

## Notitie / Memo

HaskoningDHV Nederland B.V.  
Transport & Planning

Aan: Erik Verkerk  
Van: Evelien Braad  
Datum: 26 november 2020  
Kopie: Robin Kwast  
Ons kenmerk: BH4360-RHD-ZZ-XX-NT-Z-0001  
Classificatie: Alleen voor intern gebruik  
Goedgekeurd door: [Click or tap here to enter text.](#)

**Onderwerp: Advies eigendom gronden ten behoeve van herinrichting verkeerslus**

---

### Inleiding

De gemeente heeft een overeenkomst met Natuurmonumenten gesloten ter zake het gebruik van een fietspad tussen het Zuidereinde en de Leeuwenlaan in Kortenhoef. Natuurmonumenten is de eigenaar van de gronden waarop het fietspad is gelegen. De gemeente is voornemens het huidige fietspad te herinrichten tot een weg die toegankelijk is voor gemotoriseerd verkeer. De gemeente dient daarvoor te beschikken over (extra) gronden die in eigendom zijn van Natuurmonumenten.

In onderhavige memo wordt bezien welke juridische mogelijkheden er zijn om ervoor te zorgen dat de gemeente kan beschikken over deze gronden.

### Uitwerking

#### **Openbare weg**

Voor de beantwoording van de vraag welke mogelijkheden er voor de gemeente zijn om te kunnen beschikken over de benodigde gronden van Natuurmonumenten is onder meer de regeling voor openbare wegen van belang. Als het huidige fietspad als openbare weg kan worden aangemerkt, zou de herinrichting van fietspad naar weg (toegankelijk voor gemotoriseerd verkeer) mogelijkheden kunnen bieden om de herinrichting mogelijk te kunnen maken zonder de medewerking van Natuurmonumenten.

Voor de beantwoording van de vraag of de eigenaren van (onderdelen van) de weg via een beroep op het eigendom de herinrichting kunnen blokkeren, moet aansluiting worden gezocht bij de Wegenwet. Hierin is namelijk bepaald dat een openbare weg niet zomaar door de eigenaar kan worden afgesloten en de eigenaar bepaalde werkzaamheden heeft te dulden.

De vraag die in dat geval moet worden beantwoord is of het herinrichten fietspad kan worden aangemerkt als een openbare weg. De Wegenwet is namelijk alleen van toepassing op openbare wegen. Om als openbare weg te worden gekwalificeerd moet er dus sprake zijn van een 'weg' en van 'openbaarheid'.

#### *Weg*

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt de kwalificatie als 'weg' beoordeeld op basis van het volgende beoordelingskader:

*"De Wegenwet heeft naar het oordeel van de Afdeling betrekking op verkeersbanen die een functie vervullen ten behoeve van het afwikkelen van het openbare verkeer en die derhalve naar hun aard of functie een grote, onbepaalde publieksgroep dienen."*

Dat het fietspad kan worden aangemerkt als een weg, behoeft geen verdere discussie of uitwerking.

Op grond van de Wegenwet is pas sprake van een openbare weg in de volgende gevallen<sup>1</sup>:

1. Wanneer deze gedurende dertig achtereenvolgende jaren (na 1902) voor een ieder toegankelijk is geweest;
2. wanneer deze gedurende tien achtereenvolgende jaren (na 1902) voor een ieder toegankelijk voor een ieder toegankelijk is geweest en tevens is onderhouden door Rijk/provincie/gemeente/waterschap;
3. wanneer de rechthebbende aan de weg de bestemming van openbare weg heeft gegeven.

#### *Voor een ieder toegankelijk*

Er is sprake van een weg die 'voor een ieder toegankelijk is' wanneer sprake is van een vrije toegankelijkheid van de weg. Daarvan is sprake wanneer de eigenaar van de grond waarop de weg is gelegen het gebruik van de weg door het publiek heeft toegelaten. Belangrijk is dat zodra een weg eenmaal openbaar is geworden, dat de weg met het plaatsen van een bord met daarop de tekst 'eigen weg' niet alsnog aan de openbaarheid kan worden onttrokken.

Voor het fietspad kan worden geconcludeerd dat de weg voldoet aan het criterium dat het voor een ieder toegankelijk dient te zijn. Dit volgt immers uit de tussen de gemeenten en Natuurmonumenten op 5 januari 2000 gesloten overeenkomst (zie ook hierna). Hierin is in artikel 4 bepaald dat het fietspad alleen toegankelijk zal worden gesteld voor die weggebruikers die wettelijk van fietspaden gebruik mogen maken. Hieruit volgt dat de weg reeds jaren voor het publiek (zijnde de weggebruikers die wettelijk van een fietspad gebruik mogen maken) toegankelijk is.

