



Uitbreiding en verbetering van steden

<https://hdl.handle.net/1874/250835>

A 40 192

Jwr. 13 Juli 190

UITBREIDING EN VERBETERING

VAN

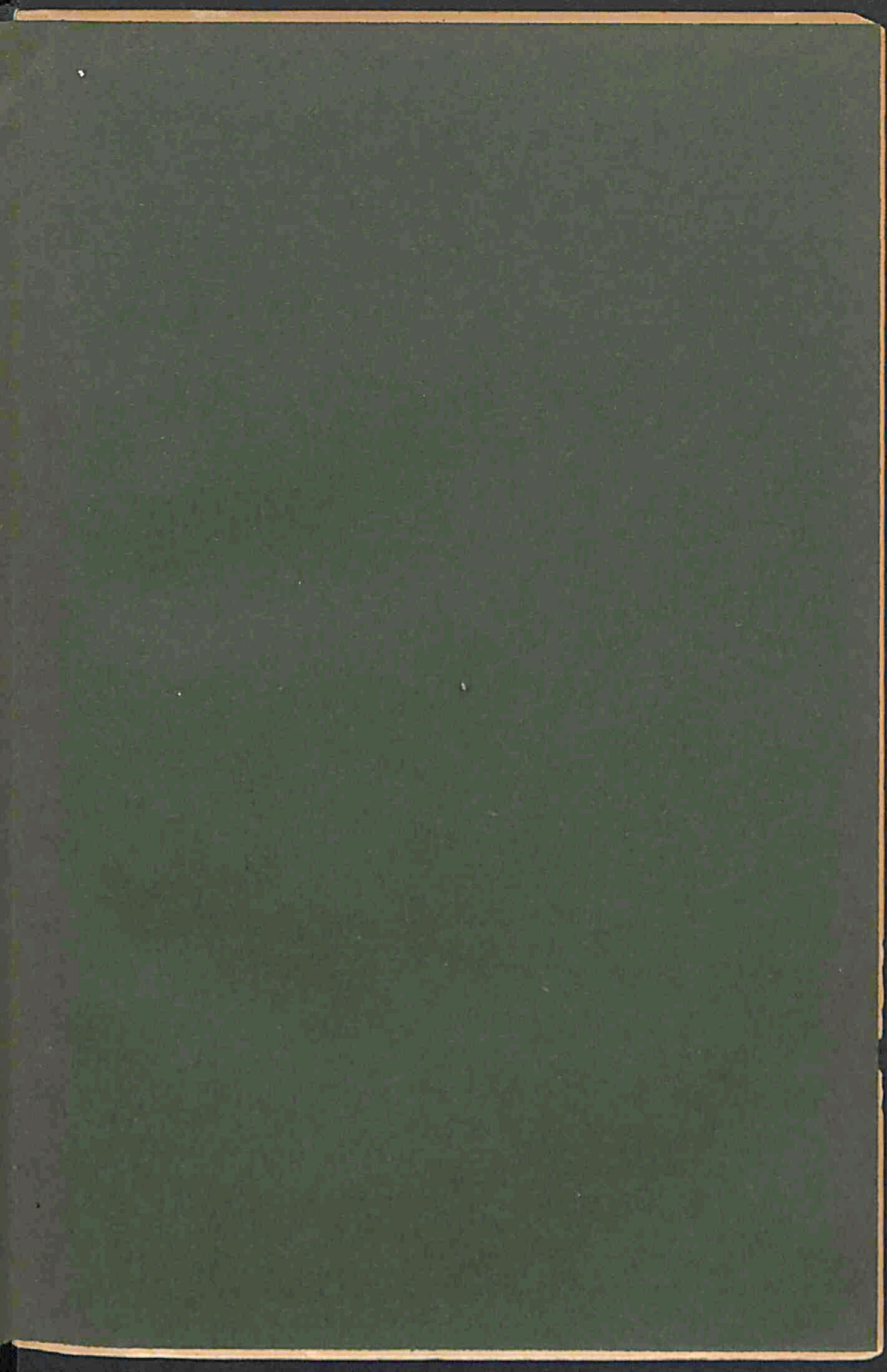
STEDEN

DOOR

H. F. H. WILBRINK HOITSEMA.

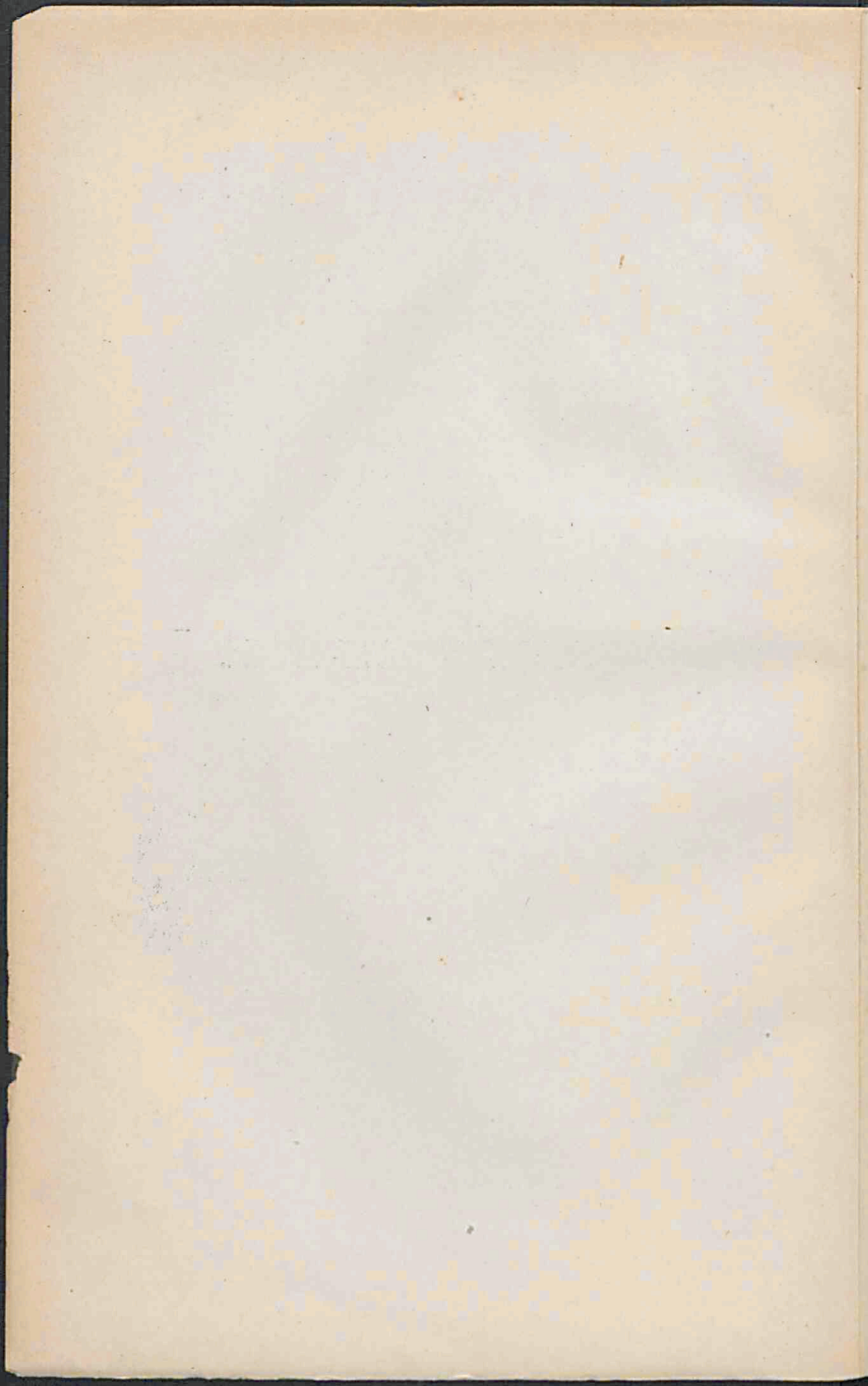
GEBROEDERS HOITSEMA, GRONINGEN.

A. qu.
192





UITBREIDING EN VERBETERING VAN STEDEN.



Uitbreiding en Verbetering van Steden.

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD VAN

DOCTOR IN DE RECHTSWETENSCHAP,

AAN DE

RIJKS-UNIVERSITEIT TE UTRECHT,

• NA MACHTIGING VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS

DR. H. WEFERS BETTINK,

HOOGLEERAAR IN DE FACULTEIT DER WIS- EN NATUURKUNDE,

VOLGENS BESLUIT VAN DEN SENAAT DER UNIVERSITEIT TEGEN DE
BEDENKINGEN VAN DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID
TE VERDEDIGEN,

op Vrijdag 13 Juli 1900,

des namiddags te 3 uur,

DOOR

HERMAN FREDERIK HENDRIK WILBRINK HOITSEMA,

geboren te AMSTERDAM.



GEDRUKT BIJ GEBROEDERS HOITSEMA, GRONINGEN.

RIJKSUNIVERSITEIT UTRECHT



1407 1827

Aan mijne Moeder

en

aan de Nagedachtenis van mijnen Vader.

INHOUD.

	Bladz.
INLEIDING	1— 4.
AANTASTING VAN DEN EIGENDOM	5— 55.
Onteigening	5— 36.
Omlegging van terreinen	37— 51.
Eineignung.	52— 55.
BEPERKING IN HET GEBRUIK VAN DEN EIGENDOM	56— 78.
Bouwverordening	66— 72.
Bewoningverordening	73— 78.
KAPITAALVERSCHAFFING	79— 85.
HET ONTWERP WONINGWET	86— 96.
LITERATUUR	97—100.

INLEIDING.

Er is over de woningquestie, in den ruimsten zin opgevat, reeds zooveel geschreven en dat door meestal zeer bevoegde hand, dat ik niet wil nalaten met enkele woorden te zeggen, waarom ik mij tot onderwerp voor mijn academisch proefschrift juist dat vraagstuk heb gekozen. Elk onderdeel van het vraagstuk wordt, om met Prof. Krabbe te spreken, te zwemmen gelegd in eene zee van adviezen, verhandelingen, praeadviezen, rapporten, verslagen, enquêtes en statistieken.

Door nu de onderdeelen zoo breed uit te meten, moet zoo nu en dan de blik op het geheel verloren gaan en gebeurt dat dan ook inderdaad. Een overzicht te geven van de rechtsmiddelen, die in handen van het openbaar gezag kunnen dienen tot uitbreiding en verbetering van steden, ligt dientengevolge in mijne bedoeling.

Dat onze steden verbetering behoeven, zoowel wat betreft een groot aantal woningen, als wat betreft richting en breedte der straten, mag wel als een algemeen erkend feit aangenomen worden. Eveneens zal de zienswijze niet bestreden worden, dat de uitbreiding der steeds meer bewoners trekkende bevolkingscentra volgens betere plannen moet volvoerd worden, dan tot nu toe maar al te dikwijls geschiedt. Immers let men thans niet op het systeem van

uitbreiding, dan zullen volgende geslachten op vele plaatsen dezelfde toestanden vinden, als die, waarvan onze tijd de bezwaren der verbetering leert kennen. En die bezwaren zijn waarlijk niet gering.

Het uitbreiden en verbeteren van steden zal altijd weer door privaatspersonen ter hand genomen worden, maar meestal in hun eigen belang. In de oude stad grijpen verbouwingen plaats om meer voordeel te trekken van de aanwezige ruimte of om door een fraaien gevel, die vaak alleen schreeuwend van kleur of bouwwijze wordt, meer de aandacht van het publiek op eene zaak te vestigen. In de buitenwijken bouwen particulieren op de mooist gelegen punten villa's, zonder zich er om te bekommeren, of ze daardoor niet juist den aangewezen toegangsweg voor een verder af gelegen terrein, dat eerlang bebouwd zal worden, versperren; of wel een eigenaar van een stuk grond bestemt dat voor woningbouw, met de bedoeling er zooveel mogelijk voordeel uit te trekken, zoodat hij met de eischen van het later te verwachten verkeer en de blijvende bewoonbaarheid der huizen licht omspringt.

Echter mogen we niet over het hoofd zien, dat vooral in den laatsten tijd het particulier initiatief in binnen- en buitenland zich ook ten goede met het woningvraagstuk bezig houdt. Op verschillende wijzen kunnen particulieren, al of niet vereenigd, hun, die thans in woningen huizen, die volstrekt niet aan redelijke eischen van bewoonbaarheid voldoen, eene goede woning verschaffen. Eén voorbeeld uit vele: in 1898 heeft zich, bij gelegenheid van het jubileum van Keizer Franz Joseph, eene maatschappij geconstitueerd, met het doel werkmanswoningen te bouwen; de haar geschonken sommen hebben haar reeds in staat gesteld terreinen te koopen, waarop ze 1196 woningen zal bouwen, die slechts

37 % van den grond zullen innemen, terwijl 13 % voor wegen en 50 % voor tuin, plantsoen en speelplaats gereserveerd zullen worden. Op geheel andere wijze uit zich de bemoeiing van Octavia Hill en hare navolgers ¹⁾.

Talrijk zullen echter ook de gevallen zijn, dat er verbetering noodig is, en dat toch geen enkel particulier de zaak aanvat.

In alle groote steden in binnen- en buitenland zijn verkeerswegen, welke dringend verbetering behoeven, omdat zij door het steeds toenemend verkeer of door het beloop der rooilijn gevaar opleveren voor de veiligheid. En eveneens vindt men er woningen, welke, als zij niet eene bron van inkomsten voor hunne eigenaars waren, reeds lang niet meer bewoond zouden zijn, omdat ze niet voldoen aan de matigste eischen van beveiliging tegen de buitenlucht en het verschaffen van een niet voor de gezondheid schadelijke huisvesting. Dit zijn in het kort de redenen, die het ingrijpen van de overheid op dit punt rechtvaardigen. Dat dan niet alles langs den geleidelijken weg van minnelijke schikking kan geschieden, laat zich begrijpen.

Tot de bereiking van dit doel, het voor het algemeen belang doelmatig verbeteren en uitbreiden van steden, staan de overheid verschillende middelen ter beschikking.

Vooreerst kunnen de gemeenten terreinen rondom de stad koopen. Het verrichten van privaatrechtelijke handelingen is haar niet verboden, getuige art. 137 j^o 194 gemeentewet. Inderdaad hebben verscheiden gemeenten in binnen- en buitenland groote sommen uitgegeven om grond aan de bebouwde kom grenzende, in eigendom te verkrijgen. Gelukt hun dit, dan behoudt de gemeente voor zich de waarde-

¹⁾ Mannen en vrouwen van beteekenis, 1895, afl. 6.

vermeerdering, die zij door haar aanleg en inrichting van straten, aan de aanliggende perceelen bezorgt, terwijl anders den particulieren, die toevallig hunne eigendommen daar hebben liggen, het lang niet geringe verschil in prijs tusschen weiland, korenveld, ja zelfs tuinland en bouwterrein ten deel valt. Een ander voordeel aan dat koopen van gronden door de gemeenten verbonden, is wel niet zoo direct financieel, maar doet in belang voor het eerste allicht niet onder; de gemeente heeft het in handen, een goed bouwplan op die terreinen te doen uitvoeren; in de eerste plaats wanneer ze zelf bouwt, maar ook, indien ze de gronden onder bepaalde voorwaarden in eigendom of erfpacht uitgeeft; met het oog op het openbaar belang van orde en verkeer, veiligheid en gezondheid, is dit voordeel niet gering te schatten.

In ons land heeft vooral Rotterdam, en ook Arnhem en andere steden, in het buitenland Kopenhagen, Basel en Zürich op deze wijze zooveel mogelijk gezorgd voor een in alle opzichten goede stadsuitbreiding.

De andere middelen, die de overheid als publiekrechtelijk lichaam kan gebruiken tot bereiking van het boven aangegeven doel, zullen we achtereenvolgens nader behandelen. Wij kunnen ze verdeelen in drie groepen: 1^o. de middelen die den eigendom aantasten, d. z. onteigening, omlegging van terreinen en „Eineignung”; 2^o. de middelen die het gebruik van den eigendom beperken, d. z. bouwverordening en bewoningverordening; 3^o. kapitaalverschaffing.

ONTEIGENING.

Onteigening is het oudste rechtsmiddel, dat voor uitbreiding en verbetering van steden in aanmerking komt. Reeds in den tijd der Romeinsche republiek werd zij, zoodra er naast de *agri publici* privaas grondeigendom bestond, toegepast, al was de regeling toen zeker heel wat eenvoudiger, dan de dikwijls ingewikkelde van den tegenwoordigen tijd. Dat ze in de Middeleeuwen in de Westersche landen bijna niet voorkomt, is een gevolg van den rechtstoestand van den grond. Na de 15^e eeuw vindt ze meer en meer toepassing, terwijl langzamerhand sporen van wettelijke regeling zich vertoonen; in onze eeuw eindelijk is het instituut eerst in de Burgerlijke Wetboeken en later in de Grondwetten der verschillende landen opgenomen en heeft het, zijn diep ingrijpen in de rechtstoestanden in aanmerking genomen, eene tamelijk veelvuldige toepassing gevonden.

Dat over een dergelijk in zijn gevolgen zoo gewichtig rechtsmiddel in den loop der tijden en vooral in de laatste 50 jaar, nu zijn toepassingen zooveel talrijker zijn geworden, veel geschreven is, kan wel geen verwondering baren.

Maar nu mijn doel is, de onteigening te beschouwen in verband met stadsuitbreiding en -verbetering, reken ik mij ontslagen van eene algemeene systematische behandeling van het geheele instituut, en dat te meer, daar er onder de

vele zoowel algemeene, als bijzondere deelen behandelende geschriften, voortreffelijke, ver boven mijnen lof verhevene zijn. Eene verwijzing naar die verhandelingen moge dus voldoende zijn.

Voor de geschiedkundige ontwikkeling, zooeven door mij aangeroerd en waarop ik om de opgegeven redenen niet terug zal komen, verwijs ik naar Dr. G. Meyer: *Das Recht der Expropriation*; Dr. L. Stein: *Die Verwaltungslehre*, 7^{er} Theil: *Die Entwährung*; Dr. C. S. Grünhut: *Das Enteignungsrecht*.

Het onteigeningsinstituut in het algemeen is behalve door de drie genoemden behandeld door Mr. W. Thorbecke, in de Inleiding van zijn: *Stelsel en toepassing der Onteigeningswet*; de Lalleau: *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique*; Mr. A. C. Visser: *Geschiedenis en beginselen van het Onteigeningsrecht*; Mr. H. Krabbe: *Onteigening ten algemeenen nutte*, *Rechtsgel. Magazijn*, 12^e jaarg., aflev. 3.; Mr. L. de Hartog: *Iets over het begrip van onteigening ten algemeenen nutte*, *Bijdragen tot de kennis van het Staatsbestuur in Nederland*, deel XXIV; E. Picard: *Traité général de l'expropriation*.

Al de hier genoemde schrijvers vragen zich af, wat ze onder onteigening ten algemeenen nutte hebben te verstaan. Gaat men hunne meeningen daaromtrent na, dan blijkt het, dat geen het met den ander daaromtrent eens is. Dat O. is ontneming van eigendom, op grond van het algemeen belang, zullen ze niet tegenspreken; maar dat is ook belasting heffen, boete opleggen, goederen verbeurd verklaren en meer andere overheidsmaatregelen.

Om het begrip onteigening goed te kunnen definieeren, doe ik hier een beknopt overzicht volgen van de gronden, waarop volgens de schrijvers het recht om te onteigenen steunt.

In de Middeleeuwen was de leer algemeen verbreid, dat de vorst, de leenheer de dominus totius terrae was, zonder scheiding te maken tusschen de publiek- en privaatrechtelijke beteekenis van het woord „dominus”, waaruit dan zou moeten voortvloeien, dat er geen onteigening bestond, want de vorst neemt dan slechts wat hem rechtens toekomt.

In de 16^e eeuw maakten de groote juristen scheiding tusschen publiek- en privaatrecht, terwijl Vasquius de plenitudo potestatis beperkte tot rechtmatige daden, zoodat de vorst geen eigendom kan ontnemen dan in het algemeen belang en tegen schadeloosstelling. Dat later het recht tot onteigenen verklaard wordt uit het dominium eminens moge juist zijn, daarom is dat dominium eminens nog niet zooals Thiel ¹⁾ het voorstelt de „Grundlage oder gar synonymum der Expropriatio der Späteren Zeit, oder die Gestalt derselben in der Lehnsepoche ²⁾”. Hoe het zij, de verklaring van het Onteigeningsrecht hangt samen met het begrip omtrent de plaats, die de staat in de maatschappij inneemt, met de macht, die de staat heeft.

Even schaarsch als de literatuur over de theorie der onteigening in de eerste helft dezer eeuw is, even talrijk zijn de geschriften, die in de tweede helft verschenen.

Volgens Treichler ³⁾ geeft zijne zedelijke roeping den Staat recht om te onteigenen, terwijl hij de schadeloosstelling verklaart uit het niet dan noodzakelijk belemmeren van de ontwikkeling der individuen. De zedelijke roeping vervangt

¹⁾ A. Thiel: Das Expropriationsrecht und das Expropriations Verfahren.

²⁾ L. Stein: a. w. bl. 301.

³⁾ J. J. Treichler: Zwangsweise Abtretung von Eigenthum und anderen Rechten: Zeitschrift für Deutsches Recht und D. Rechtswissenschaft XII.

Häberlin ¹⁾ door de belangrijke werkzaamheden, behalve de handhaving van den eigendom, die tot de staatsplicht behooren, en tegenover die plicht stelt hij die van de individuen om wanneer er strijd ontstaat tusschen hunne rechten en het openbaar belang, die rechten aan den Staat over te laten. Meyer ²⁾ zegt in zijn aangehaald werk, dat hij het „im Grossen und Ganzen” met Häberlin eens is, maar hij wil openbaar belang, „öffentliche Interesse” vervangen door „Staatszweck”, omdat dit een meer omlijnd begrip is; want al kan men niet een gelijk doel van staatszorg voor alle tijden en volken geven, men kan wel voor iederen staat in elk bijzonder geval het staatsdoel aangeven.

Stein behandelt de onteigening als onderdeel der „Entwährung”, d. i., „diejenige Aufhebung des Einzeleigenthums, welche das Eigenthum an Werthe unverletzt erhält, während sie das Eigenthum am Gute im Namen des Principis der staatsbürgerlichen Gesellschaft aufhebt.” De „staatsbürgerliche Gesellschaft” is die inrichting der maatschappij, waarin de individu als eenheid optreedt, en die tot doel heeft het zooveel mogelijk tot ontwikkeling komen van het individu. Strijdt nu het eigendomsrecht van den enkelen persoon met de ontwikkeling van de vrije persoonlijkheid in het algemeen, dan is dat de reden waarom de individu zijn eigendom moet afstaan; het recht op de waarde zal niet strijden met die ontwikkeling, integendeel zij is de voorwaarde voor ontwikkeling van de individu, en zij wordt hem dus vergoed, d. i. schadevergoeding.

Grünhut zegt in zijn bovengenoemd werk, dat de Staat

¹⁾ Häberlin: Die Lehre von der Zwangenteignung: Archiv für die Civilpraxis Bd. 39.

²⁾ Meyer a. w. bl. 177 v.

wel het individu de voorwaarden voor zijne ontwikkeling moet verschaffen, maar dat zijne betrekking tot de bijzondere persoon als de zwakkere moet wijken, zoodra het behoud en de ontwikkeling van de gemeenschap daarmede in strijd geraakt. Van de schadevergoeding geeft hij dezelfde verklaring als Stein.

Volgens Wagner ¹⁾ is het eigendomsrecht niet absoluut, omdat de belangen der gemeenschap boven het beginsel van den privaateigendom gaan; de onteigening vindt haar rechtvaardiging in het beginsel, dat de regeling van het eigendomsrecht gevolg is van de inrichting der maatschappij.

Hoewel het niet op den weg van Mr. W. Thorbecke lag, zich in zijn commentaar op de onteigeningswet, te verdiepen in de theorie van het onteigeningsrecht, blijkt hij toch ongeveer van dezelfde meening te zijn als Wagner, waar hij den eigendom onschendbaar noemt tegen willekeurige beschikking, maar niet tegen beschikking in het algemeen belang, want „het algemeen nut staat, wat de heiligheid en onschendbaarheid betreft, nog op een hooger trap dan de eigendom” ²⁾.

