dienen de waterschappen in het algemeen als bijzonder soort van doelcorporatie, dus met een sterke binding aan het onroerend goed, te blijven bestaan? Deze vragen kunnen onafhankelijk van elkaar worden beantwoord. Zo wordt bijv. de tweede vraag door De Goede negatief beantwoord, maar de eerste kennelijk toch ook, waar hij omvorming van waterschappen tot lichamen als bedoeld in art. 162 der Grondwet bepleit. (21) Want die openbare lichamen vormen dan wederom doelcorporaties, weliswaar zonder het onroerend goed-substraat, maar waarschijnlijk wel met een ei-

(18) Zie ir. G.H. Meijer en drs. R.J. de Wit, in *Bouwrecht* 1972, resp. op blz. 95 en 96.

(19) M.v.A. II Wet inzake de luchtverontreiniging en J.G. van Reijen in *Bestuurswetenschappen* 1967, blz. 276 e.v. Om dezelfde reden sta ik vooralsnog afwijzend tegenover de idee van een algemeen *milieuschap*, al dan in plaats van het waterschap.

(20) Ook t.a.v. dit onderwerp kan ik mij van de plicht tot uitgebreide literatuurvermelding ontslagen achten, nu ook hierin door het onvolprezen Literatuurrapport van het I.B.W. wordt voorzien; zie hoofdstuk 5 over Het Waterschap van de hand van mr. G.F. Pieters, blz. 181 e.v.

(21) Prof. dr. B. de Goede, Het onroerend goed: grondslag van het waterschapsrecht?, in de bundel *Onroerend goed*, Deventer 1968, blz. 57. Hij bepleit echter wel een nauw samengaan van gewesten en waterschappen; zie o.m. zijn artikel in *Bestuurswetenschappen* 1970, blz. 61 e.v.

gen territoire. De beide vragen kunnen echter ook worden gekoppeld, want erkenning van de noodzaak ener sterke binding van de bestuursvorm aan het onroerend goed levert een argument temeer op voor een negatieve beantwoording van vraag 1.

Zelf behoor ik – blijkbaar met de Studiecommissie Waterschappen, die daarover overigens nog moet rapporteren (22) – tot degenen die de eerste vraag duidelijk ontkennend en de tweede bevestigend beantwoorden. De voornaamste redenen voor het in het algemeen niet willen opdragen van het waterbeheer aan de gebiedscorporaties zijn voor mij drieërlei: a. het als regel niet samenvallen van de meest doelmatige grenzen voor het waterbeheer met de grenzen van de gebiedscorporaties; b. het vereiste van eenheid in het waterbeheer ondanks verschillende bestuursniveaus, waaraan door de gebiedscorporaties minder goed kan worden voldaan; en c. het nauwe verband tussen waterbeheer en grondgebruik, hetwelk een bestuurlijke binding met het onroerend goed blijvend noodzakelijk maakt.

Ad a. Het beheer van het water stelt zijn eigen eisen aan de geografische begrenzing. Wel doet zich hier de behoefte aan schaalvergroting enerzijds en aan behoud van de kleine schaal anderzijds, al naar gelang het belang waarom het gaat, even goed voor als bij de gebiedscorporaties waar men tegenover het verschijnsel van de gewestvorming toch ook dat van de binnengemeentelijke decentralisatie aantreft. De meest gewenste schaalgrootten van de diverse waterbeheren verschillen echter sterk van die der territoriale bestuursvormen, omdat zij meer worden bepaald door natuurlijke en technische factoren en minder door algemeen maatschappelijke. (23)

Ad b. Het vereiste van eenheid in het waterbeheer wordt zowel van waterschapszijde (24) als van landbouwzijde (25) sterk onderstreept.

(22) Een sluier is t.a.v. het werk van de commissie alvast opgelicht door de voorzitter in zijn rede voor de Unie, *Waterschapsbelangen* 1972, blz. 408 e.v.

(23) Hierin verschil ik van De Goede die in *Bestuurswetenschappen* 1970, blz. 61 e.v. er weliswaar terecht op wijst dat vele aan gebiedscorporaties opgedragen taken een eigen territoire vragen, maar m.i. toch te weinig recht laat wedervaren aan het in de tekst genoemde verschil in gebiedsbepalende factoren.

(24) Nota van de Unie van Waterschappen inzake De bestuurlijke organisatie van het vraagstuk der afvalwaterzuivering, *Waterschapsbelangen* 1971, blz. 32 e.v.

(25) Nota van het Landbouwschap over het Bestek van het waterschapsbestel, 1970 en preadvies van mr. N.M. Zijp over Milieurecht en landbouw, *De Pacht* 1972, blz. 346 en 352.

Zoveel mogelijk behoort het kwantitatieve en kwalitatieve oppervlakte- en grondwaterbeheer in één organisatie te worden ondergebracht. Ook al zal het niet mogelijk zijn, gezien het verschil in vereiste bestuurlijke schaal, alle waterbeheren in één hand te brengen, dan zal toch wel de opbouw van de beheersorganisatie als geheel zodanig moeten zijn, dat de eenheid via coördinatie wettelijk kan worden verzekerd. Ik erken dat er ook een coördinatie noodzakelijk is met door de gebiedscorporaties behartigde belangen, zoals die van ruimtelijke ordening, andere aspecten van milieubeheer, recreatie, scheepvaartverkeer e.d., maar daar kan op andere wijze in worden voorzien. Primair is en moet zijn de eenheid in beheer van het water als zodanig, omdat dit een levensgoed van de eerste orde is. Weliswaar geldt dit ook voor de lucht, maar het beheer dáárvan is veel minder aan natuurlijk en technisch begrensde gebieden gebonden. Er is voor de eenheid van het waterbeheer een hiërarchische opbouw van de totale beheersorganisatie nodig, die verder gaat dan en daardoor moeilijk past in die van de gebiedscorporaties.

Ad c. Het feit dat het waterschap ook steeds meer algemene, niet-grondgebonden belangen is gaan behartigen mag de ogen niet doen sluiten voor de enorme betekenis die de wel aan de grond gebonden activiteiten van het waterschap nog steeds hebben. Trouwens, het is de vraag of men deze tegenstelling mag maken. Immers de direct aan de grond gebonden detailwaterbeheersing is afhankelijk van het boezembeheer en dit laatste van de zeewaterkering en het beheer van de grote wateren, terwijl omgekeerd een algemeen belang als dat van de drinkwatervoorziening weer van al deze kwantitatieve beheren afhangt, even goed als van de waterzuivering en het grondwaterbeheer. Alles mondt uiteindelijk uit in de vaststelling dat al het voor beheer in aanmerking komende water zich op of in de grond bevindt, zodat dit beheer altijd meer of minder aan het onroerend goed gebonden is. Deze vaststelling nu gaat gepaard met de erkenning dat de eigenaren en gebruikers van het onroerend goed nog steeds een zo bijzonder belang hebben bij het waterbeheer in de ruimste zin, dat dit via een bijzondere vorm van medezeggenschap en via een bijzondere bijdrageplicht moet blijven gehonoreerd. In het kader van de gebiedscorporaties is een en ander moeilijk te realiseren.

De vraag is nu, hoe men met inachtneming van het bovenstaande de *totale beheersorganisatie van het water* het beste gestalte kan geven. (26) Hierbij moeten twee ontwikkelingen worden vooropge-

steld, t.w. enerzijds die in de richting van verder gaande concentratie (van 1960 tot 1970 verminderde het aantal waterschappen van 2200 tot 1200, probeer dat bij de gemeenten eens) en anderzijds die in de richting van decentralisatie binnen de vergrote waterschappen. Dit leidt a.h.w. vanzelf tot de vanwege de Studiecommissie Waterschappen naar voren gebrachte idee van hoofdwaterschappen (één tot drie per provincie) met inliggende waterschappen. (27) De commissie vindt hiermee overigens nog geen aansluiting op de gedachten van de directeur-generaal van de Rijkswaterstaat inzake een organisatorische bundeling voor de drie hydrologische hoofdgebieden van ons land: het hoge oostelijke deel, het lage noordelijke deel en het lage zuidelijke deel. (28)

Zelf meen ik dat het overweging zou verdienen de lijn wel naar boven door te trekken, d.w.z. in de vorm van een overkoepeling van de (hoofd)waterschappen door drie openbare lichamen in de zin van art. 162 Grondwet, (29) voor elk van de hydrologische hoofdgebieden één. Ik volg hiermee de gedachte van De Goede, zij het één bestuursniveau hoger, aangezien bij hem kennelijk alleen nog plaats was voor waterschappen op het laagste niveau. De opzet die mij voor ogen staat is die van een *pyramidale opbouw*, enigszins vergelijkbaar met de universitaire bestuursstructuur die ook een basis-, midden- en topniveau kent, ieder met eigen autonomie, met daarboven het ministerie. (30) Ook de parallel met de gebiedscorporaties valt op: waterschappen ter hoogte van de gemeenten, hoofdwaterschappen ter hoogte van de gewesten, openbare lichamen in de zin van art. 162 Grondwet ter hoogte van de provincies en dan tenslotte het Rijk met het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

De verticale *coördinatie* dient te worden verzekerd door een duidelijke onderschikking in het bestuurlijk-hiërarchische verband, niet

(26) Ook in het pas verschenen rapport *Mens en Milieu*, deel 1: Beheerste groei, publikatie nr. 16 van de Stichting Toekomstbeeld der Techniek, hoofdstuk 9 over de Organisatie van het waterbeheer in Nederland, wordt de eenheid van dit beheer bepleit.

(27) Mr. F.J. Kranenburg, 3½ jaar diepdelvers, *Waterschapsbelangen* 1972, blz. 408 e.v.

(28) Ir. J. van de Kerk, Waterbeleid, een blik vooruit, *Waterschapsbelangen* 1971, blz. 343 e.v.

(29) Ook de Commissie Waterrecht zag voor het beheer van de nationale waterhuishouding de mogelijkheid van dergelijke openbare lichamen.

(30) Zie daarvoor o.m. mijn diesrede over *Recht, democratie en universiteit*, Delft/Zwolle 1972.

alleen in het vlak van de planning, maar ook in dat van de uitvoering, zodat het totale waterbeheer als eenheid kan worden gevoerd. Een systeem van richtlijnen, aanwijzingen en goedkeuringen zal daarvoor nodig zijn, maar niet voldoende. Ook bevelen, bijv. tot staking of uitvoering van werken danwel tot het verrichten van bepaalde handelingen zoals doorspoeling i.v.m. de waterzuivering, en verboden, bijv. van lozing of onttrekking van water, kunnen m.i. niet worden gemist. Voor de horizontale coördinatie lijkt een vertegenwoordiging van de gebiedscorporaties in de besturen van de doelcorporaties op de verschillende niveaus wenselijk, (31) ook met het oog op de meer algemene belangen verbonden aan het waterbeheer. (32)

De *taakverdeling* tussen de onderscheiden doelcorporaties op het gebied van het waterbeheer dient zodanig te zijn, dat elk belang wordt behartigd op het niveau waar het gezien zijn aard en vereiste bestuurlijke schaal het meest thuis hoort. Dit wil in het algemeen zeggen: de meer plaatsgebonden taken op de lagere niveaus en de minder plaatsgebundene op de hogere niveaus. Naarmate men hoger komt in de bestuurlijke hiërarchie zal dus de binding aan het onroerend goed afnemen en de invloed van het algemeen belang toenemen, ook in de samenstelling van de besturen en in de bijdrageplichtigheid. De dwarsverbindingen met de gebiedscorporaties zullen naar boven toe steeds hechter moeten worden, totdat doel- en gebiedscorporatie op het niveau van het Rijk geheel in elkaar vloeien. Bij de drie openbare lichamen ex art. 162 Grondwet, die bijv. zouden kunnen worden belast met het beheer van grondwater en van de grote oppervlaktewateren, zullen invloed en bijdrage van het Rijk al vrij groot zijn en die van onderop minder groot. Op het niveau van het hoofdwaterschap dat wellicht het zuiverings- en

(31) Voor de gemeenten en de gewesten t.o.v. de waterschappen reeds bepleit door De Goede in *Gemeente en Waterschap* 1954 en in *Bestuurswetenschappen* 1970, blz. 61 e.v., voor de provincie t.o.v. de hoofdwaterschappen door Kranenburg in *Waterschapsbelangen* 1972, blz. 411.

(32) Zo denkt Winsemius in de Nota over de structuur van Delfland, blz. 20 e.v. en in *Waterschapsbelangen* 1973, blz. 1 e.v. aan vertegenwoordiging van de belangen van het gebouwd door de gemeente en Kranenburg t.a.p. aan vertegenwoordiging van de belangen van de waterzuivering door de provincie. In ieder geval voel ik niet erg voor toekenning van rechtstreeks stemrecht aan eigenaren en gebruikers van het gebouwd en aan vervuilers, aangezien hun directe betrokkenheid bij het waterschap mij daarvoor toch te gering lijkt.

boezembeheer zal voeren, kan de schaal nog in evenwicht zijn met enerzijds representatie van het zuiveringsbelang door de provincie en van het gebouwd onroerend goed door gewest of gemeente en anderzijds verkiezing van hoofdingelanden direct of indirect door de eigenaren en gebruikers van het land. Het zwaartepunt van de financiering kan hier nog wel aan de voet liggen, mede gezien de toepassing van het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Uiteraard geldt dit nog sterker voor het gewone waterschap dat o.a. met de detailwaterbeheersing en het passieve kwaliteitsbeheer kan worden belast en waar ook het zwaartepunt van de zeggenschap bij de grondeigenaren en -gebruikers ligt.

De hoofdstructuur van de boven geschetste beheersorganisatie behoort n.m.m. in de door mij bepleite *wet op het water- en bodembeheer* te worden neergelegd. Met name dienen de drie openbare lichamen aan de top bij deze wet te worden ingesteld met een verdere uitwerking bij a.m.v.b. De instelling en reglementering van hoofdwaterschappen en waterschappen kan door de provincie geschieden in overeenstemming met resp. de genoemde openbare lichamen en de hoofdwaterschappen en onder goedkeuring van het Rijk. Ook het verdere toezicht van Rijk en provincie hoort in deze wet te worden geregeld.

§2. *Rechterlijke coördinatie*

Op het gebied van het onroerend goed bestaat een grote verscheidenheid van rechtspraak en rechtsprekende colleges. Dit geldt voor alle drie hoofdgebieden: burgerlijke, administratieve en strafrecht-spraak. Wat de *burgerlijke rechtspraak* betreft, is de rechtbank bevoegd t.a.v. het zakenrecht en de kantonrechter t.a.v. het meer specifieke deel van het verbintenissenrecht, namelijk huur en pacht, waarbij in het laatste geval een aparte pachtkamer van het kanton-gerecht optreedt met naast de kantonrechter twee deskundigen. Ook bij het beroep gaan huur en pacht gescheiden wegen, namelijk hoger beroep op de rechtbank en beroep in cassatie bij de Hoge Raad resp. alleen hoger beroep bij de Pachtkamer van het Gerechtshof Arnhem. De rechtspraak in bouwzaken geschiedt voor een groot deel in arbitrage.

Ook de *administratieve rechtspraak* doet zich op het onderhavige terrein in alle mogelijke variëteiten voor. In de eerste plaats is daar

de zeer belangrijke administratieve rechtspraak *door de gewone rechter*. Meestal gaat het hierbij om zaken die dicht tegen het burgerlijk recht aanliggen, zoals onteigening, ruilverkaveling en oplegging van gedoogplichten, waarbij private rechten in geding zijn. Overigens bestaan ook hier weer belangrijke verschillen: onteigening en lijst van rechthebbenden in de ruilverkaveling worden behandeld door de rechtbank met beroep in cassatie bij de Hoge Raad; schatting, toedeling en geldelijke regeling in de ruilverkaveling komen voor de rechtbank met alleen de mogelijkheid van cassatie in het belang der wet; over de oplegging van gedoogplichten krachtens de Belemmeringenwet Privaatrecht oordeelt enerzijds het gerechtshof wat de oplegging zelf betreft en anderzijds de kantonrechter wat de schadevergoeding betreft. Deze verschillen zijn weinig logisch. Bovendien wordt sterk aangedrongen op een zekere mate van concentratie en specialisatie van dit soort rechtspraak in eerste aanleg (33) en op invoering van de mogelijkheid van hoger beroep. (34) Verder worden nieuwe taken voor de burgerlijke rechter in deze voorzien. (35)

(33) N.a.v. het voorstel van O.A.C. Verpaalen tot instelling van onteigeningskamers bestaande uit drie rechters en twee deskundigen bij rechtbanken en gerechtshoven (evt. in combinatie met pachtzaken en belastingzaken), *De Pacht* maart/april 1967, blz. 40 e.v., is door mij destijds reeds gesuggereerd bij de rechtbanken complete 'grondkamers', belast met alle grond- en pachtzaken inclusief de planschade, te doen instellen (*De Pacht* 1967, blz. 145 e.v.). De gedachte is bestreden door P. de Visser, *De deelneming van deskundigen aan rechtspraak*, Diss. Wageningen 1971, die de voorkeur geeft aan handhaving van de afzonderlijke pachtkamers bij de kantongerechten, instelling van onteigeningskamers bij de rechtbanken en van een Raad van Beroep voor de ruilverkaveling. Zijn voornaamste argument, n.l. dat de stelsels te verschillend zouden zijn om concentratie zinvol te maken, spreekt mij allerminst aan. Wat verdere literatuur betreft moge ik verwijzen, behalve naar de genoemde dissertatie, naar het Rapport van de Werkgroep Balans Ruilverkavelingswet, *Tijdschr. Kad. en Landmeethk.* 1968, nr. 5, blz. 282 e.v. Zie voor enkele recente suggesties om pacht- en onteigeningszaken samen te voegen F.J.M. Nivard in *Bijl. Advocatenblad* 15 aug. 1968, blz. 491 e.v. en J. Meursing, *N.J.B.* 1971, blz. 356 e.v. Laatstgenoemde denkt voor de eerste aanleg aan de kantonrechter en voor het hoger beroep aan de belastingkamers der gerechtshoven.

(34) Voor de onteigening o.m. bepleit door Meursing blz. 360 e.v., Verpaalen blz. 35 e.v. en Van Wijnen, *Onteigeningsrecht*, Deel I, blz. 202; voor de ruilverkaveling door J.M. Polak en mij, *De Pacht* 1969, blz. 43 en 45 (Pachtkamer Gerechtshof Arnhem).

(35) In het Rapport van de Staatscommissie inzake het Kadaster 1965, blz. 46 e.v., voor wat betreft de kadastrale bijhoudingsprocedure, en in het

Ook de *rechtspraak in belastingzaken* betreffende onroerend goed is voor een belangrijk deel aan de rechter opgedragen en wel ingevolge de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken juncto art. 71 Wet R.O. aan de belastingkamers van de gerechtshoven in eerste aanleg en in het hoogste ressort, behoudens voorziening in cassatie. Dit geldt krachtens de Algemene wet inzake rijksbelastingen niet alleen voor de rijksbelastingen, doch door de toepasselijkverklaring daarvan in Provincie- en Gemeentewet ook voor de provinciale en gemeentelijke belastingen. Daarentegen geldt voor de waterschapslasten nog de procedure van de Bevoegdhedenwet: verzet tegen dwangbevel bij de rechtbank met hoger beroep en beroep in cassatie bij resp. gerechtshof en Hoge Raad. Bijzonder duidelijk komt dit verschil tot uiting bij de rijks-, provinciale en gemeentelijke heffingen inzake de verontreiniging van oppervlaktewater, waarvoor wel aansluiting is gezocht bij de administratieve rechtspraak in belastingzaken, terwijl dit bij de waterschapshoeffingen voor hetzelfde doel het geval is; (36) vgl. artt. 20 en 21 Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

In beperkte mate is terzake van onroerend goed ook sprake van *administratieve rechtspraak door speciale rechters*. Ten aanzien van administratieve pachtzaken is dit het geval met de Centrale Grondkamer die overigens een personele unie vormt met de Pachtkamer van het Gerechtshof Arnhem. Krachtens de Herverkavelingswetten voor Walcheren en andere rampgebieden in Zeeland heeft bestaan een Raad van Beroep, belast met de zaken van het plan van toedeling. (37) Gepleit is voor een dergelijke Raad ook in gewone ruilverkavelingszaken. (38) Gaat het in de voorgaande gevallen om toevoeging van landbouwdeskundigen aan een college dat voor het overige uit juristen bestaat, door sommigen wordt tevens een administratiefrechterlijk college voorgestaan voor milieuzaken, waarin ook niet tot de rechterlijke macht behorende deskundigen op het gebied van het biofysisch leefmilieu zitting hebben. (39) Anderen

Rapport van de Werkgroep Stedelijke Verkaveling 1971, blz. 110 e.v., voor wat betreft de stadsvernieuwing.

(36) Zie daarover Helmstrijd, *Waterschapsbelangen* 1972, blz. 257 e.v. en J.M. Polak, *N.J.B.* 1972, blz. 1074.

(37) Over de jurisprudentie van deze Raad van Beroep handelt een scriptie van ir. J.H. Meijborg, Delft 1968.

(38) J.M. Polak in *Tijdschr. Kad. en Landmeetk.* 1961, blz. 16 e.v. en *De Pacht* 1961, blz. 173 e.v.; P. de Visser a.h.w. blz. 92 e.v. In *De Pacht* 1969, blz. 43 blijkt Polak van standpunt veranderd te zijn.

zoeken hier meer aansluiting bij bestaande colleges, zoals het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. (40)

Minstens even gevarieerd als het voorgaande is op het gebied van het onroerend goed de *rechtspraak in administratief beroep*. Om te beginnen heeft men hier de twee soorten van beroep op de Kroon, n.l. het volledige terzake van rechtmatigheid en doelmatigheid ingevolge bijzondere wetten en het beperkte alleen terzake van de rechtmatigheid ingevolge de Wet B.A.B. Beide kunnen aan betekenis gaan winnen, enerzijds door de verdere uitbreiding van het aantal bijzondere wetten waarin het volledige beroep op de Kroon voorkomt en anderzijds door de aanstaande uitbreiding van het rechtmatigheidsberoep ook tot beschikkingen van lagere overheden als provincie, gemeente en waterschap. (41) Het volledige beroep op de Kroon bestaat o.m. reeds tegen het bestemmingsplan, tegen bepaalde aspecten van de ruilverkaveling en terzake van allerlei besluiten ingevolge Monumentenwet, Natuurbeschermingswet, Boswet, Ontgrondingenwet, Hinderwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet luchtverontreiniging, Waterstaatswet enz. Gaat het om besluiten van waterschappen, dan treden Gedeputeerde Staten soms als beroepsinstantie op (Ontgrondingenwet, Wet verontreiniging oppervlaktewateren), soms als toezichthoudende instantie (Waterstaatswet), beide keren nog weer met beroep op de Kroon tegen hun beslissing. Een enkele maal geldt deze dubbele beroepsprocedure ook voor besluiten van gemeenten en bepaalde andere openbare lichamen (Wet verontreiniging oppervlaktewateren). In andere gevallen gaat aan het beroep op de Kroon een bezwaarschrift-procedure vooraf, soms zelfs in twee instanties (Wet Ruimtelijke Ordening: gemeenteraad en G.S.). Het ligt in de bedoeling voor het rechtmatigheidsberoep straks een dergelijke procedure bij de instantie die de bestreden beschikking heeft genomen, in ieder geval te eisen. Tenslotte dan nog iets over de *strafrechtspraak* op het onderhavige

(39) H.O. Thunissen, *Bouwrecht* 1972, blz. 401 e.v.

(40) J. Wessel, *De Pacht* 1972, blz. 273 en 301, bestreden door F.J. Meijer Drees blijktens Verslag in *De Pacht* 1973, blz. 75, die hier een te grote affiniteit met bedrijfsbelangen vreest.

(41) Zie het Ontwerp van Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, Zitting 1970-1971, nr. 11279 en het Ontwerp tot wijziging van de Wet op de Raad van State, idem, nr. 11280. Zie voor een bespreking prof. mr. D. Simons in *N.J.B.* 1971, blz. 1013 e.v. Behalve de genoemde uitbreiding is belangrijk de opdracht van de eindbeslissing op het rechtmatigheidsberoep aan een in te stellen Afdeling Rechtspraak.

terrein. De meeste administratieve wetten betreffende het grondgebruik eindigen met een of meer strafbepalingen, vaak vergezeld van een bijzondere regeling omtrent de opsporingsbevoegdheid. Een enkele maal worden de strafbare feiten aangemerkt als economische delicten, zoals in gevallen van de Pachtwet en de Boswet. Daarbij gaat het dan om overtreding van verboden met een typisch economische strekking. Voorgesteld is nu de werkingssfeer van de Wet Economische Delicten uit te breiden tot alle milieuwetten, zulks met het oog op de handhavingsaspecten. (42) Ik kan mij met dit voorstel verenigen, omdat de milieuverontreinigende handelingen vaak bedrijfshandelingen zijn, waartegen met de bijzondere sancties van de onderhavige wet beter kan worden opgetreden. Een bijkomend voordeel is dat dan ook de economische strafkamers van rechtbanken en gerechtshoven hierbij worden ingeschakeld. Dit lijkt mij beter dan dat weer aparte strafkamers voor milieuzaken in het leven zouden worden geroepen. (43)

Veel minder kan ik mij verenigen met de gedachte nu ook in alle milieuwetten het College van Beroep voor het Bedrijfsleven als administratieve rechter aan te wijzen. (44) In feite kiest men te dien aanzien tussen het volledige beroep op de Kroon, wat nu toch in vele gevallen is gegeven, en het beperkte beroep (inzake de rechtmatigheid) op het College. Bovendien is naar mijn gevoel de samenhang tussen milieurecht en sociaal-economisch recht minder groot dan tussen milieurecht en ruimtelijke ordening. Waar het bestemmingsplan een belangrijke rol kan spelen voor het milieubeheer en het beroep daartegen toch wel bij de Kroon moet blijven, (45) geef ik voor de hele materie van het onroerend goed de voorkeur aan deze beroepsinstantie, voorzover niet de rechter het aangewezen orgaan is. Het bezwaar dat de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de *Raad van State* slechts een adviesinstantie is en te wei-

(42) C.H.F. Polak, Diescollege Leiden, Acta en Agenda 4 mei 1972, blz. 2; M.R. Mok, *S.E.W.* 1972, blz. 281; J. Wessel, *De Pacht* 1972, blz. 272; J.M. Polak, *N.J.B.* 1973, blz. 8. Zie over de dwangmiddelen in het milieurecht uitvoerig J.A.M. van Angeren in zijn preadvies voor de V.A.R., Geschrift LXVI, blz. 16 e.v. Inmiddels is bij de Kamer ingediend een wetsontwerp tot wijziging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, zitting 1972-1973-12294, waarin de strafbepalingen uit deze wet onder de W.E.D. worden gebracht.

(43) Thunissen, *Bouwrecht* 1972, blz. 402 e.v.

(44) Wessel, a.h.w. blz. 273.

(45) Aldus ook Wessel in *Bouwrecht* 1971, blz. 265 e.v.

nig onafhankelijk van de administratie kan beslissen, (46) kan beter worden ondervangen door de suggestie de toekomstige *Afdeling Rechtspraak* van die Raad ook de eindbeslissing in volledige beroepszaken op te dragen. (47) Een ander alternatief zou zijn de instelling van een afzonderlijk college van beroep voor onroerende zaken, maar in een tijd waarin wij duidelijk toegroeien naar meer eenheid in de administratieve rechtspraak, zou ik dit toch niet willen aanbevelen. Eerder kan men denken aan een aparte kamer voor onroerende zaken bij de Raad van State.

Een dergelijke kamer waarin naast juristen ook andere deskundigen zitting nemen, zou ik zeker willen aanbevelen bij de gewone rechterlijke macht, temeer nu een volledige reorganisatie daarvan in het vooruitzicht is gesteld. (48) Het zou naar mijn mening uitermate onverstandig zijn voor alle mogelijke aanverwante onderwerpen als pacht, huur, onteigening, ruil- en herverkaveling, voorkooprecht, oplegging van gedoog- en uitvoeringsplichten beheersovereenkomsten e.d. verschillende al dan niet gespecialiseerde rechters aan te wijzen. Aan de andere kant is specialisatie op dit terrein onvermijdelijk (49) zowel wat juridische als wat andere deskundigheid betreft. Weliswaar is de vereiste niet-juridische deskundigheid nogal uiteenlopend, naar gelang het gaat om agrarische of niet-agrarische objecten, maar dit sluit de mogelijkheid van een zekere poolvorming niet uit. In ieder geval zou de eenheid en kwaliteit van de rechtspraak door zulk een geconcentreerde vorm van specialisatie op dit even ingewikkelde als samenhangende terrein zeer kunnen worden bevorderd. Aan de door mij voorgestelde *kamer voor onroerende zaken* (50) zou ook de vaststelling van de planschadever-

(46) Thunissen, t.a.p. blz. 401 e.v.

(47) Simons, *N.J.B.* 1971, blz. 1016 e.v.

(48) Aangekondigd in *N.J.B.* 1972, blz. 156 e.v. Een door Minister Van Agt ingestelde werkgroep onder voorzitterschap van prof. mr. K. Wiersma heeft binnen een jaar een uitvoerig rapport uitgebracht, dat als basis zal dienen voor de behandeling in een Staatscommissie. Zie over dit rapport mr. G.E. Langemeijer, *N.J.B.* 1973, blz. 61 e.v., die alvast één punt ziet, waar een sterke meerderheid achter staat: verdergaande specialisatie van de rechter. Aldus conform de uitspraak van de N.J.V. op 30 juni 1970. P. de Visser wijst er in *De Pacht* 1973, blz. 34 e.v. op, dat de rechtspleging in agrarische zaken te weinig aandacht in het rapport heeft gekregen.

(49) Dit is ook de mening van Langemeijer t.a.p. blz. 67, wat betreft onteigening en ruilverkaveling.

(50) Bij de toekomstige gerechten zowel in eerste instantie als in hoger beroep.

goeding ex art. 49 W.R.O. en vergelijkbare bepalingen uit andere wetten moeten worden opgedragen, aangezien de verwantschap met ander schadevergoedingsrecht bijzonder groot is.

Tenslotte stel ik voor de *Bevoegdhedenwet* zodanig te wijzigen dat de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken zoveel mogelijk ook op waterschapslasten van toepassing wordt.

HOOFDSTUK X. SLOTBESCHOUWING EN CONCLUSIES

§1. Slotbeschouwing

Na de uitvoerige beschouwing in de voorafgaande hoofdstukken over de verschillende aspecten van de administratieve wetgeving inzake het onroerend goed kan de aan de Nederlandse Juristenvereniging voorgelegde vraagstelling:

‘Dienen wettelijke regelingen, waarbij eigendom van onroerend goed door de overheid wordt aangetast, te worden gecoördineerd?’ naar mijn mening niet anders dan bevestigend worden beantwoord. Zelf wil ik nog wel een stap verder gaan en mijn uiteindelijke voorkeur uitspreken voor een algehele *codificatie* van het administratieve recht betreffende onroerend goed. Ook anderen (1) hebben een dergelijke gedachte wel geuit. Ik meen dat zij deel uitmaakt van een meer algemene probleemstelling, n.l. of het gehele administratieve recht moet blijven wat het nu is: een eindeloze reeks weinig samenhangende wetten, waaraan geen enkel systeem ten grondslag ligt en waarvan de eenheid dan ook verre is te zoeken. Langzamerhand gaan zich ontwikkelingen aftekenen in de richting van meer eenheid en systematiek. Ik wijs op de voortreffelijke Algemene bepalingen van administratief recht van de bekende V.A.R. commissie, die een aanzet zouden kunnen vormen voor een wet houdende algemene bepalingen van administratief recht. (2) Verder op de grotere eenheid van rechtspraak, die mede door de jongste wetsontwerpen inzake het beroep tegen administratieve beschikkingen tot stand kan komen. En tenslotte op het streven naar meer eenheid op deelgebie-

(1) J.M. Polak in *N.J.B.* 1966, blz. 720 e.v.; J.W. van Zundert in *De Ned. Gem.* 1972, blz. 344.

(2) Hierover wordt ook blijkens de derde druk van het Rapport van 1971, blz. 239, nog steeds verschillend gedacht.

den, zoals het belastingrecht, het sociale verzekeringsrecht en ook het grondgebruikrecht.

Voor het laatstbedoelde gebied is de behoefte aan meer eenheid en systematiek evident. Ter voldoening aan die behoefte zijn door mij in het voorgaande verschillende voorstellen gedaan, o.a. resulterende in een pleidooi voor telkens één alomvattende wet op elk van de navolgende deelgebieden: registratie (vastgoedsystemen), ruimtelijke ordening ook in operationele zin, uitvoering van werken, natuur- en landschapsbeheer, water- en bodembeheer. Ik zie deze vijf wetten als de tweede fase van opbouw, nadat de eerste heeft bestaan in een zekere mate van onderlinge afstemming van de vele bestaande en in voorbereiding zijnde wetten en wetjes die vaak maar kleine onderdelen regelen. De derde fase zou dan kunnen bestaan uit een algehele codificatie in een wetboek van grondgebruikrecht, bestaande uit een algemeen deel waarin met name de diverse organen en organisatievormen worden geregeld, en een bijzonder deel waarin de deelgebieden afzonderlijk aan bod komen. Reeds in de fasen 1 en 2 zou de opbouw van de wetgeving zodanig moeten geschieden dat latere invoeging in het grotere verband mogelijk is. Dat geldt in het bijzonder voor de afzonderlijke wetten op de landinrichting en de stadsvernieuwing, die thans worden voorbereid, maar uiteindelijk even goed voor de andere onderdelen. Min of meer als uitvloeisel van dit preadvies is thans werkzaam een werkgroep die zich zal beraden over *richtlijnen voor de verdere opbouw* en coördinatie van de onderhavige wetgeving. (3) Op langere termijn zou een Staatscommissie te dien aanzien nuttig werk kunnen doen.

Ik ontveins mij niet dat een pleidooi voor een echte codificatie van het grondgebruikrecht voorlopig nog weinig reëel lijkt. Immers, het gaat hier niet maar om een eenvoudige samenbundeling van een aantal wetten naar het voorbeeld van latere Franse codes. (4) Veel legislatief werk zal moeten worden verzet om de gewenste integratie tot stand te brengen en het is de vraag of Regering en Parlement daar ooit aan zullen beginnen, temeer omdat op zoveel andere gebieden meer eenheid van wetgeving gewenst is. In ieder geval kan men wel stellen dat bij de huidige werkwijze van ons wetgevend

(3) De Werkgroep Coördinatie Wetgeving Onroerend Goed, ingesteld door de Instituten voor Bouwrecht en Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting en bestaande uit vertegenwoordigers van een twintigtal instellingen. Zie omtrent taak, werkwijze en samenstelling bijlage 7.

(4) Bijv. de Code Rural die geen echt wetboek is, maar een verzameling.

apparaat er waarschijnlijk niets van zal komen. Langemeijer (5) heeft daarover onlangs nog behartenswaardige opmerkingen gemaakt en o.m. gewezen op de slakkengang van het ontwerp B.W. en van andere wetgeving waarover men het eigenlijk wel eens is dat zij nodig is. Hij wijt deze traagheid primair aan het overbelast zijn van de kamerleden. Dit geldt dan naar mijn mening in het bijzonder voor de Tweede Kamer die tussen alle politieke bedrijvigheid van elke dag door ook nog eens de wetgeving op lange termijn moet tot stand brengen. Ik vraag mij af of een zekere taakverdeling tussen de beide kamers geen uitkomst zou kunnen bieden, bijv. in deze zin dat de Eerste Kamer primair als *kamer voor de wetgeving* wordt aangewezen, tenzij de Tweede Kamer een bepaald onderwerp als eerste wil behandelen. Per slot van rekening heeft het niet veel zin de straks wellicht ook rechtstreeks te verkiezen Eerste Kamer alleen maar dubbel werk te laten doen, want aan de functie van slaperdijk (6) bestaat niet langer behoefte.

Hoe het ook zij, op de huidige wijze waarbij sinds jaar en dag allerlei *wildgroei* in de sfeer van de wetgeving inzake het grondgebruik optreedt, kunnen wij niet door blijven gaan. Dit gebied dreigt te worden overwoekerd door een veelheid van vaak zeer ondoelmatige en onderling niet of nauwelijks gecoördineerde wetten. Er ontstaat straks een situatie waarin men niet zozeer vanwege de vele bomen als wel vanwege de vele wetten het bos (en het onroerend goed in het algemeen) niet meer ziet. En dat geldt dan zowel voor de burger als voor de overheid, ook al heb ik in dit preadvies de zaak welbewust vooral uit de publiekrechtelijke sfeer benaderd.

§2. *Conclusies*

1. Het recht betreffende onroerend goed dient als eenheid te worden behandeld zowel in wetgeving en rechtspraak als in onderwijs en onderzoek.
2. Deze eenheid komt tot uiting in een aantal functionele aspecten, t.w. rechtstoestand, bestemming, inrichting, beschikking, gebruik, beheer, belasting, bestuur en rechtspraak.
3. Het stelsel van openbare registratie, zoals dat in het Ontwerp B.W. is uitgewerkt, valt te kenschetsen als semi-positief.

(5) *N.J.B.* 1973, blz. 62 e.v.

(6) Van Maarseveen in bijzonder nummer *N.J.B.* 1971 over Een nieuwe Grondwet?, blz. 28.

4. In aansluiting op dat stelsel behoort een Kadasterwet tot stand te komen, die de gehele materie van openbare registers en kadaster zodanig regelt dat beide instellingen tezamen de rechtstoestand zo goed mogelijk weergeven.
5. Op den duur kan de Kadasterwet weer deel gaan uitmaken van een wetgeving inzake vastgoedsystemen, die de coördinatie van de informatieverwerving en -verstrekking omtrent onroerend goed regelt.
6. De Wet op de Ruimtelijke Ordening dient naar twee kanten te worden uitgebouwd, t.w. enerzijds in de richting van een procedure voor regeringsbeslissingen inzake de ruimtelijke ordening en anderzijds naar een grotere operationaliteit van de plannen.
7. Nationaal facetplan, provinciaal streekplan en gemeentelijk structuurplan behoren niet slechts een mogelijke grondslag te zijn voor de regeling van het grondgebruik in het gemeentelijk bestemmingsplan, maar ook voor de uitvoering van werken door rijk, provincie, gemeente en waterschap.
8. Wat de regeling van het grondgebruik betreft, zou de functie van het nationaal facetplan kunnen zijn de aanwijzing van bepaalde gebieden voor bepaalde doeleinden (bijv. stads- of dorpsgezicht, natuurmonument, nationaal park of landschapspark, ontwikkelingskern, mijnconcessiegebied, oefenterrein, vliegveld) met een verplichte uitwerking in streek- en bestemmingsplannen.
9. Daarnaast zou het nationaal facetplan de grondslag moeten vormen voor de uitvoering van rijkswerken, zoals het streekplan dit zou moeten zijn voor de landinrichting en de provinciale en waterschapswerken resp. het structuurplan voor de stadsinrichting en de overige gemeentewerken.
10. In verband met een en ander ware het streekplan voor landelijke gebieden verplicht te stellen.
11. De functie van het huidige bestemmingsplan ware hoofdzakelijk te beperken tot conservering en reservering van gronden en opstellen voor bepaalde doeleinden met de bijbehorende regeling van het gebruik.
12. De uitvoering van werken door de overheid zou in het algemeen moeten worden geprogrammeerd via de onder 7 en 9 genoemde plannen en vervolgens gerealiseerd via een uitvoerings- of inrichtingsplan dat mede de operationele nieuwe bestemmingen inhoudt.
13. Het uitvoerings- of inrichtingsplan zou moeten inhouden de vaststelling van:

- a. het tracé of gebied, waar de werken zullen worden uitgevoerd;
 - b. de uit te voeren werken zelf met eventueel daaraan verbonden nieuwe bestemmingen;
 - c. de juridische, financiële en organisatorische middelen waarmee de uitvoering zal geschieden.
14. Als bijzondere vormen zouden zijn te onderscheiden uitvoerings- of inrichtingsplannen voor:
- a. rijkswerken
 - b. landinrichting
 - c. provinciale werken
 - d. stadsinrichting
 - e. overige werken.
15. Als juridische uitvoeringsmiddelen, tot het gebruik waarvan bij het uitvoerings- of inrichtingsplan moet kunnen worden besloten, zijn te noemen naast de reeds bekende ruilverkaveling, onteigening en oplegging van gedoogplichten:
- herverkaveling als tussenvorm van ruilverkaveling en onteigening;
 - vestiging van zakelijke rechten als tussenvorm van onteigening en gedoogplichten;
 - voorkeepsrecht als tussenvorm van onteigening en minnelijke overeenkomst;
 - uitvoeringsplichten naar de trant van de aanschrijving tot verbetering.
16. Het geheel van uitvoerings- of inrichtingsplannen en juridische uitvoeringsmiddelen zou zijn regeling kunnen vinden in een Algemene Inrichtingswet (Wet Uitvoering Werken) met een inhoud als aangegeven in bijlagen 1 en 2.
17. Ingeval de wetgever niettemin mocht besluiten afzonderlijke wetten tot stand te brengen voor resp. de landinrichting, de stadsinrichting (c.q. de stadsvernieuwing) en eventuele andere werken, zou toch de opbouw van deze inrichtingswetten moeten geschieden volgens het in 12 t/m 16 aangegeven stamien.
18. Voor de Landinrichtings- resp. Stadsvernieuwingswet betekent dit de opeenvolging van een verzwaard streek- resp. structuurplan met eventuele uitwerking door G.S. resp. B. en W. als basisplan, een landinrichtings- resp. stadsvernieuwingsplan als uitvoeringsplan en een aantal daaraan verbonden uitvoeringsmiddelen als aangegeven in bijlagen 3 en 4.
19. De verhouding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening tot de

verschillende publiekrechtelijke wetten en verordeningen inzake het grondgebruik dient zodanig te zijn, dat de ruimtelijke aspecten van een bepaald gebruik in het bestemmingsplan worden geregeld en de technische aspecten in de desbetreffende wet of verordening.

20. Derhalve behoren de vergunningen betreffende het grondgebruik zowel aan de planologische als aan de technische voorschriften te worden getoetst.

21. Ook moeten die vergunningen zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd, zowel wat de verlening als wat de voorwaarden ervan betreft.

22. Het bestemmingsplan behoort een belangrijk uitgangspunt te zijn voor het overheidsbeheer van onroerend goed, in het bijzonder het milieubeheer.

23. Men kan zich afvragen of er, mede met het oog op het beheer van landbouwgronden, geen algemene landbouwstructuurwet met beroepsprocedure moet komen.

24. De totstandkoming van een wet op het leidingbeheer verdient aanbeveling.

25. De Natuurbeschermingswet zou moeten uitgebreid tot een complete wet op het natuur- en landschapsbeheer, waarin naast natuurmonumenten o.m. ook landschapsreservaten, nationale parken en landschapsparken hun regeling vinden (bijlage 5).

26. De bestaande en in voorbereiding zijnde wetten op het kwantitatieve en kwalitatieve beheer van oppervlakte- en grondwater kunnen beter worden samengevoegd tot één wet op het water- en bodembeheer, die de eenheid van dit beheer zo goed mogelijk waarborgt (bijlage 6).

27. De structuur van dergelijke milieubeheerswetten zou ingrijpend moeten veranderen en wel in deze zin dat de vergunningenstelsels worden onderbouwd met openbaar vast te stellen beheersplannen waaraan de vergunningen worden getoetst, zoals zij volgens punt 20 tevens aan het bestemmingsplan zijn te toetsen.

28. Het beheersplan behoort de doeleinden, de normen en de middelen van het beheer aan te geven, terwijl daar voor het waterbeheer eventueel nog een basisplan aan vooraf kan gaan.

29. Het aan zulke beheersplannen te verbinden arsenaal van juridische middelen, zoals vergunningen, heffingen en sancties, dient te worden uitgebreid o.a. met een wettelijke regeling van de beheersovereenkomst in de voorgestelde wet op het natuur- en landschapsbeheer.

30. Het systeem van gehele of gedeeltelijke vrijstellingen van rijksbelastingen ter zake van onroerend goed ware nader te bekijken met het oog op een betere afstemming op de doeleinden van het landbouwbeleid en van het natuur- en landschapsbeheer.

31. Bij de gemeentelijke belastingen dienen de baatheffingen nader in beschouwing te worden genomen, vooral in verband met de stadsvernieuwing.

32. Naast een systeem van doeluitkeringen zou een eventuele Financiële-verhoudingswet tussen het Rijk en de waterschappen het beste op haar plaats zijn in een bestel waarbij de waterschappen worden overkoepeld door enkele openbare lichamen in de zin van art. 162 Grondwet.

33. Indien een stelsel van minimale doorberekening van waterschapslasten in de huur- en pacht prijzen niet mogelijk blijkt, kan de mogelijkheid van een rechtstreekse aanslag van gebruikers in die lasten niet worden gemist.

34. Het aantal departementen, dat rechtstreeks bij bestemming, inrichting en beheer van onroerend goed betrokken is, dient te worden verminderd, bijv. tot één coördinerend en drie uitvoerende ministeries.