#### *Onderhoud*

Wanneer het fietspad niet al dertig jaar voor een ieder toegankelijk is, dan wordt de weg openbaar als de weg tien jaar voor een ieder toegankelijk is geweest en tevens is onderhouden door Rijk/provincie/gemeente/waterschap.

Om te spreken van onderhoud gedurende tien jaar is **niet** nodig dat er structureel daadwerkelijk onderhoud aan de weg is verricht. Het is voldoende wanneer een weg is opgenomen in een wegenlegger of in bijvoorbeeld een gemeentelijk onderhoudssysteem op grond waarvan de gemeente daadwerkelijk controles verricht. Voor het fietspad is het onderhoud geregeld in de op 5 januari 2000 tussen de gemeente en Natuurmonumenten gesloten overeenkomst. Hierin is in artikel 5 het volgende bepaald:

*"[...]tot het door vergunninghouder te verrichten onderhoud behoort onder meer het periodiek maaien van de berm van het fietspad en de tot het fietspad behorende op en afritten die het fietspad verbinden met de rijweg. Het te voeren maaibeheer dient afgestemd te worden op het ter plaatse geldende maaibeheer van de vereniging – d.w.z. niet maaien voor 1 jullie of overleg met de vereniging. Aangrenzende sloten dienen door de vergunninghouder tot middenin sloot onderhouden te worden overeenkomstig de keur."*

Hieruit vloeit voort dat op basis van de overeenkomst het onderhoud tot het midden van de sloot is neergelegd bij de gemeente als gebruiker.

Rekening houdend met vorenstaande bepalingen kan worden geconcludeerd dat de weg gedurende tien jaar voor een ieder (zijnde de weggebruikers die wettelijk van een fietspad gebruik mogen maken) toegankelijk is geweest en tevens onderhouden door de gemeente (op grond van de overeenkomst). Dit leidt tot de conclusie dat het fietspad en de berm tot aan de sloot mogen worden gerekend tot de openbare weg.

Uit de tussen partijen gesloten overeenkomst namelijk kan niet worden opgemaakt dat de weg aan de openbaarheid wordt onttrokken/onthouden. In tegendeel: uit de overeenkomst volgt dat het fietspad (alleen) toegankelijk wordt gesteld voor die weggebruikers die wettelijk van fietspaden gebruik mogen maken en dat daarmee is beoogd de weg voor een ieder (die van een fietspad gebruik mag maken) toegankelijk te stellen.

---

<sup>1</sup> Artikel 4 Wegenwet

In samenhang met het feit dat het onderhoud op grond van de overeenkomst reeds tien jaar wordt verricht door de gemeente, kan worden geconcludeerd dat daarmee sprake is van een openbare weg.

#### *Gevolgen openbaarheid*

Wanneer een weg openbaar wordt, is de Wegenwet van toepassing op die weg. De gemeente moet er dan onder meer voor zorgen dat de weg in goede staat blijft verkeren, feitelijk openbaar moet blijven en voldoende wordt onderhouden.

De eigenaar van (een deel van) de openbare weg heeft dan alle verkeer te dulden voor zover dit niet door de aard van de weg (bijvoorbeeld een voetpad) of wetgeving wordt beperkt. Hier ligt een eerste beperking. Natuurmonumenten heeft in dit geval alleen het verkeer te dulden dat wettelijk is toegestaan op een fietspad. Gemotoriseerd verkeer hoeft zij dus niet te dulden.

Als een weg een openbare weg is als bedoeld in de Wegenwet, bepaalt de Wegenwet dat de rechthebbende (waaronder de eigenaren) op en de onderhoudsplichtige van een weg of een tot de weg behorende berm en/of bermsloot het volgende moeten dulden:

- I. de uitvoering van alle werken tot onderhoud of verbetering van den weg;*
- II. de uitvoering van alle werken vereist voor aansluiting van wegen en uitwegen;*
- III. het aanwezig zijn, plaatsen en onderhouden van voorwerpen, boven, op en in den weg, of den daartoe behorende berm of de daartoe behorende bermsloot ten behoeve van het verkeer over den weg, van de onder I en II omschreven werken en van de uitvoering daarvan<sup>2</sup>.*

De vraag is of een herinrichting/reconstructie van een weg waarbij het gebruik van de weg ook wezenlijk wordt veranderd (van fietspad naar weg voor gemotoriseerd verkeer) kan worden geschaard onder door de eigenaar te dulden onderhoud en verbetering ook een herinrichting/reconstructie. In de rechtspraak is bepaald dat dat niet het geval is.

