

Kroniek onteigening 2010

mr. J. de Roos*

1. Inleiding

Vorig jaar werd in dit tijdschrift aandacht besteed aan de meest belangwekkende Koninklijke Besluiten tot (goedkeuring van) onteigening van 2009.¹ Ook in 2010 zijn de nodige Koninklijke Besluiten verschenen die het bespreken waard zijn. Deze zullen hierna de revue passeren. Bij een bespreking van de ontwikkelingen binnen de administratieve onteigeningsprocedure kunnen vanzelfsprekend ook de wijzigingen die de Onteigeningswet in 2010 heeft ondergaan niet onbelicht blijven.

2. Wijzigingen Onteigeningswet

Aan het slot van het eerste deel van mijn kroniek van vorig jaar verwees ik naar de op dat moment op handen zijnde wijzigingen in het onteigeningsrecht. Met de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet² (hierna: Chw) op 31 maart 2010 zijn deze wijzigingen werkelijkheid geworden.³ Doel van de Chw is dat ruimtelijke projecten sneller kunnen worden uitgevoerd en voorziet de Chw in dat kader in zowel tijdelijke als permanente maatregelen die zouden moeten leiden tot kortere procedures. De wijzigingen die de Onteigeningswet (hierna: Ow) met de inwerkingtreding van de Chw heeft ondergaan, hebben een definitief karakter.

Een van de meest in het oog springende wijzigingen is dat onteigeningen op grond van Titel IV Ow niet langer tot stand komen op basis van een door de Kroon goed te keuren besluit van de rechtspersoon die de gronden in eigendom wenst te verkrijgen. Voortaan wijst de Kroon ook bij bestemmingsplanonteigeningen zelf gronden ter onteigening aan op verzoek van de rechtspersoon die de gronden nodig heeft. Daarmee is de administratieve onteigeningsprocedure van Titel IV Ow nu gelijk aan de procedures van Titel II tot en met IIc Ow. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure is op het 'verzoekbesluit' niet van toepassing. De verzoekende instantie behoeft dus niet eerst een ontwerp van het verzoekbesluit ter inzage te leggen. Overigens was dit onder het oude recht ook niet altijd vereist. In geval van toepassing van art. 3.4 Wro (urgente planverwezenlijking) kon terinzagelegging van een ontwerpbesluit immers ook vóór 31 maart 2010 al achterwege worden gelaten.

Een andere opvallende wijziging is neergelegd in het zesde lid van art. 78 Ow. Waar de Kroon voorheen binnen negen maanden moest besluiten tot het al dan niet goedkeuren van het onteigeningsbesluit, dient de Kroon nu binnen zes maanden te beslissen omtrent het verzoekbesluit. Op het eerste gezicht lijkt deze wijziging een aanzienlijke versnelling met zich te brengen. Men dient zich er echter van bewust te zijn dat de termijn van zes maanden pas aanvangt na afloop van de terinzagelegging door de Kroon en dat de wet niet bepaalt op welk moment de stukken ter inzage moeten worden gelegd. De 'Circulaire Wijziging van de Onteigeningswet'⁴ vermeldt dat ernaar wordt gestreefd om de terinzagelegging van het ontwerp Koninklijk Besluit te doen plaatsvinden binnen zes weken na complete indiening van het verzoek. In de praktijk is inmiddels evenwel gebleken dat deze termijn lang niet altijd gehaald wordt en dat de wijziging niet tot de beoogde versnelling heeft geleid. Integendeel, het ontwerp-

besluit wordt in de regel pas na maanden ter inzage gelegd en nagenoeg alle aanwijzings Koninklijke Besluiten zijn pas na negen maanden of meer na de indiening van het verzoek gewezen.

Naast bovengenoemde wijzigingen was het de bedoeling van de wetgever dat met de Chw de planologische procedure zou worden ontkoppeld van de onteigeningsprocedure. Daardoor zou onteigend kunnen worden zonder onherroepelijke planologische basis. Feitelijk is het echter nooit zover gekomen. Doordat er vanuit de Eerste Kamer veel kritiek is geuit tegen dit onderdeel van het wetsvoorstel heeft de Minister-President bij brief van 4 maart 2010 aan de Eerste Kamer toegezegd dat de ont koppeling in de praktijk niet zal worden toegepast en dat bij afzonderlijke wetswijziging de koppelingen opnieuw zullen worden ingevoerd.⁵ De (voormalig) Minister van VROM heeft daarop, in de hiervoor al genoemde circulaire, te kennen gegeven dat de huidige praktijk zal worden gehandhaafd, in die zin dat de Kroon de gebruikelijke voorwaarden aan onteigeningsbesluiten zal blijven verbinden die erop zien dat de koppeling wordt geëerbiedigd (de zogenoemde opschortende en ontbindende voorwaarden). Er is vervolgens een wetsvoorstel gekomen dat voorziet in volledig herstel van de koppelingen tussen onteigening en planologie.⁶ Dit voorstel is zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen door de Tweede Kamer en is door de Eerste Kamer als hamerstuk afgedaan. Met de inwerkingtreding van de wet op 14 januari 2011⁷ is de koppeling tussen de planologische procedure en de onteigeningsprocedure weer 'hersteld'.

3. Beoordelingsmaatstaven Kroon

Het voormalige ministerie van VROM heeft in de loop der jaren steeds een aantal vaste criteria gehanteerd waaraan voorgenomen Titel IV-onteigeningen worden getoetst. Uit de richtlijn 'Handreiking onteigeningen Titel IV 2010'⁸ blijkt dat deze beoordelingsmaatstaven ongewijzigd zijn gebleven. De Kroon toetst nog altijd of het besluit voldoet aan de eisen die de Onteigeningswet daaraan verbindt, of met de

* Jessica de Roos is advocaat bij Dirkzwager advocaten & notarissen N.V. te Nijmegen.

1. J. de Roos, 'Kroniek onteigening 2009 (I)', *Agr.r.* 2010/5, p. 185.
2. Wet van 18 maart 2010, houdende regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Chw), *Stb.* 2010, 135.
3. Besluit van 24 maart 2010, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Chw, *Stb.* 2010, 137.
4. Circulaire Wijziging van de Onteigeningswet van 29 maart 2010, p. 3, te raadplegen via www.rijksoverheid.nl.
5. Zie *Kamerstukken I* 2009/10, 32 127, nr. H.
6. *Kamerstukken II* 2010/2011, 32 488.
7. De dag na publicatie in het *Staatsblad* 2011, nr. 10 op 13 januari 2011.
8. 'Handreiking onteigeningen Titel IV 2010', uitgegeven door het (voormalige) Ministerie van VROM, 23 november 2010.

onteigening het belang van de ruimtelijke ontwikkeling of dat van de volkshuisvesting is gediend en of de onteigening noodzakelijk, urgent en in het publiek belang is. Hoewel de Ow en de 'Leidraden Administratieve onteigeningsprocedure Titels II, Ila en Ilc onteigeningswet'⁹ hierover zwijgen, worden ook voorgenomen onteigeningen op grond van de Titels II, Ila, I Ib, Ilc en VII de meeste van deze maatstaven getoetst.

