



## De koninklijke besluiten tot onteigening van 2018: een analyse

mr. O.J.C. van den Broek en ing. E. Pekelder RM/RT<sup>1</sup>

Verschenen in het Land- en Tuinbouw Bulletin nr. 2 en 3 van 2019.

### 1. Inleiding

Vorig jaar hebben wij in dit bulletin in twee delen<sup>2</sup> een analyse gemaakt van de koninklijke besluiten tot onteigening (verder: 'KB's') die in 2017 in de Staatscourant zijn gepubliceerd. De conclusie van deze analyse hield onder meer in dat het beleid van de Kroon bestendig is ten opzichte van voorgaande jaren voor wat betreft haar beoordelingscriteria en de beantwoording van de zienswijzen. In dit artikel analyseren wij de in 2018 geslagen KB's.

Dit artikel is weer tweedelig en heeft dezelfde opzet als het artikel van vorig jaar. Allereerst wordt ingegaan op het aantal KB's en de vraag hoeveel KB's resulteerden in een gehele toewijzing, een gedeeltelijke toewijzing dan wel afwijzing van het verzoekbesluit tot onteigening. Daarbij wordt aangegeven wat de redenen zijn van het gedeeltelijk toewijzen van het verzoekbesluit. Vervolgens behandelen wij de meest opvallende KB's van 2018. Deze KB's zullen aan de hand van de beoordelingsmaatstaven van de Kroon (strijd met het recht, publiek belang, ruimtelijk ontwikkelingsbelang of volkshuisvestingsbelang, noodzaak en urgentie) kort worden geanalyseerd. Afgesloten wordt met een conclusie.

### 2. Gedeeltelijke, gehele toewijzing of afwijzing van verzoekbesluit

Op het moment van het afronden van dit artikel (8 januari 2019) zijn er 30 KB's over 2018 geslagen. Dit is dus minder dan de 38 KB's van vorig jaar. Opgemerkt dient te worden dat er in de eerste weken van 2018 nog zes KB's (daterende van 2017) in de Staatscourant gepubliceerd zijn, die behandelden wij in ons vorige artikel. In 2016 zijn er 31 KB's gepubliceerd en in 2014 en 2015 waren dat er 43 (met één gehele afwijzing van het onteigeningsverzoek) respectievelijk 47 KB's.

In acht KB's uit 2018 is sprake van een gedeeltelijke toewijzing van het verzoekbesluit. Aan zeven van deze gedeeltelijke toewijzingen ligt daaraan ten grondslag dat er (alsnog) minnelijke overeenstemming over de eigendomsoverdracht is bereikt gedurende het verloop van de administratieve onteigeningsprocedure. In één KB<sup>3</sup> vormen de naar voren gebrachte zienswijzen van de zes reclamanten geen aanleiding om het verzoek tot aanwijzing ter onteigening geheel of gedeeltelijk af te wijzen, zo vermeldt het KB aan het einde van de overwegingen van de Kroon over de zienswijzen. Opvallend is dat de Kroon daarna onder de overige overwegingen vermeldt dat de Kroon het verzoek '<gedeeltelijk>' toewijst. Uit het KB wordt niet duidelijk voor welk gedeelte het verzoek is afgewezen. Wij vermoeden dat het woord '<gedeeltelijk>' abusievelijk is blijven staan.

<sup>1</sup> mr. O.J.C. (Olaf) van den Broek en ing. E. (Erik) Pekelder RM/RT zijn werkzaam bij Overwater Grondbeleid Adviesbureau BV, o.van.den.broek@overwater.nl, e.pekelder@overwater.nl, www.overwater.nl.

<sup>2</sup> LTB 2018/14 en LTB 2018/16.

<sup>3</sup> KB 5 november 2018, nr. 2018001959 (Onteigeningsplan Trappenberg-Kloosterschuur).

In zeven van de acht gevallen waarin de Kroon het verzoekbesluit gedeeltelijk toewijst, is de reden dus gelegen in het feit dat gedurende de administratieve onteigeningsprocedure alsnog minnelijk overeenstemming bereikt is. Dit is een (relatieve) stijging ten opzichte van vorig jaar. Vorig jaar lag het bereiken van minnelijke overeenstemming ten grondslag aan 18 van de 22 gedeeltelijke toewijzingen van het verzoekbesluit.

Ook constateren wij dat het aantal gehele toewijzingen van het verzoekbesluit in relatieve zin is gestegen ten opzichte van vorig jaar, te weten 21 van de 30 in 2018 versus 16 van de 38 in 2017.