#### *Conclusie*

De medewerking van Natuurmonumenten aan de wijziging van het gebruik van het fietspad naar een weg kan derhalve **niet** worden geregeld via het te dulden onderhoud en verbetering van de openbare weg als bedoeld in de Wegenwet.

Dit maakt dat de gemeente voor het gebruik van het huidige fietspad als weg bestemd voor gemotoriseerd verkeer geen rechten kan ontlenen aan het huidige gebruik c.q. de huidige openbaarheid van de weg.

Daarbij speelt voorts een rol dat de huidige openbaarheid van het fietspad thans uitsluitend is bedoeld voor die weggebruikers die op grond van het verkeersbesluit zijn toegestaan op een fietspad. De Wegenwet kan niet zo ruim worden uitgelegd dat de openbaarheid van de weg ook inhoudt dat ander sterk afwijkend gebruik (namelijk het gebruik van een weg voor gemotoriseerd verkeer) daarmee ook wordt toegestaan.

#### **Minnelijk overleg**

Gelet op het feit dat Natuurmonumenten niet op grond van de Wegenwet gehouden kan worden medewerking te verlenen aan de herinrichting van het fietspad naar een weg, kan via minnelijk overleg worden getracht met Natuurmonumenten overeenstemming te bereiken over het gewijzigde gebruik.

Medewerking van Natuurmonumenten kan worden verkregen via:

- Wijziging van de huidige overeenkomst
- Minnelijke verwerving van de gronden

#### *Wijziging van de huidige overeenkomst*

---

<sup>2</sup> Artikel 14 lid 4 Wegenwet

Op 5 januari 2000 heeft de gemeente met Natuurmonumenten een 'vergunning' [lees: overeenkomst] gesloten. Het document wordt een vergunning genoemd, maar betreft in de praktijk een overeenkomst van gebruik/huurovereenkomst. Van een pachtovereenkomst is evenmin sprake omdat pacht ziet op gebruik ten behoeve van landbouw. Daarvan is geen sprake.

Uit de overeenkomst volgt dat het gaat om een overeenkomst voor het verlenen van *toestemming* door Natuurmonumenten als eigenaar van de gronden voor het aanleggen, onderhouden beheren en opruimen van een fietspad met bijbehorende werken langs het Zuidereinde op de buitenplaatsen Spiegelrust en Gooilust.

Voor de rechtspositie van de gemeente ter zake de voorgenomen herinrichting van het fietspad naar weg zijn de bepalingen in artikel 4 van de overeenkomst van belang. Hierin is bepaald dat het fietspad alleen toegankelijk wordt gesteld voor die weggebruikers die wettelijk van fietspaden gebruik kunnen maken. Om de medewerking van Natuurmonumenten te verkrijgen voor het verruimen van het gebruik van de weg en de benodigde gronden zal de overeenkomst dus op dit onderdeel moeten worden aangepast.

Het voordeel van het sluiten van een nieuwe/gewijzigde overeenkomst is dat indien de weg eenmaal tien jaar in gebruik is geweest en het onderhoud wordt verricht (en dit is vastgelegd) door de gemeente de weg ook zonder eigendomsverrijging uiteindelijk rechten oplevert voor de gemeente omdat de nieuwe weg dan wederom een openbare weg wordt met de daarbij behorende voordelen (waaronder het door de eigenaar te dulden werkzaamheden).

Het risico is echter wel dat bij opzegging van de overeenkomst door Natuurmonumenten er mogelijk discussie ontstaat over de openbaarheid van de weg en de juridische positie van beide partijen. Hier zit een risico in omdat deze constructie een voortdurende medewerking verlangt van Natuurmonumenten. De bereidheid tot medewerking vormt in dit geval een onzekere factor (in ieder geval zolang de nieuwe weg in zijn geheel nog niet voldoet aan de eisen om als openbare weg te kunnen worden aangemerkt). Na de tien jaar is de medewerking van Natuurmonumenten in mindere mate nodig aangezien de Wegenwet bepaalt welke werkzaamheden Natuurmonumenten als eigenaar van de openbare weg heeft te dulden.

