

# 342. De onteigeningsprocedure, de Kroon op het werk (deel II)

STIJN BERNS EN FREDERIK DE BRUIJNE

In de vorige aflevering van dit tijdschrift is beschreven dat de onteigeningsprocedure als gevolg van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet een fundamentele wijziging ondergaat. De procedure tot onteigening met eigendomsontneming tot gevolg wordt geheel in het bestuursrecht opgenomen. De Kroon maakt plaats voor de bestuursrechter. Reden genoeg om in de vorm van een tweeluik aandacht te besteden aan een selectie van tien jaar Kroonbesluiten. In deel I, 'de Kroon aan het werk', heeft de werkwijze van de Kroon in relatie tot de onteigeningsprocedure centraal gestaan, waaronder het toetsingscriterium strijdigheid met het recht. Deel II, getiteld: 'de Kroon op het werk', ziet op de overige toetsingscriteria: (publiek) belang, urgentie en noodzaak, waarbij vooral 'zelfrealisatie' centraal staat.

## 1. Inleiding

Rode draad in dit tweeluik zijn de door de Kroon gehanteerde toetsingscriteria: strijd met het recht, (publiek) belang, urgentie en noodzaak. De Kroon toetst voornoemde criteria in de huidige procedure en als gevolg daarvan worden de gronden al dan niet ter onteigening aangewezen. Onder de Omgevingswet, meer specifiek de Aanvullingswet grondeigendom, komt de toetsende rol bij de bestuursrechter te liggen. De hiervoor genoemde toetsingscriteria worden wettelijk verankerd.<sup>1</sup> In dit tweede deel passeert een reeks van Koninklijke Besluiten (hierna ten aanzien van uitspraken afgekort met: KB) verbonden aan de toetsingscriteria: publiek belang, noodzaak en urgentie, de revue.

## 2. Publiek belang

Onder het publiek belang behoort ook het ruimtelijk ontwikkelingsbelang of volkshuisvestingsbelang. Bij een titel IV-onteygening<sup>2</sup> ook wel genoemd 'bestemmingsplan-onteygening' geldt als hoofdregel dat het verzoek tot onteigening kan worden ingediend als het ruimtelijk plan (veelal bestemmingsplan) is vastgesteld. Niet hoeft te worden gewacht met het indienen van het verzoek tot onteigening totdat het ruimtelijk plan onherroepelijk is geworden. In het Koninklijk Besluit worden over het alge-

meen,<sup>3</sup> indien er nog geen sprake is van een onherroepelijk ruimtelijk plan, twee voorwaarden opgenomen. De *opschortende voorwaarde* houdt ermee verband dat de dagvaarding tot onteigening pas kan worden uitgebracht als het ruimtelijk plan onherroepelijk is geworden met betrekking tot de in het onteigeningsplan begrepen onroerende zaken. De *ontbindende voorwaarde* houdt in dat het Koninklijk Besluit vervalt indien het besluit tot vaststelling van het ruimtelijk plan met betrekking tot die onroerende zaken in beroep zal worden vernietigd, zoals overwogen in onder andere: KB 20 januari 2020 nr. 2020000094, *Stcrt.* 2020, 7174 (*gemeente Gilze en Rijen*) en KB 23 januari 2020, nr. 2020000137, *Stcrt.* 2020, 9076 (*gemeente West Betuwe*). Voor de in de onteigeningsprocedure ingebrachte zienswijzen die zijn gericht op de inhoud van het ruimtelijk plan of ingenomen stellingen met de overtuiging dat het ruimtelijk plan de eindstreep niet zal halen, wordt door de Kroon veelal verwezen naar de ruimtelijke procedure en de hiervoor genoemde ontbindende en opschortende voorwaarde. Overwogen wordt in het merendeel van de gevallen dat het ruimtelijk plan in voldoende mate het publiek belang van de verzochte onteigening onderstreept. Incidenteel heeft de Kroon de grond niet voor onteigening goedgekeurd of aangewezen ondanks een onherroepelijke bestemming en de onteigening als 'onevenredig bezwarend'

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2019/20*, 35133, nr. 32 (gewijzigd amendement van het Tweede Kamerlid Bisschop).

<sup>2</sup> Zie voor de verschillende titels deel I van dit tweeluik, 'de Kroon aan het werk', onder 4, Grondslagen voor onteigening.

<sup>3</sup> Als een plan gecoördineerd wordt voorbereid, wordt geen opschortende en ontbindende voorwaarde opgenomen. Dit volgt uit art. 3.36b Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) waarin is bepaald dat dagvaarding kan geschieden nadat het plan is vastgesteld, en dat de rechtbank in het kader van de gerechtelijke onteigeningsprocedure niet eerder uitspraak doet dan nadat het onderdeel van het plan, ter uitvoering waarvan wordt onteigend, onherroepelijk is geworden (*Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure* 16 januari 2016, gewijzigd 8 juli 2019, par. 1.1.2).