35. Met de coördinatie ware te belasten het departement van Ruimtelijke Ordening en (tevens) Beheer en met de uitvoering een departement van Landbouw, Landinrichting en Natuurbeheer, mede belast met het gehele natuur- en landschapsbeheer, een departement van Verkeer en Waterstaat, mede belast met het gehele water- en bodembeheer, en een departement van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, mede belast met het overige milieubeheer, dit alles voorzover het gaat om de bevoegdheden van de centrale overheid.

36. In de discussie rond de gewestvorming wordt te weinig aandacht besteed aan de functionele decentralisatie met haar bijzondere vorm van democratie in de sfeer van het onroerend goed.

37. Voor de nationale landschapsparken verdient de functionele bestuursvorm van een parkschap naar analogie van een waterschap de voorkeur, met dien verstande dat in de voorgestelde wet op het natuur- en landschapsbeheer zowel de vertegenwoordiging van grondeigenaren en -gebruikers als die van openbare lichamen en particuliere instellingen in het bestuur moet worden geregeld.

38. De totale beheersorganisatie van het water kan wellicht het beste gestalte krijgen in de vorm van een pyramidale opbouw waarbij waterschappen worden overkoepeld door hoofdwaterschappen en

deze weer door een drietal openbare lichamen in de zin van art. 162 Grondwet, terwijl het aandeel van de grondeigenaren en -gebruikers in bestuur en financiering naar boven toe geleidelijk afneemt en dat van de gebiedscorporaties toeneemt, een en ander te regelen in de voorgestelde wet op het water- en bodembeheer.

39. De administratieve rechtspraak inzake onroerend goed, voorzover niet op te dragen aan de gewone rechter of een speciaal college, ware zoveel mogelijk te concentreren bij de Raad van State, met de mogelijkheid dat door deze een speciale kamer voor onroerende zaken wordt ingesteld.

40. Concentratie en specialisatie is bij de gewone rechter mogelijk door instelling van kamers voor onroerende zaken, waarin naast juristen ook andere deskundigen zitting nemen.

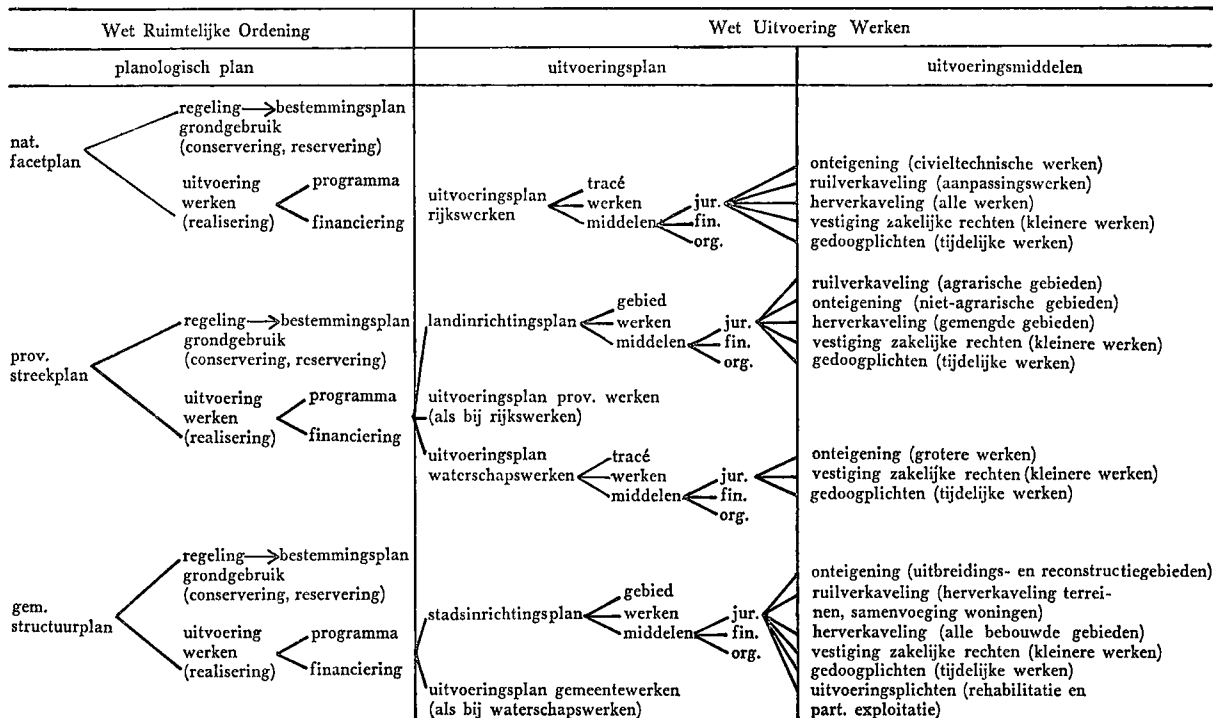
41. De Bevoegdhedenwet ware zodanig te wijzigen dat de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken ook op waterschapslasten van toepassing wordt.

42. De werkingssfeer van de Wet Economische Delicten behoort te worden uitgebreid tot alle milieuwetten.

43. Een algehele codificatie van het administratieve recht betreffende onroerend goed is op den duur denkbaar als vervolg op de in dit preadvies vooropgestelde opbouw.

44. Richtlijnen voor een verdere opbouw en coördinatie van wetgeving kunnen worden ontwikkeld door de in bijlage 7 vermelde werkgroep en eventueel uitgewerkt door een Staatscommissie.

45. Een taakverdeling tussen de beide kamers der Staten-Generaal ware te overwegen in deze zin dat de Eerste Kamer primair als kamer voor de wetgeving wordt aangewezen.



Inhoud Algemene Inrichtingswet (Wet Uitvoering Werken)

Hoofdstuk I. Algemene bepalingen

- § 1. Organen
- § 2. Programmering
- § 3. Financiering

Hoofdstuk II. Uitvoeringsplannen

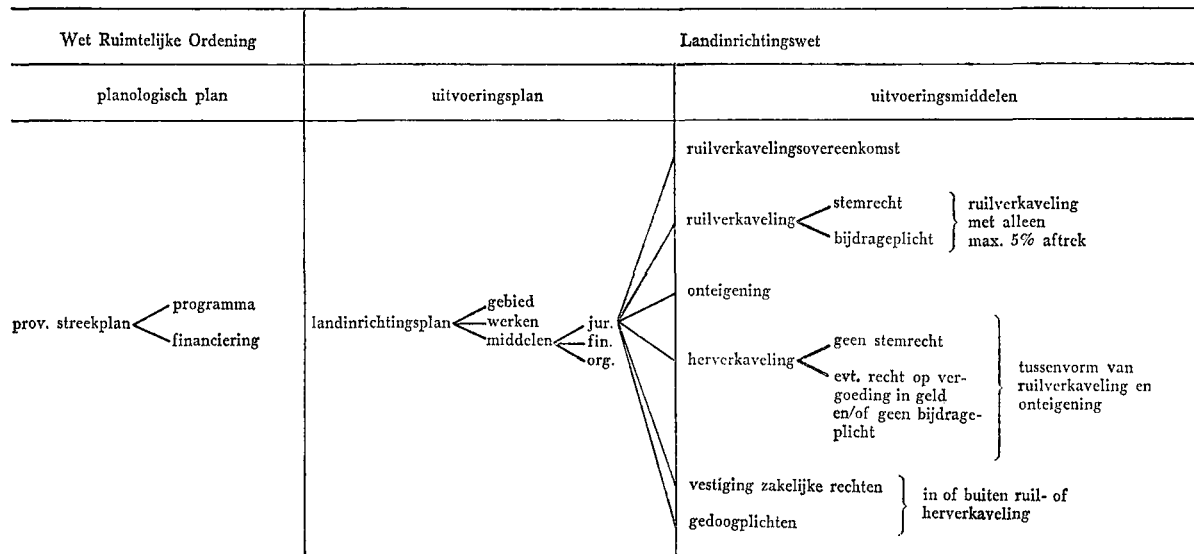
- § 1. Uitvoeringsplan rijkswerken
- § 2. Landinrichtingsplan
- § 3. Uitvoeringsplan provinciale werken
- § 4. Stadsinrichtingsplan
- § 5. Uitvoeringsplan overige werken

Hoofdstuk III. Uitvoeringsmiddelen

- § 1. Onteigening
- § 2. Ruilverkaveling
- § 3. Herverkaveling
- § 4. Vestiging zakelijke rechten
- § 5. Gedoogplichten
- § 6. Uitvoeringsplichten
- § 7. Overige middelen

Hoofdstuk IV. Overgangs- en slotbepalingen

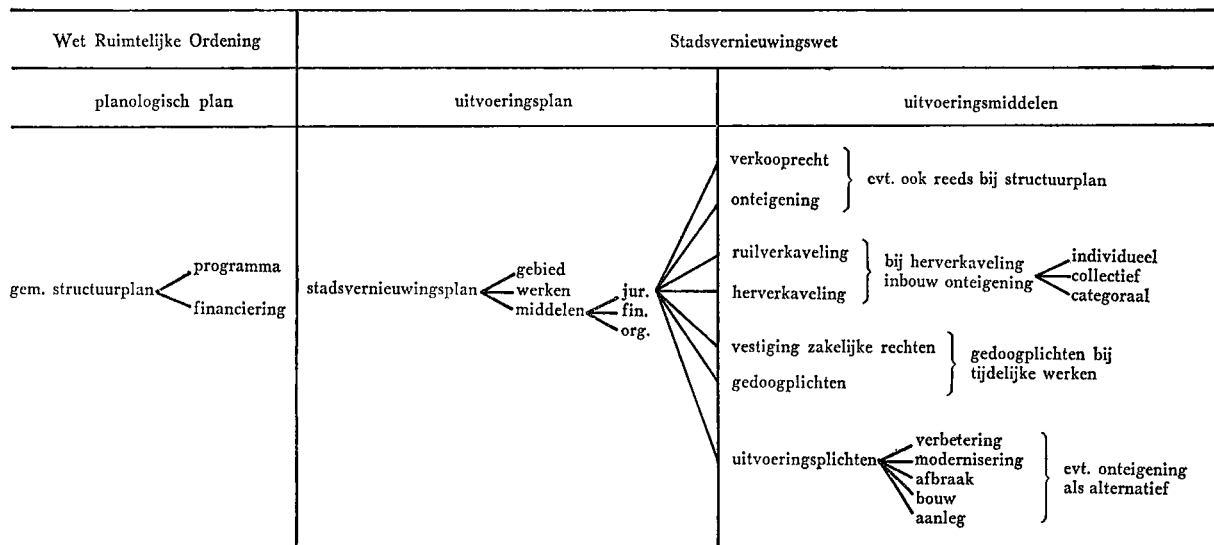
- § 1. Overgangsbepalingen
- § 2. Slotbepalingen



Inhoud Landinrichtingswet

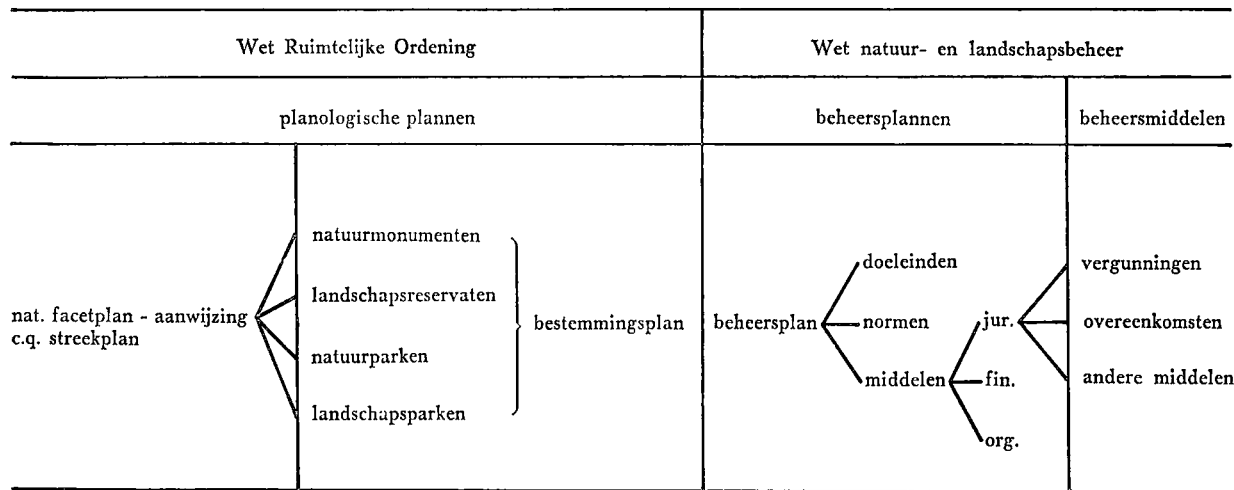
Hoofdstuk I.	Algemene bepalingen
Hoofdstuk II.	Landinrichtingsplan
Hoofdstuk III.	Ruilverkaveling
Hoofdstuk IV.	Onteigening
Hoofdstuk V.	Herverkaveling
Hoofdstuk VI.	Overige middelen
Hoofdstuk VII.	Overgangs- en slotbepalingen

Schema afzonderlijke Stadsvernieuwingswet



Inhoud Stadsvernieuwingswet

- Hoofdstuk I. Algemene bepalingen
- Hoofdstuk II. Stadsvernieuwingsplan
- Hoofdstuk III. Voorkooprecht en onteigening
- Hoofdstuk IV. Ruil- en herverkaveling
- Hoofdstuk V. Uitvoerings- en gedoogplichten
- Hoofdstuk VI. Overige middelen
- Hoofdstuk VII. Slotbepalingen



Inhoud Wet natuur- en landschapsbeheer

- Hoofdstuk I. Algemene bepalingen
- Hoofdstuk II. Natuur- en landschapsgebieden
- Hoofdstuk III. Beheersorganen
- Hoofdstuk IV. Beheersplannen
- Hoofdstuk V. Vergunningen
- Hoofdstuk VI. Beheersovereenkomsten
- Hoofdstuk VII. Overige middelen
- Hoofdstuk VIII. Slotbepalingen

Schema Wet water- en bodembeheer

Wet Ruimtelijke Ordening	Wet water- en bodembeheer		
planologische plannen	basisplannen	beheersplannen	beheersmiddelen
nat. facetplan c.q. streekplan en bestemmingsplan	waterhuishoudingsplan incl. basisplan drink- watervoorziening	beheersplan - doeleinden - normen - middelen - jur. - fin. - org.	- vergunningen - wateronttrekking - waterlozing - ontgronding - bodemverontreiniging - overige - heffingen - andere middelen

Inhoud Wet water- en bodembeheer

Hoofdstuk I.	Algemene bepalingen
Hoofdstuk II.	Wateren en waterwingebieden
Hoofdstuk III.	Beheersorganen
Hoofdstuk IV.	Basisplannen
Hoofdstuk V.	Beheersplannen
Hoofdstuk VI.	Vergunningen
Hoofdstuk VII.	Overige middelen
Hoofdstuk VIII.	Slotbepalingen

Oprichting van een Werkgroep Coördinatie Wetgeving Onroerend Goed

Het Instituut voor Bouwrecht en het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting hebben een breed samengestelde Werkgroep in het leven geroepen ter bestudering van de problematiek van de coördinatie van de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening, de inrichting en het beheer van onroerend goed. De bestudering van deze problematiek zal mogelijk nadere richtlijnen kunnen opleveren voor de verdere opbouw van de administratieve wetgeving betreffende onroerend goed.

De Werkgroep heeft geen formele taakopdracht van de instellende instituten meegekregen en zal zelf komen tot een nadere afbakening van haar werkzaamheden. Gestreefd zal worden naar een afronding na circa één jaar, waarna de hoofdlijnen van de conclusies zullen worden neergelegd in een rapport. De samenstelling van de Werkgroep is als volgt:

- | | |
|----------------------|--|
| Prof. Mr. P. de Haan | — Hoogleraar in het burgerlijk en agrarisch recht aan de Technische Hogeschool te Delft, Voorzitter van het Instituut voor Bouwrecht en van de Vereniging voor Bouwrecht. Voorzitter. |
| Mr. G.J. Balkenstein | — Hoofd van de Hoofdafdeling Waterstaatsrecht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. |
| Mr. H.W. Bloemers | — Voorzitter van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland en Voorzitter van de Stichting Natuur en Milieu.
Plaatsvervanger tot 1 juni 1973: Mr. H.P. Gorter, Directeur/secretaris van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland. |

Mr. W. Brussaard	— Plv. Hoofd van de Afdeling Bestuurs-aangelegenheden van de Rijksplano-logische Dienst.
Mr. G.J. van Dinter	— Directeur Juridische en Bedrijfsorga-nisatorische Zaken van het Ministerie van Landbouw en Visserij, tevens plv. secretaris van dit departement.
Mr. N. Dijkhuis	— Algemeen Secretaris van de Neder-landse Vereniging van Wegenbou-wers, mede aangewezen door het Algemeen Verbond Bouwbedrijf. A.V.B.B.
Drs. D.H. Franssens	— Secretaris van de Commissie Plano-logie van het Landbouwschap.
C. Harinck	— Griffier der Provinciale Staten van Noord-Holland, aangewezen als ver-tegenwoordiger van de zijde der pro-vincies.
Mr. Ir. J.L.G. Henssen	— Hoofdingenieur bij de Directie van het Kadaster en de Openbare Registers van het Ministerie van Financiën.
Jhr. Ir. L.H. Op ten Noort c.i.	— Raadgevend ingenieur O.N.R.I. en firmant van het 'Buro Op ten Noort-Blijdenstein N.V.' te Utrecht, aange-wezen door de Contact-Commissie voor Onroerende Zaken en de Neder-landse Vereniging voor de Landelijke Eigendom.
Mr. W.A. Panis	— Hoofdadministrateur Centrale Direc-tie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Cultuur, Re-creatie en Maatschappelijk Werk.
Mr. B. Plomp	— Secretaris-rentmeester van het Hoog-heemraadschap van Rijnland., aange-wezen door de Unie van Waterschap-pen.
Dr. S.O. van Poelje	— Directeur van het Instituut voor Be-stuurswetenschappen.
Mr. C.H.F. Polak	— Oud-minister van Justitie.
Prof. Mr. J.M. Polak	— Hoogleraar in de rechts- en staatswe-tenschappen der westerse gebieden aan de Landbouwhogeschool te Wa-geningen.
Mr. R.B.J. Pors	— Staffunctionaris van het Instituut voor Bouwrecht. Adjunct-secretaris.
Mr. C. Poustochkine	— Hoofd van de Stafafdeling Wetgeving en Juridische Aangelegenheden van het Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Mr. C.M. Straver	— Directeur van het Instituut voor Bouwrecht. Secretaris.
Mr. J. van der Veen	— Hoofd van de Algemene Juridische Afdeling van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
Mr. J. Vogelaar	— Hoofd van de Onderafdeling Wetgeving van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
Mr. L. de Vries	— Hoofd van de Stafafdeling Wetgeving Privaatrecht van het Ministerie van Justitie.
Prof. Mr. J. Wessel	— Hoogleraar in het bestuursrecht en de bestuurskunde aan de Technische Hogeschool te Delft, mede aangewezen door de Vereniging voor Administratief Recht.
Drs. H. van der Weijde	— Secretaris-directeur van het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting.
Mr. J. Witsen	— Directeur Algemene Zaken van de Rijksplanologische Dienst.
Mr. N.M. Zijp	— Secretaris van de Commissie Grondgebruik van het Landbouwschap en Voorzitter van de Vereniging voor Agrarisch Recht.

De Werkgroep is ontvankelijk voor suggesties omtrent punten waarop het onderzoek mede betrekking zal kunnen hebben en omtrent opvattingen en desiderata die terzake bestaan bij hen die zich door hun werkzaamheden of wetenschappelijke belangstelling bij de betreffende gebieden betrokken voelen. Ook ontvangt de Werkgroep graag documentatie omtrent de te bestuderen probleemgebieden. Een en ander kan worden gezonden aan de secretaris van de Werkgroep, Mr. C.M. Straver, Postbus 1851, 's-Gravenhage.

Coördinatie van wetten en verordeningen welke het recht van eigendom van onroerend goed beperken

HOOFDSTUK I

1. Inleiding

In een vlaag van achteraf onbegrijpelijke overmoed heb ik mij laten verleiden tot het schrijven van dit preadvies. Ik had moeten begrijpen, dat een studie, zelfs met inachtneming van beperkingen, over de coördinatie van de administratieve wetgeving inzake onroerend goed een dermate omvangrijk terrein zou moeten betreffen, dat het onmogelijk is naast een drukke praktijk als advocaat met nevenwerkzaamheden een werkstuk te leveren, dat bevredigt. Mijn respect voor andere preadviseurs is tot grote hoogte gestegen, nu ik weet welke hoeveelheden werk zij hebben verzet.

Ik heb mij evenwel bereid verklaard een preadvies te schrijven en ben dus genoodzaakt een werkstuk te leveren, waarvan ik hoop, dat het mijn reputatie niet al te zeer schaadt. Zo dit toch het geval zou zijn, dan is dat de straf voor mijn reeds vermelde overmoed.

Zoals uit het preadvies van mijn mede-preadviseur blijkt, hebben wij ons begeven op een terrein van onafzienbare omvang. Het bestuur van de Nederlandse Juristen Vereniging heeft het echter door zijn vraagstelling mogelijk gemaakt grenslijnen te trekken, waardoor grote delen van het recht betreffende onroerend goed buiten beschouwing kunnen worden gelaten en ik zie mij genoodzaakt deze kans zo goed mogelijk te grijpen, door mij strikt te beperken tot de wettelijke regelen, waardoor het recht van eigendom, zoals omschreven in artikel 625 van het Burgerlijk Wetboek, door de over-

heid wordt aangetast. Daarbij zal ik mij verdiepen in de positie van de eigenaar en de met hem vergelijkbare rechthebbende of degene, die zijn rechten van hem afleidt. Ik meen overigens, dat deze grenzen niet te nauw moeten worden getrokken.

Men dient te onderscheiden tusschen verschillende soorten van aantasting van het recht van eigendom van onroerend goed.

De eerste groep bestaat uit de regelingen, welke het recht van eigendom in de eigenlijke zin ontnemen aan de gerechtigde en aan een overheidsorgaan of in sommige gevallen aan een andere natuurlijke of rechtspersoon overdragen, zoals bij voorbeeld onteigening, toewijzing bij ruilverkaveling, vordering in eigendom. Hiertoe kan ook worden gerekend toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht. Bij toepassing van deze wet wordt wel niet het recht van eigendom in zijn geheel aan een ander overgedragen, doch een deel van het recht wordt toch ontnomen. Een recht van medegebruik van onroerend goed wordt toegestaan aan een derde, onder voorwaarde, dat de ingreep niet zo ernstig is, dat de belangen van de rechthebbende redelijkerwijs onteigening vorderen.

De tweede groep bestaat uit regelingen, die het recht van eigendom intact laten, doch die beperkingen opleggen aan wijzigingen, welke de eigenaar in zijn onroerend goed zou willen aanbrengen of in de wijze van gebruik daarvan. Hierbij denk ik in de eerste plaats aan de Wet op de ruimtelijke ordening, de Monumentenwet en dergelijke.

Deze onderscheiding blijkt van groot praktisch belang, omdat de verschillende aard van de aantastingen van het recht van eigendom leiden tot grote verschillen in de bescherming van de eigenaar en andere belanghebbenden, zowel met betrekking tot toepassing van de regelingen, als tot de rechten op schadevergoeding, welke de eigenaar kan doen gelden.

Met betrekking tot de eerste groep kan men in het algemeen stellen, dat de eigenaar recht heeft op een volledige schadeloosstelling, met betrekking tot de tweede groep is daarvan geen sprake. Er zijn regelingen, krachtens welke de eigenaar recht kan doen gelden op een billijke tegemoetkoming in de schade, welke redelijkerwijs niet of niet geheel te zijnen laste kan worden gelaten, doch ook voorschriften, waarbij van enige schadeloosstelling of tegemoetkoming geen sprake is. Ik denk hierbij als voorbeeld aan een groot deel van de waterstaatswetgeving.

Al de regelingen, welke behoren tot de laatste groep, bevatten een

veelheid van voorschriften, die uitblinken door verscheidenheid. Ondanks de bezwaren, welke daartegen gemaakt kunnen worden, voorkomt zulks wel, dat men het recht eentonig en saai zou kunnen noemen. Het is alleen jammer, dat het de justitiabelen maar al te vaak geld en narigheid kost om achter die aantrekkelijke afwisseling te komen. Het is dus bepaald zinvol de vraag te stellen of coördinatie van al deze voorschriften gewenst is en om te pogen een antwoord op die vraag te geven.

Ik ben voornemens ten behoeve van de beantwoording van die vraag de verschillende regelingen in een zo kort mogelijk overzicht te beschrijven en daarna aan te geven, op welke wijze de mij gestelde vraag zou moeten worden beantwoord.

Daarbij wil ik beginnen met de groep van regelingen, krachtens welke het recht van eigendom wordt ontnomen (geheel of ten dele) en krachtens welke een volledige schadeloosstelling is verschuldigd. Ik behandel deze regelingen in hoofdstuk 2.

Vervolgens wil ik in hoofdstuk 3 behandelen die regelingen, welke niet strekken tot ontneming van de eigendom, doch beperkingen opleggen en krachtens welke een schadeloosstelling in uitzicht wordt gesteld, zij het ook, dat deze schadeloosstelling niet een volledige behoefte te zijn.

Tenslotte behandel ik in hoofdstuk 4 de regelingen, welke beperkingen inhouden, zonder dat van enige schadeloosstelling sprake is.

HOOFDSTUK 2

2. Ontneming van eigendom

In dit hoofdstuk moet in de eerste plaats aandacht worden besteed aan die groep van wettelijke regelingen, welke strekken tot ontneming van eigendom aan de een en toewijzing daarvan aan de ander, waarbij dan een verandering van rechtssubject optreedt. Dat zijn onteigening, vordering in eigendom, toewijzing aan openbare lichamen bij ruilverkaveling, toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht en van de Belemmeringenwet landsverdediging e.d.m. Ik ben voornemens, zoals reeds vermeld, in enkele korte paragrafen een overzicht te geven van de wettelijke regelingen, welke hierop

betrekking hebben, hoewel ik mij wel afvraag, of behandeling van deze zaken in dit preadvies thuis behoort. Naar mijn oordeel wordt het recht van eigendom door b.v. onteigening niet aangetast, doch ontnomen. Dat is iets anders.

2.1. Onteigeningswet

Na enkele algemene bepalingen geeft de in 1851 tot stand gekomen en door Thorbecke gecontrasigneerde Onteigeningswet in titel I een regeling over onteigening in gewone gevallen. Als zodanig merkte de wet aan die gevallen, waarin onteigening plaatsvindt op basis van een wet tot verklaring van het algemeen nut, die dient vooraf gegaan te worden door ter visielegging en de gelegenheid voor belanghebbenden om bezwaren bij de betrokken Minister in te dienen. Nadat de nutswet van kracht is geworden, vindt de eindaanwijzing van de te onteigenen percelen plaats bij koninklijk besluit, nadat het plan met kaarten, grondtekeningen en lijsten van kadastrale nummers en eigenaren en dergelijke meer ter visie hebben gelegen. Bovendien worden belanghebbenden in de gelegenheid gesteld mondeling ten overstaan van een daartoe aan te wijzen commissie of schriftelijk bezwaren in te dienen. Het koninklijk besluit tot onteigening wordt vervolgens in de Nederlandse Staatscourant gepubliceerd en weer ter visie gelegd met de nodige bekendmakingen.

De wet schrijft voor, dat de onteigenende partij vervolgens moet trachten het te onteigenen bij minnelijke overeenkomst te verkrijgen. De Hoge Raad pleegt aan dit voorschrift streng de hand te houden in die zin, dat de onteigenende partij aan de belanghebbenden een buitengerechtelijke aanbieding moet doen en dat die belanghebbenden ook de gelegenheid moeten hebben daarover na te denken en (zij het kort) te onderhandelen. (1)

Indien aankoop niet mogelijk blijkt, wordt de onteigeningsprocedure aanhangig gemaakt bij de Arrondissementsrechtbank binnen wier arrondissement het te onteigenen is gelegen. Daartoe wordt de in het koninklijk besluit op basis van het kadaster vermelde eigenaar gedagvaard met vermelding van de schadeloosstelling, welke de onteigenende partij aanbiedt aan de eigenaar en derde belanghebbenden, zoals huurders, pachters, zakelijke gerechtigden. De dagvaarding moet voor deze derde belanghebbenden, voor zover ze aan

(1) Zie prof. mr. W.J.I. van Wijmen, *Onteigeningsrecht*, deel I, hoofdstuk II, Het aanbod blz. 63 e.v. en H.R. 6 juni 1962, NJ 1962, no. 280.

de onteigenende overheid bekend zijn of behoren te zijn ieder afzonderlijk de aangeboden schadeloosstelling vermelden. Bovendien moet aan deze belanghebbenden door middel van betekening of door een aangetekende brief met bewijs van ontvangst mededeling van een en ander worden gedaan. (2)

De gedagvaarde eigenaar kan desgewenst bij conclusie van antwoord alsnog de hem aangeboden schadeloosstelling aanvaarden. Dat geldt ook voor de derde belanghebbenden indien zij daartoe geïnterveniëerd hebben. Indien en voor zover de aanbieding(en) niet wordt (worden) aanvaard, dus ook indien gedaagde verstek laat gaan, wordt hij geacht de aanbieding te hebben verworpen. Dan benoemt de Rechtbank een Rechter-Commissaris en deskundigen. Dit geschiedt vanzelfsprekend niet, indien de vordering op formele gronden moet worden afgewezen. Ik merk hierbij op, dat de Rechtbank de rechtvaardigheid of de noodzaak van de onteigening niet kan toetsen, indien overeenkomstig verschillende bepalingen van de wet de stukken worden overgelegd, waaruit blijkt, dat de voorschriften zijn nageleefd en dat b.v. de Kroon inderdaad tot onteigening heeft besloten, zoals o.m. de Nederlandse Staatscourant, waarin het koninklijk besluit is gepubliceerd.

Nadat de Rechter-Commissaris en de deskundigen zijn benoemd, bepaalt de eerstgenoemde wanneer de gerechtelijke plaatsopneming zal geschieden. Hij begeeft zich dan met de griffier, de deskundigen en partijen met hun raadslieden naar de plaats des onheils. Nadat de deskundigen zijn beëdigd worden partijen in de gelegenheid gesteld een toelichting te geven omtrent de wijze, waarop de schadeloosstelling moet worden vastgesteld.

Ik heb eigenlijk nooit begrepen, waarom de deskundigen iedere keer weer moeten worden beëdigd. Gelukkig kan thans worden volstaan met het eenmaal afleggen van de eed of de belofte, ook al worden op dezelfde dag descentes gehouden in meer dan een procedure. Ik heb mij er evenwel altijd over verbaasd, dat men veronderstelt, dat een deskundige beëdigd moet worden, wil hij zijn werk op

(2) Ik vermeld hier in grote lijnen de gang van zaken zoals deze is geregeld sinds de in werkingtreding per 1 februari 1973 van de wijziging van de wet krachtens de wet van 27 oktober 1972, Stb. 578. Ik verwijs naar het artikel van mr. J.W. Meijer in het *Advocatenblad*, januari 1973, blz. 2 en de mededeling vanwege het departement van Justitie op blz. 29. Voorts verwijs ik naar de drie artikelen van prof. mr. W.J.I. van Wijmen in de nummers van *Bouwrecht* van november en december 1972 en januari 1973 (blz. 636 en 709 van 1972 en blz. 4 van 1973).

eerlijke wijze verrichten. Indien dat het geval zou zijn, zou de Rechtbank er verstandig aan doen andere deskundigen uit te zoeken, die niet liegen en bedriegen, ook al zouden zij niet beëdigd zijn.

Doch hoe het ook zij, nadat de deskundigen min of meer plechtig de eed of de belofte hebben afgelegd en de Rechter-Commissaris hun de bepalingen der Onteigeningswet onder het oog heeft gebracht, worden niet alleen de in rechte verschenen gedaagde(n) en interveniënten in de gelegenheid gesteld een toelichting te geven, doch ook niet in rechte verschenen derde belanghebbenden. Zelfs gedaagden, die verstek hebben laten gaan, krijgen de kans het een en ander in het midden te brengen.

Deskundigen brengen vervolgens op een door de Rechter-Commissaris te bepalen dag rapport uit, dat zij ter griffie der Rechtbank deponeren ter inzage van partijen en derde belanghebbenden. Deskundigen hebben de gewoonte afschriften van hun advies onderhands aan partijen toe te zenden. Daarna hebben partijen gedurende vier weken de gelegenheid een bezwaarschrift tegen het rapport van deskundigen in te dienen bij de Rechter-Commissaris. De griffier zendt afschriften van een dergelijk bezwaarschrift aan de wederpartij, derde belanghebbenden en deskundigen, die gedurende vier weken een verweerschrift bij de Rechter-Commissaris kunnen indienen. De Rechter-Commissaris kan bepalen, dat de bezwaarschriften en de verweerschriften tegenover hem worden behandeld. Daarvan wordt dan een proces-verbaal opgemaakt. Ongeveer vier weken nadien of, indien geen bezwaarschriften zijn ingediend, ongeveer zes weken na depot van het deskundigen-rapport, wordt de zaak bepleit ter openbare terechtzitting van de Rechtbank, waarna de Rechtbank als regel vonnis wijst. Daarbij wordt de onteigening uitgesproken en de schadeloosstelling voor ieder van de belanghebbenden vastgesteld. Daarbij wordt bovendien bepaald, wie de proceskosten betaalt met inbegrip van de declaratie van deskundigen. Deze kosten komen ten laste van de onteigenende partij, behalve dat de Rechtbank de betrokkene geheel of ten dele in de kosten kan veroordelen, indien aan de verweerder of aan een derde belanghebbende niet meer als schadeloosstelling wordt toegekend, dan hem of haar bij dagvaarding is aangeboden. Indien de onteigenende partij niet zowel voor de eigenaar als voor de andere bekende belanghebbenden afzonderlijke bedragen heeft aangeboden, wordt de onteigenende partij in ieder geval in de kosten veroordeeld.

De kwestie van de kostenveroordeling is van groot belang, omdat

vooral indien betrekkelijk geringe belangen op het spel staan, de kosten van de deskundigen relatief hoog kunnen zijn. Daaruit kan een kostenrisico voortvloeien, waarop wel eens onvoldoende wordt gelet, bij de beslissing om de aangeboden schadeloosstelling niet te aanvaarden en een volledige procedure uit te vechten.

Ingeval van aanvaarding bij conclusie van antwoord zijn de kosten steeds voor rekening van de eiser(es).

In de wet, zoals deze sinds 1 februari 1973 luidt, wordt voorgeschreven, dat de eisende onteigenende partij voor eis moet concluderen op de eerste dag, waarop de zaak ter terechtzitting dient en dat de verweerders uiterlijk twee weken nadien voor antwoord moeten concluderen. Doen zij dat niet, dan worden zij geacht het aanbod te hebben verworpen. Met prof. mr. W.J.I. van Wijmen in zijn artikel over het Nieuwe Onteigeningsprocesrecht (*Bouwrecht* 1973, blz. 4 e.v.) acht ik die bepaling hoogst ongewenst. Het komt herhaaldelijk voor, dat een onteigenende gemeente te laat met de onderhandelingen is begonnen, zodat deze moeten worden voortgezet nadat reeds gedagvaard is. Men moet immers op straffe van verval van het onteigeningsbesluit binnen een in de wet gestelde termijn dagvaarden. Ook al is die termijn lang genoeg, toch komt het voor, dat de onderhandelingen te laat ter hand worden genomen. Dat verzuim kon worden goedgeemaakt door de onderhandelingen voort te zetten nadat gedagvaard was, terwijl de zaak enige tijd door de Rechtbank werd aangehouden. Daaruit vloeiden nimmer nadelen voort, doch voorkwam een verweer gebaseerd op onvoldoende onderhandelingen, waardoor de ontvankelijkheid van de vordering in gevaar zou kunnen worden gebracht. Bovendien is het niet fatsoenlijk een belanghebbende te noodzaken tot een soms riskante procedure door niet op een reële basis met hem te onderhandelen. Het lijkt vreemd, doch dergelijke staaltjes van onfatsoen kwamen altijd weer voor. Ik wil echter niet roddelen.

Het grote voordeel van een voortzetting van de onderhandelingen was dikwijls, dat alsnog overeenstemming werd bereikt. Op basis daarvan verhoogde de eiser dan zijn aanbieding bij conclusie van eis, indien die nog niet was genomen, of anders bij akte ter rolle, waarna die verhoogde aanbieding dan bij conclusie van antwoord kon worden aanvaard. Dat is nu niet meer mogelijk, indien de Rechter zich houdt aan de letter van de wet. Ik hoop, dat hij dat niet zal doen, doch b.v. aan de eiser uitstel zal toestaan voor diens conclusie van eis.

Indien dat niet zou geschieden en met inachtneming van de wettelijke termijnen deskundigen zouden worden benoemd, is het naar het oordeel van prof. van Wijmen niet meer mogelijk, dat de Rechtbank zonder meer de onteigening zou uitspreken en de schadeloosstelling zou vaststellen overeenkomstig hetgeen partijen alsnog zouden zijn overeen gekomen. Hij is van oordeel, dat de Rechtbank dan de schadeloosstelling ambtshalve moet vaststellen na kennisneming van het advies van deskundigen. Ik deel die opvatting niet en acht die ook hoogst ongewenst. Gelukkig pleegt het standpunt van prof. van Wijmen in de praktijk slechts door een beperkt aantal Rechtbanken te worden gevolgd. Verschillende Rechtbanken achtten het niet noodzakelijk een tussen partijen overeengekomen schadeloosstelling aan een beoordeling te onderwerpen. Dat is wellicht dan wel jammer voor de deskundigen, wie op die manier het brood uit de mond wordt gestoten, doch het pleit wel voor de werkelijkheidszin van de Rechtbank.

Overigens acht ik de klacht dat een onteigeningsprocedure zo lang pleegt te duren in hoge mate onredelijk. Een volledige onteigeningsprocedure met deskundigen-rapport en al pleegt bij vele Rechtbanken zeker niet langer te duren dan een jaar, tenzij de eisende partij nalaat te verzoeken om bepaling van een dag voor de descende. En een jaar is korter dan de duur van haast iedere gewone civiele procedure. De gemeenten moeten eerder hun maatregelen nemen! Nadat de Rechtbank eindvonnis heeft gewezen staat alleen beroep in cassatie open, geen hoger beroep. Het cassatieberoep dient binnen twee weken plaats te vinden door middel van een verklaring ter griffie van de Rechtbank. Binnen zes weken na afloop van de genoemde termijn van twee weken moet in cassatie worden gedagvaard met betekening van de gronden van het cassatieberoep.

Nadat het onteigeningsvonnis in kracht van gewijsde is gegaan of de Hoge Raad een eindbeslissing heeft genomen, moet de schadeloosstelling binnen drie maanden worden betaald, op straffe van verval van dat vonnis of arrest. In bepaalde gevallen kan worden geconsigneerd. Onder de schadeloosstelling zijn begrepen de wettelijke interessen van de dag van het vonnis tot die van betaling. Tenslotte wordt het vonnis overgeschreven in de hypothecaire registers. In afwijking van de beschreven gang van de procedure kan de eisende partij in de dagvaarding tot onteigening een vervroegde uitspraak over de onteigening vorderen. (3) Dan spreekt de Rechtbank

(3) Zie ook de bijdrage van prof. mr. W.J.I. van Wijmen: het onteige-

bij het interlocutoir, waarbij de deskundigen worden benoemd, de onteigening uit en stelt de schadeloosstelling vast voor die belanghebbenden, die de aanbieding bij dagvaarding en conclusie van eis bij conclusie van antwoord of interventie hebben aanvaard. Bovendien stelt de Rechtbank voorschotten vast, welke moeten worden betaald aan de belanghebbenden, die door procederen. Deze voorschotten worden bepaald op het bedrag, waaromtrent partijen overeenstemming hebben bereikt en anders op 90% van de aangeboden bedragen, tenzij de Rechtbank anders beslist na verhoor van deskundigen. (4) Dit vonnis, waarbij de onteigening bij vervroeging is uitgesproken, kan binnen twee maanden na de opneming door deskundigen ten hypotheekkantore worden overgeschreven.

Ter verdere bespoediging van de gang van zaken kan de onteigene partij bovendien aan de Rechtbank vragen al voor de aanvang van het geding, indien de plannen ter onteigening maar ter openbare inzage hebben gelegen, een Rechter-Commissaris en deskundigen te benoemen, opdat de deskundigen het te onteigenen al vast kunnen opnemen, fotograferen en zo nodig in tekening brengen. De belanghebbenden moeten hiervan op de hoogte worden gebracht. Indien deze opneming door deskundigen heeft plaats gevonden, moet de onteigene partij bij dagvaarding een vervroegde uitspraak van de onteigening vorderen en moet er gedagvaard worden binnen twee maanden na de opneming van de deskundigen, of, indien het K.B. ter onteigening nog niet is gepubliceerd in de Staatscourant en nog niet ter openbare inzage heeft gelegen, dient dagvaarding plaats te vinden binnen twee maanden na die openbaarmaking.

Indien de opneming door deskundigen al heeft plaats gevonden, behoeven de deskundigen vanzelfsprekend niet te worden benoemd bij het vonnis, waarbij de vervroegde onteigening wordt uitgesproken. In dat geval wordt echter de dag van het depot van het deskundigenrapport niet bepaald door de Rechter-Commissaris ter descende, doch door de Rechtbank in haar vonnis.

Een vonnis waarbij de vervroegde onteigening is uitgesproken, kan, indien het niet binnen de gestelde termijn van twee maanden is overgeschreven, alsnog ten hypotheekkantore worden overgeschre-

ningsprocesrecht de jure constituendo in de bundel 'Onroerend Goed', Kluwer 1968.

(4) Ik vraag mij af, hoe deskundigen in een zo vroeg stadium kunnen adviseren.

ven nadat de schadeloosstellingen bij eindvonnis zijn vastgesteld en betaald. Ook dit vonnis vervalt, indien betaling niet binnen drie maanden na vaststelling van de schadeloosstellingen heeft plaats gevonden.

Wanneer de betaling niet is geschied binnen de gestelde termijn vervalt het vonnis tot onteigening. Dat betekent dat het de onteigene partij dus vrij staat van effectuering van de onteigening af te zien. Ik heb enkele malen meegemaakt, dat een onteigeningsprocedure dermate teleurstellend voor de eisende gemeente afliep en de schadeloosstelling zo veel hoger werd vastgesteld, dan de aangeboden schadeloosstelling, dat het gemeentebestuur de uitvoering van zijn plannen te duur vond worden. De schadeloosstelling werd dus niet betaald en de onteigening ging niet door. Wel was de gemeente toen op grond van artikel 55 gehouden tot vergoeding van de schade, of in de vorm van een vaste schadeloosstelling ten bedrage van 10% van de toegekende schadeloosstelling of een volledige schadeloosstelling, waaronder begrepen de redelijkerwijs gemaakte kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand alsmede de wettelijke interessen van het bedrag der schadevergoeding van de dag, waarop het niet geëffectueerde onteigeningsvonnis is gewezen.

Ik meen verder niet op de onteigeningsprocedure te behoeven ingaan, hoewel ik verschillende bijzonderheden niet heb vermeld.

Hoewel de wet in titel I onder het opschrift 'Over onteigening in gewone gevallen' in de beide eerste hoofdstukken speciaal behandelt de onteigening op grond van een nutswet, kan een onteigening op basis daarvan nauwelijks meer als gewoon worden beschouwd. Toepassing van dit systeem met inschakeling van de wetgever komt nauwelijks meer voor. De wet bevat in de titels II en volgende voor vele gevallen een regeling voor onteigening op grond van een koninklijk besluit, dat wordt genomen nadat de Raad van State is gehoord of op grond van een gemeenteraadsbesluit, dat door de Kroon wordt goedgekeurd, de Raad van State gehoord.

In titel II en volgende vindt men voorbeelden van onteigening krachtens een koninklijk besluit en wel ten behoeve van de onteigening bij vestingbouw, de bouw van andere verdedigingswerken en van dijken, van wegen, kanalen en dergelijke, ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening, de winning van oppervlaktedelfstoffen. Hierbij worden toegepast de regels betreffende ter visielegging en het horen van belanghebbenden, die in de algemene regels

waren gesteld voor de zo genaamde eindaanwijzing van de te onteigenen percelen, dus nadat de nutswet tot stand was gekomen.