4. Strijd met het recht

Een (voorgenomen) onteigening mag vanzelfsprekend niet in strijd zijn met het recht. De Kroon toetst daarom of de voorgenomen onteigening in overeenstemming is met de wettelijke vereisten en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De Kroon gaat daartoe onder meer na of voldaan is aan de eisen die gesteld worden aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Zo moeten de terinzagelegging van het ontwerpKB, de openbare en de persoonlijke kennisgeving daarvan en de zienswijzenprocedure voldoen aan de eisen die de wet daaraan stelt. Hoewel de Kroon inmiddels ook bij onteigeningsprocedures op grond van Titel IV zelf de uniforme openbare voorbereidingsprocedure verzorgt, kan een formeel gebrek ook nu nog aan onteigening in de weg staan. De Kroon voert weliswaar een 'quickscan' uit ten aanzien van de ingediende stukken (een eerste toets op de volledigheid en juistheid daarvan), maar de verzoeker om onteigening blijft zelf verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de stukken.¹⁰ De 'oude' goedkeuringsbesluiten blijven daarom ook voor de huidige onteigeningspraktijk van belang.

4.1 Terinzagelegging van de onteigeningsstukken

De Kroon moet bij de voorbereiding van het KB tot aanwijzing ter onteigening de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van Afdeling 3.4 Awb toepassen. Dat geldt niet voor het verzoekbesluit, omdat dat besluit niet wordt aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb, maar als een voorbereidingsbesluit zonder rechtsgevolg. In het gewijzigde art. 79 Ow zijn de stukken opgesomd die met het verzoekbesluit aan de Kroon moeten worden toegezonden. De Kroon is verantwoordelijk voor de terinzagelegging van het ontwerpKB en alle bijbehorende stukken gedurende zes weken.

In het KB Apeldoorn¹¹ werd betwist dat een zakelijke beschrijving en een bestemmingsplankaart met daarop de grondplantekening geprojecteerd ter inzage waren gelegd. In reactie op de desbetreffende zienswijzen wees de Kroon erop dat in art. 80 Ow, zoals dat luidde voor 31 maart 2010 (hierna: Ow oud), het begrip zakelijke beschrijving niet voorkomt en dat daarom geen sprake is van schending van een wettelijk voorschrift indien de zakelijke beschrijving is opgenomen in het ontwerpbesluit. De zakelijke beschrijving behoeft aldus geen afzonderlijk document te zijn. Voor wat betreft het ontbreken van een bestemmingsplankaart met daarop geprojecteerd de grondplantekening, overwoog de Kroon dat dit evenmin een wettelijk vereiste is. Volgens de destijds van toepassing zijnde 'Handreiking onteigeningen Titel IV'¹² moet een dergelijke kaart weliswaar bij de onteigeningsstukken worden gevoegd, maar die Handreiking kan volgens de Kroon niet als beleidsregel worden aangemerkt en bevat niet meer dan aanbevelingen over hoe bij voorkeur in de administratieve onteigeningsprocedure te handelen. Bij lezing van dit KB dient bedacht te worden dat art.

79 Ow inmiddels is gewijzigd en dat sinds de inwerkingtreding van de Chw een bestemmingsplankaart met daarop geprojecteerd de grondplantekening wel degelijk een wettelijk vereiste is.¹³

4.2 Algemene kennisgeving

De Minister geeft openbaar kennis van het ontwerpKB in de Staatscourant en, in geval van onteigening op grond van Titel IV Ow, de gemeenteraad kondigt de terinzagelegging aan in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. De raad dient daarbij de aard en de strekking van het feitelijke werk te beschrijven en mee te delen dat belanghebbenden hun zienswijzen kenbaar kunnen maken. Uit de publicatie zal duidelijk moeten blijken op welke gronden de onteigening betrekking heeft en wat de doeleinden van de onteigening zijn.

In het KB Leiderdorp¹⁴ waren bedenkingen naar voren gebracht over de algemene kennisgeving. Ter discussie stond of wel voldoende inzicht was verschaft in hetgeen met de (voorgenomen) onteigening werd beoogd. In de algemene kennisgeving was namelijk alleen vermeld dat de onteigening strekte tot het uitvoeren van de bestemming detailhandel met als doel het oprichten van een groot warenhuis, terwijl op de te onteigenen gronden ook de bestemmingen 'Uit te werken bedrijfsdoeleinden (UB)', 'Water (W)' en 'Verkeer- en verblijfsdoeleinden (VV)' rustten. De Kroon concludeerde dat de gemeente inderdaad had nagelaten voldoende inzicht te verschaffen in hetgeen met de voorgenomen onteigening werd beoogd. Zij heeft om die reden goedkeuring onthouden aan de onteigening van de gronden waarop de niet in het besluit genoemde bestemmingen rustten.

Ook in het (verdere) verleden is de gebrekkige inhoud van de algemene kennisgeving meer dan eens reden geweest voor de Kroon om goedkeuring aan de onteigening te onthouden.¹⁵ Onder het nieuwe recht zal de inhoud van de algemene kennisgeving echter niet snel meer aan onteigening in de weg staan. De Kroon levert bij Titel IV-ontelingen nu immers zelf digitaal een voorbeeldtekst aan voor de lokale openbare kennisgeving.¹⁶ De problematiek omtrent het verschaffen van voldoende inzicht in hetgeen met de onteigening wordt beoogd, blijft echter wel van belang in het kader van de zakelijke beschrijving die door de verzoeker om onteigening moet worden opgesteld. Uit deze zakelijke be-

9. Zie 'Leidraden Administratieve onteigeningsprocedure Titels II, Ila en Ilc onteigeningswet', uitgegeven door het (voormalige) Ministerie van VWS, maart 2007.
10. 'Handreiking onteigeningen Titel IV', uitgegeven door het (voormalige) Ministerie van VROM, 30 augustus 2010, p. 5.
11. KB 1 oktober 2010, no. 10.002683, *Stcrt.* 2010, nr. 17002 (Apeldoorn).
12. 'Onteigeningswet, Handreiking voor de praktijk 2006', uitgegeven door het Ministerie van VROM, december 2006.
13. Art. 79 aanhef en onder 7 Ow.
14. KB 24 juni 2010, no. 10.001769, *Stcrt.* 2010, nr. 10742 (Leiderdorp).
15. Zie bijvoorbeeld KB 4 januari 2010, no. 09.003762, *Stcrt.* 2010, nr. 1448 (Den Haag) en KB 15 juli 2008, no. 08.002110, *Stcrt.* 2008, nr. 157 (Leiden).
16. 'Handreiking onteigeningen Titel IV', uitgegeven door het (voormalige) Ministerie van VROM, 30 augustus 2010, p. 9.

schrijving dient immers duidelijk te worden op grond van welk bestemmingsplan en welke bestemmingen de verzoevende instantie wenst te onteigenen en wat de op basis daarvan te verwezenlijken werken en werkzaamheden zullen zijn.

4.3 Persoonlijke kennisgeving

De belanghebbenden bij de voorgenomen onteigening moeten persoonlijk schriftelijk in kennis worden gesteld van de terinzagelegging van het (voor)ontwerponteigeningsbesluit en de mogelijkheid om daartegen zienswijzen naar voren te brengen. Het komt in de praktijk echter veelvuldig voor dat bepaalde belanghebbenden ten onrechte niet worden aangeschreven. Slechts in een enkel geval staat dit aan onteigening in de weg.¹⁷ Het feit dat de Kroon tegenwoordig zelf verantwoordelijk is voor de persoonlijke kennisgevingen neemt dit risico niet weg. Het is namelijk de verzoeker tot onteigening die de lijst van belanghebbenden opstelt en deze met het onteigeningsverzoek aan de Kroon zendt. De lijst moet de namen, adressen en hoedanigheid van de eigenaren, overige zakelijk gerechtigden, huurders, gebruikers en andere belanghebbenden bij de voorgenomen onteigening vermelden en dient de Kroon in staat te stellen op de juiste wijze alle belanghebbenden in kennis te stellen.

Veelal zal raadpleging van de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), het handelsregister van de Kamers van Koophandel en de openbare registers van het Kadaster voldoende zijn om de belanghebbende te achterhalen. Zoals ook de *Handreiking* vermeldt¹⁸, zal in de praktijk daarnaast ook het minnelijk overleg een belangrijke informatiebron zijn.