aangemerkt. Een derde toegangsweg naar een winkelcentrum werd als onevenredig bezwarend aangemerkt: KB 23 maart 2009, nr. 09.00780, *Stcrt.* 2009, 92 (*gemeente Oirschot*) evenals de aanleg voor een deel van een recreatiegebied waardoor een (toegangs)pad voor de eigenaar zou komen te vervallen: KB 29 september 2011, nr. 11.002336, *Stcrt.* 2011, 18190 (*gemeente Haarlemmermeer*). In het KB 17 april 2013, nr. 13.000785 *Stcrt.* 2013, 13050 (*gemeente Tilburg*) wordt gesteld dat de onteigening ten behoeve van een bestemming ‘groen’ niet het publiek belang dient. In de zienswijze wordt de vergelijking getrokken met het KB 5 april 2006, nr. 1164 (*gemeente Venray*) waarin de voorgenomen onteigening van een tuin ten gunste van het kunnen verwezenlijken van een bij het te realiseren woningbouwproject behorende, eveneens particuliere, tuin, door de Kroon als onevenredig werd beschouwd. Van een dergelijke ‘tuin-om-tuin’-situatie is evenwel geen sprake, zo oordeelde de Kroon. De bestemming ‘groen’ is gegeven aan gronden waarop openbare groenvoorzieningen zullen worden verwezenlijkt. Hiermee is in beginsel het publiek belang van de uitvoering van deze bestemming een gegeven. Het aantal Koninklijke Besluiten waarin het publiek belang uitgebreid wordt behandeld, staat in de schaduw van het aantal gevallen waarbij het ‘noodzaakcriterium’ centraal staat.

### 3. Noodzaak 1

Het noodzaakcriterium is drieledig en is verbonden aan: de minnelijke onderhandelingen, de algemene noodzaak en de overweging of ‘zelfrealisatie’ al dan niet tot de mogelijkheden behoort. In deze gevallen kan worden overwogen door de Kroon dat de noodzaak (nog) niet aanwezig is of dat de onteigening prematuur wordt geacht. Gezien de omvang en mate van belang is voor ‘zelfrealisatie’ onder punt 4 een apart hoofdstuk ingericht.

#### 3.1 Algemeen

In algemene zin is er geen scherpe scheidingslijn aan te brengen tussen het noodzaakcriterium en het criterium van het publiek belang. In de praktijk is het niet ongebruikelijk om noodzaak en (publiek) belang in één zin uit te spreken waarbij ook het woordje ‘nut’ wel eens wordt toegevoegd. Het zal geen verbazing wekken dat de noodzaak, het publiek belang en het nut door degene die wordt onteigend veelal anders wordt ervaren, in twijfel wordt getrokken of niet aanwezig wordt verondersteld. De koppeling met het ruimtelijk plan is ook hier te maken. In het KB 3 september 2012, nr. 12.002028 *Stcrt.* 2012, 18749 (*gemeente Terneuzen*), oordeelde de Kroon dat het instrument van onteigening uitsluitend strekt tot het verwezenlijken van een in een ruimtelijk plan vastgelegde bestemming. Genoemde infrastructurele plannen zullen dan ook eerst in een bestemmingsplan of ander planologisch besluit dat in art. 77 lid 1 Onteigeningswet, als onteigeningsgrondslag wordt genoemd, moeten worden vastgelegd, wil er sprake kunnen zijn van de mogelijkheid om op grond van titel IV van de Onteigeningswet tot onteigening over te gaan.

#### 3.2 Onvoldoende of onjuist minnelijk overleg

De noodzaak tot onteigening kan ontbreken of prematuur zijn doordat het overleg te laat is gestart of dat dit overleg niet op de juiste wijze is gevoerd. Om de omvang van dit tweeluik binnen de perken te houden, wordt voor de eisen die de Kroon stelt aan het minnelijk overleg verwezen naar de in deel I van dit tweeluik genoemde leidraden, notities en de Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure, meer in het bijzonder paragraaf 2.3 van deze Handreiking. In ogenschouw dient te worden genomen dat het grondbeleidsinstrument ‘onteigening’ een ‘uiterst middel’ is<sup>4</sup> en niet te snel mag worden ingezet. Spiegelbeeldig hieraan zou de vraag opgeworpen kunnen worden of van een bestuursorgaan mag worden verlangd dat zij op enig moment het instrument ‘onteigening’ (moeten) inzetten.<sup>5</sup>

#### 3.3 Zelfrealisatie

Aan het ‘noodzaakcriterium’ is onlosmakelijk de term ‘zelfrealisatie’ verbonden. Een eigenaar die bereid en in staat is om zelf de nieuwe bestemming te realiseren, kan zich hierop beroepen met bijbehorend argument dat een onteigeningsprocedure niet noodzakelijk is. Een aanbeveling uit de praktijk<sup>6</sup> om een beroep op zelfrealisatie te koppelen aan een ‘realisatieplicht’ is niet opgenomen in het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. Dit zou een oplossing moeten zijn voor de in de praktijk voorkomende situatie waarbij een grondeigenaar wel een beroep doet op zelfrealisatie, maar daar geen vervolg aan geeft, of pas na lange tijd. Een voor de eigenaar/ontwikkelaar geslaagd ‘zelfrealisatieverweer’ kan ervoor zorgen dat de Kroon de gronden vanwege het ontbreken van de noodzaak niet voor onteigening aanwijst. In het navolgende hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op het fenomeen ‘zelfrealisatie’ en de raakvlakken met het grondbeleidsinstrument Wet voorkeursrecht gemeenten, alsmede het leerstuk van het kostenverhaal (Grondexploitatiewet) en keuze van grondbeleid (grondpolitiek).