Titel II bevat bovendien een afwijkende regeling voor de onteigening van grondspeciën ten behoeve van de bouw van vestingen en andere verdedigingswerken en in het bijzonder van dijken. Ik weet niet, of de laatste tientallen jaren specie is onteigend ten behoeve van vestingbouw, doch dat is zeker geschied ten behoeve van dijk-aanleg. In dergelijke gevallen geschiedt de onteigening krachtens besluit van de Kroon, van Gedeputeerde Staten of van een waterschapsbestuur, welk besluit moet worden gepubliceerd in de Staatscourant en in een plaatselijk blad. Tervisielegging vindt niet plaats en van het indienen van bezwaren is ook geen sprake. Indien in der minne geen overeenstemming wordt bereikt, benoemt de Rechtbank op verzoek van òf de onteigenende partij òf van de onteigende partij, dus de grondeigenaar, deskundigen. Mijn ervaring is, dat het verzoekschrift pleegt te worden ingediend door de onteigenende partij, die immers het meeste belang heeft. De procedure is vereenvoudigd, doch wijkt niet principiëel af van het gewone systeem, met deze uitzondering, dat in deze zaken ook beroep in cassatie is uitgesloten. De onteigenende partij is eerst na betaling van de schadeloosstelling gerechtigd de onteigende specie tot zich te nemen.

Deze regeling is niet toepasselijk, ingeval de specie wordt genomen (zoals art. 68 omschrijft) van gronden, waarop de verplichting tot levering tegen of zonder vergoeding krachtens gewoonte of verordening, zowel als uit anderen hoofde mocht rusten, met deze clausule, dat geen nieuwe verplichting van deze aard kan worden gevestigd na afkondiging van de Onteigeningswet van 1851. Deze regeling is bevestigd in art. 1 onder 4e van de Bevoegdhedenwet, voor zover de verplichting tot levering in 1886 bestond. Dit jaartal hangt samen met de Grondwetswijziging van dat jaar, toen ook een uitdrukkelijke bepaling in de Grondwet werd opgenomen omdat deze regeling een afwijking inhoudt van het voorschrift, dat onteigening slechts plaatsvindt na vooraf genoten of verzekerde schadeloosstelling. (5)

Een eveneens afwijkende onteigeningsbevoegdheid is neergelegd in titel III betreffende onteigening bij oorlog, brand of watersnood. Deze regeling is, voor zover mij bekend, op enigszins belangrijke schaal toegepast in 1953 ten behoeve van de onteigening van stro-

(5) Mr. G.J.C. Schilthuis, *Waterschapsrecht*, 2e druk, 1960, blz. 378 e.v.

ken grond, die nodig waren ten behoeve van de aanleg van de nieuwe dijken ter afsluiting en bescherming van het voor een belangrijk deel overstroomde eiland Goeree en Overflakkee.

Blijkens art. 73 kan een dergelijke onteigening op last van de hoogste burgerlijke of militaire overheid ter plaatse geschieden en, ingeval van watersnood, door het ter plaatse bevoegde waterschapsbestuur. In dit laatste geval wordt onder watersnood ook verstaan het geval van dringend of dreigend gevaar voor dijkdoorbraak of overstroming. Zie overigens ook art. 1, onder 5e van de Bevoegdhedenwet.

In deze gevallen vindt onteigening plaats door het besluit van de bedoelde 'overheid' of van het waterschapsbestuur, dat wordt overgeschreven in de hypothecaire registers, met de gewone bijkomende gevolgen. Zo spoedig mogelijk moet aan de belanghebbenden een schadevergoeding worden aangeboden. Indien dat niet binnen drie maanden is geschied, kan de schadevergoeding in rechten worden gevorderd. De wettelijke interessen zijn verschuldigd van de dag van inbezitneming, dat wil zeggen de dag van het besluit.

Indien de onteigenende partij van oordeel is, dat het onteigende niet meer nodig is voor het beoogde doel en er nog geen drie jaren zijn verlopen, is de onteigende bij voorkeur boven alle anderen gerechtigd tot aankoop tegen een desnoods door deskundigen te bepalen prijs.

Zowel het bestuur van het waterschap De Dijkkring Flakkee als dat van het waterschap De Generale Dijkagie van Stellendam, die tezamen in meer dan honderd gevallen deze pennestreekonteigening hebben toegepast, hebben overigens alle gevallen in der minne geregeld.

Het hoogheemraadschap van Schieland heeft deze procedure ook in een enkel geval toegepast ter verwezenlijking van een dijksverbetering na de beschadigingen in 1953. Aangezien de stormvloed op de datum van het besluit, 2 september 1954 evenwel niet meer op de dijk stond te beuken, is deze onteigening vernietigd wegens strijd met de wet. Er was naar het oordeel van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland en de Kroon geen sprake van een toestand van ogenblikkelijk gevaar, welke onmiddellijke veiligheidsmaatregelen vereist en waarvan het karakter niet gedooft, dat anders dan terstond worde gehandeld. Blijkbaar is dat alleen het geval tijdens de storm. Hoe men dan nog dijken kan versterken, is mij een raadsel, te meer, omdat toepassing van titel II vele maanden en meestal meer dan een

jaar vergt. Ik acht dit (contraire) K.B. beslist onjuist en zeer te betreuren. (6)

De belangrijkste, dat wil zeggen de meest toegepaste regeling is die in titel IV over onteigening in het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en van de volkshuisvesting. Art. 77 vermeldt nauwkeurig, in welke gevallen onteigening kan plaatsvinden op grond van een door de Kroon goed te keuren raadsbesluit:

- 1e. ten behoeve van de uitvoering van of ter handhaving van de feitelijke toestand overeenkomstig een bestemmingsplan;
- 2e. ten behoeve van de uitvoering van een bouwplan in het belang van de volkshuisvesting of van een bouwplan, dan wel van werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden in het belang van de reconstructie van een bebouwde kom of een gedeelte daarvan, mits gedeputeerde staten vooraf hebben verklaard tegen dat plan, die werken of die werkzaamheden geen bezwaar te hebben, welke verklaring zij niet afgeven dan nadat zij belanghebbenden in de gelegenheid hebben gesteld om bezwaren in te brengen en zij de inspecteur van de ruimtelijke ordening hebben gehoord;
- 3e. ten behoeve van de ontruiming van oppervlakten in het belang van de volkshuisvesting;
- 4e. ten behoeve van de verwijdering van een of meer ontruimde, onbewoonbaar verklaarde woningen of van een of meer niet meer in gebruik zijnde andere gebouwen, indien deze woningen of gebouwen dermate in verval zijn geraakt of verminkt, dat zij de omgeving in ernstige mate ontsieren.

Blijkens de in *Bouwrecht* gepubliceerde koninklijke besluiten, waarbij geheel of ten dele goedkeuring is onthouden aan raadsbesluiten tot onteigening, pleegt de Kroon zeer streng de raadsbesluiten aan de Wet te toetsen. De belangen van eigenaren van de te onteigenen gronden worden scherp bewaakt. (7)

(6) G.S. Zuid-Holland 6 december 1955 Bijvoegsel Prov. Blad no. 131 van 1955, K.B. van 20 juni 1957, Stbl. 262 van 1957. Zie overigens het artikel 'Onteigening bij dreigend gevaar' door mr. G.J.C. Schilthuis, *Waterschapsbelangen* 1957 blz. 169 en 'Waterschapsrecht' van dezelfde schrijver, 2e druk, 1960 blz. 563 e.v.

(7) Prof. mr. W.J.I. van Wijmen in *Bouwrecht* 1967, p. 1 e.v. 1970; p. 729 e.v.

Nadat de plannen, lijsten van de te onteigenen percelen enz. (8) gedurende een maand ter visie hebben gelegen kunnen belanghebbenden hun bezwaren binnen veertien dagen na afloop van die maand indienen. Indien de Raad dan tot onteigening besluit wordt het besluit gedurende een en twintig dagen ter visie gelegd. Het spreekt van zelf, dat de ter visie legging telkens 'op de gebruikelijke wijze', hetgeen wel zal zijn door aanplakking, dus weinig effectief, en door middel van de pers openbaar bekend wordt gemaakt.

Op straffe van verval wordt het raadsbesluit met de ingediende bezwaarschriften binnen zes maanden ter goedkeuring voorgelegd aan de Kroon. Gedeputeerde Staten kunnen deze termijn verlengen met drie maanden. Het besluit moet binnen zes maanden door de Kroon worden goedgekeurd waarna het moet worden gepubliceerd in de Staatscourant. Het besluit vervalt, indien de gemeente niet binnen een jaar na dagtekening van het koninklijk besluit (eventueel met een jaar te verlengen door Gedeputeerde Staten) de eigendom van het te onteigenen in der minne heeft verworven of terzake van de onteigening heeft gedagvaard.

De in art. 80 voorgeschreven ter visie legging en de gelegenheid bezwaren in te dienen volgens art. 81 blijven blijkens art. 85 achterwege, indien de Raad besluit tot onteigening van gronden en opstallen, welke nodig zijn ter verwezenlijking van de bestemming, ten aanzien waarvan de Raad krachtens art. 13, 1e lid van de Wet op de ruimtelijke ordening bij een goedgekeurd bestemmingsplan heeft bepaald, dat de verwerkelijking van het plan in de naaste toekomst nodig wordt geacht. Toepassing van art. 85 is alleen mogelijk binnen drie jaren nadat het bestemmingsplan van kracht is geworden. (9)

Nadat de Raad overeenkomstig art. 85 tot onteigening heeft besloten, vindt de gewone tervisielegging plaats overeenkomstig het bepaalde in art. 84 gedurende een en twintig dagen. Gedurende die termijn kunnen belanghebbenden bezwaren indienen. Het besluit moet op straffe van verval binnen een maand na het eind van de

(8) Ten onrechte schrijft prof. van Wijmen in zijn artikel Nieuw onteigenings(proces)recht in *Bouwwrecht* 1972, blz. 636 dat een door de Gemeenteraad voorlopig goedgekeurd onteigeningsplan ter visie moet worden gelegd. M.i. is de verplichting tot voorlopige goedkeuring door de Raad door deze wijziging van de wet juist vervallen. Dat blijkt uit de wijziging van de tekst van artikel 80, 2e lid onder 1°.

(9) Zie blz. 202.

termijn van ter visie legging met de ingediende bezwaren worden ingediend bij de Kroon.

Ik deel de opvatting van prof. van Wijmen in zijn artikel in *Bouwrecht* 1972, blz. 636, dat de rechtszekerheid voor de belanghebbenden niet wordt geschaad door de in art. 85 mogelijk gemaakte afwijking van de normale gang van zaken. De toetsing van de Kroon blijft bestaan ook aan een nauwkeurig in acht nemen van de (niet alle door mij weergegeven) formele voorschriften, welke de wet geeft. Van een dergelijke strenge formele toetsing geeft *Bouwrecht* vele voorbeelden. Ik juich een dergelijke strenge controle zeer toe. Overigens is deze controle niet alleen van formele aard. Bij herhaling heeft de Kroon goedkeuring onthouden omdat de bestaande toestand bij voorbeeld reeds in overeenstemming was met de bestemming van het betrokken perceel of perceelsgedeelte in het bestemmingsplan. Bijvoorbeeld, omdat op een perceel, dat was bestemd voor een bepaald type van woningbouw, reeds woonhuizen stonden of een woonhuis stond, dat voldeed aan de beschrijving in het plan. Voorts is herhaaldelijk goedkeuring onthouden ten aanzien van de onteigening van gronden, indien de Kroon van oordeel was, dat verwezenlijking van het plan niet op korte termijn te verwachten viel of omdat niet vast stond, dat het plan, ter verwerkelijking waarvan de onteigening zou moeten plaats vinden, overeenkomstig dat plan zou worden uitgevoerd. Als voorbeeld is te noemen, dat een wijziging van het bestemmingsplan in voorbereiding was en dergelijke meer.

Een bijzonderheid, waaraan ik niet voorbij wil gaan, is, dat sinds 1 februari 1973 onteigening mogelijk is ten behoeve van de uitvoering van een bouwplan in het belang van de volkshuisvesting of van een bouwplan, dan wel van werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden in het belang van de reconstructie van een bebouwde kom of een gedeelte daarvan, mits Gedeputeerde Staten vooraf een verklaring van geen bezwaar hebben afgegeven, nadat zij belanghebbenden in de gelegenheid hebben gesteld om bezwaren in te brengen en de inspecteur van de ruimtelijke ordening is gehoord. (art. 77 2°).

Zoals prof. van Wijmen in zijn aangehaalde artikel terecht constateert en uit de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer blijkt, is het de bedoeling, dat van deze bevoegdheid ook gebruik kan worden gemaakt voor een bouwplan waarvoor een bouwvergunning op grond van art. 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening

en art. 50, lid 8 van de Woningwet wordt verleend, dus vooruitlopende op de vaststelling door de Gemeenteraad van een bestemmingsplan en de goedkeuring daarvan. Ik ben van oordeel, dat deze bevoegdheid wel heel erg diep ingrijpt in de rechten van belanghebbenden, omdat toepassing van de artt. 19 Wet ruimtelijke ordening en 50, lid 8 Woningwet met onvoldoende waarborgen omkleed is. Ik kom daar later op terug bij bespreking van de Wet op de ruimtelijke ordening en de Woningwet.

Helaas zijn vele gemeentebesturen nog altijd te laat met het vaststellen van bestemmingsplannen. Het is natuurlijk wel naar, dat daardoor de zgn. bouwstromen zouden moeten worden stil gelegd of afgeleid naar andere gemeenten. Mij is echter nog altijd niet duidelijk gemaakt, waarom de rechten van de belanghebbenden moeten worden opgeofferd om de nare gevolgen van tekortkomingen van gemeente- en andere besturen voor die besturen te voorkomen. M.i. wordt te vaak een te vrijmoedig gebruik gemaakt van deze bevoegdheden en de nadelige gevolgen daarvan worden wel heel moeilijk aanvaardbaar, indien aan die gevolgen voor de justitiabelen nog onteigening wordt toegevoegd bovendien. Ik hoop dat de Kroon van haar toetsingsbevoegdheden in deze zaken een nog strenger gebruik zal maken, dan in andere gevallen thans reeds geschiedt.

Anderzijds ben ik zeker niet ongevoelig voor de noodzaak onteigening krachtens de bepalingen in deze titel zo spoedig mogelijk tot stand te brengen. Ter bevordering van spoed plegen gemeentebesturen de administratieve procedure om een koninklijk besluit uit te lokken reeds gelijktijdig met de voorbereiding van het bestemmingsplan ter hand te nemen (of eigenlijk tijdens die voorbereiding). Deze werkwijze mislukt soms, omdat de beslissing omtrent de al of niet goedkeuring van het onteigeningsbesluit in verband met de wettelijke termijnen eerder genomen moet worden, dan kan worden besloten omtrent de goedkeuring van het bestemmingsplan, vooral indien beroep bij de Kroon is ingesteld. (10) Wellicht zou het aanbeveling verdienen om voor te schrijven dat de termijn waarbinnen de Kroon moet beslissen omtrent de goedkeuring van het onteigeningsbesluit van de Raad (art. 86) kan worden verlengd, indien het besluit is gebaseerd op een bestemmingsplan, omtrent de goed-

(10) Zie *Knelpunten bij reconstructie en sanering* door ir. H.M. Buskens en E. Doorn, Staatsuitgeverij 1970, blzn. 11 en 21.

keuring waarvan een beroep bij de Kroon aanhangig is. Indien de mogelijkheid zou worden geschapen om het besluit uit te stellen tot omtrent de goedkeuring van het bestemmingsplan is beslist, zou het niet nodig zijn de goedkeuring aan het onteigeningsbesluit te onthouden omdat nog niet is beslist omtrent het bestemmingsplan. Een dergelijke regeling zou onnodig werk voorkomen.

De wet bevat voorts enkele voorschriften met betrekking tot de vaststelling van de schadeloosstelling indien het te onteigenen bestaat uit een onbewoonbaar verklaarde woning of indien een aanschrijving tot het aanbrengen van verbeteringen aan het te onteigenen krachtens art. 25 van de Woningwet is verzonden en de verbetering niet heeft plaatsgevonden. Ik meen bespreking daarvan achterwege te kunnen laten, omdat ik ook bespreking heb nagelaten van art. 40 e.v. betreffende de schadeloosstelling en de jurisprudentie daarop. Ik meen daartoe in het kader van dit preadvies niet gehouden te zijn. Een bespreking daarvan zou ook al te uitvoerig moeten worden. (11)

Titel VII bevat de regeling krachtens welke de Kroon, de Raad van State gehoord, kan besluiten tot onteigening tot het verhogen van de opbrengst van gronden en ten behoeve van daarmede in verband staande werken ter verbetering van waterlozing en van watervoorziening van gronden. Deze onteigening kan plaatsvinden ten name van het Rijk, een provincie of gemeente, een waterschap (12) of een vereniging of stichting, die te dezer zake werkzaam zijn. Tervisielegging vindt gedurende dertig dagen plaats en belanghebbenden kunnen binnen veertien dagen nadien bezwaren indienen bij Gedeputeerde Staten. Belanghebbenden worden desgewenst gehoord door een commissie. Overigens gelden dezelfde regels, als in andere zaken.

Afgezien van door mij niet vermelde mogelijkheden tot onteigening van roerende zaken, bevat de wet tenslotte in titel VIII de mogelijkheid tot onteigening in het belang der natuurbescherming. Waarom deze titel in de wet is opgenomen is mij niet recht duidelijk, omdat onteigening in het belang der natuurbescherming dient te geschieden uit kracht van een wet. Hiervoor gelden voorschriften, welke ongeveer of helemaal gelijk zijn aan de voorschriften, welke Thor-

(11) Zie overigens prof. mr. W.J.I. van Wijmen, *Onteigeningsrecht* (Kluwer) en mr. C.H. Telders, *Schadeloosstelling voor onteigening*.

(12) Onder een waterschap versta ik ook een veenschap of een veenpolder.

becke in titel I neerlegde. Alleen het woord nut is vervangen door natuurbescherming. Ik vrees, dat deze regeling niet dikwijls zal worden toegepast. Inschakeling van de formele wetgever lijkt mij wel prohibitief.

2.2. *Verskillende regelingen tot onteigening*

2.2.1. Ik meen ontslagen te zijn van een beschrijving van de Wederopbouw-wet. (13). Deze wet kende eveneens een regeling van onteigeningsrecht, doch aangezien deze wet is vervallen ingevolge het bepaalde in de Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting en toepassing krachtens de overgangsbepalingen langzamerhand wel afgelopen zal zijn, is deze regeling m.i. niet meer van belang.

2.2.2. Wellicht wel van belang is de *Vorderingswet 1962*. Deze wet bepaalt in art. 3, dat de Kroon aan alle Ministers de bevoegdheid kan verlenen ten behoeve van de Staat, andere lichamen of personen het eigendomsrecht op of een recht tot gebruik van roerende en onroerende zaken te vorderen indien buitengewone omstandigheden dit naar het oordeel van de Kroon noodzakelijk maken. Het daartoe strekkende koninklijk besluit, dat wordt gecontrasigneerd door de Minister-President, wordt in het Staatsblad gepubliceerd en/of eventueel op andere wijze gepubliceerd. Vordering kan ook geschieden door daartoe uitdrukkelijk bij Ministeriële beschikking gemachtigden. De Ministers gaan niet tot vordering over dan in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, die weer overleg pleegt met andere Ministers, tot wier zorg belangen behoren, die door de vordering kunnen worden geraakt, tenzij de vereiste spoed dit niet toelaat.

Ingeval van vordering in eigendom gaat het recht van eigendom over op het tijdstip, waarop degene, te wiens behoeve de vordering is geschied, de feitelijke mogelijkheid tot uitoefening van dat recht verkrijgt. Overeenkomstig art. 60 der Onteigeningswet gaan alle lasten en belastingen over op degene, ten behoeve van wie is gevorderd. Alle andere rechten en lasten vervallen, tenzij in de vorderingsbeschikking anders is bepaald.

Ingeval van vordering van het eigendomsrecht op een onroerende

(13) Wet van 16 juni 1950, Stb. K. 236.

zaak verstrekt de betrokken Minister een afschrift van de beschikking en een bewijsstuk, dat alle relevante gegevens moet inhouden, aan de hypotheekbewaarder, die aantekening doet in de openbare registers.

Blijkbaar vindt geen overschrijving van deze stukken plaats, daar de wet alleen bepaalt, dat de bewaarder op grond daarvan de wijzigingen aantekent, die uit de vordering voortvloeien met betrekking tot het in het register gestelde (art. 14).

De schadeloosstelling wordt vastgesteld met overeenkomstige toepassing, voor zover mogelijk, van de artt. 40 – 49 van de Onteigeningswet indien het eigendomsrecht is gevorderd. Indien een recht van gebruik is gevorderd, wordt de schadeloosstelling vastgesteld overeenkomstig regelen, welke worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. De Staat is mede aansprakelijk voor de betaling van de schadeloosstelling.

Indien geen overeenstemming omtrent de schadeloosstelling kan worden bereikt, stelt de Arrondissementsrechtbank op vordering van de meest gerede partij de vergoeding vast indien het eigendomsrecht van onroerend goed is gevorderd. Anders geschiedt dit door de Kantonrechter. Het geding wordt aanhangig gemaakt door indiening van een verzoekschrift, waarna de Griffier zorgt voor oproeping bij aangetekende brief. Omtrent de procedure verwijst de wet naar het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, met dien verstande, dat uitsluitend beroep in cassatie is toegelaten.

Art. 19 bepaalt, dat degene, die als gevolg van vordering het eigendomsrecht op een onroerende zaak heeft verkregen, die onroerende zaak binnen tien jaren daarna niet kan vervreemden, alvorens haar te koop te hebben aangeboden aan degene, die als gevolg van de vordering het eigendomsrecht heeft verloren. Deze aanbieding moet geschieden tegen een in overleg te bepalen prijs, dan wel bij gebreke van overeenstemming tegen een prijs, te bepalen door de Rechtbank. De Minister kan echter bepalen, dat dit voorschrift niet van toepassing is.

Ik ben van mening, dat een verdere beschrijving van deze regeling niet nodig is.

2.2.3. De *Luchtvaartwet* geeft de mogelijkheid in geval van oorlog en andere noodtoestanden de terbeschikkingstelling van de luchtvaartterreinen te vorderen, onverminderd de bevoegdheden van de Minister van Defensie krachtens andere wetten.

Ik zie de zin van deze regeling niet in naast die in de Vorderingswet. Ik ga daarop dus niet verder in.

2.2.4. De *Oorlogswet* regelt de bevoegdheden van het militair gezag tot het gebruiken of doen gebruiken, dan wel in gebruik of in eigendom vorderen of doen vorderen van onroerende en roerende zaken. Bovendien is het militair gezag bevoegd weg te ruimen of te doen wegruimen, wat aan de uitoefening van de taak van de krijgsmacht in de weg staat en het aanbrengen van veranderingen in, aan of op terreinen en opstallen voor te schrijven, te beperken of te verbieden ingeval van staat van oorlog of beleg.

Omtrent de schadevergoeding is de Kantonrechter bevoegd. Overigens gelden min of meer vergelijkbare voorschriften, als bij toepassing van de Vorderingswet. De rechthebbende moet een verzoekschrift tot verkrijging van een vergoeding indienen.

Ik begrijp niet, waarom in dit geval een enigszins afwijkende regeling voor de vordering in eigendom van onroerende zaken is gegeven en de Kantonrechter bevoegd is verklaard in plaats van de Rechtbank. Het zou m.i. voor de hand hebben gelegen de vordering in eigendom, speciaal van onroerende zaken in deze wet niet te regelen, doch de Vorderingswet toepasselijk te verklaren.

Overigens vraag ik mij af, waarom men niet zou kunnen hebben volstaan met titel III der *Onteigeningswet*, zo nodig na het aanbrengen van enkele beperkte wijzigingen. Ik acht al die verschillende regelingen zinloos en onnodig verwarrend, vooral nu een zeer bruikbare regeling beschikbaar was. Blijkbaar kende de wetgever de wet onvoldoende.

2.3.1. *Ruilverkavelingswet 1954*

De *Ruilverkavelingswet 1954* is in dit kader van belang, omdat daarin bepalingen voorkomen, die een soort onteigening mogelijk maken. Ik zou mij willen onthouden van een min of meer uitvoerige bespreking van de gehele wet. Ook al zou ik mij ernstig beperken, dan nog zou een bespreking daarvan zo omvangrijk dienen te zijn, dat deze mijn opdracht verre te buiten zou gaan.

Met onteigening heeft deze wet echter in zo verre verwantschap, als daarin bepalingen voorkomen, die de mogelijkheid scheppen gronden aan openbare lichamen toe te wijzen ten behoeve van doeleinden ten algemene nutte, zoals art. 13, lid 1 bepaalt.

Deze bepaling stelt enige beperkingen aan deze mogelijkheid. In de

eerste plaats bepaalt de wet hier, dat toewijzing mag plaatsvinden ten behoeve van doeleinden ten algemene nutte, voor zover deze in overeenstemming zijn met het door de ruilverkaveling beoogde doel. Blijkens art. 2 geschiedt ruilverkaveling ter behartiging van de belangen van land-, tuin-, bosbouw en veehouderij. Men kan zich afvragen, of toewijzing ten behoeve van de aanleg van een grote verkeersweg of van de uitvoering van een gemeentelijk bestemmingsplan kan geschieden in verband met de vermelde beperking. Men stelt zich evenwel op het begrijpelijke standpunt, dat een agrarisch belang wordt 'behartigd' door een dergelijke toewijzing, omdat daardoor wordt voorkomen, dat na de voltooiing van de ruilverkaveling en de daarmee samenhangende werkzaamheden alsnog een onteigening zou moeten plaats vinden ten behoeve van de aanleg van die weg of van de uitvoering van het bestemmingsplan. Men kan inderdaad redelijkerwijs volhouden, dat op deze wijze de belangen van de agrarische belanghebbenden worden behartigd, al zou een onwetende lezer dat niet uit de tekst halen. Overigens eist de wet niet, dat de gronden, welke bijv. aan een gemeente worden toegewezen, krachtens een goedgekeurd bestemmingsplan noodzakelijk zijn voor de uitvoering van bepaalde werken. (14)

Voorts bepaalt art. 13, dat de toewijzing mag plaatsvinden tot een maximum van 50% van de in art. 10 van de wet bedoelde waarde van alle in het blok opgenomen onroerende goederen.

De Kroon heeft op 22 september 1970 (15) beslist omtrent bezwaren op grond van deze bepaling ingediend bij gelegenheid van beroep tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noordholland tot voorlopige vaststelling van de toewijzing aan openbare lichamen voorafgaande aan het besluit tot ruilverkaveling. Tegen een besluit als van Gedeputeerde Staten staat blijkens art. 45 beroep open op de Kroon binnen 30 dagen na het besluit tot ruilverkaveling, genomen door de gezamenlijke eigenaren en andere gerechtigden. (art. 42). De Kroon heeft de bezwaren ongegrond verklaard.

De Kroon overwoog in de eerste plaats, dat het bij de bestreden toewijzing ging om gronden, die in verband met de daarop betrekking hebbende uitbreidings- en andere plannen van de openbare lichamen ook zonder toewijzing in het kader van de ruilverkaveling in

(14) Zie K.B. van 22 september 1970, no. 27 betreffende de ruilverkaveling Geestmerambacht, *AB* 1971-72 no. 95 en verder te vinden in Vermande m.b.t. art. 13 Ruilverkavelingswet 1954.

(15) Zie noot 14.

de nabije toekomst aan het agrarisch gebruik onttrokken zouden moeten worden en dan enerzijds zonder de in de Ruilverkavelingswet 1954 geregelde mogelijkheid van ter beschikking stellen van vervangende gronden aan de getroffen eigenaren, anderzijds met een meer of minder ernstige aantasting van de door de ruilverkaveling tot stand gekomen verbeteringen.

Vervolgens gaat de Kroon in op de vraag, of de grens van 50% van de waarde van de gezamenlijke onroerende goederen is overschreden. Daarbij blijkt de Kroon van oordeel te zijn, dat geen rekening mag worden gehouden met een gebied van 35 ha, alwaar een voor de ruilverkaveling nodige zandwinningsplas met uitwateringskanaal naar het Noordhollandskanaal is geprojecteerd. Een oppervlakte van 3 ha is overeenkomstig art. 53 door de Centrale Cultuurtechnische Commissie (die de algemene leiding bij ruilverkaveling heeft, art. 3) in overeenstemming met de belanghebbende eigenaren met wijziging van de grenzen van het ruilverkavelingsblok aan het blok onttrokken, terwijl een oppervlakte van 11 ha eveneens aan het blok was onttrokken.

Voorts hebben eigenaren van in totaal 190 ha te kennen gegeven, dat zij in plaats van toedeling van compenserende grond een algehele vergoeding in geld wensen (art. 12, lid 3), zodat deze gronden voor toedeling aan openbare lichamen beschikbaar zijn. Verder behoorden gronden met een gezamenlijke oppervlakte van 280 ha reeds aan openbare lichamen in eigendom toe, terwijl aannemelijk werd geoordeeld, dat de openbare lichamen nog meer gronden, waarop het bestreden besluit betrekking heeft, zullen aankopen. Tegen zodanige aankopen verzet de wet zich niet. Het was niet aannemelijk, oordeelde de Kroon, dat dergelijke transacties – die er toe moeten leiden, dat voor de desbetreffende gronden de openbare lichamen als rechthebbenden zijn te beschouwen en dat deze gronden aan hen zullen worden toegedeeld (dat wil dus zeggen de normale toedeling krachtens het plan van toedeling, bedoeld in art. 82) en niet toegewezen – de ruilverkaveling als geheel dan wel de overblijvende eigenaren schaden. In ieder geval concludeerde de Kroon, dat de waarde van de uiteindelijk bij het plan van toedeling aan de openbare lichamen toe te wijzen gronden niet meer bedroeg, dan een beneden de grens van 50% gelegen bedrag.

Hieruit kan dus de juiste conclusie worden getrokken, dat een openbaar lichaam, dat eigenaar is van in het blok gelegen gronden tegenover de inbreng van deze gronden vanzelfsprekend gerechtigd

is tot toedeling van voor de uitvoering van zijn plannen noodzakelijke gronden in dezelfde verhouding, als andere eigenaren gerechtigd zijn tot toedeling van gronden. Deze gronden blijven dus buiten beschouwing bij de bepaling van de oppervlakte van de toe te wijzen gronden en van de waarde daarvan ten behoeve van de beoordeling, of de grens van 5% wordt overschreden.

In beginsel heeft iedere eigenaar (daaronder begrepen iedere zake-lijk gerechtigde volgens art. 1) volgens het bepaalde in art. 10 aanspraak op het verkrijgen van een recht van dezelfde aard als hij inbracht met dien verstande, dat de totale waarde van alle in het blok opgenomen onroerende goederen wordt verminderd met de waarde van de onroerende goederen, benodigd voor de openbare wegen en waterlopen, welke in het belang van de ruilverkaveling noodzakelijk zijn, alsmede van de onroerende goederen, benodigd voor de toewijzing aan openbare lichamen. De aan een eigenaar toe te delen waarde in kavels verhoudt zich tot de na toepassing van de genoemde aftrek verkregen totale waarde als de waarde van de door hem ingebrachte goederen tot de waarde van alle in het blok opgenomen onroerende goederen. In beperkte mate (5%) is afwijking hiervan mogelijk. Het verschil in waarde wordt dan in geld verrekend (art. 11, lid 2).

Ten behoeve van de waardering van de ingebrachte grond ontwerpt de Centrale Cultuurtechnische Commissie een stelsel van classificatie en bepaalt van elke klasse de waarde per ha, welke tevens als grondslag voor de toedeling zal dienen. Daarbij blijven andere dan agrarische factoren buiten beschouwing. Vervolgens wordt de grond aan de hand van die classificatie ingedeeld door daartoe aangewezen schatters, die bovendien een afzonderlijke schatting maken, indien andere dan agrarische factoren de werkelijke waarde (in de zin van art. 40 der Onteigeningswet) van het land mede bepalen. (art. 57). De classificatie van de Centrale Commissie, de door de plaatselijke commissie, die met de uitvoering van de ruilverkaveling wordt belast, opgestelde lijst van rechthebbenden, de schattingen en een kaart worden, behoudens natuurlijk de classificatie, eerst ter goedkeuring voorgelegd aan de Centrale Commissie en vervolgens ter openbare inzage gelegd ter gemeentesecretarie. Daarvan vindt publicatie plaats met mededeling aan iedere rechthebbende afzonderlijk.

Eventuele bezwaren kunnen worden ingediend bij de plaatselijke commissie, die deze onderzoekt en tracht overeenstemming te berei-

ken. Indien dit laatste niet gelukt, zendt de plaatselijke commissie de stukken aan een door de Arrondissementsrechtbank benoemde Rechter-Commissaris. Deze roept partijen op. Indien ook dan nog geen overeenstemming wordt bereikt, verwijst de Rechter-Commissaris het geschil naar een nader te bepalen zitting van de Rechtbank. Er behoeft niet meer afzonderlijk te worden gedagvaard. Men moet op de bepaalde dag verschijnen door middel van een procureur, die de bezwaren bij conclusie toelicht. Kort daarna kunnen partijen hun zaken bij pleidooi door een advocaat doen toelichten. Van de daarop volgende beslissing van de Rechtbank staat alleen beroep in cassatie bij de Hoge Raad open.

Indien geen bezwaren zijn ingediend, indien alsnog overeenstemming is bereikt of indien door de Rechter is beslist, staan de rechten, zoals zij op de lijst van rechthebbenden zijn omschreven en toegekend en de uitkomsten van de schattingen vast.

In beginsel kan iedere eigenaar, behoudens ingeval van over- of onderbedeling slechts aanspraak maken op toedeling van grond en niet op betaling. Hierop maakt art. 12 een uitzondering voor de eigenaar, die onroerende goederen heeft ingebracht, welke gelegen zijn in een goedgekeurd bestemmingsplan en zullen worden toegewezen aan een openbaar lichaam. Hij kan verzoeken om uitbetaling van een algehele vergoeding in geld, hetgeen wil zeggen een ont-eigeningsvergoeding. Bovendien kan de plaatselijke commissie na goedkeuring van de Centrale Commissie toestaan, dat zulks ook geschiedt op verzoek van een eigenaar, wiens gronden niet zijn gelegen in een bestemmingsplan en die niet worden toegewezen aan een openbaar lichaam. Dat was bijv. geschied in de ruilverkaveling Geestmerambacht, waarop het eerder geciteerde K.B. van 22 september 1970 betrekking had.

Hierdoor is opheffing van (te kleine) bedrijven mogelijk en kan een zekere sanering plaats vinden, zij het vaak op beperkte schaal.

Art. 18, lid 4 verklaart het bepaalde in art. 12 van overeenkomstige toepassing ten aanzien van pachters.

Blijkens art. 13 vindt de toewijzing van gronden aan openbare lichamen plaats tegen betaling van een tussen de plaatselijke commissie en het openbaar lichaam overeengekomen en door de Centrale Commissie goedgekeurd bedrag. Daaraan komt de eigenaar dus niet te pas. De wet voegt hieraan evenwel toe, dat de overeengekomen som niet minder mag bedragen, dan de werkelijke waarde van de grond (in de zin van art. 40 Onteigeningswet). Dat bedrag wordt

uitbetaald aan de plaatselijke commissie en komt in mindering op de totale kosten van de ruilverkaveling, die ten laste van de eigenaren komen. Dat is niet onlogisch, omdat de betrokken eigenaar min of meer schadeloos wordt gesteld door middel van toedeling van grond in het kader van de ruilverkaveling. Alle gezamenlijke eigenaren dragen het nadeel op deze wijze tezamen en ontvangen door verrekening een evenredig deel van het door het openbaar lichaam te betalen bedrag.

Indien de betrokken eigenaar evenwel gebruik heeft gemaakt van zijn recht om uitbetaling van een algehele vergoeding in geld te vragen, moet het bedrag van die vergoeding door het openbaar lichaam worden betaald en dat bedrag komt rechtstreeks ten goede aan de betrokken eigenaar. Dan wordt die grond dus min of meer uit de ruilverkaveling genomen. De rechtsmiddelen zijn evenwel dezelfde als normaal bij een ruilverkaveling het geval is.

Ik meen een verdere bespreking van de Ruilverkavelingswet 1954 achterwege te mogen laten. Ik acht deze niet van belang voor dit preadvies. Alvorens dit onderdeel te beëindigen merk ik alleen nog op, dat ik het een gelukkige omstandigheid acht, dat de beslissing omtrent de schattingen aan de Rechtbank is opgedragen. Ik acht dat in het bijzonder juist, waar het gaat om de 'werkelijke waarde', bedoeld in art. 57, lid 4 en art. 13, lid 2 en de algehele vergoeding, bedoeld in art. 12. Hier vindt immers een soort onteigening plaats en het is juist, dat dan de algehele vergoeding, te vergelijken met de volledige schadeloosstelling ingeval van onteigening, wordt vastgesteld door de zelfde rechterlijke instantie.

2.3.2. Ontwerp Reconstructiewet Midden-Delfland

In maart 1972 heeft de Regering het bovenaangegeven wetsontwerp (16) ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De bedoeling daarvan is instandhouding van de groene ruimte in Delfland tussen Delft en de steden langs de Rotterdamse Waterweg en de inrichting van een 'element van formaat' voor de dagrecreatie (17) Blijkens de memorie van toelichting zou in deze bufferzone

(16) Zitting 1971-1972-11740, ook gepubliceerd in Vermande, uitgave van de Ruilverkavelingswet 1954 onder F.

(17) Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland, 's-Gravenhage 1966 en Nota betreffende de recreatie in de provincie Zuid-Holland, 1966.

met een totale oppervlakte van circa 6000 ha een gedeelte ter grootte van 1900 ha voor verschillende vormen van recreatie geschikt moeten worden gemaakt. Het resterende gebied ter grootte van 4100 ha blijft bestemd voor de landbouw. Daar zullen echter met het oog op het behoud van de bufferzone zodanige voorzieningen moeten worden getroffen, dat daarop levenskrachtige bedrijven ontstaan.

Toepassing van de Ruilverkavelingswet acht de Regering m.i. terecht niet mogelijk. De waarde van de gronden, die zouden moeten worden toegewezen aan een openbaar lichaam overtreft ver de grens van 50% van de totale waarde van het gehele gebied. De waarde van die gronden kan gesteld worden op circa 300% van de totale waarde. De Regering acht het ook ongewenst op het resterende, agrarisch blijvende gebied, de Ruilverkavelingswet toe te passen, omdat dit gehele gebied als een samenhangende eenheid tot ontwikkeling zou moeten worden gebracht.

Ten behoeve van de onteigening van de gronden in het voor recreatie bestemde gebied is het de bedoeling, dat hoofdstuk II van deze wet de functie vervult van een nutswet, als bedoeld in titel I der Onteigeningswet.

De regeling voor het agrarisch blijvende gebied is in sterke mate gelijk aan de Ruilverkavelingswet, met dien verstande, dat stemmingen niet nodig zijn. De herverkaveling vindt plaats krachtens deze wet en wordt uitgevoerd door een reconstructiecommissie inplaats van de in de Ruilverkavelingswet voorkomende plaatselijke commissie.

In de wet komen geen bepalingen voor betreffende toewijzing aan een openbaar lichaam. De gronden, welke nodig zijn voor de uitvoering van de plannen worden immers onteigend. Ik meen, dat dit wetsontwerp daarom voor ons onderwerp niet van groot belang is. Ik wil alleen nog de opmerking maken, of liever de vraag stellen, waarom de Rechtbank te Rotterdam bevoegd is verklaard voor dit gehele grotendeels in het arrondissement 's-Gravenhage gelegen gebied. De onteigeningen zullen wel grotendeels betrekking hebben op gronden in de gemeenten Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en ook nog Maassluis, doch de herverkaveling speelt zich vermoedelijk praktisch geheel af binnen het Haagse arrondissement, terwijl ook een deel van de te onteigenen terreinen in dat arrondissement zijn gelegen. Ik betwijfel, of de wenselijkheid om één Rechtbank te laten optreden inderdaad zo zwaar moet wegen, dat de gehele herverkaveling aan de Haagse Rechtbank moet worden onttrokken.

2.4.1. Belemmeringenwet Privaatrecht

Deze wet geeft aan de Minister van Waterstaat de bevoegdheid om aan een ieder, die enig recht op een onroerend goed heeft, de verplichting op te leggen (zo nodig onder voorwaarden) te gedogen, dat een werk wordt aangelegd en in stand gehouden, waarvoor duurzaam of tijdelijk gebruik moet worden gemaakt van dat onroerend goed.

De Minister kan een gedoogplicht alleen opleggen, indien een dergelijk werk noodzakelijk is ten behoeve van openbare werken, welke worden ondernomen:

- a. door het Rijk of een provincie,
- b. door een waterschap (18) ingevolge zijn reglement,
- c. krachtens bevel van de Kroon, een Minister of een provinciaal bestuur, telkens krachtens de wet,
- d. door een waterschap (anders, dan onder b) of door een gemeente, dan wel krachtens bevel van een dergelijk lichaam, terwijl het openbaar belang van dat werk door of vanwege de Kroon is erkend,
- e. ingevolge een door het openbaar gezag verleende concessie, terwijl bovendien het openbaar belang door of vanwege de Kroon is erkend,
- f. terwijl het algemeen nut uitdrukkelijk bij de wet is erkend.

Voorts is oplegging alleen mogelijk, indien naar het oordeel van de Minister de belangen van de rechthebbenden redelijkerwijze onteigening niet vorderen en in het gebruik van de goederen niet meer belemmering wordt gebracht, dan redelijkerwijs voor de aanleg en de instandhouding van het werk nodig is. (art. 1).

Degenen, die door het opleggen van een gedoogplicht of door het werk schade blijken te lijden, hebben recht op schadevergoeding.

Uit het voorgaande blijkt, dat toepassing van deze wet alleen mogelijk is ten behoeve van een openbaar werk. Of het in een bepaald geval om een openbaar werk gaat, moet blijken overeenkomstig het gestelde in art. 1, dat ik hierboven enigszins vrij heb weergegeven. Kennelijk spreekt het openbaar karakter van een werk van zelf, indien het wordt uitgevoerd door het Rijk of een provincie of krachtens bevel van de Kroon, een Minister of het provinciaal bestuur.

(18) Naast waterschappen noemt de wet telkens de veenschappen en veenpolders. Ik acht het niet noodzakelijk ze iedere maal uitdrukkelijk te vermelden.

Een dergelijk bevel moet berusten op een uitdrukkelijke wetsbepaling. Hetzelfde geldt, indien een waterschap een werk moet uitvoeren krachtens opdracht in zijn reglement. Dat geval is vergelijkbaar met een op de wet gebaseerd bevel. Dat is ook het geval met de werken, welke (door ongeacht wie) worden ondernomen, terwijl het openbaar belang is erkend bij een wet.

Minder vanzelfsprekend is het openbaar belang van een groep van werken, welke worden uitgevoerd door of krachtens bevel van een waterschap of een gemeente en door een concessionaris, aan wie door het openbaar gezag concessie is verleend. (19) Ten aanzien van deze werken moet het openbaar belang uitdrukkelijk door of vanwege de Kroon zijn erkend. Een dergelijke uitdrukkelijke erkenning is geen overbodige luxe, omdat zich in de praktijk gevallen voordoen, waarvan het openbaar belang op zijn minst aan enige twijfel kan worden onderworpen. Als voorbeeld kan worden gewezen op toepassing van deze wet ten behoeve van pijpleidingen, welke het transport van een bepaalde grondstof van de ene fabriek naar een andere fabriek mogelijk moeten maken. Het belang van die twee fabrieken ligt voor de hand, doch of het openbaar belang van die bepaalde pijpleidingen even gemakkelijk aantoonbaar is, vraag ik mij af.

Zoals nader zal worden vermeld, kunnen gerechtigden tot de grond aan het Gerechtshof verzoeken de beslissing van de Minister tot het opleggen van een gedoogplicht te vernietigen op basis van enkele beperkte gronden. Het Gerechtshof mist de bevoegdheid na te gaan, of de Kroon terecht het openbare belang heeft erkend. (20)

Uitsluitend een marginaal onderzoek naar de juistheid van deze erkenning is mogelijk met toepassing van de Wet beroep administratieve beschikkingen. Het zou gewenst zijn, indien een op deze wet gebaseerd beroep eens zou worden ingesteld, opdat de eigenaren en gebruikers van grond weten, waaraan zij toe zijn.

Het lichaam, dat aan de Minister een verzoek wil doen tot toepassing van deze wet, moet beginnen te trachten in minnelijk overleg tot overeenstemming met de betrokken eigenaren en gebruikers te komen. Dit blijkt indirect uit art. 2, eerste lid van de wet. Dit voor

(19) Ik vermoed, dat degene, die de concessie verleent, veelal de Kroon zal zijn, b.v. op grond van de Wet op de droogmakerijen en indijkingen.

(20) Zie prof. mr. J.G. Steenbeek in 'Pijpleidingenstraten' in *Bouwrecht* 1971, blz. 73 e.v. Zie ook H.R. 4 januari 1957, *NJ* 1957, nr. 146, *AB* 1957, blz. 382.

de hand liggend voorschrift is vergelijkbaar met het bepaalde in art. 17 der Onteigeningswet.