Dat laatste was het geval in de door de gemeente Uden geïnitieerde onteigeningsprocedure. In het KB Uden¹⁹ beschrijft de Kroon dat een woning, gelegen op een in de onteigening betrokken perceel, verhuurd werd op basis van een zogenaamd tijdelijk huurcontract. De gemeente was daarvan tijdens het minnelijk overleg op de hoogte geraakt, maar had de huurders niet persoonlijk in kennis gesteld van de terinzagelegging van het onteigeningsbesluit. De Kroon rekent dat de gemeente zwaar aan. Zij overweegt dat het feit dat de huurders zich niet hebben ingeschreven in de GBA niet af doet aan het feit dat de gemeente via het minnelijk overleg op de hoogte had kunnen zijn van het bestaan van het huurcontract en dat de gemeente de huurders door middel van een persoonlijke kennisgeving op de hoogte had moeten brengen van de onteigening. De gemeente heeft aldus nagelaten op juiste wijze toepassing te geven aan hetgeen de Ow in samenhang met de Awb voorschrijft. Uitsluitend vanwege de bijzondere omstandigheden van het geval heeft de Kroon aan dit gebrek geen gevolgen verbonden. Blijkens de huurovereenkomst was het de kennelijke bedoeling van de contracterende partijen om met het oog op de aanstaande verwezenlijking van het bestemmingsplan de overeenkomst - en daarmee het feitelijk gebruik van de woning - te beëindigen. Naar het oordeel van de Kroon moet het er onder deze omstandigheden voor worden gehouden, dat de huurders, gelet op de door partijen nader vastgestelde datum van beëindiging van de huurovereenkomst, te weten 1 april 2010, door het formele gebrek in de onteigeningsprocedure niet in hun belangen zijn geschaad. Ten overvloede merkt de Kroon in dit verband nog op dat huurders zich ingevolge art. 3 lid 2 Ow kunnen voegen in de gerechtelijke onteigeningsprocedure. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat voormeld artikel niet spreekt over de mogelijkheid van voeging maar van tussenkomst.

In het KB BergboezemLansingerland en Pijnacker-Nootdorp²⁰ waren de belanghebbenden (zover bekend) wel allemaal persoonlijk in kennis gesteld van de voorgenomen onteigening, maar was sprake van een onjuiste adressering. Voor de persoonlijke kennisgeving was het voormalige woonadres van de belanghebbende gebruikt, terwijl in de uittreksels van de kadastrale registers een ander adres staat vermeld.

De Kroon heeft in de onjuiste adressering evenwel geen reden gezien om het onteigeningsverzoek van BBL af te wijzen, nu de desbetreffende belanghebbende ondanks de onjuiste adressering kans heeft gezien haar zienswijzen tijdig naar voren te brengen, zodat zij door de misslag niet in haar belangen is geschaad.

De gemeente Doetinchem had verzuimd een belanghebbende onderneming persoonlijk van de (voorgenomen) onteigening in kennis te stellen. In het KB Doetinchem²¹ overwoog de Kroon daaromtrent dat blijkens de uittreksels uit het handelsregister van de Kamers van Koophandel de desbetreffende onderneming moest worden aangemerkt als belanghebbende, omdat zij de overkoepelende holding en enig aandeelhouder was van een tweetal ondernemingen dat houder was van een erfdiensbaarheid rustend op in de onteigening betrokken gronden. De Kroon wijst er in dit KB nogmaals op dat op de onteigenende partij de (inspannings-) verplichting rust om de kring van belanghebbenden zo goed mogelijk af te bakenen met het oog op een juiste toepassing van art. 3:12 Awb. Nu het handelsregister kennelijk voldoende aanknopingspunten bood om aan te mogen nemen dat de desbetreffende onderneming als belanghebbende moest worden aangemerkt, is de Kroon van oordeel dat de gemeente door het niet versturen van een persoonlijke kennisgeving in zoverre ten onrechte niet aan haar wettelijke verplichtingen heeft voldaan. Niettemin ziet de Kroon hierin geen aanleiding om aan het onteigeningsbesluit goedkeuring te onthouden, omdat de dochterondernemingen wel een persoonlijke kennisgeving hebben ontvangen. Gelet hierop en op het feit dat door deze drie nauw gelieerde bedrijven, welke alledrie op hetzelfde adres zijn gevestigd, uiteindelijk tijdig gezamenlijk zienswijzen en bedenkingen tegen de voorgenomen onteigening zijn ingediend, oordeelt de Kroon dat de ten onrechte niet persoonlijk in kennis gestelde onderneming daardoor niet in haar belangen is geschaad.

In het algemeen oordeelt de Kroon dus dat een belanghebbende niet in zijn belangen is geschaad door het ontbreken van een persoonlijke kennisgeving indien de belanghebbende tijdig zienswijzen naar voren heeft gebracht. In het KB onteigeningsplan Groenzone²² had een van de belanghebbenden echter niet tijdig zienswijzen naar voren gebracht,

17. Zie bijvoorbeeld het zeer recentelijke KB van 5 oktober 2011, no. 11.002380, *Stcrt.* Nr. 18576 (onteigeningsplan Ontpoldering Noordwaard).

18. *'Handreiking onteigeningen Titel IV'*, uitgegeven door het (voormalige) Ministerie van VROM, 30 augustus 2010, p. 9.

19. KB 1 april 2010, no. 10.000909, *Stcrt.* 2010, nr. 6298 (Leiderdorp).

20. KB 4 augustus 2010, no. 10.002196, *Stcrt.* 2010, nr. 12903 (Bergboezem Lansingerland en Pijnacker-Nootdorp).

21. KB 3 september 2010, no. 10.002447, *Stcrt.* 2010, nr. 14888 (Doetinchem).

22. KB 8 november 2010, no. 10.003058, *Stcrt.* 2010, nr. 18957 (onteigeningsplan Groenzone).

omdat zij geen kennisgeving zou hebben ontvangen. De Kroon heeft daaromtrent overwogen dat het niet onaannemelijk is dat de Minister wel degelijk ook aan deze belanghebbende een persoonlijke kennisgeving heeft gezonden, althans de desbetreffende brief ter post heeft bezorgd. Niettemin ontbreekt afdoende bewijs van ter postbezorging en staat vast dat de brief niet aangetekend is verzonden. Het risico van een mogelijk niet verzonden of niet bezorgde brief komt in dat geval voor rekening van de Minister, aldus de Kroon. Doordat de desbetreffende belanghebbende echter achteraf door de Minister alsnog in de gelegenheid is gesteld zienswijzen naar voren te brengen en zij van die mogelijkheid gebruik heeft gemaakt, is zij niet in haar belangen geschaad. Het gebrek stond aldus ook in dit geval niet aan onteigening in de weg.

5. Ruimtelijk ontwikkelingsbelang of volkshuisvestingsbelang

Met een onteigening op grond van Titel IV van de Ontheingingswet moet ook het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en/of dat van de volkshuisvesting zijn gediend. In 2010 zijn geen Koninklijke Besluiten verschenen waarin een van deze belangen aan de voorgenomen onteigening ontbrak of waarin de Kroon interessante overwegingen aan deze toetsingsmaatstaf heeft gewijd. Werd in voorgaande jaren nog met enige regelmaat door reclamanten bij de Kroon naar voren gebracht dat deze belangen met de voorgenomen onteigening niet gediend zouden zijn, in 2010 is dat niet of nauwelijks gebeurd. Gelet op de standaardoverweging waarmee de Kroon dergelijke bezwaren in de afgelopen jaren steevast van de hand heeft gewezen, is dat ook niet zo verwonderlijk. De Kroon pleegt naar aanleiding van bezwaren inzake het ontbreken van het volkshuisvestingsbelang en/of het ruimtelijk ontwikkelingsbelang (evenals het publiek belang) immers standaard te overwegen dat dergelijke bewaren van planologische aard zijn en uitsluitend in de bestemmingsplanprocedure kunnen worden ingebracht.