### 4. Noodzaak 2 (zelfrealisatie)

#### 4.1 Wet voorkeursrecht gemeenten

Vooral in het geval actieve grondpolitiek wordt voorgestaan, waarover later meer, kan een onteigening volgen op een gevestigd voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). In zienswijzen in de onteigeningsprocedure wordt wel eens verwezen naar de Wvg. Dat een voorkeursrecht opgelegd is, betekent geens-

4 Het laatste redmiddel in het latijn ‘Ultimum remedium’.

5 Het recht op onteigening bestaat niet. Beantwoording van deze vraag verdient een aparte beschouwing. Zie hierover uitvoerig: J.A.M.A. Sluysmans, *Recht op onteigening*, inaugurele rede, Nijmegen 2013.

6 Zie bijv.: Fred Hobma, [www.gebiedsontwikkeling.nu](http://www.gebiedsontwikkeling.nu), *Grondbeleid en Omgevingswet*, 10 juli 2017. Verwezen wordt naar een door Co Verdaas gepresenteerd adviesrapport van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur getiteld *Grond voor gebiedsontwikkeling, instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving*, juni 2017) waarin ook is overwogen of private marktpartijen een onteigeningsbevoegdheid zouden moeten krijgen in de Omgevingswet.

zins dat zelfrealisatie niet (meer) aan de orde kan zijn. De Kroon overweegt dat mogelijke geschillen over de toepassing van de Wvg beoordeeld moeten worden binnen de door de Wvg gegeven kaders en de dienovereenkomstig aan partijen ter beschikking staande rechtsmiddelen. Een en ander staat een onteigeningsprocedure niet in de weg. De doelstelling van de Wvg is immers een andere dan die van de Onteigeningswet en de procedures betreffende beide wetten dienen dan ook van elkaar te worden onderscheiden. Zie hierover voor het eerst KB 14 maart 2002, nr. 02.001346, *Stcrt.* 2002, 66 (*gemeente Bergh*) en daarna onder andere: KB 21 november 2017, nr. 2017002005, *Stcrt.* 2018, 195 (*gemeente Purmerend*).

#### 4.2 Grondexploitatiewet en kostenverhaal

Om ‘zelfrealisatie’ te kunnen plaatsnemen, kan niet voorbij worden gegaan aan het kostenverhaal en de bereidheid van de eigenaar om (al dan niet) hieraan te voldoen. In het geval de eigenaar/ontwikkelaar zelf wil ontwikkelen dan zal een bijdrage in de kosten worden verlangd. De term ‘zelfrealisatie’ verhoudt zich in het verlengde van het kostenverhaal tot de ‘keuze’ van het bestuursorgaan, meestal de gemeente, om zich te bedienen van, al dan niet gecombineerd,<sup>7</sup> actieve of faciliterende (passieve) grondpolitiek/beleid. Bij zuiver actief grondbeleid voert de gemeente zelf alle fasen van de grondexploitatie uit: van de aankoop van de gronden en eventuele opstellen, sloop, bouwrijp en woonrijp maken, tot en met de uitgifte en verkoop van bouwkvelds. De gemeente heeft (of wil) de te ontwikkelen grond in eigen bezit en maakt zelf de (concept) ruimtelijke plannen en het bestemmingsplan. Een eigenaar die zelf wil realiseren, laat zich in principe niet rijmen met zuiver actief grondbeleid.

Bij faciliterend grondbeleid zal het plangebied (grotendeels) in eigendom zijn van private partijen die – binnen gemeentelijke randvoorwaarden – de plannings- en ontwikkelingsstaken uitvoeren en daarin risicodragend investeren.<sup>8</sup> Zelf realiseren past hier goed bij. Vóór 1 juli 2008 konden gemeenten de kosten van gebiedsontwikkeling beperkt verhalen op drie manieren: via gronduitgifte, een overeenkomst op grond van de gemeentelijke exploitatieverordening of heffing van baatbelasting. Op 1 juli 2008 is de Grondexploitatiewet als onderdeel van de Wro (afdeling 6.4) in werking getreden. De Grondexploitatiewet geeft meer mogelijkheden voor kostenverhaal, verevening en sturing bij particuliere grondexploitatie. Het bestuursorgaan, in veel gevallen de gemeente, heeft een plicht tot kostenverhaal. Indien een gemeente er niet in slaagt via het ‘privaatrechtelijke spoor’ met alle eigenaren in het gebied een exploitatieovereenkomst te sluiten, dient zij de kosten te verhalen via het ‘publiekrechtelijke spoor’ door middel van ‘het exploitatieplan’. In het KB 30 mei 2011,