Een minnelijke regeling, als hier bedoeld, houdt in de vestiging van een niet in het Burgerlijk Wetboek omschreven zakelijk recht tot het aanleggen en handhaven van een werk in, op of boven de grond, die met dat zakelijke recht wordt belast.

Wanneer geen overeenstemming is bereikt, wordt op verzoek van degene, wie het werk aangaat, door de Burgemeester van de gemeente waarbinnen het goed gelegen is, ten gemeentehuize ter inzage gelegd:

A. een beschrijving van het gedeelte van het werk, waarvoor het gebruik van dat goed verlangd wordt, en

B. een duidelijke grondtekening van dat gedeelte van het werk.

De terinzagelegging wordt openbaar gemaakt. Na het verstrijken van de termijn van de terinzagelegging, wordt een zitting gehouden onder leiding van een lid van Gedeputeerde Staten. Is op deze zitting nog steeds geen overeenstemming bereikt, dan kan de verplichting tot gedogen worden opgelegd door de Minister van Waterstaat, gehoord Gedeputeerde Staten.

Een dergelijke beslissing wordt weer ter inzage gelegd. Binnen een maand daarna kan een ieder, die enig recht heeft ten aanzien van het onroerend goed aan het Gerechtshof, binnen het gebied waarvan het goed gelegen is, vernietiging vragen, op grond dat bij het nemen van de beslissing tot oplegging van de gedoogplicht ten onrechte is geoordeeld,

1. hetzij dat de belangen van de rechthebbende ten aanzien van het onroerend goed redelijkerwijze onteigening niet vorderen;

2. hetzij dat in het gebruik van dat goed niet meer belemmering wordt gebracht dan redelijkerwijze voor de aanleg, de instandhouding, de verandering of de overbrenging van het werk nodig is.

Blijkens de jurisprudentie zijn de mogelijkheden van het Hof betrekkelijk beperkt. Ten aanzien van de vraag, of in het gebruik van het onroerend goed niet meer belemmering wordt gebracht, dan redelijkerwijze nodig is, moet worden uitgegaan van de plannen voor het werk, ten behoeve waarvan de Minister de gedoogplicht heeft opgelegd. Het Hof kan zich niet verdiepen in de vraag, of de uitvoering van een ander werk ter bereiking van hetzelfde doel niet de voorkeur zou hebben verdiend.

Zo heeft het Hof te Arnhem zich bij arrest van 5 februari 1963 (21) niet bevoegd verklaard te onderzoeken of zogenaamde vliegswellicht niet beter op andere wijze naar een grindgat of naar elders zou kunnen worden getransporteerd, dan door middel van een persleiding over de grond van degene, die zich tot het Hof had gewend. De persleiding vormde het 'werk' en was als zodanig onaantastbaar. Het Hof te 's-Gravenhage was blijkens arrest van 6 januari 1966 (22) van oordeel niet te mogen treden in een onderzoek, of een ondergrondse hoogspanningsleiding de voorkeur zou hebben verdiend boven een bovengrondse hoogspanningsleiding. Die bovengrondse leiding vormde het werk, waarover art. 4 van de wet spreekt. Een beroep in cassatie in het belang der wet is door de Hoge Raad verworpen bij arrest van 3 maart 1967. (23)

Voor zover mij bekend heeft slechts eenmaal een Hof beslist, dat de belangen van de rechthebbenden redelijkerwijs wel degelijk onteigening vorderden. (24)

Dit betekent niet, dat dit vraagpunt niet de nodige aandacht ten departemente zou genieten. Dit blijkt m.i. uit het feit, dat ten behoeve van de aanleg van een pijpleidingenstraat van Pernis naar België en Zeeuws-Vlaanderen, een ontwerp voor een nutswet op grond van titel I der Onteigeningswet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is ingediend. Zie overigens het artikel van prof. Steenbeek hieromtrent. (25)

Blijkens art. 5 kan de Minister op verzoek van de rechthebbenden ten aanzien van de onroerende goederen, waarop bij minnelijke regeling een zakelijk recht is gevestigd of ten aanzien waarvan de Minister een gedoogplicht heeft opgelegd, eventueel onder voorwaarden, verplaatsing van het werk bevelen. De Minister kan daarbij onder meer bepalen, dat de kosten van de verplaatsing moeten worden betaald door de belanghebbende. Een dergelijk verzoek aan de Minister is alleen niet ontvankelijk, indien omtrent het gebruik van het onroerend goed een regeling werd getroffen en daarbij niet het voorbehoud werd gemaakt, om eenzijdig de regeling te doen

(21) *A.R.B.* 1963, blz. 1931, *Bouwrecht (B.R.)* 1964, blz. 85.

(22) *A.R.B.* 1966, blz. 784, *B.R.* 1967, blz. 105, Vermande, *Waterstaatswetgeving*, 20, D, art. 4.

(23) *B.R.* 1967, blz. 200, Vermande idem, *A.R.B.* 1967, blz. 321.

(24) Hof 's-Gravenhage, 30 maart 1961, *Stcrt.* 1961, no. 69, Vermande, *Waterstaatsrecht*, 20, D, art. 4.

(25) *B.R.* 1971, blz. 73 e.v.

eindigen of te wijzigen. Eigenlijk betekent dit, dat men, indien een dergelijk beding wel in de regeling is opgenomen, geen verzoek tot de Minister behoeft te richten. De gerechtigde tot het werk is dan zonder meer gehouden aan de verlangens van de gerechtigde tot de grond gevolg te geven.

Het verzoek tot wijziging is blijkens dit artikel ook niet ontvanke-lijk, indien het werk aanwezig is krachtens een zakelijk recht, dat min of meer met een recht van opstal vergelijkbaar is. Het spreekt vanzelf, dat ook in dit opzicht een voorbehoud kan worden ge-emaakt bij de vestiging van het recht.

De Kantonrechter is bevoegd verklaard te beslissen omtrent de ver-goeding van schade ontstaan door toepassing van deze wet. (art. 14). De regeling van de schadevergoeding is geënt op de regeling, zoals neergelegd in art. 7 van de Telegraaf- en Telefoonwet van 1903. Evenals in die wet ontbreekt ook in de Belemmeringenwet een om-schrijving van de schade, welke voor vergoeding in aanmerking zou komen. In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (26) schrijft de regering: 'Daar toch het stelsel van het ontwerp is het recht op vergoeding van schade zo ruim mogelijk toe te kennen, zou elke omschrijving een beperking medebrengen, alzo in strijd zijn met hetgeen beoogd wordt'.

De Hoge Raad heeft bij arrest d.d. 6 december 1963 (27) deze opvat-ting bevestigd. Hij overwoog:

'dat uit de geschiedenis van de tot standkoming van de wet, waarbij werd teruggegrepen op de geschiedenis van de tot standkoming van de verwante Telegraaf- en Telefoonwet 1903, blijkt dat ook de wet-gever zich de afwikkeling van de schadevergoeding niet aldus heeft voorgesteld dat deze, zoals bijvoorbeeld geschiedt bij de toe-passing van de Onteigeningswet, eens en voorgoed wordt vastge-steld naar de op een bepaald tijdstip bestaande toestand met inacht-neming van alle op dat tijdstip bestaande omstandigheden en waar-dering van alle met meer of minder zekerheid bepaalbare vooruit-zichten, doch ervan is uitgegaan dat zowel bij de aanleg als daarna van schade blijken kan en dat van elke schade, waarvan gedurende de tijd waarin het werk in stand blijft, blijkt, telkens, wanneer zij blijkt, de vergoeding kan worden gevorderd'. De rechter kan dus zijn beslissing omtrent toekomstige onzekere gebeurtenissen aanhouden.

(26) 1902/03, Bijl. 57.5 editie Schuurman en Jordens, *Telegraaf- en Te-lefoonwet 1903*, 14e druk 1972, blz. 39.

(27) *N.J.* 1965, nr. 56, *B.R.* 1964, blz. 86.

Tenslotte kan nog opgemerkt worden, dat art. 13 van de Belemmeringenwet bepaalt, dat de werkzaamheden krachtens de bepalingen van deze wet (niet alleen aanleg en onderhoud of vervanging van het werk, doch ook de opruiming) in dier voege moeten worden uitgevoerd, dat in het gebruik van het onroerend goed niet meer belemmering wordt gebracht, dan redelijkerwijze nodig is.

Men kan zich afvragen, of ook de Kantonrechter bevoegd is, indien de gerechtigde tot het werk zich niet aan deze regel houdt en onnodig belemmering veroorzaakt. Men zou kunnen stellen, dat deze schade valt onder de schade als gevolg van de toepassing van de wet. Dan zou dus de Kantonrechter bevoegd zijn. Daarentegen is ook verdedigd, dat deze schade voortvloeit uit een onrechtmatige daad en dat derhalve de Arrondissementsrechtbank bevoegd zou zijn. (28)

2.4.2. Belemmeringenwet Landsverdediging

De wet bevat behalve een eerste hoofdstuk met een algemene bepaling en een hoofdstuk IV met een slotbepaling, bestaande uit een citeervoorschrift en een regeling van de inwerkingtreding, twee hoofdstukken, de hoofdstukken II en III. Daarvan bevat hoofdstuk II een regeling tot opheffing van publiekrechtelijke belemmeringen. Dit hoofdstuk kan dus verder buiten beschouwing blijven.

Hoofdstuk III bevat een regeling tot opheffing van privaatrechtelijke belemmeringen, die vergelijkbaar is met de zojuist besproken Belemmeringenwet Privaatrecht. Het eerste artikel van dit hoofdstuk, art. 5 bepaalt dat wanneer voor de aanleg, de instandhouding of het gebruik van een werk ten behoeve van de landsverdediging duurzaam of tijdelijk gebruik moet worden gemaakt van onroerende goederen en indien toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht niet mogelijk is, of omdat toepassing van die wet ontoelaatbare vertraging mede zou brengen, de Minister van Oorlog, van Marine of van Binnenlandse Zaken (in zaken van bescherming van de bevolking) onder dezelfde voorwaarden als voorgeschreven in de Belemmeringenwet Privaatrecht een gedoogplicht kan opleggen, behoudens recht op schadevergoeding.

De procedure is als volgt:

De Minister geeft van zijn voornemen schriftelijk kennis aan de

(28) Mr. G.J.C. Schilthuis, *Waterschapsrecht* 2e druk 1960, blz. 431.

rechthebbende ten aanzien van het onroerend goed, voor zover aan hem bekend, en stelt hem in de gelegenheid overleg te plegen omtrent het werk en de te veroorzaken belemmeringen.

Wanneer te verwachten is dat het gedogen een openbaar belang aanmerkelijk zal schaden, pleegt de Minister eerst overleg met zijn collega, onder wiens departement de zorg voor het te schaden belang valt. De Minister geeft schriftelijk kennis van zijn beslissing omtrent oplegging van een gedoogplicht, die niet ingaat voordat overleg is gepleegd en niet dan na verloop van vier werkdagen, tenzij de Minister daarvan uitdrukkelijk afwijkt.

Evenals in de Belemmeringenwet Privaatrecht bestaat krachtens de Belemmeringenwet Landsverdediging de mogelijkheid aan het Gerechtshof binnen welks gebied het onroerend goed is gelegen te verzoeken de beslissing van de Minister te vernietigen. De Belemmeringenwet Landsverdediging geeft dezelfde gronden als de Belemmeringenwet Privaatrecht, met dien verstande dat er een klein verschil is ten aanzien van het redelijkerwijs geen onteigening vorderen. Er is geen cassatie mogelijk, evenmin overigens als dit in de Belemmeringenwet Privaatrecht mogelijk zou zijn.

Art. 14 bepaalt voorts dat de rechthebbende zich binnen zes maanden tot de Minister moet wenden tot het verkrijgen van schadevergoeding, die binnen zes maanden een voorstel dienaangaande moet doen. Indien de Minister niet tijdig een voorstel doet, of indien partijen het niet eens worden, is de Kantonrechter bevoegd de schadevergoeding vast te stellen. De proceskosten zijn voor rekening van het Rijk, tenzij de verzoeker niet meer ontvangt, dan de Minister heeft aangeboden. Dan wordt hij in de kosten veroordeeld.

2.4.3. Er is aanleiding voor een korte nabeschouwing met betrekking tot de beide behandelde Belemmeringenwetten.

Het is mij niet duidelijk, waarom de schadevergoedingsregeling in de nieuwere Belemmeringenwet Landsverdediging niet precies gelijk is geredigeerd aan de regeling in de Belemmeringenwet Privaatrecht. Dat zou onzekerheden hebben voorkomen, al ben ik er mij van bewust, dat deze uit 1951 daterende wet nog wel nimmer zal zijn toegepast.

Voorts is mij volkomen onduidelijk waarom behoefte bestaat aan hoofdstuk III van de Belemmeringenwet Landsverdediging naast de Vorderingswet 1962 en de Oorlogswet van 1964. Ik heb de indruk, dat wij naast elkaar verschillende regelingen hebben, die

voor dezelfde doeleinden kunnen worden toegepast. Ik ondervind echter wel vaker, dat ik regelingen van militaire herkomst niet begrijp.

2.4.4. Telegraaf- en Telefoonwet 1904

Een bespreking van deze wet kan niet achterwege blijven, nu de regelingen in de beide besproken Belemmeringenwetten voor een belangrijk deel zijn overgenomen uit de Telegraaf- en Telefoonwet. Dat is reeds gebleken bij de bespreking van de schaderegeling in de Belemmeringenwet Privaatrecht.

In de Telegraaf- en Telefoonwet wordt een plicht tot het gedogen van de aanleg, de instandhouding en de opruiming van telefoon- en telegraaflijnen met al hetgeen daarbij behoort in de eerste plaats gelegd op een ieder die belang heeft bij zogenaamde openbare gronden (art. 4, 1e lid).

Blijkens art. 1 verstaat de wet onder openbare gronden de openbare wegen, wateren en vaarten, plantsoenen, pleinen en spoorwegen en al hetgeen daartoe gerekend kan worden. De wet bevat een uitvoerige opsomming, die ik niet geheel overneem.

In het tweede lid van art. 4 wordt deze verplichting ten behoeve van de hoofdverbindingen van de Rijkstelegraaf en Telefoon ook gelegd op 'alle andere gronden', uitgezonderd afgesloten tuinen en erven, die met bewoonde percelen één geheel vormen.

Indien geen overeenstemming wordt verkregen met de betrokkenen over de plaats, waar de kabels zullen worden gelegd of de werken en andere inrichtingen zullen worden gemaakt of omtrent de uitvoering van de noodzakelijke voorzieningen, kan de Minister daaromtrent beslissen. (Hij behoeft de gedoogplicht niet meer op te leggen, die is gebaseerd op art. 4 van de wet.) De beslissing wordt genomen nadat de plannen ter visie hebben gelegen en de belanghebbenden door publikatie en schriftelijke kennisgeving aan de eigenaren in de gelegenheid zijn gesteld bezwaren in te dienen (art. 5).

De vergoeding voor de eigenaren en beheerders van openbare gronden is blijkens art. 6 beperkt tot vergoeding van de kosten van de noodzakelijke voorzieningen en van de meerdere kosten van onderhoud. Deze bepaling is in ons verband niet van groot belang.

Art. 7 bepaalt, dat een ieder, onverminderd het bepaalde in art. 4 en onverminderd het recht op schadevergoeding, verplicht is te gedogen:

- a. dat telefoon- en telegraafdraden of kabels boven openbare of andere gronden, gebouwen of wateren worden aangelegd, instandgehouden of opgeruimd, mits zonder aanhechting of aanraking.
- b. dat in en aan gebouwen en op gronden, welke daarmede één geheel vormen dergelijke lijnen worden aangelegd, instandgehouden en opgeruimd ten behoeve van aansluitingen in die gebouwen en (hetgeen m.i. belangrijker is) in naburige gebouwen. Op deze regeling is art. 5 betreffende de beslissing van de Minister niet van toepassing.

Ook in deze wet wordt de mogelijkheid geschapen, dat de Minister onder bepaalde voorwaarden verplaatsing van lijnen kan bevelen. In art. 9 wordt voorgeschreven, dat rechthebbenden op bomen en beplantingen verplicht zijn deze op te snoeien of de takken daarvan in te korten, indien en voor zoverre die bomen of beplantingen hinderlijk zijn of worden voor de aanleg en de exploitatie van telegraafen en telefonen. Indien de rechthebbenden binnen veertien dagen na aanschrijving in gebreke blijven, kan de Minister gelasten daaraan uitvoering te geven, terwijl in dringende gevallen onmiddellijk tot het een en ander kan worden overgegaan onder kennisgeving aan de rechthebbende. De rechthebbende heeft recht op vergoeding van de door hem te lijden schade.

Alle vorderingen tot vergoeding van schade (29) worden beslist door de Kantonrechter. Hoger beroep is mogelijk.

Behoudens enige uitzonderingen komt deze regeling overeen met de Belemmeringenwet Privaatrecht. Een verdere coördinatie komt mij niet noodzakelijk voor.

2.4.5. Paragraaf 6 van de Waterstaatswet 1900

Deze paragraaf heeft als opschrift 'Voorzieningen ten behoeve van aanleg, onderhoud en verbetering van waterstaatswerken'. Deze voorzieningen houden evenzovele beperkingen in van de rechten van eigenaren en gebruikers (en daarnaast ook van beheerders) van onroerende goederen ten behoeve van de aangegeven doeleinden. De in deze paragraaf opgenomen artt. 9 tot en met 12b zal ik in deze volgorde bespreken, hoewel de artt. 12 en 12a wellicht als de belangrijkste zouden kunnen worden beschouwd.

(29) Zie ten aanzien van het begrip schade hetgeen is vermeld bij de bespreking van artikel 14 van de Belemmeringenwet Privaatrecht, op blz. 185. Dezelfde regelingen zijn van toepassing.

Ik behandel deze artikelen als onderdeel van hoofdstuk 2 van mijn preadvies, omdat ze zeer verwant zijn aan de andere in onderdeel 2.4. van dit hoofdstuk behandelde regelingen en zelfs min of meer model hebben gestaan voor de Belemmeringenwet Privaatrecht. Art. 10 vertoont voorts grote verwantschap met de Telegraaf- en Telefoonwet van 1904. Doch terzake.

Art. 9 bepaalt, dat wanneer (door het bevoegd gezag) tot het maken van ontwerpen tot het aanleggen, onderhouden of verbeteren van een waterstaatswerk op iemands grond gravingen, opmetingen of het stellen van tekens nodig worden geacht, zulks moet worden gedoogd door de eigenaren en gebruikers van die grond, mits tweemaal 24 uur tevoren aanzegging plaatsvindt. (30)

Te onderscheiden van deze gedoogplicht ten behoeve van het ontwerpen van de plannen voor een werk zijn de verplichtingen tot gedogen, welke in het tweede lid van art. 9 worden gelegd op de eigenaren en gebruikers van grond, wanneer tot het uitvoeren van werken aan waterkeringen of watergangen, grondspecie en bouwstoffen, al of niet in vervoermiddelen, over iemands grond moeten worden vervoerd, of daarop tijdelijk neergelegd, zulks onder voorwaarde, dat aanzegging plaatsvindt, tenzij het bestuur van het betrokken openbaar lichaam de verklaring overlegt, dat onverwijld voorziening nodig is.

Het derde lid van art. 9 bepaalt uitdrukkelijk, dat eigenaren en gebruikers de bepalingen van dit artikel niet kunnen inroepen, wanneer het gebruikmaken van iemands grond uit een verordening of uit een verplichting uit anderen hoofde volgt.

Van de mogelijkheid, welke dit laatste lid biedt aan besturen van waterschappen en wellicht van gemeenten en daarnaast aan Provinciale besturen, is bij herhaling gebruik gemaakt. De beperkingen, welke bijv. artikel 3 van de Keurenwet stelt aan de keurbevoegdheid van waterschappen, werkt als gevolg van dit derde lid niet ten aanzien van het vaststellen bij keur van bepalingen, welke op het onderwerp van art. 9 betrekking hebben. Zie bijv. het K.B. van 17 juni 1971, no. 22., (31) betreffende de keur of politieverordening van het waterschap Ommelanderveedijk. In art. 2 van deze

(30) Zie vonnis President Rechtbank 's-Gravenhage van 3 november 1971, in Vermande, Waterstaatswetgeving m.b.t. Waterstaatswet 1900.

(31) *Waterschapsbelangen* 1971, blz. 385 met noot v.H(erwaarden) en commentaar van de secretaris van het waterschap, de heer J.J. Pettigna in *Waterschapsbelangen* 1972, blz. 88.

keur werden de eigenaren en gebruikers van gronden en van niet openbare verharde of onverharde wegen verplicht toe te laten, dat de besturen, ambtenaren, werklieden of aannemers over die gronden, wegen en paden lopen of rijden en materialen, gereedschappen, werktuigen of machines vervoeren ten dienste van toezicht op of werken aan de dijken. Schade aan die gronden, wegen en paden zou worden vergoed.

De Kroon sprak uitdrukkelijk uit, dat tegen een dergelijk voorschrift naast art. 9 van de Waterstaatswet geen bezwaar bestond, doch dat de schadevergoedingsbepaling niet aan de eisen voldeed, omdat ook rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid van andere schade, dan alleen aan de grond, de weg of het pad.

Naar mijn mening is het gewenst de bevoegdheden van het bestuur door middel van een keurbepaling te verruimen ten opzichte van art. 9, bijv. door toekenning aan het bestuur en door het bestuur gezonden lieden van het recht om op gronden of niet-openbare wegen te lopen of te rijden naar en van de dijk. Daarnaast meende ik echter altijd, dat de mogelijkheid tot het vaststellen van eigen keurbepalingen voor een waterschap van belang was omdat daardoor de schadevergoedingsvoorschriften in art. 12b van de Waterstaatswet omzeild zouden kunnen worden. De mogelijkheid daartoe is evenwel vervallen door de beslissing van de Kroon, die in het genoemde besluit overwoog: 'dat het echter evenzeer denkbaar is, dat die gronden, wegen en paden voor een bepaalde duur onbruikbaar raken en deswege voor de eigenaren en gebruikers schade in hun bedrijfsvoering of anderszins ontstaat, welke redelijkerwijze niet of niet geheel te hunnen laste behoort te blijven'.

De door de Kroon wenselijk geoordeelde formulering van het recht op schadevergoeding is vergelijkbaar met de formulering, zoals deze voorkomt bijv. in art. 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en verschillende andere voorschriften, welke ik zal behandelen in het volgende hoofdstuk van dit preadvies. Zij onderscheidt zich van de formulering in art. 12b van de Waterstaatswet, welke een volledige vergoeding inhoudt. (32)

Bij K.B. van 20 februari 1967, no. 27 (33) werd het besluit van G.S. van Overijssel tot goedkeuring van een keur van het waterschap Salland bevestigd, waarin een soortgelijke bepaling voorkwam, als in

(32) Zie mr. G.J.C. Schilthuis, *Waterschapsrecht*, 2e druk, 1960, blz. 413.

(33) *Waterschapsbelangen* 1967, blz. 238.

de keur van Ommelanderzeedijk. Salland had evenwel in de keur bepaald, dat schade door het waterschap veroorzaakt, vergoed wordt, met van overeenkomstige toepassing verklaring van de bepalingen van art. 12b van de Waterstaatswet. De Kroon had hiertegen geen bezwaar, doch bleek ruim vier jaar later in het besluit t.a.v. de keur van Ommelanderzeedijk een volledige schadevergoeding in alle gevallen niet noodzakelijk te achten.

Art. 10 van de Waterstaatswet bepaalt, dat eigenaren en gebruikers van gronden en gebouwen (en beheerders van werken) verplicht zijn te dulden dat daarop of daaraan ten behoeve van driehoeksmeting, van de aanduiding van waterhoogten, van het geven van seinen in verband met die waterhoogten en met de toestand der waterkeringen en dergelijke meer, vanwege het openbaar gezag merkpalen, peilschalen of -merken, seinmiddelen of andere tekens worden bevestigd.

In het tweede lid van dit artikel wordt bepaald, dat eigenaren en gebruikers van gronden (niet van gebouwen) moeten dulden, dat daarover of daardoor ten behoeve van een waterstaatsbelang elektrische leidingen worden aangebracht met inbegrip van het plaatsen van palen, het leiden der draden, zo boven als onder de grond, zomede wat tot instandhouding daarvan vereist wordt. Hierop geldt dezelfde uitzondering, als voorkomt in de Telefoon- en Telegraafwet, dat het plaatsen van palen en het leiden van draden onder de grond niet behoeft te worden gedoogd in afgesloten tuinen en erven, die met bewoonde percelen een geheel vormen. (34)

Art. 11 bevat bepalingen, welke in de praktijk veelvuldig toepassing vinden, waarbij zorgvuldig onderscheid gemaakt moet worden tussen het eerste en het tweede lid.

Lid één schrijft voor, dat bij verordening kan worden bepaald, dat op erven en gronden, gelegen aan een watergang, waarvan het onderhoud geschiedt door of onder toezicht van het openbaar gezag, de specie moet worden ontvangen, welke tot behoorlijk onderhoud van de af- of aanvoer van water, uit de watergang wordt verwijderd. Ik meen deze bepaling hier verder niet te moeten bespreken, omdat uit toepassing van een krachtens deze wetsbepaling vastgestelde verordening (dus van een provincie, een waterschap of gemeente) geen recht op schadevergoeding kan voortvloeien. Dit voorschrift is niet genoemd in art. 12b, dat de schadevergoeding regelt.

(34) Zie mr. G.J.C. Schilthuis, *Waterschapsrecht*, blz. 391.

In art. 12b komt wel voor het tweede lid van art. 11, dat bepaalt, dat behoudens aanspraak op schadevergoeding, op erven en gronden, gelegen aan een watergang, welke door of onder toezicht van het openbaar gezag voor de af- of aanvoer van water wordt verbeterd of met toepassing van art. 12 wordt aangelegd, de specie moet worden ontvangen, welke te dien einde wordt verwijderd.

Volledigheidshalve vermeld ik ook het derde lid, dat bepaalt, dat erven en gronden, gescheiden van de watergang door een weg, voetpad of ander werk of door een grondstrook te gering van breedte om de specie (bedoeld in het eerste, zowel als het tweede lid van dit artikel) te ontvangen, als aan de watergang gelegen worden aangemerkt.

Van belang is bij de beoordeling van deze bepalingen, dat zij niet gelden voor bijv. watergangen, die worden verbeterd ten behoeve van de scheepvaart.

Voorts merk ik nog op, dat het waterschap of een ander overheidslichaam niet gerechtigd is om over de specie in dier voege te beschikken, dat deze wordt aangewend voor een werk, dat niet is het werk, waarop art. 11 doelt. (35)

Art. 12 bepaalt, dat krachtens een besluit tot verbetering of aanleg van een watergang voor de aan- of afvoer van water (36) door de Kroon, door G.S., of door het bestuur van een waterschap (37) of van een gemeente, al naar bij wie de zorg voor de watergang berust of door wie de aanleg geschiedt, verandering kan worden gebracht in de staat van onroerende goederen, wanneer naar het oordeel van het bevoegd gezag de belangen van de rechthebbenden op die goederen redelijkerwijs onteigening niet vorderen.

De wetgever heeft deze bevoegdheid niet toegekend ten behoeve van de verbetering van een watergang als scheepvaartkanaal omdat een daartoe strekkend werk als regel zo omvangrijk is, dat onteigening onontbeerlijk zou moeten worden geacht. (38)

Het besluit wordt niet genomen, dan nadat een plan van het werk gedurende 30 dagen ter openbare inzage heeft gelegen met de ande-

(35) Zie mr. G.J.C. Schilthuis, blz. 397 e.v.

(36) Vroeger alleen voor lozing van water, gewijzigd bij de wet van 4-10-1968, Stb. 522, na het initiatief van Rossum.

(37) Waaronder begrepen een veenschap of veenpolder. Ik vermeld dat niet iedere maal weer.

(38) Mr. G.J.C. Schilthuis, blz. 401. Zie ook de circulaire van G.S. van Overijssel van 9-10-1967, *Waterschapsbelangen* 1967, blz. 331.

re ter beoordeling noodzakelijke (in de wet vermelde) stukken, publicatie heeft plaatsgevonden en schriftelijke mededeling is gedaan aan de bekende eigenaren. Belanghebbenden kunnen schriftelijk bezwaren indienen en worden desverlangd gehoord. Indien de Kroon voornemens is te besluiten, wordt Raad van State, afdeling voor de geschillen van bestuur gehoord, die de protesterende belanghebbenden in de gelegenheid stelt hun bezwaren toe te lichten. Indien G.S. besluiten tot toepassing van dit artikel, is het besluit onderworpen aan de goedkeuring van de Kroon (waaraan de Raad van State dan kennelijk niet te pas komt). Wanneer het besluit wordt genomen door het bestuur van een gemeente of van een waterschap, is goedkeuring van G.S. vereist. De waarborgen zijn enigszins vergelijkbaar met hetgeen de Belemmeringenwet Privaatrecht voorschrijft, behoudens dat beroep op het Gerechtshof ontbreekt.

In de Belemmeringenwet is voorgeschreven, dat de Minister besluit en dat beroep op het Hof mogelijk is. In de regeling in de Waterstaatswet staat, dat de Kroon beslist nadat de Raad van State, afdeling voor de geschillen van bestuur is gehoord, terwijl de Minister goedkeurt indien G.S. hebben besloten en G.S. goedkeuren indien een lager bestuur heeft besloten. Er staat geen beroep open van een goedkeuringsbesluit van G.S. (39) Ik meen dat de waarborgen niet minder zijn, dan ingeval van toepassing van de Belemmeringenwet.

Art. 12 geldt niet voor kunstwerken. Daarvoor is art. 12a geschreven. Dat bepaalt, dat ter verbetering van een (bestaande) watergang, welke dienstbaar is of wordt gemaakt voor af- of aanvoer van water (40) of voor de scheepvaart (nu wel) verandering, verplaatsing of verwijdering van kunstwerken, welke zich onder, in of boven de watergang of daaraan grenzende terreinen bevinden kan worden bevolen, mits de zorg voor de watergang berust bij het Rijk, een provincie, gemeente of waterschap en het kunstwerk niet bij het Rijk in onderhoud is.

Wie het bevel uitvaardigt, hangt blijkens het tweede lid af van wie met het onderhoud van de watergang en het kunstwerk zijn belast. Indien de watergang wordt onderhouden door het Rijk of een pro-

(39) Behoudens wellicht in een niet te verre toekomst beroep krachtens de Wet AROB.

(40) Vroeger alleen voor de lozing van water, gewijzigd bij de wet van 4-10-1968, Stb. 522 na het initiatief van Rossum.

vincie, wordt het bevel uitgevaardigd door de Kroon, evenals indien het kunstwerk wordt onderhouden door een provincie. In alle andere gevallen geven G.S. het bevel onder goedkeuring van de Kroon. In dit geval wordt de Raad van State, afdeling voor de geschillen van bestuur gehoord, indien bezwaren zijn ingediend.

Belanghebbenden moeten, evenals bij toepassing van art. 12, in de gelegenheid worden gesteld bezwaren in te dienen. Aan het bevel kunnen voorwaarden worden verbonden ter bescherming van de belangen, bij het kunstwerk betrokken. Voor hetzelfde doel kan bevel worden gegeven aan degene, die om het bevel heeft verzocht of aan derden, bijv. de onderhoudsplichtige van het kunstwerk, om werken te maken met machtiging aan verzoekster deze werken voor haar eigen rekening uit te voeren, indien de derde in gebreke mocht blijven. Het onderhoud van het kunstwerk blijft bij de oorspronkelijke onderhoudsplichtige. De verzoekster kan eventueel afzien van het werk, doch moet daarvan mededeling doen aan het gezag, dat het bevel heeft uitgevaardigd. (41)

Dit artikel is niet van toepassing op kunstwerken, welke dienen tot de uitoefening van molenrechten en dergelijke burgerlijke rechten. De Kroon heeft bij besluit van 7 juli 1960 beslist, dat deze regeling niet als uitputtend is te beschouwen en niet in de weg staat aan het verbinden van een voorwaarde aan een vergunning tot het hebben van spoorbruggen en duikers. Het dagelijks bestuur van het waterschap Het Stroomgebied van de Aa had aan de aan N.S. verleende ontheffing de voorwaarde verbonden, dat ingeval van intrekking van de ontheffing de werken zouden moeten worden opgeruimd, zonder aanspraak op enige schadevergoeding. Deze voorwaarde kon naar het oordeel van de Kroon geacht worden te zijn gesteld ter bescherming van de goede staat der waterleidingen, ter bescherming waarvan het provinciaal Reglement Waterleidingen Noord-Brabant strekt. Ook van strijd met art. 141 Provinciewet was geen sprake. De Kroon had derhalve geen bedenkingen tegen de gestelde voorwaarde. (42)

Tenslotte regelt art. 12b de vergoeding van de schade, welke kan voortvloeien uit de toepassing van de behandelde artikelen, behoudens het eerste lid van art. 11. De Kantonrechter van het kanton, waarin het goed geheel of ten dele is gelegen, is bevoegd en wel

(41) Mr. G.J.C. Schilthuis, blz. 407.

(42) K.B. van 7 juli 1960, no. 34, *Waterschapsbelangen* 1960, blz. 182.

zonder hoger beroep, indien de vordering niet meer dan f 500,— beloopt en behoudens hoger beroep tot welke som de vordering zich mocht uitstrekken.

Indien een vordering aanhangig is gemaakt, dient de gedaagde, d.w.z. het orgaan, dat deze artikelen heeft toegepast of heeft doen toepassen en de werken heeft uitgevoerd, bij conclusie van antwoord te verklaren, welk bedrag hij als schadevergoeding wil betalen. Ik neem aan dat deze schadevergoeding dan alsnog kan worden aanvaard, zoals bijv. ook het geval is bij een onteigeningsprocedure, in welk geval de aanbidding, gedaan bij dagvaarding en conclusie van eis, bij conclusie van antwoord alsnog kan worden aanvaard.

De kosten van het geding komen voor rekening van gedaagde, dus het belanghebbende overheidslichaam, tenzij de rechter in de omstandigheden van het geding aanleiding vindt om de kosten geheel of ten dele te compenseren, behoudens, dat de kosten geheel door de eiser worden gedragen, indien hem niet meer wordt toegewezen, dan door gedaagde bij conclusie van antwoord werd aangeboden. Deze regeling komt op hetzelfde neer, als de kostenregeling in art. 50 der Onteigeningswet.

Zoals ik reeds min of meer terloops opmerkte, is de schadevergoeding, welke in deze artikelen wordt bedoeld, een volledige, evenals bij toepassing van de beschreven Belemmeringenwetten. De Rechtbank te Almelo heeft in 1930 — (43) wel uitgesproken, dat zulks niet het geval zou zijn, doch mr. G. J. C. Schilthuis heeft m.i. in zijn boek *Waterschapsrecht* (44) overtuigend aangetoond, dat de Rechtbank zich heeft vergist.

2.4.6. Hoofdstuk III van de Rivierenwet

De Rivierenwet geeft regelingen ter verzekering van de goede staat der voorname rivieren en stromen des Rijks, zoals in de considerans te lezen staat. Art. 1 vermeldt, welke rivieren en stromen daaronder worden verstaan. Ik meen dat het niet noodzakelijk is deze opsomming hier over te nemen. Wel van belang is evenwel te vermelden, dat onderscheid wordt gemaakt tussen het zomer- en winterbed van een rivier, al is dat onderscheid in de eerste plaats van betekenis voor hoofdstuk II en niet voor het onderhavige hoofdstuk III. Onder

(43) Vonnis van 19 maart 1930, *W.* 12177, *NJ* 1930, blz. 1524.

(44) 2e druk van 1960, blz. 413.

het zomerbed wordt blijkens art. 3 verstaan de oppervlakte die bij gewoon hoog zomerwater of bij gewone vloed door de rivier of stroom wordt ingenomen. Onder het winterbed wordt (in het kort) verstaan de oppervlakte tussen het zomerbed en de buitenkruinlijn van de hoogwaterkerende dijk of de hoge gronden, die het water bij de hoogste stand keren.

Ik ben voornemens hoofdstuk II van deze wet met de verbodsbepalingen en ontheffingsmogelijkheden in een volgend hoofdstuk te bespreken. (45) In het kader van dit hoofdstuk 2 van dit preadvies hoort m.i. echter een bespreking van hoofdstuk III van de wet thuis. In dit hoofdstuk geeft de wet (46) aan het Rijk een aantal bevoegdheden tot het uitvoeren van werken ter behartiging van het rivieren- en stroombelang ten opzichte van binnen het zomer- of winterbed van de rivieren en stromen gelegen gronden, welke geheel of ten dele aan anderen (dan het Rijk) toebehoren of waarop anderen rechten kunnen doen gelden.

Het Rijk is bevoegd Rijksrivierwerken en door anderen aangelegde kribben, dammen en oeververdedigingen daaraan aan te sluiten, daarover door te trekken, daarop te onderhouden of te veranderen. Daarbij is het Rijk gerechtigd om tot het uitvoeren van Rijkswerken grondspecie en bouwstoffen over de bedoelde gronden, desgevorderd in vervoermiddelen, te vervoeren of tijdelijk daarop neder te leggen of te verwerken. Dit laatste geldt niet voor gewone onderhoudswerken. (47) Het Rijk maakt van deze bevoegdheden alleen gebruik na aanzegging tenminste 48 uren van te voren, tenzij een onverwijldde voorziening noodzakelijk is.

Het Rijk vergoedt de schade (volledig) en blijkens art. 16 is de Kantonrechter bevoegd. De rechtsgang is niet afzonderlijk geregeld.

Art. 17 bevat een dieper ingrijpende bevoegdheid. Dit artikel verklaart het Rijk bevoegd ter bescherming van het openbaar rivier- of stroombelang de in het zomer- of winterbed gelegen gronden op te hogen, af te graven, geulen te dichten of daarop aanwezige beplantingen, gebouwen en werken op te ruimen. Van deze ingrijpende bevoegdheid wordt geen gebruik gemaakt, dan nadat de President van de Arrondissementsrechtbank drie deskundigen heeft benoemd en beëdigd, die in een rapport de bestaande toestand en de daarin te brengen wijziging, dus het uit te voeren werk moeten vastleggen in

(45) Paragraaf 3.8, blz. 246.

(46) Artikel 15.

(47) Vergelijk ook artikel 9 van de *Waterstaatswet 1900*.

een beschrijving en tekeningen en advies moeten uitbrengen omtrent de schadeloosstelling. (48) De benoeming van de deskundigen wordt bekend gemaakt door middel van advertenties en op de gebruikelijke (weinig doeltreffende) wijze door de Burgemeester. Het door de deskundigen uitgebrachte rapport wordt vervolgens gedurende 30 dagen ter gemeentesecretarie voor een ieder ter inzage gelegd, nadat daarvan mededeling is gedaan door middel van advertenties in een of meer nieuwsbladen, op de bekende gebruikelijke wijze en door middel van een aangetekende brief aan ieder der bekende rechthebbenden. Met uitvoering van het werk mag eerst worden aangevangen na het eind van de termijn van tervisielegging.

Voor zoveel met de rechthebbenden geen overeenstemming is bereikt omtrent de schadeloosstelling, doet het Rijk binnen dertig dagen na het einde van de eerder genoemde termijn, gedurende welke het rapport ter openbare inzage heeft gelegen, gerechtelijk een schadeloosstelling aanbieden. Binnen dertig dagen daarna kan degene, aan wie een dergelijke aanbieding is gedaan, de schadeloosstelling vorderen voor de Rechtbank, wier President de deskundigen heeft benoemd, bij gebreke waarvan hij geacht wordt met het aanbod genoegen te hebben genomen. Wordt de zaak uitgedisputeerd, dan wordt het Rijk in de kosten veroordeeld, indien de schadeloosstelling wordt vastgesteld op een hoger bedrag, dan de aangeboden som. In alle andere gevallen wordt eiser, dus de gerechtigde, in de kosten veroordeeld.

Deze regeling vertoont verwantschap met de regeling, neergelegd in de artt. 73 en 74 der Onteigeningswet betreffende onteigening bij oorlog, brand of watersnood. Alleen de benoeming van deskundigen door de President van de Rechtbank ontbreekt daaraan. Ik acht deze regeling niet slecht bedacht, doch ik ben geen rechtspraak hierover tegengekomen. Ik veronderstel daarom, dat de regeling nimmer is toegepast.

Het is wel duidelijk, dat de regelingen in verschillende wetten slechts gebrekkig op elkaar zijn afgestemd. Aangezien ik evenwel vermoed, dat verschillende van deze regelingen zelden of nooit worden toegepast, is het belang van een betere coördinatie slechts gering.

Ik meen dat bespreking van hoofdstuk IV achterwege kan blijven. Het eerste artikel van dit hoofdstuk, art. 19 bepaalt, dat de gerech-

(48) Artikel 18.

tigde van het oeverland van een rivier zijn recht van aanwas, bedoeld in art. 651 B.W. zal verliezen, indien door het Rijk ter bescherming van het openbaar rivier- of stroombelang uitbouw wordt verricht uit het oeverland of uit enig daaraan verbonden werk, door middel van kribben, dammen of soortgelijke waterwerken. Ik ben van oordeel, dat deze bepaling geen beperking van de rechten van de oevereigenaar inhoudt, aangezien deze krachtens art. 651 geen aanspraak kan maken op aanwassen welke ontstaan als gevolg van ingrijpen, althans als gevolg van werken, die worden uitgevoerd door het Rijk. Deze aanwassen ontstaan dan immers niet natuurlijk en dat is een eis, welke in art. 651 uitdrukkelijk wordt gesteld.

2.5. Men kan zich niet zonder recht afvragen, of een betere coördinatie van de verschillende in dit hoofdstuk beschreven regelingen niet mogelijk zou zijn geweest. Dat is m.i. niet tegen te spreken, al voeg ik daaraan onmiddellijk toe dat mij van bezwaren in de praktijk nimmer is gebleken. Het is altijd gewenst kennis te nemen van hetgeen nu eigenlijk precies in de wet staat. Indien men zich aan die verstandige stelregel houdt, worden ongelukken als regel voorkomen. (49)

Overigens meen ik, dat de regelingen in de Belemmeringenwetten en dergelijke voorschriften heel goed geheel gelijkkluidend kunnen worden gemaakt. Daartegen verzet zich geen enkel belang.

De voorschriften, welke in tijden van nood door militaire en burgerlijke autoriteiten kunnen worden gehanteerd, dienen onder de loep genomen te worden, opdat de justitiabelen worden geconfronteerd met één regeling, die steeds op dezelfde wijze wordt toegepast. Het is niet onlogisch, dat de vaststelling van de schadeloosstelling in geval van onteigening of vordering in eigendom van onroerende goederen wordt vastgesteld door de Rechtbank en ingeval van vordering van gebruik door de Kantonrechter. Afgezien van dergelijke logische verschillen dienen de regelingen zoveel mogelijk eensluidend te worden gemaakt. Dat kan moeilijk op bezwaren stuiten, doch ik veronderstel niet, dat daarvan ooit iets terechtkomt.

(49) De medewerkers op mijn kantoor zullen van deze opmerking wel 'balen', zoals dat tegenwoordig wordt genoemd.

3. Oplegging van beperkingen met schadevergoeding

Zoals reeds gesteld in de inleiding ben ik van mening dat in dit hoofdstuk allereerst aandacht moet worden gegeven aan die regelingen, die beperking opleggen en daarbij een zekere schadevergoeding in uitzicht stellen, zoals de Wet op de ruimtelijke ordening. Vervolgens zou ik iets willen opmerken over de Monumentenwet, de Natuurbeschermingswet, de Boswet, de Ontgrondingenwet en de Verkeerswet tegen lintbebouwing. Tenslotte komen de waterstaatswetten en de krachtens deze vastgestelde regelingen van lagere organen aan de beurt, waarbij geen enkele vergoeding wordt toegekend. Daarnaast kan een korte bespreking van andere regelingen van lagere organen niet geheel achterwege blijven.

3.1.1. Wet op de ruimtelijke ordening

Hoewel deze wet voor ons onderwerp van groot belang is, meen ik mij toch tot een oppervlakkige beschouwing te mogen beperken in verband met de bijzonder grote hoeveelheid literatuur, die daarover is verschenen. Ik meen, dat diepgaande beschouwingen voor mijn onderwerp niet nodig en daardoor ongewenst zouden zijn. (1)

3.1.1.1. In grote lijnen komt het hierop neer, dat deze wet aan de Staten der provincies opdraagt streekplannen vast te stellen. Het door Gedeputeerde Staten voorbereide ontwerp ligt gedurende twee maanden ter openbare inzage, gedurende welke termijn iedereen bezwaren kan indienen bij de Staten, die tenslotte beslissen.