Mr. A. C. Visser, die in zijn proefschrift eerst de meening van andere schrijvers nagaat, komt dan tot het resultaat, dat eigendom middel is tot ontwikkeling van de persoon; zoodat wanneer hij met die bestemming in strijd geraakt, de bescherming, die hij geniet, vervalt en hij dus naar een ander overgebracht kan worden. De schadeloosstelling vindt haren rechtsgrond daarin, dat de waarde toekomende aan den oorspronkelijken eigenaar geen beletsel is voor de ontwikkeling van het geheel.

¹⁾ Dr. A. Wagner und Dr. E. Nasse: Lehrbuch der politischen Oeconomie, Bd. I Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre.

²⁾ Thorbecke, a. w. bl. 47.

Mr. H. W. van Sandick zoekt in zijn proefschrift over onteigening par zône, den rechtvaardigingsgrond „in het wezen van het eigendomsrecht, in het maatschappelijk karakter er van.”

Mr. H. Krabbe zegt in zijn geciteerd artikel in het Rechtsgeleerd Magazijn: „er is in het algemeen geen andere rechtsgrond voor de onteigening denkbaar dan het gemeenschapsbelang”. Op deze wijze drukt hij, naar het mij voorkomt, in het kort uit de meening van de meest gezaghebbende geleerden op dit punt. En inderdaad, in die weinige woorden ligt opgesloten het moeten wijken van het particulier belang voor het belang van velen of van de gemeenschap, hetzij men die wil begrenzen als staat, of als provincie, gemeente of welke vereeniging van personen ook. Met Lorenz Stein ben ik van meening, dat zoodra het eigendomsrecht van een bepaald persoon eene belemmering wordt voor de ontwikkeling van de persoonlijkheid in het algemeen, die eigendom de bescherming van den staat verliest en dus op een meer met het doel van den Staat overeenkomende wijze kan aangewend worden. De scheiding tusschen het voorwerp van eigendom en de oeconomische waarde, die ik bij geen der schrijvers aan Stein voorafgaande heb gevonden, en waaruit hij de schadevergoeding volkomen terecht verklaart, schijnt mij onverbeterlijk.

Volgens Mr. Krabbe ligt er in het begrip van onteigening niets, dat op schadevergoeding wijst, terwijl hij de meening, dat dit wel het geval zou zijn, die toch ook prof. Buys aanhangt, noemt eene echo van de theorie, welke in de onteigening eenen gedwongen koop en verkoop ziet. Uit de hierboven aangehaalde schrijvers blijkt mijns inziens voldoende, dat men de schadevergoeding als een integreerend bestanddeel van het begrip van onteigening kan beschouwen en

toch volstrekt niet behoeft mee te gaan met de privaatrechtelijke opvatting der onteigening zooals Beseler ¹⁾ en von Gerber ²⁾ die blijken aan te hangen. Meyer, Grünhut, Visser e. a. nemen dan ook de schadevergoeding in hunne definitie op.

De laatstgenoemde definieert aldus: „Het recht der overheid, om met inachtneming der daarvoor gestelde formaliteiten tegen schadeloosstelling bepaalde goederen te ontnemen, of bepaalde rechten op bepaalde goederen te vestigen, ten behoeve van werken in het publiek belang ondernomen.”

Naar mijne meening had hier nog tusschen gevoegd moeten worden het ontnemen van bepaalde rechten op bepaalde goederen. Met deze omschrijving van onteigening roert de schrijver een vraagpunt aan, dat ook voor onteigening ten behoeve van stadsverbetering en -uitbreiding van belang is, en dat we dus hier zullen bespreken, namelijk: wat kan worden onteigend en dat wel wat den inhoud betreft.

Uit het begrip van onteigening vloeit geen enkele beperking in dit opzicht voort; dat verzet zich noch tegen het ontnemen van roerend goed, noch van welke rechten ook. Het betoog van Meyer in de inleiding van zijn aangehaald werk, dat persoonlijke rechten op zaken uit hunnen aard niet voor onteigening vatbaar zouden zijn, is door prof. Krabbe zeer juist weerlegd ³⁾. Hoewel de regelingen der onteigening in de meeste landen slechts op onroerend goed betrekking hebben, vindt men toch bijna overal in speciale wetten onteigening van roerend goed. Dat onroerend goed op den voorgrond staat, is het gevolg daarvan, dat het doel

1) G. Beseler: System des gemeinen Deutschen Privatrechts.

2) C. F. von Gerber: System des Deutschen Privatrechts.

3) Rechtsgel. Mag. XII bl. 185.

der onteigeningswetten is het mogelijk maken van publieke werken en dat men zelden bepaalde roerende goederen zal noodig hebben. Het verkrijgen van het volledig, onbezwaard eigendomsrecht van een onroerend goed zal wel meestal noodig zijn voor het werk, dat men door onteigening wil mogelijk maken; soms zal men kunnen volstaan met den eigendom bezwaard met zakelijke rechten, zoodat deze er op gevestigd kunnen blijven; dan weer is alleen een zakelijk recht noodig, zelfs een tijdelijk gebruik zal een enkel maal voldoende zijn, en eindelijk kan het noodzakelijk zijn, dat de ondernemer zijn eigendom bevrijdt van rechten, die derden er op hebben.

Al kent b.v. onze onteigeningswet van 1851 slechts de beide eerste gevallen van onteigening, die ook voor het doel, waarom het hier gaat, bijna uitsluitend vereischt zullen zijn, toch behooren de drie andere gevallen niet minder tot het onteigeningsrecht. En onze Grondwet verzet zich ook niet tegen onteigening van rechten; immers al betekent in art. 151 eigendom voorwerp van eigendomsrecht, dan mag daaruit nog niet worden afgeleid, dat onteigening van rechten verboden is, maar evengoed is er voor de gevolgtrekking plaats, dat de Grondwet voor onteigening van rechten de voorwaarden, die zij in art. 151 noemt, niet noodig oordeelt ¹⁾. Zonder op Grondwetsherziening aan te dringen, noemden sommige leden der 2e Kamer, in het Voorloopig Verslag over het ontwerp van Houten van 1889, als aanbevelenswaardige verbetering der onteigeningswet: het mogelijk maken van onteigening van eene onlichamelijke zaak, b.v. eene erfdiensbaaerheid. — Eene onteigening ten bate van stadsverbetering kan dikwijls zijn die van den opstal

¹⁾ Prof. Krabbe: Rechtsgel. Mag. XII bl. 164.

alleen, zoodat de grond aan den eigenaar blijft, die hem dan natuurlijk niet anders kan bebouwen dan in overeenstemming met de bouwverordening. Uitdrukkelijke erkenning van dit recht moge bij eventueele herziening in de wet opgenomen worden.

Op een geheel ander terrein brengt ons Mr. Thorbecke. In zijne behandeling van het begrip der onteigening, voorafgaande aan de eigenlijke commentaar op de Onteigeningswet, toont hij zich een voorstander van de meening, dat de onteigening beperkt is tot inbezitneming van een stuk goed. Om zijnen lezer daarvoor een argument aan de hand te geven, doet hij de vraag: „Hoe kan men de onteigening van andere overheidsmaatregelen onderscheiden, als men ook de onteigening van zakelijke en andere rechten daaronder brengt?” „Welke reden is er om dan niet ook de beperking van den eigendom als onteigening te beschouwen?” Mij dunkt, dat er, ook wanneer onteigening van rechten in theorie en praktijk algemeen erkend was, altijd voldoende verschil in kenmerken tusschen onteigening en beperking van eigendom door politierecht zal bestaan. Ondanks dat bijna alle schrijvers over onteigening zich hebben bezig gehouden met de verschilpunten met politieverordeningen, wil ik toch niet nalaten er hier in het kort op te wijzen, juist omdat enkele groepen van politieverordeningen ook tot stadsuitbreiding en -verbetering kunnen meewerken en dus hieronder door mij behandeld zullen worden. Hooren we vooreerst prof. Buys ¹⁾, die spreekt van de „onmetelijke kloof, welke de O. t. a. n. van het politierecht gescheiden houdt”; de eerste is eene daad van de uitvoerende macht, een bestuursmaatregel, waardoor een wettig uitgeoefend

¹⁾ Mr. J. Th. Buys: De Grondwet. Toelichting en Critiek, II, bl. 271 v.

recht op een anderen rechthebbende wordt overgebracht, de tweede eene daad van wetgeving, waardoor rechten door eene bepaalde categorie van personen uitgeoefend, verklaard worden niet meer geduld te zullen worden; de eerste is uit den aard der zaak speciaal, richt zich telkens tegen één bijzondere rechthebbende, de tweede algemeen, heft de uitoefening van een recht door wie ook op; de eerste wraakt den eigenaar, maar laat het objectieve recht bestaan, de tweede wraakt het objectieve recht, zoodat het door niemand meer uitgeoefend wordt.

Op nagenoeg gelijke wijze spreekt prof. de Hartog over het verschil in zijn boven geciteerd stuk in de Administratieve Bijdragen; in de onteigening ziet hij eene uiting van den staatswil, die handelend optreedt, een bestuursmaatregel, in het politierecht een die rechtsvormen schept, terwijl hij er ten overvloede op wijst, dat de wet, die verklaart, dat het algemeen nut de onteigening vordert, evenmin als de Engelsche Parlementsacte daarmede in strijd is; die wet is niet anders dan eene bestuurshandeling van de Vertegenwoordiging; trouwens met eene wet in materieelen zin zou art. 14 al. 2 der wet van 1851 niet te rijmen zijn. Het verschil, dat ook in de praktijk het best de gelegenheid geeft om uit te maken, of een onteigening of politierecht toegepast moet worden, is voor mij gelegen in het doel van den te nemen maatregel, en dat wel geheel onverschillig of het middel eigendomsbeperking of -ontzetting moet zijn.

Prof. Krabbe roert dit punt aan, waar hij zegt: „de O. t. a. n. heeft eene negatieve en eene positieve zijde; het doel is niet iemand iets te doen verliezen, maar een ander een zeker zaaksgenot toe te bedeelen” en „bij de toepassing van het politierecht ontbreekt een met het verlies van zaaksgenot corresponderende positieve zijde.” En Mr.

Thorbecke zoekt het doel van den politiemaatregel in het weren van schade voor het algemeen; maar, dat doet de onteigening eveneens, immers kwam ze niet tot stand, dan zou er eene bate voor het algemeen te niet gaan. Waar een direct nadeelige toestand voor de gemeenschap bestaat, waar gevaar voor personen en goederen is, daar grijpt het politierecht in, waar een voordeel te behalen is, is onteigening het aangewezen middel.

Zooals gezegd, er is nog gelegenheid om op de politie-verordening terug te komen.

Onteigening is dus naar mijne meening in theorie niet meer en niet minder dan ontneming door de overheid van eenig zakelijk of persoonlijk recht met het doel, dat het meer overeenkomstig het publiek belang gebruikt wordt, en dat wel tegen schadeloosstelling.

De onteigening ten algemeenen nutte, waarvan ik hierboven het begrip heb getracht uiteen te zetten, is in alle beschaafde landen in de wet geregeld als een middel om publieke werken mogelijk te maken.

Zoo is ook bij de behandeling van onze wet van 1851 duidelijk gebleken, dat het tot stand brengen van groote werken door die wet zeer zou bevorderd worden; en dat is inderdaad het geval geweest; voornamelijk spoorweg- en waterstaatswerken zijn in grooten getale sinds dien tijd voltooid. Maar de overheden kunnen zich niet beroemen voor stadsuitbreiding en -verbetering ruimschoots van de onteigening gebruik te hebben gemaakt, tenminste er zijn nog heel wat toestanden in de steden, die dringend verbetering noodig hebben.

Om na te gaan, in hoever en op welke wijze onteigening verschillende plaatselijke toestanden, die in zeer vele

opzichten eene nadeelige werking uitoefenen, zou kunnen veranderen, zie ik bij de vele uitstekende werken reeds boven geciteerd, niet de noodzakelijkheid in het geheele instituut te behandelen, maar schijnt het mij voldoende de volgende vier vragen te bespreken, waarover met het oog op het onderwerp verschil van meening bestaat.

Vooreerst is het van belang om te weten wie **subject der onteigening** is. Uit het karakter van het instituut vloeit voort, dat de Staat als het subject moet beschouwd worden. Om tot eene onteigening in een bijzonder geval te komen gebruikt de Staat zijn organen. Prof. Krabbe heeft de functies, die daarbij te vervullen zijn zeer juist onderscheiden: de wetgever constateert het algemeen nut der onderneming en de behoefte aan onteigening; terwijl de regeering den omvang der behoefte bepaalt; zijn deze feitelijke waardeeringen afgeloopen, dan is daarmee de titel voor onteigening compleet en hoewel nu van elken titel en dus ook van dezen de rechtgeldigheid kan worden betwist, is hier bepaald, dat de rechter ambtshalve den titel onderzoekt; na te gaan of dit juist gezien is, ligt wegens de beperkte behandeling niet op onzen weg. Dat de wet zegt: de rechter spreekt de onteigening uit getuigt minstens van eene vreemde opvatting van deze taak van de rechterlijke macht. Dat de Staat subject der onteigening is, vloeit uit het karakter van het instituut voort, maar aangezien de organen van den Staat tot uitvoering zijn aangewezen, is er geen beletsel om die uitvoering eens aan andere organen op te dragen, dan dat tot nog toe bij ons is geschied. Boven wezen wij hierop reeds terloops; ook hebben we reeds opgemerkt, dat de wetgevende macht bij hare bemoeiingen

met onteigening zich op een terrein beweegt, waar ze naar haren oorsprong niet thuis behoort.

Eindelijk verzet onze positieve wet sinds 1887 zich niet tegen het overbrengen van de werkzaamheden van de wetgevende macht naar een ander gezag; immers in dat jaar is in de Grondwet opgenomen alinea 2 van art. 151, die uitdrukkelijk gelegenheid geeft de voorafgaande verklaring bij de wet van het algemeen nut te doen vervallen voor sommige gevallen.

Uit dit alles volgt, dat een opdracht van de macht tot onteigenen ten behoeve van stadsuitbreiding en verbetering aan de gemeenten noch met de wet, noch met het karakter van het onteigeningsrecht strijdt.

Inderdaad is er een poging gedaan, om den gemeenten het onteigeningsrecht te geven voor stadsuitbreiding en verbetering. In de zitting 1889—1890 diende Mr. S. van Houten, als lid der Tweede Kamer, een wetsontwerp van die strekking in.

Een voorloopig verslag daarover verscheen in de zitting '90—'91 ondertekend door de H.H. Veegens, van der Kaay, Gleichman, van de Velde en de Beaufort. De voorsteller trok het ontwerp in, maar diende het in de zitting '92—'93 opnieuw in, gewijzigd naar de op- en aanmerkingen uit het voorloopig verslag van '90. Ook ditmaal verscheen er een voorloopig verslag in '93 ondertekend door de H.H. Levy, van der Kaay, van de Velde en Farncombe Sanders. Maar de medeleden van den Heer van Houten bleken nog aanmerkingen op het voorstel te hebben.

Door de Kamerontbinding van 1894 is het voorstel vervallen, en toen nu tengevolge van de samenstelling der nieuwe Kamer Mr. van Houten zelf minister van Binnen-

landsche Zaken werd, vatte hij zijn taak te beperkt op om de onteigeningsaangelegenheid tot stand te brengen. Zoo eindigde de, voor zoover ons bekend, eenige poging hier te lande, om aan gemeenten een onteigeningsrecht toe te kennen. Op den inhoud van het ontwerp komen wij later terug.

In het buitenland is het met de onteigening der gemeenten geheel anders gesteld. In de meeste West-Europeesche Staten is aan de steden het recht toegekend om onder toezicht van een hooger bestuur onteigening te doen plaats hebben en dat wel al of niet met omschrijving van het doel. Baurath Stübben uit Keulen heeft in München in 1893 een voordracht gehouden over „Das Enteignungsrecht der Städte ¹⁾ waarin hij uitgaat van het doel, waarvoor de onteigening zal plaats hebben: 1^o. verkrijging van grond tot aanleg van nieuwe straten, als noodzakelijk erkend in een rooilijn-verordening, 2^o. verkrijging van die langs de straten overblijvende stukken grond, die niet voor bebouwing geschikt zijn tengevolge van een omlegging van terreinen, 3^o. verkrijging van terreinen gelegen in of aan nieuw getraceerde straten in de oude stad door middel van onteigening par zône om een behoorlijke bebouwing te bewerken. Te betwijfelen is het mijns inziens of hij hiermede de gevallen, waarin onteigening door gemeenten het aangewezen middel is, heeft uitgeput; maar ons verder in zijn ideeën te verdiepen, heeft geen doel. In de landen, waar de wetgevende macht aan elke bijzondere onteigening moet medewerken, is een overdracht op de gemeentebesturen behalve om andere redenen wegens de eenvoudigere be-

¹⁾ Stübben: Das Enteignungsrecht der Städte bei Stadterweiterungen und Stadtverbesserungen.

handeling en dus grooteren spoed aan te bevelen; maar ook daar, waar zooals in alle Duitsche Staten de onteigening uitsluitend door de administratie bewerkt wordt, zijn de gemeentebesturen de aangewezen subjecten, omdat zij volkomen op de hoogte kunnen zijn van de behoeften van verkeer en van de schadelijke toestanden. Dat het toezicht van een hooger college gewenscht is, zal niet licht tegenspraak vinden.

Een ander vraagpunt, dat ook voor ons onderwerp van belang is, is: „**Waarvoor mag onteigend worden?**” Ook het antwoord op deze vraag hangt samen met het beginsel, dat de onteigening rechtvaardigt: het gemeenschapsbelang, het in strijd komen van een bijzonder eigendomsrecht met de ontwikkeling van de persoonlijkheid in het algemeen. Daarom kon Mr. van Houten in de Memorie van Toelichting op zijn genoemd wetsontwerp zeggen „Onteigening kan geschieden, zoodra het algemeen belang eischt, dat aan zekere gronden eene andere bestemming worde gegeven, dan waarvoor de eigenaar ze gebruikt.”

Dit uitvloeisel van het karakter van het onteigenings-instituut is ook niet in strijd met onze wettelijke bepalingen op dit punt; noch de Grondwet, noch de Onteigeningswet zeggen wat als reden voor onteigening beschouwd mag worden, anders dan „het publiek belang”. Om nu misbruik maken van het recht te voorkomen, bestaan verschillende manieren; vooreerst kan de wet vaststellen de gevallen, waarin onteigend mag worden en dat wel door eene volledige opsomming te geven, zooals de Hongaarsche wet doet, of door het aanwijzen van groepen van maatregelen, waarvan we een voorbeeld hebben in onze Grondwet 1815, art. 164 j^o art. 1 der wet van 29 Mei 1841; maar ook kan de

waarborg tegen misbruik gezocht worden in de organen, die tot onteigening machtigen; deze wijze lijkt ons de betere, omdat de eerste òf belemmert, òf den Staat toch vrijlaat elk geval er onder te brengen. Onze wet, met de Fransche en ook de Italiaansche, zoekt den waarborg in de opdracht van de machtiging aan een bepaald orgaan, bij ons bijna steeds den wetgever.

Onze Grondwet eischt, dat „het algemeen nut de onteigening vordert”, zoodat geen onteigening mag plaats hebben, dan wanneer zij het algemeen nut bevordert en dat niet op een andere wijze kan bevorderd worden. Maar nergens eischt eenige wettelijke bepaling, dat de onderneming, waarvoor onteigend wordt, noodzakelijk is; zij moet in het publiek belang zijn, maar kan een doel hebben, waar de gemeenschap buiten kan.

Wij zagen reeds, dat bij ons in beginsel geen enkel doel is uitgesloten. Vooral voor middelen van verkeer, verdediging van het rijk enz. is sinds het tot stand komen der wet van 1851 onteigend. Over sommige doeleinden zijn de schrijvers niet dezelfde meening toegedaan; zoo zegt Mr. Thorbecke in zijn aangehaald werk: „verfraaiing, bouwkundige regeling is geen grond van algemeen nut”, en tot rechtvaardiging voegt hij er aan toe: „hiervoor zijn geene regels, welke uit het publiek belang voortvloeien, te stellen; alles hangt van individueel inzicht af.”

Onzes inziens zijn uit het publiek belang moeielijk regels af te leiden, en is het voldoende, dat het publiek toont er belang in te stellen; als de individueele inzichten talrijk genoeg één richting uitgaan, naar het verlangen naar rationeele en tegelijk fraaie bouwwijze, dan kan men zeggen, dat een onteigening om dat te bereiken in het publiek

belang is; alle belang is toch niet te berekenen met guldens en rijksdaalders?

Ook onteigening van nationale oudheden en historische monumenten, wanneer zij gevaar loopen verloren te gaan in handen van hun tegenwoordigen eigenaar, of van belendende onroerende goederen, die gevaar voor brand opleveren, zooals de Italiaansche wet van 25 Juni 1865 die kent, verdient zeer zeker aanbeveling.

Een goede stadsuitbreiding of stadsverbetering is zeer zeker een reden tot toepassing van het onteigeningsrecht en geen wet, waar zij ook de waarborgen tegen nuttelooze toepassing van het recht zoekt, verzet er zich tegen. Maar niet in alle landen geeft de algemeene onteigeningswet voldoende en goede gelegenheid om slechte stadsuitbreiding of onvoldoende stadsverbetering tegen te gaan. Om aan het bezwaar, voor zoover de uitbreiding der steden betreft, te gemoet te komen, heeft Mr. van Houten zijn reeds meer-malen genoemd ontwerp, „tot uitbreiding en nadere regeling van het recht van onteigening door gemeentebesturen”, ingediend. Het doel, dat de voorsteller heeft willen bereiken, is de bevordering der algemeene welvaart en daarom moeten de gemeenten de gronden behalve voor uitbreiding van steden, dorpen en buurtschappen en vorming van nieuwe buurtschappen, ook beschikbaar stellen voor oprichting of uitbreiding van inrichtingen van nijverheid en ondernemingen van tuinbouw, landbouw, veeteelt en houtteelt. Deze laatste doeleinden vallen buiten het onderwerp van dit proefschrift.

Het streven naar dit doel is ongetwijfeld loffelijk en jammer is het, dat de uitwerking van het beginsel bij de medeleden van den Heer van Houten zooveel tegenkanting heeft ondervonden, dat het niet, al was het dan ook gewijzigd, wet is geworden. Het heeft dus nog

slechts geschiedkundig belang; maar aangezien het tot nog toe niet door een andere wettelijke regeling is gevolgd, kunnen de verschillende beginselen, die er in liggen opgesloten, nog met vrucht geraadpleegd worden.

De inhoud van het ontwerp woningwet, dat volgens berichten bij den Raad van State is ingediend, is nog niet bekend.

Dat Mr. van Houten een ontwerp ingediend heeft, dat met de Grondwet in strijd zou zijn, zooals van verschillende kanten beweerd is, kunnen wij niet toegeven. De soms gezochte argumenten, aangevoerd zoowel in als buiten de Kamer, om dat te bewijzen, zullen we niet nagaan; het ontwerp zal toch niet weer worden ingediend.

Door welke middelen wilde Mr. van Houten zijn bovengenoemd doel bereiken? Het beste blijkt dit uit het antwoord ¹⁾ gegeven op de uitgesproken wenschen in het Voorloopig Verslag van 1890; daar zegt de voorsteller, dat hij het ontwerp niet verder kan uitbreiden, noch de meest bestreden onderdeelen kan weglaten, omdat het als geheel „economische beginselen van verre strekking voor de geheele ontwikkeling onzer maatschappij belichaamt”, die hij dan nader toelicht door de volgende middelen op te geven: „vooreerst wordt den eigenaar het jus non utendi ontnomen (onder niet gebruik ook verstaande belemmering van een voor de maatschappij meer productief gebruik). „Ten anderen wordt het denkbeeld verwezenlijkt, dat de grondrente een element bij de verdeling der rijkdommen is, naar welks vermindering de wetgeving mag en moet streven. En eindelijk verwezenlijkt de wetgever het be-

¹⁾ Handelingen der Staten-Generaal. Bijlagen Zitting '92/'93, 2e Kamer no. 119 bl. 5.

ginsel, dat, waar door verandering der bestemming van een stuk grond voordeel te behalen valt, dit voordeel behoort ten deel te vallen aan hem, die de verandering tot stand brengt."

Die middelen zijn tegelijkertijd beginselen, wier verwezenlijking door het wetsontwerp ongetwijfeld bereikt kan worden. Of daarvan nu echter een goede stadsuitbreiding en eenige verbetering van de huisvesting der arbeiders, wat den voorsteller dan toch ook als doel voor oogen heeft gezweefd, het gevolg zou zijn, durf ik niet te beslissen.