nr. 11.001310, *Stcrt.* 2011, 10892 (*gemeente Gorinchem*) merkt de Kroon ten aanzien van de verhouding tussen het exploitatieplan en de onteigeningsprocedure op, dat de Grondexploitatiewet als zodanig niet leidt tot beperking van de mogelijkheden tot onteigening. Het bestemmingsplan, noch een exploitatieplan kunnen een particulier immers dwingen tot uitvoering van het bestemmingsplan en het indienen van een bouwaanvraag. Het exploitatieplan speelt, zo overweegt de Kroon, wel een rol bij de beoordeling van een zienswijze waarbij een particulier zich beroept op zelfrealisatie. Indien de door de particulier voorgenomen plannen op enigerlei wijze strijdig zijn met een exploitatieplan is de uitvoering van het bestemmingsplan op de wijze zoals door de gemeente voorgestaan, immers niet gewaarborgd. Niet alleen bepalingen in het exploitatieplan over woningbouwcategorieën kunnen aan zelfrealisatie in de weg staan, en daarmee de weg naar onteigening open zetten, maar ook bepalingen over de fasering van de planuitvoering. Een eigenaar die niet tijdig overeenkomstig de fasering een bouwvergunning aanvraagt, kan in beginsel geen geslaagd beroep doen op het zelfrealisatiebeginsel, aldus de Kroon.

#### 4.3 Bereid en in staat

De Kroon hanteert in relatie tot ‘zelfrealisatie’ een standaardoverweging:

‘Met betrekking tot het beroep op het zelfrealisatiebeginsel overwegen Wij in het algemeen dat bij de beoordeling van de noodzaak tot onteigening door Ons zal worden getoetst of het doel waarvoor wordt onteigend niet te bereiken valt door het door de grondeigenaar zelf uitvoeren van de bestemmingen die aan zijn eigendom zijn toegekend. Indien de eigenaar te kennen geeft daartoe bereid en in staat te zijn, bestaat er in beginsel geen noodzaak tot onteigening.’

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 grondeigenaar kenbaar zijn gemaakt. De vorm van planuitvoering kan worden afgeleid uit de planregels en de toelichting van een inpassingsplan alsmede uit al dan niet daarvan deel uitmakende inrichtings- en verkavelingsschetsen. De gewenste vorm van uitvoering kan ook tot uitdrukking komen in een exploitatieplan.’

<sup>7</sup> Situationeel grondbeleid. Verwezen wordt naar een adviesrapport (*Grond voor gebiedsontwikkeling, instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving*, juni 2017).

<sup>8</sup> Friso de Zeeuw, [www.gebiedsontwikkeling.nu](http://www.gebiedsontwikkeling.nu), *Praktijk en perspectief voor gemeentelijk grondbeleid*, 30 oktober 2018.

#### 4.4 Actieve opstelling

Het is ter overweging van de Kroon bij een zelfrealisatieverweer van belang of de onteigende zich al dan niet actief opstelt. In het KB 7 februari 2011, nr. 11.000298, *Stcrt.* 2011, 2064 (*gemeente Weert*) wordt verwezen naar het KB 10 september 2008, nr. 08.002603, *Stcrt.* 2008, 191 (*gemeente Den Haag*). Het enkel ontbreken van overeenstemming over een exploitatiebijdrage op het moment van het raadsbesluit tot onteigening stond niet in de weg aan een geslaagd beroep op zelfrealisatie.

Aangezien reclamant en de gemeente nog in onderhandeling zijn over een kostenbijdrage, is er naar het oordeel van de Kroon geen aanleiding om te concluderen dat reclamant enkel door het nog niet bereikt hebben van overeenstemming over de bijdrage niet bereid en in staat zou zijn om tot zelfrealisatie te komen. De Kroon ziet aanleiding om aan het raadsbesluit tot onteigening in zoverre de goedkeuring te onthouden. In dezelfde onteigeningsprocedure heeft een andere reclamant eerst bij het indienen van zijn zienswijze een beroep op zelfrealisatie gedaan maar dit toen niet nader onderbouwd met concrete plannen en gegevens. Naar het oordeel van de Kroon kan reclamant zich dan ook thans niet met vrucht beroepen op zelfrealisatie. Hetzelfde is overwogen in KB 16 oktober 2013, nr. 13.002141, *Stcrt.* 2013, 30933 (*gemeente Oosterhout*), waarin wordt verwezen naar KB 13 december 2012, nr. 12.003005, *Stcrt.* 2013, 176 (*gemeente Oss*), KB 14 november 2014, nr. 2014002189, *Stcrt.* 2014, 34042 (*gemeente Hulst Hedwigespolde*), KB 2 juli 2015, nr. 2015001180, *Stcrt.* 2015, 21490 (*gemeente Kaag en Braassem*). Een beroep op zelfrealisatie is wel geslaagd in de navolgende gevallen: KB 11 april 2011, nr. 11.000927, *Stcrt.* 2011, 6963 (*gemeente Pijnacker-Nootdorp*), KB 23 april 2015, nr. 2015000740, *Stcrt.* 2015, 12855 (*gemeente Echt-Susteren*), KB 5 maart 2016, nr. 2016000364, *Stcrt.* 2016, 14915 (*gemeente Ridderkerk*) en KB 20 maart 2019, nr. 2019000565, *Stcrt.* 2019, 18374 (*gemeente Amsterdam*). In het KB 28 maart 2018, nr. 2018000574, *Stcrt.* 2018, 22114 (*gemeente Kaag en Braassem*) heeft de Kroon de onteigening prematuur geacht omdat niet was gebleken dat de gemeenteraad zich bij de besluitvorming (het verzoekbesluit) alsnog een afgewogen oordeel had kunnen vormen over het zelfrealisatieplan alvorens het onteigeningsverzoek aan de Kroon voor te dragen.