Opmerkelijk is dat er in 2018 één verzoekbesluit tot onteigening geheel is afgewezen. In het betreffende KB<sup>4</sup> heeft de Kroon geoordeeld dat het verzoek tot onteigening prematuur is gedaan. Een analyse van dat KB treft u in dit artikel onder '*Zelfrealisatie*' aan.

### **3. Strijd met het recht**

De Kroon gaat na of het verzoek(-besluit) in strijd is met het recht. Zo zal de Kroon onder meer nagaan of voldaan is aan de wettelijke vereisten van de te volgen uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (verder: 'Awb').<sup>5</sup> Hierna volgen enkele KB's waaruit blijkt hoe de Kroon omgaat met zienswijzen die zien op strijd met het recht c.a.

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland hebben de Kroon verzocht om ter uitvoering van het Provinciaal Inpassingsplan '*Hoogwaardig Openbaar Vervoer in het Gooi*' in de gemeenten Laren en Hilversum onroerende zaken ter onteigening aan te wijzen. Reclamanten betogen dat zij door lezing van het ontwerp onteigeningsbesluit en de daarbij behorende onteigeningslijst weliswaar kunnen opmaken welke oppervlakten er in de onteigening betrokken zijn, maar niet welke delen het betreft. Dit omdat een kaart ontbreekt. De Kroon merkt op dat een dergelijke kaart, ook wel een grondtekening genoemd, één van de stukken vormt die op grond van artikel 63 van de onteigeningswet overeenkomstig artikel 3:11, eerste lid, van de Awb in de gemeenten Laren en Hilversum en bij Rijkswaterstaat Corporate Dienst te Utrecht voor eenieder ter inzage zijn gelegd. De onteigeningswet en de Awb schrijven niet voor dat aan belanghebbenden voorafgaand aan de terinzagelegging ook een kaart of grondtekening wordt toegezonden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu (thans de Minister van Infrastructuur en Waterstaat), heeft de Kroon verzocht om over te gaan tot het ter onteigening aanwijzen van onroerende zaken in de gemeenten Rotterdam en Lansingerland.<sup>6</sup> Als zienswijze is naar voren gebracht dat door de verzoeker in strijd met het recht is gehandeld, omdat de betreffende huurder en pachter mogelijk geen ontwerp-KB is toegezonden. Indien dit het geval is, dan is er volgens reclamant in strijd gehandeld met artikel 72a, lid 3 en artikel 63, lid 1 van de onteigeningswet en met afdeling 3.4 van de Awb. De Kroon oordeelt dat het niet verzenden van de kennisgeving niet het gevolg is van een gebrek aan onderzoek van de zijde van verzoeker, maar veroorzaakt wordt door het nalaten van reclamant om de door verzoeker bij reclamant opgevraagde informatie (tijdig) te verstrekken. De Kroon overweegt verder dat het ontwerp-KB ter inzage heeft gelegen in de gemeenten Lansingerland en Rotterdam en bij Rijkswaterstaat Corporate Dienst te Utrecht. Daarnaast is openbaar kennis gegeven in de Staatscourant en enkele plaatselijke huis-aan-huisbladen. De beweerdelijke huurder en/of pachter hebben in ieder geval

---

<sup>4</sup> KB 28 maart 2018, nr. 2018000574 (*Onteigeningsplan Braassemerland, deelgebied De Poelen*).

<sup>5</sup> Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure d.d. 16 januari 2016 (versienummer: 1 juni 2018).

<sup>6</sup> KB 21 maart 2018, nr. 2018000514 (*Onteigeningsplan A16 Rotterdam*).

kennis kunnen nemen van de voorgenomen procedure en hierin kennelijk geen aanleiding gezien om zich als belanghebbende te melden.

In een ander KB heeft wederom de Minister van Infrastructuur en Milieu om onteigening van enkele onroerende zaken verzocht ter uitvoering van het bestemmingsplan A16-N3 van de gemeente Dordrecht.<sup>7</sup> Als zienswijze is aangevoerd dat de omschrijving van het kadastrale object van reclamant op de onteigeningslijst onjuist is. Op deze lijst staat de omschrijving Wonen terrein (grasland), terwijl het in werkelijkheid gaat om zijn tuin. De Kroon oordeelt dat voornoemde omschrijving gelijk is aan de omschrijving in het kadastrale uittreksel, zoals opgenomen in de openbare registers van het Kadaster. Ingevolge de onteigeningswet dienen de openbare registers van het Kadaster als grondslag voor de administratieve onteigeningsprocedure. Vervolgens heeft reclamant tijdens de hoorzitting zijn zorg uitgesproken over de gevolgen van deze omschrijving voor de taxatieopname. Verzoeker heeft deze zorg weggenomen door te bevestigen dat de taxatiecommissie de waarde heeft bepaald op basis van de werkelijke situatie ter plaatse en niet op basis van de kadastrale omschrijving.