Zien wij eerst wat de voornaamste bepalingen van het ontwerp zijn.

Het begint met het verleen van de bevoegdheid aan de gemeentebesturen om eigendommen te onteigenen en beschikbaar te stellen voor de zoo even genoemde doeleinden, zonder eigendommen te ontnemen, bestemd voor eenigen tak van openbaren dienst, gebouwen, bestemd voor den openbare eeredienst, begraafplaatsen en eigendommen, reeds begrepen in een vroeger door het gemeentebestuur goedgekeurd bouwplan. Bovendien worden in het plan slechts wanneer het voor een goede inrichting dienstig is gebouwde eigendommen en daarbij behorende tuinen opgenomen. De schadeloosstelling wordt bepaald op het 40-voud van de belastbare opbrengt volgens de schatting voor de grondbelasting, terwijl geen waardevermindering van aan den eigenaar overblijvende perceelen of perceelsgedeelten in aanmerking genomen wordt, dan voorzover de gemeenteraad mocht geweigerd hebben die eigendommen in het plan op te nemen. Hun, die het onteigende goed bewonen of het tot uitoefening van een bedrijf in gebruik hebben, wordt schade vergoed voortspruitende uit verhuizing of uit beperking, staking of verplaatsing van dat bedrijf; de artt.

43—49 der onteigeningswet worden toepasselijk verklaard. Ieder aangeslagene in de grondbelasting kan binnen 6 maanden na het in werking treden dezer wet aan het gemeentebestuur opgeven het bedrag, waarmee de waarde van zijn eigendom naar zijn schatting het genoemde 40-voud overschrijdt; dan zal hem bij een eventueele onteigening dat bedrag eveneens vergoed worden, tenzij de waarde slechts denkbeeldig of de opgave slechts om de werking dezer wet te belemmeren gedaan blijkt te zijn. Evenzoo kan iedere bezitter van een zakelijk recht, waarvoor hij niet in de grondbelasting is aangeslagen, de waarde daarvan aan het gemeentebestuur opgeven; de rechter zal hem dan de schadeloosstelling tot ten hoogste dat bedrag kunnen toewijzen. De gemeente is verplicht de verkregen eigendommen, tenzij tot den openbaren dienst bestemd, voor de bij het plan bepaalde doeleinden te verkoopen, of in vast gebruik uit te geven, nadat de raad de voorwaarden van dien verkoop of uitgifte heeft vastgesteld, met perceels-gewijze bepaling van den vraagprijs, in dier voege, dat het gezamenlijk bedrag niet overschrijde het bedrag der kosten door de gemeente te dragen van de onteigening en de uitvoering van het plan. Binnen 3 maanden na de vaststelling van dien prijs worden de perceelen publiek geveild en toegewezen als een solide kooper ten minste den bepaalden vraagprijs biedt; onverkocht gebleven perceelen moeten ook later overgedragen worden. Is een plan ontworpen op verzoek van belanghebbenden, dan worden te gelijk met de goedkeuring van het plan door den raad, de voorwaarden vastgesteld, waarop zij de eigendommen van de gemeente kunnen overnemen. Tot de overneming tegen den op bovengenoemde wijze bepaalden prijs hebben zij de voorkeur.

Het toekennen van de macht tot onteigenen aan de ge-

meentebesturen is, zooals wij boven zagen, niet in strijd met de wet en bovendien uit een practisch oogpunt zeer goed te verklaren. Zij toch zijn de colleges, die het beste van de plaatselijke omstandigheden op de hoogte zijn of tenminste kunnen zijn; zij zijn het vooral, die weten, naar welke zijde een stad zich het meest zal uitbreiden, goed bekend als ze zijn met verkeer en andere factoren, welke de uitbreiding regelen. Toch blijkt uit de beide voorloopige verslagen, dat vele leden tegen de opdracht aan de gemeentebesturen bezwaar hadden. Voornamelijk in kleine gemeenten was men bevreesd voor misbruiken, zoowel van de zijde dier besturen, als van kapitalisten of andere invloedrijke personen. Bovendien zou men na verloop van tijd de gemeenten kunnen onderscheiden in die, waar het bestuur de onteigening zelden toepast en die, waar het spoedig daartoe overgaat; dit zou een zeer ongewenschte ongelijkheid van waarde van den grond tengevolge hebben.

Op grond van deze bedenkingen raadden in '93 sommige leden aan, de zaak over te brengen naar Gedeputeerde Staten, die dan het advies zouden moeten inwinnen van het bestuur der gemeente, waarin de te onteigenen gronden gelegen zijn.

Hoe betrouwbaar de colleges van Gedeputeerde Staten ook zijn, toch bieden zij naar mijne meening minder waarborg van goed met plaatselijke toestanden op de hoogte te zijn, dan de gemeentebesturen en zou een opdracht aan deze, desnoods met toezicht van de Gedeputeerde Staten, dus te verkiezen zijn.

Mr. van Houtens hoofdbeginsel voor de bepaling der schadeloosstelling is: geen vergoeding van waardevermeerdering ontstaan zonder toedoen van den bezitter, d. w. z. geen vergoeding van grondrente, d. i. het voordeel ont-

staan tengevolge van de vermeerdering der bevolking door verandering van bestemming en meer intensieve cultuur van den bodem, zonder verband met aan den grond besteed kapitaal of arbeid. De eisch van volledige schadeloosstelling dwingt om ook te vergoeden de waarde, „welke de grond tijdens de onteigening reeds aan de mogelijkheid der verandering van bestemming ontleent”, zooals Mr. van Houten zich uitdrukt in zijn prae-advies voor de Vereeniging voor de Staatshuishoudkunde en de Statistiek; maar de schrijver ziet geen bezwaar in een onteigeningsrecht, dat de waarde van den grond ten tijde van zijn invoering tot grondslag voor de schadeloosstelling neemt en daaraan slechts toevoegt de waarde van na dien tijd aangebrachte veranderingen of verbeteringen, voorzoover die op het oogenblik der onteigening nog bestaat ¹⁾. Uit deze beginselen zijn de genoemde bepalingen omtrent de schadeloosstelling in het ontwerp ontstaan.

Waar nu Mr. van Houten bij de behandeling van de prae-adviezen in de zooeven genoemde vereeniging zich uitgelaten heeft, dat de schadeloosstelling van secundair belang is, zoodat een andere maatstaf hem ook goed is, vermoed ik, dat hij daarvoor toch geen andere bepalingen in de plaats zou willen zetten, dan die ook af te leiden zijn uit de hierboven ontwikkelde beginselen.

De schadeloosstelling aan den eigenaar moet, zal ze volledig zijn, bestaan uit de waarde van het onteigende goed, maar eveneens uit de waardevermindering van de overblijvende perceelen en vergoeding van persoonlijke schade.

Ook de beide laatste factoren vinden we in het ontwerp

¹⁾ De opgave van hogere waarde van art. 8 is het gevolg van het niet wettelijk kunnen vaststellen van de waarde, die de eigenaar aan zijnen grond hecht op het oogenblik der invoering.

terug. Wat de eerste dezer beide betreft, de uitwerking daarvan houdt gelijken tred met die van de schadeloosstelling voor het onteigende goed, en uit de volkomen gelijkwaardige behandeling met deze blijkt, dat de voorsteller aanhanger is van de juiste leer, dat de waardevermeerdering van de overblijvende perceelen wel te compenseeren is met hun waardevermindering, maar niet met de waarde van het onteigende goed; deze laatste compensatie zou onbillijk zijn; immers de rechtvaardiging van de eerste is, dat de beide gevolgen — winst en verlies — uit één feit voortvloeien; bij de laatste zou de eigenaar betalen het voordeel, dat hem ongevraagd door de onteigening bezorgd wordt, terwijl een ander, wiens grond geheel onteigend wordt, dat niet betaalt. Dit bezwaar zou volgens Prof. Drucker ¹⁾ te ondervangen zijn door eene wet, welke bepaalt, dat van iederen eigenaar vergoeding kan gevorderd worden voor de waardevermeerdering, die zijn eigendom door aanleg van publieke werken verkrijgt. Dit nu en daarmee ook de kwestie van het compenseeren met de waarde van het onteigend goed, is van groot belang voor de uitbreiding en verfraaiing van steden; een dergelijke compensatie zou, ware ze te verdedigen, de kosten van onteigening zoo aanzienlijk verminderen, dat stadsbesturen grootere verbeteringen en verfraaiingen zouden kunnen tot stand brengen, zonder dat ze de enorme sommen noodig zouden hebben, welke ze thans voor veel kleinere moeten uitgeven.

Wat den tweeden factor, de persoonlijke schade, betreft, zij is voor ons onderwerp van geen bijzonder belang.

¹⁾ Mr. H. L. Drucker: Schadeloosstelling des eigenaars. Rechtsgeleerd Magazijn 1886.

Een zeer gewichtige rol in het ontwerp spelen de artikelen 12, 13 en 14. In die bepalingen maakt Mr. van Houten verschil, al naarmate het plan ontworpen is door het gemeentebestuur op eigen initiatief of ter voldoening aan een verzoek van belanghebbenden. In het eerste geval mag de gemeente bij opbod verkoopen en kan dus zelf geldelijk voordeel trekken; in het tweede hebben de belanghebbenden de voorkeur tot overneming der gronden tegen den overeenkomstig art. 12 bepaalde vraagprijs, zoodat de gemeente absoluut geen geldelijk voordeel heeft. Aan gezien nu alle gemeentebesturen niet eenzelfde opvatting hebben omtrent de behartiging der gemeenschapsbelangen, zou dit verschil reeds aanleiding geven tot zooveel mogelijk volgens eigen plannen onteigenen door verschillende gemeenten en zou een van de voordeelen van het ontwerp door het tegen elkaar opbieden van eventueele koopers reeds verloren gaan.

In het genoemde rapport der Maatschappij tot nut van 't algemeen wordt er naar mijn idéé terecht op gewezen, dat de geheele verplichte verkoop een minder gelukkige bepaling is. Heeft de gemeente onteigend met het doel om arbeiderswoningen te doen bouwen en doet zich geen uitvoerder van dat plan voor, dan moet hiermee volgens deze bepaling het plan vervallen, terwijl het in het algemeen belang zou zijn als de gemeente den bouw, tenminste in dat geval, zelf ter hand kon nemen. Als middel tot voorkoming van misbruik was een toezicht of recht van beslissing aan Gedeputeerde Staten te geven.

Maar nog, al doet zich een koper van voldoende soliditeit voor, dan zijn er volstrekt geen waarborgen, dat de koper in het algemeen belang werkzaam zal zijn. Prof. Krabbe vestigt hier de aandacht op in zijn praeadvies voor

de Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek; Z. H. Gel. geeft toe, dat Mr. van Houten door zijn ontwerp de concurrentie vermeerdert, maar oordeelt, dat hij geen onderzoek instelt naar de personen, die daaraan gaan deelnemen. Er zouden waarborgen moeten zijn, dat de betrokken personen of vereenigingen vooreerst „ten algemeenen nutte” werkzaam zouden zijn, en deze nu ontbreken ten eenenmale in het ontwerp, zoodat de voordeelen niet zullen komen aan de tegenwoordige eigenaars van de betreffende perceelen, maar aan onbekende private personen. Dergelijke beschouwingen vinden we ook in het Voorloopig Verslag van 1890 en als resultaat daarvan de meening, dat „verbetering van de huisvesting der arbeidende klasse door aanbouw van nieuwe woningen met lage huurprijzen niet het gevolg van dit wetsontwerp kan zijn.”

Toch zou naar mijne meening het ontwerp eenmaal wet geworden een goeden invloed op de stadsuitbreiding en -verbetering in het algemeen gehad hebben en dat wel doordat het de eigenaars voor de keuze zou stellen zelf overeenkomstig de verordeningen hun grond te bebouwen of onteigend te worden. Velen zouden dan wellicht het eerste kiezen, ook omdat ze tusschen de aanwijzing der terreinen en de naasting daartoe nog in de gelegenheid zijn en zoo zou men kunnen zeggen, dat de sterke zijde van het voorstel zou zijn, dat het niet dikwijls toegepast zou worden.

Dat het ontwerp in elk geval slechts betrekking heeft op uitbreiding en niet op inwendige verbetering van steden heeft ook de leden van de Vertegenwoordiging er niet gunstiger voor gestemd.

Van dit dubbele beginsel: uitbreiding en verbetering ging wel uit de behandeling van het Woningvraagstuk in

de drie vergaderingen van het Nederlandsche Congres voor Openbare Gezondheidsregeling successievelijk gehouden in den Haag, Amsterdam en Utrecht. Onder de algemeene eischen door de commissie van voorbereiding geformuleerd treffen we aan: „de Onteigeningswet behoort met het oog op de woningen gewijzigd te worden in dien zin, dat en de gevallen, waarin onteigening kan worden bevolen, worden uitgebreid, en de mate van schadeloosstelling wordt veranderd.”

Deze eisch heeft de commissie aanleiding gegeven tot een nadere uitwerking, die te vinden is in het Tijdschrift voor Sociale Hygiëne en Openbare Gezondheidsregeling 1^e Jaargang n^o. 5. Daaruit blijkt, dat zij de uitbreiding der gevallen, waarin onteigening kan worden bevolen, wil vinden in het verleenen van de bevoegdheid tot onteigening aan den gemeenteraad, onder goedkeuring van een hooger gezag, zonder voorafgaande verklaring bij de wet, dat het algemeen nut de onteigening vordert, voor onteigening: *a.* ten behoeve van den aanleg en de verruiming van straten, pleinen, plantsoenen en bouwblokken; *b.* van woningen, wier bewoning voor de gezondheid der bewoners nadeelig wordt geacht; *c.* van den opstal van perceelen als bedoeld sub *b.* De bepalingen omtrent de schadevergoeding uit de bestaande onteigeningswet, wil zij aangevuld hebben met de volgende: *a.* voor onbebouwde terreinen worde tot maatstaf genomen of de belastbare opbrengst volgens de grondbelasting, of de pachtwaarde in hun bestaanden toestand; *b.* voor bebouwde terreinen worde vergoed I de marktwaarde van den grond; II de bouwkosten van de gebouwen, verminderd met het bedrag, dat vereischt wordt om de gebouwen in een goeden toestand van onderhoud te brengen, die tevens voldoet aan de eischen bij wet

en verordening op het bouwen gesteld. III voor perceelen, waar een bedrijf wordt uitgeoefend, worde aan den eigenaar een schadevergoeding toegekend, berekend naar de bedrijfswinst gedurende een voorafgaand tijdperk. Eindelijk wordt uitdrukkelijk verklaard: „met waardevermeerdering mag geen rekening gehouden worden”, zoodat geen compensatie mag plaats hebben. Dit zijn de voorgestelde verbeteringen, op eenen toestand die dat wel noodig heeft

Thans een enkel woord over de vraag: „**ten wiens behoefte mag onteigend worden?**” Zij zijn de personen, die wel eens verward worden met de onteigenaars, d. z. de subjecten der onteigening, maar daarvan wel degelijk te onderscheiden zijn. Wie subject der onteigening is vloeit voort uit het beginsel, dat de onteigening rechtvaardigt; ten wiens behoefte er onteigend wordt of, korter gezegd, wie de ondernemer is, heeft daarmee hoegenaamd niets te maken.

Dat de minister Thorbecke bij de behandeling der wet van 1851 als zijne meening te kennen gaf, dat zonder eene opsomming dier ondernemers in de wet „de grens van het algemeen nut geheel onzeker zou worden” schijnt mij niet juist gezien. Verschillende landen kennen in hunne wetten die opsomming niet, zoo Pruisen, Zwitserland, Hongarije en Italië, en ondervinden er toch geen nadeel van; maar buitendien kan bij ons de wetgever er telkens bij afzonderlijke machtiging van afwijken, omdat de Grondwet zich er niet over uitlaat. Prof. Krabbe wijst er op in zijn praeadvies voor de meergenoemde Vereeniging voor de Staatshuishoudkunde en de Statistiek, en zou willen, dat het recht tot onteigening werd toegekend ook aan „die vereenigingen, welke waarborgen aanbieden, dat de grond

niet tot speculatieve doeleinden zal worden gebruikt." Het zou dan volgens hem op den weg van eene algemeene wet liggen om de voorwaarden te bepalen, waaronder ten behoeve van woningbouw onteigend zal kunnen worden.

Thans zullen we spreken over een vraagpunt, dat voor de uitbreiding en verbetering van steden een van de belangrijkste, zoo niet het belangrijkste is, namelijk: „**kan meer onteigend worden, dan voor het werk noodzakelijk is?**”

„Voor den omvang, zegt Mr. Visser, geeft ons het beginsel een strenge grens: het noodzakelijke, en niets dan het noodzakelijke. Wordt die grens overschreden, de onteigening is niet meer te verdedigen. Wij verzetten ons dan ook met vele schrijvers tegen de onteigening par zônes.” Met de praemisse zijn we het eens, mits niet opgevat in den zin van het Fransche *nécessité publique*, maar zoo, dat niet meer onteigend wordt dan ter bevordering van het algemeen belang noodzakelijk is; immers vereischte voor onteigening is niet, dat het onteigende ten algemeenen nutte gebruikt wordt, maar dat het algemeen nut niet behoorlijk kan bevorderd worden zonder dat het onteigende aan zijn tegenwoordigen eigenaar onttrokken wordt. Maar daaruit volgt dan toch niet, dat de onteigening par zône verboden is, zooals de conclusie van Mr. Visser luidt; wel wordt dan onteigend, wat niet ten algemeenen nutte gebruikt wordt, maar niet iets zonder welks onteigening het algemeen nut voldoende bevorderd kan worden.

Zien wij vooreerst wat onder onteigening par zône verstaan wordt. Het is onteigening van meer grond dan voor het werk, waarvoor onteigend wordt, noodig is; daarover zijn alle schrijvers het eens; maar sommige voegen daaraan nog beperkingen toe. Zoo Mr. Visser: „hetzij ter verfraaiing

alleen, hetzij om daaruit nog bovendien een deel der kosten te verhalen." Zoo Mr. van Sandick: ¹⁾ „met het oogmerk om de meerdere waarde, die de aanliggende landen ten gevolge van de onteigening bekomen, niet ten bate te doen komen van de weinige eigenaren, die toevallig aldaar grond hebben liggen, doch van het lichaam, dat onteigent, zich voor het beoogde werk kosten en inspanning getroost." Zoo Prof. Krabbe, die in zijn reeds genoemd artikel in het Rechtsgeleerd Magazijn verklaart, dat het uitgesproken doel der onteigening par zône is „ook economische voordeelen te bemachtigen."

Niet zoo sterk drukt zich Mr. de Stuers ²⁾ uit: onteigening van een ruimere oppervlakte „met het doel om deze laatste weer te verkoopen. De opbrengt van den verkoop kan dan de kosten der onteigening goed maken."

Daarentegen is bij Buys ³⁾ geen spoor te vinden van de verwarring van begrip en doel der onteigening par zône. Ik zou dus aan de eerste omschrijving niets willen toevoegen en vraagt men mij naar het doel, dan zou ik antwoorden: dat kan verschillen, hetgeen te zien is uit de praktijk, en dat hangt ook van de praktijk af, behoeft niet a priori vastgesteld te worden.

Inderdaad is ze in ons land voor meer dan één doel toegepast. De gemeente Rotterdam heeft grond tusschen ontworpen straten onteigend om dien regelmatig te kunnen ophoogen en dus als gezondheidsmaatregel. Adickes geeft in zijn artikel in Braun's Archiv für soziale Gesetz-

¹⁾ H. W. van Sandick: onteigening par zônes. Proefschrift Groningen 1892.

²⁾ H. de Stuers: Eenige opmerkingen over de onteigening par zône. Proefschrift Leiden 1892.

³⁾ Buys: De Grondwet II, 286.

gebung und Statistik 1893 als doel: vooreerst de vorming van doeltreffende perceelen naast nieuw aangelegde straten en pleinen, en ten tweede rationeele regeling van de dekking der kosten voor den nieuwen stratenaanleg.

De vraag, of onteigening par zône volgens ons staatsrecht geoorloofd is, is reeds zoo dikwijls in de literatuur behandeld, dat we kunnen volstaan met daarnaar te verwijzen, te meer daar men het er langzamerhand over eens is, dat er geen bezwaren meer tegen bestaan. Alleen dit. Hierboven ¹⁾ heb ik verklaard niet mede te gaan met de meening van Prof. Krabbe, dat schadeloosstelling geen bestanddeel van het begrip onteigening is, en was ze dat wel dan zou volgens Z. H. Gel. nooit onteigening par zône te rechtvaardigen zijn, want „onteigend wordt hier het goed juist om zijn economische waarde; het is om de waarde te doen.” Maar mij schijnt het niet om de waarde te doen; er wordt immers ook schadeloosstelling gegeven, en wel naar de waarde, welke het goed heeft op het oogenblik, dat het onteigend wordt; maar niet krijgt de oorspronkelijke eigenaar de waardevermeerdering vergoed, ontstaan nadat het goed hem niet meer toebehoort tengevolge van de uitvoering van het werk

De vroegste mij bekende toepassing der onteigening par zône is van 1574 ten behoeve van de stichting der Leidse Academie. De eerste wettelijke regeling is tot stand gekomen in Frankrijk bij de wet van 13 April 1850: relative à l'assainissement des logements insalubres.

Thans komt regeling bij de wet of tenminste toepassingen van het begrip voor in Frankrijk, België, Duitschland, Italië enz.

¹⁾ Cf: bl. 10.

Juist voor uitbreiding en verbetering van steden beiden is de onteigening par zône een geschikt middel en van de direct den eigendom aantastende eigenlijk tot nog toe hier te lande het eenig toegepaste.

De grond in de onmiddellijke nabijheid van zich uitbreidende steden stijgt hoe langer hoe meer in waarde, zoodat de gemeentebesturen, die eene geregelde stadsuitbreiding willen bevorderen door grond te onteigenen voor het aanleggen van straten en pleinen op de juiste plaats, enorme sommen daarvoor moeten betalen. Met de aanleg- en onderhoudskosten vermeerderd, overschrijden ze, al heeft de onteigening niet op al te groote schaal plaats, het bedrag, dat de steden daarvoor kunnen beschikbaar stellen. De onteigening par zône nu kan helpen. Worden langs de straten strooken van voldoende breedte om er huizen op te bouwen onteigend, dan kan de gemeente de waardevermeerdering behouden, die het gevolg is van het aan een begaanbare, gerioleerde, verlichte en goed onderhouden straat gelegen zijn van bouwterreinen. Bovendien kan er voor gezorgd worden door voorwaarden bij het verkoopen, dat geen slechte of wanstaltige toestanden geboren worden.

Bij de stadsverbetering kan de onteigening par zône al eveneens van groot nut zijn. Moet een enkel huis uit den weg geruimd worden, dan zal ze niet te pas komen. Anders wordt het als een steeg of straat verbreed moet worden of een blok huizen doorgebroken om een nieuwe straat aan te leggen. Mag dan niet meer onteigend worden, dan de enkele breedte van de straat, dan doet zich tweeërlei nadeel gevoelen. Vooreerst, dat de kosten, die voor panden in het centrum der groote steden, en deze zullen juist in aanmerking komen, zeer hoog zullen zijn en ten tweede de onhoudbare toestand, die het gevolg zou zijn. De nieuwe

straat, gewoonlijk een terstond tamelijk drukke verkeersweg, wordt dan begrensd door, men kan wel zeggen, uitsluitend achter- en zijgevels, die een ver van fraaien indruk maken. Deze beide nadeelen vervallen zoodra een behoorlijke nieuw te bebouwen strook grond aan weerszijden van de straat mede onteigend wordt

Bij opruiming van oude vervallen huizen en krotten kan de onteigening par zône dienst doen, als er huizen tusschen staan, op zich zelf nog niet af te keuren, maar hinderlijk voor een nieuwe bebouwing van het vrijkomend terrein.

OMLEGGING VAN TERREINEN.

Dat de groote steden zich uitbreiden en dat zelfs naar verhouding van hun zielental met een steeds klimmend percentage, is een feit, dat door de ondervinding bewezen is. De redenen voor dit verschijnsel zijn slechts bij benadering aan te geven; maar tegenover hen, die met eene algemeene formule als: de aantrekkingskracht van de massa ¹⁾, eene verklaring meenen te geven, schijnt het mij juister die te zoeken in allerlei kleine oorzaken, omdat volstrekt niet allen hetzelfde in eene groote stad meenen te zullen vinden. Vooreerst breidt zich met de stad het ambtenaarspersoneel in den ruimsten zin genomen uit; ten andere komen zij, die zonder vaste verbintenis zich in eene stad vestigen, dat doen om vele, zeer verschillende redenen: het vinden van onderhoud het beter ten koste van anderen kunnen leven; het genieten van veel, waartoe in kleinere plaatsen geen gelegenheid bestaat, en zoo meer.