Het streekplan is voor ons onderwerp niet van rechtstreeks belang, omdat het de burger en dus ook de eigenaar van onroerend goed niet bindt. Het belang van een streekplan is evenwel, dat Gedeputeerde Staten krachtens art. 37, leden 2 en 3 van de wet de Gemeenteraad kunnen verplichten een bestemmingsplan (waarover nader) vast te stellen of te herzien en aanwijzingen te geven omtrent de in-

(1) Zie overigens prof. mr. R. Crinice le Roy, *Ruimtelijke Ordening*, Kluwer en Renes, Scheffer en Verduin, *Woningwet-Wet op de Ruimtelijke Ordening*, Samsom (voorheen door Beunke, Pijnenburg, Scheffer en Verduin).

houd van dat bestemmingsplan, indien een streekplan is vastgesteld en bovengemeentelijke belangen zulks vorderen. De Gemeenteraden zijn dan verplicht bij herziening of vaststelling van een plan dit in overeenstemming te brengen met de gegeven aanwijzingen. De Raad is gerechtigd tegen een aanwijzing beroep in te stellen bij de Kroon.

Voorts bepaalt de wet in art. 7, dat de Gemeenteraad voor het gebied van de gemeente een structuurplan kan vaststellen. Ook dit plan bindt de burger niet, doch is desalniettemin van belang, omdat het de basis vormt voor nadien vast te stellen bestemmingsplannen.

3.1.1.2. Tenslotte bepaalt art. 10, dat de Gemeenteraad een bestemmingsplan *moet* vaststellen voor het gebied van de gemeente, dat niet tot een bebouwde kom behoort. Voor de bebouwde kom(men) *kan* de Raad een of meer bestemmingsplannen vaststellen, doch is daartoe niet verplicht, behoudens indien Gedeputeerde Staten daartoe krachtens art. 37 een verplichting opleggen of indien krachtens de Monumentenwet een beschermd stads- of dorpsgezicht is ingeschreven in de daartoe bestemde registers. In het laatste geval moet de Raad binnen een termijn van een jaar (eenmaal door Gedeputeerde Staten met een jaar te verlengen) ter bescherming van dat stads- of dorpsgezicht een bestemmingsplan vast stellen of herzien.

Blijkens de tekst van art. 10 wijst de Raad bij het bestemmingsplan de bestemming aan van de in het plan begrepen grond. Bovendien kan de Raad zo nodig in verband met de bestemming voorschriften geven omtrent het gebruik van de in het plan begrepen grond en de zich daarop bevindende opstallen. Daaraan voegt de wet uitdrukkelijk toe, dat deze voorschriften slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik mogen inhouden. Bovendien mogen ze geen eisen bevatten met betrekking tot de structuur van agrarische bedrijven.

Art. 11 regelt de mogelijkheid bij het plan te bepalen, dat burgemeester en wethouders volgens daarbij te geven regelen het plan moeten uitwerken of binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen. De wet schrijft voor dat B. en W. deze bevoegdheden zo veel mogelijk uitoefenen na overleg met de belanghebbenden, terwijl de besluiten van het college de goedkeuring behoeven van Gedeputeerde Staten.

Ik meen dat dit voorschrift van groot belang is, omdat daardoor een

soepel en praktisch beleid mogelijk wordt gemaakt. (2)

Art. 12 schept de mogelijkheid bij een bestemmingsplan voor een bepaalde termijn voorlopige bestemmingen vast te stellen en voorlopige gebruiksregelen te geven, waardoor de mogelijkheid wordt geschapen bijv. de bestaande wijze van gebruik nog gedurende de vast te stellen (en eventueel onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten te verlengen) termijn ongehinderd te laten voortduren. Ik neem aan, dat het dus mogelijk is bouwvergunning te verlenen voor bouwwerken in overeenstemming met de voorlopige bestemming, hoewel die afwijkt van de uiteindelijke bestemming.

Art. 13 maakt een fasering van de plannen mogelijk. Het spreekt vanzelf, dat in feite altijd fasering wordt toegepast. Men kan niet alles tegelijk ondernemen.

In het eerste lid van dit artikel wordt de mogelijkheid geopend een of meer onderdelen van het plan aan te wijzen, ten aanzien waarvan de verwerkelijking van het plan in de naaste toekomst mogelijk wordt geacht. (3) Zoals reeds vermeld, is deze aanwijzing van belang met betrekking tot de mogelijkheid tot onteigening van de aldus aangewezen gedeelten van het plan. (4)

Het tweede lid bepaalt, dat bij een bestemmingsplan kan worden vastgesteld, dat met de verwerkelijking van een of meer onderdelen van het plan eerst na een bij het plan te bepalen tijdstip een aanvang kan worden gemaakt. Blijkens de memorie van toelichting vertrouwde de Regering, dat met een dergelijk voorschrift aan bepaalde bezwaren van belanghebbenden tegemoet gekomen zou kunnen worden.

Het ontwerp-bestemmingsplan wordt gedurende een maand ter openbare inzage gelegd en een ieder kan gedurende die termijn schriftelijk bezwaren indienen bij de Gemeenteraad. (5) Na vaststelling van het plan door de Raad vindt weer tervisielegging gedurende een maand plaats en bestaat voor hen, die zich indertijd met bezwaren tot de Gemeenteraad hebben gewend en degenen, die bezwaar hebben tegen bij de behandeling door de Raad aangebrachte wijzigingen in het plan, de gelegenheid bezwaren in te dienen bij

(2) Zie ook *Knelpunten bij reconstructie en sanering*, blz. 9.

(3) Zie de wetswijziging bij de wet van 27 oktober 1972, Stb. 578 van 1972.

(4) Zie blz. 168.

(5) Indien op grond van artikel 13, lid 1 gronden worden aangewezen, ten aanzien waarvan de verwerkelijking van het plan in de naaste toekomst nodig wordt geacht, worden de belanghebbenden bij afzonderlijke kennisgeving ingelicht. Geen overbodige luxe!

Gedeputeerde Staten, welk college het bestemmingsplan heeft goed te keuren. Ik laat een beschrijving van alle voorschriften verder achterwege. Sommige colleges van Gedeputeerde Staten plegen op grond van door de Staten vastgestelde regels degenen, die bezwaren hebben ingediend, in de gelegenheid te stellen hun bezwaren nader toe te lichten in een daartoe te houden openbare zitting van het college of van een daartoe ingestelde kamer uit het college. (6) In andere provincies is dat geen gebruik. Ik meen dat dit laatste ongewenst is. Over het algemeen is het horen van belanghebbenden, die bezwaren hebben gemaakt, mijns inziens aan te bevelen.

Nadat Gedeputeerde Staten hebben beslist over al of niet goedkeuring vindt weer tervisielegging plaats. De Gemeenteraad, de Inspecteur van de ruimtelijke ordening en degenen die in beide instanties bezwaren hebben ingediend, kunnen beroep bij de Kroon instellen. Dat geldt ook voor degenen die alleen bij Gedeputeerde Staten bezwaar hebben gemaakt omdat zij bezwaar hadden tegen door de Raad tijdens de behandeling van het plan aangebrachte wijzigingen. Tenslotte kan beroep worden ingesteld in geval van onthouding van de goedkeuring door Gedeputeerde Staten door iedereen, die daartegen bezwaar heeft.

Tegen deze gang van zaken bestaat wel enig bezwaar. Hoewel ik die bezwaren niet alle onderschrijf, acht ik ze wel begrijpelijk.

De Kroon pleegt niet alleen te beslissen omtrent de in beroep ingediende bezwaren tegen het plan en de beslissing daaromtrent van Gedeputeerde Staten, doch besteedt daarnaast ambtshalve veel aandacht aan het geheel van het plan en aan alle daarbij behorende voorschriften. (7) In het tijdschrift *Bouwrecht* worden maandelijks bladzijden gevuld met de koninklijke besluiten tot goedkeuring en gehele of gedeeltelijke onthouding van goedkeuring aan plannen en voorschriften. Ik begrijp, dat het niet prettig is indien aan een gedurende jaren voorbereid bestemmingsplan tenslotte door de Kroon goedkeuring wordt onthouden en woningbouw of de werken ter uitvoering van het plan stagneren. Daarbij is natuurlijk van belang, dat onteigening niet mogelijk is op basis van een (nog) niet goedge-

(6) Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland passen indien bezwaren zijn ingediend, de Verordening behandeling administratieve geschillen van 12 december 1962 toe.

(7) Zie Ruimtelijke Ordening, prof. mr. R. Crince le Roy, band 1 ad art. 29 onder 7.

keurd bestemmingsplan. Ik verwijs voor deze problemen naar de artikelen van prof. mr. J. Wessel, 'Bestemmingsplannen: een kapverbod voor de Kroon gewenst?' in *Bouwrecht* 1971, blz. 265 en van mr. W. Brussaard, 'Het beroep op de Kroon bij bestemmingsplannen' in *Bouwrecht* 1972, blz. 1.

Beide schrijvers komen in hun artikelen tot de conclusie, dat de lange duur van de behandeling van de beroepen bij de Kroon inderdaad bijzonder bezwaarlijk is, doch dat het toch niet gewenst is het beroep bij de Kroon af te schaffen. Ik deel die opvatting volkomen. Wanneer men kennis neemt van de vele koninklijke besluiten, die in *Bouwrecht* zijn gepubliceerd, komt men onder de indruk van de noodzaak van een deugdelijke controle in het belang van de rechtszekerheid van de justitiabelen.

In verband hiermede wil ik enkele opmerkingen maken over de aard van de aanmerkingen, welke de Kroon heeft gemaakt op de produkten van Gemeenteraden en colleges van Gedeputeerde Staten. Ik twijfel er daarbij niet aan, dat ook de colleges van Gedeputeerde Staten al heel wat ongerechtigheden tegenhouden, doch wat er door de Kroon nog pleegt te worden uitgehaald toont m.i. duidelijk aan, dat deze toetsing onmisbaar is.

In de eerste plaats bevat de wet een aantal betrekkelijk eenvoudige, doch belangrijke formele voorschriften met betrekking tot tervisielegging, publikatie en dergelijke meer. Indien het gemeentebestuur de hand heeft gelicht met deze voorschriften, die tot bescherming van de belanghebbenden zijn gegeven, volgt onherroepelijk onthouding van goedkeuring. Ik juich het toe, dat hieraan met grote gestrengheid de hand wordt gehouden.

Zoals ik al vermeldde, kan de Raad gebruiksvoorschriften aan het bestemmingsplan verbinden. Het is duidelijk, dat deze voorschriften nogal ingrijpend kunnen zijn. De wet bepaalt daarom dat deze voorschriften slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik mogen inhouden, terwijl bovendien niets mag worden bepaald omtrent de structuur van agrarische bedrijven. Tegen dit voorschrift is herhaaldelijk gezondigd. Hierbij speelde ook een rol of was gezorgd voor deugdelijke overgangsbepalingen. Ik meen ontslagen te zijn van de verplichting het belang daarvan aan te tonen. Dat is onder meer geschied in het koninklijk besluit van 4 september 1972, nr. 32, *Bouwrecht* 1972, blz. 650 met een zeer uitvoerig naschrift van mr. J.F. Jansen, wiens autoriteit geen nadere explicatie behoeft.

Afgezien van de bezwaren tegen verkeerdt of niet toegepaste voorschriften van formele en andere aard beslist de Kroon in laatste instantie omtrent de eigenlijke inhoud van het bestemmingsplan, de bestemmingen. Het is vanzelfsprekend voor de belanghebbenden van groot belang, dat ook daarover het hoogste gezag beslist, al kost dat extra tijd. Dit neemt echter niet weg dat het te dikwijls veel te lang duurt voor de Kroon heeft beslist. Het moet mogelijk zijn daarin verbetering te brengen. Ik meen dat het niet op mijn weg in dit preadvies ligt mij uit te laten over de wijze waarop een snellere afdoening van deze zaken bereikt zou kunnen worden. Ik ben daartoe ook niet in staat. Ik verwijs daartoe liever naar de reeds vermelde artikelen in *Bouwrecht*.

Volledigheidshalve herhaal ik, dat art. 11 van de wet de mogelijkheid schept bij de vaststelling van het bestemmingsplan Burgemeesters en Wethouders de bevoegdheid te geven volgens bij het plan te geven regelen het plan uit te werken of binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan te wijzigen. Dergelijke besluiten van B. en W. zijn onderworpen aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten en in geval van onthouding van de goedkeuring staat beroep op de Kroon open. De wet schrijft voor, dat Burgemeester en Wethouders hun bevoegdheid zo veel mogelijk uitoefenen na overleg met de belanghebbenden. In de praktijk houdt dit in, dat ter visie legging en publikatie moeten plaats vinden en dat gelegenheid moet worden opengesteld tot het indienen van bezwaren, (8) hoewel de wet dit niet voorschrijft.

Art. 15 geeft de mogelijkheid Burgemeester en Wethouders bevoegd te verklaren om met inachtneming van in het plan te stellen regelen van bepaalde voorschriften vrijstelling te verlenen of nadere eisen te stellen. De Kroon heeft beslist, dat de in het plan op te nemen regelen moeten voldoen aan een aantal eisen, welke in het belang van de rechtszekerheid moeten worden gesteld. De aan B. en W. te verlenen bevoegdheid moet gebonden zijn aan objectieve grenzen. (9) Hierbij kan de Raad bovendien bepalen, dat vrijstelling van bepaalde voorschriften slechts kan worden verleend, mits vooraf van Gedeputeerde Staten de verklaring is ontvangen, dat zij tegen de te verlenen vrijstelling geen bezwaar hebben.

Ik sloeg art. 14 nog over. Dit geeft de mogelijkheid om bij bestem-

(8) Zie *Bouwrecht* 1970, blz. 70.

(9) Zie *Bouwrecht* 1970, blz. 121.

mingsplan te bepalen, dat het verboden is binnen een bij het plan aan te geven gebied bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van B. en W., voor zover zulks noodzakelijk is om te voorkomen, dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwerkelijking van de bestemming volgens het plan of ter handhaving en ter bescherming van een verwerkelijkte bestemming. Ik vermeldde dit voorschrift betreffende de voor te schrijven aanlegvergunning niet eerder om hierbij direct te kunnen betrekken art. 21 van de wet. Dit artikel regelt de bevoegdheid van de Raad een voorbereidingsbesluit te nemen, verklarende, dat een bestemmingsplan wordt voorbereid. Aan dit voorbereidingsbesluit kan een verbod worden verbonden om werken uit te voeren zonder aanlegvergunning als bedoeld in art. 14.

Indien een aanlegvergunning wordt voorgeschreven in combinatie met een bestemmingsplan is dat voorschrift met het plan onderworpen aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten en, in beroep, van de Kroon. Dat is niet het geval met een voorbereidingsbesluit met een daaraan gekoppeld verbod tot het uitvoeren van werken zonder aanlegvergunning. Dat betekent echter niet, dat dan het toezicht van hoger gezag ontbreekt. Het tegendeel blijkt uit een Koninklijk Besluit van 31 maart 1970 nr. 26, (10) waarbij een voorbereidingsbesluit van Munstergeleen met bijbehorend aanlegverbod op grond van art. 185 van de Gemeentewet werd vernietigd wegens strijd met de wet (op de ruimtelijke ordening) omdat de verbodsbepalingen veel verder gingen, dan ter bescherming van de in de wet bedoelde belangen noodzakelijk was. Art. 12, lid 3 bepaalt, dat een dergelijk voorschrift kan worden gegeven voor zover zulks noodzakelijk is om te voorkomen, dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwerkelijking van de daaraan bij het plan te geven bestemming. De Kroon bleek er dus nauwkeurig op toe te zien, dat met gebruikmaking van deze bepaling niet andere doeleinden gediend werden, zoals bijv. de belangen van het landschapsschoon, die in Munstergeleen in het spel bleken te zijn.

Art. 19 van de wet geeft aan Burgemeester en Wethouders een bevoegdheid, die reeds aanleiding heeft gegeven tot verschillende artikelen en politieke activiteiten. Dit artikel bepaalt, dat B. en W. bevoegd zijn voor het gebied, waarvoor een voorbereidingsbesluit

(10) *Bouwrecht* 1970, blz. 316.

geldt of een ontwerp voor een herziening van een bestemmingsplan ter openbare inzage is gelegd, vrijstelling te verlenen van voorschriften van het geldende bestemmingsplan, mits vooraf van Gedeputeerde Staten de verklaring is ontvangen, dat zij geen bezwaar hebben. Gedeputeerde Staten plegen die verklaring in geen geval af te geven indien het ontwerp-besluit van B. en W. met alle bijzonderheden, die van belang zijn, niet ter openbare inzage heeft gelegen en de belanghebbenden niet door middel van publikatie en brieven in de gelegenheid zijn gesteld schriftelijke bezwaren in te dienen.

Ik ben van mening, dat van deze bevoegdheid over het algemeen wel een zeer vrijmoedig gebruik wordt gemaakt. In verschillende gevallen wordt op tamelijk ingrijpende manier afgeweken van een geldend bestemmingsplan zonder dat de openbare voorbereiding van het nieuwe plan reeds is aangevangen. Het gevaar is niet denkbeeldig, dat door een niet sterk beperkt gebruik van deze bevoegdheid de Raad bij de vaststelling van een wijziging van het bestemmingsplan voor een fait accompli wordt gesteld, terwijl er bovendien geen enkele waarborg is, dat het bestemmingsplan na gebruikmaking van deze anticipatiebevoegdheid inderdaad gewijzigd wordt overeenkomstig de door B. en W. verleende vrijstelling. (11) Tenslotte merk ik op, dat art. 49, regelende de vergoeding van schade tengevolge van de bepalingen van een bestemmingsplan, op dergelijke vrijstellingen, die niet worden geïncorporeerd in een gewijzigd bestemmingsplan, niet van toepassing is. Dat is natuurlijk hoogst onbevredigend. (12)

Art. 21 heeft nog een belangrijk gevolg. Art. 50 van de Woningwet bepaalt in het tweede lid, dat indien er overigens geen aanleiding is om een bouwvergunning te weigeren, de beslissing wordt aangehouden indien een voorbereidingsbesluit krachtens art. 21 Wet Ruimtelijke Ordening van te voren openbaar is bekend gemaakt, een ontwerp voor een bestemmingsplan of voor een herziening daarvan ter inzage is gelegd of een dergelijk ontwerp of herziening is vastgesteld. Blijkens art. 46, lid 2 Wet Ruimtelijke Ordening geldt hetzelfde voor een aanvraag voor een aanlegvergunning.

Overigens vervalt krachtens art. 21, lid 4 het voorbereidingsbesluit indien niet binnen een jaar na dagtekening een ontwerp van het

(11) Zie H.H. Bod, Anticipatie ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet, *Bouwrecht* 1971, blz. 270.

(12) Zie blz. 211.

plan ter inzage is gelegd. Aangezien de gestelde termijn van een jaar als regel te kort is, pleegt men voor het einde van dat jaar een nieuw voorbereidingsbesluit vast te stellen. De geoorloofdheid daarvan wordt betwist. (13) Doch kennelijk is ook hier het leven sterker dan de leer. Er is wellicht aanleiding de Kroon te verzoeken vernietiging wegens strijd met de wet te overwegen op grond van art. 185 Gemeentewet. Zolang geen vernietiging heeft plaatsgevonden zal de huidige praktijk wel worden voortgezet. Deze kan m.i. ook moeilijk gemist worden.

Afgezien van de bespreking van art. 49, die hierna volgt, meen ik met het voorgaande te kunnen volstaan.

3.1.1.3. Art. 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening luidt als volgt:

1. Indien en voor zover blijkt, dat een belanghebbende ten gevolge van de bepalingen van een bestemmingsplan schade lijdt of zal lijden, welke redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd, kent de gemeenteraad hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe. De schadevergoeding kan worden bepaald in geld of op andere wijze.
2. Tegen een besluit tot weigering of tot toekenning van een schadevergoeding als bedoeld in het vorige lid staat bij Ons beroep open binnen één maand na de dag waarop het afschrift van het besluit verzonden is.

3. Het beroepschrift bevat de gronden, waarop het beroep rust.

Dit artikel is tijdens de behandeling in de Tweede Kamer dank zij het amendement van Rijckevorsel geredigeerd op gelijke wijze als de overeenkomstige regeling in de Monumentenwet en de Boswet, die ik hierna zal bespreken.

Het amendement heeft buiten twijfel gesteld, dat het artikel een recht op schadevergoeding geeft, en niet slechts recht op tegemoetkoming in de schade, hetwelk het regeringsontwerp oorspronkelijk beoogde.

De toelichting op het amendement maakt voorts duidelijk, dat de schadevergoedingsprocedure los dient te staan van de goedkeuringsprocedure t.a.v. het bestemmingsplan. (14) Het recht op een

(13) Zie Crince le Roy, Ruimtelijke Ordening I, ad art. 21 onder 5.

(14) Crince le Roy, Ruimtelijke Ordening I ad art. 49 onder 7 (blz. 180).

vergoeding is ook niet afhankelijk van het indienen van bezwaren tegen het bestemmingsplan.

In de tekst van het artikel vallen op de zinsneden... 'welke *redelijkerwijze* niet of niet geheel te zijnen laste *behoort* te blijven'... en... 'een *naar billijkheid* te bepalen schadevergoeding...'.⁽¹⁵⁾

De woorden 'redelijkerwijze', 'behoort' en 'naar billijkheid' duiden alle op eenzelfde beginsel, nl. dat voor vergoeding in aanmerking komt onevenredige schade, schade, waarvan de betrokkene niet zelf het risico behoort te dragen. In het woord 'behoort' ligt wellicht al voldoende een normatieve aanwijzing besloten. De woorden 'redelijkerwijze' en 'naar billijkheid' stichten dan misschien alleen maar verwarring.

Het recht ex art. 49 strekt, zoals mr. J.W. Keizer duidelijk zegt, tot 'het uitdeuken van onevenredige deuken'.⁽¹⁵⁾

De zinsnede 'waarvan de vergoeding niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd' zou overbodig kunnen lijken, doch is dat niet. Dat is in het verleden wel eens gebleken. Nu bij de vaststelling van een schadeloosstelling bij onteigening rekening moet worden gehouden met de bepalingen van een bestemmingsplan is de mogelijkheid, dat planschade niet vergoed wordt, lang niet denkbeeldig. Planschade is immers geen gevolg van de eigendomsontneming bij onteigening en dient derhalve bij de bepaling van de onteigeningsschadeloosstelling buiten beschouwing te blijven.⁽¹⁶⁾

Voorts is van belang, dat van een schadevergoeding sprake is, indien een belanghebbende schade lijdt tengevolge van de bepalingen van een bestemmingsplan. Aanvankelijk lag het in de bedoeling van de Regering toekenning van een schadevergoeding mogelijk te maken indien schade zou worden geleden door de bestemming, welke in een bestemmingsplan aan de grond is gegeven. Het is duidelijk, dat de uiteindelijk vastgestelde wetstekst ruimer is, waarbij van belang is, dat art. 10 bepaalt, dat bij een bestemmingsplan gebruiksvoorschriften kunnen worden vastgesteld. Datzelfde geldt voor de voorschriften krachtens de daarop volgende wetsartt. 11 tot

(15) *Bouwrecht* 1968, blz. 227, voorts Renes, Scheffer, Verduin, *Wet R. Ord. VIII*, blz. 8 en Mr. J.M. Kan in de bundel '*Onroerend Goed*', blz. 155 e.v.

(16) Mr. C.H. Telders, *Schadeloosstelling voor onteigening*, o.m. no. 477, Renes, Scheffer en Verduin, *VIII*, 10 en 11. Mr. R.A. Mörzer Bruyns, *W.P.N.R.*, 30-10-1971, no. 5147.

en met 16. Al dergelijke voorschriften maken deel uit van het bestemmingsplan en schade, welke daarvan het gevolg is, komt in beginsel op grond van art. 49 voor vergoeding in aanmerking. (17)

Overigens rijst hierbij de vraag, of onderscheid zou en moet worden gemaakt tussen schade, welke het gevolg is van het plan en de vaststelling daarvan enerzijds en van de uitvoering van het plan anderzijds. Hierop zou wellicht wijzen het door Crince le Roy in zijn werk op blz. 180a vermelde antwoord van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, gegeven op schriftelijke vragen van het kamerlid Imkamp. De Minister was van oordeel, dat de nadelen, welke voor de door Imkamp bedoelde betrokkenen waren ontstaan het gevolg waren van opspuitingen door de gemeente Diemen en niet van het bestemmingsplan, hoewel die opspuitingen plaats vonden om een gebied overeenkomstig dat bestemmingsplan bouwrijp te maken. Ik acht dit een hoogst verwerpelijk standpunt. (18) Het wordt m.i. ook niet door de Kroon gedeeld, zoals geconcludeerd kan worden uit het koninklijk besluit van 7 september 1971, nr. 38. (19) op het beroep tegen een besluit van de Raad van Leersum. Verschillende schrijvers wijzen er op, dat de Kroon zich in dit geval ter dege heeft verdiept in de vraag, of de extra geluidshinder, welke voortvloeide uit de bouw van twee woningen in plaats van één bungalow op grond van een wijziging van het bestemmingsplan, schade veroorzaakte, welke voor vergoeding in aanmerking kwam. De vraag werd ontkennend beantwoord op grond van de overwegingen, 'dat, voorzover woongenot van de appellant enigermate wordt beperkt door bewoning van de achter zijn perceel gebouwde huizen, dit niet meer is dan hetgeen in het algemeen voortvloeit uit het feit, dat de appellant, evenals de overige burgers, tezamen met anderen op een beperkt grondgebied in een gemeenschap verenigd leeft; dat dan ook niet gezegd kan worden, dat door de op de betreffende gronden gelegde bestemming het woongenot van de appellant sterker is aangetast dan met de algemene sociale situatie in overeenstemming is'.

(17) Crince le Roy, Ruimtelijke Ordening, I ad artikel 49, 5, blz. 178.

(18) Zie weer Mörzer Bruyns in *W.P.N.R.* no. 5147.

(19) *Gemeentestem* 15 oktober 1971 no. 6168 met onderschrift van de redactie, *Bouwrecht* 1971, blz. 645 met onderschrift van mr. J.F. Jansen, Crince le Roy blz. 182d, Renes, Scheffer en Verduin, VIII-12, Structuur en bestemmingsplannen (Handleiding voor de ruimtelijke ordening in gemeentelijk verband, Samsom, III-G-2) mr. J.F. Jansen.

In dit verband moet er op worden gewezen, dat de schade als gevolg van een streekplan (of een structuurplan), voor zover die al aanneemelijk zou zijn, niet voor vergoeding in aanmerking komt. In de eerste plaats laat de tekst van art. 49 daarvoor geen enkele ruimte. Daarnaast kan men dit beredeneren met de stelling, dat een streekplan de burger niet bindt (evenmin als een structuurplan). Uit een streekplan kunnen dus geen beperkingen voor belanghebbenden voortvloeien. Van dergelijke beperkingen is eerst sprake, indien de Raad een bestemmingsplan heeft vastgesteld en dat plan is goedgekeurd. (20) Of deze redenering geheel opgaat, acht ik overigens wel de vraag.

Ik heb al eerder blijk gegeven van aarzelingen omtrent de toepassing van art. 19, krachtens welk artikel vooruit gelopen kan worden op toekomstige wijzigingen van het geldend bestemmingsplan en bouwvergunningen kunnen worden verleend, welke in strijd zijn met het geldende bestemmingsplan. (21) Indien als gevolg van toepassing van dit artikel schade voor een derde ontstaat, kan deze derde waarschijnlijk niet met een beroep op art. 49 een vergoeding vorderen.

De Kroon heeft bij besluit van 20 juli 1972 (22) op een beroep tegen een besluit van de Raad van Bunnik beslist, dat toepassing van het intussen vervallen art. 20 van de Wederopbouwwet niet kon leiden tot het ontstaan van schade als bedoeld in art. 49 Wet Ruimtelijke Ordening. In zijn noot onder dit K.B. in *Bouwrecht* veronderstelt mr. J.F. Jansen m.i. terecht, dat uit deze beslissing wel kan worden afgeleid, dat de Kroon in de toekomst een soortgelijk standpunt zal innemen, indien een schadevergoeding wordt verzocht terzake van toepassing van art. 19. Indien de veronderstelling van Jansen juist is, zou dat een aanleiding dienen te zijn tot een ingrijpende wijziging van art. 19 of van art. 49 en in ieder geval tot een nog veel beperkter goedkeuringsbeleid van Gedeputeerde Staten met betrekking tot de toepassing van art. 19, dan thans het geval is.

De wet spreekt van een belanghebbende, die tengevolge van een bestemmingsplan schade lijdt. In overeenstemming met de gehele wetgeving en de jurisprudentie van de Kroon, meen ik, dat dit woord zeer ruim mag worden uitgelegd. Iedereen, die aanneemelijk kan

(20) Zie b.v. Renes, Scheffer, Verduin, VIII, 7. Zie ook weer het artikel van Mörzer Bruyns.

(21) Zie blzn. 206 en 207.

(22) *Bouwrecht* 1972, blz. 593, zie verder Grince le Roy, blz. 182k.

maken, dat hij schade lijdt, komt in beginsel voor vergoeding daarvan in aanmerking. (23) Dat geldt ook voor huurders, pachters en andere gebruikers en zeker niet alleen voor zakelijke gerechtigden. Onder het oude recht kenden gemeentelijke schadevergoedingsverordeningen een vergelijkbaar recht op vergoeding van planschade toe. Tevens was in dergelijke verordeningen de procedure opgenomen, volgens welke het verzoek om schadevergoeding werd behandeld. Die regelingen zijn nu alle vervallen. Thans zouden de gemeenten ten hoogste een procedureregeling in een verordening vast kunnen leggen, doch de wet schrijft dat niet voor. Desalniettemin meen ik met mr. J.F. Jansen dat zulks gewenst is. Hij stelt voor een dergelijke verordening de term: 'procedureverordening planschade' voor. (24)

Het eerste model voor een procedureverordening is gepubliceerd in 1964 door de Commissie inzake Schadevergoedingsverordeningen, de zogenaamde Commissie van Willigen (publikatie nr. LXVI van het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw). Het tweede gewijzigde model is gepubliceerd in het tijdschrift Stedebouw en Volkshuisvesting van september 1967 (blzn. 334-336). Het derde model is in 1971 opgenomen in de bundel Structuur- en Bestemmingsplannen (III-D-1 e.v.). Deze drie modellen sluiten nauw aan elkaar aan.

De gemeenten zijn (tot op zekere hoogte) vrij in het vaststellen van hun verordening, al moet rekening worden gehouden met een zekere toetsing door de Kroon. Het is mij niet bekend, hoeveel gemeenten een van genoemde modellen hebben overgenomen. De verordening van Rotterdam is grotendeels identiek. (25)

Bij dat model zou ik enkele opmerkingen willen maken. Als eerste herhaal ik het zeer gewenst te achten indien een verordening overeenkomstig een van deze modellen in zoveel mogelijk gemeenten tot stand wordt gebracht. Daarmee worden twee voordelen behaald: een behoorlijke rechtsgang en een zo groot mogelijke uniformiteit. (26)

Art. 2 van de model-verordening (27) schrijft voor, dat de belang-

(23) Zie b.v. K.B. 25-8-1972/71, Steenwijkerwold, *Bouwwrecht* 1972, blz. 661, met naschrift mr. J.F. Jansen.

(24) Structuur en Bestemmingsplannen, III - C 2.

(25) Verordening van 27 februari 1969, *Gemeenteblad* nr. 25 van 1969.

(26) Crinice le Roy, art. 49, no. 14, blz. 182 e.v.

(27) Van 1971.

hebbende het in art. 49 bedoelde verzoek doet bij gemotiveerd verzoekschrift. M.i. spreekt dat vanzelf.

Er is geen voorschrift opgenomen betreffende een door de verzoeker te storten waarborgsom of 'griffierecht' (zoals in de wet BAB). Ten eerste omdat de gemeente geen beperkingen aan art. 49 zou mogen toevoegen; ten tweede omdat in de praktijk minder vaak toepassing van art. 49 zou worden gevraagd, dan aanvankelijk was verwacht; ten derde vanwege de administratieve rompslomp; ten vierde om de afstand tussen overheid en burgers niet te vergroten; ten vijfde omdat de Kroon in BAB-zaken niet let op tijdige betaling van het griffierecht. (28) Ik acht deze argumenten niet sterk. Ik meen dat tegen het heffen van f 25,— of f 50,— behoudens van onvermogensden, geen bezwaren bestaan.

De modelverordening schrijft voor (art. 3) dat de Gemeenteraad binnen twee maanden schadevergoeding kan weigeren zonder een nader onderzoek. Met het hanteren van deze bevoegdheid moet grote voorzichtigheid worden betracht. Zonder nader onderzoek is het ongewenst in te gaan op de vraag of schade wordt geleden, die voor vergoeding in aanmerking komt. Alleen zuiver formele belemmeringen kunnen in dit stadium beslissend zijn.

Overigens bepaalt de model-verordening (art. 4), dat advies moet worden gevraagd aan een schadebeoordelingscommissie. Als zodanig wordt aangeraden een vaste commissie in te schakelen, hetzij een instantie als de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken te Rotterdam of provinciale of regionale commissies, te benoemen door de Gemeenteraad. Geadviseerd wordt aan de commissie als secretaris een gemeenteambtenaar toe te voegen. Dit is m.i. minder juist, daar zó beïnvloeding van gemeentewege zou kunnen worden bevorderd en in het bijzonder omdat bij belanghebbenden de indruk worden gewekt, dat gemeente en commissie onder een hoedje spelen. De commissie stelt de verzoeker of zijn gemachtigde en vertegenwoordigers van de gemeente in de gelegenheid hun standpunten uiteen te zetten. Daarbij moeten zij nagaan (art. 6) of de schade kan worden opgeheven of verminderd door bepaalde maatregelen of toezeggingen van gemeentewege. Vervolgens gaat zij na of er schade tengevolge van het bestemmingsplan is ontstaan, die aan de eisen van art. 49 voldoet en zo ja, hoe groot deze is en welk bedrag billijkerwijze vergoed dient te worden. Dit alles wordt neergelegd

(28) Rotterdam verlangt storting van een bedrag van f. 50,—.

in een schriftelijk rapport. De kosten van de commissie worden als regel gedragen door de gemeente, al kan dat anders. (29)

Verzoeker moet minstens één maand vóór de raadsvergadering, waarin het verzoek wordt behandeld, op de hoogte zijn gebracht van de inhoud van het rapport, door toezending van een afschrift daarvan.

Een juiste gang van zaken in deze is m.i. in sterke mate afhankelijk van de kwaliteit van de deskundigen, die worden benoemd als lid van de schadebeoordelingscommissie. Aan die eis wordt voldaan, indien gebruik wordt gemaakt van de diensten van de genoemde stichting of van behoorlijk samengestelde provinciale of regionale commissies. Die waarborg is evenwel niet geschapen, indien de Gemeenteraad de leden van die commissie benoemt en tegelijkertijd in de desbetreffende verordening bepaalt, dat de leden van die commissie niet naar behoren worden betaald. Ik trof tenminste in de meer vermelde Rotterdamse verordening de bepaling aan, dat de leden van de commissie (onder wie de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitter, die door de President van de Arrondissementsrechtbank worden benoemd) een presentiegeld onder nader door B. en W. vast te stellen regels genieten.

Dit presentiegeld moet wel van een heel ander karakter zijn, dan een presentiegeld in Nederland in het algemeen is, indien van een behoorlijke honorering van de door de leden van de commissie te verrichten werkzaamheden sprake kan zijn. Ik acht het ten enmale onjuist om van de leden van een dergelijke commissie te verlangen, dat zij hun werkzaamheden uit burgerzin verrichten. Daarmee bereikt men niet, dat de commissie bestaat uit leden, die verstand van zaken hebben en die zich voldoende moeite getroosten om de problemen naar behoren te bestuderen. (30)

Hoger beroep kan worden ingesteld bij de Kroon. Het aantal tot nu toe gepubliceerde koninklijke besluiten is nog maar betrekkelijk gering. De jurisprudentie moet dus nog grotendeels worden gevormd, doch voor de bestudering van deze problemen kan terug gegrepen worden op de beslissingen van de Kroon en Gedeputeerde Staten van de verschillende provincies en op adviezen van sommige schadebeoordelingscommissies op grond van de per 1 aug. 1965 vervallen gemeentelijke en provinciale schadevergoedingsverordeningen.

(29) Zie Structuur- en bestemmingsplannen, III - E - 8.

(30) Ter geruststelling: Ik ben geen lid van de commissie, noch daarvoor gevraagd. Ik gevoel mij ook niet gepasseerd.

Uit deze jurisprudentie kan wel de conclusie worden getrokken, dat de betekenis van art. 49 zeer groot is, doch dat van de resultaten van de indiening van een verzoek om schadevergoeding nu ook weer niet al te hoog gespannen verwachtingen kunnen worden gekoesterd. Zoals dat in het gehele recht het geval is, is het gewenst de claim te voren kritisch te bezien en zorgvuldig na te gaan, of er inderdaad na de verwerving van het betrokken onroerend goed bij goedgekeurd bestemmingsplan een wijziging in de bestemming van het eigen onroerend goed of van de onroerende goederen in de omgeving is aangebracht, waardoor een aantoonbare schade is ontstaan. (31) Bovendien moet men hierbij in acht nemen, dat er niet op mag worden vertrouwd, dat de bestemming van een bepaald onroerend goed altijd ongewijzigd blijft en een bepaalde speculatie zal blijven toestaan.

Overigens meen ik in het kader van dit preadvies niet te behoeven ingaan op de tot nu toe verschenen jurisprudentie.

3.1.2. Stadsvernieuwing

Van verschillende zijden wordt betoogd, dat een bestemmingsplan niet de meest gewenste basis is om te komen tot stadsvernieuwing. Ik verwijs naar het rapport van de Werkgroep Stedelijke Verkaveling, dat onder de titel Hoofdlijnen van een wet op de Stadsvernieuwing in 1971 is uitgegeven door de Stichting Instituut voor Bouwrecht en naar een tweetal adviezen over stadsvernieuwing van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening uit de jaren 1970 en 1971.

3.1.2.1. Het eerstgenoemde advies acht een bestemmingsplan niet goed bruikbaar als grondslag voor de uitvoering van een plan tot het herstel of de vernieuwing van oude gedeelten van een stad. Een bestemmingsplan is niet primair gericht op uitvoering en daarom geeft de werkgroep de voorkeur aan een basisplan, dat min of meer vergelijkbaar zou zijn met het basisplan ingevolge de naoorlogse wederopbouwvoorschriften. (32) Een dergelijk basisplan, dat door

(31) Zie b.v. K.B. 4-9-72/34 (Venlo), *Bouwrecht* 1972, blz. 664 en K.B. 20-12-72/32 (Pijnacker), *Bouwrecht* 1973, blz. 110. met naschriften van mr. J.F. Jansen.

(32) Zie in het bijzonder het Koninklijk Besluit van 7 mei 1945, Stb. F 67 en de Wederopbouwwet van 16 juni 1950 Stb. K 236.

de werkgroep wordt gedacht als een betrekkelijk summier plan, dat na vaststelling door de Gemeenteraad alleen goedkeuring door de Minister behoeft, zou een betere grondslag bieden voor uitvoering van stadsvernieuingsplannen, dan een bestemmingsplan.

Ondanks de door de werkgroep gedachte inspraakprocedure, ben ik niet overtuigd van de wenselijkheid van een dergelijke wetsvernieuwing. Ik ben van oordeel, dat de door de Wet op de Ruimtelijke Ordening geboden waarborgen voor een goede ruimtelijke planning niet opgeofferd mogen worden aan de spoed, welke inderdaad geboden is bij de stadsvernieuwing. Ik wijs op de mogelijkheid van toepassing van art. 11 Wet Ruimtelijke Ordening. (33)

Het moge juist zijn, dat een bestemmingsplan 'oude stijl' niet primair op uitvoering is gericht, doch ik zie niet in, waarom aan dat (door mij niet zonder meer erkende) euvel alleen tegemoet zou kunnen worden gekomen door uitschakeling van dat bestemmingsplan. Vele van de vertragingen, welke blijken op te treden bij de huidige toepassing van de Wet op de ruimtelijke ordening zijn m.i. het gevolg van een te laat beginnen met het werk en van een onzorgvuldige toepassing van de wet. Daardoor worden Gedeputeerde Staten en de Kroon te dikwijls genoodzaakt tot onthouding van goedkeuring. Ik mis die controle niet gaarne.

De werkgroep vestigt terecht de aandacht op het grote belang van Rijksfinanciering van stadsherstel. Terecht, omdat dergelijke werken niet uitvoerbaar zijn, indien het rijk niet in ruime mate geldelijk bijspringt. Op zich is het denkbeeld van de werkgroep dus heel goed te begrijpen, dat de goedkeuring door de Minister (Waarom niet de Kroon? Vertragingen ontstaan m.i. even vaak ten departemente als bij de Raad van State) een verplichting tot financiering vanwege het Rijk zou moeten inhouden. Ik vrees evenwel dat een dergelijk voorschrift geregeld zal blijken te leiden tot vertraging van de goedkeuring. Men moet er op rekenen, dat de goedkeuring dan niet alleen afhangt van stedenbouwkundige overwegingen (en de juiste toepassing van de wet), doch ook van budgettaire problemen. (34) Ik meen dat het hoogst ongewenst is, indien de goed-

(33) Zie ook *Knelpunten bij reconstructie en sanering* van ir. H.M. Buskens en E. Doorn, blz. 9 e.v.

(34) Zie bij voorbeeld de gang van zaken ten aanzien van de goedkeuring van de plannen voor volledig gesubsidieerde werken aan waterkeringen op grond van artikel 1 onder II van de Deltawet in verband met het bepaalde in de artikelen 2, lid 2 en 5 lid 2.

keuring van dergelijke plannen langer duurt, dan strikt noodzakelijk is, in het bijzonder in het belang van de justitiabelen, voor wie onzekerheid een groot nadeel vormt.

Bovendien moet er rekening mede worden gehouden, dat dan de financiële gevolgen van een dergelijk plan aanleiding kunnen geven tot bemoeiingen van Rijkszijde, die heel wat verder gaan, dan de bemoeiingen, waarover thans geklaagd wordt ten aanzien van de uitvoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Ik acht het niet aannemelijk dat bij de goedkeuring niet tevens een belangrijk gewicht zou worden toegekend aan de gevolgen van het basisplan op financieel terrein.

De Minister zal daarmee zonder twijfel rekening houden bij de beoordeling van het plan. Hij zal de neiging hebben onderdelen van het plan te schrappen of te wijzigen, indien hij van oordeel is, dat daardoor een te zware last op de Rijksschatkist wordt voorkomen. Nu is het natuurlijk gewenst in een vroeg stadium van de voorbereiding van het plan overleg te plegen over de al of niet haalbaarheid van een bepaald denkbeeld van de ontwerpers, waarvoor Rijks-subsidie nodig is. Ik zou evenwel aarzelen om deze zijde van de zaak een al te groot gewicht te geven bij de stedenbouwkundige planning. (35)

De uitwerking van een meer of minder summier basisplan, zoals de werkgroep zich die voorstelt, vindt plaats door middel van een uitvoeringsplan, dat eveneens door de Raad wordt vastgesteld of eventueel krachtens delegatie bij het basisplan, door Burgemeester en Wethouders. Dit denkbeeld juich ik toe, doch ik vraag mij wel af, waarom een dergelijk uitvoeringsplan alleen kan worden gebaseerd op een basisplan en niet even goed, zo niet beter op een behoorlijk overwogen bestemmingsplan, dat desgewenst ook betrekkelijk summier van inhoud zou kunnen zijn. Wanneer de verschillende gemeentebesturen nu beginnen met de voorbereiding van een bestemmingsplan, zijn die plannen goedgekeurd voor een Wet op de stadsvernieuwing in het Staatsblad staat.

Daartoe, tot het baseren van een uitvoeringsplan op een bestemmingsplan, bestaat m.i. des te meer reden, nu een dergelijk uitvoeringsplan niet zou zijn onderworpen aan hogere goedkeuring en daaruit toch verreikende bevoegdheden voor het gemeentebestuur voortvloeien. De werkgroep zou slechts aan de Minister de be-

(35) Zie weer de uitvoering van de bepalingen van de Deltawet.

voegdheid willen toekennen, al of niet na ingewonnen advies van G.S., bezwaar te maken bij het Gemeentebestuur, waarvan het effect dan gelijk zou zijn te stellen aan een niet-goedkeuring. Bovendien kunnen belanghebbenden bij de Minister in beroep komen.

Ik gevoel wel iets voor een dergelijke constructie, doch alleen indien de waarborgen, verbonden aan de tot standkoming van een bestemmingsplan niet worden opgeofferd aan spoed. Welke spoed ik er dan toch nog niet zie inzitten. Overigens geef ik de voorkeur aan behandeling van een beroep door de Kroon, de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State gehoord.

De werkgroep wil de onteigeningsbevoegdheid koppelen aan het basisplan door de voorbereiding van een onteigening te combineren met de voorbereiding van het basisplan. Dit denkbeeld stemt min of meer overeen met een vereenvoudiging van de administratieve voorbereiding van onteigening ingeval van toepassing van art. 13, lid 1 van de Wet Ruimtelijke Ordening. Ik acht zulks gewenst, al blijkt uit de gepubliceerde koninklijke besluiten, dat een nauwkeurig toezicht van de Kroon geen overbodige luxe is. Dat toezicht zou ik onder geen beding willen opofferen. Dat zou evenwel heel goed gecombineerd kunnen worden met de toetsing van het basisplan, of liever van het bestemmingsplan, dat ik voor het basisplan in de plaats zou willen zien.