Blijkens de eerder genoemde Handreiking kan het overigens wel degelijk voorkomen dat het ruimtelijk ontwikkelingsbelang en het volkshuisvestingsbelang niet gediend zijn met de voorgenomen onteigening. Net als in de Handreiking van 2006 wordt daarin het voorbeeld genoemd van het opofferen van woningen voor groen, terwijl een woningtekort heerst.²³

6. Publiek belang

De Kroon beoordeelt of met de voorgenomen onteigening het publiek belang aantoonbaar gediend is. Vanzelfsprekend mogen particuliere belangen met de onteigening worden behartigd, maar in ieder geval zullen daarmee altijd ook belangen van de gemeenschap gediend moeten zijn. Over het algemeen neemt de Kroon al snel aan dat dit het geval is.

De vraag of het publiek belang wel met de voorgenomen onteigening was gediend, kwam onder meer aan de orde in het KB Beek.²⁴ De gemeente Beek had besloten tot onteigening ten behoeve van de realisatie van een aan de luchthaven Maastricht Aachen Airport verbonden bedrijventerrein. Gesteld werd dat de gemeente haar onteigeningsbevoegdheid zou misbruiken omdat de onteigening uitsluitend het private belang van de ontwikkelaar van het bedrijventerrein zou dienen. De Kroon was het daar echter niet mee eens en overwoog dat een bestemmingsplan de basis vormt voor een onteigening krachtens art. 77 lid 1 sub 1 Ow. In het bestemmingsplan wordt een regeling gegeven voor de bestemming

en het gebruik van de in dat plan begrepen gronden. Voor de ontwikkeling van de binnen de bestemmingsregeling vallende functies kan worden onteigend, aldus de Kroon. De Ow dwingt de gemeente er evenwel niet toe om na onteigening ook daadwerkelijk zelf over te gaan tot uitvoering van het bestemmingsplan. Zoals de Kroon in het verleden reeds vele malen heeft gedaan, heeft zij ook in dit geval overwogen dat nu het gaat om de uitvoering van een vastgesteld bestemmingsplan, het publiek belang van de onteigening daarmee voldoende gegeven is.

In het KB Aansluiting N48 Zuidwolde²⁵ werd betwist dat het algemeen belang gediend is met het werk waarvoor onteigend werd (de aanleg van de verbindingsweg). De Kroon heeft deze bezwaren met weinig woorden van de hand gewezen en overwoog dat dit punt in hoofdzaak planologisch van aard is en dientengevolge aan de orde had moeten komen in de bestemmingsplanprocedure. Een inhoudelijke beoordeling daarvan is naar het oordeel van de Kroon in de administratieve onteigeningsprocedure dan ook niet aan de orde.

De Kroon gaat uitvoeriger in op het publiek belang van de voorgenomen onteigening in het KB Leiderdorp.²⁶ Gesteld werd dat aan de onteigening ten behoeve van de realisatie van een detailhandelvestiging het publiek belang ontbrak. Met de onteigening zou uitsluitend het particuliere belang van het Zweedse woonwarenhuis IKEA gediend zijn. IKEA was de beoogde kandidaat voor de detailhandelvestiging en de gemeente was daarom met IKEA een realisatieovereenkomst aangegaan. Voor de vraag of ook het publiek belang met de onteigening gediend is, achtte de Kroon in dit geval de voorgeschiedenis van de planontwikkeling van belang. Zij heeft er in dat verband op gewezen dat reeds in 2001 het masterplan is opgesteld en dat in 2002 een samenwerkingsovereenkomst is gesloten tussen de gemeenten Leiderdorp, Zoeterwoude en Leiden en de Provincie Zuid-Holland en de departementen van de voormalige ministeries van VROM en een dat tussen de gemeente Leiderdorp en een projectontwikkelaar een samenwerkingsovereenkomst is gesloten. Het stedenbouwkundig plan van 2002 en de structuurvisie van 2003 gaan uit van verschillende ontwikkelingsscenario's. In 2005 heeft de projectontwikkelaar aan de gemeente medegedeeld dat IKEA een serieuze gegadigde is. De gemeente heeft vervolgens eind 2006 een realisatieovereenkomst met IKEA gesloten. Daarin zijn partijen overeengekomen dat op verzoek van IKEA de locatie van de naastgelegen pannenkoekenboerderij aanvullend in de planontwikkeling zal worden betrokken en dat de gemeente zich verplicht tot uitgifte van gronden aan IKEA, tot het zo nodig inzetten van het onteigeningsinstrument en tot het starten van een onteigeningsprocedure. In 2007 is vervolgens het Definitief Stedenbouwkundig Ontwerp vastgesteld en in 2009 het bestemmingsplan, waarin de mogelijkheid van de 'IKEA-vestiging' en het wegbestemmen van de pannenkoekenboerderij zijn

23. 'Handreiking onteigeningen Titel IV', uitgegeven door het (voormalige) Ministerie van VROM, 30 augustus 2010, p. 16.

24. KB 29 april 2010, no. 10.001218, *Stcrt.* 2010, nr. 7948 (Beek).

25. KB 17 augustus 2010, no. 10.002297, *Stcrt.* 2010, nr. 16749 (Aansluiting N48 Zuidwolde).

26. KB 15 maart 2010, no. 10.001769, *Stcrt.* 2010, nr. 10742 (Leiderdorp).

vastgelegd. Gelet op deze voorgeschiedenis kan volgens de Kroon in redelijkheid niet worden geoordeeld dat de onteigening uitsluitend zou strekken tot het behartigen van het belang van IKEA. De detailhandelvestiging is, naast de ruimtelijke onderbouwing daarvan, mede ingegeven door het gemeentelijk financieel-economisch beleid, welk beleid eveneens dient ter bevordering van het publiek belang van de gemeente Leiderdorp. Dat IKEA zich hangende deze procedure uiteindelijk als een concrete gegadigde voor deze locatie heeft aangediend, maakt dit niet wezenlijk anders, aldus de Kroon.

Het publiek belang moet dus met de onteigening gediend zijn. Maar in hoeverre moet het publiek belang worden afgewogen tegen de individuele belangen die bij de onteigening zijn betrokken? Tegen de (voorgenomen) onteigening van gronden ten behoeve van de omlegging van de N201 in de gemeente Haarlemmermeer werd ingebracht dat geen afweging was gemaakt tussen het algemene nut van het voorgenomen werk en de omvang daarvan, de plaats waar het werk tot uitvoering moet komen en de noodzaak om tot onteigening over te gaan zijn enerzijds en de door de onteigening te treffen individuele belangen anderzijds. De Kroon heeft daarop bij KB van 15 maart 2010²⁷ in zijn algemeenheid overwogen dat in een ontwerponteigeningsbesluit in beginsel niet uitdrukkelijk aandacht wordt besteed aan individuele belanghebbenden. Het ontwerpbesluit dient ertoe voor belanghebbenden duidelijk te maken welke instantie ten behoeve van welk project om aanwijzing ter onteigening heeft verzocht. Verder wordt daarin inzicht gegeven in de aan het algemeen belang ontleende overwegingen die aan het project ten grondslag liggen alsook in de voortgang van de planologische inpassing ervan. In het bijzonder met betrekking tot de door reclamanten aan de orde gestelde belangenafweging merkt de Kroon op dat deze afweging in abstracto reeds in de Ow zelf is gemaakt doordat deze wet nauwkeurig aangeeft in welke gevallen en onder welke voorwaarden onteigening kan plaatsvinden en met name voorschrijft dat de onteigende aanspraak heeft op volledige schadevergoeding. Waar het gaat om de situering van het werk vindt de afweging van belangen plaats in de planologische procedure. De te verrichten belangenafweging gaat aldus in beginsel op in de toetsing aan de door de Ow gestelde en in de jurisprudentie uitgewerkte voorwaarden.

