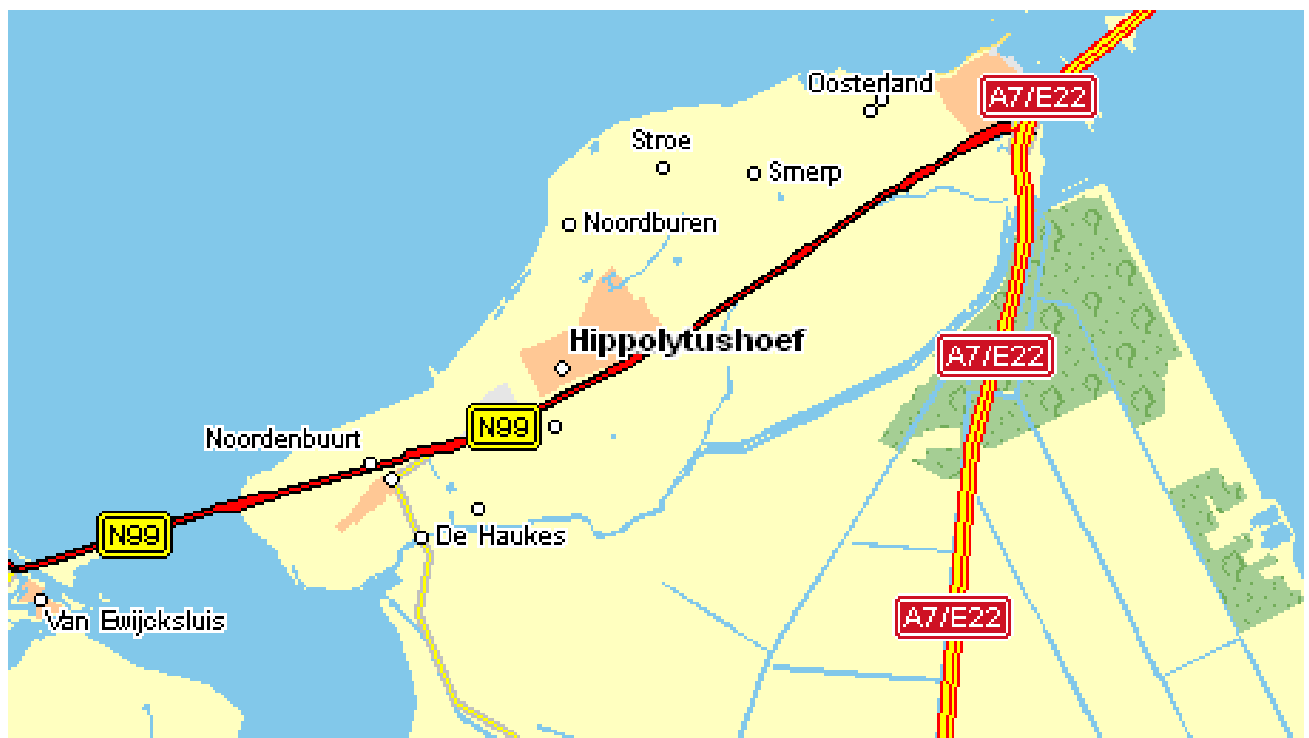


## De complexbenadering in artikel 40d Ontheffingswet

### Wat is nu een complex?



Auteur: Mr. Jan Willem van den Bosch

Apeldoorn, augustus 2006

Studiejaar: 2003-2005

Begeleiders

- Amsterdam School of Real Estate: Mr. E.W.J. de Groot

- Oranjewoud B.V.:  
Ing. G.A. Breukink  
Mw. mr. drs. M.I. Jaarsma

## Voorwoord

Aan het eind van de MRE-opleiding is de opluchting groot als de Masterproof kan worden ingeleverd. Een aantal mensen is mij hierbij behulpzaam geweest.

Allereerst dank aan Egbert de Groot, die bereid bleek te zijn een "routemap" aan te geven om door de jungle van de complexbenadering de weg te vinden in een zeer complexe materie. Hij heeft mij op een gegeven moment een heel goed advies gegeven door te vragen: "Wat vind je er nu zelf eigenlijk van?" Hiermee heb ik uiteindelijk een antwoord gekregen op tal van vragen.

Ook dank aan collega's Marjan Jaarsma en Geurt Breukink voor de begeleiding vanuit Oranjewoud. In het bijzonder mijn collega - tevens kamergenoot - Jan Kuik die mij ongevraagd van advies diende, tekst van commentaar voorzag en met een kritische blik de opbouw van de Masterproof op afstand bekeek.

Mijn broer Menno heeft - hoe kan het ook anders als techneut - gezorgd voor de techniek. Deze Masterproof is dan ook geschreven voor zijn Chinese dochter Emma die over een paar jaar kan lezen hoe complex het Nederlandse rechtslandschap er eigenlijk uitziet.

Mijn klasgenoten Jan Putman, Edwin Blijie en Dirk Kazemier dank ik hartelijk voor de morele ondersteuning.

Interesse is niet alleen genoeg om de MRE-opleiding te volgen, dan wordt het te vrijblijvend. Na drie jaar hard bikkelen blijf ik zeggen dat ik de opleiding iedereen kan aanraden die echt meer wil weten over de inhoud van vastgoedgerelateerde vakken als financiering, recht en vastgoedpositionering. Ook voor mensen die zich als jurist met name bezig houden met het opstellen van contracten is verbreding heel goed, dan weet je waar je onderhandelingspartners zich mee bezig houden. Echter, als het plan ontstaat om deze opleiding te gaan volgen geldt het adagium: "Bezint eer gij begint". Vakanties zijn wel mogelijk, vrije weekenden daarentegen niet of nauwelijks. Het "thuisfront" moet zich vaak aanpassen en dat leidt wel eens tot discussies. Daarom, lieve Yvonne, heb ik het meest aan jou te danken dat ik hiermee het laatste onderdeel van de MRE-opleiding kan voltooien.