#### *Minnelijke verwerving*

Indien en voor zover het sluiten van een nieuwe overeenkomst om welke reden (al dan niet strategisch) niet mogelijk is, kan worden overwogen om de benodigde gronden van Natuurmonumenten minnelijk te verwerven. Alsdan zal in onderling overleg met Natuurmonumenten moeten worden bezien of overeenstemming kan worden bereikt over de eigendomsoverdracht van de benodigde gronden.

Minnelijke verwerving heeft het grote voordeel dat de gemeente niet langer afhankelijk is van de medewerking van Natuurmonumenten.

#### **Onteigening**

Indien en voor zover Natuurmonumenten om welke reden dan ook niet bereid is medewerking te verlenen aan het sluiten van een nieuwe overeenkomst of niet bereid is de gronden aan de gemeente te verkopen, rest onteigening als laatste redmiddel (*ultimum remedium*).

Gelet op de ingrijpendheid van onteigeningen gelden er veel procedurele rechtswaarborgen voor onteigeningen.

De onteigeningprocedure wordt in twee fase onderscheiden:

- Administratieve fase
- Gerechtelijke fase (blijft hier verder buiten beschouwing)

### *Minnelijke verwerving*

Voordat een onteigeningsprocedure kan worden opgestart, moet eerst worden getracht om de gronden langs minnelijke weg te verkrijgen.<sup>3</sup> Pas als minnelijke verwerving niet mogelijk is, kan met de administratieve fase van de onteigening worden gestart.

### *Administratieve fase*

In de administratieve fase komt de overheidsbesluitvorming tot stand die is vereist voor de onteigening. Het onteigeningsbesluit wordt genomen via een Koninklijk Besluit (hierna: "KB"), nadat de Raad van State is gehoord. De Onteigeningswet kent een aantal grondslagen op grond waarvan gronden kunnen worden onteigend, de onteigeningstitels. Deze titels geven aan voor welke plannen of werken er onteigend kan worden. De belangrijkste zijn onteigeningen in het belang van de ruimtelijke ordening (titel IV Onteigeningswet). Dit onteigeningsdoel kan samenvallen met de onteigeningen ten behoeve van de aanleg en verbetering van wegens, bruggen, spoorwegwerken, kanalen, etc. (titel IIa Onteigeningswet). Voor de herinrichting van het fietspad naar weg is eveneens sprake van twee onteigeningsdoelen. Vanwege deze samenhang zal een eventueel onteigeningsbesluit worden genomen op grond van titel IV Ow (onteigening in het belang van de ruimtelijke ordening). Het ruimtelijk plan, dat in dit geval ziet op de herinrichting van het huidige fietspad naar weg, vormt dan de grondslag voor de onteigening. Dit kan een bestemmingsplan, inpassingsplan of een omgevingsvergunning strijdig gebruik zijn.

Belangrijk bij onteigening op grond van titel IV is dat het verzoek tot onteigening pas kan worden gedaan als het ruimtelijk plan (in dit geval het ruimtelijk plan voor de herinrichting van fietspad naar weg) is vastgesteld. Het plan hoeft in deze fase nog niet onherroepelijk te zijn.

In het geval van de herinrichting zal de onteigeningstitel waarschijnlijk worden gebaseerd op een nieuw/gewijzigd bestemmingsplan voor de wijziging van fietspad naar weg. Dit bestemmingsplan zal dan fungeren als onteigeningstitel. De omgevingsvergunning strijdig gebruik als onteigeningstitel blijft in onderhavige notitie daarom buiten beschouwing, hoewel dit mogelijk ook als titel voor de onteigening zou kunnen fungeren. Gelet op de omvang van de afwijking ligt het meer voor de hand daarvoor het bestemmingsplan te wijzigen.

In zijn algemeenheid wordt over de omgevingsvergunning als onteigeningstitel wel het volgende opgemerkt.

De Onteigeningswet bepaalt dat onteigening mogelijk is op basis van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van art. 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het geldende bestemmingsplan is afgeweken (buitenplanse afwijking).<sup>4</sup>

De omgevingsvergunning moet ruimtelijk goed zijn onderbouwd. Aan het besluit kunnen voorschriften en beperkingen worden verbonden, die ook een regeling kunnen inhouden ten behoeve van de uitvoerbaarheid van het project. Tevens moeten duidelijke tekeningen aanwezig zijn zodat belanghebbenden kunnen beoordelen wat voor werken er op hun gronden worden uitgevoerd. Voor de herinrichting van het fietsplan naar weg wordt ervan uitgegaan dat daarvoor het vigerende bestemmingsplan wordt gewijzigd zodat dit bestemmingsplan als onteigeningstitel zal dienen.