Laatstgenoemd KB staat overigens op gespannen voet met het KB onteigeningsplan Groenzone.²⁸ BBL had verzocht om onteigening van gronden ten behoeve van de uitvoering van de bestemmingsplannen 'Groenzone Berkel-Pijnacker' van de gemeenten Lansingerland en Pijnacker-Nootdorp, met als doel agrarische gronden en gronden voor natuur en recreatie aaneengesloten te laten functioneren ten behoeve van het evenwicht tussen stad en land. Interessant is dat de Kroon in dit KB wel degelijk het publiek belang heeft afgewogen tegen de betrokken individuele belangen. Een gedeelte van de in de onteigening betrokken gronden was bestemd voor 'nat bos'. Aanvankelijk was deze bestemming voor een groter gebied voorzien, maar het grootste gedeelte van het geplande natte bos is komen te vervallen omdat een loonbedrijf uiteindelijk positief is bestemd. Nat bos was daardoor uitsluitend nog op een relatief klein gedeelte van een perceel van één eigenaar geprojecteerd. Onder die omstandigheden achtte de Kroon onteigening van de gronden onevenredig bezwarend gelet op het naar haar oordeel beperkte algemeen belang bij de verwezenlijking van een klein

areaal aan nat bos zonder dat daarbij de beoogde verbindingsfuncties met de omgeving aannemelijk zijn gemaakt. De Kroon heeft aldus het verzoek tot onteigening niet ingewilligd, omdat zij het publiek belang niet vond opwegen tegen de betrokken individuele belangen.

7. Noodzaak

De Kroon toetst verder of de voorgenomen onteigening noodzakelijk is. Dat is in beginsel het geval wanneer de grond niet langs minnelijke weg te verwerven is en het zonder verwerving van de grond niet zeker is dat bijvoorbeeld het bestemmingsplan wordt uitgevoerd in de vorm waaraan de verzoeker tot onteigening het meest behoefte heeft.

7.1 Minnelijk overleg

In dat kader verlangt de Kroon dat de verzoeker tot onteigening voorafgaand aan het verzoekbesluit een begin heeft gemaakt met het minnelijk overleg met de eigenaar. Daartoe dient vóór het verzoekbesluit een redelijke poging tot minnelijke verwerving te zijn ondernomen en moet ten tijde van het nemen van het verzoekbesluit voldoende aannemelijk zijn dat die onderhandelingen voorlopig nog niet tot het gewenste resultaat zullen leiden. Anders dan voorheen vereist de Kroon dat vóór de datum van het verzoekbesluit ten minste één schriftelijk aanbod aan de eigenaar is gedaan.²⁹ Net als in voorgaande jaren hebben grondeigenaren en andere belanghebbenden zich ook in 2010 regelmatig op het standpunt gesteld dat onvoldoende minnelijk overleg is gepleegd, omdat de verzoeker tot onteigening geen grondruil of compensatiegrond heeft aangeboden. Dat was ook het geval in het KB Fietspad N355 Zuidhoorn-Groningen³⁰. Reclamanten hadden benadrukt dat zij geen vergoeding in geld wilden ontvangen, maar compensatiegrond. Zij hebben er in dat verband op gewezen dat in geval van financiering door een bank, de bank altijd krediet verstrekt op basis van grond. De Kroon is echter niet gevoelig voor dat argument en overweegt dat de Ow de verzoeker om onteigening niet verplicht tot schadeloosstelling in een andere vorm dan geld. Mogelijkheden tot schadeloosstelling in de vorm van compensatiegrond zullen veelal in overleg met particuliere grondeigenaren en/of andere overheden bezien moeten worden. De Kroon wijst erop dat dit onderwerp wel aan de orde kan komen bij de toetsing van het minnelijk overleg. Indien immers een belanghebbende in het minnelijk overleg duidelijk maakt de voorkeur te geven aan vervangende grond, is de verzoeker om onteigening naar het oordeel van de Kroon gehouden te onderzoeken of hieraan tegemoet gekomen kan worden. De Kroon heeft dit in identieke bewoordingen bevestigd in het KB Knooppunt A73-A74³¹ en in het KB Re-

27. KB 15 maart 2010, no. 10.000658, *Stcrt.* 2010, nr. 5605 (provinciale weg N201 Haarlemmermeer).

28. KB 8 november 2010, no. 10.003058, *Stcrt.* 2010, nr. 18957 (onteigeningsplan Groenzone).

29. 'Handreiking onteigeningen Titel IV', uitgegeven door het (voormalige) Ministerie van VROM, 30 augustus 2010, p. 17.

30. KB 15 maart 2010, no. 10.000590, *Stcrt.* 2010, nr. 5605 (Fietspad N355 Zuidhoorn-Groningen).

31. KB 26 augustus 2010, no. 10.002356, *Stcrt.* 2010, nr. 15622 (Knooppunt A73-A74).

constructie A12 Maarsbergen-Veenendaal.³² De verzoeker tot onteigening is aldus weliswaar niet gehouden tot het aanbieden van grondruil of compensatiegrond, maar mag een verzoek daarom niet eenvoudigweg naast zich neerleggen. Het kan dan ook niet worden uitgesloten dat de verzoeker om onteigening onder omstandigheden toch gehouden is tot het aanbieden van compensatiegrond. Daarvan zal naar verwachting sprake zijn indien de eigenaar van de te onteigenen gronden daarom verzoek, geschikte compensatiegrond voor handen is en er geen redelijke belangen zijn die zich tegen het aanbieden daarvan verzetten.

Een ander aspect van het minnelijk overleg dat veel aandacht heeft gekregen in de Koninklijke Besluiten van 2010 is het (abusievelijk) hebben onderhandeld over een andere oppervlakte dan in de onteigening is betrokken. De Kroon is op dat punt zeer streng, zoals blijkt uit onder meer het KB Greenportlane.³³ In laatstgenoemd KB stelt de Kroon voorop dat bij het minnelijk overleg een concreet bod moeten worden uitgebracht op de onroerende zaak zoals die is afgebakend op de grondplanktekening, om elk misverstand over omvang en waarde van de te onteigenen onroerende zaak te vermijden. Nu in dit geval niet was gebleken dat voorafgaand aan de administratieve onteigeningsprocedure minnelijk overleg is gevoerd over het in de onteigening begrepen perceelsgedeelte (van 28 m²), staat naar het oordeel van de Kroon niet vast dat voldoende is onderzocht of minnelijke verwerving van het desbetreffende perceelsgedeelte tot de mogelijkheden behoorde. De Kroon heeft goedkeuring onthouden aan de onteigening van het desbetreffende perceelsgedeelte, omdat naar haar oordeel niet is komen vast te staan dat de onteigening daarvan noodzakelijk is. Een vergelijkbare situatie deed zich voor in het KB Omlegging N201.³⁴ In het kader van het minnelijk overleg waren abusievelijk aanbiedingen gedaan voor andere (zowel kleinere als grotere) oppervlakten dan ter onteigening moesten worden aangewezenen. Ook in die onteigeningsprocedure heeft de Kroon geconcludeerd dat het minnelijk overleg niet op juiste wijze is gevoerd, nu geen aanbieding is gedaan voor de uiteindelijk ter onteigening aan te wijzen oppervlakte. Een zorgvuldige toepassing van de Ow brengt volgens de Kroon met zich mee dat het verzoek om onteigening met betrekking tot het desbetreffende perceelsgedeelte moet worden afgewezen. In het KB Borne³⁵ lagen de omstandigheden net even anders. De gemeente Borne had een eigenaar een aanbod gedaan dat niet gebaseerd was op het totale aantal vierkante meters van zijn grond dat in de onteigening was betrokken. Zij had namelijk abusievelijk grondplannummer 9.1 niet in haar aanbod meegenomen waardoor een lagere totaaloppervlakte was vermeld. De Kroon oordeelde daaromtrent dat de gemeente strikt genomen geen aanbod heeft gedaan voor perceelsgedeelte 9.1 en daarom aan de onteigening, wat dit gedeelte betreft, de goedkeuring moest worden onthouden. De desbetreffende grondeigenaar had de fout in de berekening echter niet opgemerkt en tijdens de hoorzitting is gebleken dat zijn bedenkingen zich vooral richtten op de hoogte van de geboden prijs per centiare. De grondeigenaar is er dus van uitgegaan dat het geboden bedrag van € 20,- per centiare betrekking had op de totale oppervlakte van alle in de onteigening betrokken percelen. Dat was ook de bedoeling van de gemeente, zodat zij terecht van deze veronderstelling konden uitgaan. Onder deze omstandigheden is er naar het oordeel van de Kroon geen aanleiding om aan de onteigening van het perceel met grondplannummer 9.1 ambtshal-