Een tijdig beroep op zelfrealisatie kan fataal zijn.<sup>9</sup> Het KB 21 februari 2020, nr. 2020000384, *Stcrt.* 2020, 14286 (*gemeente Terneuzen*) beschrijft een situatie waarin een grondeigenaar een beroep op zelfrealisatie doet. Hij wordt daarin ondersteund door een projectontwikkelaar. De grondeigenaar beriep zich op zelfrealisatie nadat de gemeenteraad had besloten om de Kroon te verzoeken om de betreffende grond te mogen onteigenen. Volgens de grondeigenaar maakt dat moment niet uit, omdat aldus het kader om te beoordelen of het zelfrealisatieverweer slaagt niet wijzigt. De Kroon volgt dit niet, met de mededeling

geen partij te zijn in de realisatie van het bestemmingsplan. De Kroon geeft aan een beroep op zelfrealisatie om die reden dan ook slechts mee te nemen in het oordeel omtrent het bestaan van de onteigeningsnoodzaak indien concrete voornemens daartoe aan de verzoeker om onteigening tijdig – derhalve voor de start van de onteigeningsprocedure, te weten het verzoekbesluit ex art. 78 lid 1 Onteigeningswet – zijn voorgelegd en verzoeker deze voornemens heeft kunnen meewegen in de afweging van de onteigeningsnoodzaak.

#### 4.5 Voldoende aaneengesloten grond en integrale uitvoering

Een combinatie van factoren kan zich voordoen waardoor zelfrealisatie niet ‘aannemelijk’ wordt geacht, althans er niet voor zorgt dat de Kroon in de toets oordeelt dat de noodzaak tot onteigening ontbreekt. In het KB 5 november 2018, nr. 2018001959, *Stcrt.* 2018, 65418 (*gemeente Katwijk*) had de grondeigenaar te laat aangegeven, na het verzoekbesluit, zelf te willen realiseren. Bovendien had de betreffende grondeigenaar onvoldoende aaneengesloten grond. Dat de grondeigenaar niet over voldoende aaneengesloten grond beschikt om de bestemming op doelmatige wijze zelf te kunnen realiseren of als de te onteigenen gronden geen afzonderlijk deel van het uit te voeren project kunnen vormen, kan een beroep op zelfrealisatie in de weg staan. De gewenste vorm van planuitvoering moet voor de grondeigenaar 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. Maatregelen van ‘infrastructurele aard’ komen volgens bestendig beleid doorgaans niet voor zelfrealisatie in aanmerking.

Dit is expliciet vermeld onder 2.3.3 (p. 22) van de Handreiking administratieve onteigeningsprocedure en is meerdere malen overwogen in de Kroonjurisprudentie: KB 27 augustus 2018, nr. 2018001396, *Stcrt.* 2018, 52853 (*gemeente Zevenaar*), KB 16 oktober 2014, nr. 2014001984, *Stcrt.* 2014, 31109 (*gemeente Olst-Wijhe*), KB 23 april 2015, nr. 201500739, *Stcrt.* 2015, 13254 (*gemeenten Nuth, Heerlen, Schinnen, Brunssum, Onderbanken, Landgraaf en Kerkrade*). Dit geldt ook voor het project waarin een integrale uitvoering heeft te gelden zoals het project ‘Grensmaas’ waaruit de navolgende Koninklijke Besluiten en afwegingen zijn voortgekomen: KB 29 oktober 2015, nr. 2015001849, *Stcrt.* 2015, 39626 (*gemeenten Sittard-Geleen en Echt-Susteren*), KB 27 mei 2016, nr. 2016000901, *Stcrt.* 2016, 29291 (*gemeente Stein*). Zelfrealisatie is vanwege een aantal omstandigheden niet mogelijk, aldus de Kroon waaronder de noodzakelijk integrale vorm van uitvoering. Bovendien heeft Grensmaas aan alle belanghebbenden voorgelegd of men het gehele project (niet alleen de grindwinning) zelf wilde realiseren. De rivierverruiming ter plaatse kan in dat kader niet los worden gezien van de rivierverruiming op de andere locaties. De hiervoor genoemde doelstellingen kunnen alleen door de gehele en integrale realisatie van het project Grensmaas worden gere-

<sup>9</sup> Blog: Egbert de Groot en Jeanny Romme, *Tijdig beroep op zelfrealisatie is fataal voor de eigenaar en de ontwikkelaar*, Omgevingsweb, 3 juli 2020.

aliseerd. De financiële uitvoerbaarheid van het hele project kan gevaar lopen, waardoor de doelstellingen, vooral die van de hoogwaterbescherming, niet zullen worden gehaald. Er zijn namelijk rendabele en minder of niet rendabele locaties in het project en de rendabele locaties dienen de rivierverruiming (ontgronding) op de niet rendabele locaties mogelijk te maken. Als randvoorwaarde geldt daarom dat het project budgetneutraal dient te worden uitgevoerd. Overwogen wordt voorts dat het Consortium Grensmaas bovendien over vergunningen beschikt waarmee de integrale realisering van het Grensmaasproject gewaarborgd is. In het KB 12 juli 2018, nr. 2018001342, *Stcrt.* 2018, 48618 (*gemeente Gilze en Rijen*) was zelfrealisatie van een school met woningen niet mogelijk omdat reclamant gezien de situering van zijn smalle langwerpige perceel en de beoogde vorm van uitvoering door verzoeker zoals weergegeven in de inrichtingstekening het plan niet geheel op eigen grond kon realiseren. De integrale en volgordelijke uitvoering van eerst de school en daarna de woningen was geborgd via een voorwaardelijke verplichting.