In een recentelijk gepubliceerd KB heeft de gemeenteraad van Hendrik-Ido-Ambacht de Kroon verzocht om over te gaan tot aanwijzing van onroerende zaken ter onteigening.<sup>8</sup> Een zienswijze die naar voren is gebracht luidt dat zowel de voordracht als de nazending van de onteigeningsstukken ter verduidelijking van de onteigening aan de Kroon, onbevoegd zijn gedaan. De betreffende projectdirecteur was hiertoe niet gemachtigd. Later is deze machtiging met terugwerkende kracht verleend, maar uit de handreiking van de Kroon zou volgens reclamanten volgen dat een machtiging niet met terugwerkende kracht kan worden verleend. De Kroon is het hiermee niet eens en stelt dat de machtiging met terugwerkende kracht kon worden verleend. In de handreiking staat weliswaar dat de voordrachtbrief ook mag *'worden ondertekend door degene die daartoe krachtens mandaat namens het algemeen bestuur of het executief gezag bevoegd is. In dat geval zal het mandaatbesluit of de machtiging bij het verzoek moeten worden gevoegd.'* De strekking van de laatste zin is volgens de Kroon echter van praktische aard.

Ten slotte is het voor reclamanten onduidelijk of de met de voordracht meegestuurde zakelijke beschrijving (met versiedatum 16 januari 2016) heeft behoord tot de documenten waarop het raadsbesluit is gebaseerd. De zakelijke beschrijving - die in een later stadium was meegezonden bij de voordracht - was na het nemen van het verzoekbesluit volgens reclamanten ingrijpend gewijzigd. Volgens reclamanten voldoet het verzoekbesluit van 3 juli 2017, althans de voordracht van 21 juli 2017, dan ook niet aan de daaraan te stellen eisen en had om die reden de voordracht ingetrokken moeten worden en had op basis van de aangepaste zakelijke beschrijving een nieuw verzoekbesluit genomen moeten worden. De Kroon refereert aan de onteigeningswet waarin geen verplichting is opgenomen dat de stukken behorende bij het verzoekbesluit reeds gereed dienen te zijn op het moment dat het verzoekbesluit wordt genomen. Dit wordt dan ook niet door de Kroon onderzocht. Het doel en de reden van het verzoekbesluit zijn volgens de Kroon in het raadsvoorstel voldoende naar voren gekomen. De Kroon merkt verder nog op dat de in haar ogen summiere aanpassingen op de zakelijke beschrijving naar haar oordeel niet tot gevolg hebben dat de aangepaste versie strijdig is met de oorspronkelijke versie.

Wij zijn het met de Kroon eens dat de onteigeningswet niet verplicht dat de bij het verzoekbesluit behorende stukken gereed dienen te zijn ten tijde van het nemen van het

---

<sup>7</sup> KB 21 maart 2018, nr. 2018000513 (*Onteigeningsplan Reconstructie A16-N3/N217*).

<sup>8</sup> KB 5 november 2018, nr. 2018001957 (*Onteigeningsplan De Volgerlanden Oost gebied C1-C2*).

verzoekbesluit. Dit lijkt ons toch enigszins algemeen geformuleerd. Wij zouden menen dat ten minste de grondtekening, onteigeningslijst en de belanghebbendenlijst bij het nemen van het verzoekbesluit definitief dienen te zijn. Deze stukken zijn immers bepalend voor het te voeren minnelijk overleg.

