



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Enige documentatie over de wetontwerpen inzake grondpolitiek

Ham-Wagner, Mr.W. van

### Citation

Ham-Wagner, M. W. van. (1976). Enige documentatie over de wetontwerpen inzake grondpolitiek. *Acta Politica*, 11: 1976(2), 249-252. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451615>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451615>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

werp der progressieven zijn. Men kan zich dan twee methodes denken. Christen-democraten en VVD kunnen hun denkbeelden, zoals ze zijn neergelegd in hun wetsvoorstellen, omzetten in amendementen op het voorstel der progressieven. Men kan amendering achterwege laten en de uitspraak bij de eindstemming afwachten. Wordt het verworpen, dan volgt allicht het ontwerp van de VVD, weer met de mogelijkheid van keus tussen amendering of enkel beslissing bij eindstemming. Bij verwerping komt het voorstel van de christen-democraten aan de orde. Worden alle drie ontwerpen verworpen of wordt één aangenomen dan is de zaak voor de Kamer afgedaan.

De abortuskwestie zelf, hoe belangrijk ook en hoezeer daarbij levensbeschouwelijke elementen in het geding zijn, heb ik buiten beschouwing gelaten. Ik heb me — op verzoek van de redactie van Acta Politica — beperkt tot de staatsrechtelijke wijze waarop gehandeld is en zal worden en de gang van zaken in de Tweede Kamer. De eerste acht ik zeer aanvechtbaar, de tweede zakelijk vrij eenvoudig.

## Enige documentatie over de wetsontwerpen inzake grondpolitiek

door Mr. W. van Ham-Wagner

Onder nos 13713 en 13714 zijn op 4 december 1975 twee wetsontwerpen aan de Tweede Kamer aangeboden, resp. handelend over een voorkeursrecht van gemeenten bij de verwerving van onroerend goed en over wijziging van de Onteigeningswet, meer speciaal van art. 40 van die wet. Langverwachte ontwerpen, want al in de regeringsverklaring van het kabinet-Den Uyl en in de troonredes van de laatste jaren werden ze in uitzicht gesteld. En zoals uit het volgende zal blijken, gaat het in beide ontwerpen om zaken die al lang vóór 1973 de gemoederen hebben bezig gehouden.

Artikel 40 van de Onteigeningswet bevat thans de regel, dat voor de berekening van de schadevergoeding uitgegaan moet worden van de werkelijke waarde van het goed. Door literatuur en jurisprudentie is dit aldus uitgelegd, dat 'werkelijke waarde' betekent de verkeerswaarde: dat wat het goed bij verkoop zou opbrengen, rekening houdend met een redelijk handelende verkoper en koper. Deze waarde zal nagenoeg altijd hoger liggen dan de waarde op basis van het gebruik dat tot dan toe van het goed is gemaakt; het gaat bij onteigening immers meestal om agrarische grond die bestemd is voor bebouwing. Zodra zich in een land de situatie voordoet, dat de overheid ordenend gaat optreden t.a.v. toekomstige bebouwing, ontstaat het risico dat door het bekend worden van de overheidsplannen een speculatieve waardestijging gaat optreden t.a.v. 'aan snee' zijnde gronden. Die situatie bestaat in ons land sinds de Woningwet van 1901, waarbij het uitbreidingsplan — thans bestemmingsplan geheten — zijn intrede in de wetgeving deed. Bij de parlementaire behandeling (Bijlagen handelingen 2e Kamer 1899/1900 no. 74 en 1900/01 no. 34; handelingen idem blz. 1211 e.v.) van deze wet, die tevens in de Onteigeningswet een speciale regeling voor onteigening in het belang van de volkshuisvesting invoegde, is dan ook de gedachte geopperd niet de verkeerswaarde, maar de gebruikswaarde als uitgangspunt te nemen. Op deze wijze zou de waardestijging, ontstaan door planningsactiviteiten van de overheid, niet aan de toevallige eigenaren maar aan de gemeenschap ten goede komen. Daartegen werd ingebracht dat ook zonder de totstandkoming van planologische maatregelen gronden, die in de stedelijke sfeer liggen, toch wel als gevolg van autonome bevolkingsgroei binnen zekere tijd voor bebouwing in aanmerking zullen komen. De bijna-onmogelijkheid om een dergelijke natuurlijke verwachtingswaarde te onderscheiden van die, veroorzaakt door overheidsplannen, heeft sindsdien in alle discussies mede een rol gespeeld.