#### 4.6 Doelmatige aanleg en beheer in één hand

Noemenswaardig en veelbesproken<sup>10</sup> in relatie tot de integrale uitvoering en het integrale beheer is het Koninklijk Besluit inzake de Hedwigepolder: KB 14 november 2014, nr. 2014002189, *Stcrt.* 2014, 34042 (*gemeente Hulst*). De Kroon overweegt dat uit de toelichting op het inpassingsplan het voornemen blijkt om in de Hedwigepolder, na verwerving, inrichting en overdracht, een integraal beheer te voeren. Dit beheer dient volgens de toelichting gericht te zijn op zowel aspecten van natuur, landschap en recreatie als op waterhuishoudkundige aspecten en gevoerd te worden in aansluiting op het beheer van de aangrenzende natuurgebieden. Voor de effectiviteit van natuurgebieden is het van groot belang dat deze zo groot en robuust mogelijk zijn. In de toelichting wordt, samengevat, verder gesteld dat de ontwikkeling van het gebied op basis van modelverwachtingen en gedetailleerde monitoring zal worden gevolgd en eventueel bijgestuurd. Dit vraagt om een gedetailleerd beheerplan, opgesteld door een beheerorganisatie met ervaring in een estuarien systeem. Deze integraal uit te voeren maatregelen houden verband met het gegeven dat het beheer in één hand dient te worden uitgevoerd, zo ook, volgens de Kroon, in de Hedwigepolder.

<sup>10</sup> In zijn conclusie (29 september 2017, ECLI:NL:PHR:2017:980) heeft (waarnemend) advocaat-generaal bij de Hoge Raad Van Oven zich op het standpunt gesteld dat de Rechtbank Zeeland-West-Brabant het Koninklijk Besluit waarin de grond ter onteigening is aangewezen, niet streng genoeg heeft gecontroleerd. De advocaat-generaal stelt, kort samengevat, dat de rechtbank met name de optie van ontpoldering zonder onteigening (de zogenoemde zelfrealisatie), waarop de eigenaar aanstuurt, onvoldoende heeft uitgediept (uit: *Onteigeningsblog Nysingh*, 30 september 2017). De Hoge Raad komt tot een ander oordeel en verwerpt het cassatieberoep. De Hoge Raad kwam op 5 januari 2018 tot het oordeel dat de Staat het alternatief van zelfrealisatie mocht afwijzen omdat het gaat om grootschalige infrastructurele werken, waaronder waterkeringen, waarmee de openbare veiligheid is gemeoid.

In het KB 17 november 2017, nr. 2017002004, *Stcrt.* 2017, 69729 (*gemeente Pijnacker-Nootdorp*) beschrijft de Kroon dat het overeenkomstig bestendig beleid vanuit een oogpunt van een doelmatige aanleg en beheer alsmede van een integraal beheer noodzakelijk kan zijn dat de overheid gronden in eigendom krijgt, zodat alle gronden in een gebied in één hand gehouden worden. In dit verband verwijst de Kroon in voornoemd Koninklijk Besluit naar eerdere besluiten hieromtrent zoals het KB 6 mei 2004, nr. 04.001759, *Stcrt.* 2004, 96 (*gemeente Venray*), KB 22 december 2006, nr. 06.004684, *Stcrt.* 2007, 7 (*gemeente Vianen*), KB 30 januari 2009, nr. 09.000181, *Stcrt.* 2009, 29 (*gemeente Breda*), KB 16 april 2009, nr. 09.001045, *Stcrt.* 2009, 90 (*gemeente Katwijk*), KB 4 augustus 2010, nr. 10.002196, *Stcrt.* 2010, 12903 (*gemeente Lansingerland en Pijnacker-Nootdorp*), KB 11 april 2011, nr. 11.000927, *Stcrt.* 2011, 6963 (*gemeente Pijnacker-Nootdorp*), KB 5 oktober 2011, nr. 11.002380, *Stcrt.* 2011, 18576 (*gemeente Werkendam Noordwaard*), KB 12 oktober 2012, nr. 12.002383, *Stcrt.* 2012, 22908 (*gemeente Werkendam*), KB 13 december 2012, nr. 12.003005, *Stcrt.* 2013, 176 (*gemeente Oss*), KB 17 juni 2013, nr. 13.001223, *Stcrt.* 2013, 18105 (*gemeente Langedijk*), KB 12 mei 2014, nr. 2014000922, *Stcrt.* 2014, 15134 (*gemeente Zeist*) en het KB 14 november 2014, nr. 2014002189, *Stcrt.* 2014, 34042 (*gemeente Hulst*). Aan deze opsomming kan worden toegevoegd het KB 3 maart 2011, nr. 11.000559, *Stcrt.* 2011, 3776 (*gemeente Apeldoorn*), KB 23 maart 2017, nr. 2017000499, *Stcrt.* 2017, 19775 (*gemeente Midden-Delfland*) en KB 3 april 2020, nr. 2020000680, *Stcrt.* 2020, 23036 (*gemeente Haarlemmermeer*).