Daarnaast zou ik de mogelijkheid willen handhaven van onteigening op grond van een afzonderlijk Raadsbesluit overeenkomstig het bepaalde in titel IV der Onteigeningswet, zoals die nu luidt.

De verder in het rapport van de werkgroep beschreven middelen betreffende het recht van voorkoop van de gemeente, ruimere Rijksfinanciering van een enigszins vrijmoediger aankoopbeleid van de gemeenten geven mij geen aanleiding tot opmerkingen. Ik acht hetgeen de werkgroep opmerkt volkomen onjuist. Ook het opleggen van gedoogplichten binnen zekere grenzen roept bij mij geen verzet op, evenmin als de mogelijkheid tot gedwongen ontruiming van bijv. te verbeteren panden. Al moet ik bekennen van de praktische uitvoerbaarheid geen heldere voorstelling te hebben. Die kon wel eens tegenvallen.

Mijn gebrek aan inzicht met betrekking tot de uitvoerbaarheid van stedelijke herverkaveling of ruilverkaveling ten behoeve van herstel van oude binnensteden moet ik al evenzeer toegeven. Evenals bij de herverkaveling ten behoeve van de wederopbouw vlak na de oorlog zal daarbij een zeer grote dosis dwang te pas komen. Bij alle

beschouwingen hieromtrent mag niet uit het oog worden verloren, dat de herverkaveling vlak na de oorlog slecht vergelijkbaar was met een soort ruilverkaveling. Alle eigendommen in de door oorlogsgeweld getroffen stadsdelen waren of werden onteigend. Betaling kon geheel of ten dele plaats vinden door toedeling van bouwrijp bouwterrein in het nieuwe plan indien de gerechtigde tot een onteigeningsvergoeding en/of een vergoeding wegens materiële oorlogsschade zulks wenste. Dat was een uitstekend en praktisch systeem en ik betreur het, dat de mogelijkheid daartoe niet op de een of andere wijze is gehandhaafd. Daaraan kan evenwel heel goed tegemoet gekomen worden door aanbidding door de onteigende gemeente om aan de onteigende bouwrijp bouwterrein te verkopen ten behoeve van de bouw van vervangende opstallen.

Hoe echter een ruilverkaveling kan werken zonder dat eerst vanwege de gemeente alle opstallen zijn afgebroken en vergoed, is mij een raadsel, tenzij speciaal wordt gedacht aan projectontwikkelingsmaatschappijen. Doch deze zijn hoogst zelden eigenaar van alle terreinen en opstallen. Er blijven dan andere eigenaren over, met wie toch ook rekening moet worden gehouden. Ik vermoed daarom ook niet, dat de werkgroep iets anders bedoelt, doch dan zie ik het grote voordeel niet. Ik neem daarbij aan, dat de gemeente de terzake van de afbraak verschuldigde vergoedingen direct betaalt, en zo nodig bij vertraging van de betaling daarover een normale rente betaalt. De werkgroep schrijft voorts het een en ander over 'directe uitvoeringsplichten'. Het is m.i. heel gebruikelijk, dat een gemeente, die bouwterrein verkoopt, daarbij de plicht oplegt, dat de koper die grond moet bebouwen overeenkomstig een tevoren goedgekeurd plan. De gemeente Rotterdam pleegt alleen te verkopen onder het beding, dat de koper zijn bouwplan inderdaad binnen een bepaalde termijn uitvoert en transporteert de verkochte grond slechts indien de bouw voltooid is of goed op streek. Ik acht dat een aan te bevelen beleid. Tegen uitvoeringsplichten, welke daartoe strekken heb ik dus geen enkel bezwaar.

De werkgroep voorziet evenwel ook de mogelijkheid tot het opleggen van de verplichting tot modernisering en zelfs van samenvoeging van woningen, een afbraakplicht en een bouwplicht. De sanctie zou zijn onteigening, zij het tegen betaling van een volledige schadeloosstelling. Ondanks die volledige schadeloosstelling en ondanks subsidiëring van de niet rendabele of niet rendabel te maken kosten gaat mij dat toch wat ver. Ik prefereer dan onteigening zon-

der meer. Indien het mogelijk is met een eigenaar een regeling te treffen, zoals de werkgroep zich die voorstelt, valt zulks natuurlijk toe te juichen. Ik begrijp dan wel, dat dan zo nodig de huurder moet kunnen worden gedwongen die overeengekomen werken te gedogen. Daartegen bestaat geen bezwaar, indien ook hij aanspraak kan maken op een volledige schadeloosstelling. Huurders plegen echter nog wel eens afgescheept te worden met een zeer karige tegemoetkoming, indien zij zich niet tijdig van goede bijstand voorzien. Het komt zelfs voor, dat zij zonder meer het bos worden ingestuurd, vooral, indien het om kleine ambachtslieden gaat, die niet georganiseerd zijn. Ik steek mijn wantrouwen niet onder stoelen of banken. (36)

3.1.2.2. Ik wil ook nog iets opmerken over het advies van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening over de stadsvernieuwing. De Raad acht het bestemmingsplan evenmin als de zojuist besproken werkgroep een deugdelijke basis voor stadsvernieuwing. De Raad wil daarvoor in de plaats stellen een bouwplan, dat min of meer te vergelijken is met het basisplan van de werkgroep, doch tegelijkertijd een uitvoeringsplan inhoudt.

Zoals reeds vermeld, ben ik gevoelig voor de mogelijkheid een betere uitvoeringsmogelijkheid te scheppen. Ik heb echter bezwaar tegen het vaststellen van plannen voor een nieuwe of te vernieuwen binnenstad zonder een behoorlijke planologische overweging en voorbereiding. Na een behoorlijke overweging en nadat inspraak mogelijk is gemaakt, zoals ook de Raad voorstaat, dient de Gemeenteraad te beslissen.

Ik las in het advies, dat de Minister op 6 mei 1971 in een redevoering heeft gezegd, dat de Kroon (m.i. vanzelfsprekend S.) zou kunnen terugtreden ten aanzien van de ambtshalve overweging met betrekking tot de details van de bebouwings- en gebruiksvoorschriften indien gemeenten en provincies voldoende diligent zijn t.a.v. de vorm van bestemmingsplannen. Het hierin verscholen verwijt is allesbehalve onrechtvaardig. Het klagen over het inderdaad zeer scherpe toezicht van de Kroon is niet geheel reëel zolang aan de Kroon zoveel aanleiding tot dit toezicht wordt gegeven. Hetzelfde geldt natuurlijk ook voor Gedeputeerde Staten. Desondanks heb ik mij eveneens afgevraagd, of de behandeling door de Kroon zo lang

(36) Zie overigens het kritische artikel van J.W. van Zundert in *'De Nederlandse Gemeente'* van 14 juli 1972, blz. 341 e.v.

moet duren, als maar al te vaak het geval is. Dat geldt niet alleen bestemmingsplannen, doch ook andere aangelegenheden. Ik heb meegemaakt, dat een Koninklijk Besluit betreffende een beroep tegen de goedkeuring van Gedeputeerde Staten van een waterschapskeur na de behandeling voor de afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State meer dan vijf jaren op zich heeft laten wachten. Dat was kortweg een schandaal.

Desondanks geef ik de voorkeur aan een bestemmingsplan boven een of ander surrogaat, zeker indien daarvan het gevolg zou zijn, dat de Gemeenteraad of de burgerij daardoor voor een voldongen feit zouden worden gesteld. Zoals nu al kan geschieden bij toepassing van art. 19 Wet Ruimtelijke Ordening.

Ook in dit advies wordt het denkbeeld verdedigd onteigening mogelijk te maken op basis van een bouwplan (zoals intussen in de wet opgenomen) en het bouwplan gelijk te stellen aan een bestemmingsplan. Voor dit laatste gevoel ik niet, zoals vermeld, doch ik meen, dat de voorbereiding van de onteigening gecombineerd kan worden met de vaststelling van het bestemmingsplan naast de mogelijkheden, welke de wet nu biedt.

De Raad oppert de mogelijkheid naast een voorkeurecht van de gemeente een voorkeurecht te creëren na de vaststelling van een voorbereidingsbesluit en dan de onteigeningswaarde te doen vaststellen op basis van de toestand ten tijde van het voorbereidingsbesluit.

Naar aanleiding daarvan waarschuw ik tegen afwijking van de huidige stelregel, dat de schadeloosstelling moet worden bepaald op basis van de dag van de eigendomsontneming. Vooral indien enige tijd is verlopen tussen de datum, die de maatstaaf moet vormen en de datum van vaststelling van de schadeloosstelling, zijn moeilijkheden en onbillijkheden (naar beide zijden) te verwachten. Het is heel moeilijk te onthouden hoe de omstandigheden ook al weer waren een of twee jaar geleden. Hoe was het prijspeil toen precies, hoe waren de vooruitzichten voor bepaalde bedrijven, hoe was de stemming op de markt. De ouderen onder ons hebben ervaring op dit terrein. Ik herinner mij, dat het in de oorlog al betrekkelijk spoedig moeilijk begon te worden de prijs van ten behoeve van de wederopbouw onteigend onroerend goed te bepalen naar de prijs van 9 mei 1940. Vooral als de economische omstandigheden snel wijzigden, zoals thans vaak het geval, zijn als gevolg van een dergelijk voorschrift zeker moeilijkheden te verwachten.

Overigens deel ik de opvatting van de Raad, dat op korte termijn overwogen moet worden, wat ter bevordering van de stadsvernieuwing moet worden gedaan. Meestal is de Nederlandse wetgever niet een van de snelsten.

3.2. *Woningwet*

Ik meen dat de Woningwet in het kader van ons onderwerp van minder belang is, omdat de bepalingen van deze wet over het algemeen minder rechtstreeks de eigendom aantasten. (37) Dat geldt bepaald niet voor de onbewoonbaar verklaring (38) doch ik heb de neiging te stellen dat deze rechtsfiguur toch voor de vraagstelling van het bestuur van de N.J.V. niet voldoende interessant is. Ik beperk mij dus tot een zeer summier overzicht van de inhoud van een deel van de Woningwet.

In de eerste plaats gelast de Woningwet in art. 2 de Gemeenteraad om een bouwverordening vast te stellen. Deze moet ingevolge art. 3 voorschriften bevatten betreffende de wegen, waaraan mag worden gebouwd, voor- en achtergevelrooilijnen, de plaatsing van gebouwen ten opzichte van elkaar en heel veel voorschriften van technische aard betreffende de wijze van bouw en inrichting van woningen en andere gebouwen. Ik meen, dat vermelding van dit voorschrift van belang is omdat de eerstgenoemde onderwerpen een rechtstreekse aantasting van de eigendom kunnen inhouden en ook dikwijls in feite inhouden. Dat geldt in het bijzonder de voor- en achtergevelrooilijnvoorschriften, al dient hierbij onmiddellijk te worden vermeld, dat art. 8 bepaalt, dat deze voorschriften geen toepassing vinden bij het voor een gedeelte vernieuwen of veranderen van bestaande gebouwen. Het vergroten van een gebouw in strijd met de rooilijnvoorschriften is evenwel verboden.

Voorts dient de bouwverordening bepalingen te bevatten betreffende de constructie, het onderhoud en het gebruik van bestaande gebouwen en het gebruik van open erven. Deze bepalingen zijn van groot belang, omdat zij de basis vormen voor de bevoegdheid van Burgemeester en Wethouders tot het doen van aanschrijvingen aan de eigenaren van woningen en andere gebouwen, die niet voldoen aan de gestelde eisen, met opdracht een en ander in orde te maken. Hetzelfde geldt met betrekking tot het gebruik van de erven. (39)

(37) Zie overigens par. 4.1, blz. 255.

(38) Art. 33.

(39) Art. 25.

Tegen een aanschrijving kan men binnen veertien dagen na verzending daarvan voorziening vragen aan de Gemeenteraad. (40)

Indien de gebreken van een woning van die aard zijn, dat deze daardoor ongeschikt moet worden geacht ter bewoning en verbetering door toepassing van het systeem van de aanschrijving niet mogelijk is, wordt de woning door de Gemeenteraad onbewoonbaar verklaard met bevel tot ontruiming aan de bewoners. Beroep staat open bij Gedeputeerde Staten, binnen een maand na verzending van het besluit. (41)

Art. 47 verbiedt te bouwen zonder of in afwijking van een bouwvergunning van burgemeester en wethouders, terwijl art. 48 bepaalt, dat een bouwvergunning alleen mag, doch dan ook moet worden geweigerd, indien het bouwwerk niet zou voldoen aan de eisen van de bouwverordening, in strijd zou zijn met een bestemmingsplan of een vergunning krachtens de Monumentenwet ontbreekt.

Zoals ik al vermeldde in paragraaf 3.1.1.2 (blz. 207) moeten burgemeester en wethouders krachtens art. 50, lid 2 de beslissing op een aanvraag aanhouden, indien een voorbereidingsbesluit als bedoeld in art. 21 van de Wet Ruimtelijke Ordening is bekend gemaakt, een ontwerp voor een bestemmingsplan ter openbare inzage is gelegd of een bestemmingsplan is vastgesteld (doch nog geen rechtskracht heeft verkregen). Burgemeester en Wethouders moeten de aanvraag eveneens aanhouden, indien het gaat om een bouwwerk, behorend tot een beschermd stads- of dorpsgezicht in de zin van de Monumentenwet, (42) waarvoor nog geen ter bescherming daarvan strekkend bestemmingsplan geldt.

Lid 8 van dit artikel bevat het complement van art. 19 Wet Ruimtelijke Ordening en verklaart B. en W. bevoegd na vooraf verkregen verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten toch bouwvergunning te verlenen, indien het bouwplan niet strijdt met het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan of herziening daarvan.

Overigens duurt de aanhouding tot het vervallen van het voorbereidingsbesluit of tot dat onherroepelijk is beslist omtrent de goedkeuring van het bestemmingsplan of de herziening daarvan, (43) tenzij de aanhouding is gebaseerd op de aanwijzing als beschermd stads-

(40) Art. 30.

(41) Art. 35.

(42) Zie paragraaf 3.3.

(43) Art. 50, lid 6.

of dorpsgezicht. In dat geval moet de Minister van Onderwijs, kunsten en wetenschappen, nu naar ik aanneem van C.R.M., na ontvangst van bericht daaromtrent van B. en W. binnen twee maanden voorziening vragen aan de Minister van volkshuisvesting en bouwnijverheid indien hij van mening is, dat het verlenen van bouwvergunning zal leiden tot een ongewenste wijziging van het beschermde stads- of dorpsgezicht. De Minister van volkshuisvesting en bouwnijverheid verklaart vervolgens binnen drie maanden of tegen het verlenen van de bouwvergunning al of niet bezwaar bestaat. (44) Burgemeester en Wethouders kunnen bouwvergunning verlenen indien de Minister van onderwijs, kunsten en wetenschappen of van C.R.M. de termijn van twee maanden heeft laten verstrijken, heeft verklaard geen bezwaar te hebben of indien de Minister van volkshuisvesting en bouwnijverheid de termijn van drie maanden heeft laten verlopen of heeft verklaard geen bezwaar te hebben. Anders duurt de aanhouding voort totdat onherroepelijk is beslist omtrent de goedkeuring van het bestemmingsplan, dat moet worden vastgesteld of herzien ter bescherming van het stads- of dorpsgezicht. Ik meen, dat de verdere inhoud van de Woningwet voor ons thans niet van belang is. Ik wil er evenwel nog aan toevoegen, dat Burgemeester en Wethouders krachtens art. 152 en art. 210 der Gemeentewet de bevoegdheid hebben tot het op kosten van hen, die in gebreke zijn, doen wegnemen, beletten, verrichten of herstellen van hetgeen in strijd met de bepalingen van de Woningwet of de bouwverordening is of wordt gehouden, gemaakt of gesteld, ondernomen, nagelaten, beschadigd of weggenomen. De kosten kunnen krachtens art. 155 bij dwangbevel worden verhaald.

3.3. Monumentenwet

De Monumentenwet is een van de wetten, waarvan veelal wordt verondersteld, dat zij in zeer ernstige mate het recht van eigendom aantasten. Ik meen, dat de aantasting niet kan worden betwijfeld, doch of deze wet nu juist een van de voorschriften is, die tot de meest ernstige aantasting van het eigendomsrecht leidt, kan betwijfeld worden. Ik meen evenwel, dat wij daarover nu niet behoeven te twisten.

Een kort overzicht van de wet acht ik gewenst. Blijkens het bepaal-

(44) Art. 50, lid 9.

de in art. 1 verstaat de wet onder monumenten alle voor tenminste vijftig jaar vervaardigde zaken (dus roerend en onroerend), welke van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun volkenkundige waarde, voorts terreinen welke van algemeen belang zijn wegens daar aanwezige zaken als hiervoor bedoeld en alle zaken en terreinen, welke van algemeen belang zijn wegens de aan die zaken en terreinen verbonden geschiedkundige herinneringen.

Voorts voert dit artikel in het begrip van stads- en dorpsgezichten, waaronder worden verstaan groepen van onroerende zaken, hieronder begrepen bomen, wegen, straten, pleinen en bruggen, grachten, vaarten, sloten en andere wateren, welke met een of meer tot de groep behorende monumenten een beeld vormen, dat van algemeen belang is wegens de schoonheid of het karakter van het geheel.

Tenslotte kent dit artikel beschermde monumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten, welke zijn ingeschreven in de daartoe bestemde registers.

Als een soort afzonderlijke categorie beschouwt deze wetsbepaling nog de kerkelijke monumenten, waarvan de eigenaren een soort voorkeursbehandeling schijnen te verkrijgen, omdat de Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, thans naar ik aanneem van C.R.M. met betrekking tot deze monumenten geen beslissingen neemt dan na overleg met de eigenaar. Ik veronderstel evenwel, dat deze voorkeursbehandeling in de praktijk niet veel te betekenen heeft. Ik heb daarvan althans in de jurisprudentie niets gevonden. Ik meen, dat daarvoor ook geen enkele aanleiding bestaat, nu art. 2 in lid 1 bepaalt, dat bij de toepassing van deze wet rekening wordt gehouden met de bestemming van het monument. De Kroon heeft bij herhaling uitgesproken, dat dit voorschrift niet als een loze letter mag worden beschouwd.

De krachtens deze wet gevormde Monumentenraad ontwerpt voor elke gemeente een lijst van de onroerende monumenten, welke naar zijn oordeel in aanmerking komen voor bescherming. De Minister zendt deze ontwerplijst aan Gedeputeerde Staten en de Gemeenteraad, die de gelegenheid krijgen aan de Minister in overweging te geven monumenten aan de lijst toe te voegen of daarvan af te voeren. Bovendien zendt de Minister bericht aan de eigenaren van en zakelijk gerechtigden tot ieder van de op de voorlopige lijst vermelde monumenten. Hoewel zulks niet uitdrukkelijk in de wet geregeld is, krijgen deze eigenaren en zakelijk gerechtigden op deze wijze de

gelegenheid bezwaar te maken bij de gemeenteraad tegen de plaatsing van hun eigendom op de definitieve lijst. (45)

Na de Monumentenraad te hebben gehoord stelt de Minister tenslotte de lijst van beschermde monumenten vast. Hij zendt een afschrift daarvan aan Burgemeester en Wethouders, terwijl de Minister bovendien bij aangetekende brief bericht zendt aan de kadastraal bekend staande eigenaren en zakelijk gerechtigden en aan de hypotheekhouders. Volgens art. 26 staat beroep open bij de Kroon binnen twee maanden na verzending van het besluit.

Intussen treedt reeds onmiddellijk bij de verzending van de kennisgeving van het voornemen om een bepaald monument op de lijst van beschermde monumenten te plaatsen (46) een voorlopige bescherming van het monument in werking. De later in de wet geplaatste bepalingen hieromtrent worden dan toepasselijk tot vaststaat, dat het monument niet wordt ingeschreven in het register van beschermde monumenten, doch vervallen in ieder geval na twee jaar.

Hoewel de plaatsing van een monument op de voorlopige lijst dus door toezending daarvan aan belanghebbenden, een ingrijpend rechtsgevolg krijgt, heeft de Kroon (m.i. terecht) beslist dat het daartoe strekkende besluit van de Minister niet is een appellabele beschikking, waartegen beroep zou openstaan krachtens art. 26. (47) Indien geen beroep bij de Kroon is ingesteld of het beroep is afgewezen, schrijft de Monumentenraad de op de lijst geplaatste monumenten in in een voor elke gemeente in viervoud aangehouden register. Eén exemplaar van dat register wordt door de Monumentenraad bewaard, terwijl twee andere exemplaren worden bijgehouden door het Provinciaal bestuur en het gemeentebestuur, waarvan het gemeentebestuur zijn exemplaar ter openbare inzage legt. Het vierde exemplaar tenslotte wordt gezonden naar de hypotheekbewaarder, die het overschrijft in de openbare registers en daarvan aantekening maakt in de kadastrale legger bij ieder van de betrokken percelen. Blijkens art. 13 wordt dit laatste exemplaar beschouwd als bindend, indien de vier exemplaren van het register niet gelijklopend mochten blijken te zijn.

Art. 14 verbiedt een beschermd monument te beschadigen of te ver-

(45) K.B. 19 juli 1967, no. 5, *Bouwrecht* 1967, blz. 481, *A.R.B.* 1967, blz. 507.

(46) Art. 8.

(47) K.B. 19 juli 1967, no. 5, *BR.* 1967, blz. 481, *A.R.B.* 1967, blz. 507.

nielen. Bovendien is het verboden zonder vergunning van de Minister een beschermd monument af te breken, te verplaatsen of in enig opzicht te wijzigen en een dergelijk monument te herstellen, te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze, waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht. De beperkingen zijn dus van betekenis, doch gaan niet zo ver, dat gewoon onderhoud niet meer mogelijk zou zijn. De eigenaar kan op de normale wijze al het onderhoud verrichten, dat nodig is, mits hij er maar voor zorgt, dat het monument daardoor niet wordt ontsierd of gewijzigd. Zolang dus geen wijzigingen worden aangebracht is er niets aan de hand. (48) Indien vergunning op grond van art. 14 wordt gevraagd wint de Minister het oordeel in van Gedeputeerde Staten en B. en W. Krachtens art. 26 staat weer binnen twee maanden beroep bij de Kroon open van de beslissing van de Minister.

Indien de vergunning is geweigerd of aan een verleende vergunning voorwaarden zijn verbonden en de belanghebbende daardoor schade lijdt, die redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven, kent de Minister hem desverzocht een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe. (49)

Ook van deze beslissing staat weer beroep bij de Kroon open. (50)

De Minister kan de bepalingen van deze wet betreffende de beschermde monumenten handhaven met behulp van de sterke arm, dus van politiedwang met de mogelijkheid de kosten te verhalen bij dwangbevel, met de mogelijkheid van verzet bij de burgerlijke rechter. (51)

Voorts kunnen op grond van art. 20 de Minister van O.K. en W., thans van C.R.M. en de Minister van Volkhuysvesting en Bouwnijverheid gezamenlijk, gehoord de Monumentenraad, de Gemeenteraad, Gedeputeerde Staten en de Rijksplanologische Commissie, stads- en dorpsgezichten aanwijzen, welke voor bescherming in aanmerking komen en een dergelijke aanwijzing intrekken. Een dergelijke beslissing wordt gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant, terwijl mededeling wordt gedaan aan de gehoorde colleges. Ook van deze beslissingen staat beroep bij de Kroon open. (52) In-

(48) K.B. 1 februari 1968, no. 20, *A.R.B.* 1968, blz. 367 en 392, *BR* 1968 blz. 187.

(49) Art. 15, lid 4.

(50) Art. 26.

(51) Artt. 17 t/m 19.

(52) Art. 26.

dien geen beroep is ingesteld of het beroep is afgewezen, schrijft de Monumentenraad de aanwijzing in in een daartoe in driefvoud bijgehouden register. Een exemplaar wordt door de Monumentenraad bewaard, een exemplaar door Gedeputeerde Staten en een exemplaar ligt ter inzage ter gemeente-secretarie.

Het onmiddellijke resultaat hiervan is, dat Burgemeester en Wethouders op grond van art. 50, lid 5 van de Woningwet een aanvraag om een bouwvergunning betreffende een bouwwerk, dat deel uitmaakt van een beschermd stads- of dorpsgezicht, moeten aanhouden tot de Minister(s) hebben beslist of bouwvergunning al of niet kan worden verleend. (53)

Bovendien is de Gemeenteraad op grond van art. 37, lid 5 verplicht binnen een termijn van een jaar (door G.S. met een jaar te verlengen) ter bescherming van het in de registers ingeschreven beschermde stads- of dorpsgezicht een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien. Daarvoor gelden verder de bepalingen in de Wet op de ruimtelijke ordening, inclusief art. 49 betreffende de planschade.

Een extra beperking van de rechten van de eigenaar van onroerend goed is gelegen in de beperking van het recht van schatvinding zodra het roerende monumenten betreft. Art. 22 verbiedt aan degenen, die daartoe niet door de Minister uitdrukkelijk bevoegd zijn verklaard, het doen van opgravingen ten dienste van het opsporen of onderzoeken van monumenten (roerend en onroerend). Art. 23 geeft de Minister de bevoegdheid te bepalen, dat een rechthebbende op een terrein moet dulden, dat hierin graafwerk, als bedoeld in art. 22, dus om monumenten op te sporen of te onderzoeken, wordt verricht. Het Rijk moet de hieruit voortvloeiende schade (volledig) vergoeden en een vordering daartoe moet worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter. (54)

Degene die bij een bevoegdelijk uitgevoerde opgraving roerende monumenten vindt verkrijgt ze in eigendom, doch hij moet de helft van de waarde daarvan op het moment, dat het ding te voorschijn komt, vergoeden aan de eigenaar van de grond. Dit was althans de opvatting van Staatssecretaris mr. Y. Scholten in de Tweede Kamer. Blijkbaar heeft tot nu toe niemand behoefte gehad een geschil hierover aan de burgerlijke rechter voor te leggen. Ik heb in ieder geval geen jurisprudentie hierover kunnen vinden.

(53) Zie ook art. 50, leden 5 e.v. Woningwet.

(54) Art. 23.

Iemand, die onbevoegdelyk graaft moet door hem gevonden roerende of onroerende monumenten binnen drie dagen aan de Burgemeester melden, die het bericht doorgeeft aan de Rijksdienst voor het oudheidkundig bodemonderzoek. De Minister kan krachtens art. 25 graafwerk of baggerwerk, waarbij iets is gevonden stilleggen ten behoeve van een wetenschappelijk onderzoek. De schade wordt door het Rijk vergoed en de burgerlijke rechter is weer bevoegd.

Het is niet helemaal onbegrijpelijk, dat melding van vondsten wel eens wordt nagelaten uit vrees voor stilleggen van het werk, ook al wil ik dergelijke praktijken niet goed praten. Ik juich de mogelijkheid toe, doch ik ben er mij van bewust, dat het stil leggen van het werk voor een aannemer een barre maatregel kan zijn.

Tot slot wil ik wijzen op de twee verschillende methoden, waarop krachtens deze wet een beslissing kan worden verkregen indien geen overeenstemming kan worden bereikt omtrent het bedrag van de te vergoeden schade. Deze hangen samen met de aard van de vergoeding.

Eenerzijds regelt art. 15, lid 4 de schadevergoeding naar billijkheid van een schade, welke redelijkerwijze niet of niet geheel voor rekening van de belanghebbende behoort te blijven, die schade heeft geleden omdat hij geen vergunning heeft verkregen bijv. voor het bouwen van zijn monument.

Een gelijke regeling geldt krachtens art. 49 van de Wet Ruimtelijke Ordening voor degene, die schade lijdt als gevolg van de bepalingen van een bestemmingsplan in verband met de aanwijzing van zijn pand als onderdeel van een beschermd stads- of dorpsgezicht.

Anderzijds kent art. 23 eerste lid recht op volledige vergoeding van schade toe, ter beslissing door de burgerlijke rechter, terzake van een soort medegebruik van de eigendom, dat vergelijkbaar is met toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht.

Het tweede lid van dit artikel geldt eveneens een geschil over eigendom en behoort dus te worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter en dat kan m.i. ook worden gesteld met betrekking tot art. 25.

De wet schrijft telkens over de burgerlijke rechter, binnen wiens rechtsgebied het onroerend goed of het grootste deel daarvan is gelegen en duidt niet nader aan of de Kantonrechter wordt bedoeld of de Arrondissementsrechtbank. Dat betekent dat het antwoord op de vraag welke rechter benaderd moet worden afhangt van de gewone

competentievoorschriften, dus de artt. 38, 39 en 53 van de Wet R.O. (55) Wanneer het om schaden gaat die een bedrag van 1.500,— niet overtreffen, of om een schade, toegebracht aan land, aan houtgewas, boom-, tuin- of veldvruchten, ongeacht de hoogte van de vordering, is de Kantonrechter bevoegd, anders de Rechtbank.

3.4. Natuurbeschermingswet

De Natuurbeschermingswet, die in 1967 tot stand kwam, liet onverlet de Natuurschoonwet van 1928, die eveneens ten doel had de bevordering van het behoud van natuurschoon. Dit doel werd en wordt evenwel door deze wet nagestreefd door het toestaan van verlagingen van de vermogensbelasting, verschuldigd terzake van het vermogensbestanddeel, dat wordt gevormd door een landgoed als bedoeld in deze wet. Indien de eigenaar van geheel of gedeeltelijk met bossen of andere houtopstanden bezette terreinen, daaronder begrepen die, waarop een buitenplaats voorkomt — zich wendt tot de Ministers van O.K. en W., thans C.R.M. en van Financiën, met verzoek zijn terreinen aan te merken als een landgoed waarvan het blijven voortbestaan in de bestaande toestand voor het behoud van het natuurschoon wenselijk is en de genoemde Ministers dat verzoek toestaan, wordt de belastbare waarde van dat landgoed bepaald met inachtneming van de veronderstelde verplichting om die goederen gedurende nog 25 jaar in stand te houden. De aldus gevonden waarde wordt dan voor slechts twee derde gedeelte in aanmerking genomen. Indien het landgoed overeenkomstig goedgekeurde regelen voor het publiek is opengesteld, dan wordt de waarde slechts voor een kwart in aanmerking genomen.

Voor landgoederen, welke eigendom zijn van een naamloze of besloten vennootschap gelden afzonderlijke regelen.

Ik meen, dat ik aan deze regeling verder geen aandacht behoeft te schenken, omdat deze wet de eigendomsrechten van de eigenaren van landgoederen niet aantast. Indien wordt voldaan aan de gestelde eisen, wordt een belastingverlaging toegekend, welk voorrecht wordt ingetrokken, indien aan de eisen niet meer wordt voldaan. Dat kan niet als een aantasting van rechten worden beschouwd.

De Natuurschoonwet was evenwel niet afdoende en ook met toepassing van de Wet op de Ruimtelijke Ordening meende de wetgever

(55) Rechterlijke Organisatie.

niet voldoende resultaat te kunnen bereiken ten behoeve van het behoud van natuurschoon. Zulks ondanks hardnekkige ijver van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland en de Provinciale Landschappen.

Op grond van deze overwegingen werd aan de Minister van C.R.M. de bevoegdheid verleend om in overeenstemming met de Minister, belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening een natuurmonument, waarvan de bescherming niet reeds op andere wijze door of krachtens de wet (bijv. de Boswet) is verzekerd, bij een met redenen omklede beschikking aan te wijzen als beschermd natuurmonument. (art. 7). Daarbij moeten volgens art. 1 onder natuurmonumenten worden verstaan terreinen en wateren, welke van algemeen belang zijn uit een oogpunt van natuurschoon of om hun natuurwetenschappelijke betekenis.

Alvorens overeenkomstig het geciteerde art. 7 tot aanwijzing wordt besloten, neemt de Minister van C.R.M. bij met redenen omklede beschikking, het besluit dat de aanwijzing in overweging is. Hij kan daarbij bepalen, dat de beschermende rechtsgevolgen van de aanwijzing geheel of ten dele al vast voorlopig in werking treden tot het tijdstip, waarop de eindbeslissing is genomen, doch in geen geval langer dan een jaar. (56)

De genoemde beschikking wordt toegezonden aan de betrokken eigenaren, hypotheekhouders, burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het betrokken waterschap, gedeputeerde staten, de Natuurbeschermingsraad (een adviescollege van de Minister) en de Rijksplanologische Commissie. B. en W. zorgen voor tervisielegging gedurende dertig dagen en publikatie. Binnen veertien dagen na de termijn van tervisielegging kunnen B. en W., het waterschapsbestuur, de eigenaren, hypotheekhouders en andere belanghebbenden bezwaren indienen bij Gedeputeerde Staten, die deze bezwaren met hun commentaar toezenden aan de Minister. Deze raadpleegt vervolgens de Natuurbeschermingsraad en de Rijksplanologische Commissie. Aangezien het eventueel overleg met de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening niet nader is geregeld, veronderstel ik dat het advies van de Rijksplanologische Commissie ook de opvatting van deze Minister bevat. In ieder geval bepaalt de wet in lid 7 van art. 9, dat de Minister van C.R.M. na ontvangst van de gevraagde adviezen binnen een jaar na zijn voorbe-

(56) Art. 8.

reidende beschikking al dan niet tot aanwijzing als beschermd natuurmonument dient te besluiten. In verband met die termijn van een jaar zijn nauwkeurige termijnen gesteld, waarbinnen de bezwaren moeten worden ingediend en de adviezen moeten zijn uitgebracht. Op deze wijze is spoed verzekerd, hetgeen zeker in het belang is van al degenen, die er bij zijn betrokken. Ik vraag mij af, of dergelijke voorschriften ook niet zouden kunnen worden gegeven in andere soortgelijke wetten. Wellicht is het de moeite waard daarover eens te denken ingeval van een herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening.

Nadat de Minister zijn beschikking heeft genomen, worden afschriften daarvan gezonden aan de reeds eerder vermelde geadresseerden, aan de belanghebbenden, die bezwaren hebben ingediend en aan de Natuurbeschermingsraad en de Rijksplanologische Commissie. Dan vindt weer tervisielegging en publiciteit plaats (dus bij al of niet aanwijzing).

Beschikking omtrent intrekking, al of niet op verzoek van belanghebbenden, vindt op dezelfde wijze plaats.

Krachtens art. 19 staat binnen twee maanden na de datum van verzending van de afschriften van de beschikking beroep open bij de Kroon. Het valt hierbij op, dat de beroepstermijn niet verband houdt met de termijn gedurende welke de beschikking ter openbare inzage ligt. Daarentegen is de termijn langer, dan in andere wetten is voorgeschreven.

Nadat de aanwijzing onherroepelijk is geworden, of omdat geen beroep is ingesteld, of omdat het beroep is afgewezen, zendt de Minister een afschrift van zijn beschikking tot aanwijzing of tot intrekking daarvan aan de hypotheekbewaarder, die voor overschrijving zorg draagt. Bovendien wordt daarvan melding gemaakt in de kadastrale legger bij ieder van de betrokken percelen.

De rechtsgevolgen van de aanwijzing zijn ingrijpend. Het is verboden zonder vergunning van de Minister of in strijd met bij zodanige vergunning gestelde voorwaarden, handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen, die schadelijk zijn voor het natuurschoon of voor de wetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of die een beschermd natuurmonument ontsieren. Als schadelijk worden in ieder geval aangemerkt handelingen, die de in de beschikking tot aanwijzing genoemde wezenlijke kenmerken van een beschermd natuurmonument aantasten. (57)

(57) Art. 12.

De Minister kan, gehoord de Natuurbeschermingsraad, en in over-eenstemming met de eigenaar en de gebruiker, telkens voor een periode van ten hoogste 3 jaar, voor een beschermd monument of een deel daarvan een beheersplan vaststellen dat het behoud of het herstel van het natuurschoon of van de natuurwetenschappelijke betekenis ten doel heeft. Bij de vaststelling van een beheersplan waaraan voor de betrokkene kosten en/of lasten zijn verbonden, die redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen, kent de Minister hem op zijn verzoek een uitkering toe. (58)

De eigenaar en de gebruiker zijn verder verplicht te gedogen dat een beschermd natuurmonument vanwege de Minister door de nodige kentekenen als zodanig wordt aangeduid. (59)

Het is verboden een beschermd natuurmonument te verontreinigen, daarin planten, bloemen of takken uit te steken, af te snijden of te vervoeren, dieren te verontrusten, te vangen of te doden of zulks te pogen of in het algemeen daarin schade aan de natuur toe te brengen. Dit verbod geldt niet voor de eigenaar en de gebruiker en hun huisgenoten. (60)

Dit verbod geldt ook niet voor derden voor zover zij handelingen verrichten die het gevolg zijn van de uitvoering van een overeenkomst, welke de eigenaar of de gebruiker met hen heeft aangegaan vóór de aanwijzing als beschermd natuurmonument, dan wel ná de aanwijzing, met inachtneming van de overige voor deze derden uit de Natuurbeschermingswet voortvloeiende verplichtingen.

Tenslotte geldt een uitzondering voor derden voor zover zij handelingen verrichten waarvoor de Minister ontheffing heeft verleend. Daarnaast is het verboden, zonder daartoe gerechtigd te zijn, zich te bevinden in of op een water dat deel uitmaakt van een beschermd natuurmonument, indien op duidelijk zichtbare wijze is kenbaar gemaakt dat de toegang tot dit water verboden is. Aangezien art. 461 Wetboek van Strafrecht slechts spreekt over het zich bevinden op grond en een soortgelijke bepaling ten aanzien van water ontbreekt, was deze bepaling in de Natuurbeschermingswet noodzakelijk.

Ik merk hierbij op, dat de beperkingen voor een eigenaar met betrekking tot beschermde natuurmonumenten minder ver gaan dan voor wandelaars. In de Memorie van Antwoord staat ter toelichting hierop: aan de eigenaar en de gebruiker en hun huisgenoten op hun

(58) Art. 14.

(59) Art. 15.

(60) Art. 16.

eigen terrein mogen niet dezelfde verplichtingen worden opgelegd als aan derden bezoekers. Het zou toch wel te ver gaan, als men op zijn eigen terrein, zelfs al is dit dan een beschermd natuurmonument, nog geen bloem zou mogen plukken.

De Natuurbeschermingswet kent in tegenstelling tot de Monumentenwet een schadevergoeding ook indien en voor zover blijkt dat een belanghebbende tengevolge van de aanwijzing als beschermd natuurmonument dan wel een beschikking van de Minister krachtens art. 8 lid 2 van de Natuurbeschermingswet waarbij reeds vóór de aanwijzing als beschermd natuurmonument de nodige beperkingen kunnen worden opgelegd, schade lijdt of zal lijden, welke redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd. In dat geval en indien van een dergelijke schade blijkt doordat een vergunning is geweigerd of daaraan voorwaarden zijn verbonden, kent de Minister aan de belanghebbende op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe. De schadevergoeding kan worden bepaald in geld of op andere wijze. (art. 18).

Indien tengevolge van de aanwijzing als beschermd natuurmonument schadevergoeding is toegekend en later door de verlening van een vergunning de schade geheel of ten dele wordt weggenomen, kan worden bepaald dat de verleende schadevergoeding geheel of ten dele moet worden teruggegeven. Deze schadevergoedingsregeling is ingevoegd tengevolge van een amendement Baeten. In het oorspronkelijke wetsontwerp was een schadevergoedingsbepaling opgenomen gelijkloidend aan die van de Monumentenwet.

Tenslotte moet worden vermeld, dat art. 19 ook beroep bij de Kroon mogelijk maakt van beschikkingen omtrent het weigeren of verlenen al of niet onder voorwaarden van een vergunning en omtrent toekenning of terugbetaling van een schadevergoeding.

Er bestaat geen beroep betreffende de vaststelling van een beheersplan overeenkomstig art. 14, doch daaraan bestaat geen behoefte, omdat de wet voorschrijft, dat de Minister een dergelijk plan alleen kan vaststellen in overeenstemming met de eigenaar. Die overeenstemming zal vanzelfsprekend onder meer afhankelijk zijn van de toe te kennen vergoeding terzake van extra kosten of lasten, welke redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de eigenaar behoren te komen.

Ik meen, dat bespreking van de Staatsnatuurmonumenten niet no-

dig is, evenmin als een bespreking van de bescherming van bepaalde plant- en diersoorten, hoe belangwekkend het een en ander ook moge zijn. Bespreking daarvan valt m.i. niet onder het mij opgegeven onderwerp van dit preadvies.

3.5. Boswet

De in 1961 vastgestelde en in 1963 gewijzigde Boswet regelt een onderwerp dat min of meer verwant is aan dat van de in de vorige paragraaf besproken Natuurbeschermingswet van 1967. Blijkens de considerans is de Boswet tot stand gebracht, omdat de wetgever het gewenst oordeelde nieuwe regelen vast te stellen ter bewaring van bossen en andere houtopstanden. Het is dus begrijpelijk, dat de wetgever bij de vaststelling van de Natuurschoonwet in 1967 aansluiting bij de Boswet heeft gezocht, door de bevoegdheden van de Minister van C.R.M. te beperken voor die natuurmonumenten, waarvan de bescherming reeds op andere wijze door of krachtens de wet is verzekerd. Dit sloeg primair op bossen, die door de Boswet worden beschermd.

Deze bescherming vindt plaats door een verbod (art. 2) houtopstand te vellen of te doen vellen, anders dan bij wijze van dunning, zonder dat een voorafgaande tijdige kennisgeving van het voornemen daartoe heeft plaatsgevonden aan de directeur van Staatsbosbeheer. De eigenaar van de grond, waarop een houtopstand is gevelde (of op andere wijze te niet is gegaan), is verplicht deze binnen drie jaren nadien op dezelfde grond te herplanten (art. 3). De directeur van Staatsbosbeheer is belast met het toezicht hierop. Hij kan ook toestemming verlenen de herplantingsverplichting na te komen door het beplanten van andere grond, mits wordt voldaan aan de voorwaarden t.a.v. ligging, kwaliteit, grootte en dergelijke, overeenkomstig het bepaalde in het uitvoeringsbesluit van 20 juni 1962. De herplantingsplicht gaat ingeval van overdracht van de betrokken grond over op de nieuwe eigenaar (of zakelijk gerechtigde) en de overdragende eigenaar is verplicht hiervan mededeling te doen aan de verkrijger en daarvan in de transportakte te doen blijken.

Art. 1 van de wet bepaalt onder meer dat de regelingen van deze wet niet van toepassing zijn op het periodieke vellen van griend- en hakhout. Bovendien zijn de bepalingen van de wet (behoudens met betrekking tot de voorschriften van lagere organen) niet van toepassing op:

- a. houtopstanden op erven en in tuinen;
- b. andere houtopstanden dan op erven en in tuinen binnen een door de Gemeenteraad onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten vastgestelde bebouwde kom;
- c. wegbeplantingen en eenrijige beplantingen op of langs landbouwgronden, beide voor zover bestaande uit populieren of wilgen;
- d. Italiaanse populier, linde, paardenkastanje en treurwilg;
- e. vruchtbomen en windschermen om boomgaarden;
- f. fijnsparren, niet ouder dan twaalf jaren, bestemd om te dienen als kerstbomen en geteeld op daarvoor in het bijzonder bestemde terreinen;
- g. kweekgoed.

Voorts bepaalt art. 5, dat de regeling betreffende het verbod tot vellen zonder voorafgaande kennisgeving en de herplantingsplicht niet van toepassing zijn indien de grond, waarop de velling wordt verricht of waarop zich de gevelde of tenietgegane houtopstand bevond, nodig is voor de uitvoering van een werk overeenkomstig een goed-gekeurd bestemmingsplan. Bovendien vinden deze bepalingen geen toepassing, ten aanzien van kleine houtopstanden beneden een in de wet aangegeven maat van 10 are of, indien het een rijbeplanting betreft, een aantal van 20 (art. 5, lid 2).

Blijkens art. 6 kan de Minister van Landbouw en Visserij voor bepaalde groepen van gevallen vrijstelling verlenen van het verbod tot vellen of van de herplantingsplicht, terwijl de directeur van Staatsbosbeheer in bijzondere (individuele) gevallen ontheffing kan verlenen van die voorschriften (artt. 2 en 3).

Tegen de beslissingen van de directeur van Staatsbosbeheer staat overeenkomstig het bepaalde in de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie beroep open bij het College van beroep voor het bedrijfsleven. Op grond van art. 33 van die wet moet het beroep binnen 30 dagen bij verzoekschrift worden ingesteld.

Ter stimulering van nakoming van de herplantingsplicht kan de Minister een al dan niet rentedragend krediet verlenen indien de rendabiliteit van de bosbouw daartoe aanleiding geeft. Eventueel kan dat krediet worden omgezet in een bijdrage, terwijl bovendien bijdragen kunnen worden verleend ter bevordering van uitbreiding van het bosareaal en aan openbare lichamen of verenigingen en stichtingen. Dat doet verder in deze niet ter zake.