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	2
<b>Inhoudsopgave</b> .....	3
<b>Executive summary</b> .....	5
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding en vraagstelling</b> .....	6
1.1 Achtergrond.....	6
1.2 Vraagstelling.....	6
1.3 Onderzoeksmethoden.....	7
1.4 Indeling van deze masterproof.....	8
<b>Hoofdstuk 2 Totstandkoming en betekenis van de artikelen 40a (oud) en 40d Onteigeningswet</b> .....	9
2.1 Inleiding.....	9
2.2 Schadeloosstelling volgens de Onteigeningswet.....	9
2.2.1 Volledige schadeloosstelling.....	9
2.2.2 Werkelijke waarde.....	10
2.2.3 Correcties bij de waardering.....	10
2.3 De complexbenadering van artikel 40a (oud) en 40d Onteigeningswet.....	11
2.3.1 Inleiding.....	11
2.3.2 Een complex is niet meer en niet minder dan een groter geheel.....	11
2.3.3 Historische achtergrond van de egalisatieregulering.....	12
2.3.4 Intrede van het begrip "complex" in de wet.....	14
2.3.5 Nadere toelichting van het egalisatiebeginsel in artikel 40d, lid 1 Onteigeningswet.....	15
2.3.6 Nadere uitwerking van het begrip "complex" in artikel 40d, lid 2 Onteigeningswet.....	17
2.3.7 Aan een complex worden geen minimale afmetingen gesteld.....	18
2.4 Conclusie.....	19
<b>Hoofdstuk 3 Jurisprudentieonderzoek</b> .....	20
3.1 Inleiding.....	20
3.2 Alle arresten op een rijtje.....	21
3.2.1 HR 6 november 1963, NJ 1963, 528 (Waterschap De Brielse Dijkkring/Nedalo N.V.).....	21
3.2.1.1 Korte weergave van de relevante feiten.....	21
3.2.1.2 Mening deskundigen en uitspraak Rechtbank.....	22
3.2.1.3 Cassatiemiddel en conclusie AG.....	22
3.2.1.4 Uitspraak Hoge Raad.....	23
3.2.1.5 Conclusies.....	24
3.2.2 HR 27 november 1963, NJ 1964, 1 (Haarlemmermeer/Zietse).....	24
3.2.2.1 Korte weergave van de relevante feiten.....	24
3.2.2.2 Mening deskundigen en uitspraak Rechtbank.....	25
3.2.2.3 Cassatiemiddel en conclusie AG.....	26
3.2.2.4 Uitspraak Hoge Raad.....	27
3.2.2.5 Conclusies.....	27
3.2.3 HR 8 december 1971, NJ 1972, 85 (Noy/Genep).....	28
3.2.3.1 Korte weergave van de relevante feiten.....	28
3.2.3.2 Mening deskundigen en uitspraak Rechtbank.....	28
3.2.3.3 Cassatiemiddel en conclusie AG.....	28
3.2.3.4 Uitspraak Hoge Raad.....	29
3.2.3.5 Conclusies.....	30
3.2.4 HR 5 december 1973, NJ 1974, 110 (Het Feytenhof/Oldebroek).....	32
3.2.4.1 Korte weergave van de relevante feiten.....	32
3.2.4.2 Mening deskundigen en uitspraak Rechtbank.....	33
3.2.4.3 Cassatiemiddel en conclusie AG.....	33
3.2.4.4 Uitspraak Hoge Raad.....	34
3.2.4.5 Conclusies.....	35
3.2.5 HR 4 mei 1977, NJO 1977, 9 (Waddinxveen/Van Leeuwen).....	35
3.2.5.1 Korte weergave van de relevante feiten.....	35
3.2.5.2 Mening deskundigen en uitspraak Rechtbank.....	35
3.2.5.3 Cassatiemiddel en conclusie AG.....	37

3.2.5.4	<i>Uitspraak Hoge Raad</i> .....	39
3.2.5.5	<i>Conclusies</i> .....	41
3.2.6	<i>HR 13 maart 1985, NJ 1985, 835 (Koelewijn/Schijndel)</i> .....	41
3.2.6.1	<i>Korte weergave van de relevante feiten</i> .....	41
3.2.6.2	<i>Mening deskundigen en uitspraak Rechtbank</i> .....	43
3.2.6.3	<i>Cassatiemiddel en conclusie AG</i> .....	43
3.2.6.4	<i>Uitspraak Hoge Raad</i> .....	45
3.2.6.5	<i>Conclusies</i> .....	46
3.2.7	<i>HR 22 februari 2002, NJ 2002, 365 (Van Staveren/Noord-Holland)</i> .....	46
3.2.7.1	<i>Korte weergave van de relevante feiten</i> .....	46
3.2.7.2	<i>Mening deskundigen en uitspraak Rechtbank</i> .....	47
3.2.7.3	<i>Cassatiemiddel en conclusie AG</i> .....	48
3.2.7.4	<i>Uitspraak Hoge Raad</i> .....	49
3.2.7.5	<i>Conclusies</i> .....	50
3.3	<i>Algehele conclusies</i> .....	50
3.3.1	<i>Algemene conclusie</i> .....	50
3.3.2	<i>Checklist: de buitenste schil</i> .....	50
3.3.3	<i>Definitie van het begrip complex</i> .....	51
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b><i>Praktijktoepassing: de casus Wieringerrandmeer</i></b> .....	<b>55</b>
4.1	<i>Inleiding</i> .....	55
4.2	<i>Inleiding</i> .....	55
4.2.1	<i>Het project Wieringerrandmeer</i> .....	56
4.2.2	<i>Doelstellingen van het project</i> .....	56
4.2.3	<i>Randvoorwaarden</i> .....	57
4.2.4	<i>Proces: stand van zaken en ontwerp</i> .....	58
4.3	<i>Inleiding</i> .....	60
4.3.1	<i>Het plangebied</i> .....	60
4.3.2	<i>Checklist: de buitenste schil</i> .....	65
4.3.3	<i>Definitie van het begrip complex en randvoorwaarden</i> .....	66
4.4	<i>Conclusies</i> .....	69
<b>Hoofdstuk 5</b>	<b><i>Conclusies en aanbevelingen</i></b> .....	<b>71</b>
5.1	<i>Conclusies</i> .....	71
5.2	<i>Aanbevelingen</i> .....	72
5.2.1	<i>Eerste aanbeveling</i> .....	72
5.2.2	<i>Tweede aanbeveling</i> .....	72
5.2.3	<i>Derde aanbeveling</i> .....	74
<b>Literatuurlijst</b>	.....	<b>75</b>
<b>Jurisprudentielijst</b>	.....	<b>76</b>

## Executive summary

In de praktijk van taxateurs en juristen kan het van belang zijn te weten of te taxeren gronden al dan niet als onderdeel van een complex in de zin van artikel 40d Oteigeningswet dienen te worden beschouwd. De opdracht voor deze Masterproof luidt daarom vuistregels te leveren voor een definitie van het begrip "complex" welke bruikbaar is voor de praktijk.

Startpunt van het onderzoek is een artikel van Mr. E. van der Schans in Bouwrecht in 1995. Het artikel geeft geen directe handleiding om in een bepaald geval de conclusie te kunnen trekken of al dan niet sprake is van een complex. Daarom is in het onderzoek eerst de totstandkoming en betekenis van de artikelen 40a (oud) en 40d van de Oteigeningswet onderzocht.

In hoofdstuk 2 is een beschrijving gegeven van de totstandkoming van het oude artikel 40a Oteigeningswet en het huidige artikel 40d Oteigeningswet, oftewel een bestudering van de totstandkoming van de complexbenadering in de Oteigeningswet. Ondanks het feit dat in 1981 een definitie van het begrip "complex" in de Oteigeningswet is opgenomen, biedt deze weinig houvast. De wetgever ging er destijds vanuit dat de praktijk zorgt voor de invulling van het begrip.

Wanneer men een complexprijs wil berekenen dient men zich eerst af te vragen of er in casu wel sprake is van een complex. Dit betekent dat eerst lid 2 van artikel 40d Ow beantwoord moet worden alvorens de egalisatieregels van lid 1 te kunnen toepassen.