Hoe verschillend die redenen ook zijn, allen moeten voldoen aan een van de eerste levensbehoeften, d. i. zij moeten eene woning hebben. Hetzij de nieuwe bevolking in de oude huizen trekt, hetzij ze nieuwe huizen zoekt, in elk

¹⁾ E. Meyn: Stadterweiterungen in rechtlicher Beziehung. S 1: »Das Gesetz von der Anziehungskraft der Masse gilt auch für die menschliche Welt.«

geval moet er in de onmiddellijke nabijheid van de stad voorzien worden in de behoefte aan huizen van allerlei soort, van de eenvoudigste arbeiderswoningen tot de fraaie villa's aan breede boulevards.

Een van de bezwaren om de steden die noodzakelijke uitbreiding te geven is de vorm der bouwterreinen en hunne ligging ten opzichte van de straten. Zij zijn te lang en te smal, of geheel onregelmatig van vorm, of liggen alle scheef aan een aan te leggen verkeersweg. Reeds het laatste alleen maakt de terreinen langs eene straat geheel ongeschikt om voor bouwterrein te worden gebruikt.

Wordt toch eene straat aangelegd dwars door dergelijke gronden, dan kan men van afstand tot afstand enkele huizen zien verschijnen daar, waar toevallig een eigenaar eene geschikte frontlijn aan de straat had. Niet alleen dat daardoor de overblijvende gronden niet voor bebouwing geschikt worden, maar die enkele huizen met hunne dikwijls onafgewerkte zijmuren, belemmeren of zelfs verhinderen eene latere goede inrichting van een geheel bouwblok. Een middel om aan dit bezwaar te gemoet te komen is de „zwangsweise Um- oder Zusammenlegung von Baugrundstücke.”

Deze Omlegging valt zeer zeker onder de middelen, die den eigendom aantasten ¹⁾, maar zij heeft niet dien overwegenden invloed, welke het gevolg is van eene Onteigening. Hij, wiens grond onteigend wordt, lijdt geen geldelijk verlies, daarvoor zorgt de schadeloosstelling, maar hij wordt van grondbezitter, eigenaar van eene som geld, die hij niet altijd weer in grond, die voldoet aan dezelfde eischen, als hij aan het oorspronkelijke terrein stelde, zal kunnen omzetten. Anders is het met de Omlegging gesteld; iedere

¹⁾ Cf. bl. 4.

eigenaar van een of meer perceelen krijgt een of meer stukken grond terug, die dikwijls voor een groot deel dezelfde zijn, als zijn oorspronkelijk bezit; in elk geval hij blijft grondeigenaar in hetzelfde deel van de stad.

Wat is dan die omlegging? De gezamenlijke eigenaars van de terreinen, die samen één of meer bouwblokken moeten vormen, brengen hun eigendommen in, zoodat ze één massa vormen, en verdeelen die massa, al of niet na aftrek van grond voor verkeerswegen noodig, naar verhouding van hunnen inbreng, zoodat ieder aan de ontworpen straten voor bebouwing geschikt terrein verkrijgt.

Over de feiten, die moeten plaats hebben, wil er eene Omlegging tot stand komen, zijn de tot nog toe niet zeer talrijke schrijvers over dit rechtsmiddel het wel eens. Maar minder over de terminologie. Het is ontstaan in Duitschland, niet als een middel tot verbetering van stadsuitbreiding, maar met het doel om eene betere exploitatie van landelijk bezit te verkrijgen. Waar het grondbezit van één eigenaar in verschillende, dikwijls zeer kleine stukken verdeeld is, wordt het beheer onnoodig bemoeilijkt. Om dit te voorkomen vereenigt men de perceelen van dien eenen eigenaar tot één of meer grootere perceelen. Zusammenlegung, Verkoppelung is de naam, die hieraan gegeven wordt. Door de uitwendige gelijkenis met de omlegging van grondstukken in het stadsuitbreidingsgebied is de naam Zusammenlegung oorspronkelijk ook daarvoor gebruikt; zoo in de Hamburger wet van 1 Januari 1893 en in het oorspronkelijk ontwerp Adickes; tengevolge van de opmerkingen hieromtrent door Meyn ¹⁾ gemaakt, is bij de behande-

¹⁾ Meyn, a. w. par. 2.

ling van dat ontwerp in het Heerenhuis overal „Zusammenlegung” veranderd in „Umlegung”. Het eerste deed vermoeden, dat de verspreide, ongebouwde terreinen van één eigenaar alle tot één groot perceel moesten gevormd worden, zelfs al lagen zij aan verschillende kanten van de stad. Dit nu is volstrekt niet het doel van den maatregel. Integendeel, terreinen ongeschikt van vorm of op een ongeschikte plaats liggend om voor bebouwing in aanmerking te komen, worden vervormd of verlegd opdat zij eene bebouwing mogelijk maken voldoende aan de eischen van verkeer, hygiëne enz. Grond in de nabijheid van steden is veel meer bestemd om verdeeld te worden, dan om tot groot grondbezit vervormd te worden; reeds de groote waarde geeft daartoe aanleiding, maar de wijze van gebruik is de voornaamste reden. Toch zal ook werkelijke Zusammenlegung voorkomen en dat wel waar de perceelen hetzij reeds direct, hetzij nadat er grond voor straten of pleinen aan onttrokken is, te klein zijn om er een huis van behoorlijke afmetingen op te bouwen. Heeft de eigenaar van zulk een perceeltje nog meer grond in het gebied, dat omgelegd wordt, dan zal men hem een gelijk stukje daaraan kunnen toevoegen; is dat niet het geval, dan zijn er twee mogelijkheden. Ten eerste kan de gemeente het onteigenen; zij heeft altijd wel eene goede bestemming voor dergelijke kleine overgeschoten stukjes. Zorgt men er bij de omlegging voor, dat ze op eene geschikte plaats komen te liggen, dan kunnen ze benut worden voor een fontein of standbeeld, wachtlokaal voor tram en vele andere doeleinden. Maar ook kan het tegen schadeloosstelling gevoegd worden bij den grond van eenen aangrenzenden eigenaar. Dit noemt men in Duitschland „Eineignung”. Hieronder komen we op dit rechtsmiddel terug. Maar deze werkelijke Zusammenlegung is en

blijft bijzaak. Hoofdzaak is het verleggen of vervormen van de verschillende perceelen.

We zagen, dat de omlegging geen middel is om groot grondbezit rondom eene stad te vormen door alle terreinen van een zelfden eigenaar, waar ze ook gelegen zijn samen te voegen. Maar in dit verband willen we er tevens op wijzen, dat noch uit het begrip omlegging, noch uit het doel waarmee zij plaats heeft eenige reden voortvloeit om in elk concreet geval de omlegging te begrenzen binnen één reeds afgebakend bouwblok. Het zal dikwijls veel gemakkelijker zijn eene juiste nieuwe indeeling tot stand te brengen over twee of zelfs nog meer bouwblokken, dan wanneer men zich binnen elk blok afzonderlijk moet houden en dat ook vooral met het oog op die perceeltjes, die door hunne geringe oppervlakte niet voor bebouwing geschikt zijn.

Uit de voorbeelden, die Stübben ¹⁾ geeft in figuur 519—522 blijkt, dat eene omlegging over verscheiden bouwblokken tot zeer goede resultaten kan leiden. De verandering in het ontwerp Adickes tengevolge waarvan de omlegging juist tot één bouwblok beperkt wordt, had eene oorzaak buiten de omlegging ²⁾.

Van wie kan nu eene omlegging uitgaan? Het begrip brengt geen bezwaren mee tegen eene omlegging tot stand gebracht door particulieren zonder inmenging van de overheid. We kunnen echter helaas niet zoo optimistisch zijn, te meenen, dat dat dikwijls zal voorkomen. De grond van 10 tot 20 eigenaren vormt een bouwblok van middelbare grootte, maar al zou nu een onpartijdig persoon hun

¹⁾ J. Stübben: Handbuch der Architektur, 4^{te} Theil, 9^{te} Halbband.

²⁾ Meyn: a. w. bl. 29—30.

allen één voor één kunnen bewijzen, dat zij er persoonlijk voordeel bij hadden, toch zullen er bijna altijd één of meer zijn, die bezwaren maken uit eigenbelang; zij achten zich benadeeld tegenover hunnen buurman, of zij willen het strookje grond, dat een daarachter gelegen terrein onbebouwbaar maakt niet ruilen tegen een even groot stuk van veel beteren vorm, dat die eigenschap mist, of zij willen de geheele omlegging tegenhouden, opdat hun elders gelegen grond als bouwterrein gebruikt zal worden. Ruiling van grond tusschen twee of drie eigenaars komt voor, maar een werkelijk vrijwillige omlegging in engeren zin behoort tot de zeldzaamheden. Baurath J. Stübgen geeft in zijn aangehaald werk in fig. 519 en 520 een voorbeeld van eene vrijwillige omlegging in Keulen in de zône tusschen de vestingwerken en de groote Ringstrasse tot stand gekomen, maar fig. 521 en 522 geven uit dezelfde zône tusschen de Stadtgarten en de Hohenzollern- en Kaiser Wilhelm Ring een voorbeeld, dat twee eigenaars eene omlegging over verscheiden bouwblokken kunnen tegenhouden en daarmee de bebouwing beletten of oorzaak zijn, dat als enkele eigenaars toch bouwen, deze eene goede bebouwing van het geheele terrein voor tientallen van jaren onuitvoerbaar maken.

Nemen we aan, dat de zaken elders evenzoo staan, en er is geen reden waarom we dat niet kunnen doen, aangezien het eigen belang, ook al is het dikwijls fictief, overal eene groote rol speelt, dan moeten we wel tot het resultaat komen, dat een dwang van overheidswege in dit opzicht zeer nuttig zal werken.

Die inmenging van de overheid heeft in het Duitsch de uitdrukking „zwangsweise Umlegung” doen ontstaan; wij zouden letterlijk kunnen vertalen: „gedwongen omlegging.”

Het spreekt van zelf, dat de bemoeiing van de overheid niet overal en altijd dezelfde zal zijn. Meyn ¹⁾ deelt ons een zeer bijzonder geval mee en wel dat van den herbouw van de in 1879 overstroomde stad Szegedin; hier ging het ingrijpen van de overheid zoo ver, dat aan eenen koninklijken commissaris opgedragen werd „die Festsetzung des Planes über den Neubau der Stadt, sowie der dabei zu beobachtenden Bauvorschriften.” De verdere regeling zullen we hier niet nagaan; het is een bijzonder geval gebleven en heeft dus eigenlijk nog slechts historisch belang.

Eenen anderen, heel wat minder sterken dwang vinden we in het ontwerp Adickes. Op voorstel van de eigenaars van minstens de helft van de oppervlakte kan op de verder genoemde voorwaarden een omlegging plaats hebben; maar ook de gemeente kan op eigen initiatief eene omlegging tot stand brengen, terwijl de waarborgen voor de eigenaars dan versterkt worden. Hieronder bij de behandeling van het ontwerp in zijn geheel komen we op de voorwaarden terug.

De Oberbürgermeister Adickes ²⁾ geeft als rechtvaardiging van zijn ontwerp het groote openbare belang van de verandering van bouw- en tuinland in bouwterreinen. Daarom kan ze niet aan de willekeur van de eigenaars overgelaten worden, maar heeft ze publiekrechtelijke regeling nodig. Zoolang de maatschappij in hare vrije ontwikkeling voorziet in de behoefte aan goed gelegen bouwterrein, hetzij doordat er van zelf voldoende voorraad is, hetzij zij

¹⁾ Meyn: a. w. par. 5.

²⁾ F. Adickes: Umlegung und Zonenenteignung als Mittel rationeller Stadterweiterung. Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik, VI, 1893.

door vrijwillige handelingen: omlegging of welk middel ook, een voldoende aanbod verschaft, is mijns inziens eene wet op de omlegging niet noodig. Maar wordt aan die voorwaarden niet voldaan en dat zal nog al eens het geval zijn, dan zal de omlegging, zooals ze in hoofdzaak in het ontwerp Adickes belichaamd is, een zeer goed werkend middel zijn, dat zijne rechtvaardiging vindt in het niet te zeer ingrijpen in bestaande rechtsverhoudingen en den goeden uitslag, die bij zorgvuldige toepassing het gevolg er van zal zijn. De Heer J. Boer Hzn.¹⁾ toont zich geen bewonderaar van de omlegging. Hij meent haar te kunnen onderwerpen door bouwverordeningen in ruimen zin genomen. Bij het bespreken van die middelen komen we op het belangrijke artikel in de Vragen des Tijds terug, maar hoe de schrijver zich voorstelt, dat hij met verordeningen, d. w. z. regels, die overal en altijd gelden, zal bereiken, dat een perceel van achthoekigen vorm, dat met een paar punten of hoogstens zeer kleine zijden aan eene geprojecteerde of bestaande straat grenst, in zijn geheel voor bouwterrein geschikt zal worden, blijft mij onbekend.

Omlegging is wellicht het meest werkzame middel tot openstelling van bouwterreinen en daarom is het toch te doen. De vreemdelingen, die zich in de stad komen vestigen, moeten gehuisvest worden; is er geen geschikt bouwterrein in voldoende hoeveelheid voorhanden, dan zullen de grondprijzen stijgen, zoodat men slechte en kleine huizen bouwt en nauwe straten aanlegt, terwijl de ongezone, bekrompen woningen in de oude stad overvuld worden en tevens een geringer aantal gezinnen in de frissche gezonde

¹⁾ J. Boer Hzn.: Beperking van het eigendomsrecht bij stedelijken woningbouw. Vragen des Tijds, Febr. 1897.

buitenwijken een onderkomen zullen kunnen vinden. Wordt de toestand, vooral in de oude stad, van dien aard, dat de menschen zich in slechte woningen ophoopen, dan ontstaan daaruit misstanden, welke het voor de gemeente tot eenen plicht kunnen maken om krachtdadig op te treden. Dat optreden kan daarin bestaan, dat de gemeente maatregelen neemt om geregeld aanbod van bouwterrein te verschaffen. Bestaat er eene wettelijke regeling van de omlegging, dan zal dit ten gevolge hebben, dat de overheid minder behoeft in te grijpen. Buitendien geeft de omlegging eene oplossing aan eene op andere wijze niet gemakkelijk rechtvaardig op te lossen moeilijkheid. We bedoelen het afstaan van grond, noodig voor straten en pleinen. Van de tot eene massa vereenigde perceelen neemt de gemeente de noodige openbare wegen af en het overblijvende wordt naar verhouding van den inbreng verdeeld, zoodat ieder eigenaar in natura en in evenredigheid met zijn bezit de kosten vergoedt. Zonder omlegging ontnemt de overheid aan den eenen eigenaar terrein, al is het dan ook tegen schade-loosstelling, opdat dat van den ander bouwterrein wordt.

Thans blijft ons nog over na te gaan, wat voor soort van rechtsmiddel de omlegging is. Het is, zooals we reeds zeiden, een aantasten van eigendom. Maar welk karakter heeft het overheidsrecht, dat bij de omlegging uitgeoefend wordt? Met Mr. Valckenier Kips ¹⁾ zie ik geen in ons recht bekend instituut, waarbij zij zou zijn in te lijven. Eene Onteigening is het naar mijne meening niet, omdat de eigenaar dikwijls, ja als regel, een deel van zijn eigendom

¹⁾ Mr. J. H. Valckenier Kips: De omlegging van bouwterreinen volgens het wetsvoorstel van den burgemeester Adickes. Rechtsgeleerd Magazijn, 15e Jaarg. 1896.

zal behouden en ik zie bovendien geen schadeloosstelling, die over een te brengen is met die bij onteigening. Een eigendomsbeperking is het al evenmin; in het gebruik van den grond wordt de eigenaar volstrekt niet beperkt. Prof. d'Aulnis gaf op de algemeene vergadering van het Provinciaal Utrechtsch Genootschap voor Kunsten en Wetenschappen in 1896 als zijne meening te kennen, dat omlegging eene onteigening was, zoodat ze met de Grondwet in aanraking kwam. Dit laatste is ook mijne meening, hoewel op eenen anderen grond, namelijk omdat art. 150 der Grondwet voorschriften van burgerlijk recht slechts bij de wet gegeven wil hebben en dus de gevolgen van de omlegging met het oog op zakelijke rechten geregeld zullen moeten worden. Strijd tusschen het begrip omlegging en ons recht zie ik niet, evenmin bezwaren om haar als een afzonderlijk instituut te beschouwen.

Gaan we thans na, hoe het middel, dat wellicht bestemd is eenmaal gevolgen van wijde strekking te hebben, in het ontwerp Adickes, zooals dat door het Pruisische Heerenhuis gewijzigd is, eene regeling heeft gevonden. We zagen reeds, dat het begrip niet het eerst toegepast is op bouwterrein, maar reeds vroeger in gebruik was tot vereeniging van verspreid liggende wei-, bouw- of tuinlanden, o. a. in Sleeswijk—Holstein sedert 17 Aug. 1876. Met het oog op stadsuitbreiding is Hamburg voorgegaan: Hamburgisches Gesetz vom 1 Jan. 1893, betreffend den Bebauungsplan für die Vororte auf dem rechten Elbufer. (Hamb. Gesetzblatt 1893 no. 1). Vooreerst geeft deze wet middelen tot ten uitvoerlegging van het vastgestelde stratenplan, maar dan erkent zij de bevoegdheid van de Bau-Deputation om, wanneer zij het voor eene doelmatige bebouwing dienstig oordeelt, de omlegging binnen elk bouwblok toe

te passen. Bovendien kunnen de eigenaars van de grootste helft van een in aanmerking komend terrein de omlegging bij de Bau-Deputation aanhangig maken.

De verdere uitwerking is, gewijzigd naar de verschillen in regeeringslichamen en verbeterd, voor Pruisen nagevolgd door het ontwerp Adickes.

Het is bij het Heerenhuis ingediend 10 Nov. 1892 en op verzoek van den voorsteller terstond verwezen naar eene commissie van 15 leden. 19 April 1893 is het rapport dier commissie met het ontwerp behandeld en nog in dezelfde vergadering aangenomen. Den 3^{en} Mei daarop volgende had de eerste lezing in het Huis der Afgevaardigden plaats, waarbij de verwijzing naar eene commissie van 14 leden goedgekeurd werd. De stemming ten opzichte van het ontwerp was bepaald ongunstig en met de sluiting der zitting op 5 Juli 1893 was het van de baan. Voor de officieele verslagen en behandeling verwijs ik naar: stenographische Berichte und Verhandlungen des Preussischen Herrenhauses 1892/1893 Band I Seite 9—10, und 161—169. Bd II S. 21—29, 277—301 und 346. Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten 1893 Bd. IV S. 2219—2227; Bd. VI S. 3011—3014.

Zich aansluitende aan de bestaande wetgeving moet volgens het ontwerp voorafgaan een „endgültige Feststellung eines Fluchtliniënplanes” volgens de wet van 2 Juli 1875. Hierdoor kan elke eigenaar van een betrokken perceel beoordeelen, of bij de volgende omlegging zijn belangen behoorlijk behartigd worden, hij kan daardoor de gevolgen overzien. In het oorspronkelijk ontwerp was de omlegging niet beperkt tot een enkel bouwblok; en dat naar mijne meening terecht. Het bezwaar van Meyn, die meent, dat een terrein niet voor omlegging geschikt is,

zoolang geen uitgewerkt stratennet bekend is gemaakt, vervalt door de voorafgaande rooilijn-vaststelling. Toch is door het Heerenhuis de beperking aangenomen. Een voorstel tot omlegging kan uitgaan van de eigenaars van meer dan de helft der oppervlakte van den om te leggen grond of van de gemeente zelf. Is in het eerste geval de omlegging in het openbaar belang, dan maakt de gemeente haar aanhangig; weigert ze dit, dan kunnen de voorstellers hunne bezwaren inbrengen bij den Bezirksausschuss en in hooger beroep bij den Provinzialrath. Gaat de gemeente op het plan in, dan vervalt haar taak in twee deelen: de Anordnung en de Ausführung. Wat betreft de Anordnung, besluit allereerst de gemeente in beginsel tot de omlegging; zij maakt eene kaart met beschrijving van de perceelen en legt die ter inzage van de belanghebbenden; deze hebben eenen termijn van minstens vier weken om hunne bezwaren bij het gemeentebestuur bekend te maken. De beoordeeling daarvan komt toe aan de Verwaltungsspruchbehörden: Bezirksausschuss en Provinzialrath. Is de omlegging uitgegaan van het initiatief van de gemeente, dan moet het openbaar belang haar eischen en is nog eene laatste instantie voor het indienen van bezwaren bij den Minister van Openbare Werken. Is de zaak zoover gevorderd, dan moet de Ausführung volgen. Hiertoe stelt het gemeentebestuur het plan vast en legt het ter inzage der belanghebbenden. De gronden der verschillende eigenaars worden tot één massa vereenigd en daar bijgevoegd de overtollige straten en pleinen, welke eigendom van de gemeente zijn, maar er aan onttrokken de grond voor nieuwe straten en pleinen benoodigd volgens het rooilijnplan. Gaat de omlegging van de eigenaars uit, dan gebeurt dit zonder de waarde in aanmerking te nemen, geschiedt ze op voorstel van de

gemeente, dan zal zij de waarde, die ze ontvangt boven die welke zij afstaat, moeten vergoeden.

Deze massa nu wordt verdeeld onder de deelnemers in dier voege, dat ieder een deel van de nieuwe waarde verkrijgt, evenredig aan de waarde, welke hij vroeger bezat. De bepaling, dat bij de waardeberekening niet gelet mocht worden op vastgestelde, maar nog niet ten uitvoer gelegde rooilijnplannen, is terecht door het Heerenhuis uitgelicht, omdat de vaststelling alleen reeds eene werkelijke, te realiseeren waardevermeerdering geeft. De grootte van het terrein zal dus niet de maatstaf zijn, wel de ligging: zooveel mogelijk zullen de grenzen loodrecht op de straten of pleinen staan en natuurlijk zal, hoewel het niet gezegd wordt, ook voor eenen praktischen vorm worden gezorgd.

In het oorspronkelijk ontwerp kwam ook de bepaling over de ligging niet voor. Van de verdeeling volgens deze grondslagen opgemaakt wordt eene kaart, waarop de oude en de nieuwe toestand aangegeven zijn, met de grootte, waarde en eigenaars van elk perceel, ter inzage van het publiek gelegd. De eventueele bezwaren hiertegen ingebracht worden „im Rechtswege” beslist door de „Verwaltungsstreitbehörden”: Bezirksausschuss en Oberverwaltungsgericht. De dan nog noodige vaststelling van het verdeelingsplan en de verklaring van eigendomsovergang heeft plaats door den Bezirksausschuss. Uitdrukkelijk wordt nog bepaald, dat op het oogenblik van dien overgang het oude perceel, ook wat betreft alle daarop rustende zakelijke rechten, vervangen wordt door het nieuwe; volgens het oorspronkelijk ontwerp kon de hypotheekhouder tot waarborging van zijne belangen onteigening eischen, maar aangezien de omlegging wel altijd de perceelen in waarde zal doen stijgen, is de bepaling als nutteloos geschrapt. Dat ieder eigenaar de gemeente

kon dwingen om zijn perceel te onteigenen, deed de vraag opkomen, of de ontwerper zelf wel overtuigd was van het goed recht van zijn voorstel; immers was dat het geval, dan moest de omlegging geregeld worden als dwingend recht. Ook deze bepaling is derhalve geschrapt.

Alle kosten worden door de gemeente betaald, maar zij is gerechtigd ze van de eigenaars terug te vorderen, naar verhouding van het voordeel, dat deze uit de omlegging trekken. Thans blijft nog te vermelden, dat, nadat de gemeente tot eene omlegging besloten heeft en dit aan het politiebesteduur ¹⁾ heeft medegedeeld, dit bestuur geen toestemming tot bouwen kan geven zonder de gemeente in staat te hebben gesteld tot vervreemding van het terrein en dat het bouwen verboden kan worden of aan voorwaarden onderworpen, wanneer eene doelmatige omlegging verhinderd of bemoeilijkt zou worden. Het tweede deel van dit artikel kwam reeds bij de indiening in het ontwerp voor, aangevuld met eene bepaling, dat het verbod verviel, als na een jaar geen begin van uitvoering aan de omlegging gegeven was. Vooral in dien vorm was het een aandrang om tot eene omlegging te komen, maar ook zooals het door het Heerenhuis gewijzigd is, zal dit voorschrift dikwijls eenen goeden invloed uitoefenen.