De wetgever van 1901 heeft niet voor het gebruikswaarde-systeem gekozen, maar een tussenoplossing geprefereerd: voor onteigeningen in het kader van de volkshuisvesting voorzag de wet in een zekere fixatie van de waarde van vóór het tijd-

stip van terinzagelegging van het *onteigeningsplan*. Een werkelijk beletsel voor het optreden van speculatie bleek dit niet te zijn — de waardestijging was meestal al in een vroeger stadium, nl. bij het bekend worden van het *uitbreidingsplan*, ingezet. Bij opeenvolgende wijzigingen van de Woningwet tussen 1901 en 1956 is dan ook getracht een meer bevredigende regeling te treffen, met name door in laatstgenoemd jaar het zgn. omslagstelsel in art. 40a der *Onteigeningswet* op te nemen. Details over de tussen 1901 en 1956 geldende stelsels en over de thans geldende regeling kan men vinden in de aantekeningen op art. 40a in de editie-Schuurman & Jordens.

Inmiddels was bij diverse gelegenheden weer gepleit voor het aanvaarden van de gebruikswaarde i.p.v. de verkeerswaarde, maar steeds zonder succes. Zo heeft prof. mr. G. v. d. Bergh in zijn kwaliteit van kamerlid dit gedaan bij de ingrijpende wijziging van Woning- en *Onteigeningswet* in 1931; zie hiervoor bijlagen handelingen 2e Kamer 1929/30 no. 297, 1930/31 no. 44 en handelingen idem blz. 2149 e.v. En toen in 1938 de staatscommissie-Frederiks de opdracht had gekregen een nieuwe Woningwet te ontwerpen, dook het probleem in haar midden op. Uit het in april 1940 verschenen verslag van de commissie blijkt (zie blz. 17 e.v.) dat zij over de controverse gebruikswaarde-verkeerswaarde niet tot een meerderheidsoordeel heeft kunnen komen. Er wordt dan ook 'zij het noode' aan de regering voorgesteld het bestaande stelsel te handhaven. Nu is, zoals wellicht bekend, het ongelukkige tijdstip van verschijnen van het rapport er de oorzaak van geweest dat het geen enkel effect heeft gehad. Na de oorlog werd een andere staatscommissie, zij het ten dele van dezelfde personele samenstelling, met dezelfde opdracht als de commissie-Frederiks belast. Het in 1950 verschenen verslag van deze commissie-Van den Bergh bevat geen compromis: het beveelt ronduit het gebruikswaardestelsel aan; zie blz. 35-41. Van hoe grote invloed de voorstellen van deze commissie in het algemeen ook geweest mogen zijn op de inhoud van de huidige Woningwet en de Wet op de ruimtelijke ordening, alsmede de wederom gewijzigde *Onteigeningswet*, niet op dit punt: het verkeerswaardestelsel bleef bestaan.

Toen in 1956 de als oorlogsmaatregel ontstane prijsbeheersing voor niet-landbouwgronden werd opgeheven, is zoals reeds vermeld art. 40a in de *Onteigeningswet* gekomen, maar daarnaast is met name in PvdA-kringen de discussie over onteigening op basis van gebruikswaardevergoeding weer opnieuw ontbrand. In april 1965 nam het kabinet-Cals in zijn regeringsverklaring op, dat een wetswijziging in deze zin te verwachten was. Het duurde nog tot 16 november 1966 voordat de minister van Justitie Samkalden daarmee kwam (wetsontwerp no. 8941). Het kabinet was inmiddels sinds de nacht van Schmelzer in oktober demissionair. Een dag na genoemd ontwerp verscheen een voorontwerp no. 8947 inzake een voorkeursrecht van gemeenten bij grondaankoop.