ve goedkeuring te onthouden, nu reclamanten niet in hun belangen zijn geschaad.

De hoogte van de schadeloosstelling staat in administratieve onteigeningsprocedure niet zelfstandig ter beoordeling, maar komt, bij het uitblijven van minnelijke overeenstemming, aan de orde in het kader van de gerechtelijke onteigeningsprocedure. Zoals ook blijkt uit het KB Fietspad Putten³⁶ kan de hoogte van de aangeboden schadeloosstelling niettemin wel aan de orde komen in het kader van de toetsing van het minnelijk overleg. De noodzaak van de onteigening is immers mede afhankelijk van de wijze waarop het minnelijk overleg is verlopen. De verzoeker tot onteigening zal zich in het minnelijk overleg redelijk moeten opstellen. Volgens de Kroon kon in dit geval niet worden geoordeeld dat de verzoeker zich in het overleg ten aanzien van de hoogte van de aangeboden schadeloosstelling onredelijk heeft opgesteld. Het staat de verzoeker tot onteigening overigens vrij om het aanbod op de door hem of haar gewenste wijze te bepalen. De verzoeker tot onteigening is niet verplicht zich op voorhand te conformeren aan hetgeen in gerechtelijke onteigeningsprocedure gebruikelijk is, aldus de Kroon in het KB Apeldoorn.³⁷

7.2 Zelfrealisatie

Onteigening is alleen dan noodzakelijk indien zonder verwerving van de grond niet zeker is dat het werk wordt uitgevoerd in de vorm waaraan de verzoeker tot onteigening het meest behoefte heeft. De onteigenaar dient bij een voorgenomen onteigening aan te tonen dat het doel waarvoor onteigend wordt niet op een andere manier te bereiken is. De eigenaar die stelt bereid en in staat te zijn om het werk zelf te realiseren, zal zelf met concrete plannen daartoe moeten komen. In het KB Venlo³⁸ heeft de Kroon een beroep op zelfrealisatie verworpen, omdat de grondeigenaar geen concrete bouwplannen had gepresenteerd. De grondeigenaar stelde dat de oorzaak daarvan gelegen was in het feit dat de gemeente geen inzicht kon bieden in de door haar gewenste wijze van uitvoering. Volgens de Kroon had de gemeente daarin wel degelijk voldoende inzicht verschaft door middel van het bestemmingsplan (beschrijving in hoofdlijnen en bebouwingsvoorschriften). Indien het voor de grondeigenaar nog onvoldoende duidelijk zou zijn geweest hoe hij op basis daarvan tot concrete bouwplannen had moeten komen, had het op zijn weg gelegen zich alsnog met de gemeente hierover nader te verstaan. De grondeigenaar had volgens de Kroon zelf met inachtneming van het bestemmingsplan een (schets)plan aan de gemeente kunnen voorleggen. Overigens had de grondeigenaar in dit geval evenmin aannemelijk ge-

32. KB 7 oktober 2010, no. 10.002790, *Stert.* 2010, nr. 18396 (Reconstructie A12 Maarsbergen-Veenendaal).

33. KB 1 juni 2010, no. 10.001504, *Stert.* 2010, nr. 9552 (Greenportlane).

34. KB 26 augustus 2010, no. 10.002357, *Stert.* 2010, nr. 15604 (Omlegging N201).

35. KB 4 augustus 2010, no. 10.002194, *Stert.* 2010, nr. 13185 (Borne).

36. KB 7 oktober 2010, no. 10.002789, *Stert.* 2010, nr. 17139 (Fietspad Putten).

37. KB 1 oktober 2010, no. 10.002683, *Stert.* 2010, nr. 17002 (Apeldoorn).

38. KB 13 januari 2010, no. 10.00033, *Stert.* 2010, nr. 1346 (Venlo).

maakt dat hij over voldoende kennis, kapitaal en bewezen expertise beschikte voor zelfrealisatie.

Dat laatste was anders in het KB Tilburg.³⁹ Reclamante was een marktpartij met bewezen ervaring en kapitaal en de Kroon achtte haar in staat om het bestemmingsplan op haar gronden zelf te verwezenlijken. Het enige dat nog aan zelfrealisatie in de weg stond was de grondslag en de hoogte van een exploitatiebijdrage. Zoals de Kroon eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld het KB Den Haag⁴⁰), behoeft het enkele ontbreken van overeenstemming over een exploitatiebijdrage op het moment van het raadsbesluit niet in de weg te staan aan een geslaagd beroep op zelfrealisatie. De Kroon oordeelde over de door de gemeente Tilburg voorgenomen onteigening dat nu de reclamante en de gemeente op dat moment nog in onderhandeling waren over een kostenbijdrage, er naar haar oordeel geen aanleiding is om te concluderen dat reclamante enkel door het nog niet bereikt hebben van overeenstemming over de bijdrage niet bereid zou zijn om tot zelfrealisatie te komen. De Kroon legt in dit KB nadruk op het feit dat partijen nog in onderhandeling zijn over (de hoogte van) de exploitatiebijdrage. Dat doet de vraag rijzen of de situatie anders zou zijn geweest indien het overleg inmiddels zou zijn beëindigd, in die zin dat partijen definitief geen overeenstemming zouden hebben bereikt. Ik verwacht dat de uitkomst ook onder die omstandigheden niet anders zou zijn geweest. Waarschijnlijk zou de Kroon ook dan het beroep op zelfrealisatie hebben gehonoreerd, omdat de bepalingen van afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening (de afdeling ‘grondexploitatie’) de gemeente voldoende mogelijkheid bieden tot verhaal van (een deel van) de kosten.