De Eineignung, welke de Heer Adickes met de Umlegung wou verbinden, is misschien niet geheel terecht door het Heerenhuis niet aangenomen. Hierop komen we nog terug.

Het Huis der Afgevaardigden ontving reeds het ontwerp met tegenzin. Eene meerderheid vond het een veel te grof

¹⁾ De Baupolizeibehörde is in steden met „königliche Polizei" onafhankelijk van het gemeentebestuur.

ingrijpen in het onschendbaar eigendomsrecht. Het werd naar eene commissie verwezen, die er al even ongunstig over oordeelde en aan het einde der zitting had zij nog niets van zich laten hooren. Boven toonden we reeds aan, dat de inbreuk, die eene gedwongen omlegging op het eigendomsrecht maakt, lang zoo sterk niet is, als die, welke van eene onteigening het gevolg is; maar buitendien is hier, men kan wel zeggen voor iederen eigenaar, een voordeel te behalen. Alleen vermindert de kans op het behalen van voordeel door stilzitten. De omlegging dwingt eenigszins om zijn eigendom te gebruiken ten algemeenen nutte. Maar is dat niet juist een groot voordeel? En is dit dan geen reden genoeg om door eene wettelijke regeling de goed gezinde eigenaars in de gelegenheid te stellen hunnen grond zoo voordeelig mogelijk te exploiteeren voor een doel, waarvan het nut werkelijk niet ver gezocht behoeft te worden?

EINEIGNUNG.

Behalve uitbreiding der stad aan de buitenzijde heeft de stedengroei nog tengevolge de toeneming van het verkeer in de oude stad, zoodat in alle groote steden de toevloed van voertuigen en voetgangers in het centrum eene hinderlijke drukte veroorzaakt. Om aan dit bezwaar tegemoet te komen moeten bestaande straten verbreed of nieuwe aangelegd worden. Zoowel in het centrum der stad als in het uitbreidingsgebied zal men dus voortdurend moeten bouwen en dientengevolge telkens stukjes grond overhouden waarmede men geen weg weet. Op zich zelf zijn ze te klein om een behoorlijk huis op te zetten en zullen dus eene straat een leelijk, onregelmatig aanzien geven. Ook kunnen ze achtergelegen terreinen den uitgang naar de straat verhinderen.

Reeds geruimen tijd heeft men hier en daar een middel toegepast, bestemd om de misstanden door die overgeschoten brokjes ontstaan, uit den weg te ruimen: de Eineignung of Impropriation.

Oorspronkelijk is het niet anders, dan het bij zijnen grond moeten voegen tegen schadeloosstelling van een aangrenzend terrein, te klein om afzonderlijk te bebouwen. Eene beperking ten opzichte van de wijze van ontstaan van het te kleine perceel is in het begrip niet te vinden, maar de

wetgeving op dit punt heeft in den regel slechts het oog op stukjes overgebleven bij aanleg of Regulierung van straten.

Langzamerhand is eene verruiming van het begrip ontstaan en viel er ook onder het versmelten van verschillende te kleine perceelen tot één van voldoende grootte, dat dan tegen schodeloosstelling in handen van de overheid kwam.

Dit bedoelde de Deutsche Verein für öffentliche Gesundheitspflege, toen zij op hare vergadering te Freiburg im Br. in 1885 als eene van hare stellingen over stadsuitbreiding aannam: „das Recht der Eineignung nicht bebauungs fähiger Grundstückstheile ist den Interessenten gesetzlich zu verleihen.” ¹⁾

Wat den rechtsgrond van het instituut betreft, hij is dezelfde als van omlegging: het openbaar belang bij de vorming van doelmatige bouwterreinen en dus bij de opheffing van hindernissen aan die vorming in den weg gelegd. Is het opruimen van stoornissen te bereiken door een middel, dat geen ernstiger inbreuken maakt op bestaande eigendomstoestanden dan de Eineignung, dan is de overheid verplicht de vrije maatschappij door eene wettelijke regeling te hulp te komen. De Eineignung schijnt ons minder ingrijpend dan de onteigening, waarvan ze als het ware de tegenstelling is. Voor den oorspronkelijken eigenaar van het te kleine terrein staat eene toepassing natuurlijk gelijk met eene onteigening, maar voor de tegenpartij zal de dwang zoo goed als nooit bezwarend zijn; wel zal zij schadeloosstelling moeten geven, maar volgens billijke regeling matig te berekenen; bovendien kan hem de gelegenheid gegeven worden de uitbetaling op te schorten, totdat hij door bebouwing of op andere wijze van zijn nieuw eigendom gebruik maakt.

¹⁾ Stübben, a. w. Anlage XXII.

Wettelijke regeling kan op tweeërlei wijze plaats hebben, n.l.: als zelfstandige maatregel en als supplement op de omlegging. Op de laatste wijze kwam eene regeling voor in het ontwerp Adickes: perceelen volgens plaatselijke verordening niet geschikt voor bebouwing, worden door de gemeente onteigend en daarna onder de overige deelnemers aan de omlegging verdeeld, terwijl de schadeloosstelling eerst door de gemeente betaald en dan in verhouding van de waarde van hunnen grond van de deelnemers teruggevorderd wordt. Is door samenvoeging van verscheiden dergelijke perceeltjes een bebouwbaar terrein te vormen, dan kan de gemeente dat voor zich behouden en treedt zij in de omlegging in plaats van de oorspronkelijke eigenaars.

Wordt ze geregeld als zelfstandige maatregel dan zal eene samenvoeging van verschillende perceeltjes tot één uit den aard der zaak tot de zeldzaamheden behooren. Eene gedwongen inlijving bij het best gelegen aangrenzende perceel of toekenning aan den meest geschikten eigenaar zal in dit geval wel de oplossing moeten geven.

Hoe de regeling ook plaats heeft, altijd zal eene grens bepaald moeten worden, waarboven geen *Eineignung* zal plaats hebben en aangezien, een perceel in de eene gemeente te klein zal geoordeeld worden om voor bebouwing in aanmerking te komen, dat men in eene andere gemeente nog wel voldoende zal achten, is eene gemeentelijke regeling gewenscht. Zoo het rijk de zaak aan zich trekt zal het toch met de verschillende plaatselijke toestanden rekening moeten houden. De bestaande wetgevingen zijn voor zoover mij bekend alle plaatselijk.

De oudste is die in het *Décret relatif aux rues de Paris* du 26 mars 1852. Verder hebben eene regeling op dit punt getroffen: Wiesbaden, Bremen, Hamburg, Weenen en Pest.

Verscheiden daarvan hebben als alternatief gesteld het afstaan van grond door den eigenaar, die de *Eineignung* zou moeten ondergaan, hetzij zooveel, dat een doelmatig te bebouwen perceel ontstaat, hetzij zijn geheele perceel hoe groot het ook is. Voor het overige bepalen de bestaande verordeningen er zich toe de *Eineignung* toe te passen voor het geval, dat eene straat aangelegd of verbeterd wordt of er ten minste gebouwd wordt. Een reden voor deze beperking heb ik niet kunnen vinden. Te kleine perceelen zullen in handen van particulieren slechts hoogst zelden voor een nuttig doel gebruikt kunnen worden. Worden de aangrenzende perceelen niet bebouwd dan zullen zij niet zoo licht nadeelige gevolgen veroorzaken en daarom zou men na *Eineignung* een bebouwing binnen eenen bepaalden termijn verplichtend kunnen verklaren.

Ook in ons land zal eene *Eineignung* dikwijls nuttig kunnen werken. Te kleine perceelen komen ook in onze steden voor, zoodat de inbreuk op den eigendom te maken in het algemeen belang zal moeten wijken voor de goede economische gevolgen.

Uit het ontwerp Adickes heeft het Heerenhuis de *Eineignung* gelicht, omdat het zoo weinig mogelijk in rechten wilde ingrijpen en omdat die stukjes vrijwillig overgedragen kunnen worden of voor een ander doel geschikt kunnen zijn. Vrijwillig afstand doen van rechten, waarvan men in de toekomst groot geldelijk voordeel verwacht, zal wel niet licht voorkomen en in handen van een particulier zal een te klein perceel tot allerlei misbruik aanleiding kunnen geven.

Ook onze steden zullen van eenen maatregel als de *Eineignung*, al of niet in verband met omlegging, groot voordeel kunnen trekken in het algemeen belang.

BOUW- EN BEWONINGVERORDENINGEN.

Een absoluut eigendomsrecht, zonder eenige mogelijkheid om er langs wettelijken weg inbreuk op te maken, is in geen enkele geordende maatschappij denkbaar. Hoe verder wij ons in de praktijk verwijderen van de leer der Manchester School, „welke, volgens Mr. Treub, ¹⁾ voortdurende uitbreiding der persoonlijke vrijheid, voortdurende inkrimping van de grenzen der staatsmacht als absoluten eisch voor den maatschappelijken vooruitgang stelt”, des te absoluter wordt de onmogelijkheid om de talrijke inbreuken op het eigendomsrecht te verminderen. En het aantal aanhangers van de leer der Manchester School is waarlijk in onzen tijd niet toenemend.

Men behoeft geen voorstander te zijn van de opheffing van den particulieren eigendom om in te zien, dat een onbeperkt eigendomsrecht in onze maatschappij niet mogelijk is. Het bestaat ook niet.

Eene gevoelige inbreuk op den heiligen eigendom hebben we hiervoor besproken: de onteigening. Haar reden van bestaan is gelegen, we zagen het, in het algemeen belang; zij bestond in het ontnemen van een goed aan den eenen

¹⁾ Mr. M. W. F. Treub: De staat en het eigendomsrecht. Vragen des Tijds 1896.

eigenaar om het eenen anderen toe te bedeele. Een ander soort van inbreuk is de vernietiging of onbruikbaarmaking van eigendom, zooals zij geregeld is in art. 152 der Grondwet. Het algemeen belang is ook van dezen maatregel de reden van bestaan, maar zijn doel is niet het voorwerp aan een ander gebruik te onderwerpen, maar het aan het verkeer te onttrekken, omdat het schadelijke gevolgen voor het algemeen zou kunnen hebben. Maar behalve deze twee inbreuken is er nog de beperking van den eigendom. Ook zij heeft tot grond het algemeen belang.

Niet alleen, dat men zijn eigendom afstaat, omdat een ander het meer ten algemeenen nutte gebruikt, of omdat het gevaar oplevert, wanneer het particulier eigendom blijft, eischt het algemeen belang, maar ook, dat men niet vrij is van zijn eigendom een geheel willekeurig gebruik te maken. Het motief voor de eigendomsbeperking is gelegen in het gebruik. Dat gebruik moet zoo weinig mogelijk beperkt worden, maar waar van een gebruik blijkt in strijd met het algemeen welzijn, of zoo, dat het algemeen welzijn niet voldoende kan behartigd worden, daar is het niet meer dan billijk, dat de eigenaar gedwongen wordt tot een ander gebruik. Met gebruik in strijd met het algemeen belang is gelijk te stellen de non-usus. Deze vorm van slecht gebruik maken van den eigendom komt vooral met het oog op de stadsuitbreiding nog al eens voor, het is het speculeeren op de grondrente zooals we die hier voor ¹⁾ bespraken. De eigendomsbeperking heeft dus eenen anderen aard, dan de vernietiging van of ontzetting uit den eigendom; daaromtrent zijn we het eens met Mr. Schwartzberg ²⁾

¹⁾ Cf. bl. 25.

²⁾ G. F. thoe Schwartzberg en Hohenlansberg: Beperking van den eigendom door plaatselijke bouwverordeningen. Prft. Utrecht 1892.

en op dien grond zal de beperking mijns inziens niet het geval van vernietiging kunnen bevatten. In de praktijk zal dus de meening van de beide prae-adviseurs der Nederlandsche Juristen Vereeniging in 1887 over de vraag: „hoe ver moet de bevoegdheid om het eigendomsrecht door politieverordeningen te beperken zich uitstrekken?” wel degelijk samenvallen met die van Mr. Schwartzenberg. Mr. J. L. de Leao Laguna ¹⁾ zegt hieromtrent: „waar namelijk eerstgenoemde (sc. de ontzetting uit den eigendom) ophoudt te bestaan, is aan laatstgenoemde (sc. de beperking van den eigendom) de haar toekomende plaats aangewezen” en Mr. H. Jacobi ²⁾: „De geoorloofde beperking van het eigendomsrecht door politieverordeningen bepaalt zich, zeiden wij, tot vernietiging van een deel der vrijheid van genot en beschikking, die aan den eigenaar toekomt. Want bij geheele opheffing der vrijheid van beschikking . . . zou het eigendomsrecht zelf, in stede van beperkt, feitelijk vernietigd worden.” Wij ontveinzen ons niet, dat hiermede de twistvraag, of de uitdrukking beperking van het eigendomsrecht ook het geval van vernietiging bevat, niet is opgelost, maar voor de praktijk van het onderwerp, dat ons bezighoudt, komt mij eene verdere behandeling niet noodig voor. Met wijlen zijn H.Gel. Prof. Pols ³⁾ zeg ik: „Door de eigendomsbeperking te nemen als complement van het begrip onteigening, geloof ik, dat wij aan alle eischen hebben voldaan.”

Eene gewichtige vraag vooral voor de praktijk der beperking, is die omtrent de schadeloosstelling. En bij de onteigening, en bij de vernietiging of onbruikbaarmaking van

¹⁾ Handelingen Nedl. Juristen Vereeniging 1887 I bl. 101.

²⁾ Handelingen Nedl. Juristen Ver. I bl. 128.

³⁾ „ „ „ „ II „ 258.

eigendom is schadeloosstelling de regel en kan alleen als uitzondering geen schadeloosstelling gegeven worden; in die gevallen wordt de eigendom ontnomen, omdat het algemeen belang dat eischt, maar niet omdat de eigenaar een fout begaat of zich aan een misbruik schuldig maakt; en dat is nu juist bij de eigendomsbeperking wel het geval: het gebruik, dat van den eigendom gemaakt wordt, komt niet overeen met dat, wat volgens wettelijke voorschriften daarvan gemaakt mag worden; wordt de beperking toegepast, dan lijdt de eigenaar geen schade aan het hem verzekerde recht en schadeloosstelling is dus niet op hare plaats. Dit alles wel te verstaan als regel; er zijn voorbeelden te geven, dat eene schadeloosstelling alleszins billijk zal zijn. De Staatscommissie, die in 1884 voorstelde de beperking in art. 152 van de Grondwet op te nemen, nam ook het niet geven van schadeloosstelling als regel, maar liet de wet toe uitzonderingen te maken. In de praktijk zou het schadeloosstelling moeten geven voor elke beperking, hoe gering ook, tot eenen ondragelijken last worden, wegens de talloosheid der gevallen en het moeilijke bepalen der waarde.

De eigendomsbeperking is in onze wetgeving niet geregeld. Art. 625 B. W. verwijst naar de Grondwet, maar deze bevat evenmin eene regeling van dit begrip. Wel heeft de Staatscommissie tot herziening der Grondwet, zooals we zagen, de beperking van den eigendom willen opnemen, maar het regeeringsontwerp nam die bepaling niet over en hoewel er bij de behandeling in de Tweede Kamer enkele stemmen opgingen om eene dergelijke bepaling in te lasschen, is het niet gebeurd.

Elke macht in den staat, bevoegd tot het geven van algemeen geldende voorschriften, is dus bevoegd den eigendom in welk opzicht ook te beperken, mits zij blijft binnen

hare wetgevende bevoegdheid en behoudens preventief en repressief toezicht door de machten daartoe aangewezen. Voor den rijkswetgever bestaat dat toezicht niet, preventief niet en wat het repressieve betreft: de wetten zijn onschendbaar, de rechter mag hunne geldigheid niet beoordeelen, heeft ze slechts toe te passen. Anders is het gesteld met de verordeningen van provincies, gemeenten en waterschappen; daarop zal de onschendbaarheid niet toepasselijk kunnen zijn; immers de rechter zal bij strijd met de wet, de wet moeten toepassen en dus van zelf de verordeningen buiten toepassing laten, d. i. hare rechtsgeldigheid beoordeelen. Het vernietigingsrecht van den Koning is hiermede niet in strijd, het is wat anders. Mr. Buys ¹⁾ constateert, dat ook de jurisprudentie deze bevoegdheid van den rechter reeds lang heeft aangenomen.

Maar buitendien bestaat er een preventief en repressief bestuurstoezicht op de verordeningen van de lagere besturen. Voor de gemeenten, en dat zijn de organen, waarmede wij voor ons onderwerp te maken hebben, is het eerste opgedragen aan Gedeputeerde Staten, maar alleen voor de handelingen in art. 146 der Grondwet of in het daaraan uitvoering gevend art. 194 der gemeentewet genoemd. Dit artikel is als bevattende eene uitzonderingsbepaling niet verder uit te breiden, maar wil eene gemeente in het belang der stadsuitbreiding grond koopen, ruilen, vervreemden of bezwaren, dan zal ze verplicht zijn het besluit daartoe aan Gedeputeerde Staten voor te leggen.

Van uitgebreider beteekenis is het repressieve toezicht. De Grondwet geeft in art. 145 aan den Koning de onbeperkte macht om alle plaatselijke verordeningen, die in strijd zijn met de wet of het algemeen belang te schorsen

¹⁾ Mr. J. Th. Buys: De Grondwet I 638.

of te vernietigen en art. 153 der gemeentewet geeft dezelfde bepaling. Een van de redenen, die eene verordening doen strijden met de wetten of het algemeen belang, geeft ons art. 150 der gemeentewet: het treden in hetgeen van algemeen rijks- of provinciaal belang is, maar feitelijk is de macht tot schorsen of vernietigen geheel onbeperkt. Reeds uit dien hoofde zou men Prof. Oppenheim moeten toegeven, dat onder „algemeen belang” in art. 153 der gemeentewet ook gemeentebelang begrepen is. Mijns inziens zou het ook eenen tweeslachtigen toestand veroorzaken als de regeering moest toelaten, dat gemeenten door verordeningen, die niet met wetten of met belangen van rijk of provincie strijden, hare eigen belangen konden verwaarloozen. Buitendien, geldt het bestuursmaatregelen, dan geeft art. 144 der Grondwet de gelegenheid om van hoogerhand in het bestuur der gemeente te voorzien en nu zou er bij wetgevende maatregelen geen correctief bestaan. De centrale regeering zal ook in dit opzicht voor hare onderdanen moeten zorgen.

Hoe goed ook door wettelijke regeling voor de belangen der gemeenschap gezorgd wordt door een toezicht, hetzij preventief, hetzij repressief op de aangewezen organen, ergens moet eene grens zijn, eene macht, welke in hoogste instantie uitmaakt, wat geldende regelen zullen zijn, wat niet. Voor het onderwerp, dat ons hier bezig houdt, is dat de Koning, die daartoe een Koninklijk Besluit uitvaardigt door zijne regeering van het oogenblik met hare verantwoordelijkheid gedekt. Of dit hoogste gezag bij het vernietigen van gemeenteverordeningen met betrekking tot bouwen of bewonen altijd eene juiste beslissing heeft genomen, is eene vraag, waarop we zoo straks terugkomen, maar die we ongetwijfeld niet bevestigend zullen kunnen beantwoorden.

Waaraan ontleent de gemeente de bevoegdheid tot het

maken van verordeningen in het algemeen en van die op bouwen en bewonen in het bijzonder? Art. 144 der Grondwet geeft de gemeente eene uitgebreide autonomie. Nader omschreven vinden we die opdracht in art. 135 der gemeentewet. Beide voorschriften geven onzes inziens slechts één enkele beperking aan de wetgevende bevoegdheid der plaatselijke besturen en wel, dat zij zich houden binnen hare locale grenzen, zich onthouden van het geven van voorschriften, die zouden moeten gelden buiten het terrein hunner gemeente. Maar dat is eene beperking, waaraan elke wetgever, ook de hoogste in den lande, onderworpen is. „Huishouding” omvat alles, wat tot de inwendige aangelegenheden behoort, en de opsomming van „openbare orde, zedelijkheid en gezondheid” lijkt mij slechts het geven van voorbeelden en volstrekt niet limitatief te zijn. Die voorbeelden doen ons het groote gevaar voor de gemeente-autonomie zien.

Zou er iemand zijn, die meent, dat het de provincie of het rijk verboden is om een algemeen geldend voorschrift te geven op het gebied van de openbare orde, of de zedelijkheid, of de gezondheid? Hij zou de praktijk nagaande zijne dwaze meening spoedig moeten laten varen. Maar wanneer zal de gemeente dan juist een verordening op die punten kunnen maken? Dat is eene vraag van de praktijk. Even onbeperkt als de gemeente-autonomie is, even onbeperkt is het recht van schorsing en vernietiging. Alle onderwerpen, mits ze de huishouding der gemeente betreffen, kunnen bij gemeente-verordening geregeld worden, maar omtrent diezelfde onderwerpen kan een rijkswet bindende voorschriften geven. De aard van den te nemen maatregel moet bepalen, wie de regeling zal maken. Prof. Buijs komt tot de volgende conclusie: „tenzij wet of Grond-

wet uitdrukkelijk anders bepale, komt het recht om de economische belangen der burgers te behartigen toe aan dat gezag, hetwelk op een gegeven oogenblik tot het vervullen van die taak de meeste geschiktheid mocht bezitten." Is deze meening juist, en ik geloof, dat noch uit de theorie, noch uit de praktijk hare onwaarheid te bewijzen valt, dan zou zonder eenige wijziging in- of toevoeging aan onze bestaande wetgeving reeds veel voor de stadsuitbreiding en -verbetering gedaan kunnen worden, waaraan thans allerlei moeilijkheden in den weg worden gelegd. Zeker blijft men dan afhankelijk voor een groot deel van opvolgende regeeringen, maar laten de gemeentebesturen zich niet ontmoedigen, wanneer ze verordeningen zien vernietigen, dan zullen ze wellicht de regeering ten laatste van hun goed recht overtuigen.

Tot nog toe kan men niet zeggen, dat de gemeenten daarin, wat betreft bouw- en bewoningverordeningen geslaagd zijn. Er zijn verscheiden Koninklijke Besluiten, die dat naar mijne en veler anderer meening bewijzen.

Daar is vooreerst het K. B. van 8 April 1889 Stbl. 36, met het contraseign van den minister Mackay, dat eene verordening van de gemeente Nieuwer-Amstel van 1888 vernietigt. Daarin werd verboden getimmerten van welken aard ook te bouwen of eenig bedrijf uit te oefenen op geprojecteerde wegen, waaronder worden verstaan strooken gronds, welke aan bijzondere personen behooren en tot bijzonder gebruik zijn bestemd, die bij eene plaatselijke verordening als bij voorbaat tot publieke wegen zijn aangewezen. De vernietiging berust op het nog geen wegen zijn, maar het slechts waarschijnlijk eens wegen zullen worden der genoemde gronden. Eigenlijk geeft de regeering dus te kennen, dat de gemeenten geen rekening mogen houden met

toekomstige omstandigheden, die met groote zekerheid te voorzien zijn en die ongetwijfeld slechte gevolgen voor de gemeenschap zullen kunnen hebben. Voorwaar, het zou geen goede overheidszorg zijn, die zich alleen met het tegenwoordige bezig hield en niet waakte, dat er ook in de toekomst geen slechte toestanden ontstaan.

Bij K. B. van 10 April 1893 Stb. 73 wordt art. 10 van de Utrechtsche verordening op het bouwen en sloopen van 1891 vernietigd. Het gewraakte artikel verbood een gebouw te stellen of te herbouwen op grond, welke bij besluit van den gemeenteraad voor den aanleg van eene straat of plein bestemd is. Volgens den minister Tak van Poortvliet betreft het verbod om op dien grond te bouwen, ook wanneer hij aan bijzondere personen toebehoort en tot bijzonder gebruik bestemd is, maar slechts waarschijnlijk eens voor den aanleg van eene straat of plein zal worden gebezigd, niet de huishouding der gemeente, noch het belang der openbare orde, zedelijkheid of gezondheid. Hier dus dezelfde bekrompen opvatting van de autonomie der gemeenten als in 1889 de regeering huldigde. De doortastende gemeenteraad van Utrecht heeft zijn verordening zoo ingericht, dat hij ongeveer hetzelfde bereikt en niet in strijd met de regeeringsopvatting komt.