In het KB 3 maart 2011, nr. 11.000556, *Stcrt.* 2011, 4666 (*gemeente Bentwoud*) stelt de Kroon vast dat op het gedeelte van de grond waarop de eigenaar zelf een landgoed wenst te realiseren, de bestemming ‘recreatiebos’ is gelegen. Deze bestemming staat volgens de Kroon de bouw en aanleg van een landgoed niet toe. Wel is in art. 3.6 van de voorschriften van het bestemmingsplan aangegeven dat onder voorwaarden kan worden overgegaan tot een binnenplanse wijziging ten behoeve van een nieuw landgoed binnen de bestemming ‘recreatiebos’. Niettemin is het de Kroon uit de overgelegde stukken en het onderzoek gebleken dat de gemeente in beginsel bereid is mee te werken aan voornoemde bestemmingswijziging. Onder deze omstandigheden komt het de Kroon voor, dat onteigening van de in het landgoedplan betrokken gronden als voorbarig moet worden aangemerkt en ziet de Kroon aanleiding het verzoek tot onteigening in zoverre dan ook af te wijzen.

#### 4.7 Doelmatige uitvoering/verkaveling

Dat van een doelmatige uitvoering sprake moet zijn blijkt uit het KB 12 februari 2015, nr. 2015000243, *Stcrt.* 2015, 6056 (*gemeente Rheden*). Het door reclamant omschreven alternatief kan niet worden gevolgd en rijmt niet met de vorm van uitvoering zoals door de gemeente wordt beoogd. Reclamant beoogt juist geen realisatie van de parkeervoorziening ter plaatse van zijn eigendom. De Kroon voegt hier

aan toe dat daarbij komt dat reclamant met zijn mededeling dat als de gemeente niet voldoende expertise in huis heeft om het alternatieve plan van reclamant te kunnen realiseren, dit extern geboden kan worden, feitelijk aangeeft dat hij een en ander aan de gemeente overlaat. In het KB 26 augustus 2011, nr. 11.002022, *Stcrt.* 2011, 16153 (*gemeente Zaltbommel*) wordt overwogen dat gezien de vorm van uitvoering, zelfrealisatie vanwege de incurante ligging van de onroerende zaak in relatie tot de beoogde verkaveling aldaar sowieso niet mogelijk is. De bereidheid, beter gezegd het ontbreken daarvan, van de eigenaar om naastgelegen gronden aan te kopen dan wel het perceel aan de eigenaren van de naastgelegen percelen te verkopen om alsnog aan de minimale kavelomvang te kunnen voldoen, kan ook een rol van betekenis spelen, blijkt uit KB 27 januari 2017, nr. 2017000152, *Stcrt.* 2017, 6789 (*gemeente Nijmegen*) en KB 25 januari 2017, nr. 2017000112, *Stcrt.* 2017, 6523 (*gemeente Horst aan de Maas*).

#### 4.8 Collectief particulier opdrachtgeverschap

In het KB 6 mei 2004, nr. 04001759, *Stcrt.* 2004, 96 (*gemeente Venray*) heeft de Kroon ondanks een zelfrealisatieverweer ‘ingestemd’ met een onteigening ten behoeve van Particulier Opdrachtgeverschap. Vervolgens kwam in de praktijk de discussie op gang dat ‘zelfrealisatie’ wellicht toch mogelijk zou zijn waardoor de noodzaak tot onteigening kan ontbreken wanneer de eigenaar/ontwikkelaar zich louter zou beperken tot de uitgifte (verspreiding) van de kavels.

Verduidelijking geeft de Kroon in het KB 5 december 2011, nr. 11.002951, *Stcrt.* 2012, 1159 (*gemeente Deventer*). Daarin betoogt de Kroon, zoals eerder overwogen te hebben, dat de uitgifte van vrije kavels, gelet op het systeem van de Wro en het Bro vanaf 1 juli 2008, kan worden beschouwd als een activiteit die strekt tot de uitvoering van het bestemmingsplan die als zodanig vatbaar is voor zelfrealisatie door de grondeigenaar. De grondeigenaar zal zich bij uitgifte van de kavels moeten conformeren aan hetgeen daaromtrent is vastgelegd in het bestemmings- en exploitatieplan, waaronder de maximale uitgifteprijs en de fasering, en zich moeten verbinden de kavels ook daadwerkelijk vrij te verkopen, dat wil zeggen zonder enigerlei verplichting van de koper van de kavel tot het afnemen van overige diensten van reclamanten.