Beide ontwerpen zijn door de regering-De Jong ingetrokken. Als reactie hierop dienden enkele PvdA-kamerleden in 1969 een initiatief-ontwerp (no. 10036) in ter vervanging van Samkaldens no. 8941. Het ontwerp was echter radicaler dan dat van Samkalden. Dit had nl. in zoverre een compromis bevat, dat wel de invloed van overheidsplanning, maar niet die van gunstige ligging van grond als factor van waardestijging werd geëlimineerd. Terzake van een voorkeursrecht van gemeenten werd geen initiatiefontwerp ingediend.

Over het algemeen zijn de reacties in de Kamer op ontwerp 10036 erg negatief geweest, zowel die van de Kamercommissie als van de op een hoorzitting verschenen organisaties: Landbouwschap, Ned. Orde van Advocaten, Contactcommissie voor

onroerende zaken. De meeste sprekers achtten de huidige regeling niet onbevredigend en vreesden voor het ontstaan van twee prijsniveaus — binnen en buiten onteigening — ingeval het ontwerp tot wet zou worden. De memorie van antwoord van de indieners (10036, stuk 8) stelde daar de nadelen van het huidige stelsel tegenover en gaf vele gegevens over stijging van grondprijzen, evenals in de 'nota naar aanleiding van het eindverslag' (stuk no. 11) geschiedde.

En met dat document zijn we terug bij ons beginpunt: toen eenmaal vaststond dat het kabinet-Den Uyl zelf met voorstellen zou komen, is het initiatief-ontwerp niet verder behandeld.

In het kort nog iets over de thans ingediende ontwerpen. Weliswaar wordt in ontwerp no. 13714 tot wijziging van de *Onteigeningswet* het bestaande gebruik als uitgangspunt voor de waardebeoordeling gekozen, maar dit wordt niet als enig criterium gehanteerd. Het nieuwe artikel 40, dat niet minder dan elf leden telt, laat de mogelijkheid open rekening te houden met ander gebruik, verband houdende met diverse (o.a. agrarische) factoren. Ook de ligging van het te onteigenen goed, bijv. dicht bij een woonkern, kan een rol spelen. Ik moge hiervoor verwijzen naar het ontwerp (in het *Ned. Juristenblad* van 20 dec. 1975, blz. 1455 e.v. wordt een heldere samenvatting gegeven) en de memorie van toelichting, die de handtekeningen draagt van de ministers Van Agt, Gruyters en Van der Stee. Wellicht dat de lezer dan tot dezelfde conclusie komt als het kamerlid Wierenga, die bij een andere wijziging van de *Onteigeningswet* opmerkte: 'Het gaat bij de onteigeningswet om een ingewikkelde materie. Ik moet zeggen dat de opstellers van het wetsontwerp er voortreffelijk in zijn geslaagd het zeer ingewikkeld te houden'. En welke troost gaf minister Van Agt hem toen mee? 'De ingewikkeldheid is tot op zekere hoogte de prijs die wij voor het elaboreren van rechtswaarborgen betalen'.