Aangezien de wet en de wetsgeschiedenis geen duidelijke omschrijving geven van het begrip "complex" zijn in hoofdstuk 3 - aan de hand van jurisprudentieonderzoek - vuistregels opgesteld, die kunnen worden gehanteerd om te bepalen of sprake is van een complex in de zin van de Oteigeningswet. Naar aanleiding van dit diepgravend onderzoek blijkt dat een checklist met "zachte" vuistregels kan worden opgesteld. Echter, met deze regels komt men ook niet zover. Uit de toepassing van deze "zachte" regels op de casus van het Wieringerrandmeer blijkt namelijk dat niets eraan in de weg staat bij dit project te spreken van een complex. Daarom is een nader onderzoek nodig aan de hand van de "harde" vuistregels die bij de definitie van complex zijn ondergebracht.

Bij de toepassing van de "harde" regels blijkt dat niet alle regels toepasbaar zijn op de casus. Dat zal te maken hebben met het gegeven dat de omstandigheden van geval tot geval te zeer verschillen, ieder geval staat op zichzelf. Telkens zal van geval tot geval moeten worden uitgemaakt, welk complex als één geheel dient te worden beschouwd. Ergo, alle randvoorwaarden dienen per geval één voor één onderzocht te worden. Bij de praktijktoepassing is gebleken dat de complexbenadering aan de hand van randvoorwaarden van de definitie - dus de "harde" regels - hanteerbaar is.

De Masterproof is afgesloten met conclusies en drie aanbevelingen.

## Hoofdstuk 1 Inleiding en vraagstelling

### 1.1 Achtergrond

In Nederland wordt de laatste jaren meer grond onder water gezet dan ingepolderd; zie bijvoorbeeld de projecten "De Blauwe Stad" bij Winschoten en het "Wieringerrandmeer" in de kop van Noord-Holland. Bij de ontwikkeling van deze plannen worden gronden in het plangebied verworven. Indien dat op minnelijke wijze niet lukt, kunnen de gronden worden onteigent in het kader van de Onthei­geningswet. Er is vaak sprake van een groot gebied dat door de betrokken gemeente(n) onteigend zal moeten worden, meerdere percelen met wellicht evenzoveel eigenaren en verschillende bestemmingen. De eigenaren ontvangen hiervoor een schadeloosstelling. Ten aanzien van deze eigenaren zou het niet eerlijk zijn de percelen met toevallig gunstige bestemmingen hoger te waarderen dan percelen met een toevallig ongunstige bestemming. In het onteigeningsrecht is daarom de regel opgenomen, dat bij de waarde­bepaling van onteigende gronden rekening gehouden moet worden met de mogelijkheid dat die gronden deel uitmaken van een groter geheel. In onteigeningstermen: een complex. Indien sprake is van een complex, dan moeten bij de waarde­bepaling de baten, lasten en planologische bestemmingen van alle gronden binnen het complex in aanmerking worden genomen.<sup>1</sup> Deze regel, ook wel het egalisatie­beginsel genoemd, is opgenomen in artikel 40d, lid 1 van de Onthei­geningswet. Volgens dit beginsel dienen alle gronden in het complex - behoudens bijkomende factoren - gelijk te worden gewaardeerd. Er geldt bijgevolg een gemiddelde prijs, in vaktermen de "complex­waarde" of "potprijs" genoemd.

### 1.2 Vraagstelling

Over waarde­bepaling is al veel geschreven en zijn tevens veel arresten te vinden. Over het begrip "complex" echter is weinig geschreven en taxateurs van Oranjewoud stellen mij dan de vraag: "Wanneer spreekt men nou van een complex en wanneer niet?" De jurist J.G. de Vries Robbé schrijft in zijn noot bij het arrest Noord-Holland/Van Staveren: "De vraag welke gronden één complex vormen is niet altijd gemakkelijk te beantwoorden."<sup>2</sup>

In de Onthei­geningswet is thans de volgende definitie van een complex opgenomen in artikel 40d, lid 2:

*Onder een complex wordt verstaan de als één geheel in exploitatie gebrachte of te brengen zaken.*

Bij deze definitie vraag ik mij af of hiermee duidelijk is wat er onder een complex wordt verstaan. Het is een vrij algemene definitie. Het gaat er in feite om of bij een onteigeningsplan hard kan worden

---

<sup>1</sup> Schans, E. van der, *Complexen en complicaties, De egalisatiereg­el in het onteigeningsrecht*, Bouwrecht 1995, blz. 893.

<sup>2</sup> HR 22 februari 2002, NJ 2002, 365; BR 2002, blz. 806.

gemaakt of te taxeren gronden al dan niet als onderdeel van een complex dienen te worden beschouwd. In bevestigend geval vindt immers omslag plaats.<sup>3</sup>

Vragen die ik mij aan het begin van deze Masterproof stel zijn:

1. Wat moet (of kan) volgens de Ontheingingswet onder een complex worden verstaan? Is het begrip complex in de jurisprudentie nader gedefinieerd en is hierin een ontwikkeling te zien? Kan de definitie - zoals thans opgenomen in de Ontheingingswet - eventueel worden aangevuld? Wat zegt die definitie mij dan?
2. Waaruit kan een complex bestaan? Kunnen de grenzen van een bestemmingsplangebied dezelfde zijn als de grenzen van een complex?
3. Dient er een bepaalde samenhang te zijn tussen de gronden binnen een complex? Is het mogelijk dat bepaalde gronden - die weliswaar tot eenzelfde plangebied behoren - niet tot één en hetzelfde complex behoren?

De belangrijkste vraag is dus: wat is nu een complex? Is deze vraag wel eenduidig te beantwoorden? In 1981 werd weliswaar een definitie in de Ontheingingswet opgenomen, maar gemakshalve werd in de Memorie van Toelichting opgemerkt dat deze definitie een weergave van de rechtspraak vormt.<sup>4</sup>

### 1.3 Onderzoeksmethoden

Startpunt van het onderzoek is een artikel van Mr. E. van der Schans in *Bouwrecht*.<sup>5</sup> In dit artikel van ruim tien jaar geleden heeft Van der Schans de materie over de vraag wat een complex is samengevat maar het artikel biedt geen directe handleiding om in een bepaald geval de conclusie te kunnen trekken of al dan niet sprake is van een complex. Met andere woorden: je kunt de vinger er niet goed opleggen en - eerlijk gezegd - is dat bij dit onderwerp ook moeilijk; zie de opmerking van De Vries Robbé hiervoor. Om die reden is uitdrukkelijk gekozen voor het woord "complexbenadering" in de titel. Het woord "benadering" betekent onder andere "interpreteren". In dit onderzoek zal ik daarom *mijn* interpretatie geven van de literatuur, wetsgeschiedenis en jurisprudentie. Bij de praktijktoepassing volgt daaruit *mijn* interpretatie van de onderzoeksgegevens op de casus, ofwel: *Wat vind ik ervan?*

De vereiste informatie is in de eerste plaats gevonden door bestudering van literatuur en wetsgeschiedenis en door met ontheingingsspecialisten/taxateurs te praten over het onderwerp. Vervolgens heb ik de jurisprudentie bestudeerd en - net als Van der Schans - jurisprudentiële vuistregels opgesteld. Een vuistregel is volgens de *Van Dale* een "globale, praktische regel, m.n. een globaal opgaande berekeningsformule die voor de dagelijkse praktijk bruikbaar is." Nu handelt het in deze Masterproof niet om het opstellen van wiskundige formules maar om een letterlijke vertaalslag te

<sup>3</sup> *Bestuursrechtelijke schadevergoeding*, losbladig, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag, blz. G-5-41.

