Voorstel aan college en raad

Nummer:	02430000052664
Datum:	17 maart 2022
Opsteller:	A.Nieuwenhuis / G. Sterenborg
Portefeuillehouder:	Wethouder De Jong
Onderwerp:	Onteigening Begraafplaats Elzenhof Uitbreiding

Het college van B&W besluit:

1) De raad voor te stellen te besluiten om

    a. ter uitvoering van het bestemmingsplan ‘Begraafplaats Elzenhof’ aan de Kroon te verzoeken om ten name van de gemeente Harderwijk op grond van het bepaalde in Titel IV van de onteigeningswet ter onteigening aan te wijzen de onroerende zaak zoals aangegeven op en beschreven in de bij het ontwerpraadsbesluit behorende en als zodanig gewaarmerkte stukken, zijnde de ‘lijst van te onteigenen onroerende zaken en/of beperkte rechten’, de zakelijke beschrijving, de grondplantekening en de plankaart behorend bij voornoemd bestemmingsplan met daarop geprojecteerd de grondplantekening;

    b. in het kader van beslispunt 1 ons op te dragen om
    - het verzoekbesluit voor te dragen aan de Kroon overeenkomstig de daartoe gestelde vereisten en het verzoek zo nodig aan te vullen of te verbeteren,
    - voorts al datgene te doen wat bijdraagt aan de totstandkoming van het door de gemeente Harderwijk gewenste koninklijk besluit tot onteigening, opdat zo nodig de gerechtelijke onteigeningsprocedure kan worden gestart,
    - bij wegval van de noodzaak van onteigening, de Kroon te verzoeken om stopzetting van de procedure.

2) De Directeur Stad en Omgeving op te dragen om het ontwerpraadsbesluit met bijbehorende stukken inclusief onderliggend voorstel zo nodig aan te vullen of te verbeteren en die stukken ter besluitvorming voor te leggen aan de raad.

Inleiding

Aanleiding

De gemeente heeft op grond van de Wet op de lijkbezorging de plicht om te voorzien in voldoende plaats voor begraven. Eind vorige eeuw werd vastgesteld dat Begraafplaats Oostergaarde niet toereikend was en kon worden gemaakt om aan deze wettelijke eis te voldoen. Een tweede begraafplaats was noodzakelijk en is planologisch mogelijk gemaakt door het bestemmingsplan ‘Begraafplaats Elzenhof’.

De eerste fase van Begraafplaats Elzenhof is al in 2003 gerealiseerd en in gebruik genomen. Vorig jaar is begonnen met de ontwikkeling van het nog niet gerealiseerde gedeelte van het plangebied. Zo kan blijvend worden voldaan aan de wettelijke verplichting om voldoende plekken beschikbaar te hebben voor begraven.

In het nieuwe gedeelte wordt zowel plek gecreëerd voor regulier begraven als voor natuurlijk begraven. De werkzaamheden zijn vorig jaar in volle omvang gestart na het besluit van de gemeenteraad om de weg die het plangebied doorkruiste – de Bakkersweg – aan het openbaar verkeer te onttrekken.

De planuitvoering verloopt voorspoedig, maar kan niet worden afgerond, omdat een deel van het plangebied nog niet in eigendom van de gemeente is. Met de desbetreffende grondeigenaar is tot op heden geen minnelijke overeenstemming bereikt over de verwerving van diens gronden (hierna ook: de ter onteigening aan te wijzen onroerende zaak').

Het streven blijft vanzelfsprekend om er minnelijk uit te komen. De pogingen daartoe zullen dan ook worden voortgezet. Gezien de vele pogingen en het ruime tijdsbeslag om tot een overeenstemming te komen, achten we de kans van slagen zeer gering. Daarom is het van belang dat de administratieve onteigeningsprocedure wordt opgestart, om het bestemmingsplan en daarmee de begraafplaats in zijn geheel te kunnen verwezenlijken.

Kader

De basisregel voor onteigening is in artikel 14 van de Grondwet neergelegd. Onteigening kan plaatsvinden in het algemeen belang, tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling en met inachtneming van de bepalingen van de wet. In de onteigeningswet is deze basisregel nader uitgewerkt en zijn de spelregels opgesomd.