#### **4. Publiek belang, ruimtelijk ontwikkelingsbelang of volkshuisvestingsbelang**

Zienswijzen tegen ontwerp-KB's die betrekking hebben op het ontbreken van het publieke belang kwamen in 2018 ook weer aan de orde. De Kroon oordeelt (in geval van gemeentelijke verzoekbesluiten) echter steevast dat, aangezien het gaat om de uitvoering van een door de raad vastgesteld bestemmingsplan, het publiek belang van onteigening daarmee gegeven is.<sup>9</sup>

Ten aanzien van zienswijzen die betrekking hebben op het ontbreken van ruimtelijk ontwikkelingsbelang of volkshuisvestingsbelang hebben wij in de KB's van 2018 geen bijzonderheden aangetroffen. Over deze zienswijzen overweegt de Kroon in de meeste gevallen dat deze zienswijzen van planologische aard zijn. Deze planologische aspecten kunnen in het kader van de administratieve onteigeningsprocedure niet zelfstandig worden beoordeeld, maar konden in de procedure op grond van de Wet ruimtelijk ordening (Wro) aan de orde worden gesteld.<sup>10</sup>

#### **5. Noodzaak**

Naast de hiervoor genoemde beoordelingsmaatstaven beoordeelt de Kroon ook of onteigening noodzakelijk is. Onteigening is alleen noodzakelijk als:

1. niet meer grond wordt onteigend dan nodig is voor de uitvoering van het werk (omvang werk);
2. de te onteigenen zaak niet door minnelijk overleg in eigendom kan worden verkregen;
3. zonder eigendomsverkrijging door de verzoeker niet zeker is dat het bestemmingsplan/inpassingsplan of het plan van het werk wordt uitgevoerd in de vorm waaraan de verzoeker vanuit een oogpunt van publiek belang behoefte heeft.<sup>11</sup>

In het verleden is gebleken dat het noodzaaks criterium nog wel eens een struikelblok vormt voor het doen slaan van een KB. Het merendeel van de zienswijzen op ontwerp-KB's in 2018 zien dan ook wederom op het ontbreken van de noodzaak van onteigening, zij het, op één geval na, zonder succes.

#### **5.1 Het gevoerde minnelijk overleg**

##### **5.1.1 Meest gereede partij?**

Provinciale Staten van Drenthe hebben de Kroon verzocht om onroerende zaken ter onteigening aan te wijzen om de realisering van het bestemmingsplan 'Reconstructie N34 aansluiting Klijndijk', vastgesteld door de gemeenteraad van Borger-Odoorn, mogelijk te maken.<sup>12</sup>

Als zienswijze is aangevoerd dat Provinciale Staten niet bevoegd zijn tot het nemen van een verzoekbesluit, omdat de te verwerven grond is gelegen in de gemeente Borger-Odoorn en de grond wordt verworven voor de uitvoering van een door de gemeente Borger-Odoorn vastgesteld bestemmingsplan. Reclamanten zijn van mening dat het verzoekbesluit daarom moet worden genomen door de gemeenteraad van Borger-Odoorn. De Kroon oordeelt dat Provinciale Staten aangemerkt kunnen worden als de meeste gereede partij om het verzoek tot onteigening in te dienen, omdat:

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld: KB 5 november 2018, nr. 2018001959 (*Onteigeningsplan Trappenberg-Kloosterschuur*).

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld: KB 5 november 2018, nr. 2018001959 (*Onteigeningsplan Trappenberg-Kloosterschuur*).

<sup>11</sup> Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure d.d. 16 januari 2016 (versienummer: 1 juni 2018).

<sup>12</sup> KB 5 november 2018, nr. 2018001958 (*Onteigeningsplan Reconstructie N34 Aansluiting Klijndijk*).

- de provincie initiatiefnemer is van het plan met betrekking tot de reconstructie van de aansluiting Klijndijk; en
- de verantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van het plan;
- de N34 een provinciale weg is die in eigendom, beheer en onderhoud is bij de provincie Drenthe;
- het werk in opdracht en voor risico van de provincie wordt uitgevoerd;
- de provincie het werk financiert en de minnelijke verwerving ook door de provincie wordt gedaan.

Men zou zich om deze redenen kunnen afvragen waarom de provincie niet een inpassingsplan voor deze reconstructie heeft vastgesteld.

### **5.1.2 Belanghebbende-criterium**

Tot de belanghebbenden bij een onteigeningsbesluit worden volgens bestendig Kroonbeleid niet alleen degenen gerekend die als eigenaren en anderszins zakelijk gerechtigden zijn vermeld in de basisregistratie kadaster (artikel 3, lid 1 onteigeningswet), maar ook de derde-belanghebbenden die worden genoemd in artikel 3, lid 2 onteigeningswet (huurders, onderhuurders, pachters enz.) als ook diegenen die om andere redenen door de voorgenomen onteigening in hun belangen kunnen worden getroffen.<sup>13</sup> Belangrijk om te vermelden is dat in beginsel enkel de belanghebbenden en derde-belanghebbenden die genoemd zijn in de onteigeningswet aanspraak kunnen maken op een schadeloosstelling. Het belanghebbende-criterium in de administratieve onteigeningsprocedure is in dat opzicht ruimer dan bij de gerechtelijke onteigeningsprocedure. De situatie kan zich voordoen dat iemand die een zienswijze tegen het ontwerp-KB naar voren heeft gebracht, in de gerechtelijke onteigeningsprocedure voor wat betreft de begroting van de schadeloosstelling geen positie meer heeft.