Voor een onteigening ter uitvoering van een planologische regeling in de vorm van een bestemmingsplan kunnen alleen gronden worden aangewezen die binnen de begrenzing van die regeling vallen. De Kroon toetst ook of de werken en werkzaamheden waarvoor om onteigening wordt verzocht, passen binnen de bestemmingen.

---

<sup>3</sup> Artikel 17 Onteigeningswet

<sup>4</sup> Artikel 77 lid 1 onder 3 Onteigeningswet

De verdere procedureregels voor de administratieve procedure blijven in deze notitie verder buiten beschouwen. Hierna wordt vooral ingegaan op de wijze waarop de Kroon een verzoekbesluit tot onteigening inhoudelijk beoordeelt.

#### *Voorwaarden onteigening*

Om te kunnen onteigenen moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Er moet sprake zijn van:

- Publiek belang
- Urgentie
- Noodzaak tot onteigening

De eisen zullen hierna worden behandeld.

Dat sprake is van een publiek belang blijkt uit het feit dat de bestemming (voor de nieuwe weg) ten behoeve waarvan wordt onteigend in een bestemmingsplan (voor de herinrichting) is opgenomen. Voor de herinrichting zal goed gemotiveerd kunnen worden dat sprake is van een publiek belang.

Wat betreft de urgentie overweegt de Kroon standaard dat aan het urgentievereiste in het algemeen wordt voldaan indien binnen vijf jaar na de datum van het onteigeningsbesluit van de Kroon een begin wordt gemaakt met de uitvoering van het werk en/of de werkzaamheden waarvoor onteigend is. Er moet een reële planning zijn die is gericht op volledige realisatie. Voor de herinrichting zal het urgentie criterium waarschijnlijk ook geen problemen opleveren.

Het criterium 'noodzaak' vloeit voort uit het feit dat een onteigening een ultimum remedium is. Alleen wanneer het niet mogelijk is om het bestemmingsplan (in dit geval het bestemmingsplan voor de herinrichting van de weg) te realiseren zonder dat de gemeente de beschikking krijgt over de betreffende gronden, is onteigening een geëigend middel. Van een noodzaak is in het algemeen, bij onteigeningen ter verwezenlijking van een ontwikkelingsgericht bestemmingsplan, geen sprake wanneer het gebruik van de in het onteigeningsbesluit aangewezen gronden reeds in overeenstemming is met de bestemming. Het bestemmingsplan is in dat geval immers al uitgevoerd.

Bij de toetsing of aan het noodzaakcriterium wordt voldaan, beoordeelt de Kroon ook of de gemeente wel minnelijke pogingen heeft ondernomen om tot verwerving over te gaan, of de uitvoering van het bestemmingsplan niet kan worden bereikt door een minder vergaande inbreuk in het eigendomsrecht van de eigenaar en of de eigenaar niet zelf bereid en in staat is om het bestemmingsplan uit te voeren (zelfrealisatie). Een eigenaar wordt geacht niet in staat te zijn om de gegeven bestemming zelf te realiseren wanneer de eigenaar (al dan niet in combinatie met een derde met wie Natuurmonumenten afspraken zou hebben) niet beschikt over voldoende kennis, ervaring en financiële middelen die daarvoor nodig zijn. De kans dat Natuurmonumenten zich zal beroepen op het recht van zelfrealisatie is in het kader van de herinrichting van de weg klein (in het bijzonder uit financieel oogpunt).

#### *Beoordeling noodzaakcriterium herinrichting*

In geval van een onteigening van de gronden van Natuurmonumenten zal vooral de onderbouwing van het noodzaakcriterium een goede onderbouwing vergen.

Onteigening op grond van een bestemmingsplan waarmee de herinrichting van het fietspad naar weg mogelijk wordt gemaakt kan slechts plaatsvinden om:

1. de feitelijke toestand te handhaven overeenkomstig een bestemming;
2. bestemmingen uit te voeren.