Wel van belang is, dat de Minister van C.R.M. (volgens de tekst

van de wet van O.K. en W.) en de Minister van Landbouw tezamen ter bewaring van natuur- en landschapsschoon het vellen en doen vellen telkens voor ten hoogste vijf jaar kunnen verbieden, behoudens indien gekapt moet worden ter uitvoering van een bestemmingsplan (art. 13). Indien de eigenaar of gebruiker van een bos of een andere houtopstand, waarvoor een kapverbod is opgelegd, daardoor schade lijdt, welke redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven, kennen de genoemde Ministers hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding uit 's-Landskas toe. Van beide besluiten staat binnen dertig dagen beroep open bij de Kroon. Hetzelfde is het geval ingeval van een weigering een beslissing te nemen.

Deze wet bepaalt in hoofdstuk VII uitdrukkelijk, dat de aan andere openbare lichamen toekomende bevoegdheden ten aanzien van de onderwerpen waarin de Boswet voorziet slechts beperkt worden zoals uitdrukkelijk in de wet wordt omschreven. Provinciale Staten en de Gemeenteraad zijn blijkens art. 15 niet bevoegd regelen te stellen ter bewaring van de groepen van beplanting, die zijn opgesomd in art. 1 onder de letters c, e, f en g.

Voorts wordt hun bevoegdheid beperkt ten aanzien van bossen en andere houtopstanden, welke deel uitmaken van geregistreerde bosbouwondernemingen en die niet zijn gelegen in een bebouwde kom, behoudens wanneer zij kleiner zijn, dan de maten, aangegeven in art. 5, lid 2.

Op grond van deze bepalingen zijn de Staten en de Raad dus bevoegd verordeningen vast te stellen. Art. 16 van de wet bepaalt, dat van een besluit krachtens een dergelijke verordening, houdende een verbod tot velling van een houtopstand of een weigering tot onthefing van een verbod tot vellen voor de gebruiker of de eigenaar beroep bij de Kroon open staat. Een termijn is niet vastgesteld. Dit wordt dus kennelijk aan de Staten of de Raad overgelaten.

Voorts bepaalt art. 17, dat de schadevergoedingsregeling in de artt. 13 en 14 van overeenkomstige toepassing is met dien verstande, dat betaald zal moeten worden door respectievelijk de provincie en de gemeente.

3.6. Ontgrondingenwet

Art. 3 van deze wet verbiedt zeer in het algemeen zonder vergunning te ontgronden dan wel als eigenaar of anderszins gerech-

tigde of als gebruiker van een perceel grond toe te laten, dat aldaar zonder vergunning ontgronding plaats vindt.

Het tweede lid bepaalt, dat aan een vergunning voorwaarden kunnen worden verbonden ter bescherming van alle bij een ontgronding betrokken belangen. Het derde lid bepaalt tenslotte, dat weigering, intrekking of wijziging van een vergunning kunnen geschieden op grond van strijd met de in het tweede lid bedoelde belangen. Dat wil dus zeggen dat een vergunning bijv. kan worden ingetrokken of geweigerd op grond van strijd met ieder denkbaar belang, dat door een ontgronding geschonden of geschaad zou kunnen worden. De reikwijdte van deze regeling is dus zeer groot, praktisch onbeperkt.

Hieruit vloeit voort, dat op dezelfde ontgronding tegelijkertijd verschillende regelingen van toepassing kunnen zijn: de onderhavige wet, doch bijv. ook een aanlegverbod op basis van art. 14 van de Wet op de ruimtelijke ordening en zelfs blijkens art. 33 van de wet een gemeentelijke verordening. Daarnaast handhaaft de wet in art. 34 verordeningen van bijv. provinciën en waterschappen ter bescherming van een waterkering. De Regering heeft zich blijkens haar memorie van antwoord aan de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsontwerp uitdrukkelijk op het standpunt gesteld, dat een dergelijke samenloop alleszins geoorloofd en aanvaardbaar zou zijn. (61)

Art. 4 zondert van de toepasselijkheid van deze wet uit ontgronding in het zomerbed van de rivieren en stromen bedoeld in art. 1 van de Rivierenwet. In afwijking van het oorspronkelijk ingediende ontwerp is de wet zonder meer van toepassing op het winterbed van de bedoelde rivieren en stromen en zijn in art. 8 Gedeputeerde Staten belast met de beslissing over verlening, wijziging of intrekking van een vergunning.

De wet is ook niet van toepassing op ontgrondingen met de bedoeling van exploratie of winning van delfstoffen, waarop de Mijnwet van toepassing is, het nemen van specie krachtens de Bevoegdheidswet, ontgrondingen in het kader van een ruilverkaveling of ontgrondingen van geringe betekenis, waarvoor een uitzondering is gemaakt in de ter uitvoering van deze wet vastgestelde algemene maatregel van bestuur en de provinciale ontgrondingsverordeningen.

(61) Zie uitgave Vermande, Waterstaatswetgeving, 18 Ontgrondingenwet onder B, blz. 14 e.v.

gen. Deze uitvoeringsregelingen zijn gebaseerd op art. 5 van de wet. De bevoegdheden krachtens deze wet zijn opgedragen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat betreffende ontgrondingen in de zee, in de bij de algemene maatregel van bestuur krachtens art. 5 aan te wijzen en intussen aangewezen Rijkswateren en tenslotte in de ingepolderde gedeelten van het IJselmeer, die niet provinciaal zijn ingedeeld. Ten aanzien van alle andere ontgrondingen (ook dus in het winterbed van rivieren) zijn G.S. bevoegd verklaard, met dien verstande, dat een vergunning voor een ontgroning in het winterbed van de grote rivieren niet verleend wordt dan in overeenstemming met de Minister van Verkeer en Waterstaat. (62)

Indien Gedeputeerde Staten van oordeel zijn, dat een ingediende aanvraag om een vergunning betrekking heeft op een ontgroning, waarbij praktisch uitsluitend de belangen van een waterschap (63) zijn betrokken, kunnen zij die aanvraag ter beslissing in handen stellen van het bestuur van dat waterschap. Tot nu toe is van gebruikmaking van deze delegatiebevoegdheid nog niet gebleken.

Beslissingen worden niet genomen, dan nadat belanghebbenden in de gelegenheid zijn gesteld van de aanvraag om een vergunning of een voornemen tot wijziging of intrekking van een verleende vergunning kennis te nemen en daartegen bezwaren in te dienen. Die belanghebbenden zijn blijkens art. 10 in de eerste plaats provinciën, gemeenten, waterschappen, Kamers van Koophandel en Fabrieken, het Landbouwschap en eventueel de eigenaar van het te ontgronden perceel en de houder van de vergunning. Bovendien worden de stukken ter openbare inzage gelegd met aankondiging daarvan op de gebruikelijke wijze. Een en ander moet verder geregeld worden in de reeds vermelde uitvoeringsregelingen op grond van art. 5. Dat betekent, dat wij te maken hebben met twaalf verschillende regelingen, die onderling vele verschillen tonen. Dat is dus weinig overzichtelijk en m.i. een ongewenst resultaat van de provinciale autonomie. Het I.P.O., het Interprovinciaal Overleg is in dit opzicht toch wel te kort geschoten. Zoals ook wel eens vaker te constateren valt. (64)

(62) Art. 8.

(63) Waaronder weer tevens te verstaan een veenschap of een veenpolder.

(64) Een ander ongelukkig voorbeeld van grote provinciale verscheidenheid wordt gevormd door de onderling zeer verschillende oplossingen, welke de provinciale besturen hebben gekozen voor de uitvoering van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren!

De wet bevat verschillende voorschriften, welke in acht moeten worden genomen bij de behandeling van aanvragen en dergelijke. Ook de verschillende verordeningen bevatten deze. Ik acht het niet noodzakelijk daarop hier in te gaan. In ieder geval is coördinatie gewenst.

Wel de moeite van het vermelden zijn waard de artt. 12, 13, 15 en 16. Art. 12 geeft het vergunningverlenende gezag de bevoegdheid om in spoedeisende gevallen machtiging te verlenen met de uitvoering van de ontgronding te beginnen zolang op de aanvraag nog niet onherroepelijk is beslist, mits zekerheid wordt gesteld voor de betaling van de kosten, welke nodig zijn om het te ontgronden perceel in een zodanige toestand te brengen, als bij de machtiging wordt bepaald voor het geval de vergunning wordt geweigerd of van de verleende vergunning geen gebruik wordt gemaakt. Deze machtiging mag evenwel niet worden verleend, voordat de in art. 10 genoemde besturen in de gelegenheid zijn gesteld tot het indienen van bezwaren.

De wet stelt termijnen waarbinnen op een aanvraag beslist moet zijn. Indien de beslissende autoriteit zich daaraan niet heeft gehouden, wordt de aanvraag, de wijziging of intrekking blijkens art. 13 geacht te zijn geweigerd.

Art. 15 bepaalt, dat de beslissingen tot weigering, wijziging of intrekking van een vergunning met redenen moeten worden omkleed.

Art. 16 schrijft uitdrukkelijk voor, dat besluiten tot verlening, wijziging of intrekking van een vergunning niet in werking treden dan nadat zij onherroepelijk zijn geworden. Voor dat een besluit tot wijziging of intrekking onherroepelijk is geworden, kan het betrokken gezag de gehele of gedeeltelijke staking van de ontgronding bevelen, wanneer de bescherming van de bij de ontgronding betrokken belangen zulks onvermijdelijk maakt.

Hoewel art. 12 een soort voorlopige inbezitneming mogelijk maakt, juich ik de in art. 16 uitdrukkelijk voorgeschreven schorsende werking van een in te stellen beroep zeer toe. Als tegenhanger van de voorlopige inbezitneming van art. 12 kan de voorlopige staking van de ontgronding worden beschouwd. Ook deze mogelijkheid valt toe te juichen in verband met de grote belangen, welke door een ontgronding kunnen worden geschaad. Zelfs al ben ik geen uitgesproken milieurakker, desondanks acht ik het belang van deze zaken dikwijls zeer groot.

Art. 17 bepaalt, dat tegen de besluiten tot verlening, wijziging, in-

trekking of weigering van een vergunning beroep openstaat aan alle in art. 10 genoemde belanghebbende besturen en lichamen, de aanvrager of houder van de vergunning en alle belanghebbenden, die bezwaren hebben ingediend. (65) Het beroep moet worden ingesteld binnen dertig dagen na toezending van het besluit, doch indien de termijn is overschreden en de aanvraag enz. daarom geacht wordt te zijn geweigerd, kan het beroep worden ingediend totdat het bevoegde gezag alsnog op de aanvraag heeft beslist. Tegen een dergelijke te laat genomen beslissing staat weer op de gewone manier beroep open.

Beroep van een besluit van een waterschap wordt ingesteld bij Gedeputeerde Staten, van welk besluit hoger beroep bij de Kroon mogelijk is. Beroep van besluiten van de Minister of van Gedeputeerde Staten worden ingesteld bij de Kroon. Ingeval van beroep bij de Kroon wordt het beroepschrift ingediend bij de Commissaris der Koningin, zoals dat in waterstaatszaken gebruikelijk is.

Art. 22 regelt de mogelijkheid van politiedwang met invordering van de kosten bij dwangbevel. De artt. 23 tot en met 25 de strafbaarheid en de opsporingsbevoegdheden.

Indien en voor zover blijkt, dat een belanghebbende tengevolge van een besluit terzake van een ontgronding schade lijdt of zal lijden, welke redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende op andere wijze is verzekerd, wordt hem een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toegekend. (66) Al naar degene, die het besluit heeft genomen, wordt de schadevergoeding vastgesteld, terwijl betaling plaats vindt respectievelijk uit 's Rijkskas, ten laste van de provincie of van het waterschap. Indien door de Minister of Gedeputeerde Staten een besluit is genomen, waaruit een schadevergoeding is voortgevloeid en dat besluit is genomen ten behoeve van belangen, die (mede) worden behartigd door andere openbare lichamen dan het Rijk, respectievelijk de Provincie, dan kan aan die andere lichamen gehele of gedeeltelijke vergoeding van de daaruit voortvloeiende kosten worden opgelegd.

Beroep staat telkens open op de wijze, zoals eerder vermeld, met dien verstande, dat de beroepstermijn drie maanden bedraagt. De termijn waarin hoger beroep kan worden ingesteld bij de Kroon, is evenwel weer een maand (art. 29).

(65) Zie ook artikel 14, lid 1.

(66) Artikel 26.

Het spreekt vanzelf, dat deze op 1 september 1971 in werking getreden wet overgangsbepalingen kent. Deze zijn nog van belang voor zover het ontgrondingen betreft, die in uitvoering waren op de genoemde datum krachtens een voordien rechtsgeldig verleende vergunning of ten aanzien waarvan nog niet was beslist in beroep op basis van de intussen vervallen provinciale regelingen. Ik meen evenwel, dat deze (niet geheel nauwkeurig aangegeven) overgangsregelen in dit preadvies geen bespreking behoeven.

3.7. Verkeerswet tegen lintbebouwing

Deze wet uit 1937 verbiedt het bouwen langs een Rijksweg en kent daarvoor een schadevergoeding toe, die vergelijkbaar is met de vergoeding krachtens de voorgaande wetten, in dit hoofdstuk besproken, doch draagt de vaststelling daarvan in afwijking daarvan op aan de rechter. Ik heb daaromtrent echter geen jurisprudentie kunnen vinden. Ik vermoed daarom dat partijen het over het algemeen eens hebben kunnen worden. Voor het ontbreken van rechtspraak is overigens nog een andere goede reden te bedenken, doch daarop kom ik hierna terug.

Deze wet verstaat blijkens art. 1 onder de wegen, waarop deze wet van toepassing is:

- a. wegen of wegvakken, onder beheer van het Rijk,
- b. andere wegen of wegvakken, die voorkomen op het Rijkswegenplan, als (thans) bedoeld in de Wet uitkeringen wegen, waarop bij Ministeriële beschikking de wet van toepassing is verklaard en
- c. nog aan te leggen wegen en wegvakken, die voorkomen op het Rijkswegenplan, waarop eveneens bij Ministeriële beschikking deze wet van toepassing is verklaard.

Een dergelijke Ministeriële beschikking, die in de Nederlandse Staatscourant (67) openbaar moet worden gemaakt, geldt slechts voor de duur van vijf jaren, welke tijd vóór het einde van de termijn slechts eenmaal door de Minister voor vijf jaren kan worden verlengd. Voorts is de Minister slechts één maal tot aanwijzing van een dergelijke weg bevoegd, tenzij hij bij wet gemachtigd wordt een weg nog eens aan te wijzen voor de duur van vijf jaren (zonder mogelijkheid van verlenging). (68)

(67) Art. 3.

(68) Art. 2.

Art. 4 verbiedt een gebouw op te richten, geheel te vernieuwen, te veranderen of uit te breiden binnen vijf meter uit de grens van een weg.

Art. 5 verbiedt deze handelingen binnen een door de Minister bepaalde afstand van ten hoogste 30 meter uit de as van het verharde deel van de hoofdverkeersbaan van een door de Minister aangewezen weg. Als er twee hoofdverkeersbanen zijn, geldt als as van de weg de lijn, lopende op gelijke afstand van de assen van de beide verkeersbanen.

Bij nog aan te leggen wegen worden respectievelijk de grens of de as van de weg bepaald door de Minister. De Minister kan ontheffing van deze verbodsbepalingen verlenen, terwijl overgangsbepalingen in de wet zijn opgenomen. De beschikkingen worden openbaar gemaakt door middel van advertenties en nederlegging ter openbare inzage.

Bovendien schrijft art. 6 voor, dat de beschikkingen van art. 5 eerst worden genomen nadat tervisielegging van het ontwerp voor de te nemen beschikking en publicatie heeft plaats gevonden en belanghebbenden in de gelegenheid zijn geweest een bezwaarschrift in te dienen.

Dezelfde voorschriften gelden met betrekking tot het verbod in art. 7 om bij een bocht van een weg of waar wegen samenkomen het vrije uitzicht belemmerende, door de Minister aan te wijzen voorwerpen, gebouwen uitgezonderd, en beplantingen te hebben. Het voornemen van de Minister tot aanwijzing van de in deze bepaling bedoelde voorwerpen dient van te voren ter visie te worden gelegd. Ik moet bekennen, dat de reden voor het verschil in behandeling van de beschikkingen, bedoeld in art. 4 en in de artt. 5 en 7 mij niet geheel duidelijk is, al zal de verklaring wellicht te vinden zijn in het minder ingrijpende karakter van het verbod van art. 4. Hiermede zal ook samenhangen, dat art. 9 geen schadevergoeding toekent ingeval van toepassing van dit artikel.

Art. 8 verbiedt op een weg uit te wegen en werken, dienende tot uitweg te maken of te hebben, behoudens ontheffing, door de Minister te verlenen, zo nodig onder door hem te stellen voorwaarden. De Minister kan ontheffingen te allen tijde intrekken of nieuwe voorwaarden stellen (lid 5).

In verband hiermede is van belang, dat een vergunning, voor het in werking treden van de wet verleend op grond van een toen bestaande regeling door het toen bevoegde gezag, beschouwd wordt als een

onthefving in de zin van deze wet. Bovendien worden uitwegen, welke op 1 januari 1925 bestonden en sindsdien onafgebroken hebben bestaan, eveneens beschouwd als te zijn verleend bij zulk een ontheffing. Hetzelfde geldt voor degene, die een burgerlijk recht op uitweg tegenover het Rijk had. (69) Behoudens de afwijkende bepalingen, worden deze ontheffingen geacht te zijn verleend voor een gebruik, als plaats had ten tijde van de indiening van het ontwerp voor deze wet op 2 februari 1937. (70)

Krachtens art. 9 hebben eigenaren van en andere zakelijke gerechtigden tot gronden, ten aanzien waarvan de artt. 5, 7 of 8, lid 5 worden toegepast, aanspraak op een billijke tegemoetkoming uit 's Rijks schatkist in het nadeel, dat zij lijden, indien en voor zover zij onevenredig zwaar worden getroffen. De hypotheekhouder heeft geen eigen recht op schadevergoeding, doch zijn rechten worden beschermd door het tweede lid van dit artikel.

Deze voorschriften gelden niet, indien de gelegenheid wordt geopend tot het verkrijgen van een uitweg van gelijke omvang op een parallelweg. Ik vermoed dat deze regel (lid 3) veelvuldig van toepassing is en dat dat de reden is, waarom ik praktisch geen jurisprudentie betreffende art. 9 heb kunnen vinden. (71) Hetgeen overigens nog niet behoeft te betekenen, dat deze bepaling niet redelijk zou zijn, gezien, dat van een billijke tegemoetkoming slechts sprake is, indien de betrokken eigenaar onevenredig zwaar wordt getroffen.

Deze formulering uit 1937 is niet dezelfde, als is gebruikt in de wetten van de laatste jaren. Ik ben evenwel van mening, dat de betekenis van de formule in art. 9 van de Verkeerswet tegen lintbebouwing dezelfde is, als van hetgeen is geschreven in art. 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Het grote onderscheid wordt evenwel gevormd door het punt, dat krachtens de onderhavige wet de beslissing over de tegemoetkoming is opgedragen aan de Arrondissementsrechtbank, terwijl hoger beroep en beroep in cassatie niet zijn uitgesloten. In de Wet op

(69) Hiermede wordt niet alleen een zakelijk recht bedoeld, zie Vermande, Waterstaatsrecht t.a.v. Verkeerswet tegen lintbebouwing.

(70) Toen kon men nog eens snel: ingediend op 2 februari en getekend door de Koningin op 31 mei 1937! Kom daar nu reis om, zoals Oom Stastok zei (*Camera Obscura*, Hildebrand).

(71) Zie het ook op artikel 9 lid 3 betrekking hebbende onteigeningsarrest H.R. 18 februari 1970, NJ 1972, no. 488.

de Ruimtelijke Ordening en de andere vergelijkbare wetten uit dezelfde tijd is de beslissing in hoogste ressort opgedragen aan de Kroon. Hoewel coördinatie van wetgeving over het algemeen gewenst is, gevoel ik toch geen neiging om de beslissing in deze met betrekking tot de Verkeerswet ook op te dragen aan de Kroon. Over het algemeen werkt de burgerlijke rechter iets sneller dan de Kroon, terwijl een onafhankelijke rechter mij nog altijd meer aanspreekt. Zelfs in de tijd van Frederik de Grote was dat al zo.

De procedure op grond van de Verkeerswet wordt ingeleid door een dagvaarding van de Staat, die verplicht is bij conclusie van antwoord te verklaren of hij bereid is een tegemoetkoming te betalen en zo ja, tot welk bedrag. Voorts geldt dezelfde regeling ten aanzien van de proceskosten, als krachtens art. 12b van de Waterstaatswet 1900, dus eveneens gebaseerd op of zeer verwant aan art. 50 van de Ontheffingswet, zoals dat voor 1 februari 1973 luidde en in hoofdzaak nog luidt.

De vordering tot vergoeding van schade dient te worden ingesteld binnen twee jaar nadat de oorzaak van de schade is ontstaan. De wet bepaalt, dat de termijn begint te lopen op de dag, waarop de publikatie van de beschikkingen bedoeld in de artt. 5 en 7 in een dagblad heeft plaats gevonden of het besluit tot intrekking van een vergunning of wijziging van de voorwaarden is verzonden.

Indien door het weigeren van een ontheffing, het stellen van voorwaarden, intrekking van een vergunning of het stellen van nieuwe voorwaarden de uitoefening van een tegenover het Rijk geldend burgerlijk recht van uitweg geheel of gedeeltelijk onmogelijk wordt gemaakt, hebben de eigenaren of zakelijk gerechtigden aanspraak op volledige schadeloosstelling. Indien evenwel een recht van uitweg op een parallelweg wordt verleend, geldt deze regeling slechts indien er schade ontstaat omdat het de rechthebbende onmogelijk wordt gemaakt gebruik te maken van een recht de weg over te steken naar zijn aan de andere kant gelegen gronden. Op deze vorderingen zijn weer dezelfde voorschriften van toepassing ten aanzien van de bevoegdheid, de rechtsgang, de kosten en het verval van de vordering. (72)

Art. 11 bepaalt nog, dat ontheffingen niet mogen worden geweigerd, noch worden ingetrokken, dan op grond van het verkeersbelang, terwijl de voorwaarden ook slechts op dat belang mogen zijn gebaseerd. Politiedwang is tenslotte mogelijk.

(72) Art. 10.

3.8. Nu komt aan de beurt de bespreking van *hoofdstuk II van de Rivierenwet*, van welke wet ik hoofdstuk III al heb besproken in paragraaf 2.4.6 van dit preadvies, waar ik ook al enige aandacht heb gegeven aan het onderscheid, dat de wet maakt tussen het zomerbed en het winterbed van de rivieren en stromen, waarop deze wet van toepassing is. (73)

Art. 4 van de wet verbiedt, tenzij met vergunning, verleend door of vanwege de Minister van Waterstaat, in het zomerbed van een rivier of stroom enig werk te maken, grond, bagger, specie, puin of andere zinkende stoffen te storten, enz., een heg, hout, riet, of biezten te planten, een zalmsteek (74) of een ander vistoestel te plaatsen en ontgrondingen te verrichten. (75) Aangezien de particuliere eigenaren van gedeelten van het zomerbed van een grote rivier of stroom slechts in beperkte mate voorkomen, (76) is art. 5 wellicht van meer belang voor ons onderwerp. Dit artikel verbiedt, tenzij met vergunning, verleend door of vanwege de reeds genoemde Minister, in het winterbed een dijk, kade of ander werk, tot waterkering of stroomgeleiding bestemd, aan te leggen, te verleggen, te verzwaren of te verhogen, voorts een bouwwerk of getimmerte te maken, te veranderen, of een ophoging te maken en het maken van nog enkele andere minder belangrijke voorwerpen. Art. 7 verbiedt voorts aan enig gedeelte van het water van een rivier of stroom een nieuwe stroombaan te geven, behoudens vergunning.

Art. 8 onderscheidt door of vanwege de Minister te verlenen vergunningen in drie soorten: tot wederopzegging, voor een bepaalde tijd en zonder voorbehoud van opzegbaarheid verleend.

In het tweede lid van art. 8 wordt uitdrukkelijk bepaald, dat een vergunning alleen wordt geweigerd en dat een tot wederopzegging verleende vergunning alleen wordt opgezegd, indien dit nodig wordt geoordeeld op gronden aan het openbaar rivier- of stroombeleid ontleend. Art. 9 bepaalt hetzelfde t.a.v. de aan de vergunning te verbinden voorwaarden. Hoewel dit m.i. van zelf spreekt, is een uitdrukkelijke bepaling kennelijk niet overbodig. Dit is gebleken

(73) Zie bladzijde 196.

(74) Ik hoop nog eens te beleven, dat iemand aandrift gevoelt dit verbod te overtreden!

(75) Op het zomerbed van de rivieren en stromen, bedoeld in artikel 1 van de Rivierenwet is de Ontgrondingenwet immers niet van toepassing (art. 4 sub a).

(76) Bijv. Ambachtsheerlijkheid Grijsoord, zie arrest H.R. 13 mei 1964 tussen mevr. de Chambure-Cuyper en de Staat, NJ 1964, no. 457.

uit het K.B. van 23 april 1969, nr. 26, (77) waarbij de Kroon bezwaar bleek te hebben tegen een voorwaarde, waarbij de Minister zich het recht had voorbehouden van de vergunninghouder, het Haven- en Industrieschap De Loonse Waard te verlangen wijziging in de plaats of samenstelling van de te bouwen loswal te brengen, indien zulks in het Rijksbelang werd nodig geacht. Het Rijksbelang behoeft niet altijd het openbaar rivier- of stroombelang te zijn.

Paragraaf 2 van art. 9 bepaalt, dat een vergunning kan worden ingetrokken, indien de voorwaarden niet worden nageleefd. Ik heb de indruk, dat deze bepaling alleen van belang is voor vergunningen, behorende tot de derde in art. 8 aangegeven categorie, verleend zonder voorbehoud van opzegbaarheid. Deze bepaling zal wel heel zelden toepassing behoeven, omdat ik niet geloof in door Rijkswaterstaat zonder het voorbehoud van opzegbaarheid verleende vergunningen. Ik zou tot het verlenen van dergelijke niet-opzegbare vergunningen ook niet bereid zijn.

De artt. 10 en 11 regelen de uitoefening van politiedwang en de strafbaarheid. Ik behoef daarop niet verder in te gaan, evenmin als op de opsporingsbevoegdheid, welke in art. 12 wordt geregeld.

Art. 13 bevat het vanzelfsprekende voorschrift, dat na opzegging of intrekking van een vergunning of na het verstrijken van de termijn, waarvoor een tijdelijke vergunning was verleend, het gemaakte of geplante door de vergunninghouder of zijn rechtverkrijgende(n) moet worden opgeruimd en het bed van de rivier in de vorige, dan wel in een 'voldoende toestand' worden gebracht. Indien aan dit gebod niet wordt voldaan, kan zulks van Rijksweg op kosten van de vergunninghouder worden verricht.

Art. 14 bepaalt, dat degene, aan wie een vergunning is geweigerd of aan wie vergunning is verleend en die tegen toepassing van de artt. 8 en/of 9, dus t.a.v. de voorwaarden, geldigheidsduur, opzegbaarheid of intrekking, bezwaren heeft binnen drie maanden in beroep kan komen bij de Kroon, die beslist na de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State te hebben gehoord.

Voorts bepaalt art. 14, dat ingeval art. 13 is toegepast, dus de ex-vergunninghouder is genoodzaakt tot herstel van de vorige toestand na het einde van de vergunning, zo het bezwaar tegen de opzegging of intrekking van de vergunning geheel of gedeeltelijk gegrond is bevonden aan de belanghebbende de door hem geleden schade ge-

(77) A.R.B. 1969, blz. 627, zie ook Vermande, Waterstaatswetten.

heel of gedeeltelijk wordt vergoed. Welke maatstaven moeten worden toegepast bij beantwoording van de vraag, of de schade geheel of slechts ten dele moet worden vergoed, is in de wet niet te vinden. Evenmin bevat de wet regelen omtrent de vraag wie met de beslissing in deze is belast. Art. 14 bepaalt, dat schade geheel of ten dele moet worden vergoed en kent dus een zeker recht toe. Indien geen overeenstemming met het Rijk wordt bereikt, zal m.i. de gewone rechter benaderd moeten worden overeenkomstig de daarvoor normaal geldende regelen.

Omtrent de vraag of de schade geheel of ten dele moet worden vergoed, zullen m.i. dezelfde maatstaven moeten worden aangelegd, als bij toepassing van art. 9 van de Verkeerswet tegen lintbebouwing, (78) waar sprake is van een billijke tegemoetkoming. Zoals ik al heb geschreven, ben ik van mening, dat deze bepalingen hetzelfde betekenen, als hetgeen in de latere jaren is bepaald met betrekking tot bijv. de planschade, als bedoeld in art. 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. (79)

Overigens voldoet deze schadevergoedingsbepaling nog in een ander opzicht niet aan de eisen, welke ik daaraan zou willen stellen. Ik zou mij kunnen voorstellen, dat van schade sprake is, ook al heeft art. 13 geen toepassing gevonden. Dat is bijv. het geval, indien het gebruik van een werk niet meer geoorloofd wordt omdat de vergunning is opgezegd, zonder dat er aanleiding is de door de vergunninghouder gemaakte werken op te ruimen. Het zou bijv. mogelijk zijn om het gebruik van een loswal voor het aanleggen en meren van schepen te verbieden, doch de loswal te laten bestaan. Dan ontstaat wellicht een aanzienlijke schade, welke niet voor vergoeding in aanmerking zou komen omdat art. 13 niet is toegepast. Dat is onbevredigend.

3.9. Verordeningen

Voor ons onderwerp zijn niet alleen van belang de wettelijke regelingen, die ik in het voorgaande besprak, doch ook een ontelbaar aantal verordeningen van Provincies, Gemeenten en Waterschappen. (80) Het is ondoenlijk van al die verordeningen een opsom-

(78) Paragraaf 3.7, blz. 244.

(79) Paragraaf 3.1.1.3, blz. 208.

(80) Waaronder ik dan telkens weer de veenpolders en veenschappen begrijp.

ming te geven. Ik ken alleen de Zuidhollandse provinciale verordeningen en enkele andere, die ik in de rechtspraak ben tegengekomen. Ik zal mij daarom hoofdzakelijk tot de Zuidhollandse verordeningen beperken, al is het vanzelfsprekend, dat deze in dit preadvies slechts als voorbeeld moeten worden beschouwd voor al die andere verordeningen, die ik buiten bespreking laat.

3.9.1. In de rechtspraak, die is gepubliceerd in de Administratieve en Rechterlijke beslissingen, komt men veelal beslissingen van de Kroon tegen omtrent verordeningen tot bescherming van het landschap(sschoon). De verordening bescherming landschap en bodem Zuid-Holland heeft kennelijk het meest aanleiding gegeven tot beslissingen van de Kroon. Het is niet verwonderlijk, dat de Staten van Zuid-Holland in een deel van die rechtspraak aanleiding hebben gevonden tot wijzigingen van de verordening, zodat deze minder mazen in het net zou vertonen.

Deze verordening verbiedt de eigenaar of gebruiker van enig onroerend goed in het landelijk deel van een gemeente (81) dit goed geheel of ten dele, al dan niet door middel van enig daarop aanwezig roerend goed (82) aan te wenden of de aanwending daarvan te gedogen voor opschriften of afbeeldingen, die van een openbare weg, een openbaar vaarwater of een andere voor het publiek toegankelijke plaats af zichtbaar zijn. Bovendien is het verboden op dit onroerend goed een stort-, bewaar-, berg- of opslagplaats te hebben of zulks te gedogen en tenslotte is het hebben of gedogen van een voor het publiek zichtbaar verkoopstation voor motorbrandstoffen verboden. Deze verboden zijn niet van toepassing ten aanzien van verschillende aankondigingen en opschriften en op enkele andere uitzonderingen, welke ik hier niet zal vermelden. Ze zijn te vinden in art. 2 van de verordening.

Gedeputeerde Staten kunnen onder nader te stellen voorschriften ontheffing verlenen van de vermelde verbodsbepalingen, terwijl zij de ontheffing slechts kunnen weigeren op in de verordening vermelde gronden, welke gronden behelzen de belangen, ter bescherming waarvan de verordening is vastgesteld. De voorschriften, welke als voorwaarden aan de ontheffing kunnen worden verbonden, mogen uitsluitend strekken ter bescherming van die belangen.

(81) Zie ook vonnis Rechtbank Rotterdam van 27 september 1962, *A.R.B.* 1964, no. 145 en *Bouwwrecht* 1964, blz. 203.

(82) B.v. een auto of iets dergelijks.

Behoudens met betrekking tot het verbod betreffende opschriften, aankondigingen of afbeeldingen, staat van besluiten van Gedeputeerde Staten beroep bij de Kroon open binnen dertig dagen na de verzending van het besluit. Ik neem aan, dat beroep is uitgesloten met betrekking tot de opschriften en dergelijke, omdat een beslissing op het beroep door de Kroon in de meeste gevallen eerst na zoveel tijd zal worden genomen, dat het belang bij een dergelijk beroep is vervallen. Anders zou ik tenminste niet kunnen inzien, waarom beroep alleen is opengesteld ten aanzien van de beide andere groepen van beslissingen en niet met betrekking tot een beslissing omtrent het aanbrengen van een opschrift e.d. Over het algemeen acht ik de mogelijkheid van beroep in hoge mate gewenst, al ware het slechts ingeval van beoordeling door de Rechter, die eerder geneigd zal zijn in te grijpen indien een behoorlijke rechtsgang ontbreekt.

Krachtens de aan deze verordening toegevoegde overgangsbepaling A, waarvan de betekenis is vervallen voor zover bepaalde verbodsbepalingen reeds jaren geleden in werking zijn getreden, worden de op het tijdstip van inwerkingtreding van de desbetreffende verboden aanwezige stort-, bewaar-, berg- en opslagplaatsen, welke niet van een openbare weg en dergelijke zichtbaar zijn, geacht tot 1 januari 1974 met ontheffing van G.S. aanwezig te zijn. Overgangsartikel B bepaalt, dat indien G.S. na het verstrijken van de overgangstermijn een ontheffing voor het behoud van de bedoelde stort-, berg- of opslagplaatsen weigeren en de belanghebbende dientengevolge schade lijdt, die redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven, G.S. hem op zijn verzoek een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toekennen. Het verzoek moet binnen twee maanden nadat de ontheffing is geweigerd, worden ingediend. G.S. winnen advies in van een commissie van drie onpartijdige deskundigen, die de verzoeker in de gelegenheid stellen zijn verzoek toe te lichten. Nadat deze commissie rapport heeft uitgebracht, stellen G.S. de verzoeker nogmaals in de gelegenheid een toelichting te geven. Er is beroep op de Kroon opengesteld.

Ik juich het toe, dat er een schadevergoedingsbepaling aan deze verordening is toegevoegd. Er bestaat geen behoefte aan een regeling tot toekenning van een schadevergoeding ingeval van intrekking van een vergunning, omdat tot mijn verwondering de mogelijkheid tot intrekking van de vergunning ontbreekt. Naar mijn oordeel kan een bevoegdheid daartoe niet worden gemist, terwijl daar-

tegen ook geen bezwaar bestaat, indien de nadelen worden opgevangen door middel van een schadevergoedingsregeling. Deze ontbreekt evenwel.

3.9.2. Een ander voorbeeld is de Grondwaterverordening Zuid-Holland, die verbiedt om zonder vergunning van Gedeputeerde Staten een inrichting, d.w.z. een installatie voor onttrekking van water aan de bodem met behulp van machinaal aangedreven pompen, waarop niet de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven van toepassing is, tot stand te brengen of te exploiteren of een dergelijke inrichting zodanig te wijzigen, dat het vermogen tot wateronttrekking wordt vergroot. De verordening kent enkele uitzonderingen voor inrichtingen van beperkte betekenis. Als gronden voor afwijzing van een verzoek om vergunning mogen alleen in aanmerking worden genomen de belangen van de bescherming van de kwaliteit van het grondwater, van een doelmatig beheer van het grondwater en van de waterstaat.

De beslissing omtrent een te verlenen vergunning en de daaraan te verbinden voorwaarden wordt niet genomen, dan nadat de verzoeker in de gelegenheid is gesteld zich omtrent het ontwerp van de beschikking uit te laten en nadat Burgemeester en Wethouders van de betrokken gemeente evenals het dagelijks bestuur van het waterschap, waarbinnen de beoogde wateronttrekking zal plaats vinden en eventuele belanghebbenden eveneens in de gelegenheid zijn gesteld van hun gevoelens omtrent deze aangelegenheid te doen blijken.

G.S. zijn bevoegd aan een verleende vergunning nadere voorwaarden te verbinden, voorwaarden te wijzigen of in te trekken en bij overtreding van voorwaarden of van nadere voorwaarden de vergunning in te trekken, telkens niet dan nadat alle belanghebbenden hun mening hebben kunnen mededelen.

Ik heb er mij over verbaasd, (83) dat intrekking van een vergunning alleen mogelijk is indien is gebleken, dat voorwaarden of eventueel gewijzigde voorwaarden niet worden nageleefd. Dat betekent, dat een in verband met zwaarder wegende belangen gewenste intrekking van een vergunning alleen zou kunnen plaats vinden via het opleggen van zeer zware voorwaarden. Indien dan dergelijke one-reuze voorwaarden blijken niet te worden nageleefd, is intrekking

(83) En indertijd bij de vaststelling van de verordening door de Staten tegen verzet.

mogelijk. In het belang van de rechtszekerheid acht ik een dergelijk voorschrift ongewenst.

Overigens staat steeds beroep op de Kroon open.

Krachtens een overgangsbepaling wordt een bij de inwerkingtreding bestaande installatie geacht met vergunning aanwezig te zijn. Indien deze aanwezig geachte vergunning wordt ingetrokken, geldt een schadevergoedingsregeling indien schade wordt geleden, die redelijkerwijze niet of niet geheel ten laste van de belanghebbende behoort te blijven. Dan kennen G.S. hem, na een commissie van onpartijdige deskundigen te hebben ingeschakeld een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe. De wijze van behandeling is de zelfde, als is voorgeschreven in de Verordening bescherming land-schap en bodem Zuid-Holland.

Ik betreur het, dat deze schadevergoedingsregeling niet ook geldt indien een alsnog te verlenen vergunning wordt gewijzigd of ingetrokken. Dan zou er geen enkele reden zijn geweest terug te deinzen voor invoering van de mogelijkheid een verleende vergunning in te trekken en de Staten hadden niet hun toevlucht behoeven te nemen tot een indirecte methode, gebaseerd op het onmogelijk maken van het gebruik van de installatie door zeer zware voorwaarden. Want dat is het alternatief.

Indien men werkelijk bescherming van de belanghebbenden wenst en zulks is toe te juichen, dan is een behoorlijke rechtsgang noodzakelijk, evenals een altijd van toepassing verklaarde schadevergoedingsregeling, ook al is die schadevergoeding niet altijd volledig.

3.9.3. Naast de beide genoemde Provinciale verordeningen zou ik nog enkele Zuidhollandse regelingen kunnen beschrijven. Ik meen evenwel, dat zulks weinig zin heeft.

Gemeentelijke regelingen van deze strekking met een schadevergoedingsbepaling ben ik in de rechtspraak niet tegengekomen. Wellicht heb ik niet goed genoeg gezocht, doch ik meen, dat zulks niet erg is in het kader van dit preadvies.

Wel zijn mij voorbeelden van waterschapskeuren met dergelijke voorschriften bekend. Bij de bespreking van art. 9 van de Waterstaatswet 1900 heb ik gewezen op de keuren van de waterschappen Salland en Ommelanderzeedijk. (84) Salland stelde een volledige

(84) Zie blz. 190 e.v. van dit preadvies en K.B. van 17 juni 1971, no. 22 betreffende de keur van Ommelanderzeedijk met noot in *Waterschapsbelangen* 1971, blz. 385 waar ook het een en ander is vermeld omtrent

vergoeding van schade als gevolg van het berijden en gebruiken voor vervoer van gronden nabij de dijk in uitzicht, Ommelanderveerdijk een vergoeding van schade aan gronden, wegen en paden. Deze laatste bepaling kon de kritiek van de Kroon niet doorstaan, omdat ook nog andere schade, dan alleen aan gronden, wegen en paden denkbaar is. De Kroon onthield daarom de goedkeuring aan de keur van Ommelanderveerdijk en gaf in overweging een vergoeding in uitzicht te stellen van iedere schade, welke redelijkerwijze niet of niet geheel ten laste van de eigenaren of gebruikers van de bereden of gebruikte gronden, wegen of paden behoort te blijven. Zoals na een dergelijk K.B. te verwachten is, wordt de keur van Ommelanderveerdijk in deze zin gewijzigd. (85)

Ik moet als slot van deze paragraaf wel de opmerking maken, dat een schadevergoedingsregeling in een waterschapskeur tamelijk zelden voorkomt. Of dat gewenst is, hoop ik later te bespreken.

3.10. Ik meen met het voorgaande te kunnen volstaan met betrekking tot de regelingen, welke beperkingen opleggen aan het vrije gebruik van onroerende goederen onder toekenning van een schadevergoeding onder bepaalde voorwaarden. Ik moet echter nog de vraag beantwoorden, of een betere coördinatie mogelijk en gewenst is.

Hierbij wil ik voorop stellen, dat het m.i. valt toe te juichen, dat ten aanzien van beslissingen omtrent de toepassing van deze regelingen praktisch altijd hoger beroep open staat en dat dit beroep in hoogste instantie is opgedragen aan de Kroon. Men kan zich afvragen, of het niet voorkeur zou verdienen, indien in vele opzichten de administratieve rechter zou worden ingeschakeld. Ik meen evenwel zonder kans op veel bestrijding te kunnen stellen, dat de kans op invoering van een dergelijke onafhankelijke rechter, waar het beleidsbeslissingen betreft, niet groot is. Het heeft weinig zin hiervoor wederom een lans te breken. Ik vraag mij trouwens af, of daartoe veel aanleiding bestaat. Over het algemeen geeft de wijze van behandeling van beroepen door de Kroon, waaronder mede begrepen de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State, niet zo veel reden tot klachten. Alleen de lange duur van vele appellen

de keuren van Salland en van de Groninger waterschappen Noordpolder en Hunsingo.

(85) Zie het artikel van J.J. Pettinga in *Waterschapsbelangen* 1972, blz. 88.

is een gegronde reden tot kritiek. Ik kan de reden daarvan niet beoordelen, doch ik heb de indruk, dat de vertraging ook wel het gevolg is van de lange tijd, die gemoeid is met de voorbereiding ten departemente en de inzending van de ambtsberichten door Gedeputeerde Staten en de besturen van lagere organen. Het is noodzakelijk, dat aan de daarvoor gestelde termijnen strenger de hand wordt gehouden, al is redelijkheid ook in dit opzicht noodzakelijk.

Het komt wel eens voor, dat veel tijd verloren gaat nadat de Afdeling haar advies heeft uitgebracht. Behoudens in heel bijzondere gevallen acht ik zulks bijzonder af te keuren.

Zoals gesteld, ben ik van mening, dat de toetsing van het beleid eigenlijk niet goed kan worden opgedragen aan een ander orgaan, dan de Kroon. Doch ten aanzien van de beslissingen omtrent toekenning van een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding indien een belanghebbende schade lijdt, welke redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven is dat heel iets anders. Uit het voorgaande is al gebleken, dat de vaststelling hiervan in de Verkeerswet tegen lintbebouwing is opgedragen aan de Rechter. Daar is niets tegen. Net zo goed als een Rechter in staat is tot vaststelling van een volledige vergoeding ingeval van ontteigening of van een vergoeding in geval van bijv. een aanrijding, waarbij sprake kan zijn van schuld aan weerszijden, moet de Rechter in staat worden geacht tot vaststelling van een schadevergoeding als bedoeld in een van de besproken regelingen. Ik zou er daarom een lans voor willen breken de Arrondissementsrechtbanken met deze taak te belasten op de wijze, als is gebeurd in de genoemde Verkeerswet tegen lintbebouwing. Ik vrees evenwel dat mijn stem zal zijn die van een roepende in de woestijn. Indien dit het geval is zouden wij kunnen opteren voor de een na beste oplossing, dat is de regeling, die mogelijk zou worden, indien de wet AROB (86) tot stand zou worden gebracht. Indien de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen zou worden vastgesteld en een Afdeling Rechtspraak van de Raad van State zou worden gevormd, dan zou deze afdeling uitstekend kunnen worden belast met het rechtspreken in beroep over alle schadeclaims. Mits de samenstelling van de Raad van State zo nodig wordt aangepast, meen ik, dat hiervan een snellere afdoening verwacht kan worden.

(86) Wetsontwerp 11 279, zitting 1970-1971. Zie ook rapport van de commissie verhoogde rechtsbescherming met betrekking tot beschikkingen van organen van lagere overheidslichamen, Staatsuitgeverij 1968.