Onteigening is de meest vergaande ingreep die denkbaar is. Ontnomen wordt de eigendom van een daartoe aangewezen onroerende zaak met alles wat zich daarop of daarin bevindt aan bebouwingen, werken en beplantingen. Door onteigening vervallen alle met betrekking tot de zaak bestaande lasten en rechten, zoals huur- en pachtrechten en erfdienstbaarheden.

De onteigeningswet kent een aantal grondslagen voor onteigening, de zogenoemde onteigeningstitels. De meest voorkomende en voor gemeenten meest belangrijke onteigeningstitel is de zogenaamde bestemmingsplanonteigening ter uitvoering van het bestemmingsplan (Titel IV). Het bestemmingsplan is in dit geval de grondslag voor onteigening.

De onteigeningsprocedure is in twee delen opgesplitst: een *administratieve* en een *gerechtelijke* procedure.

De administratieve procedure

De administratieve onteigeningsprocedure is de bestuurlijke procedure waarin datgene wat onteigend moet worden, door middel van een koninklijk besluit ter onteigening wordt aangewezen.
De Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zijn verantwoordelijk voor de administratieve onteigeningsprocedure. Rijkswaterstaat Corporate Dienst te Utrecht (hierna: RWS/CD) is belast met de uitvoering van de procedure.

De administratieve procedure start met een verzoek van de gemeenteraad aan de Kroon om onroerende zaken en/of beperkte rechten ter onteigening aan te wijzen ter uitvoering van (onderdelen) van een bestemmingsplan. Uit de onteigeningswet volgt dat de raad daartoe een formeel besluit moet hebben genomen, het zogenoemde verzoekbesluit. Voorwaarde voor de start van de administratieve procedure is een vastgesteld bestemmingsplan.
Na het indienen van het verzoek wordt door RWS/CD een eerste toets uitgevoerd, waarbij wordt nagegaan of het verzoek voldoet aan de eisen die de onteigeningswet daaraan verbindt.

- Met een bestemmingsplanonteigening moet het belang van de ruimtelijke ontwikkeling en/of dat van de volkshuisvesting gediend zijn en moet er voor de onteigening een planologische grondslag bestaan. Dit belang wordt bij onteigening ten behoeve van de realisering van een concreet bestemmingsplan in beginsel voldoende aanwezig geacht.
- Daarnaast moet met de onteigening een publiek belang zijn gediend: de gemeenschap moet gebaat zijn bij de werken en werkzaamheden waarvoor de onteigening plaatsvindt. Wanneer bij een planologische regeling aan gronden een bestemming is gegeven, geldt dat het publiek belang bij een mogelijke onteigening in beginsel een gegeven is.

- Verder moet de onteigening noodzakelijk zijn. Een onteigening is pas noodzakelijk wanneer de te onteigenen onroerende zaak in beginsel niet langs minnelijke weg kan worden verkregen, vrij van lasten en rechten en zonder deze verkrijging niet zeker is dat bijvoorbeeld het bestemmingsplan wordt uitgevoerd in de vorm waaraan het verzoekende bestuursorgaan vanuit een oogpunt van publiek belang het meest behoefte heeft.
  De Kroon verlangt dat een begin is gemaakt met het minnelijk overleg en dat vóór de datum van het verzoekbesluit ten minste één schriftelijk bod is uitgebracht.
- Tot slot moet een onteigening urgent zijn. Dit is het geval wanneer met de uitvoering van een bestemmingsplan een begin wordt gemaakt binnen vijf jaar na de datum van het Kroonbesluit.

Indien deze eerste toets uitwijst dat aan voornoemde voorwaarden wordt voldaan, stelt RWS/CD het ontwerp onteigeningsbesluit op, welke vervolgens met bijbehorende stukken ter inzage wordt gelegd. Belanghebbenden hebben de mogelijkheid binnen de termijn van terinzagelegging zienswijzen in te dienen. Deze eerste toets door RWS/CD biedt overigens geen garantie voor een latere, volledige inwilliging van het verzoek. Nadere toetsing van dit verzoek, ingediende zienswijzen en/of het vereiste advies van de Afdeling advisering van de Raad van State kunnen alsnog leiden tot gehele of gedeeltelijke afwijzing van het verzoek.
In geval van inwilliging van het verzoek neemt de Kroon een koninklijk besluit tot onteigening (hierna: onteigeningsbesluit). De duur van de administratieve procedure wordt ingeschat op negen tot twaalf maanden.