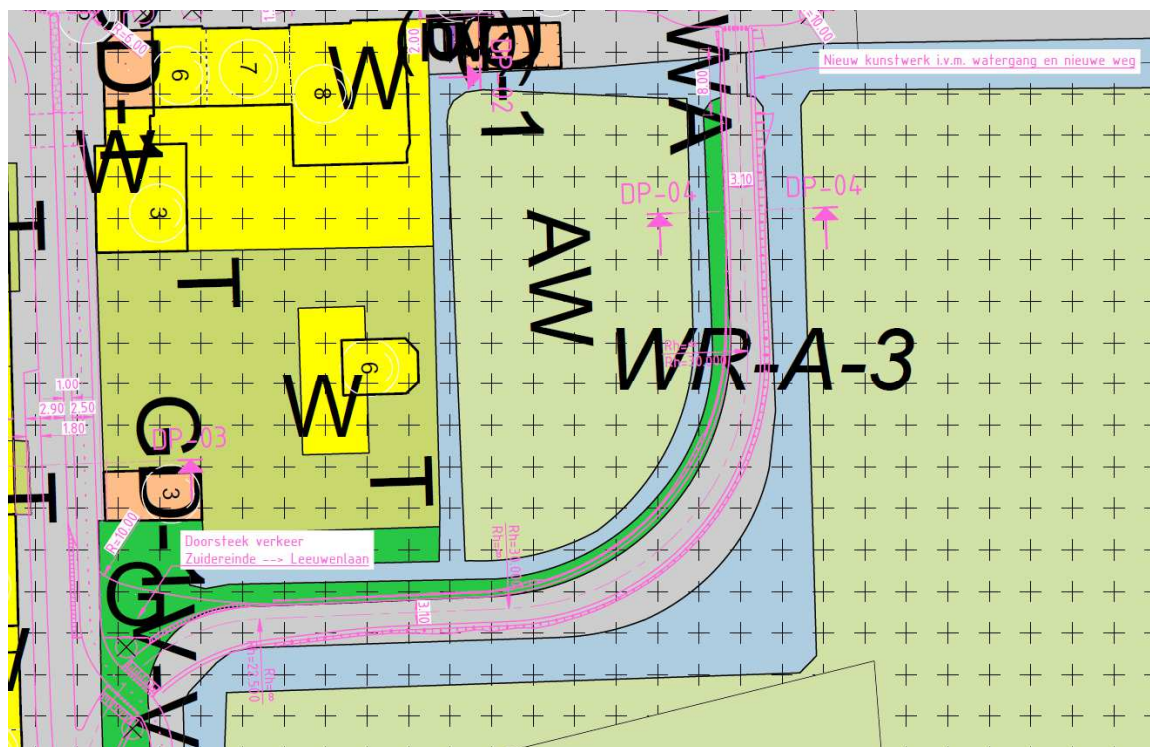
Voor de herinrichting zal het gaan om een combinatie van beiden gronden (afhankelijk van de locatie van de te onteigenen gronden). Uit onderstaand figuur volgt welke gronden nog extra benodigd zijn in vergelijking met de grens van het huidige fietspad.



Figuur 1: benodigde gronden ten opzichte van huidig fietspad

Hieruit volgt dat voor de noord/westzijde van de weg 171 m<sup>2</sup> grond extra nodig is voor verharding en 65 m<sup>2</sup> voor extra groen (in vergelijking met het huidige fietspad). Voor de zuid/oostzijde geldt dan in totaal 95 m<sup>2</sup> grond extra nodig is voor extra verharding en 116m<sup>2</sup> voor extra groen.

Op onderstaand figuur is het nieuwe wegontwerp over de vigerende bestemming gelegd.



Figuur 2: wegontwerp over vigerende bestemming.

Uit vorenstaand figuur volgt dat ten noord/westen van de weg vooral een wijziging van de vigerende bestemming groen nodig is. Ten zuiden van de weg, voorziet de vigerende bestemming reeds in de verkeersbestemming voor het nieuwe deel van de weg. Nabij de brug moet een gedeelte van de vigerende waterbestemming wel worden gewijzigd in de bestemming verkeer.