<sup>4</sup> Verwezen werd naar twee arresten namelijk HR 8 december 1971, NJ 1972, 85 (Noy/Gennep) en HR 4 mei 1977, NJ/O 1977, 9 (Waddinxveen/Van Leeuwen) welke in het jurisprudentieonderzoek (hoofdstuk 3) worden geanalyseerd.

<sup>5</sup> *Complexen en complicaties, De egalisatieregels in het ontheingingsrecht*, o.c. blz. 893-898.

maken van jurisprudentie naar een vuistregel welke bruikbaar is voor de praktijk. In deze Masterproof gaat het om het volgende deel uit de definitie van vuistregel: "een globale, praktische regel die voor de dagelijkse praktijk bruikbaar is". Dit hoeft niet te betekenen dat de in deze Masterproof opgestelde vuistregels op *iedere* casus van toepassing zijn, ieder geval staat immers op zichzelf. De verkregen vuistregels zijn vervolgens getoetst door middel van een interview met een onteigeningsdeskundige en de praktijktoepassing heeft betrekking op de casus van het Wieringerrandmeer.

Het doel van deze exercitie is om aanbevelingen te doen aan de branche waar Oranjewoud voor werkt. Deze branche is aan te geven als het ministerie van VROM, provincies, gemeenten en DLG. Voorgaande betekent dat met de onderzoeksresultaten conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan ten behoeve van taxateurs en juristen - van bijvoorbeeld een gemeentelijke afdeling Grondzaken - teneinde deze in staat te stellen sneller een antwoord te krijgen op de vraag of al dan niet sprake is van een complex.

#### *1.4 Indeling van deze masterproof*

In het volgende hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de totstandkoming van het oude artikel 40a Onteigeningswet en het huidige artikel 40d Onteigeningswet, ofwel een bestudering van de totstandkoming van de complexbenadering in de Onteigeningswet (hierna ook afgekort als "Ow").

Vervolgens worden aan de hand van jurisprudentieonderzoek vuistregels opgesteld, die kunnen worden gehanteerd om te bepalen of sprake is van een complex in de zin van de Onteigeningswet (hoofdstuk 3).

De toetsing van het jurisprudentieonderzoek vindt plaats aan de hand van een interview met de heer Wisse, onteigeningsadviseur van de provincie Noord-Holland, en een praktijktoepassing op de casus van het Wieringerrandmeer (hoofdstuk 4).

De Masterproof wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5).



## Hoofdstuk 2 Totstandkoming en betekenis van de artikelen 40a (oud) en 40d Onteigeningswet

### 2.1 Inleiding

In het huidige artikel 40d Ow zijn de complexwaarde en een definitie van complex vastgelegd. Voor een goed overzicht volgt in de volgende paragraaf eerst een korte uiteenzetting over de aan artikel 40d voorafgaande artikelen 40 tot en met 40c en artikel 40e (dat volgt op 40d) waarin de schadeloosstelling is geregeld. In paragraaf 2.3 wordt vervolgens een beschrijving gegeven van de totstandkoming van het oude artikel 40a Onteigeningswet en het huidige artikel 40d Onteigeningswet.

### 2.2 Schadeloosstelling volgens de Onteigeningswet

#### 2.2.1 Volledige schadeloosstelling

Uitgangspunt bij onteigening - dat is de ontneming van de eigendom, de eigendomsovergang<sup>6</sup> - is dat de schadeloosstelling volledig dient te zijn; vaste jurisprudentie is in 1981 vastgelegd in artikel 40 Onteigeningswet:

*De schadeloosstelling vormt een volledige vergoeding voor alle schade, die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn zaak lijdt.*

"Volledig" betekent dat iedere schade die een *rechtstreeks en noodzakelijk gevolg* is van de onteigening aan de gerechtigde dient te worden vergoed. Bij de termen "rechtstreeks en noodzakelijk gevolg" speelt de redelijkheid een grote rol. Doel van de schadeloosstelling is te bewerken dat de onteigende na de onteigening zowel wat vermogen als wat inkomen betreft in een *gelijkwaardige positie* blijft als daarvoor, niet dat hij zoveel mogelijk in dezelfde feitelijke toestand terugkomt.

Er zijn drie schadeposten die vergoed dienen te worden:

1. de werkelijke waarde van de onteigende zaak, niet de denkbeeldige, die de zaak uitsluitend voor de persoon van de rechthebbende heeft (artikel 40b, lid 1 Ow);
2. de waardevermindering van het overblijvende, dus van de niet onteigende goederen (artikel 41 Ow).
3. persoonlijke schade van de onteigende, welke het gevolg is van het verbreken van de betrekking tussen de zaak en hem als eigenaar, eventueel gebruiker daarvan. De basis voor deze schadepost is tevens artikel 40 Ow. Huurder en pachter hebben uitsluitend recht op persoonlijke schade (artikelen 42 en 42a Ow).

---

<sup>6</sup> Drijver-van Rijckevorsel, J.E.F.M. den en A.W. van Engen, *Onteigening*, derde druk, Kluwer, Deventer, 2003, blz. 80.

### 2.2.2 *Werkelijke waarde*

Hierna wordt - als opmaat naar artikel 40d Ow - alleen ingegaan op de eerstgenoemde schadepost, ofwel de werkelijke waarde van het de onteigende zaak.<sup>7</sup> Bij het bepalen van de werkelijke waarde gaat het om de prijs waarop partijen zich bij vrijwillige verkoop op commerciële basis zouden vinden, waarbij wordt verondersteld dat koper (onteigenaar) en verkoper (onteiende) als redelijk handelende partijen optreden (artikel 40b, lid 2 Ow). Hiermee wordt bedoeld dat de onteigenaar niet dreigt met onteigening en bereid is een redelijke prijs te betalen, terwijl de eigenaar geen misbruik maakt van de omstandigheid dat de onteigenaar juist deze grond voor de uitvoering van zijn plannen nodig heeft en de eerste genoegen neemt met een prijs waarvoor een redelijk handelend eigenaar bereid zou zijn de zaak af te staan. Dit klinkt mooi maar duidelijk is dat er altijd spanning zal zijn, omdat de verkoop niet op vrijwillige basis geschiedt. Met andere woorden: wanneer wordt wel en wanneer wordt niet redelijk gehandeld? Daarvoor zal de rechter objectieve maatstaven moeten aanleggen, want het is zeer wel mogelijk dat een bepaalde eigenaar subjectief gezien niet geheel onredelijk handelt door voor geen enkele prijs zijn zaak vrijwillig af te staan.<sup>8</sup>

Artikel 40b, lid 3 biedt een "ontsnappingsclausule": "In bijzondere gevallen wordt de werkelijke waarde naar andere maatstaf bepaald." Deze bepaling is onder meer opgenomen, omdat het vrije commerciële verkeer ten aanzien van onroerende zaken door tal van maatregelen van de overheid verhinderd - of beperkt - wordt. Gevolg hiervan is dat er dan geen marktprijs bestaat en alleen de overheid gegadigde is. Vergelijkingsobjecten, waaruit de marktprijs zou kunnen worden afgeleid, bestaan dan niet. Een "onderstelde koop in het vrije commerciële verkeer" - zoals bedoeld in het tweede lid van artikel 40b - is dan niet mogelijk, vandaar de mogelijkheid de werkelijke waarde naar een andere maatstaf te bepalen. De rechter heeft voor zijn motivering van de waardebepaling grote vrijheid.