De gerechtelijke procedure
Met een onteigeningsbesluit als titel kan worden overgegaan tot dagvaarding van de te onteigenen partij, waarbij wordt gevraagd om vervroegde onteigening. Voorwaarde daarbij is wel dat het bestemmingsplan onherroepelijk is.
Met het uitbrengen van de dagvaarding start de gerechtelijke onteigeningsprocedure. In deze procedure beslist de rechter over de daadwerkelijke onteigening en wordt de schadeloosstelling bepaald. Het vorderen van de vervroegde onteigening leidt ertoe dat eerst (snel) uitspraak wordt gedaan over de onteigening als zodanig (met toekenning van een voorschot op de schadeloosstelling) en dat pas later in een separaat vonnis de volledige schadeloosstelling wordt bepaald. Voordeel van deze procedure is de tijdwinst: bij toewijzing van de vordering kan sneller over de onroerende zaken worden beschikt.
De duur van de gerechtelijke procedure in geval van een vervroegde onteigening varieert. Uitgegaan wordt van zes tot negen maanden.

Beoogd effect
Volledige uitvoering van het bestemmingsplan ‘Begraafplaats Elzenhof’ ofwel algehele verwezenlijking van de bestemmingen zoals opgenomen in voornoemd bestemmingsplan en daarmee volledige realisatie van de uitbreiding van begraafplaats Elzenhof.

Argumenten
Ad 1.a.1. Het is van belang dat de uitbreiding van de begraafplaats volledig wordt gerealiseerd om nu en in de toekomst te kunnen blijven voldoen aan de wettelijke verplichting om voldoende grafplekken beschikbaar te hebben. Zonder de verkrijging van de nog niet in gemeentelijk eigendom zijnde gronden - de ter onteigening aan te wijzen onroerende zaak - is dit niet mogelijk. Uitgangspunt blijft vanzelfsprekend minnelijke verwerving en de pogingen daartoe zullen dan ook worden voortgezet. Onteigening is een uiterste middel.
De ter onteigening aan te wijzen onroerende zaak is opgenomen in een ‘lijst van te onteigenen onroerende zaken en/of beperkte rechten’. De ligging van de onroerende zaak is aangeduid op een grondplantekening en op de plankaart behorend bij voornoemd bestemmingsplan met daarop geprojecteerd de grondplantekening. Genoemde documenten maken deel uit van dit voorstel en het ontwerpraadsbesluit.

Ad 1.a.2. Aan de hiervoor beschreven wettelijke voorwaarden om een bestemmingsplanonteigening in te zetten, wordt voldaan:
De voorgestelde onteigening dient ter uitvoering van het bestemmingsplan ‘Begraafplaats Elzenhof’. Aan de ter onteigening aan te wijzen onroerende zaak is een eindbestemming gegeven. Het bestemmingsplan is onherroepelijk.
Over de ter onteigening aan te wijzen onroerende zaak wordt in het kader van het minnelijk overleg onderhandeld. Er is tenminste één schriftelijke bieding uitgebracht. Bewijsstukken van de schriftelijke biedingen en overzichten inzake het gevoerde minnelijk overleg, zullen tezamen met het voorgestelde verzoek tot onteigening aan de Kroon worden aangeboden.
Zonder de ter onteigening aan te wijzen onroerende zaak kan het plan niet volledig worden uitgevoerd en kan de gemeente niet het volledige plangebied als gemeentelijke begraafplaats benutten en in exploitatie nemen.
Ad 1.a.3. Voor een uitgebreide toelichting en motivering wordt verwezen naar de zakelijke beschrijving. De zakelijke beschrijving maakt deel uit van dit voorstel en van het ontwerpraadsbesluit. Het doel van de zakelijke beschrijving is om te beargumenteren waarom onteigening nodig is.