De hiervoor genoemde gronden op grond waarvan onteigening op basis van een bestemmingsplan (in casu voor de herinrichting van de weg naar fietspad) kan plaatsvinden, worden hierna nader toegelicht:

#### *ad 1. De feitelijke toestand te handhaven overeenkomstig een bestemming*

Een onteigening om de feitelijke toestand te handhaven komt in het algemeen voor ter bescherming van het bestaande grondgebruik of ter verruiming van dat grondgebruik, zonder dat er sprake is van het tot stand brengen van (bouw)werken. Een onteigening op basis van deze bepaling kan uitsluitend plaatsvinden om bestaande bestemmingen in stand te houden, indien instandhouding op reguliere wijze niet is verzekerd en het voortbestaan van deze (conserverende) bestemmingen ernstig bedreigd wordt. Deze situatie doet zich in Kortenhoef niet voor omdat er geen feitelijke toestand behoeft te worden gehandhaafd, in tegendeel er zal sprake zijn van een nieuwe feitelijke toestand door een wijziging van fietspad naar weg. Deze onteigeningsgrondslag "ter handhaving van de feitelijke toestand overeenkomstig een bestemmingsplan" ziet uitsluitend op de bestendiging van het gebruik van gebouwen en gronden overeenkomstig de geldende bestemming.

#### *ad 2. Uitvoering bestemmingen*

Onder de uitvoering van een bestemmingsplan wordt verstaan: 'het verwezenlijken van de bestemming'. Aan het feitelijke bouwen of aanleggen kunnen ook voorbereidende handelingen voorafgaan. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan bouwrijp maken en de aanleg van infrastructuur (wegen). Belangrijk is dat onteigening alleen mogelijk is om de bestemming overeenkomstig het bestemmingsplan (voor de herinrichting van het fietspad naar weg) te realiseren.



Bij de verwezenlijking kan zich het probleem voordoen dat uitvoering niet mogelijk is door beperkingen in het geldende bestemmingsplan.

*a. Uitvoering en bestaand gebruik*

Wanneer het gebruik van de grond en opstallen al volledig in overeenstemming is met de daaraan gegeven bestemming kan een onteigening voor de uitvoering van die bestemming uiteraard geen doorgang vinden. Hooguit zou het bestuursorgaan kunnen onteigenen om de feitelijke toestand overeenkomstig de bestemming te handhaven indien het voortbestaan van de gerealiseerde bestemming ernstig wordt bedreigd.

Belangrijk: van planuitvoering is wél sprake als het bestuursorgaan het bestemmingsplan (voor de herinrichting van het fietspad) ter plaatse in een andere vorm wenst uit te voeren en het bestaande grondgebruik dat niet mogelijk maakt. Dus als het bestaande grondgebruik past binnen het bestemmingsplan, maar niet binnen de door het bestuursorgaan beoogde wijze van uitvoering, dan is onteigening ter uitvoering van een bestemmingsplan in principe mogelijk.

Deze specifieke situatie doet zich voor in Kortenhoef voor de herinrichting. Zoals weergegeven in figuur 2 voldoet het nieuwe (grond)gebruik grotendeels in overeenstemming met de daaraan te geven bestemming in het nieuwe bestemmingsplan. Normaliter zou een onteigening dan geen doorgang kunnen vinden.

Maar in dit geval doet zich de uitzonderingssituatie voor dat het bevoegd gezag in dit geval het bestemmingsplan ter plaatse in een andere vorm wenst uit te voeren (namelijk een weg in plaats van een fietspad) en het bestaande grondgebruik maakt dat nu niet mogelijk wegens de overeenkomst die met Natuurmonumenten is gesloten en de beperkende bepaling dat het gebruik van de gronden alleen is toegestaan voor weggebruikers die van een fietspad gebruik mogen maken. In dit geval doet zich dus de situatie voor dat het bestaande grondgebruik wel past binnen het bestemmingsplan, maar niet binnen de door het bevoegd gezag beoogde wijze van uitvoering. In dat geval is onteigening ter uitvoering van een bestemmingsplan in principe wel mogelijk.

*Gerechtelijke fase*

Nadat de Kroon een onteigeningsbesluit heeft genomen (waardoor de administratieve fase wordt afgesloten) volgt de gerechtelijke fase. De gerechtelijke fase houdt in dat de onteigeningsvordering bij de onteigeningsrechter aanhangig wordt gemaakt. De rechtbank komt vervolgens tot een vonnis waarin de onteigening wordt uitgesproken en de schadeloosstelling wordt vastgesteld.

De inhoudelijke procedure blijft hier verder buiten beschouwing.