Het ontwerp-wet voorkeursrecht gemeenten regelt ogenschijnlijk een wat minder gecompliceerde kwestie, maar er zijn toch 24 artikelen in vervat. Het voorkeursrecht zal alleen gelden in die gevallen waarin een onroerend goed een andere, niet-agrarische, bestemming dan de bestaande zal verkrijgen. Het moet voorts gaan om goederen die in een structuur- of bestemmingsplan zijn begrepen, dan wel waarvoor een gemeenteraad een 'aanwijzingsbesluit' heeft genomen. Er komt een meldingsplicht t.a.v. voorgenomen overdrachten en als de gemeente geïnteresseerd is, moet met haar worden onderhandeld, uiteraard met inachtneming van het nieuwe art. 40 *Onteigeningswet*. Het ontwerp regelt voorts de uitzonderingen i.v.m. overdrachten aan familieleden of publiekrechtelijke lichamen, boedelscheidingen e.d. Men kan zich afvragen of in het ontwerp, afkomstig van ministers Gruyters en Van Agt, wel voldoende rekening is gehouden met de plannen van minister De Gaay Fortman tot reorganisatie van ons openbaar bestuur (het geruchtmakende 26-provincies-plan), volgens welke een aantal tot dusverre bij de gemeenten berustende bevoegdheden, o.a. op het gebied van de ruimtelijke ordening, naar de provincies zouden worden overgeheveld.

Ook buiten het parlement is de grondpolitiek de laatste jaren onderwerp van levendige discussie geweest. De theoretisch het best onderbouwde bestrijding van het gebruikswaarde-stelsel is afkomstig van prof. mr. P. de Haan; zie bijv. zijn artikel in het tijdschrift *De Pacht* van juni 1974 en in het *Ned. Juristenblad* van 3 januari 1976. Ook in de in 1975 verschenen brochure 'Grondeigendom en grondbeheer' van een werkgroep uit de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU is zijn hand duidelijk te bespeuren. De confessionele partijtjdschriften hebben eveneens zijn standpunt weergegeven, zie bijv. het chr. historisch tijdschrift van augustus

tus 1975. Een tegenovergestelde visie spreekt uit het speciale nummer van 'Roos in de Vuist' van 4 juni 1975. Tenslotte wijs ik op het artikel van het PvdA-kamerlid Arend Voortman — een van de medewerkers aan genoemde 'Roos' — in *De Nieuwe Linie* van 12 november 1975.

## Onderzoek

### Volgorde en dimensionaliteit

door M. E. Boon, B. Niemöller

Een van de strijdpunten in de politicologie betreft het aantal dimensies dat aan het partijstelsel in Nederland ten grondslag ligt.

Naast theoretische beschouwingen (Lipschits 1969, Couwenberg 1971) vindt men hierover ook empirisch onderzoek (Stapel 1968, Koomen en Willems 1969, Daalder en Rusk 1972, Bronner en De Hoog 1976<sup>1</sup>).

Stapel liet bijvoorbeeld partijen op een links-rechts schaal ordenen en Koomen en Willems op een preferentieschaal om vast te kunnen stellen hoeveel dimensies de onderzochte personen nodig hebben om de partijen te plaatsen.

De dimensies die men vindt zijn niet altijd hetzelfde. Dit zou, naast verschillen in de vraagstelling, gehanteerde technieken en dergelijke, ook voor een deel te wijten kunnen zijn aan het verschil in volgorde waarin men de partijen aan de respondenten ter beoordeling voorlegt. In dit artikel willen we op dat volgorde-probleem nader ingaan. Daarbij beperken we ons tot de vraag welke invloed de volgorde waarin partijen aan respondenten worden voorgelegd heeft op de dimensionaliteit van het begrippenpaar links-rechts.

Om de mogelijke invloed van die volgorde te traceren verdeelden we een representatieve steekproef van Nederlandse kiesgerechtigden (N = 582) in twee gelijke delen.<sup>2</sup>

De respondenten werd verzocht 14 politieke partijen op een 7-punts links-rechts

Volgorde partijen voor groep I	Volgorde partijen voor groep II
PvdA	VVD
KVP	CPN
VVD	KVP
AR	AR
CHU	PPR
D'66	PvdA
DS'70	CDA
PPR	CHU
CPN	D'66
CDA	DS'70
PSP	SGP
BP	GPV
GPV	BP
SGP	PSP