Ik meen dat het gewenst is beslissingen omtrent zaken, die zo goed objectief kunnen worden vastgesteld als schadeclaims, te onttrekken aan organen, welke zijn belast met beleid, zoals het geval is met de Kroon. Van de Afdeling Rechtspraak kan even goed eenheid van jurisprudentie worden verwacht, als van de Kroon, beslissende na advies van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State. Het is onjuist indien bijv. financiële of budgetaire overwegingen een rol zouden spelen bij de beslissingen omtrent schadevergoedingen. Zelfs de schijn moet worden vermeden. Daarom moet de Kroon worden ontheven van het appel omtrent schadevergoedingen.

HOOFDSTUK 4

4. Oplegging van beperkingen zonder schadevergoeding

Na de voorgaande hoofdstukken blijft over de behandeling van de zeer vele en veelsoortige regelingen, vooral van lagere overheden, welke beperkingen opleggen aan de eigenaren en gebruikers van onroerende goederen, zonder toekenning van enige aanspraak op een gehele of gedeeltelijke schadeloosstelling. Voor zover ik heb kunnen nagaan, zijn er niet zoveel wetten, welke in aanmerking komen voor behandeling in dit hoofdstuk. Het gaat m.i. vooral om verordeningen van lagere overheden.

4.1. Woningwet en bouwverordeningen

Volledigheidshalve kom ik nog weer even terug op de Woningwet, hoewel ik daaraan al aandacht besteedde in paragraaf 3.2. Ook daar, op bladzijde 222 wees ik er al op, dat art. 3 van de Woningwet voorschrijft, dat de door de Gemeenteraden vast te stellen bouwverordeningen in ieder geval voorschriften moeten bevatten omtrent de wegen, aan welke mag worden gebouwd, omtrent voor- en achtergevelrooilijnen, betreffende de plaatsing van gebouwen ten opzichte van elkaar en dergelijke meer. Het is heel duidelijk, dat als gevolg van dergelijke voorschriften schade kan ontstaan, doch deze vormt geen schade als gevolg van een bestemmingsplan, als bedoeld in art. 49 Wet Ruimtelijke Ordening en komt dus niet voor vergoeding in aanmerking. (1)

(1) Zie K.B. van 7 juli 1972, no. 19 (Rhenen), waarbij een verzoek om

Of het een en ander volledig bevredigend is kan men wel eens betwijfelen, doch ik veronderstel, dat dergelijke nadelen als niet onevenredig gevolg moeten worden beschouwd van het feit, dat wij met velen in een klein land en veelal dicht opeen wonen en dus het een en ander van elkaar moeten accepteren. Daartegen is niet veel in te brengen.

Ik wil hier verder alleen nog vermelden, dat art. 51 van de Woningwet bepaalt, dat tegen een besluit van B. en W. tot het verlenen van een voorwaardelijke bouwvergunning, tot het aanhouden van de beslissing, bedoeld in art. 50, lid 2 (ingeval van een voorbereidingsbesluit e.d.) of tot het weigeren van een vergunning of van verlenging van termijnen, binnen een maand na verzending van het besluit beroep openstaat bij de Gemeenteraad, aan wie voorziening gevraagd kan worden. Ik heb de indruk, dat een dergelijk beroep nauwelijks als een behoorlijke appelmogelijkheid kan worden beschouwd. De Raad verleent alsnog vergunning wegens medelijden met de appellant, hoewel bouwvergunning beslist niet zou kunnen worden verleend, of onthoudt overeenkomstig de opvatting van B. en W. (en de vaak zeer deskundige ambtenaren) de vergunning eveneens, hoewel bouwvergunning niet onthouden kon worden. (2) De jurisprudentie van de Kroon op grond van art. 185 van de Gemeentewet maakt mij voor deze beroepsmogelijkheid niet enthousiast. Ik vraag mij af of de Woningwet op dit punt niet zou moeten worden gewijzigd. Overigens zouden mijn bezwaren voor een belangrijk deel verdwijnen, indien de Wet AROB tot stand zou worden gebracht. Dan kan immers beroep worden ingesteld bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State, zij het ook, op een beperkt aantal in de wet te noemen gronden.

Ik meen de Woningwet hier verder onbesproken te mogen laten.

4.2. Wet betreffende 's Rijks Waterstaatswerken 1891

Deze wet is wel te beschouwen als het schoolvoorbeeld van een raamwet, die moet dienen als de basis van een aantal uitvoeringsre-

vergoeding werd afgewezen omdat de weigering van bouwvergunning was gebaseerd op de bepalingen van de bouwverordening aangezien het perceel niet grensde aan de openbare weg. *Bouwrecht* 1972, blz. 511 met noot JFJ.

(2) K.B. van 3 december 1964, no. 26, *Bouwrecht* 1965, blz. 73 en K.B. van 22 september 1971, no. 26, *Bouwrecht* 1971, blz. 751.

gelingen. Deze zeer korte wet bepaalt in art. 1, dat door de Kroon bij algemene maatregel van bestuur door straffen te handhaven bepalingen worden vastgesteld ter bescherming van 's-Rijks watersstaatswerken, alsmede ter verzekering van een doelmatig en veilig gebruik daarvan. Vervolgens somt art. 1 acht categorieën op, waarop die algemene maatregelen betrekking kunnen hebben. Ik moge naar de tekst van de wet verwijzen. De volgende bepalingen regelen de strafbaarstelling, de opsporings- en handhavingsbevoegdheid, alsmede de bevoegdheid tot uitoefening van politiedwang. Tenslotte wordt geregeld hoe gehandeld moet worden ingeval van schade aan Rijks werken, doch deze laatste bepalingen vallen geheel buiten ons bestek.

Ter uitvoering van deze wet zijn vijf reglementen uitgevaardigd, waarvan m.i. voor ons slechts drie van enig belang zijn, te weten het Baggerreglement, het Rijksrivierdijkenreglement en het Rijkszeeweringenreglement. Met betrekking tot deze reglementen kan reeds direct opgemerkt worden, dat hun belang voor dit preadvies slechts betrekkelijk is, omdat ze veelal van toepassing zullen zijn op Rijkseigendommen. Dan is immers van beperking van de rechten van de eigenaar geen sprake. Die eigenaar doet het zich zelf en derden aan ter bescherming van zijn eigen belangen. Desondanks is ook sprake van beperkingen van de rechten van andere eigenaren.

4.2.1. Baggerreglement

Dit reglement is van toepassing op de in art. 1 genoemde rivieren, waarop overigens ook de Rivierenwet van toepassing is. De toepasselijkheid is uitgezonderd ten aanzien van ontgrondingen in het winterbed.

Art. 12 verbiedt zonder schriftelijke vergunning van de Minister te baggeren met *andere* werktuigen, dan de hand- of hijsbeugel (overal), voorts in bepaalde door de Minister aan te wijzen rivieren en stromen of rivier- en stroomvakken met de hijsbeugel te baggeren en tenslotte met baggervaartuigen of -werktuigen in het vaarwater te ankeren.

Art. 3 verbiedt zonder schriftelijke vergunning te baggeren of te graven landwaarts van de lijnen, in dat artikel nader aangegeven, getrokken evenwijdig aan de oever van de rivier (3) nabij bezinkingen, bestortingen en landhoofden e.d.m.

(3) Dus b.v. in uiterwaarden.

De artt. 8 en volgende houden soortgelijke bepalingen in betreffende de Zuidhollandse en Zeeuwse stromen, de Noordzee, de Waddenzee, het IJsselmeer, de Brielse Maasboezem, de Randmeren en dergelijke.

Omtrent opzegbaarheid van de door de Minister te verlenen vergunningen bepaalt noch de wet, noch het reglement iets. Ik ben van mening, dat een dergelijke vergunning steeds van aard als opzegbaar moet worden aangemerkt. Ik ben er evenwel tamelijk gerust op, dat de bedoelde vergunningen slechts tot wederopzegging of voor een bepaalde beperkt duur worden verleend.

Van schadevergoeding is geen sprake.

4.2.2. Rijksrivierdijkenreglement

Ik meen te moeten aannemen, dat het voorkomt, dat rivierdijken, welke onder beheer van het Rijk staan, in eigendom toebehoren aan derden, zoals dat bijv. ook veel voorkomt ten aanzien van dijken, welke beheerd worden door een waterschap. Indien dat niet het geval zou zijn, zou dit publiekrechtelijk reglement geen enkele zin hebben.

Art. 1 vermeldt over welke dijken, dammen en kaden het hier gaat en wat tot die dijken gerekend moet worden te behoren. De volgende artikelen verbieden zonder schriftelijke vergunning, verleend door of vanwege de Minister van Verkeer en Waterstaat in, op, onder of over de dijken enig werk uit te voeren of te behouden, waardoor in de toestand der werken verandering wordt gebracht, op de dijken bomen, heesters of struikgewassen te planten of te behouden en (behoudens verkregen rechten) over de dijken te rijden, vee te drijven, onder bepaalde omstandigheden te lopen e.d. Tenslotte is het verboden langs de dijken te baggeren, te graven of te slikkeren binnen een afstand van 50 meter uit de binnenteen of van 30 meter uit de buitenteen, terwijl zulks buiten die lijn wordt beperkt.

Er zijn bepaalde voorschriften opgenomen ten aanzien van diegenen, die worden aangemerkt als de rechthebbende op de beplanting met betrekking tot rooien, kappen en inplanten, die ik verder maar niet behandel.

Alle vergunningen worden ongetwijfeld tot wederopzegging verleend en bepalingen omtrent een schadeloosstelling ontbreken. Ik merk alleen op, dat een rechthebbende tot een zgn. plantrecht van bijv. bomen op een dijk niet kan worden belet weer in te planten,

nadat hij de bomen gekapt heeft. Hij heeft zich slechts te houden aan de aanwijzingen, die hem worden gegeven. Hij is zelfs verplicht de bomen die voor de dijk of het verkeer gevaarlijk worden geacht, te rooien indien daartoe last wordt gegeven. Doch dergelijke aanwijzingen of lastgevingen kunnen niet tengevolge hebben dat van het plantrecht geen gebruik meer kan worden gemaakt.

4.2.3. Rijkszeeweringenreglement

Dit reglement verbiedt behoudens vergunning van of vanwege de Minister enig werk te maken, te plaatsen, te behouden, te veranderen, op te ruimen of enige handeling te verrichten, waardoor in de plaatselijke toestand verandering wordt gebracht met betrekking tot de in dit reglement opgesomde duinen, dijken, stranden en dergelijke. Voorts is het, behoudens verkregen rechten verboden buiten de openbare wegen en stranden met rij- of voertuigen en paarden te rijden, vee te drijven of er te doen verblijven en allerlei te doen. Ook dit reglement bevat verder alleen verbodsbepalingen, die er voor ons nu niet veel toe doen, bevoegdheids- en strafbepalingen.

4.2.4. Deze wet van 1891 bevat geen enkele regeling betreffende beroep, noch schadeloosstelling. De wet en de daarop gebaseerde reglementen voldoen dus wat rechtszekerheid betreft niet aan de eisen, welke daaraan gesteld zouden dienen te worden. In hoeverre dat heel erg is in verband met de wellicht beperkte belangen van derden en in het bijzonder in verband met de recente jurisprudentie van de Kroon, valt intussen te betwifelen.

Daarbij moet opgemerkt worden, dat op beschikkingen uit hoofde van deze wet de bepalingen van de Wet beroep administratieve beschikkingen van toepassing zijn. Er is dus beroep op de Kroon mogelijk, zij het op een beperkt aantal gronden, genoemd in art. 4 van deze wet. Iemand, die meent door een beschikking van een administratief orgaan van de centrale overheid (behoudens een aantal min of meer voor de hand liggende uitzonderingen) rechtstreeks in zijn belang te zijn getroffen, kan aan de Kroon voorziening vragen terzake dat:

- a. de beschikking met een algemeen verbindend voorschrift strijdt;
- b. het administratieve orgaan bij het geven van de beschikking van zijn bevoegdheid kennelijk tot een ander doel gebruik heeft gemaakt dan tot de doeleinden, waartoe die bevoegdheid gegeven is;

- c. het administratieve orgaan bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot de beschikking heeft kunnen komen;
- d. het administratieve orgaan anderszins heeft beschikt in strijd met enig in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van een behoorlijk bestuur.

Het adres aan de Koningin moet worden ingediend bij de Voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State onder betaling van f 25,— griffierecht. Indiening moet plaats vinden binnen 30 dagen nadat de aangevallen beschikking is gegeven, hetgeen wil zeggen verzonden of uitgereikt. Zo nodig kan de genoemde Voorzitter van de Afdeling na partijen te hebben gehoord, de werking van de aangevallen beschikking schorsen. Overigens meen ik naar de wet te mogen verwijzen.

4.3. Provinciale verordeningen

Krachtens de bevoegdheden, welke Provinciale Staten ontleen aan de artt. 143 (144) en 206 van de Grondwet en de bepalingen in de Provinciewet hebben deze colleges vele verordeningen en waterschapsreglementen vastgesteld, waarbij beperkingen zijn opgelegd aan de eigenaren van onroerende goederen. Ik wijdde daaraan al enige aandacht in paragraaf 3.9. Naast de enkele daar behandelde Zuidhollandse verordeningen bevatten verschillende verordeningen en reglementen beperkende bepalingen, zonder dat van schadevergoeding sprake is.

Het is evenwel van belang, dat veelal gebruik is gemaakt van de door art. 86 der Provinciewet geopende mogelijkheid om in een provinciale verordening beroep op de Kroon in te stellen.

4.3.1. Als voorbeeld kan worden genomen het Algemeen Reglement voor de polders in de provincie Zuid-Holland. Art. 165c van dit reglement verbiedt in enige watergang of enige sloot van een polder de waterstand te brengen of te houden op een peil, dat afwijkt van het peil, dat in de gehele polder wordt gehandhaafd, het verbiedt om water van buiten de polder in te laten of door middel van putten, bronnen of anderszins aan de oppervlakte te brengen, de daartoe noodzakelijke sluizen, pompen, buizen, goten e.d. te maken of te hebben (behoudens overigens de Grondwaterverordening), watergangen of sloten geheel of ten dele te dempen en afvalwater, faecaliën e.d. te lozen en de daartoe vereiste buizen, riolen of goten op

een sloot te doen uitmonden. (4) De handhaving van deze bepalingen is opgedragen aan de besturen van de polders, doch beroep van een besluit tot weigering, verlening of opzegging van een vergunning of tegen aan een verleende vergunning verbonden voorwaarden staat binnen de termijn van 30 dagen, gedurende welke het besluit ter openbare kennisneming wordt neergelegd met de nodige publikatie, open bij Gedeputeerde Staten. Op grond van art. 86, doch meer in het bijzonder op grond van art. 19 onder B van de Waterstaatswet 1900 is hoger beroep bij de Kroon open gesteld van de besluiten van G.S. in appel.

Er is dus een behoorlijke procesgang voorgeschreven, al duren vooral de beslissingen van de Kroon wel eens heel lang. Er is evenwel geen sprake van enige vergoeding indien een polderbestuur gebruik maakt van zijn bevoegdheid tot het intrekken van een vergunning.

Intussen is het van belang in dit verband te wijzen op enkele Koninklijke Besluiten van de laatste tijd, welke aanleiding zouden kunnen zijn voor een afwijkende conclusie. Ik doel op de Koninklijke Besluiten van 19 december 1969, nr. 17 (5) en van 8 april 1970, nr. 91. (6)

Alvorens iets over deze Koninklijke Besluiten te schrijven is het van belang te vermelden, dat art. 195 van het Zuidhollands Algemeen Polderreglement of A.P.R., zoals het meestal wordt genoemd, bepaalt, dat een vergunning of ontheffing, voor het inwerkingtreden van het reeds door mij genoemde art. 165c door een polderbestuur verleend op grond van enige bepaling van een keur (door de inwerkingtreding van art. 165c A.P.R. vervallen (7) geacht wordt tot wederopzegging te zijn verleend met betrekking tot het overeenkomstige verbod van art. 165c.

Bovendien bepaalt lid 2 van art. 195, dat werken of toestanden, in strijd met het bepaalde in art. 165c in een polder aanwezig (zonder vergunning op grond van een keur) en aangebracht voor de inwerkingtreding van dit artikel, waaronder begrepen werken en toestanden, waarvan het aanbrengen volgens dat artikel verboden is, even-

(4) Deze bepaling geldt tot de uitvoeringsverordening van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in werking treedt en uiterlijk tot 1 december 1974.

(5) A.R.B. 1970, blz. 318, *Waterschapsbelangen* 1970, blz. 259.

(6) A.R.B. 1970, blz. 577, *Waterschapsbelangen* 1970, blz. 261.

(7) Artikel 3, lid 2 Keurenwet.

eens geacht worden met een opzegbare vergunning van het polderbestuur aanwezig te zijn. Na opzegging is het hebben van die werken of toestanden verboden.

Ingevolge art. 195 werden gaswellen, waardoor verzout grondwater met gas door een aantal boeren in de polders De Hazerswoudse Droogmakerij en de Benthuizerpolder aan de oppervlakte werd gebracht, geacht met een opzegbare vergunning aanwezig te zijn. Of ooit een echte vergunning was verleend was kennelijk niet na te gaan. In verband met het zoutbezwaar zeggen de besturen van de beide polders, die later met andere polders werden samengevoegd tot de polder de Noordplas, de vergunningen op, die geacht werden aanwezig te zijn. De belanghebbenden kwamen in beroep bij G.S. van Zuid-Holland, die het beroep ongegrond verklaarden. (8) Daarbij waren G.S. van oordeel, dat er in het algemeen geen aanleiding was tot toekenning van enige schadevergoeding en zeker niet in het voorliggende geval waarin van onevenredige schade geen sprake was omdat bovendien de polder had aangeboden het dichten van de geslagen bronnen voor zijn rekening te nemen.

De belanghebbenden stelden hoger beroep in bij de Kroon, die dit beroep ongegrond verklaarde en daarbij o.m. overwoog, dat de beide polderbesturen terecht in het zoutbezwaar aanleiding hadden gevonden tot opzegging van de aanwezig geachte vergunningen. Daardoor zouden de belanghebbenden inderdaad enige schade ondervinden, doch de Kroon overwoog, dat de regeling welke aan de vergunningen ten grondslag lag (dus het A.P.R.) de vergunninghouders geen aanspraak toekent op enige vergoeding van schade, welke uit de opzegging voortvloeit: 'dat nochtans in bepaalde gevallen de redelijkheid kan medebrengen, dat het gezagsorgaan, dat vergunningen bevoegdelijk opzegt, aan de houders van de vergunningen een tegemoetkoming geeft in de kosten, welke de opzegging voor hen medebrengt; dat naar Ons oordeel zulk een geval zich hier evenwel niet voordoet, nu de appellanten door deze opzegging niet onevenredig in hun belangen worden geschaad'; in verband overigens met het grote belang van de polders en het algemeen belang in wijdere zin.

Hoewel dus van toekenning van een schadevergoeding geen sprake was, is dit K.B. van belang, omdat daarin uitdrukkelijk wordt overwogen, dat de redelijkheid in bepaalde gevallen kan medebrengen,

(8) Besluit van 22 mei 1968, *Waterschapsbelangen* 1968, blz. 331.

dat een tegemoetkoming in de kosten (en de schade) wordt verleend. Hiermede vergelijkbaar is het K.B. van 8 april 1970 in het geschil van de N.V. Nederlandse Spoorwegen tegen de Tweemanspolder. Krachtens een in 1868 gesloten overeenkomst had de Rhijnspoorweg Maatschappij bij de aanleg van de spoorlijn 's-Gravenhage-Gouda een tweetal tochten van de Tweemanspolder afgedamd. In verband daarmee waren in de spoorbaan ter plaatse van die tochten twee duikers gebouwd om de doorstroming van het water mogelijk te maken. Een vergunning in eigenlijke zin was daartoe niet verleend. Op grond van art. 195 A.P.R. werd de spoorbaan met de duikers dus geacht met een opzegbare vergunning aanwezig te zijn. In verband met de uitvoering van een plan tot verbetering van de waterhuishouding van de polder, zegde het bestuur van de polder de vergunning op, met mededeling, dat de rechtsopvolgster van de Rhijnspoorweg Maatschappij, N.S. niets aan de ene duiker behoefde te doen, mits de andere duiker zou worden vervangen door een andere, die dieper zou zijn gelegen en dus meer water zou doorlaten. Daartoe zou desgevraagd vergunning worden verleend.

N.S. kwam in beroep bij G.S. Gedeputeerde Staten beslisten op 16 december 1964 (9) dat de opzegging terecht was geschied, doch dat daarmee niet kon worden volstaan. G.S. overwogen, dat destijds geen vergunning van het polderbestuur vereist was, doch dat intussen als gevolg van een wijziging van het A.P.R. de dam met duikers ingevolge art. 195 geacht werd met vergunning aanwezig te zijn. Het polderbestuur had wel tot opzegging van de vergunning mogen overgaan, doch niet dan onder gelijktijdige verlening van een nieuwe vergunning tot handhaving van de dam met daarin een nieuwe en dieper gelegen duiker en met aanbieding van betaling van de helft van de kosten, welke gemoeid waren met de bouw van de nieuwe duiker. Door het vervallen van de tweede duiker zou een besparing worden verkregen ten bedrage van de helft van de bouwkosten van de nieuwe duiker, zodat een zodanige bijdrage met het oog op het met het werk (van de polder) beoogde doel redelijk was. In het door de polder ingestelde beroep overwoog de Kroon, dat de opzegging terecht was geschied, dat de regeling, welke aan de vergunning ten grondslag lag, de vergunninghouder geen aanspraak toekende op enige vergoeding van schade, welke uit de opzegging van de vergunning voor hem voortvloeyde; – dat nochtans in bepaal-

(9) *Waterschapsbelangen* 1965, blz. 43.

de gevallen de redelijkheid kan meebrengen, dat het gezagsorgaan, dat een vergunning bevoegdelijk opzegt, aan de houder van de vergunning een tegemoetkoming geeft in de kosten, welke de opzegging voor hem medebrengt; dat Wij met G.S. van oordeel zijn, dat zulk een geval zich hier voordoet, aangezien de opzegging van de vergunning uitsluitend geschiedt in het belang van de ingelanden van de Tweemanspolder en door deze opzegging de belangen van de vergunninghouder bij het achterwege blijven van een vergoeding in verhouding tot eerstgenoemd belang onevenredig zouden worden geschaad'. Anderzijds achtte de Kroon geen grond aanwezig voor een volledige vergoeding en oordeelde een vergoeding van de helft redelijk. Daarom bepaalde de Kroon, dat het overigens gehandhaafde besluit tot opzegging van de vergunning eerst in werking zou treden nadat het polderbestuur zich zou hebben verplicht tot betaling van de helft van de kosten, welke uit dat besluit voor N.S. zouden voortvloeien.

Het is niet twijfelachtig, dat beide Koninklijke Besluiten blijk geven van een bijzonder belangrijke ontwikkeling, al ben ik van mening, dat de betekenis niet moet worden overschat. Telkens ging het om vergunningen, die krachtens een overgangsbepaling (art. 195) geacht werden aanwezig te zijn. Ik veronderstel, dat in gevallen van intrekking van vergunningen, welke in het verleden op grond van een toen geldende regeling zijn verleend, de redelijkheid niet spoedig zal meebrengen, dat een tegemoetkoming in de daardoor optredende nadelen wordt verleend. Ik kan mij voorstellen, dat de Kroon toekenning van een vergoeding of tegemoetkoming redelijk zal oordelen, indien er iets bijzonders aan de hand is, zoals bijv., indien een vergunning op een niet redelijk vroeg tijdstip wordt ingetrokken, zodat de vergunninghouder geen evenredig genot heeft gehad van zijn investeringen. Dat gold niet voor een meer dan 90 jaar oude spoorlijn met duikers, doch in dit geval was dan ook geen sprake van een echte vergunning, houdende een ontheffing van een verbodsbepaling.

In verband hiermede is ook van belang het eerder door mij besproken K.B. van 23 april 1969, nr. 26 (10) betreffende een vergunning krachtens art. 9 van de Rivierenwet. In een aan het Haven- en industrieschap De Loonse Waard verleende vergunning tot het maken van een loswal was als voorwaarde opgenomen, dat indien door of

(10) *A.R.B.* 1969, blz. 627.

vanwege de Minister van Verkeer en Waterstaat wijziging in plaats of samenstelling van de werken in het Rijksbelang nodig wordt geacht, de houder van de vergunning die wijziging moest uitvoeren op zijn kosten zonder aanspraak op schadevergoeding te kunnen doen gelden.

Zoals ik al eerder schreef (11) had de Kroon terecht bezwaar tegen het gebruik van de term Rijksbelang. Dit was immers in strijd met art. 9, par. 1 van de Rivierenwet. Daarnaast was de Kroon evenwel van oordeel, dat het risico niet bij voorbaat geheel op de vergunninghouder mocht worden gelegd. De vergunning werd in dier voege gewijzigd, dat de vergunninghouder de wijziging van de werken op zijn kosten zou moeten uitvoeren 'tenzij bijzondere omstandigheden aanleiding geven tot het overeenkomen van een andere regeling'.

Terzijde merk ik op, dat ook werden geschrapt de woorden 'door of vanwege de Minister', opdat de bepalingen van de Wet B.A.B. van toepassing zouden zijn.

Met betrekking tot deze beslissing zou ik weer willen opmerken, dat aannemelijk is, dat de Loonse Waard redelijkerwijs op geen enkele vergoeding aanspraak kan maken, indien na een geruim aantal jaren niet onevenredig veel kostende wijzigingen in het werk zouden moeten worden aangebracht. Indien echter op korte termijn grote uitgaven moeten worden gedaan, zou het zeker redelijk zijn een tegemoetkoming te verlenen. Hoe de strakke lijn echter getrokken zou moeten worden is nog lang niet zeker. Enige voorzichtigheid is zeker geboden. De Tweemanspolder heeft de verlangde verplichting jegens N.S. nog steeds niet aangegaan. De duikers zijn dus nog steeds niet vervangen en het staat wel vast, dat zulks ook niet zal gebeuren. Ik vrees, dat deze gang van zaken menige lagere overheid zal manen tot voorzichtigheid bij het verlenen van vergunningen. En dan zou het paard wel eens achter de wagen gespannen kunnen worden, ook al moet men erkennen, dat ontheffing van bepaalde verbodsbepalingen verleend behoort te worden, indien de belangen, welke worden beschermd door de verbodsbepaling zich daartegen niet verzetten. Wij hebben het verdere verloop af te wachten.

4.3.2. Een tweede voorbeeld is de *Zuidhollandse Verordening op dijksbouw*, dat wil zeggen de verordening op het bouwen op zee- of

(11) Zie paragraaf 3.8.

rivierwaterkerende dijken en het graven in deze.

Ik behoef niet nader aan te duiden, op welke dijken deze verordening betrekking heeft. Ook zonder dat ik de omschrijving in art. 1 overneem is het duidelijk, dat het gaat om de hoofdwaterkeringen, bedoeld in bijv. art. 15 van de Waterstaatswet 1900.

In het kort gezegd is het verboden zonder schriftelijke vergunning in de dijken regenbakken of putten te maken en te hebben, op de dijken enig gebouw te plaatsen, uit te breiden of geheel of gedeeltelijk te verbouwen, op de dijken tuinen aan te leggen en te houden, bomen te planten, te graven e.d.m. Vergunning kan worden verleend door de dijkbeheerder, dus veelal een waterschap. Een vergunning tot bouwen of verbouwen en het maken van regenputten mag door het waterschapsbestuur (of het gemeentebestuur, doch een voorbeeld hiervan is mij niet bekend) niet worden afgegeven, voordat deze aan G.S. is toegezonden en dit college heeft verklaard geen bezwaar te hebben. Bovendien bepaalt art. 4 van de verordening, dat de verleende vergunning vervalt en dientengevolge het behoud van het gestichte is verboden, indien het vergunninggevend college oordeelt, dat het opruimen van het gestichte of het innemen van de grond voor het versterken, veranderen of verleggen van de dijk wordt gevorderd. Hetzelfde geldt indien wordt gehandeld in strijd met de aan de vergunning verbonden voorwaarden. De vergunninghouder is verplicht op aanzegging het gestichte op te ruimen en de dijk te herstellen.

De vergunning tot het graven in dijken e.d. is eveneens opzegbaar en de vergunninghouder is gehouden tot herstel van de dijk na opzegging.

Voorts regelt de verordening de strafbaarheid, de bevoegdheid tot politiedwang en de opsporingsbevoegdheid, doch er is geen beroep opengesteld en van schadevergoeding is geen sprake. Het ontbreken van beroep vormt een lacune, die opgevuld kan worden door middel van de Wet A.R.O.B. Met betrekking tot het ontbreken van enige schadevergoedingsmogelijkheid kan gewezen worden op hetgeen ik hieromtrent opmerkte in de vorige paragraaf. Overigens liggen de verhoudingen hier wel iets anders, dan in de gevallen, waarin de Kroon heeft beslist. Er bestaan in Zuid-Holland praktisch geen opstallen op dijken, die niet zijn gesticht krachtens een uitdrukkelijke vergunning, ook al is die vergunning niet altijd meer te vinden. De dijkbeherende hoogheemraadschappen en bijna alle vroeger met dijkbeheer belaste (veelal opgeheven) polders hadden al eeuwen ge-

leden keurbepalingen, die het bouwen op dijken verboden, terwijl in 1810 een Keizerlijk decreet van die strekking van toepassing werd.

Daarnaast is wellicht van belang het arrest van de Hoge Raad van 12 januari 1923, *W. 11060*, gewezen tussen *Abr. van Stolk en Zoonen* en het hoogheemraadschap van Schieland, waarbij werd beslist, dat het waterschap krachtens zijn inrichting gerechtigd en ook verplicht was tot alle handelingen, die noodzakelijk zijn voor een juiste en doelmatige uitoefening van zijn taak, waartoe zeker behoort de instandhouding van het dijkslichaam, ook door verzwaring en verhoging, als dit ten behoeve van de waterkering geraden mocht worden geacht, en voorts dat de eigenaar van de dijk (i.c. van Stolk) deze beperkingen van zijn eigendomsrecht als uitvloeisel van de op de dijk rustende publieke last moest gedogen. (12)

Dit is een betrekkelijk oud arrest, doch het is nimmer achterhaald door rechtspraak van een andere strekking en ik meen, dat het nog steeds actueel is. Er wordt geregeld gewerkt aan dijkverzwaring en verhoging met beperking en belemmering van de rechten van de eigenaren van die dijken zonder dat enige schadeloosstelling wordt toegekend. Ook de rechtspraak van de Kroon, die ik heb vermeld bij de bespreking van art. 9 van de Waterstaatswet en de bij die besluiten goedgekeurde keuren van Ommelanderzeedijk en Salland hadden nimmer betrekking op vergoeding van schade van eigenaren van dijken, doch steeds van eigenaren van gronden en wegen, welke werden bereden of betreden om naar de dijk te gaan of die werden gebruikt voor opslag van materialen zonder tot de dijk te behoren. Ik geef toe, dat dit niet betekent, dat de eigenaren van opstallen op dijken, die ten behoeve van dijksverbetering moeten worden afgebroken, nimmer een schadeloosstelling ontvangen. Het tegendeel is het geval. Aan alle eigenaren en huurders van panden, welke moeten en moesten worden afgebroken ten behoeve van werken aan dijken krachtens de Deltawet is een vergoeding toegekend, die aanvankelijk 75% en thans 85% bedraagt van de vergoeding, welke in geval van onteigening zou worden toegekend. Dit is een onverplichte vergoeding, welke wordt toegekend op grond van een beschikking van de Minister van Verkeer en Waterstaat, waarbij van belang is, dat de kosten van de werken ingevolge de Deltawet voor 100% uit 's-Rijkskas worden betaald.

(12) Zie Schilthuis, *Waterschapsrecht*, 2e druk 1960, blz. 65.

Intussen betekent dit niet, dat nadelen, welke de eigenaren van panden ondervinden door toepassing van de verordening op dijksbouw anders dan bij afbraak ten behoeve van verhoging van dijken krachtens de Deltawet, nu ook vergoed worden. Dat is niet het geval. Indien de vergunning tot de bouw of verbouw van een pand op een dijk wordt geweigerd, is van vergoeding geen sprake. Dergelijke gevallen doen zich regelmatig voor. De Kroon heeft herhaaldelijk beslist, dat terecht vergunning tot het verbouwen van een pand op of aan de dijk was geweigerd of, zoals in Noord-Brabant door G.S. ingetrokken op grond van het Reglement op de Waterkeringen, omdat deze verbouwing een gedeeltelijke vernieuwing van het betrokken pand zou betekenen en daardoor een aanmerkelijke verlenging van de levensduur. Aangezien panden op of in de dijk als ongewenst worden beschouwd pleegt een uitsterfsysteem te worden toegepast en de daaruit voortvloeiende schade pleegt niet vergoed te worden. Soms is het bestuur van het waterschap bereid de woning, waarvan verbouwing verboden is, te kopen doch regel is dat niet.

In verband met het grote aantal Koninklijke Besluiten, dat is gepubliceerd zowel in *Bouwrecht*, als in de *Administratieve en Rechterlijke Beslissingen* en *Waterschapsbelangen*, meen ik mij te mogen onthouden van vermelding van vindplaatsen.

Er zijn natuurlijk nog veel meer provinciale verordeningen, welke de moeite van het vermelden waard zouden zijn. Ik veronderstel echter niet, dat deze aanleiding zouden geven tot opmerkingen, welke ook niet gemaakt zijn of nog zullen worden naar aanleiding van het voorgaande. Ik zou de bespreking van provinciale verordeningen hiermede willen beëindigen.

4.4. Gemeente- en Waterschapsverordeningen

Art. 168 der Gemeentewet geeft de Gemeenteraden de bevoegdheid verordeningen vast te stellen in het belang der openbare orde, zedelijkheid en gezondheid en van andere betreffende het huishoudelijk belang der gemeente. Onder de zeer vele verordeningen en in verordeningen opgenomen bepalingen zijn er vanzelfsprekend ook, die beperkingen stellen aan het gebruik, dat een eigenaar van onroerende goederen daarvan kan maken. In de jurisprudentie van de Hoge Raad en van de Kroon komen verschillende voorbeelden daarvan voor. Ik behoef slechts te noemen beperkingen ten aanzien van het gebruik van onroerende goederen voor verkoop van daarop uitgestalde goe-

deren, voor het houden van bepaalde dieren, voor ontsierende opschriften, ten aanzien van het opsnoeien van hinderlijke boomtakken en nog veel meer. Ik meen daarom, dat de gemeentelijke verordeningen in dit preadvies enige aandacht verdienen.

Afgezien van de bepalingen omtrent afkondiging, strafbedreiging e.d. bevat de wet voorschriften omtrent schorsing en vernietiging, in het bijzonder art. 185. Zulks is mogelijk voor zover besluiten strijden met de wet of het algemeen belang. Van beroep is geen sprake. Naar mijn oordeel is de rechtsbescherming slechts hoogst gebrekkig. Vernietiging is immers een middel, dat alleen kan worden gebruikt in het beperkte aantal gevallen, waarin inderdaad sprake is van strijd met de wet of het algemeen belang. Indien men dit voorschrift vergelijkt met art. 22 van de Waterstaatswet 1900, dan blijkt, dat vernietiging van besluiten van een bestuur van een waterschap in heel wat meer gevallen mogelijk is: wegens strijd met een wet (dat is dus het zelfde), doch daarnaast wegens strijd met een algemene maatregel van bestuur, een provinciale verordening of de inrichting van de instelling, welke laatste vernietigingsgrond weer geacht kan worden over een te komen met strijd met de wet (d.w.z. de Gemeentewet) in art. 185 van die wet. Daarnaast vermeldt art. 22 van de Waterstaatswet als vernietigingsgronden evenals art. 185 het algemeen belang (13) en vervolgens het provinciaal belang of dat van enige andere der in art. 22 genoemde instellingen, dus van een waterschap, veenschap of veenpolder. De mogelijkheden tot vernietiging van een besluit van een waterschapsbestuur zijn dus veel ruimer, dan die tot vernietiging van een besluit van een gemeentebestuursorgaan.

Daarnaast wijs ik op art. 18 van de Keurenwet. Krachtens art. 207 van de Grondwet en het bepaalde in de Keurenwet hebben de Staten van verschillende provinciën de in hun gebied gelegen waterschappen de bevoegdheid verleend keuren of politieverordeningen vast te stellen. Art. 18 van de Keurenwet bepaalt nu, dat indien de keur verbiedt zonder vergunning van het uitvoerend bestuur iets te doen of na te laten, dat bestuur aan zijn vergunning voorwaarden kan verbinden. Deze voorwaarden mogen uitsluitend strekken tot bescherming van die belangen, om welke het vereiste van de vergunning is gesteld. Dit voorschrift is natuurlijk niet uitzonderlijk. Dat

(13) Ik laat buiten beschouwing, dat 'algemeen belang' in artikel 22 van de Waterstaatswet wellicht niet geheel het zelfde betekent, als de zelfde woorden in artikel 185 van de Gemeentewet.

is eigenlijk wel het tweede lid van dit artikel, dat bepaalt, dat voorwaarden, door het bestuur in strijd met dit voorschrift gesteld, vernietigd worden overeenkomstig het bepaalde in art. 22 e.v. der Waterstaatswet, onder handhaving der gegeven vergunning. Dit kan een barre maatregel zijn, al opent art. 31 van de Waterstaatswet de mogelijkheid na de vernietiging van een voorwaarde, die de toets der kritiek niet kon doorstaan, bijv. omdat een verlangde betaling van kosten te hoog werd geoordeeld, een nieuwe, verbeterde voorwaarde te stellen overeenkomstig het oordeel van het orgaan, dat de vernietiging had uitgesproken. Indien het werk echter al is uitgevoerd, kan zulks wel eens moeilijkheden veroorzaken.

Een ander verschil met de gemeentelijke regelingen is, dat krachtens de Gemeentewet de vernietiging wordt uitgesproken door de Kroon, terwijl art. 22 van de Waterstaatswet Gedeputeerde Staten met die taak belast, met beroep op de Kroon.

Noch de Gemeentewet, noch de Keurenwet schrijven iets voor omtrent beroep van een besluit van respectievelijk B. en W. of het dagelijks bestuur van een waterschap tot weigering, tot intrekking van een vergunning of ter zake van de opgelegde voorwaarden. Dat is teleurstellend. Alleen het bijzonder zware wapen van de vernietiging is bruikbaar en het is niet mogelijk een hoger orgaan te vragen het besluit tot weigering of intrekking van een opzegbare vergunning nog eens te beoordelen. Er is sprake geweest van een wijziging van de Keurenwet, waarbij beroep op Gedeputeerde Staten zou worden opengesteld. Ik zou dat een grote vooruitgang vinden, ook al was dan geen sprake van hoger beroep bij de Kroon. Dit laatste zou ik teleurstellend vinden, aangezien een zeker toezicht op de eenheid van jurisprudentie gewenst is. Doch er is zelfs niets gekomen van een beperkt beroepsrecht bij Gedeputeerde Staten.

Voor zover mij bekend, is van beroep van een vergelijkbaar besluit van B. en W. in het geheel geen sprake, waarbij ik opmerk, dat ik beroep op de Gemeenteraad toch geen volwaardig beroep kan vinden.

De lacune wordt voor een deel opgevuld indien de Wet A.R.O.B. tot stand komt, doch ik blijf van mening, dat desondanks wijziging van de Keurenwet moet worden bevorderd en dat ook de Gemeentewet in dit opzicht op de helling moet.

In dit verband wil ik niet nalaten er de aandacht op te vestigen, dat in bepaalde gevallen de Belemmeringenwet Verordeningen uitkomst biedt. Wanneer ter uitvoering van openbare werken, die door

het Rijk of een provincie worden ondernomen, die door de Kroon, een Minister of door het provinciaal bestuur krachtens de wet worden bevolen, die ingevolge een concessie worden tot stand gebracht, terwijl het openbaar belang daarvan door de Kroon is erkend of van openbare werken, waarvan het algemeen nut uitdrukkelijk bij de wet is erkend, een werk of een handeling nodig is in strijd met een bepaling van een verordening van een gemeente of waterschap, dan moet het bestuur daarvan vergunning verlenen, ongeacht de vraag, of de verordening ontheffing al of niet mogelijk maakt. (14) Aan een dergelijke vergunning kunnen geen andere voorwaarden worden verbonden, dan die welke op grond van die ontheffing of vergunning in het belang der gemeente of van het waterschap moeten worden gesteld. Ingeval van geschil beslissen Gedeputeerde Staten met beroep op de Kroon.

De gewone burger heeft hieraan echter niets. Het gaat niet altijd om persleidingen voor chemicaliën! Deze wet lost het probleem dus niet afdoende op en de wetgever zal in actie dienen te komen.

Slechts dan bestaat ook geen behoefte aan een wellicht toch noodzakelijke verruiming van de vernietigingsmogelijkheden ten aanzien van besluiten van gemeentebesturen.

Ik veronderstel voorts, dat van schadevergoeding ingeval van opzegging van een vergunning of anderszins slecht bij uitzondering sprake is. Ik ken alleen de reeds eerder vermelde gevallen van Salland en Ommelanderveedijken. Ik herinner echter aan hetgeen ik schreef naar aanleiding van de Koninklijke Besluiten betreffende de gaswelden van de Hazerswoudse Droogmakerij en de spoorduiker van de Tweemanspolder.(15)

Overigens is het niet twijfelachtig, dat ook waterschapskeuren stringente beperkingen kunnen opleggen aan het gebruik van onroerende goederen. Ik wijs op keurbepalingen, welke het bouwen en verbouwen van huizen of andere opstallen op binnendijken en kaden verbieden, (16) een verbod een windscherm langs een boomgaard te planten of te hebben binnen een bepaalde afstand van de poldertocht (17) en vele, soms zeer ingrijpende, meer.

(14) Artikelen 1 en 2. Zie overigens ook de Belemmeringenwet Privaatrecht, par. 2.4.1.

(15) Zie par. 4.3.1, blz. 260 e.v.

(16) Zie K.B. van 11 november 1964, nr. 27, *Waterschapsbelangen* 1964, blz. 332 betreffende toepassing van Delflands keur.

(17) Zie K.B. van 27 mei 1968, nr. 23, *Waterschapsbelangen* 1968, blz. 350.

Ik besprak al eerder art. 11 van de Waterstaatswet 1900, (18) doch besteedde nog geen aandacht aan het eerste lid, dat bepaalt, dat een waterschapsbestuur bij keur kan voorschrijven, dat op erven en gronden, gelegen aan een watergang, waarvan het onderhoud geschiedt door of onder toezicht van dat waterschap (het openbaar gezag) de specie moet worden ontvangen, welke tot behoorlijk onderhoud uit die watergang wordt verwijderd. Een schadeloosstelling komt hieraan niet te pas. Vaak wordt hieraan in de keur nog toegevoegd een voorschrift, dat de specie moet worden verspreid. De logische zin hiervan is wel duidelijk.

Tenslotte wijs ik er op, dat veelal onderhoudsverplichtingen worden opgelegd, hetgeen mogelijk is, indien het reglement daartoe de basis vormt.

5. Slot

Ik meen aan het einde van mijn beschouwingen te zijn gekomen. Ik hoop voldoende stof voor discussie te hebben aangedragen, zodat de vergadering van de N.J.V. haar oordeel kan uitspreken over enkele gewenste wetswijzigingen.

Als mijn voorlopige conclusie zou ik willen stellen, dat er van een betere coördinatie met betrekking tot de beleidscontrole van hoger toezicht eigenlijk geen sprake zal kunnen zijn. Over het algemeen is de Kroon met voldoende bevoegdheden toegerust, al zou ik ten aanzien van het vergunningenbeleid van Gemeente- en Waterschapsbesturen steeds beroep en hoger beroep mogelijk willen maken.

Ten aanzien van de rechtmatigheidscontrole zijn wij natuurlijk een heel eind de goede kant op, indien de Wet A.R.O.B. in het Staatsblad staat. Ik zou er een lans voor willen breken een beroep op de wetgever te doen de behandeling van het daartoe strekkende ontwerp met bijzondere spoed te doen geschieden. Ik ben van mening, dat er weinig wetsontwerpen zijn, die in belang dit ontwerp overtreffen.

Ik zie geen enkele kans, dat de vaststelling van schadevergoedingen, als bedoeld in bijv. de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zal worden opgedragen aan de civiele rechter. Ik meen, dat daartegen

(18) Zie par. 2.4.5.

geen enkel steekhoudend bezwaar kan worden aangevoerd, doch ik acht vechten tegen windmolens nog steeds even zinloos, als in de tijd van Don Quichot. Wel is het wellicht mogelijk om te bereiken, dat de vaststelling van dergelijke vergoedingen in hoogste instantie wordt opgedragen aan de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State indien de Wet A.R.O.B. van kracht wordt.

Tenslotte zou ik willen manen tot enige voorzichtigheid bij het opleggen van schadevergoedingsverplichtingen ingeval van opzegging van vergunningen, zolang althans sprake is van een echte vergunning en de regels van het spel op fatsoenlijke wijze zijn toegepast.