De laatste jaren is het begrip belanghebbende bij een onteigeningsbesluit steeds verder uitgebreid. In dat kader is het interessant om te bezien hoe de Kroon in de KB's van 2018 omgaat met de beoordeling van de vraag wie belanghebbende is. Indien diegene die door de voorgenomen onteigening in zijn of haar belang kan worden getroffen, kan diegene al belanghebbende zijn.

In het KB<sup>14</sup> inzake de gemeente Wassenaar is een zienswijze naar voren gebracht door iemand die in de buurt woont van de ter onteigening aangewezen onroerende zaak en daarvan geen eigenaar of anderszins zakelijk gerechtigde is en daarmee geen contractuele relatie heeft. Tijdens de hoorzitting overlegt deze reclamant een handtekeningenlijst om zijn zienswijze te ondersteunen. Reclamant is tegen de komst van de voorgenomen onteigening van het betreffende tuincentrum. De Kroon oordeelt dat deze reclamant geen belanghebbende is bij het onteigeningsbesluit, aangezien hij geen zakelijk of anderszins gerechtigde is op de in het onteigeningsplan begrepen onroerende zaak. De Kroon noemt deze zienswijze echter wel en vermeldt ten overvloede haar standaardoverweging ten aanzien van de planologische aard van de zienswijze.

### **5.1.3 De hoogte en samenstelling van de schadeloosstelling**

In 2018 kwam, evenals in voorgaande jaren, de hoogte en de samenstelling van de schadeloosstelling ook weer in veel KB's aan de orde. De Kroon hanteert in de KB's van 2018 over dit aspect veelal de volgende standaardoverweging: *"De samenstelling en de hoogte van de schadeloosstelling staan Ons in het kader van de administratieve onteigeningsprocedure niet ter beoordeling, maar komen bij het ontbreken van minnelijke overeenstemming aan de orde in*

<sup>13</sup> Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure d.d. 16 januari 2016 (versienummer: 1 juni 2018).

<sup>14</sup> KB 14 februari 2018, nr. 2018000298 (*Onteigeningsplan Groencompensatie Amerikaanse Ambassade Wassenaar*).

*het kader van de gerechtelijke onteigeningsprocedure. In het kader van de administratieve onteigeningsprocedure wordt evenmin getreden in de vraag of alle schadecomponenten in de schadeloosstelling zijn opgenomen. Ook dit aspect komt bij het ontbreken van minnelijke overeenstemming in de gerechtelijke onteigeningsprocedure aan de orde.”<sup>15</sup>*

#### **5.1.4 Medewerking van onteigende partij tijdens minnelijk overleg**

De Kroon stelt zich op het standpunt dat op de verzoeker om onteigening de plicht rust om in beginsel in eerste aanleg overleg te voeren met de eigenaar van de te onteigenen onroerende zaak. Het belang van een derde gerechtigde op de te onteigenen zaak kan echter met zich meebrengen dat het in de rede ligt om ook met deze derde in onderhandeling te treden. Daartoe is bijvoorbeeld aanleiding als de verzoeker met de eigenaar van de onroerende zaak geen afspraak heeft kunnen maken over het vrij van huur opleveren van de onroerende zaak. In dat geval moet de verzoeker ook de huurder, gelet op diens belang, tijdig een aanbod doen (dit met inachtneming van het hiervoor gestelde). Alleen in die gevallen waarin met de eigenaar van een onroerende zaak is afgesproken dat deze de eigendom vrij van huur aan verzoeker zal overdragen en waarbij de eigenaar dan dus zelf de beëindiging van de huur met de huurder regelt, hoeft de verzoeker de huurder geen aanbod te doen. In dat geval moet de afspraak met de eigenaar wel controleerbaar zijn vastgelegd. De verzoeker moet in die situatie de huurder benaderen en hem informeren over de voorbereiding van de onteigeningsprocedure en de start daarvan. Is de verzoeker zelf al eigenaar van een onroerende zaak en is deze verhuurd, dan zal de verzoeker met de huurder in onderhandeling moeten treden en deze tijdig een aanbod moeten doen.<sup>16</sup> Dit volgt ook uit KB's van voorgaande jaren.