### 2.2.3 *Correcties bij de waardering*

De artikelen 40c tot en met 40e betreffen correcties bij de waardering. Genoemde artikelen dienen achtereenvolgens te worden toegepast.<sup>9</sup>

In artikel 40c Ow is het zogenaamde eliminatiebeginsel opgenomen:

*Bij het bepalen van de schadeloosstelling wegens verlies van een onroerende zaak wordt geen rekening gehouden met voordelen of nadelen, teweeggebracht door*

*1° het werk waarvoor onteigend wordt;*

*2° overheidswerken die in verband staan met het werk waarvoor onteigend wordt;*

*3° de plannen voor de werken onder 1° en 2° bedoeld.*

---

<sup>7</sup> Het valt buiten het bestek van deze masterproof om de drie schadeposten uitgebreid te behandelen; genoemde artikelen 41, 42 en 42a Ow worden daarom niet besproken. Korthedshalve wordt verwezen naar *Onteigening*, o.c. blz. 83 e.v.

<sup>8</sup> *Onteigening*, o.c. blz. 81.

<sup>9</sup> *Onteigening*, o.c. blz. 81.

Het eliminatiebeginsel is door de rechtspraak ontwikkeld en in 1981 in de wet opgenomen.<sup>10</sup> De Hoge Raad heeft beslist dat het bestemmingsplan - waarmee wèl rekening moet worden gehouden - niet hetzelfde is als het plan voor het werk, tenzij de door de gemeente vastgestelde bestemming niet uit vrije wil is gegeven, maar onder druk van een hogere autoriteit, die een werk (bijvoorbeeld wegaanleg) heeft geprojecteerd.

Wat wordt verstaan onder werk of plan voor een werk en wanneer is het eliminatiebeginsel dan van toepassing? Een voorbeeld van een vroeger aangelegde weg moge dit verduidelijken. Indien de weg *geen* deel vormt van het plan of het werk waarvoor thans onteigend wordt, mag men de weg *wel* in aanmerking nemen. Echter, indien de weg *wel* is aangelegd met het oog op de totstandkoming van dat werk, dan moet de weg bij de waardebepaling worden geëlimineerd. De weg staat dan namelijk in verband met het werk waarvoor onteigend wordt (zie artikel 40c, 2°).<sup>11</sup>

Artikel 40d wordt in de volgende paragraaf behandeld. Hier nog een opmerking over artikel 40e Ow. Dit artikel is tevens in 1981 in de wet opgenomen. Door dit artikel wordt eventuele planschade vergoed die redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de onteigende behoort te blijven in de gevallen dat met de bestemmingen van het plan rekening is gehouden; dit leidt bijgevolg tot een prijsvermeerdering. In artikel 40f is hierop een correctie aangebracht: op de prijsvermeerdering komt in mindering de vergoeding welke op grond van artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is toegekend.

Anderzijds bepaalt artikel 40e dat onredelijke voordelen van de bestemming mogen worden gekort.

### 2.3. *De complexbenadering van artikel 40a (oud) en 40d Ontheigeningswet*

#### 2.3.1 *Inleiding*

Hieronder wordt een uiteenzetting gegeven over de complexbenadering en wordt een beschrijving gegeven van de betekenis van het oude artikel 40a en het huidige artikel 40d Ontheigeningswet. Dit betekent een bestudering van de totstandkoming van de complexbenadering in de Ontheigeningswet. Deze uiteenzetting dient als opmaat naar het volgende hoofdstuk waarin vuistregels worden opgesteld om te kunnen bepalen wanneer men van een complex kan spreken.

#### 2.3.2 *Een complex is niet meer en niet minder dan een groter geheel*

"In het ontheigeningsrecht wordt vanouds gewerkt met grondwaardering waarbij (binnen een bepaald complex van gronden) via omslag van lasten en baten een eenheidsprijs voor de grond wordt gevonden. Daarbij wordt een egalisatie van planologische effecten tot stand gebracht."

---

<sup>10</sup> Wet van 22 mei 1981, Stb. 319.

<sup>11</sup> Zie de bespreking van het arrest Koelewijn/Schijndel in § 3.2.6.

Aldus een *hand-out* uit 1996 van Mr. E. van der Schans.<sup>12</sup> "Grondwaardering", "complex van gronden", "omslag van lasten en baten", "eenheidsprijs", "egalisatie"... in dit citaat staat veel maar wat zegt het nou precies? De uitleg van dit citaat - we zouden het een beginsel kunnen noemen - geeft Van der Schans een jaar eerder in *Bouwrecht*:

"In het onteigeningsrecht bestaat de regel, dat bij de waardebepaling van onteigende gronden rekening gehouden moet worden met de mogelijkheid dat die gronden deel uitmaken van een groter geheel. In onteigeningstermen: een complex. Is dat het geval, dan moeten bij de waardebepaling de baten, lasten en planologische bestemmingen van alle gronden binnen het complex in aanmerking genomen worden. Het is de bedoeling dat via dit omslagstelsel de verschillen - bijvoorbeeld tussen gunstige en ongunstige bestemmingen voor bepaalde grondpercelen - vereffend, geëgaliseerd worden. Dat kan leiden tot een eenheidsprijs voor de taxatie van alle gronden in het complex. Toepassing van de egalisatieregel leidt in de onteigeningspraktijk telkens weer tot vragen en complicaties."<sup>13</sup>

### 2.3.3 *Historische achtergrond van de egalisatieregel*

Bij grondverwerving en onteigening door de overheid bestaat een lange traditie van grondwaardering waarbij binnen een bepaald complex de lasten en baten over alle gronden worden omgeslagen. De manier waarop dat gebeurde was vanouds vastgelegd in gemeentelijke exploitatieverordeningen. Dat omslagstelsel vormde ook vanouds een leidraad bij onteigeningstaxaties, maar er was geen wettelijke grondslag voor deze omslagstelsels.<sup>14</sup>

Tot 1956 waren de artikelen 92 en 92a Onteigeningswet van toepassing. Artikel 92 bepaalde dat geen rekening mocht worden gehouden met de bestemmingen "tot eenig doeleinde van openbaar nut" als gevolg van het uitbreidingsplan. Zou dit artikel vervallen, dan zou de invloed van het uitbreidingsplan op de waarde van de grond volledig tot zijn recht komen.<sup>15</sup> In artikel 92a was de wettelijke grondslag voor toepassing van de gemeentelijke praktijk neergelegd; aangezien dit artikel was opgenomen in titel IV van de Onteigeningswet was het alleen van toepassing bij gemeentelijke onteigening in het belang van de volkshuisvesting. De rechter behoefde in bepaalde gevallen niet of in niet voldoende mate rekening te houden met de ter plaatse geldende regels betreffende de exploitatie van bouwgrond. Bij de toepassing van de artikelen 92 en 92a Ow kon het voorkomen dat de onteigende meer voor zijn grond kreeg, dan hij er zonder onteigening voor had kunnen krijgen. Het gevolg hiervan

---

<sup>12</sup> Schans, E. van der, *Complexen en complexiteiten bij (ruwe) bouwgrond*, Studiedagen Grondverwerving & Schadevergoedingen 1996, Koninklijke PBNA b.v., Studiedagen Grondverwerving najaar 1996.