Het besluit van den gemeenteraad van 's Gravenhage van 6 December 1892, dat bij K. B. van 6 October 1894 Stb. 161 vernietigd werd, had hetzelfde doel als het zoo juist genoemde art. 10 der Utrechtsche verordening en de vernietiging berustte op dezelfde gronden. Het contraseign was hier van den voorstander van wettelijke maatregelen tot verbetering van stadsuitbreiding: Mr. van Houten.

Dezelfde minister heeft met zijne verantwoordelijkheid gedekt de vernietiging van art. 10 en 11 der verordening

houdende voorschriften in het belang der openbare gezondheid voor de gemeente Utrecht. Art. 10 gaf B. en W. de bevoegdheid om van een gebouw zoo overbevolkt, dat de bestendiging gevaarlijk is voor de openbare gezondheid, den hoofdbewoner te gelasten aan dien toestand een einde te maken. Art. 11 gaf B. en W. de bevoegdheid om den eigenaar, vruchtgebruiker of beheerder van een in hooge mate met ongedierte besmet huis te gelasten het huis te doen zuiveren. De vernietiging berust op de overweging, dat die artikelen niet vallen onder art. 135 der gemeentewet, immers dat „al moge bewijsbaar zijn, dat de gezondheid der bewoners onder overbevolking en besmetting met ongedierte lijdt, een en ander in elk geval behoort tot hunne bijzondere gezondheidszorg en hieromtrent noch bij de gemeentewet, noch bij eenige andere wet eenige bevoegdheid aan de gemeentebesturen is toegekend.” Hier dus eene vernietiging op grond van scheiding tusschen openbare en bijzondere gezondheidszorg, maar eene, die naar mijne meening niet juist is. Slechte gezondheidstoestanden, voortvloeiende uit oorzaken, die te voorkomen zijn en die ook op de omgeving inwerken, zooals de onderhavige, zijn voor verbetering door overheidsmaatregelen aangewezen.

Ondanks de tot nu toe werkelijk niet hoog te roemen medewerking van de rijksregeering, zijn er gemeenten, welke, zich bewust van de inderdaad zeer groote belangen, welke er op het spel staan, met verordenen in de goede richting voortgaan of beginnen.

En wat valt er dan te verordenen? Zeer veel en op zeer veel verschillende manieren.

BOUWVERORDENINGEN.

Daar is vooreerst het verbod om te bouwen zonder eene vergunning van B. en W. Hier is op zich zelf niets tegen, mits B. en W. ook in dit opzicht maar zijn de uitvoerders van eene verordening van den raad omtrent dit onderwerp en het niet aan hen staat om buiten die verordening om voorwaarden aan hunne vergunning te verbinden. Eene verhandeling over de bouwvergunning heeft Mr. Spanjaard ¹⁾ in zijn proefschrift gegeven. Misschien verdient het aanbeveling om in plaats van de vergunning alleen te eischen eene voorafgaande kennisgeving aan B. en W. Deze kunnen dan toch de verordeningen op dit stuk bestaande toepassen; de kennisgeving is voldoende waarborg in verband met art. 180 der gemeentewet, dat de verordeningen niet ontdoken zullen worden. De Heer J. Boer Hzn. toont zich in zijn reeds aangehaald stuk in de Vragen des Tijds van 1897 voorstander van het stelsel van het verleenen van vergunning tot bouwen, mits daarbij gecontracteerd wordt tusschen den eigenaar van den grond en de gemeente over het bedrag der uit te keeren grondrente en de in het algemeen belang te stellen voorwaarden. Het idee, waarvan de schrijver uitgaat, is dat de gemeente zich zelf in staat

¹⁾ D. Spanjaard: Over vergunning tot bouwen in plaatselijke verordeningen. Prft. Leiden 1891.

moet stellen om de privaatrechtelijke voordeelen, gesproken uit de stijging der grondrente aan te wenden tot uitvoering van de publieke werken, noodig geworden door de stadsuitbreiding. Dit doel zou hij willen bereiken door de uitkeering van een goed deel van de grondrente aan de gemeente. Ongetwijfeld is dit gebruik van de grondrente meer in overeenstemming met hare wijze van ontstaan, dan dat zij ten goede komt aan den eigenaar van den grond, maar of het praktisch uitvoerbaar is, is eene geheel andere vraag. De schrijver laat zich daarmee niet in. Mij dunkt, het zal nog al moeilijk zijn eenen eigenaar er toe te brengen bij contract afstand te doen van een voordeel, waarop hij sinds lang gerekend heeft, en eene wettelijke regeling is in mijn oog eenvoudig onmogelijk. Zijn de gemeenten matig in hunne eischen, dan zullen ze nog het meeste kunnen bereiken.

Wat nu de bepalingen door den gemeenteraad vast te stellen betreft, in theorie vervallen ze als van zelf in twee soorten: vooreerst die voor den bouw van nieuwe woningen en ten tweede, die voor de verbetering van bestaande toestanden of, wat bijna altijd op hetzelfde zal neerkomen, voor de stadsuitbreiding en voor de oude stad. Onder de gemeenteverordeningen in ons land is mij nog geen voorbeeld van toepassing dezer theorie bekend, maar dat de aandacht van den rijkswetgever er reeds op gevallen is, bewijst wel de wijziging bij art. 12 van de wet van 24 Mei 1897 Stbl. 156 gemaakt in art. 240 van de gemeentewet. Littera *j* van dit artikel bepaalt nu, dat belasting geheven kan worden wegens gebouwde eigendommen en hunne aanhoorigheden, die gelegen zijn in bepaalde gedeelten der gemeenten. In het buitenland is men ons in dit opzicht vooruit. De verordeningen in Berlijn en Weenen onder-

scheiden respectievelijk 4 en 5 zônes. Adickes schijnt een stelsel met drie rayons voldoende te vinden: das Innere, die Aussenbezirke und die Umgebung. Voor onze steden zou hij de beide laatste wellicht tot één versmelten, aangezien van eene Umgebung heel zelden sprake is in ons land. Hiermede komen we op eene kwestie, die vooral met het oog op verordeningen van belang is. De bebouwing in de groote steden bereikt langzamerhand de gemeentegrens. In de laatste jaren komen al telkens uitbreidingen van de gemeentegrenzen voor en dat zeer terecht. Zoodra de bebouwing over de administratieve grens van de gemeente zich uitbreidt, houdt natuurlijk de verordenende bevoegdheid van de stad op en wordt afhankelijk van eene plattelandsgemeente, welker bestuur zich in den regel niet terstond kan verplaatsen in de talrijke vragen, die zich bij eene gemeenteverordening op het bouwen en bewonen voor eene groote stad voordoen.

Het ligt niet op onzen weg en het is ook feitelijk onmogelijk om alle bepalingen na te gaan, die in de verschillende gemeenten, zelfs van ons land alleen, met het oog op het bouwen gemaakt zijn.

De meest voor de hand liggende bepaling is de rooilijnverordening. De rooilijn is de grens, waarbuiten niet gebouwd mag worden. Zij valt niet noodzakelijk samen met de grens tusschen den publieken weg en het particulier terrein. Toch doet het trekken van zulk eene lijn ook dan geen eigendom overgaan, is geen onteigening ¹⁾; het is eene beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht. Buiten die lijn wil de gemeente niet dat gebouwd wordt,

¹⁾ Cf. Mr. W. Thorbecke: Stelsel en toepassing der onteigeningswet bl. 53.

omdat er dan geen voldoende waarborgen bestaan, dat aan de eischen van verkeer, hygiëne, schoonheid enz. in de toekomst door de openbare straat zal worden voldaan.

Algemeen wordt door de jurisprudentie aangenomen, dat het tot de bevoegdheid van de gemeenten behoort om rooilijnen voor bestaande wegen vast te stellen.

De Hooge Raad besliste o. a. aldus in zijn arrest van 23 December 1892, W. van 't R. 6290. Echter erkent de regeering niet, dat het de gemeenten geoorloofd is om voor eene toekomstige straat rooijing te geven. Hierboven zagen we daarvan een paar voorbeelden. Reeds toen verklaarden we, dat het naar ons idee niet met de wetgevende macht der plaatselijke besturen streed. „En juist door het gebruik maken van die bevoegdheid hebben de gemeentebesturen, zooals Prof. Krabbe het in zijn praeadvies voor de Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek uitdrukt, de uitbreiding der gemeente in hunne hand. Dan kunnen zij een plan van bebouwing vaststellen en daarmee voor eene regelmatige uitbreiding van de bebouwde kom zorg dragen.” Hebben zij die bevoegdheid niet, dan zijn ze afhankelijk van particulieren, zoowel waar zij eene straat aanleggen, als hoe zij aan die straat, wat de plaatsing der huizen betreft, bouwen.

Een goed voorbeeld van eene wettelijke regeling van dit onderwerp geeft de Pruisische wet van 2 Juli 1875 betreffend die *Anlegung und Veränderung von Strassen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften* ¹⁾. Trouwens in bijna alle grootere Duitsche Staten bestaan reeds lang rooilijnwetten: Baden 1868 en 1890; Saksen 1868; Hessen 1881; Wurtemberg 1888.

¹⁾ R. Friedrichs: Das Gesetz betreffend von 2 Juli 1875.

Mogen de gemeenten rooilijnen ook voor nog niet bestaande straten vaststellen, dan heeft zij de zekerheid, dat geen particulier beletten kan, dat de straat in de goede richting geprojecteerd wordt en dat ze eene voldoende breedte zal hebben. De gemeente is buitendien niet gebonden aan de grenzen van de bijzondere eigendommen, maar ze heeft absoluut geen macht om de verschillende perceelen voor de bebouwing geschikt te maken. Zij projecteert de straat zoo, dat ze behoorlijk bij reeds bestaande straten aansluit en zoo, dat ze ook in de toekomst aan de eischen van het verkeer zal voldoen, maar dan zal ze ook slechts heel weinig kunnen letten op de wijze, waarop zij de particuliere bouwterreinen doorsnijdt. Om die voor bebouwing geschikt te maken zal eene omlegging een goed middel zijn.

De gemeente kan een wakend oog laten gaan over de terreinen, waarop gebouwd wordt. De grootte en de vorm zijn de eigenschappen, die het meest in aanmerking komen. Een perceel, dat beneden een voorgeschreven minimum oppervlakte blijft, is volgens verschillende gemeenteverordeningen niet meer geschikt voor bebouwing. Natuurlijk zal het minimum niet overal gelijk genomen worden, maar huizen waar in sommige kamers geen tafel kan staan omdat ze in een punt eindigen, zullen dan tenminste tot de onmogelijkheden behooren.

De vorm van de perceelen is bij gesloten bouwwijze van veel meer belang, dan bij villabouw, maar bij beide zal er op gelet moeten worden, dat de zijden van het gebouw loodrecht op de rooilijn kunnen staan. De Weener bouwverordening van 1883 eischt als voorwaarde voor de bouwvergunning, dat „die Baustelle eine zweckentsprechende Gestaltung hat, insonderheit rechtwinklig zur Strasse liegt.”

Veel talrijker zijn de verordeningen omtrent de inrichting

der huizen. In bijna alle gemeenten treft men dergelijke bouwverordeningen aan. Zij bestaan uit den aard der zaak bijna geheel uit technische voorschriften; bepalingen omtrent toetreden van eene voldoende hoeveelheid licht en lucht, omtrent de verhouding tusschen de hoogte der huizen en de breedte der straat, omtrent den aard en de hoogte van den bodem, omtrent voorbehoedmiddelen tegen vocht, omtrent voldoende sterkte van muren, balken en dakbedekking en zoovele andere zullen moeten zorgen, dat geen slechte toestanden ontstaan en dat, zoo daartoe de gelegenheid bestaat, bestaande toestanden verbeterd worden. Vooral in de grootere steden zijn de verordeningen op dit punt inderdaad niet slecht; de bepalingen schijnen in den regel te voldoen aan de eischen van veiligheid en gezondheid. Maar zullen ze ook goed werken, dan moet er nog eene voorwaarde vervuld worden: de toepassing moet gecontroleerd worden en dat laat wel eens te wenschen over. In het Rapport der Maatschappij tot Nut van 't Algemeen vindt men op bl. 119 weinig bemoedigende opgaven omtrent de talrijkheid van het corps ambtenaren van de bouwpolitie in onze groote steden. De speculatiebouw wordt dan ook nog veel te weinig tegengegaan. Zij zou door eene scherpe bouwcontrole, rustende op goede verordeningen, voor een groot deel onmogelijk gemaakt worden. En de gevolgen zijn waarlijk niet te onderschatten. Vooral uit een hygiënisch oogpunt geeft de speculatiebouw aanleiding tot zeer ongewenschte gevolgen, maar ook aan de eischen van de veiligheid wordt, wanneer zij op het uiterste gedreven wordt, niet voldaan.

Op nog eenen maatregel wil ik hier wijzen en d. i. het aan den eigenaar door de overheid voorschrijven van het maken van herstellingen. Prof. Drucker rekent dit in zijn

reeds geciteerd Gidsartikel tot een van de gewichtigste maatregelen tot verbetering van bestaande woningtoestanden. En werkelijk zal de macht om dat te bevelen aan de gemeentebesturen eene directe gelegenheid geven om, ingeval de eigenaar of de bewoner of beide de woning verwaarloozen, vooral voor de gezondheid nadeelige toestanden op te ruimen. Als dwangmiddel moet de overheid ook hier art. 180 der gemeentewet kunnen toepassen, zoodat de gemeente zelf de herstelling uitvoert met verhaal van de kosten op den eigenaar. Is geen herstelling van het kwaad meer mogelijk, dan is onbewoonbaarverklaring het aangewezen middel.

BEWONINGVERORDENINGEN.

Zullen bouwverordeningen eene blijvende verbetering tot stand brengen, dan moeten er bovendien bewoningverordeningen zijn. Zonder bepalingen omtrent de wijze, waarop een huis bewoond mag worden, vervallen de best ingerichte woningen op den duur in eenen dergelijken toestand, als waarin thans nog zooveel woningen voor den arbeidenden stand in de groote steden verkeeren. De woningen voor de meer gegoeden hebben eene bewoningverordening minder of in 't geheel niet noodig.

De voorschriften, waaraan bij de bewoning zal moeten worden voldaan, zijn voor een deel van technischen aard. Natuurlijk komt in de eerste plaats in aanmerking het aantal bewoners; voor elken bewoner of nachtverblijfhoudend persoon wordt van 10 tot 15 M³ inhoudsruimte geëischt. Maar ook komen bepalingen in aanmerking omtrent slapen in kelderverdieping, in ruimten, die niet direct met de buitenlucht in gemeenschap staan en zoo meer. Ook voorschriften omtrent maatregelen tegen verontreiniging kunnen in eene bewoningverordening eene plaats vinden.

Als noodzakelijk complement van elke bewoningverordening moet een telkens terugkeerend toezicht worden ingesteld. Zonder dat zou zij eene doode letter blijven, omdat de bepalingen niet in overeenstemming zijn met de belan-

gen van de huiseigenaren en de bewoners zelf lang niet altijd meewerken tot handhaving. Dit toezicht nu zal ook den eersten stap moeten doen tot maatregelen ter verbetering zoo het die noodzakelijk vindt. Die maatregelen moeten op gemeenteverordeningen berusten en de uitvoering is zelfs niet altijd aan B. en W. overgelaten; met name de onbewoonbaarverklaring wordt meestal door den Raad uitgesproken.

In dit verband treedt de verordening van Utrecht, waarvan de artt. 10 en 11 bij K. B. van 12 Juli 1897 Stb. 175 vernietigd zijn, weer op den voorgrond. Het eerste artikel ageerde tegen overbevolking, het andere tegen besmetting met ongedierte en nu behoorde het volgens de regeering tot de bijzondere gezondheidszorg der bewoners, of hunne gezondheid daardoor zou lijden of niet en op dien grond volgde vernietiging. Dit is nog de toepassing van de leer, dat de zorg van de overheid zich alleen mag uitstrekken tot openbare gezondheid en dat dus, zoolang anderen, dan de personen, die in zulk een overbevolkt of verontreinigd huis wonen, er geen nadeel van ondervinden, het niet op den weg der overheid ligt, daarin verandering te brengen. De zorg gaat niet uit naar bepaalde personen, maar eigenlijk tegen hen, opdat zij niet het algemeen lastig zijn. In theorie breekt zich eene andere beschouwing baan: die van de rechtstreeksche zorg van de overheid voor de individu, wie hij ook zij en onafhankelijk van zijne verhouding tot anderen. Te wenschen is het, dat aan het in praktijk brengen niet langer van hooger hand bezwaren worden in den weg gelegd.

Als maatregel tot doorvoering van bewoningverordeningen noem ik vooreerst de ongezonderverklaring. Het idee is aan de hand gedaan door Mr. van Houten in zijn meer-

malen genoemd praeadvies voor de Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek. Hij stelt daar, dat de onbewoonbaarverklaring verband houdt met de bouwvalligheid, maar men zal toch een huis ook onbewoonbaar verklaren als het zoo ongezond is, dat een normaal mensch daarin niet gezond zal kunnen blijven. Toch zou ik de ongezondverklaring daar toegepast willen zien, waar het niet zoo erg gesteld is en waar bij onbewoonbaarverklaring met groote waarschijnlijkheid woningnood te verwachten is en men dus juist in het voordeel der huisjesmelkers zou werken. Het spreekt van zelf, dat een uiterlijk kenteeken aan zulk een ongezondverklaarde woning zou moeten worden aangebracht.

Als uiterste middel doet reeds op verschillende plaatsen, ook in ons land, dienst de onbewoonbaarverklaring. De toepassing moet voorzichtig geschieden, omdat de gevolgen zoo diep ingrijpend zijn, eensdeels tegenover den eigenaar van het perceel, anderdeels ook voor den bewoner. Eenen zachteren vorm raadt Dr. Weijerman ¹⁾ aan in het tijdelijke bewoningverbod, maar slechts als middel om uitvoering der verordeningen te verkrijgen. Het zal voor een groot deel als preventieve dwang moeten werken en zal dat waarschijnlijk ook in vele gevallen doen. Wordt het verbod eenmaal uitgevaardigd, nadat gelegenheid tot het aanbrengen der noodzakelijke verbeteringen gegeven is, dan moet het slechts van kracht blijven totdat op verzoek van den eigenaar van gemeentewege geconstateerd is, dat het huis weer voor bewoning geschikt is. Dr. Weijerman kent buitendien eene onbewoonbaarverklaring voor woningen, die ten eenenmale ongeschikt zijn, en eene als dwang-

¹⁾ Dr. J. W. Jenny Weijerman: Woningtoezicht.

middel tot het verkrijgen van verbeteringen. Mij ontgaat het verschil tusschen deze laatste en het tijdelijke bewoningverbod. De absolute onbewoonbaarverklaring en een verbod van bewoning, dat na gemaakte herstellingen voor intrekking vatbaar is, zullen samen aan alle behoeften op dit punt voldoen.

De eigenlijke onbewoonbaarverklaring heeft, zooals we reeds opmerkten, ver strekkende gevolgen en kan in bepaalde omstandigheden slechte gevolgen hebben. Vereischte voor eene juiste toepassing is, dat het gemeentebestuur in staat is, den toestand in het algemeen van het soort van woningen, waarvan er onbewoonbaar verklaard zullen worden, te overzien. Hiertoe wordt een woningtoezicht vereischt, dat in groote steden, behalve voor dit doel, in vele andere opzichten nuttig kan werken. Te Amsterdam is het in 1896 ingesteld. In den Haag is op initiatief der Vereeniging voor Handel, Nijverheid en Gemeentebelangen eene commissie benoemd tot instelling van een onderzoek naar den toestand der goedkoope woningen te 's-Gravenhage, wier rapport in Maart 1898 is verschenen ¹⁾. Een permanent toezicht is natuurlijk het beste, maar ook een onderzoek als dat in den Haag, doet vele gebreken aan het licht komen en daarmee plannen tot verbetering ontstaan. Zoo heeft de Heer Liefland, als lid van de Haagsche commissie, een plan ontworpen tot het aanleggen van vier nieuwe verkeerswegen door zeer volkrijke buurten, waar de slechtste woningtoestanden gevonden zijn. Van de uitvoering is tot nu toe nog niet gekomen. Voor de toepassing van de onbewoonbaarverklaring is de kennis, die uit

¹⁾ Rapport omtrent een onderzoek der goedkoope woningen te 's-Gravenhage.

zulk een toezicht te putten valt, veel waard. Vooreerst dat niet nog slechtere woningen bewoond blijven; dan, dat er voldoende onverhuurde woningen op niet te grooten afstand te vinden zijn; was dit niet het geval, dan zou men, de behoefte der arme bevolking om in dezelfde buurt te blijven wonen in aanmerking nemende, ook hierdoor juist in de kaart van de huisjesmelkers spelen. Genoeg om te doen zien, dat, hoe goed een onbewoonbaarverklaring op eenigszins groote schaal kan zijn, de toepassing voorzichtig moet geschieden. Dat de Raad zich die macht voorbehoudt en haar niet aan B. en W. overlaat, is daarom slechts te prijzen.

De reden voor de onbewoonbaarverklaring is gelegen in de veiligheid en gezondheid der bewoners. Hier dus eene zorg voor de individuen, die direct door het kwaad getroffen worden. Maar de overheid neemt dan ook eenigszins de verplichting op zich te zorgen, dat die personen elders een goed onderkomen kunnen vinden tegen ongeveer denzelfden prijs. Wordt door particulieren aanbouw niet aan dezen eisch voldaan, dan zal de gemeente dergelijke woningen zelf moeten aanbouwen. Om deze moeielijkheid te voorkomen zou de Heer Huizinga de voorwaardelijke onbewoonbaarverklaring in praktijk willen brengen.

Zij bestaat daarin, dat de gemeente verbiedt de woning aan een ander te verhuren, dan aan den bewoner van het oogenblik, waarop ze eigenlijk onbewoonbaar verklaard zou moeten worden. Hierdoor zullen ongetwijfeld minder gewenschte verhoudingen tussehen huurder en eigenaar ontstaan en wordt buitendien de overheidszorg voor die tegenwoordige huurders buiten werking gesteld. Ook op het congres voor de Openbare Gezondheidsregeling was men met dit stelsel niet zeer ingenomen. Men wilde, dat het gemeentebestuur

tot verbetering van de woning op straffe van onbewoonbaarverklaring den onwilligen eigenaar zou dwingen. Toch voorziet dit middel niet in het geval, dat herstelling niet meer mogelijk is.

De bouw- en bewoningverordeningen, gesteund door een goed ingericht, voortdurend toezicht kunnen eenen zeer grooten invloed tot verbetering uitoefenen zoowel van bestaande gebreken als voor het aanleggen en bebouwen van nieuwe wijken. Voor dit laatste kunnen ze echter niet voorzien in de bebouwbaarheid van de perceelen voor zoover die afhangt van grootte, vorm en ligging ten opzichte van de rooilijn. Verbeteringen op die punten is behalve van het particulier initiatief niet anders te verwachten dan van *Eineignung* en omlegging van terreinen.

Wel zullen de verordeningen de waarde van den grond voor een deel kunnen beheerschen; als zij beletten, dat op den grond een te groot aantal personen gehuisvest wordt, zullen ze de stijging van de waarde van dien grond tegenhouden en dientengevolge eenen ruimeren, gezonderen bouw mogelijk maken.

Om de toepassing van de verordening uit te breiden is eene onteigening enkel van den opstal gewenscht. In het rapport der Maatschappij tot Nut van 't Algemeen van 1896 wordt hierop reeds de aandacht gevestigd. De gemeente laat dan den opstal afbreken en geeft voor den wederopbouw bepalingen, die zorgen, dat de woningen aan billijke eischen voldoen.

KAPITAALVERSCHAFFING.

Het bouwen van huizen is in het algemeen natuurlijk het werk van particulieren, maar even natuurlijk is het, dat als regel gebouwd wordt ten eigen voordeele, om er zelf in te wonen of om het gebouwde zoo voordeelig mogelijk te verhuren. De neiging tot het verschaffen van woningen aan de arbeidende klasse is geringer dan voor meer gegoe-den, omdat het binnenkomen der huurpenningen minder zeker en de administratieve omslag grooter is.

Waar nu particuliere bemoeiingen te kort schieten, daar ligt het op den weg van Staat en Gemeente om de helpende hand uit te steken. Voor hare eigen kleine ambtenaren zal de overheid, evenals in den laatsten tijd enkele industrieelen het goede voorbeeld hebben gegeven, zelf woningen kunnen bouwen, en tegen matigen prijs verhuren, zonder dat ze verlies daarbij behoeft te lijden.