Ad 1.b. Door de inschakeling van burgemeester en wethouders kan een versnelling van de procedure plaatsvinden en kan sneller worden ingespeeld op gewijzigde omstandigheden.
Het verzoekbesluit moet binnen drie maanden nadat het is genomen middels een verzoekbrief en volgens specifieke eisen worden voorgedragen aan de Kroon. Niet alleen de stukken behorende bij het verzoekbesluit, maar ook andere documenten zoals een belanghebbendenoverzicht en overzichten van het gevoerde minnelijk overleg, moeten worden toegevoegd.
Binnen de termijn van drie maanden mag het verzoek nog worden verbeterd of aangevuld.
Daarnaast kan het voorkomen dat lopende de procedure over de ter onteigening aan te wijzen onroerende zaak de noodzaak van onteigening wegvalt. In dat geval zal de Kroon worden verzocht om de onteigeningsprocedure stop te zetten.

Ad 2. Het concept-onteigeningsdossier is voor een zogenoemde ‘voortoets’ aangeboden aan RWS/CD. Voorafgaande aan indiening van het formele verzoek wordt beoordeeld of wordt voldaan aan de voor onteigening geldende vereisten. De uitkomst hiervan is nog niet bekend. Mogelijk volgt hieruit dat nog aanpassingen en wijzigingen nodig zijn.

Financiën
Dit besluit heeft geen financiële consequenties. De kosten in verband met deze procedure passen binnen het beschikbare krediet voor de realisering van de uitbreiding van begraafplaats Elzenhof.

Communicatie
Indien burgemeester en wethouders en vervolgens de gemeenteraad overeenkomstig het voorliggende voorstel besluiten, worden belanghebbenden hierover geïnformeerd.

Voor wat betreft de formele procedure geldt dat de communicatie via RWS/CD verloopt.
De Kroon moet bij de voorbereiding van zijn beslissing op het verzoek de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (hierna: UOV) van Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) toepassen. Dit betekent in de praktijk dat RWS/CD zorg draagt voor de wettelijk voorgeschreven externe communicatie naar belanghebbenden. De gemeente moet daartoe een lijst met namen en adressen van alle belanghebbenden aan de Kroon toesturen. Het ontwerp van het onteigeningsbesluit met de daarbij behorende stukken moeten, op verzoek van het ministerie, door de burgemeester binnen de desbetreffende gemeente ter inzage worden gelegd.

(N.B.: De UOV van Afdeling 3.4 van de Awb is niet van toepassing op de voorbereiding van het verzoekbesluit. Het verzoekbesluit wordt namelijk niet beschouwd als een besluit in de zin van de Awb, maar als een voorbereidingsbesluit zonder rechtsgevolg.)

Uitvoering
Het verzoekbesluit wordt zo snel mogelijk nadat het is genomen voorgedragen aan de Kroon. Het verzoek kan binnen de drie maanden nadat het is genomen nog worden verbeterd of aangevuld.
Indien over de verkrijging, vrij van lasten en rechten, van de ter onteigening aan te wijzen onroerende zaken schriftelijke onvoorwaardelijke overeenstemming is bereikt, kan de Kroon worden verzocht de onteigeningsprocedure stop te zetten. Het streven blijft te allen tijde *om er minnelijk uit te komen. De pogingen daartoe zullen dan ook worden voortgezet.*

Bijlagen
1) Het ontwerpraadsbesluit (= het zogenoemde verzoekbesluit tot aanwijzing van de onroerende zaak ter onteigening).
2) De zakelijke beschrijving ter onderbouwing van het verzoek.
3) De ‘lijst van de te onteigenen onroerende zaken en/of beperkte rechten’.
4) De grondplantekening.
5) De grondplantekening geprojecteerd op de plankaart van het bestemmingsplan ‘Begraafplaats Elzenhof’.
6) Het bestemmingsplan ‘Begraafplaats Elzenhof’ (voorschriften, toelichting en plankaart)
7) Het kadastrale uittreksel van de ter onteigening aan te wijzen onroerende zaak (toe te voegen op dag van de raadsvergadering).
8) De ‘lijst van belanghebbenden’.