<sup>13</sup> *Complexen en complicaties, De egalisatieregel in het onteigeningsrecht*, o.c. blz. 893.

<sup>14</sup> *Complexen en complicaties, de egalisatieregel in het onteigeningsrecht*, o.c. blz. 893. Voor de goede orde wordt hier opgemerkt dat een gemeentelijke exploitatieverordening regels geeft waar een gemeente zich aan dient te houden in geval van kostenverhaal. Bij het huidige artikel 40d, lid 1 onderdeel a Ow - waar het omslagbeginsel thans is geregeld - dienen deskundigen zich af te vragen wat op grond van de "ter plaatse geldende voorschriften" de lasten van het complex zijn en wat de grond oplevert. Genoemde "ter plaatse geldende voorschriften" kán de exploitatieverordening o.g.v. artikel 42 WRO zijn; zie *Onteigening*, o.c. blz. 82-83.

<sup>15</sup> *Onteigening., eigendomsbeperking. en kostenverhaal*, Van Gelder, deel III, § 12, nr. 4.

was dat gemeenten met het probleem kampten dat geen volledige egalisatie van planologische effecten bereikt kon worden.

In 1956 werden de artikelen 92 en 92a vervallen verklaard en werd het omslagstelsel vastgelegd in het nieuwe artikel 40a. Dit laatste artikel luidde als volgt:<sup>16</sup>

*Bij de bepaling van de waarde van de grond als bouwgrond wordt niet gelet op de bij een uitbreidingsplan<sup>17</sup> juist aan het onteigende gegeven bestemming, maar worden alle lasten en baten van het plan volgens de ter plaatse geldende regelen over de in het plan begrepen gronden verdeeld.*

Vanaf dit moment gold het omslagstelsel voor alle bestemmingen en voor alle onteigeningsdoelen. Artikel 40a Ow was echter uitsluitend van toepassing bij de waardebepaling van enig object als ruwe bouwgrond en was niet van toepassing bij de schatting van de waarde als tuin, boerenerf, openbare weg, bouwrijp terrein, opslagplaats, enzovoorts. Anders gezegd: de egalisatieregel gold alleen voor grond met een natuurlijke verwachtingswaarde, ontleend aan de ligging in of nabij een gebied waarin waardevermeerderende ontwikkelingen (meestal toekomstige bebouwingsmogelijkheden) waren te verwachten.<sup>18</sup> Dit betekende dat de toepassing van de egalisatieregel onderhevig was aan twee beperkingen:

1. niet van toepassing op gronden die hun verwachtingswaarde niet ontleenden aan hun natuurlijke ligging, maar alleen aan gemeentelijke plannen;
2. niet van toepassing op gronden die het stadium van ruwe bouwgrond reeds voorbij waren, en als bouwrijp konden worden aangemerkt.

Een wettelijke definitie van het begrip "complex" is in 1956 niet in de wet opgenomen, al werd wel onderkend dat een definitie van groot belang zou zijn voor de toepassing van de egalisatieregel; destijds bleek het niet mogelijk te zijn daarvoor in de wet voorschriften op te nemen (hierna wordt in paragraaf 2.3.6 de reden hiervan gegeven zoals destijds verwoord in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel van artikel 40a Ow (oud)).

In de Memorie van Antwoord merkte de regering onder meer op "dat telkens van geval tot geval moet worden uitgemaakt, welk complex voor de toepassing van de verordening als één geheel dient te worden beschouwd".<sup>19</sup> In het hierna volgende zal blijken dat het begrip "complex" in een later stadium wel in de wet werd opgenomen. Een bruikbare definitie werd echter niet gegeven.

---

<sup>16</sup> Wet van 28 juni 1956, Stb. 385.

<sup>17</sup> In 1964 werd het woord "uitbreidingsplan" vervangen door "bestemmingsplan"; dit hield verband met de invoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 5 juli 1962, Stb. 286.

<sup>18</sup> *Complexen en complicaties, De egalisatieregel in het onteigeningsrecht*, o.c. blz. 893.

<sup>19</sup> Tweede Kamer, 1955-1956, 3939, nr. 5.

#### 2.3.4 Intrede van het begrip "complex" in de wet

Het begrip "complex" is in 1981 in de wet geïntroduceerd. Daarvoor werd de term wel genoemd in een arrest. In zijn conclusie bij HR 8 december 1971, NJ 1972, 85 (Noy/Gennep) schrijft A-G Bakhoven namelijk: "Hoewel men zich kan afvragen of het woord "complex", dat in de wet zelf niet voorkomt, op zich zelf wel een juridisch begrip is (...)".<sup>20</sup>

De hiervoor besproken beperkingen van de egalisatieregel zijn vervallen bij de wetswijziging van 1981. Vanaf dat moment geldt de egalisatieregel voor alle onteigeningen en alle daarin betrokken gronden. De bepaling dat artikel 40a Ow (oud) alleen voor ruwe bouwgrond van toepassing was en niet voor bouwrijpe grond, is daarmee dus vervallen. De term "bouwgrond" werd geschrapt. De regering merkte bij de wijziging van de Onteigeningswet in de Memorie van Toelichting hierover het volgende op:

"Artikel 40a Ow. gebiedt de omslag van bestemmingen en van lasten en baten alleen ten aanzien van bouwgrond. Het ontwerp breidt deze omslag tot alle gronden in een complex uit. Op heden is het soms twijfelachtig of een perceel als bouwgrond moet worden aangemerkt. Bovendien gebieden de redelijkheid en billijkheid deze omslag toe te passen op *alle* gronden in een complex, tenzij de te onteigenen grond zijn hoogste waarde aan het bestaande gebruik ontleent."<sup>21</sup>

In 1981 is de egalisatieregel als volgt in artikel 40d Ow opgenomen:<sup>22</sup>

1. *Bij het bepalen van de prijs van een onroerende zaak wordt rekening gehouden:*
  - a. *met ter plaatse geldende voorschriften en gebruiken betreffende lasten en baten, welke uit de exploitatie van de zaak of van een complex, waarvan zij deel uitmaakt, naar verwachting zullen voortvloeien en betreffende de omslag daarvan, voor zover een redelijk handelend verkoper en koper hiermee rekening plegen te houden;*
  - b. *met alle bestemmingen die gelden voor zaken, die deel uitmaken van het complex, in dier voege dat elke bestemming van een zaak de waardering van alle zaken binnen het complex beïnvloedt.*
2. *Onder een complex wordt verstaan de als één geheel in exploitatie gebrachte of te brengen zaken.*

Het in artikel 40d Ow neergelegde egalisatiebeginsel betekent dat bij de waardering van toekomstige bouwgrond binnen een in exploitatie te brengen complex alle baten en lasten, alsmede alle bestemmingen dienen te worden omgeslagen over de in dat complex gelegen grond. Dat is nog

---

<sup>20</sup> NJ 1972, blz. 262 l.k.