Helpt dit niet voldoende, en dat zal in vele gemeenten het geval zijn, dan kan de goede wil van private personen of vereenigingen, om woningen voor de arbeidende klasse te verschaffen, gesteund worden door het verkrijgbaar stellen van kapitaal. Het ontbreken daarvan toch is veelal de reden, dat bouwplannen niet uitgevoerd worden. Het publiek is over het algemeen niet royaal met zijn geld te steken

in ondernemingen, die het bouwen van huisjes voor den werkenden stand beoogen. Zij kunnen geen hooge rente-uitkeeringen voorspiegelen en velen houden die ondernemingen, die met zulke economisch zwakken te doen hebben, zelf niet voor solide. Voor dit laatste bestaat geen reden, hetgeen uit de praktijk ook wel blijkt. Hoe het zij, ging de overheid er toe over, om een klein deel van de groote sommen, welke zij onder haar beheer heeft, beschikbaar te stellen voor het bouwen van kleine woningen, dan zouden de vereenigingen, die de uitvoering op zich willen nemen, niet op zich laten wachten. Natuurlijk kan ook met die kapitalen niet plotseling alle woningnood opgeheven worden, maar er zou al veel gewonnen zijn en het voorbeeld zou wellicht vele particulieren wat toeschietelijker maken.

In het buitenland is in deze richting al heel wat tot stand gebracht.

In Duitschland zijn tengevolge van de wet van 22 Juni 1889 opgericht de Invaliditäts- und Altersversicherungsanstalten. Deze nu verschaffen aan bouwvereenigingen rentegevende voorschotten. De bevoegdheid daartoe wordt algemeen erkend, hoewel de zaak niet bij de wet geregeld is. De Anstalt in Hannover schijnt op de meest uitgebreide schaal toepassing er aan gegeven te hebben. In Wurtemberg moeten „om in aanmerking te komen, de ondernemingen ten algemeenen nutte het welzijn der arbeidersklasse beoogen, afzien van winst ten eigen bate en waarborg bieden, dat de woningen door ligging, soliditeit, aantal en inrichting der vertrekken aan billijke eischen van gezondheid en zedelijkheid voldoen.” ¹⁾ Deze formule zou niet gewijzigd

¹⁾ Mr. A. Kerdijk: De Rijkspostspaarbank en het Woningvraagstuk. Vragen des Tijds Mei 1895.

behoeven te worden, om ook bij ons eenen goeden maatstaf op te leveren.

Eene andere regeling heeft in België de wet van 9 Augustus 1889 relative aux habitations ouvrières et à l'institution de comités de patronage gegeven; zij machtigt de Postspaarbank (caisse générale d'épargne et de retraite) een gedeelte harer gelden beschikbaar te stellen ten behoeve van het bouwen of het aankopen van arbeiderswoningen, mits vooraf het advies gevraagd wordt van het comité de patronage, zooals er in elk arrondissement een ingesteld wordt. De spaarbank kan die gelden tegen $2\frac{1}{2}$ of 3 % verschaffen aan vereenigingen, die huizen willen bouwen zonder speculatie, maar hoogstens tot de helft van de waarde en onder hypothecair verband. Dit is echter niet het voornaamste doel van de wet; dat is daarin gelegen, dat zij den arbeiders gelegenheid geeft om zelf te bouwen; aangezien de spaarbank niet geschikt is om de administratie voortvloeiende uit het innen der penningen en het onderhouden der woningen zelf in handen te nemen, verschaft zij het geld slechts aan daarvoor op te richten vereenigingen, die als tusschenpersonen dienst doen. Vooreerst leent de spaarbank aan die vereenigingen de helft van haar niet gestort kapitaal en vervolgens voor iederen bouw in het bijzonder, nadat de arbeider zelf een tiende deel heeft bijgedragen, drie vijfde van het benoodigde bedrag; de resteerende drie tiende geeft eindelijk de vereeniging. Als zekerheid kan de spaarbank eischen, dat haar hypotheek op de huizen wordt gegeven en buitendien kan zij zich desnoods verhalen op de vereeniging. Voor het hem verstrekte bedrag wordt den arbeider 4 % berekend; samen met de aflossing in een maximum van 25 jaar, zal hij niet meer dan een middelmatige weekhuur behoeven te be-

talen en na verloop van die 25 jaar het huisje in vollen eigendom hebben. Tegen eene geringe premie kan hij zich ook bij de spaarbank verzekeren, zoodat hij, wanneer hij voordat de aflossingstermijn verstreken is, komt te overlijden, toch de woning als zijn onbezwaard eigendom nalaat. Dit stelsel nu lijkt wat omslachtig en toch, als het over een groot aantal personen gaat, zal de administratie naar verhouding niet zoo uitgebreid zijn. Ook in ons land zou het goed kunnen werken, maar alleen zou men de in eigendom verkrijging door den werkmans er uit moeten lichten. De slechte gevolgen hiervan zullen zich niet zoo spoedig doen gevoelen en aangaande België is mij daaromtrent nog niets bekend, maar het voorbeeld van de cité ouvrière in Mühlhausen wekt niet op tot navolging. Het gevaar is daarin gelegen, dat de arbeider de vrije beschikking over het huis verkrijgt, zoodat hij het zelf kan misbruiken door inwoning te verleen of, wat het ergste is, het kan vervreemden aan personen, wien het slechts te doen is, om zooveel mogelijk voordeel uit hun bezit te trekken, zonder dat zij zich ook maar eenigszins bekommeren om den toestand van huis en bewoners. Ook door erfopvolging kunnen de huisjes zodoende in verkeerde handen komen.

In navolging van het voorbeeld van België is in Frankrijk bij de wet van 30 November 1894 aan de caisse des dépôts et consignations, die de gelden van de spaarbanken te beheeren krijgt, de bevoegdheid gegeven om een vijfde van haar reservefonds te beleggen in obligatiën van vereenigingen tot het bouwen van goedkoope woningen. Prof. Drucker geeft in zijn Gidsartikel van Maart 1898 een voorbeeld van Lyon, waar de spaarbank reeds tweemaal voor

een half millioen francs heeft deelgenomen in het kapitaal van eene bouwvereeniging.

En wat is nu in ons land in deze richting gedaan? Van wege den Staat niets. De Heeren Kerdijk en Drucker hebben een amendement voorgesteld op een van de artikelen van de wet, die in 1895 wijziging bracht in de wet van 1880 tot instelling van eene Rijks-Postspaarbank. Het doel er van was, de mogelijkheid te openen om een klein deel, (als maximum noemden ze een tiende) van het kapitaal van de spaarbank te beleggen in schuldbekentenissen van vereenigingen, die zich ten doel stellen de huisvesting der mingevoeden te verbeteren. Het beroep van de voorstellers op de ervaringen in België en Duitschland opgedaan mocht niet baten; evenmin het wijzen op het billijke van eenen maatregel, die een deel van de gelden door de spaarzaamheid van den werkman bijeengebracht beschikbaar stelt om een groot belang van dienzelfden werkman te helpen behartigen. De spaarbank moet zijn fondsen solide beleggen en zoo, dat ze in tijden van crisis gemakkelijk te realiseeren zijn; de soliditeit laat vooral met het oog op de zekerheid, die de vereeniging kan stellen, niet te wenschen over en het bedrag blijft voor de spaarbank zoo gering, dat het realiseren eigenlijk nooit noodig zal zijn. Toch werd het amendement verworpen.

Enkele gemeenten hebben een lofwaardig voorbeeld gegeven. Na Utrecht ¹⁾, dat reeds in 1856 gelden beschikbaar stelde, is Amsterdam hierin voorgegaan. In 1875 gaf de hoofdstad aan de „Amsterdamsche vereeniging tot het bouwen van arbeiderswoningen” grond ten geschenke en eene som van f 1.800.000 tegen 4½ % rente. Andere ge-

¹⁾ Cf. voor deze en andere opgaven: Sociaal Weekblad 1 Maart 1890.

meenten volgden: Arnhem gaf hare spaarbank de bevoegdheid om een deel van haar kapitaal te beleggen in obligatiën van de woningvereeniging „Openbaar Belang”. Dordrecht, Sneek en wellicht nog andere gemeenten namen deel aan hypothecaire leeningen aangegaan met een dergelijk doel. Van de Nutsspaarbanken gaat niet alleen een drang uit om de regeering te verzoeken dat de Postspaarbank gelden zal mogen beschikbaar stellen, maar zelf willen zij dat ook doen.

Langzamerhand komt men aan alle kanten tot het besef, dat eene dergelijke verschaffing van kapitaal, waarvoor gemakkelijk voldoende zekerheid kan gesteld worden, tot de solide beleggingen behoort en dus geen regeeringslichaam zich daarom behoeft te laten weerhouden.

Behalve door het verschaffen van het kapitaal kan de overheid, in het bijzonder de gemeente, nog op andere wijze het bouwen van arbeiderswoningen bevorderen en wel door aan vereenigingen, die geld opnemen van particulieren, eene bepaalde rente te garandeeren. Hierdoor verdwijnt de voornaamste reden, waarom de private personen huiverig zijn hun geld in bouwondernemingen te steken. Leiden heeft dezen weg gevolgd door aan de „Vereeniging tot bevordering van den bouw van werkmanswoningen” de rente te garandeeren voor eene $3\frac{1}{2}\%$ geldleening groot f 100.000. Op dezelfde wijze zou de gemeente de particuliere spaarbanken kunnen waarborgen.

Gevallen van tegenwerking van de zijde der regeering komen ook in dit opzicht voor. Prof. Krabbe wijst op het geval van de gemeente Groningen, die aan eene bouwonderneming financieëlen steun wilde geven, mits zij zich voor langer dan 30 jaar zou organiseeren en toen door het ongunstige onthaal bij de regeering, van haar plan moest

afzien. Evenzoo ging het met de gemeente Rhijnsburg, die eene inschrijving op het Grootboek wilde gebruiken tot het bouwen van arbeiderswoningen, maar noch van Gedeputeerde Staten, noch van de regeering toestemming kon verkrijgen.

Laten we hopen, dat ook in ons land binnen korten tijd door dit middel aan het groote volksbelang zal worden medegewerkt.

HET ONTWERP-WONINGWET.

Bij Koninklijke Boodschap van 11 Sept. 1899 is bij de Tweede Kamer ingediend het wetsontwerp betreffende de Volkshuisvesting, vergezeld van eene uitvoerige Memorie van Toelichting. Hiermede voldeed de regeering aan eene belofte, reeds spoedig na haar optreden gedaan.

In verband met hetgeen voorafgaat, behoeven we niet te verzekeren, dat wij ons er over verheugen, dat de regeering er in geslaagd is een wetsontwerp samen te stellen, dat bestemd is om aan zoovele questies eene oplossing te geven.

Er bestaat inderdaad behoefte aan eene dergelijke wet. De macht, welke aan de gemeenten toekomt op het gebied van het woningvraagstuk, is op allerlei punten betwist, afhankelijk van de inzichten van opvolgende regeeringen. Zij mist de vastheid, die noodzakelijk is, zullen de gemeenten krachtige maatregelen nemen tot verbetering van bestaande toestanden en tot voorkoming van misstanden in het vervolg. Hoe men ook denkt over de verschillende bepalingen van het ingediende ontwerp, in elk geval verschaft het den gemeenten zekerheid omtrent datgene, waaraan zij zich hebben te houden. Buitendien zijn naar mijne meening die bepalingen dikwijls gelukkig gekozen. Als voorbeeld van een uitmuntend voorschrift, dat tevens rechts-

zekerheid aan de gemeenten verschaft, noem ik art. 27: toekenning van de bevoegdheid aan de gemeenten om te verbieden het bouwen op grond aan de bebouwde kom grenzende en volgens raadsbesluit in de toekomst voor den aanleg van eene straat bestemd, en art 28: oplegging van de verplichting voor gemeenten met meer dan 20.000 inwoners om een plan van uitbreiding vast te stellen, waarbij de grond wordt aangewezen, welke in de naaste toekomst voor aanleg van straten is bestemd. Deze artikelen maken een einde aan de vernietiging van gemeenteverordeningen op grond, dat zij zich met toekomstplannen bezig houden.

De eenige Algemeene Bepaling, welke het ontwerp in art. 1 bevat, zal wel aanstonds tot heel wat besprekingen aanleiding geven. „De volkshuisvesting is een voorwerp van de aanhoudende zorg der gemeentebesturen.” Deze bepaling leidt de praktijk van de wet zeer zeker in de goede richting. Hierboven wezen wij er op, dat de gemeentebesturen verreweg de meest geschikte organen zijn om het woningvraagstuk te behartigen.

Maar het vraagstuk van de volkshuisvesting is niet uitsluitend gemeentezaak en van daar, dat eene rijkswet de zaak regelt. Ook hier beslist de doelmatigheid, welk orgaan regelend zal optreden. En toch: strijdt art. 1 niet met de autonomie der gemeentebesturen? Moet de openbare gezondheid volgens art. 135 der gemeentewet niet door de gemeentebesturen geregeld worden en mag de rijkswet dus wel voorschriften daaromtrent geven? Naar het mij voorkomt, maakt art. 1 zeer zeker inbreuk op de autonomie der gemeenten. De maatregelen, welke genomen zullen worden, vloeien niet voort uit den vrijen wil van de gemeentebesturen, maar de woningwet verplicht hen er toe. Treedt er dan een zelfbestuur voor in de plaats? Zij, die als ver-

eischte voor het bestaan van zelfbestuur erkennen, dat de wet regelen stelt, welke door de gemeente slechts uitgevoerd moeten worden, zullen ontkennend antwoorden. Neemt men aan, dat zelfbestuur aanwezig is, waar het rijk de hulp der gemeenten inroept tot het bereiken van een doel, waaromtrent de wet slechts de hoofdbeginselen heeft vastgesteld, dan antwoordt men toestemmend.

Is nu daarom het ontwerp ongrondwettig? Naar mijne meening niet. De meest gezaghebbende schrijvers nemen de doelmatigheid aan als maatstaf voor de bepaling, welke macht in den staat geroepen is om op een bepaald punt eene regeling te treffen, en zien er ook geen bezwaar in, dat eene hoogere macht die regeling overneemt van eene lagere. Trouwens dit is niet het eerste voorbeeld van dien aard. De autonomie is niet om haar zelfs wil ingesteld, maar is middel om op de beste wijze een algemeen belang te dienen. Zoo opgevat is art. 1 niet anders dan eene inleiding, misschien overbodig. Art. 45 van het ontwerp zou er buitendien mee samengesmolten worden.

Wat de verdere artikelen van het ontwerp betreft, voor zoover ze niet enkel van technischen aard zijn, zal ik ze zooveel mogelijk behandelen in de volgorde van de voorafgaande hoofdstukken.

Vooreerst komen dan in aanmerking de bepalingen omtrent de onteigening. Het ontwerp wijdt daaraan zijn 6e paragraaf en geeft daarin eenen 4^{en} Titel van de onteigeningwet van 1851, onder het opschrift: „Over onteigening in het belang der volkshuisvesting.” Over het al of niet wenschelijke van eene regeling op deze wijze zal ik niet uitwijden; bezwaren er tegen bestaan er geloof ik niet.

In aansluiting aan het ontwerp van Houten krijgen de

gemeenten het recht tot onteigening, onder goedkeuring van het besluit daartoe door de regeering, den Raad van State gehoord. Overeenkomstig hetgeen we boven over het subject der onteigening schreven, verklaren wij ons hier nog eens uitdrukkelijk ingenomen met deze bepaling.

De vraag, waarvoor onteigend mag worden, deed ons boven vermelden, dat stadsuitbreiding en -verbetering zeer zeker tot de werken behoort, welke eene onteigening rechtvaardigen. Bij de behandeling van het ontwerp van Houten in dit verband roerden we ook de bepaling van de schadevergoeding aan. Op dit punt verschillen de beide ontwerpen.

Het thans ingediende regeeringsontwerp stelt, wat betreft de gebouwde eigendommen, terecht voorop, dat alleen de werkelijke waarde vergoed wordt; dat dan niet op kosten van verhuizen, inrichting en overdracht gelet wordt spreekt van zelf. Overigens wordt het stelsel van de Engelsche wet van 1890 gevolgd, door onderscheid te maken of een gebouw al of niet onbewoonbaar is verklaard, of eene aanschrijving tot het aanbrengen van verbeteringen gedaan is, waaraan geen gevolg is gegeven, en of overbevolking geconstateerd is. Deze drie onderscheidingen doen hier eene juiste bepaling van de schadevergoeding ontstaan. Ook de toekenning van eene schadeloosstelling aan den huurder tot een maximum van een half jaar huur, is naar mijne meening ruim voldoende te achten, omdat de personen, wie het hier meestal zal betreffen, zich gemakkelijk verplaatsen.

Minder goed kan ik mij vereenigen met de schadeloosstelling voor ongebouwde eigendommen. Vergoed wordt hier de som, welke het goed had kunnen opbrengen bij verkoop in het tijdperk, beginnende 18 en eindigende 6

maanden vóór den dag, waarop het voorstel tot onteigening werd ingediend. Dit zal in vele gevallen eene moeilijke taxatie worden, waarbij zich verschillende nadeelen, evenals bij de tegenwoordige toepassing van de onteigening, zullen kunnen voordoen. Mij komt het voor, dat de bepaling van Mr. van Houten, die eens voor al een vasten maatstaf geeft, (het veertigvoud van de belastbare opbrengst, volgens de schatting voor de heffing der grondbelasting), beter zal werken.

Eindelijk verklaart het ontwerp nog, dat niet gelet wordt op nieuwe getimmerten of veranderingen, na de indiening van het plan gemaakt; en dat terecht.

De wet van 1851 kent als persoon, ten wiens behoefte onteigend mag worden, naast den staat of een van zijn onderdeelen, de concessionarissen. Het ontwerp noemt overeenkomstig zijn doel: koninklijk goedgekeurde vereenigingen, welke eenen behoorlijken waarborg geven, dat zij inderdaad het algemeen welzijn beoogen. Boven haalden wij reeds met instemming aan de meening van Prof. Krabbe, die onteigening wilde toegelaten hebben ten name van: „vereenigingen, welke waarborgen aanbieden, dat de grond niet tot speculatieve doeleinden zal worden gebruikt.” Met de definieering van het ontwerp zal Z. H. Gel wel eveneens kunnen meegaan.

Over de opsomming eindelijk van datgene, wat onteigend kan worden, valt niet veel in het midden te brengen. Er worden vier gevallen onderscheiden: het eerste ziet op ontruiming van geheele buurten, waar slechte toestanden bestaan en alleen verbetering te brengen is door opruiming van den geheelen opstal en nieuwe bebouwing van het terrein. Het tweede voorziet in de noodzakelijkheid om één of meer woningen op te ruimen; het derde evenzoo als

de woningen, hoewel misschien op zich zelf aan de gestelde eischen voldoende, eene verbetering van andere perceelen verhinderen. Ten slotte wil het vierde geval onteigening toelaten, wanneer de beschikking over eigendommen, gebouwd of ongebouwd, noodig is tot uitvoering van een plan tot bouwen of uitbreiding door den gemeenteraad vastgesteld. Deze opsomming voorziet inderdaad in alle gevallen, waarvoor onteigening noodig kan zijn, hetzij tot uitbreiding, hetzij tot verbetering van steden. In handen van vereenigingen zal de mogelijkheid tot verkrijging van dergelijke perceelen wellicht eene opleving van het particulier initiatief ten gevolge hebben.

Hiervoor behandelden wij na de onteigening nog twee rechtsmiddelen, welke den eigendom aantasten, met het doel steden op eene doelmatige wijze uit te breiden: de Omlegging van terreinen en de „*Eineignung*.” Te betreffen is het, dat vooral het eerste, dat zulke uitstekende gevolgen kan hebben, niet in dit ontwerp is opgenomen. De Memorie van Toelichting laat zich er niet over uit, geeft geen verklaring van het feit, dat eene regeling op dit punt ontbreekt.

Anders is het gesteld met de Bouw- en Bewoningverordeningen. Bepalingen daaromtrent nemen de voornaamste plaats in het ontwerp in beslag, en dat waar de uitvoering van de wet aan de gemeentebesturen met toezicht door Gedeputeerde Staten en advies van den inspecteur, krachtens de gezondheidswet belast met het toezicht op de handhaving van de wettelijke bepalingen betreffende de volkshuisvesting, of de gezondheidscommissie is opgedragen, zeer terecht. Zij zijn de colleges, die, althans nu hun de

gelegenheid gegeven wordt om verschillende regelingen te maken naar gelang van den aard en de grootte der woningen en hare ligging in verschillende deelen der gemeente, volkomen in staat zijn de toestanden, om zoo te zeggen, in elke straat te beheerschen.

Eene goede inrichting van de wet is het ook, dat zij geen minimum-eischen stelt, maar slechts opgeeft, omtrent welke aangelegenheden de verordeningen bepalingen zullen bevatten.

Vooreerst dan verplicht de wet de gemeenten om, behoudens vrijstelling door Gedeputeerde Staten, bouwverordeningen in het belang van gezondheid en veiligheid en bewoningverordeningen in het belang van gezondheid en zedelijkheid te maken. Dit is het hoofdbeginsel, waarop de verdere uitwerking steunt.

In art. 5 blijkt het ontwerp vast te houden aan de bouwvergunning. Zooals boven vermeld, komt het mij voor, dat althans nu de macht van de gemeentebesturen zooveel beter gewaarborgd wordt, een enkele kennisgeving aan B. en W., dat men gaat bouwen, voldoende zou zijn. Uit al. 2 van het art vloeit daarvoor nog een argument voort.

Art. 6 is bestemd om de delegatie van macht van den raad op het college van B. en W. te regelen en het doet dat, zou ik zeggen, op de goede manier. Vooreerst is het al een groote stap voorwaarts, dat voor een gewichtig onderwerp de delegatie eens uitdrukkelijk bij de wet geregeld zal worden. En wat de regeling zelf betreft, zij komt mij voor geschikt te zijn om de verhouding te doen ontstaan, welke Mr. J. Kruseman ¹⁾ voor gewenscht houdt, waar

¹⁾ Mr. J. Kruseman: De ontworpen woningwet. Vragen des Tijds. Febr. 1900.

hij zegt: „Tusschen de verordening en de nadere eischen zal dezelfde verhouding ontstaan als tusschen eene wet en een algemeenen maatregel van inwendig bestuur.” Het groote belang voor ieder, die bouwen wil, is daarin gelegen, dat hij van te voren weet, wat er van hem geëischt zal worden. Zou de wet nu niet B. en W. uitdrukkelijk kunnen verplichten om zoodra er een bouw- of bewoning-verordening bestaat, nadere eischen vast te stellen, waarboven in gewone gevallen niets meer van de bouwers verlangd wordt?

Als middel tegen verkeerde voorschriften of het niet maken van voorschriften, moet de goedkeuring der verordeningen of het vaststellen van bepalingen door Gedeputeerde Staten dienst doen.

Wat de bewoning betreft, zijn de bepalingen in het ontwerp zeer uitgebreid. Eene poging om tot eene statistiek van de arbeiderswoningen te komen is gelegen in de verplichte opgaven door de verhuurders van woningen, welke minder dan drie ter bewoning bestemde vertrekken bevatten.

Als middelen tot verbetering of onschadelijkmaking van woningen kent het ontwerp het verplicht aanbrengen van verbeteringen, het uitzetten van personen, die het aantal bewoners boven het gestelde maximum doen stijgen, de onbewoonbaarverklaring, ontruiming, sluiting en afbraak. Deze maatregelen worden genomen op initiatief van de gezondheidscommissies, zooals die ingevolge het wetsontwerp tot regeling van het staatstoezicht op de volksgezondheid zullen worden ingesteld, of van den bewoner, of van 4 in de buurt wonende personen. Vooral dit laatste schijnt mij eene bepaling, die rekening houdt met de leefwijze van de bevolking, wier belangen het hier betreft.

B. en W. schrijven na advies van de gezondheidscommissie

den eigenaar, vruchtgebruiker of beheerder aan, verbeteringen aan te brengen of de bewoning te doen staken. Dit laatste is naar mijn oordeel geen aanbevelenswaardige bepaling; ook omdat de woning dan in eenen zeer eigenaardigen toestand komt en de verbeteringen des te langer op zich zullen laten wachten.

Het artikel, dat zich rechtstreeks tegen de overbevolking keert daarentegen kan tot geen moeilijkheden aanleiding geven.