In 2018 zijn er meerdere zienswijzen tegen ontwerp-KB's naar voren gebracht inzake het niet aanschrijven van c.q. onderhandelen met een huurder. De mate waarin medewerking van de onteigende partij naar het onderzoek van derde-belanghebbenden verleend dient te worden blijkt uit het volgende.

Blijkens een KB<sup>17</sup> betoogden reclamanten dat door de verzoeker niet was voldaan aan de voorwaarden om een onteigeningsprocedure te starten, omdat verzoeker enkel een aanbod uitgaande van oplevering vrij van huur heeft gedaan. Verzoeker had volgens reclamanten een aanbod in verhuurde staat moeten doen, aangezien dit door hen kenbaar is gemaakt en een huurcontract is overgelegd. De Kroon constateert dat uit de overgelegde stukken blijkt dat reclamanten weliswaar een huurovereenkomst hebben verstrekt, maar de gegevens van de huurder waren hierop onleesbaar gemaakt en uit de overeenkomst bleek volgens de Kroon niet duidelijk op welk deel van het perceel de huurovereenkomst ziet. De verzoeker heeft meerdere malen verzocht om de gegevens van de huurder kenbaar te maken, maar zonder succes. De adviseur van reclamanten had aangegeven dat de naam van de huurder niet relevant is, omdat de biedingen via hem kunnen verlopen. Met inachtneming van het bovenstaande concludeerde de Kroon dat door een dergelijke opstelling van reclamanten, zij er zelf mede verantwoordelijk voor zijn dat het gevoerde overleg niet heeft geleid tot inhoudelijke onderhandelingen over de verwerving van het te onteigenen perceel in verhuurde staat.

De Kroon verwacht een zekere mate van medewerking van de onteigende partij in het kader van het minnelijk overleg over de hoogte van de schadeloosstelling. Uit een KB<sup>18</sup> blijkt dat tijdens de hoorzitting door reclamanten is betoogd dat verzoeker haar taxatierapport had moeten overleggen, omdat daar expliciet om is gevraagd. De Kroon oordeelt dat de

<sup>15</sup> Zie onder meer KB 19 juni 2018, nr. 2018001042 (*Onteigeningsplan De Rijkestraat*).

<sup>16</sup> Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure d.d. 16 januari 2016 (versienummer: 1 juni 2018).

<sup>17</sup> KB 16 april 2018, nr. 2018000677 (*Onteigeningsplan Rotonde Churchillstraat – Rijksweg*).

<sup>18</sup> KB 5 november 2018, nr. 2018001958 (*Onteigeningsplan Reconstructie N34 Aansluiting Klijndijk*).

onteigeningswet geen verplichting kent tot het (doen) opmaken van taxatierapporten of het toezenden daarvan aan belanghebbenden. Daarbij wordt een interessante overweging door de Kroon gemaakt:

*"Ten overvloede merken Wij nog op dat in een proces gericht op minnelijke verwerving ook van de te onteigenen partij mag worden verwacht dat deze zijn eis wat betreft de hoogte van de schadeloosstelling kenbaar maakt, zodat op basis van wederzijdse taxatie verder kan worden onderhandeld."*

Uit bovenstaande KB's, in het bijzonder laatstgenoemde, blijkt dat de Kroon wel enige medewerking verwacht van de onteigende partij in het kader van het minnelijk overleg.

### **5.1.5 Zelfrealisatie**

Tijdens het minnelijk overleg dient door verzoeker uitdrukkelijk aandacht te worden besteed aan een beroep van belanghebbenden op zelfrealisatie van (een onderdeel van) een bestemmingsplan, wanneer een dergelijk beroep gedaan wordt. Als de eigenaar de uitvoering van het bestemmingsplan zelf wil en kan realiseren, of zoals in de KB's verwoord wordt 'daartoe bereid en in staat is', bestaat er voor onteigening in beginsel geen noodzaak. De bestemming kan dan immers zonder onteigening gerealiseerd worden. Indien de grondeigenaar voorafgaand aan of gedurende het minnelijk overleg een beroep doet op zelfrealisatie, dan zal de verzoeker moeten onderzoeken of dit een voldoende serieus en onderbouwd beroep is.<sup>19</sup> Degene die stelt zelf te willen realiseren zal daartoe bereid en in staat dienen te zijn, zal over voldoende aaneengesloten grond moeten beschikken om een zelfstandig te realiseren deel van het plan te realiseren en zal bereid moeten zijn om zich jegens de gemeente te verbinden.