<sup>21</sup> Tweede Kamer, 1979-1980, 15 978, nrs. 3-4, blz. 11.

<sup>22</sup> Wet van 22 mei 1981, Stb. 319.

steeds de hoofdregel bij het begroten van de waarde van toekomstige bouwgrond. Dit neemt met zich mee dat binnen een te exploiteren complex de specifieke bestemmingsonderdelen - zoals bijvoorbeeld plantsoen, weg, woningbouw, water en dergelijke - niet tot afzonderlijke prijzen mogen leiden, maar in beginsel één prijs dienen op te leveren, in vaktermen de zogeheten "ruwe bouwgrondprijs", ook wel de "complexprijs" of "potprijs" genoemd. Volgens het egalisatiebeginsel van artikel 40d Ontheffingswet dienen dus alle gronden in het complex - behoudens bijkomende factoren - gelijk te worden gewaardeerd. De hoofdregel betekent dus: egaliseren van alle binnen een complex aan de gronden toegekende afzonderlijke bestemmingen.<sup>23</sup>

Artikel 40d Ow is - evenals de artikelen 40c en 40e - een correctie bij de waardering van de schadeloosstelling.

### *2.3.5 Nadere toelichting van het egalisatiebeginsel in artikel 40d, lid 1 Ontheffingswet*

De vraag kan worden gesteld waarom het egalisatiebeginsel zoveel méér aandacht krijgt dan de artikelen 40 tot en met 40c. De reden daarvan is dat in lid 1 van artikel 40d de term complex drie maal expliciet wordt genoemd en bijgevolg bij de toepassing van lid 1 rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat sprake is van een complex dat in lid 2 wordt gedefinieerd. Daarnaast werd mijns inziens door de wetgever in 1956 onderkend dat de egalisatieregel en het begrip complex onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn; zie hierna paragraaf 2.3.6. Dat de egalisatieregel en de definitie in één artikel zijn opgenomen is dus niet zo vreemd. Bovendien kan de vraag worden gesteld of het egaliseren van de verschillende bestemmingen binnen een complex niet hetzelfde is als toepassing geven aan de eliminatieregel van artikel 40c Ow; het is dus van belang het onderscheid tussen beide aan te stippen.

Er is vaak sprake van een groot gebied dat onteigend zal moeten worden, meerdere percelen met wellicht evenzoveel eigenaren en verschillende bestemmingen. Ten aanzien van deze eigenaren zou het niet eerlijk zijn de percelen met toevallig gunstige bestemmingen (woningen, winkels en kantoren) hoger te waarderen dan percelen met een toevallig ongunstige bestemming (straten, wegen, agrarisch). Om deze reden vindt er een omslag plaats over deze gronden.

Ten eerste een uitleg over artikel 40d, lid 1, onderdeel a dat luidt:

*Bij het bepalen van de prijs van een onroerende zaak wordt rekening gehouden:*

*a. met ter plaatse geldende voorschriften en gebruiken betreffende lasten en baten, welke uit de exploitatie van de zaak of van een complex, waarvan zij deel uitmaakt, naar verwachting zullen voortvloeien en betreffende de omslag daarvan, voor zover een redelijk handelend verkoper en koper hiermee rekening plegen te houden;*

---

<sup>23</sup> Bestuursrechtelijke schadevergoeding, o.c. blz. G-5-38 en G-5-39.

De omslag van *baten en lasten* is aannemelijk, omdat een perceelsgedeelte meestal niet afzonderlijk geschikt is om te dienen als een afgerond exploitabel complex. Daartoe zijn in het algemeen meerdere percelen benodigd. Het proces van bijvoorbeeld een woningbouwcomplex laat zich het best vergelijken met de totstandkoming van een industrieel product. Samenvoeging en bewerking van een aantal grondstoffen en halffabrikaten, in casu voor woningbouw minder geschikte (zoals te laag gelegen) en geschiktere (goed op hoogte gelegen) gronden en bewerking daarvan leidt uiteindelijk tot een gereed product, in casu bouwrijpe grond.

Onderdeel b luidt:

*Bij het bepalen van de prijs van een onroerende zaak wordt rekening gehouden:*

*b. met alle bestemmingen die gelden voor zaken, die deel uitmaken van het complex, in dier voege dat elke bestemming van een zaak de waardering van alle zaken binnen het complex beïnvloedt.*

De omslag van de verschillende bestemmingen binnen een complex is als volgt te begrijpen. Deze bestemmingen houden verband met elkaar en beïnvloeden elkaar. Waar woningen moeten worden gebouwd is er ook behoefte aan straten, riolering, speeltuinen, scholen, groenvoorzieningen, enzovoorts. Het zou bij de waardebepaling niet redelijk zijn als die afzonderlijke bestemmingen ook tot verschillende grondprijzen zouden leiden. Immers, dan zouden eigenaren van gronden waarop toevallig een onrendabele bestemming als straat is gepland een lage grondprijs krijgen en die waarop toevallig de lucratieve woonbestemming komt een hoge prijs. Om een dergelijke onbillijke prijsstelling te voorkomen, worden ook de bestemmingen binnen een in exploitatie te brengen complex geëgaliseerd.<sup>24</sup>

Het egalisatiebeginsel is door rechtbankdeskundigen verwoord in het arrest HR 8 december 1971, NJ 1972, 85 (Noy/Genep):

"(...) dat het een redelijk principe is, dat aan alle ruwe bouwgrond in zo'n complex in beginsel dezelfde waarde wordt toegekend, ongeacht de specifieke aan die bouwgrond gegeven bestemming; dat het onbillijk zou zijn dat de eigenaar van een perceel, dat met een pennestreek bestemd zou worden voor bungalowbouw, daarvan zou profiteren, terwijl anderen, wier grond bestemd zou worden voor bijvoorbeeld sportterrein of groenvoorziening, hun bezit gedevalueerd zouden zien; (...)"<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Bestuursrechtelijke schadevergoeding, o.c. blz. G-5-39 en G-5-40.

<sup>25</sup> NJ 1972, blz. 258 l.k.



In het arrest HR 27 november 1963, NJ 1964, 1 (Haarlemmermeer/Zietse) is het egalisatiebeginsel tevens op heldere wijze door deskundigen verwoord. In hoofdstuk 3 (§ 3.2.2.2) is het standpunt van deskundigen daarom volledig geciteerd.