De onbewoonbaarverklaring wordt, zooals uit mijn vroegere bespreking blijkt, naar mijn oordeel terecht, opgedragen aan den gemeenteraad en niet aan B. en W. Eene voorwaardelijke of tijdelijke onbewoonbaarverklaring kent het ontwerp niet. Nu het eene regeling van het aanbrengen van verbeteringen en tegen overbevolking bevat, is dat waarschijnlijk ook niet noodig. Bezwaren heb ik tegen art. 18, 4, waarbij toegestaan wordt verlenging van den toch al langen termijn van één jaar, waarbinnen de woning ontruimd moet zijn, omdat daardoor toestanden, welke als slecht erkend zijn, toch blijven voortduren en op de bevolking dus een indruk gemaakt wordt, alsof er met de toepassing van de wet de hand wordt gelicht. De redenen, waarom dit gebeurt, kunnen in mijn oog het gevolg niet rechtvaardigen. Schadevergoeding wegens onbewoonbaarverklaring is geen regel, maar voor de afwijking in art. 20 zie ik geen reden. Bestaat eene verordening, dan moet zij zoo zijn, dat eene woning, die aan de daarin gestelde eischen voldoet, niet onbewoonbaar verklaard behoeft te worden; bestaat zij niet, dan moet men, als dit ontwerp wet geworden is, aannemen, dat in die gemeente geene woningen voor onbewoonbaarverklaring in aanmerking komen.

Overeenkomstig het ingrijpende van den maatregel, is beroep op Gedeputeerde Staten toegelaten.

Als aanvulling van deze bepalingen wordt de gelegenheid geopend eene woning door B. en W. te doen ontruimen of sluiten of haar, wanneer zij gevaar of hinder veroorzaakt, te doen afbreken.

Eindelijk erkent de regeering in de voorgestelde regeling van den geldelijken steun van overheidswege het beginsel, dat het woningvraagstuk niet uitsluitend een gemeentelijk belang vertegenwoordigt, maar wel degelijk ook een algemeen rijksbelang. Het rijk verschaft echter slechts voorschotten aan gemeenten en nooit aan particulieren of zelfs vereenigingen, zoodat men altijd afhankelijk is van het gemeentebestuur.

In paragraaf 8 wordt eerst geregeld de steun, welken de gemeenten kunnen geven. De bevoegdheid hiertoe hadden zij wel reeds, maar waar zij nergens uitdrukkelijk geregeld was, viel het Gedeputeerde Staten licht om de gemeenten op dien weg tegen te houden. Behalve aan vereenigingen voor het bouwen van nieuwe woningen, is de zeer juiste bepaling opgenomen, dat aan hem, wien de verplichting tot het maken van verbeteringen aan zijne woning is opgelegd, een voorschot daartoe kan verleend worden. Ook kan de gemeente gebouwde of ongebouwde perceelen koopen en ze dan aan genoemde vereenigingen overdragen. En in de vierde plaats wil het ontwerp de gemeenten gelden beschikbaar doen stellen ter uitvoering van onteigeningsplannen. Dit laatste zullen dikwijls aanzienlijke sommen moeten zijn, maar wil men op eene uitvoering van de voorschriften omtrent onteigening rekenen, dan zal dit toch herhaaldelijk noodzakelijk blijken. Bovendien de gemeenten

kunnen weer door het rijk geholpen worden. De nadere regeling omtrent het verschaffen van geldelijken steun zal bij algemeenen maatregel van bestuur gegeven worden. Maar in de Memorie van Toelichting ontwerpt de regeering reeds een bepaald stelsel en dat wel een geheel nieuw, onafhankelijk van instellingen, welke over groote kapitalen te beschikken hebben, zooals wij boven in België, Frankrijk en Duitschland aangenomen zagen en zooals wij hier te lande zoo gaarne met het oog op de Rijks-Postspaarbank ingesteld zouden zien.

Wij erkennen met Mr. Kruseman het practische van het als voorbeeld gegeven stelsel, dat daarin bestaat, dat het bruikbaar is voor ondernemingen, welke slechts eene zeer lage rente kunnen afwerpen, maar blijven bij onze meening, dat een deel van de gelden der Rijks-Postspaarbank zich bijzonder eigent om voor volkshuisvesting gebruikt te worden, en zien niet in, dat de gelegenheid daartoe niet ook naast een ander stelsel kan gegeven worden.

Het voorgestelde ontwerp, wellicht hier en daar gewijzigd, brengt ons een goed eind verder op den weg naar eene oplossing van de vele moeilijkheden, die voor de zoo noodige verbetering van woningtoestanden nog steeds eene belemmering zijn.

LITTERATUUR.

F. Adickes: Umlegung und Zonenenteignung als Mittel rationeller Stadterweiterung. Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik VI.

G. Beseler: System des gemeinen Deutschen Privatrechts.

J. Boer Hzn.: Beperking van het eigendomsrecht bij stedelijke woningbouw. Vragen des Tijds, Febr. 1897.

Ch. Buls: Esthétique des villes.

Mr. J. Th. Buys: De Grondwet. Toelichting en Critiek.

J. P. Cleveringa: De onteigenende partij tegenover de politie-verordening. Prft. Groningen 1889.

J. C. Creutz: De Onteigening in de Grondwetten van 1848 en 1887. Prft. Leiden 1889.

Mr. H. L. Drucker: Schadeloostelling des eigenaars. Rechtsgeleerd Magazijn 1886.

Mr. H. L. Drucker: Het woningvraagstuk. De Gids, Maart 1898.

R. Friedrichs: Das Gesetz betreffend die Anlegung und Veränderung von Strassen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften vom 2 Juli 1875.

C. F. von Gerber: System des Deutschen Privatrechts.

Dr. C. S. Grünhut: Das Enteignungsrecht.

Häberlin: Die Lehre von der Zwangsenteignung. Archiv für die Civilpraxis, Bd. 39.

Mr. L. de Hartog: Iets over het begrip van onteigening ten algemeenen nutte. Bijdragen tot de kennis van het Staatsbestuur in Nederland, deel XXIV.

Mr. S. van Houten: Ontwerp van wet tot herziening der Grondwet. 1884.

Mr. S. van Houten: Bijdrage tot den strijd over God, eigendom en familie. Proeve van oplossing van het agrarisch vraagstuk.

Mr. S. van Houten: De Engelsche landquaestie in het parlement. Vragen des Tijds, 1888.

K s: Het recht der gordel- of zoom-onteigening in verband met de toekomstige ontwikkeling der hoofdstad en andere groote gemeenten van Nederland.

Mr. A. Kerdijk: De Rijks-Postspaarbank en het Woningvraagstuk. Vragen des Tijds, Mei 1895.

Mr. J. H. Valckenier Kips: Stadsuitbreiding. De Gids, Aug. 1894.

Mr. J. H. Valckenier Kips: De omlegging van bouwterreinen volgens het wetsvoorstel van den burgemeester Adickes. Rechtsgel. Mag. 1896.

Mr. J. H. Valckenier Kips: Het wetsontwerp op de Volkshuisvesting.

Mr. H. Krabbe: Onteigening ten algemeenen nutte. Rechtsgeleerd Magazijn, 12e jaarg., afl. 3.

Mr. J. Kruseman: De ontworpen woningwet. Vragen des Tijds, Febr. 1900.

De Lalleau: *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique.*

Hel. Mercier: Octavia Hill. Mannen en Vrouwen van Be-teekenis, 1895, afl. 6.

Dr. G. Meyer: *Das Recht der Expropriation.*

E. Meyn: *Stadterweiterungen in rechtlicher Beziehung.*

G. Oosterbaan: De ontworpen woningwet en gezondheidswet. De Gids, Dec. 1899.

J. B. Peyrot: *Onteigening en publiekrechtelijke lichamen.* Prft. Leiden 1893.

E. Picard: *Traité général de l'expropriation.*

A. Roëll: Wetgeving op de huisvesting van arbeidende klassen. Prft. Leiden 1892.

F. E. Pels Rijcken: Artikel 180 der Gemeentewet. Prft. Leiden 1887.

H. W. van Sandick: Onteigening par zônes. Prft. Groningen 1892.

G. F. thoe Schwartzenberg en Hohenlansberg: Beperking van den eigendom door plaatselijke bouwverordeningen. Prft. Utrecht 1892.

D. Spanjaard: Over vergunning tot bouwen in plaatselijke verordeningen. Prft. Leiden 1891.

Dr. L. Stein: Die Verwaltungslehre, 7er Theil: Die Entwährung.

J. Stübben: Handbuch der Architektur. 4er Theil, 9er Halbband: Der Städtebau.

J. Stübben: Das Enteignungsrecht der Städte bei Stadterweiterungen und Stadtverbesserungen.

H de Stuers: Eenige opmerkingen over de onteigening par zône. Prft. Leiden 1892.

A. Thiel: Das Expropriationsrecht und das Expropriationsverfahren.

Mr. W. Thorbecke: Stelsel en Toepassing der Onteigeningswet.

J. J. Treichler: Zwangsweise Abtretung von Eigenthum und anderen Rechten. Zeitschrift für Deutsches Recht und Rechtswissenschaft XII.

Mr. M. W. F. Treub: De Staat en het eigendomsrecht. Vragen des Tijds 1896.

Mr. Dr. H. S. Veldman: Het ontwerp-woningwet.

Mr. A. C. Visser: Geschiedenis en Beginselen van het Onteigeningsrecht.

Dr. A. Wagner und Dr. E. Nasse: Lehrbuch der politischen Oeconomie Bd. I: Allgemeine oder theoretische Volkswirtschaftslehre.

Dr. J. W. Jenny Weijerman: Woningtoezicht.

H. A. van IJsselsteyn: Onteigening par zône. Vragen des Tijds 1888.

H. A. van IJsselsteyn: Stadsuitbreiding. Vragen des Tijds 1891.

Aanteekeningen op het verhandelde in de algemeene vergadering van het Provinciaal Utrechtsch Genootschap 30 Juni 1896.

Handelingen der Nederlandsche Juristen-Vereeniging 1887.

Maatschappij tot Nut van 't Algemeen. De arbeiderswoningen in Nederland, 1890.

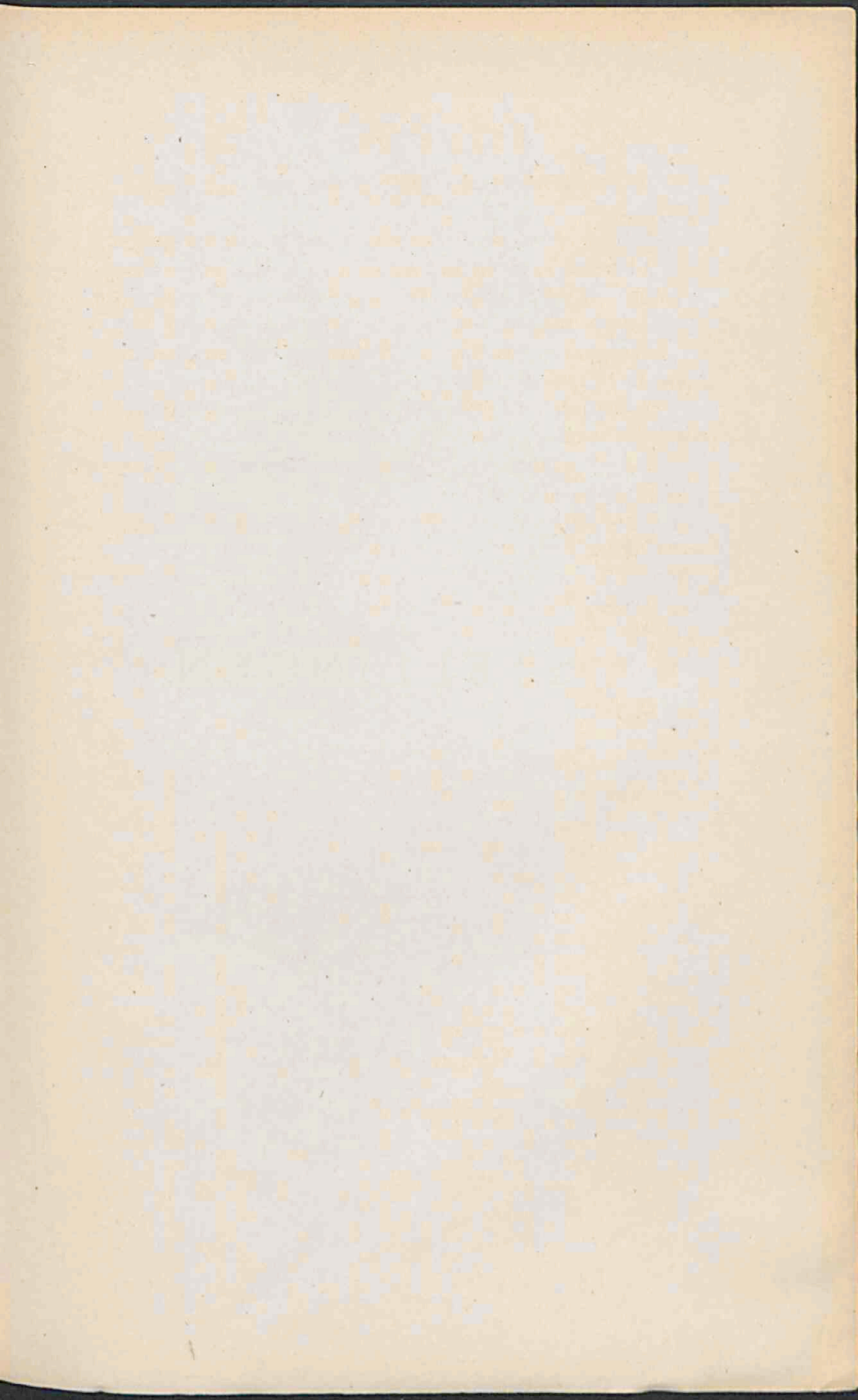
Maatschappij tot Nut van 't Algemeen. Het vraagstuk der volkshuisvesting, 1896.

Rapport omtrent een onderzoek naar de goedkoope woningen te 's Gravenhage.

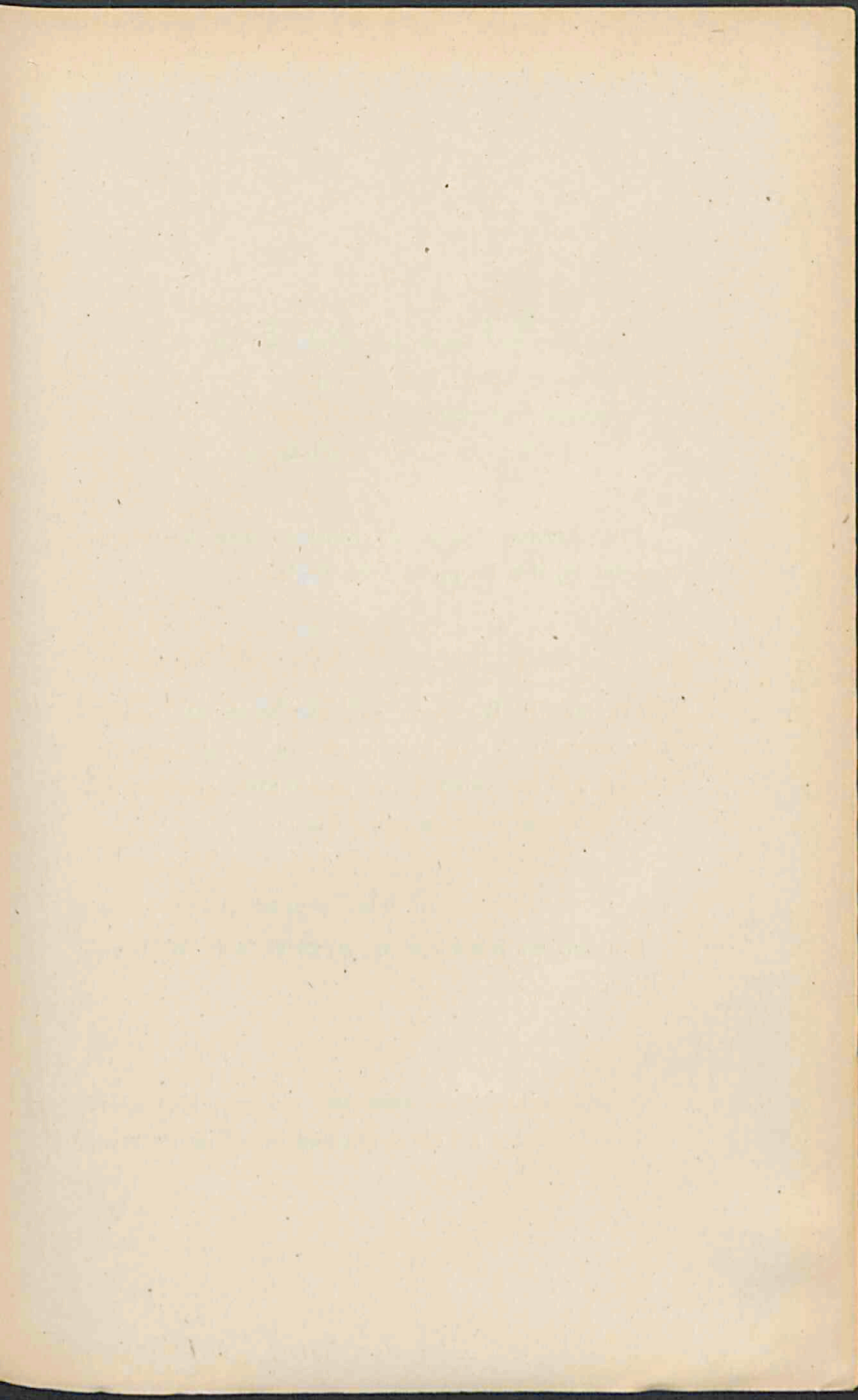
Vereeniging voor de Staathuishoudkunde en de Statistiek. Praeadviezen over de werkzaamheid van Staat en Gemeente ter verbetering der volkshuisvesting.

Sociaal Weekblad 1 Maart 1890.

Het woningvraagstuk op het Nederlandsch Congres voor openbare gezondheidsregeling.



STELLINGEN.



STELLINGEN.

I.

Jure Romano begint de usucapio door den kooper, voordat hij den koopprijs heeft voldaan.

II.

Art. 960 B. W. verzet zich niet tegen elke beschikking omtrent de legitime portie, o. a. niet tegen die, dat zij niet zal vallen in de huwelijksgemeenschap tusschen een erfgenaam en zijn echtgenoot.

III.

Een verkoop krachtens art. 1223 al. 2 B. W. is geen willige.

IV.

De wet verklare, dat zuivering van hypotheek slechts toegelaten is voor het geval van niet-vrijwilligen verkoop.

V.

Het is wenschelijk, dat ook hier te lande bij de wet geregeld wordt, dat een overeenkomst per brief gesloten van kracht wordt, wanneer de brief, welke de aanneming van de overeenkomst inhoudt, door den voorsteller is ontvangen en niet wanneer deze is afgezonden.

VI.

Bij het streven naar verbetering van den rechtstoestand der gehuwde vrouw, moet de aard van het huwelijk niet uit het oog worden verloren.

VII.

Wanneer eene handeling slechts voor ééne der beide contracteerende partijen eene handelsdaad is, is het handelsrecht voor geen van beide van toepassing.

VIII.

Het overgeven van een cognossement is levering van de daarin genoemde goederen.

IX.

Onvolledig endossement geldt ook tegenover derden als volmacht.

X.

In art. 1 der Spoorwegwet van 1875 is onder personen zoowel vervoerde als niet vervoerde personen te verstaan.

XI.

De wraking van getuigen is uit de wet te verwijderen als onnoodig en als aanleiding gevend tot slechte gevolgen.

XII.

Onteigening par zône is volgens de geldende wet toegestaan.

XIII.

Autonomie der gemeente is slechts middel, geen doel.

XIV.

Het verleenen van de vergunning tot oprichting overeenkomstig de Hinderwet ontnemt ieder het recht om zich in rechten tegen het uitoefenen van het bedrijf te verzetten.

XV.

In artikel 3 al. 2 van de Grondwet verdient het woord „Staat” de voorkeur boven „Rijk.”

XVI.

Volgens streng recht moet het vrijwillig terugtreden bij poging de strafbaarheid niet opheffen.

XVII.

Met de verhooging van den duur der celstraf van 3 tot 5 jaar, had eene evenredige vermindering der maxima boven 3 jaar moeten gepaard gaan.

XVIII.

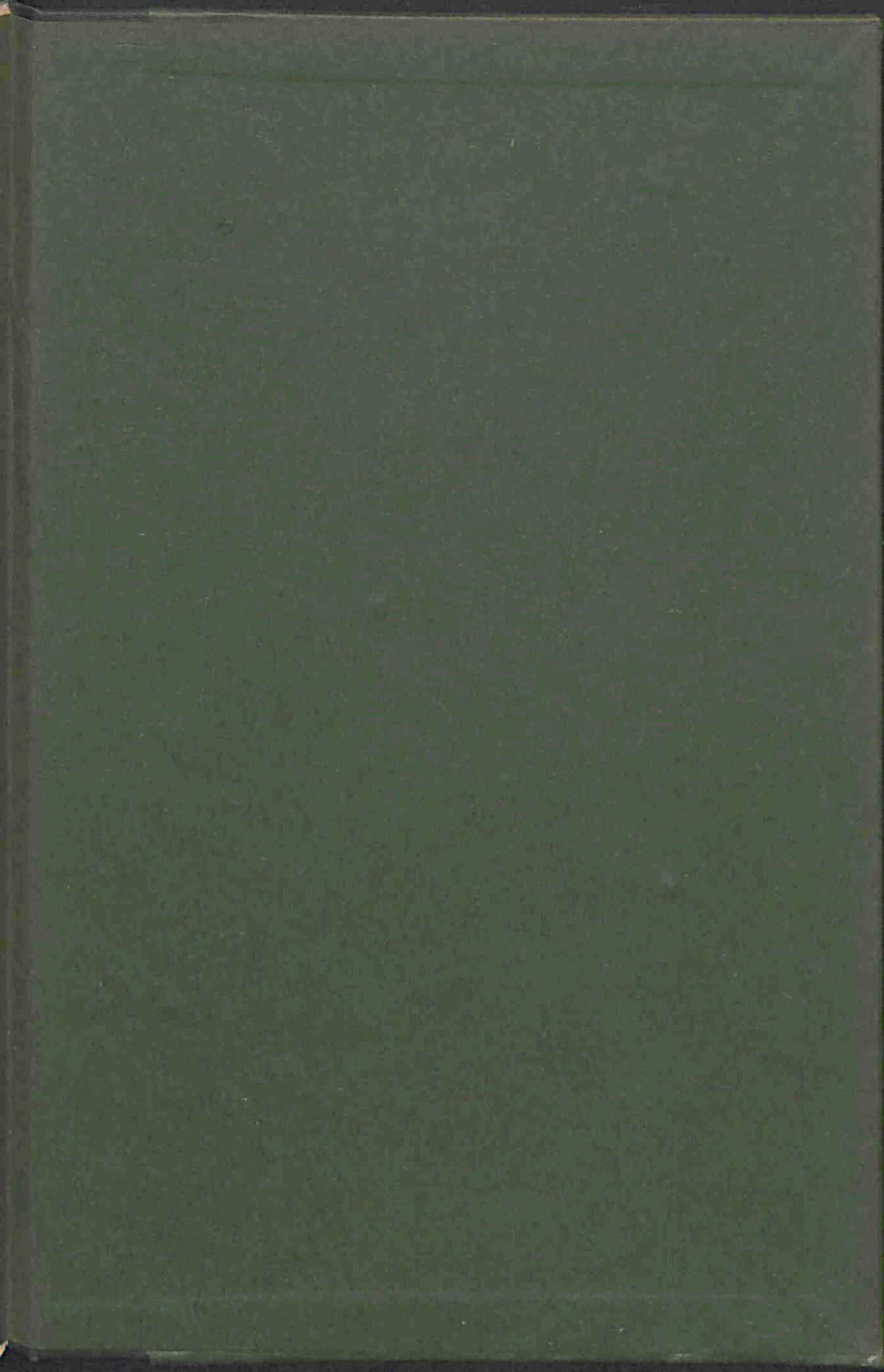
De kantonrechters zijn ten onrechte opgenomen onder art. 8 van het Wetboek van strafvordering.

XIX.

De rechtsmiddelen tot uitbreiding en verbetering van steden zijn bestemd om eene juiste verhouding tussehen vraag en aanbod van bouwterrein tot stand te brengen.

XX.

Het annuïteiten-stelsel bij groote staatsleeningen verdient afkeuring.



A