#### 4.9 Zelfrealisatie voor eigenaar

Ter afronding van dit onderdeel over zelfrealisatie kan worden aangegeven dat zelfrealisatie niet mogelijk is voor de zakelijk gerechtigde, maar alleen voor de eigenaar, vergelijk hiervoor: KB 14 mei 2018, nr. 2018000845, *Stcrt.* 2018, 29031 (*gemeente Heeze Leende*), KB 3 september 2010, nr. 10.002448, *Stcrt.* 2010, 148930 (*gemeente Amsterdam*) en KB 16 april 2014, nr. 2014000751, *Stcrt.* 2014, 12952 (*gemeente Heiloo*).

## 5. Urgentie

Het laatste criterium betreft ‘de urgentie’. De Kroon verlangt in de zakelijke beschrijving een uitvoerige en gedetailleerde planning om de urgentie hieraan te toetsen. De termijn van vijf jaar betreft de twee jaar waarvoor het Koninklijk Besluit geldig is (o.a. art. 78 lid 8 Onteigeningswet) samen met de termijn van drie jaar genoemd in art. 61 lid 1 Onteigeningswet. Ten aanzien van het criterium ‘urgentie’ wordt in de regel verwacht dat met de uitvoering van die werken een begin wordt gemaakt binnen vijf jaar na de datum van het Kroonbesluit. Is het aannemelijk dat die termijn niet haalbaar is, dan acht de Kroon de onteigening voorbarig,<sup>11</sup> zie voor een dergelijke overweging KB 26 januari 2012, nr. 12.000124, *Stcrt.* 2012, 2608 (*gemeente Someren*). Een planologische heroverweging kon ervoor zorgen dat aan de in de onteigening begrepen gronden de goedkeuring werd onthouden omdat het plan waarop onteigend werd, kwam te vervallen, althans aan een verandering onderhevig was, zo blijkt uit het KB 13 januari 2010, nr. 10.00032, *Stcrt.* 2010, 1344 (*gemeente Bolsward*) waarin verwezen werd naar KB 14 februari 1997, nr. 97.0002779 (*gemeente Geldrop*).

Indien gesteld wordt in een zienswijze dat de urgentie ontbreekt, raadpleegt de Kroon de overgelegde stukken. Veelal is er geen reden om hieraan te twijfelen, zo ook niet in KB 24 oktober 2011, nr. 11.002533, *Stcrt.* 2011, 20747 (*gemeente Hellevoetsluis*), KB 13 maart 2013, nr. 13.000483, *Stcrt.* 2013, 8351 (*gemeente Harderwijk*) en KB 5 juli 2018, nr. 001210, *Stcrt.* 2018, 40740 (*gemeente Brummen*). De urgentie wordt gekoppeld aan de planning van het werk. Dat het plan waarvoor onteigend wordt wellicht de eindstreep niet zou halen, bijvoorbeeld vanwege de koppeling met het Programma Aanpak Stikstof, doet niet aan de beoogde planning en urgentie af. Deze kan er onverminderd zijn zo blijkt uit onder andere: KB 3 juli 2019, nr. 2019001316, *Stcrt.* 2019, 40766 (*gemeenten Overbetuwe, Lingewaard, Duiven, Zevenaar en Montferland*) en KB 23 januari 2020, nr. 2020000137, *Stcrt.* 2020, 9076 (*gemeente West Betuwe*).

## 6. De Kroon op het werk

In het tweede deel van dit tweeluik zijn de toetsingscriteria: (publiek) belang, noodzaak en urgentie behandeld, met een selectie van de van belang zijnde Kroonbesluiten geslagen in het afgelopen decennium. De Kroon wil zich aan het slot van het Koninklijk Besluit in het geval de zienswijzen zijn afgewezen wel eens bedienen van een verzachtende en hoopgevende afsluiting. Toegevoegd wordt alsdan de overweging dat de onderhandelingen worden voortgezet en dat dit wellicht alsnog tot een voor beide partijen aanvaardbare oplossing zal kunnen leiden.

De Kroon kan deze opmerking plaatsen omdat de eigendomsontneming onder de huidige procedure (pas) in de gerechtelijke fase plaatsvindt met de inschrijving van het

<sup>11</sup> Par. 2.4 Handreiking.

(vervoegde) onteigeningsvonnis. In de gerechtelijke fase kan in de toekomst onder de Omgevingswet, anders dan nu, de onteigeningsgrondslag niet meer worden betwist. De uitspraak van de bestuursrechter in de administratieve fase over de al dan niet goed te keuren onteigeningsbeschikking zal wellicht meer ‘definitief’ van aard zijn waarbij het interessant is hoe het beroep in twee instanties toepassing krijgt en of door de rechterlijke instanties verwezen wordt naar een herstelmogelijkheid via de ‘bestuurlijke lus’.<sup>12</sup> Met de in dit tweeluik behandelende werkwijze van de Kroon en

een decennium aan Kroonuitspraken blijft een uitvoerige en bruikbare ‘blauwdruk’ achter.

### Over de auteurs

**Mr. S. Berns MRICS RT**

Jurist/taxateur bij Gloudemans.

**Drs. ing. F.H. de Bruijne MRICS RT**

Rentmeester/taxateur bij Gloudemans.

<sup>12</sup> Wet bestuurlijke lus Awb, *Stb.* 2009, 570, en art. 6:22 Awb. Zie ook deel I van dit tweeluik, *‘de Kroon aan het werk’*.