In beginsel wordt een beroep op zelfrealisatie dus gehonoreerd, indien degene die zich daarop beroept, bereid en in staat daartoe is en concrete plannen daarvoor heeft overgelegd. Dit beginsel kan niet alleen uitzondering lijden indien de verzoeker om onteigening een andere vorm van planuitvoering wenst dan de eigenaar voor ogen staat, maar ook wanneer de grond van de eigenaar dermate verspreid is gelegen, dat van op doelmatige wijze zelf realiseren van het voorgenomen werk geen sprake kan zijn. Daarnaast kunnen zich andere omstandigheden voordoen die aan zelfrealisatie in de weg staan. Dat blijkt onder meer uit het KB Verbreding A50 Valburg-Grijsoord.⁴¹ Een grondeigenaar had te kennen gegeven zelf te zorgen voor de realisatie van de uitbreiding van de verzorgingsplaats waarvoor werd onteigend, evenals voor de realisatie van de bijbehorende parkeervoorzieningen en sloot. De Kroon had naar eigen zeggen geen reden te twijfelen aan de bereidheid en het vermogen van de desbetreffende reclamant om ook de parkeervoorzieningen en de sloot bij het restaurant te realiseren. Bovendien had hij toegezegd de verzoeker tot onteigening (Rijkswaterstaat Oost-Nederland) volledig in staat te stellen zijn publieke beheerstaak waar te maken. Dat doet volgens de Kroon echter niet af aan de met het doelmatig beheer en de publiekrechtelijke taken van de verzoeker verband houdende noodzaak dat deze binnen zijn beheersgebied, mede met het oog op de beheerdersaansprakelijkheid voor het goede functioneren van de verzorgingsplaats, een zo eenduidig mogelijke grondpositie heeft. De Kroon concludeert dan ook dat het noodzakelijk is dat de verzoeker over de eigendom van de bewuste gronden beschikt om een goede uitoefening van zijn publieke beheerstaken te waarborgen en dat zelfrealisatie onder deze omstandigheden niet in de rede ligt.

De erfpachter is nooit in staat tot zelfrealisatie. Dit heeft de Kroon, onder verwijzing naar eerdere Koninklijke Besluiten, nogmaals bevestigd in het KB Amsterdam.⁴² De Kroon heeft in dat KB overwogen dat een erfpachter niet in staat wordt geacht de op zijn perceel gelegen bestemmingen zelf te kunnen realiseren nu hij geen eigenaar is van het perceel. Om daartoe in staat te worden gesteld, is hij immers afhankelijk van de medewerking van de grondeigenaar (in casu de gemeente Amsterdam). De Kroon heeft het zelfrealisatieverweer van de erfpachter daarom ook in dit geval gepasseerd.

7.3 Overig

De noodzaak tot onteigening ontbreekt ook indien de gronden die in de onteigening zijn betrokken onderwerp zijn van een planologische heroverweging. De Kroon heeft dat op 13 januari 2010 bevestigd in het KB Bolsward.⁴³ De gemeente Bolsward had haar onteigeningsbesluit gebaseerd op een bestemmingsplan van 1980. Op dezelfde datum als het onteigeningsbesluit heeft de gemeente het bestemmingsplan ‘Bolsward Kom’ vastgesteld. Dit nieuwe bestemmingsplan kwam in de plaats van het bestemmingsplan van 1980 waarop de onteigening was gebaseerd. Bij het onteigeningsbesluit had de raad van Bolsward overwogen ‘dat de onteigening zou kunnen worden gebaseerd op het bestemmingsplan van 1980, mits nog van kracht, of op het vast te stellen nieuwe bestemmingsplan’. De Kroon heeft daaromtrent geoordeeld dat, gelet op het feit dat op dezelfde datum is besloten om een onteigeningsprocedure te starten en het nieuwe bestemmingsplan vast te stellen, niets eraan in de weg had gestaan om de onteigening op het nieuwe bestemmingsplan te baseren. De Kroon heeft daarom haar goedkeuring aan het raadsbesluit tot onteigening onthouden. Onder verwijzing naar het KB Geldrop van 14 februari 1997 heeft de Kroon overwogen dat de in de onteigening begrepen gronden voorwerp zijn van een planologische heroverweging. Om die reden is het onteigeningsbesluit voorbarig te achten en ontbreekt daaraan de noodzaak, aldus de Kroon.

Indien gronden slechts tijdelijk benodigd zijn, bijvoorbeeld als werkterrein, is onteigening alleen dan noodzakelijk indien minnelijk geen overeenstemming kan worden bereikt over huur van de benodigde grond of, indien dat niet tot de mogelijkheden behoort, over de eigendomsoverdracht of beëindiging van gebruiksrechten. Dat heeft de Kroon bevestigd in het KB reconstructie A12 Utrecht-Maarsbergen.⁴⁴ Eigenaren van een perceel dat tijdelijk nodig was als werkterrein hebben bij de Kroon aangegeven zich af te vragen waarom het instrument van onteigening moest worden toegepast, terwijl via minnelijk overleg hetzelfde resultaat zou kunnen worden bereikt. Volgens hen zou een gebruiks- of huurovereenkomst kunnen worden gesloten en zouden ook

39. KB 15 maart 2010, no. 10.000655, *Stcrt.* 2010, nr. 4933 (Tilburg).

40. KB 10 september 2008, no. 08.002603, *Stcrt.* 2008, nr. 191 (Den Haag).

41. KB 9 februari 2010, no. 10.000328, *Stcrt.* 2010, nr. 3801 (Verbreding A50 Valburg-Grijsoord).

42. KB 3 september 2010, no. 10.002448, *Stcrt.* 2010, nr. 14893 (Amsterdam).

43. KB 13 januari 2010, no. 10.00032, *Stcrt.* 2010, nr. 1344 (Bolsward).

44. KB 1 april 2010, no. 10.000915, *Stcrt.* 2010, nr. 7409 (A12 Utrecht-Maarsbergen).

alternatieve mogelijkheden of oplossingen zeer goed mogelijk zijn, maar zijn deze kennelijk niet onderzocht. In reactie daarop overwoog de Kroon dat haar is gebleken dat het minnelijk overleg wel degelijk vooral gericht geweest is op het huren van het benodigde perceelsgedeelte en is daarvoor ook een schriftelijk aanbod gedaan. Omdat ook een uitgebracht aanbod tot minnelijke verwerving uiteindelijk niet tot overeenstemming heeft geleid, is de benodigde oppervlakte in het verzoek tot onteigening opgenomen. De onteigening van de tijdelijk benodigde gronden is onder deze omstandigheden volgens de Kroon dan ook wel degelijk noodzakelijk. In het recentere KB A2 passage Maastricht⁴⁵ heeft de Kroon in vergelijkbare bewoordingen bevestigd onder welke voorwaarden onteigening van tijdelijk benodigde gronden noodzakelijk kan zijn.