In de onteigeningspraktijk staan met name de KB's inzake zelfrealisatie in de belangstelling. Er zijn dit jaar zes KB's waarin (onder andere) het aspect zelfrealisatie aan de orde was. In het KB<sup>20</sup> inzake de gemeente Kaag en Braassem achtte de Kroon het verzoek tot onteigening prematuur en wees het daarom af. In deze zaak ging het om het voornemen van reclamanten om samen met een ontwikkelaar met de nodige ervaring en expertise een bouwplan te realiseren. Reclamanten geven tevens aan bereid te zijn om een exploitatie-overeenkomst met de gemeente te sluiten. Uit het KB blijkt dat de gemeente en reclamanten overleg hebben gevoerd over zelfrealisatie, maar reclamanten kort voordat het verzoekbesluit zou worden genomen de essentiële informatie is verschaft over de door de gemeente voorgestane wijze van planuitvoering. Reclamanten hadden aan de gemeente aangegeven wanneer zij hun zelfrealisatieplan zouden indienen en de gemeente had daarmee ingestemd. Echter, voordat reclamanten hun zelfrealisatieplan indienden, nam de gemeente het verzoekbesluit. Dat verzoekbesluit werd na het indienen van het zelfrealisatieplan door de gemeenteraad bekrachtigd, maar volgens het KB is niet gebleken dat de gemeenteraad zich daarbij een afgewogen oordeel over het zelfrealisatieplan heeft gevormd. Aangezien ten tijde van het nemen van het verzoekbesluit de termijn voor het indienen van het zelfrealisatieplan nog liep, kon naar het oordeel van de Kroon de onteigeningsnoodzaak op dat moment niet worden vastgesteld.

In de andere KB's slaagde het beroep op zelfrealisatie niet. In het KB inzake de gemeente Heeze-Leende<sup>21</sup> overwoog de Kroon dat reclamanten zich niet met vrucht kunnen beroepen op zelfrealisatie. De Kroon overweegt dat een beroep op zelfrealisatie in beginsel aan de eigenaar toekomt, en de eigenaar van de betreffende grond was de gemeente zelf. Reclamanten hadden weliswaar een zakelijk recht van gebruik, maar omdat zij (dus) geen eigenaar zijn, zijn zij niet

<sup>19</sup> Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure d.d. 16 januari 2016 (versienummer: 1 juni 2018).

<sup>20</sup> KB 28 maart 2018, nr. 2018000574 (*Onteigeningsplan Braassemerland, deelgebied De Poelen*).

<sup>21</sup> KB 14 mei 2018, nr. 2018000845 (*Onteigeningsplan De Bulders*).

in staat om zelf te realiseren zonder medewerking van de gemeente. Ook uit eerdere KB's volgt dat een gemeente een dergelijke medewerking niet hoeft te verlenen.

Een ander 'klassiek' geval waarin een beroep op zelfrealisatie het bij de Kroon niet haalde betrof het KB inzake de gemeente Gouda.<sup>22</sup> De Kroon overwoog dat de eigendomspositie van reclamant de mogelijkheid van zelfrealisatie van woningbouw in de weg staat. Reclamant beschikte niet over een afgeronde bouwkavel. Verder stond de gemeente een geheel andere vorm van planuitvoering voor. Daarnaast had reclamant geen eigen bouwplan overgelegd en beschikte hij niet over de benodigde aantoonbare ervaring. Ook in het KB inzake de gemeente Gilze en Rijen<sup>23</sup> werd overwogen dat reclamante de bouw van een nieuw schoolgebouw en woningen niet geheel op eigen grond kon realiseren. Over (onder andere) de vorm van planuitvoering ging het ook in het KB inzake de gemeente Katwijk.<sup>24</sup> Na de (standaard-) overweging dat er in beginsel geen noodzaak tot onteigening is als de eigenaar te kennen geeft bereid en in staat te zijn om de bestemming die aan zijn grond is toegekend zelf uit te voeren, overweegt de Kroon: *"Hierop kan een uitzondering worden gemaakt in de situatie dat de verzoeker om onteigening een andere vorm van planuitvoering wenst dan die welke de grondeigenaar voor ogen staat. In dat geval is onteigening alleen te rechtvaardigen als de verzoeker om onteigening kan aantonen dat het algemeen belang de door hem gewenste vorm van uitvoering vordert. De beoordeling welke vorm van uitvoering dienstig is aan het algemeen belang, is daarbij voorbehouden aan het bestuursorgaan dat het bestemmingsplan heeft vastgesteld. Of de grondeigenaar bereid en in staat is om zelf tot planuitvoering over te gaan, hangt dan ook mede af van de door het bestuursorgaan gewenste vorm van planuitvoering. In verband daarmee moet de gewenste vorm van planuitvoering aan de grondeigenaren kenbaar zijn. De vorm van planuitvoering kan worden afgeleid uit de planregels en de toelichting van een bestemmingsplan alsmede in al dan niet daarvan deel uitmakende inrichtings- en verkavelingsschetsen. De gewenste vorm van uitvoering kan ook tot uitdrukking komen in een exploitatieplan."*