Voor wat betreft de schadeloosstelling is ter zake de strategische overweging voor de wijze waarop over de gronden van Natuurmonumenten kan worden beschikt van belang dat alle schade van de (voormalige) eigenaar moet worden vergoed. Daarbij gaat het om de werkelijke waarde, zijnde de prijs die tot stand is gekomen in het commerciële verkeer tussen de onteigende als redelijk handelend verkoper en de onteigenaar als redelijk handelend koper. Daarbij worden wettelijk vastgelegde correctiefactoren in achtgenomen.<sup>5</sup>

Zoals gezegd, zal Natuurmonumenten als eigenaar alle schade vergoed moeten krijgen die het direct en noodzakelijke gevolg zijn van de onteigening. Deze kan bestaan uit vergoeding van (voor zover relevant):

- Waardervermindering van de overblijvende grond;
- Verlies aan inkomsten

---

<sup>5</sup> Artikel 40d t/m 40f Onteigeningswet).

- Financieringskosten;
- Belastingshade
- Advocaatkosten
- Andere redelijke deskundigenkosten (taxateur, makelaar of accountant).

De schade wordt verrekend met eventuele voordelen of andere vergoedingen zoals een planschadevergoeding.

De eigenaar ontvangt bij onteigening derhalve een grote financiële vergoeding voor het verlies van het eigendom in vergelijking met minnelijke verwerving.

### **Omgevingswet**

Het vorenstaande omtrent de onteigening gaat uit van een onteigeningsprocedure op grond van de huidige regelgeving. Op 1 januari 2022 treedt de Omgevingswet in werking hetgeen ook gevolgen heeft voor de onteigeningsprocedure. Het oude (huidige) onteigeningsrecht zoals neergelegd in de Onteigeningswet blijft van toepassing op een onteigeningsverzoek dat vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet is ingediend bij de Kroon. Dit oude recht wordt gevolgd totdat de onteigening volledig is afgerond en de definitieve schadeloosstelling is betaald.<sup>6</sup> Rekening houdend met het feit dat voor een onteigeningsverzoek een vastgesteld ruimtelijke plan (in dit geval een bestemmingsplan voor de herinrichting van het fietspad naar weg) nodig is, moet het mogelijk zijn om een eventuele onteigening van de gronden van Natuurmonumenten nog volgens het huidige onteigeningsrecht te bewerkstelligen. De behandeling van het nieuwe onteigeningsrecht op grond van de Omgevingswet blijft daarom in deze notitie verder buiten beschouwing. Wel wordt opgemerkt dat de verwachting is dat het nieuwe onteigeningsrecht op grond van de Omgevingswet ervoor gaat zorgen dat een onteigeningsprocedure langer zal duren. In de strategische overweging ter zake grondverwerving voor de herinrichting van het fietspad naar weg is dit een aspect.

### **Conclusie**

Op grond van het vorenstaande luidt de conclusie dat de gemeente Wijdemeren drie mogelijkheden heeft om te kunnen beschikken over de gronden van Natuurmonumenten ten behoeve van de herinrichting van het huidige fietspad naar een weg voor gemotoriseerd verkeer.

Minnelijk overleg:

1. Wijziging van de gebruikers/huurovereenkomst waarbij met Natuurmonumenten een nieuwe overeenkomst wordt gesloten voor het gewijzigde gebruik.
2. Minnelijke verwerving waarbij de gemeente tracht met Natuurmonumenten overeenstemming te bereiken over de verkoop van alle voor de herinrichting benodigde gronden aan de gemeente.

Indien en voor zover Natuurmonumenten niet bereid is medewerking te verlenen aan de wijziging van de overeenkomst danwel eigendomsoverdracht rest de mogelijkheid de gronden te onteigenen ter verwezenlijking van het (nieuwe) bestemmingsplan ter zake de herinrichting van fietspad naar weg. Het grote nadeel van onteigening is dat onteigening een substantieel grotere investering van de gemeente vergt voor het verkrijgen van het eigendom dan wanneer de gronden via de minnelijke weg kunnen worden verkregen. In geval van onteigening moet de gemeente Natuurmonumenten alle schade vergoeden die zij zal leiden als direct gevolg van de onteigening. Indien en voor zover het nodig blijkt over te gaan tot onteigening omdat via minnelijk overleg geen overeenstemming kan worden bereikt, wordt extra in overweging gegeven een onteigeningsverzoek voor de inwerkingtreding in te dienen bij de Kroon omdat de verwachting is dat de onteigeningsprocedure onder de Omgevingswet langer zal duren dan de huidige onteigeningsprocedure.

---

<sup>6</sup> Artikel 4.4 Aanvullingswet grondeigendom