De noodzaak tot onteigening is betwist in verreweg de meeste administratieve onteigeningsprocedures ten behoeve van de versterking van de Lekdijk.⁴⁶ Reclamanten hebben in dat kader onder meer gewezen op het feit dat het Hoogheemraadschap van Schieland en Krimpenerwaard onderscheid maakt tussen het grastalud en een strook van circa twee meter naast de woningen, waarbij het grastalud wel en de strook naast de woning niet aangekocht hoeft te worden. Daaruit hebben reclamanten de conclusie getrokken dat het beheer van de waterkering kennelijk wel te voeren is zonder eigendom van deze strook grond en kunnen reclamanten geen reden bedenken waarom dit beheer niet te voeren is zonder eigendom van het naastgelegen talud. Bovendien zou de Keur volgens hen voldoende mogelijkheden bieden om onderhoud aan de dijk op eigendommen van derden uit te voeren. Verder is naar voren gebracht dat met de vorige dijkversterking de eigendom van de grond ook niet nodig was. De Kroon heeft telkens in nagenoeg gelijklopende bewoordingen op deze zienswijzen gereageerd. Zij heeft er in de eerste plaats steeds op gewezen dat het hoogheemraadschap zich op basis van reeds in 2001 vastgesteld beleid op het standpunt stelt dat verkrijging van de eigendom van de ondergrond van de dijk (van de binnen- tot de buitenteen van de (nieuwe) dijk) noodzakelijk is, omdat op deze wijze de uniformiteit en continuïteit bij dijkversterkingen en duurzaamheid van de waterkering het meest gewaarborgd is. Daarbij wordt een uitzondering gemaakt op die plaatsen waar een woning in de dijk aanwezig is, in die zin dat de ondergrond van de woning en een strook van twee meter daaromheen buiten de aankoop en eventueel de onteigening wordt gehouden. Zo blijft rondom de woning in ieder geval een aaneengesloten gedeelte in eigendom, zodat de eigenaar op eigen grond onderhoud kan uitvoeren. In overeenstemming met hetgeen zij reeds eerder heeft overwogen⁴⁷ acht de Kroon dit standpunt van het hoogheemraadschap niet onredelijk. De eigendom van de ondergrond van de dijk biedt het hoogheemraadschap nu en in de toekomst de mogelijkheid om het vereiste veiligheidsniveau te kunnen handhaven, aldus de Kroon. Het is op deze wijze namelijk niet (langer) afhankelijk van de medewerking van derden, in het bijzonder niet van toestemming van zowel de huidige als eventuele toekomstige eigenaren. De Kroon wijst daarnaast nog op het feit dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het standpunt van het hoogheemraadschap (herhaaldelijk) redelijk heeft geacht en het dijkversterkingsplan heeft goedgekeurd. De Afdeling heeft wel geoordeeld dat in individuele gevallen beoordeeld moet worden of het voornemen om gronden te verwerven in het kader van de dijkverster-

king in overeenstemming is met het beleid en of bijzondere omstandigheden aanleiding geven tot afwijking hiervan. Van dergelijke bijzondere omstandigheden was volgens de Kroon in dit geval echter geen sprake.

8. Urgentie

Ten slotte toetst de Kroon of de voorgenomen onteigening voldoende urgent is. Met de uitvoering van het werk waarvoor onteigend wordt, moet een begin wordt gemaakt binnen vijf jaar na het Koninklijk Besluit. Indien die termijn niet haalbaar lijkt, acht de Kroon de onteigening voorbarig. De termijn van vijf jaar houdt verband met de maximale dagvaardingsstermijn van twee jaar⁴⁸ en de termijn van drie jaar, ingaande op het moment dat het onteigeningsvonnis kracht van gewijsde heeft gekregen, waarbinnen een aanvang moet worden gemaakt met de uitvoering van het werk waarvoor onteigenend is.⁴⁹

In 2010 is de urgentie onder meer aan de orde gesteld in de administratieve onteigeningsprocedure die heeft geleid tot het KB Katwijk.⁵⁰ Het betrof een bestemmingsplanontteigening ten behoeve van de reconstructie van een verouderd haverterrein tot woongebied. Een van de reclamanten had zich op het standpunt gesteld er onvoldoende financiële middelen waren voor de uitvoering van het bouwplan, althans dat daaromtrent geen zekerheid bestond. Om die reden zou de urgentie aan de onteigening ontbreken. De Kroon overwoog in reactie daarop dat de aangevoerde argumenten deels van financieel-economische aard zijn, welke in eerste instantie naar voren kunnen worden gebracht in de bestemmingsplanprocedure, waarin ook de toets aan de economische uitvoerbaarheid van het plan plaatsvindt. In de onteigeningsprocedure kan een nader onderzoek naar de financiële uitvoerbaarheid geboden zijn indien er redenen zijn om aan te nemen dat niet valt uit te sluiten dat de wijze van financiering van het plan(onderdeel) waarvoor wordt onteigend, van invloed zou kunnen zijn op de noodzaak om tot onteigening over te gaan en op de urgentietermijn van vijf jaar. In dit geval was de Kroon echter niet gebleken dat de wijze waarop vanuit het gemeentelijke ISV-budget is bijgedragen aan de planexploitatie ertoe zou kunnen leiden dat de realisering van het onteigeningsplan binnen de urgentietermijn onzeker zou zijn. De Kroon oordeelde dan ook dat de onteigening voldoende urgent was.

In 2010 zijn ook de effecten van de economische crisis op de huizenmarkt in het kader van het urgentie criterium aan de orde gesteld. Tegen de onteigening ten name van de gemeente Nijmegen ten behoeve van de uitvoering van een bestemmingsplan dat voorzag in de aanleg van een nieu-

45. KB 29 augustus 2011, no. 11.002027, *Stcrt.* 2011, nr. 16477 (A2 passage Maastricht).

46. KB 13 februari 2010, no. 10.000371, *Stcrt.* 2010, nr. 3424; KB 1 juni 2010, no. 10.001490, *Stcrt.* 2010, nr. 104523; KB 1 oktober 2010, no. 10.002689, *Stcrt.* 2010, nr. 17057.

47. Zoals bijvoorbeeld in Onze besluiten van 9 maart 2000, nr. 00.001393 (*Stcrt.* 28 maart 2000, nr. 62), 27 september 2000, nr. 00.005364 (*Stcrt.* 1 november 2000, nr. 212) en 24 december 2007, nr. 07.004183 (*Stcrt.* 25 januari 2008, nr. 18).

48. Art. 78 lid 8 Ow.

49. Art. 61 lid 1 Ow.

50. KB 25 maart 2010, no. 10.000800, *Stcrt.* 2010, nr. 1346 (Katwijk).

we woonwijk werd ingebracht dat de onteigening niet urgent zou zijn gelet op de beoogde fasering van de woningbouw en de effecten van de financieel-economische crisis op de woningbouwproductie. De Kroon overwoog dat er in ieder geval sprake was van een voorgenomen planuitvoering binnen vijf jaar en dat het tot de verantwoordelijkheid van de gemeente behoort om de effecten van de financieel-economische crisis af te wegen tegen die welke het temporiseren of opschorten van de planontwikkeling met zich zou brengen (KB Nijmegen Laauwik⁵¹). De gemeente had in dat verband te kennen gegeven dat de vraag naar woningen blijft, ondanks een terugval in de verkopen, en dat zij erop vertrouwt dat de woningverkoop weer zal toenemen zodra het vertrouwen in de economie is hersteld en dat dit herstel zich ruimschoots binnen de fasering van het plan zal hebben voorgedaan. Dit standpunt kwam de Kroon niet onredelijk voor.

9. Slotsom

In het verleden is vanuit verschillende hoeken veelvuldig aangedrongen op een integrale herziening van de Ow. De wijzigingen die het onteigeningsrecht door de inwerkingtreding van de Chw heeft ondergaan, sluiten echter geenszins aan bij deze eerdere voorstellen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de wetswijziging op veel kritiek heeft kunnen rekenen. Daar komt bij dat inmiddels is gebleken dat de doelstellingen die met de wijzigingen zijn beoogd hooguit slechts ten dele zijn bereikt. Zo is van een versnelling van de onteigeningsprocedure zeker geen sprake. Afgezien van het feit dat de Kroon voortaan ook in geval van Titel IV-ontelingen zelf de gronden ter onteigening aanwijst, is er in de praktijk weinig veranderd. De Kroon hanteert in ieder geval nog altijd dezelfde toetsingsgronden. Ook het feit dat voortaan de Kroon de gronden aanwijst ter onteigening en de uniforme openbare voorbereidingsprocedure verzorgt, neemt niet weg dat een formeel gebrek ook nu nog aan onteigening in de weg kan staan. De Koninklijke Besluiten die op grond van het oude recht tot stand zijn gekomen, blijven dan ook van belang voor de huidige praktijk.

51. KB 1 oktober 2010, no. 10.002685, *Stert.* 2010, nr. 1346 (Nijmegen Laauwik).