## 6. Urgentie

Ten slotte beoordeelt de Kroon ook of de onteigening urgent is. Een onteigening is urgent als met de uitvoering van het werk een begin wordt gemaakt binnen vijf jaar na de datum van het Kroonbesluit. De termijn van vijf jaar betreft de twee jaar waarvoor het KB geldig is (onder andere artikel 78, lid 8 onteigeningswet) samen met de termijn van drie jaar genoemd in artikel 61, lid 1 onteigeningswet. De Kroon acht een verzoek tot onteigening prematuur indien niet aannemelijk is gemaakt dat binnen de genoemde termijn een start wordt gemaakt met de uitvoering van het werk waarvoor onteigend moet worden en zal, als dat het geval is, het verzoek tot onteigening afwijzen. Het komt overigens weinig voor dat een verzoek wordt afgewezen wegens het niet voldoen aan het urgentie criterium. Uit de KB's blijkt dat voor het aantonen van de urgentie veel gewicht toekomt aan de zakelijke beschrijving, deel uitmakend van het onteigeningsplan.

Reclamant voert in het KB<sup>25</sup> als zienswijze aan dat de noodzaak voor onteigening ontbreekt, omdat de genoemde realisatie in de zomer van 2018, zoals genoemd in het ter inzage gelegde ontwerpbesluit, feitelijk onmogelijk haalbaar is. Nu verzoeker geen ander tijdstip voor de realisatie heeft genoemd, is er volgens reclamant nog voldoende tijd om tot minnelijke overeenstemming te komen. Tijdens de hoorzitting heeft verzoeker bevestigd dat deze planning en de in de zakelijke beschrijving opgenomen planning, die is gebaseerd op de verwachting dat

<sup>22</sup> KB 19 juni 2018, nr. 2018001042 (*Onteigeningsplan De Rijkestraat*).

<sup>23</sup> KB 12 juli 2018, nr. 2018001342 (*Onteigeningsplan OBS De Wildschut*).

<sup>24</sup> KB 5 november 2018, nr. 2018001959 (*Onteigeningsplan Trappenberg-Kloosterschuur*).

<sup>25</sup> KB 5 juli 2018, nr. 2018001210 (*Onteigeningsplan Aansluiting De Teuge*).



de voor de rondweg benodigde gronden medio 2018 in haar bezit zouden zijn, niet gehaald zal worden. Onder verwijzing naar het, ook in de zakelijke beschrijving opgenomen, voorbehoud voor het tijdig beschikbaar zijn van de benodigde grond, heeft verzoeker volgens de Kroon kenbaar gemaakt in de zomer van 2018 te starten met de voorbereidende werkzaamheden en in het najaar van 2018 of zoveel eerder als mogelijk te starten met de aanbesteding van het werk. De Kroon oordeelt dat de urgentie van de onteigening daarmee in beginsel is gegeven. Uit dit KB kan worden afgeleid dat de urgentie zelfs bij het niet halen van de oorspronkelijke planning zoals opgenomen in de zakelijke beschrijving, kan worden aangetoond.

## **7. Conclusie**

Wij zijn van mening dat de KB's uit 2018 een goed beeld geven van het huidige beleid van de Kroon ten aanzien van haar beoordelingsmaatstaven. De KB's geven, naast de handreiking, goed aan wat voor overheden aandachtspunten zijn bij het opstellen van hun onteigeningsplan. Ook voor eigenaren, anderszins zakelijk gerechtigden en derde-belanghebbenden geven de KB's inzicht in hun positie. Geconstateerd wordt dat het beleid van de Kroon, zoals volgt uit de KB's over 2018, consistent en bestendig is ten opzichte van 2017 en eerdere jaren.