De vraag kan gesteld worden of het egaliseren van de verschillende bestemmingen binnen een complex niet hetzelfde is als toepassing geven aan de eliminatieregulering (zie hiervoor § 2.2.3). Men elimineert toch de verschillende bestemmingen? Op het eerste gezicht lijkt dit misschien wel zo, het is echter niet zuiver om zo te redeneren. Bij toepassing van de egaliseringsregulering wordt de bestemming niet weggedacht maar *omgeslagen*, waardoor men tot een gemiddelde (hogere dan agrarische) waarde komt.<sup>26</sup> Hierna zal bij de bespreking van het arrest Koelewijn/Schijndel blijken dat de aanleg van de straat en de in geding zijnde onteigening tot hetzelfde werk behoorden. In dat geval moest de straat bij de waardebepaling worden geëlimineerd; het arrest had dus betrekking op de eliminatieregulering. Dit vraagstuk staat echter los van de vraag of sprake is van een complex. Met andere woorden: elimineren is iets anders dan egaliseren. Met behulp van het arrest is echter wel een aanscherping te destilleren van een vuistregel uit een eerder complexarrest.

#### 2.3.6 Nadere uitwerking van het begrip "complex" in artikel 40d, lid 2 Onteigeningswet

Bij het taxeren van gronden is het van belang te weten of deze gronden wel of niet als onderdeel van een complex dienen te worden beschouwd. De vraag is dus: wanneer spreekt men van een complex? Hiervoor is reeds opgemerkt dat de wetgever van 1956 geen definitie van het begrip complex in de toenmalige Onteigeningswet heeft opgenomen. In de Memorie van Toelichting van destijds is hierover het volgende te lezen:

"Het kan voor de toepassing van dit artikel<sup>27</sup> van groot belang zijn, welke gronden voor de verdeling van lasten en baten tot één complex worden gerekend. Het is echter niet mogelijk daaromtrent in de wet voorschriften op te nemen, omdat de omstandigheden, die voor een billijke regeling bepalend zijn, van geval tot geval te zeer verschillen. (...) Daarom wordt volstaan met in het voorgestelde artikel te verwijzen naar de ter plaatse geldende regelen, waaronder, evenals in het bestaande artikel 92a, het gebruikelijke gemeentelijk beleid mede begrepen moet worden geacht."<sup>28</sup>

Hieruit blijkt mijns inziens dat door de wetgever werd onderkend dat de egaliseringsregulering - zoals deze werd opgenomen in artikel 40a Ow (oud) - en het begrip complex onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

<sup>26</sup> Bestuursrechtelijke schadevergoeding, o.c. blz. G-5-42.

<sup>27</sup> Bedoeld werd artikel 40a Onteigeningswet.

<sup>28</sup> Tweede Kamer, 1954-1955, 3939, nr. 2.

In paragraaf 2.3.3 is reeds eerder een gedeelte uit de Memorie van Antwoord geciteerd. Het is echter van belang dit gedeelte uit te breiden:

"Zoals reeds in de Memorie van Toelichting werd opgemerkt, zal deze vraag<sup>29</sup> door de praktijk moeten worden opgelost, of liever, wordt zij door de praktijk opgelost. Want in tal van gemeenten wordt het omslagstelsel neergelegd in exploitatieverordeningen, reeds gedurende vele jaren toegepast, hetgeen impliceert dat telkens van geval tot geval moet worden uitgemaakt, welk complex voor de toepassing van de verordening als één geheel dient te worden beschouwd".<sup>30</sup>

De reden waarom de wetgever het in 1981 wel nodig achtte een definitie van het begrip "complex" in de wet op te nemen is niet duidelijk. De regering merkt het volgende op:

"Artikel 40f onder d vormt een weergave van de huidige rechtspraak. Deze rechtspraak werkt veelal met het begrip <<complex>>".<sup>31</sup>

De gedachte bij het redigeren van deze definitie kan zijn dat de wetgever van 1981 dezelfde mening was toegedaan als de wetgever 1956: het moet door de praktijk worden opgelost, of liever, het wordt door de praktijk - lees: jurisprudentie - opgelost.

Terugkomend op de stelling dat het van belang is te weten of te taxeren gronden al dan niet als onderdeel van een complex dienen te worden beschouwd, wordt hier opgemerkt dat de vraag wanneer men van een complex spreekt vooraf gaat aan de waardebeoordeling van de gronden die binnen het eventuele complex liggen. Men kan niet eerst de complexprijs berekenen en zich vervolgens afvragen óf er wel sprake is van een complex; de volgorde is andersom. Dit betekent dat eerst lid 2 van artikel 40d Ow beantwoord moet worden alvorens de egalisatieregule van lid 1 te kunnen toepassen.

### *2.3.7 Aan een complex worden geen minimale afmetingen gesteld*

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer stelde de P.v.d.A.-fractie de vraag wat de effecten zijn indien er z.g. postzegelplannen worden gemaakt.<sup>32</sup> De betrokken ministers antwoordden hierop dat er "ingeval er z.g. postzegelplannen (een bestemmingsplan voor een zeer klein gebied) worden gemaakt (...) dat, ook indien het postzegelplan zó is opgezet dat het gebied waarop het betrekking heeft, één

---

<sup>29</sup> Dit betrof de vraag hoe men een uitbreidingsplan kan opsplitsen in complexen.

<sup>30</sup> Tweede Kamer, 1955-1956, 3939, nr. 5.

<sup>31</sup> Tweede Kamer, 1979-1980, 15 978, nrs. 3-4, blz. 12. Voor de goede orde: de definitie van "complex" was in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen in artikel 40f.

<sup>32</sup> Tweede Kamer, 1980-1981, 15 978, nr. 11, *Eindverslag*, blz. 7. Overigens werd de vraag gesteld met betrekking tot artikel 40d, eerste lid, onder a Ow.

complex vormt, de omslag van baten en lasten vooral door de exploitatieverordening zal worden bepaald."<sup>33</sup>

Ergo: er worden geen minimale afmetingen aan een complex gesteld, het kan een zeer klein gebied zijn.

#### 2.4 Conclusie

Ondanks het feit dat in 1981 een definitie van het begrip "complex" in de Ontheffingswet is opgenomen, biedt deze weinig houvast. De wetgever gaat er vanuit dat de praktijk zorgt voor de invulling van het begrip.

Wanneer men een complexprijs wil berekenen dient men zich eerst af te vragen of er in casu wel sprake is van een complex. Dit betekent dat eerst lid 2 van artikel 40d Ow beantwoord moet worden alvorens de egalisatieregels van lid 1 toe te kunnen passen.

---

<sup>33</sup> Tweede Kamer, 1980-1981, 15 978, nr. 12, *Nota naar aanleiding van het eindverslag*, blz. 6.

## Hoofdstuk 3 Jurisprudentieonderzoek

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt relevante jurisprudentie op een rij gezet, met als doel het destilleren van relevante elementen - of vuistregels - waaraan een project (waarbij gronden verworven of onteigend worden) dient te voldoen, om als complex in de zin van de Onteigeningswet aangemerkt te worden.

Gezien de bespreking van artikel 40d Onteigeningswet in het vorige hoofdstuk en de diversiteit aan projecten in Nederland kan men zich voorstellen dat er jurisprudentie is ten aanzien van deze begripsvorming. De regering ging daar gemakshalve al vanuit, zo zagen wij in het vorige hoofdstuk. Artikel 40d, lid 2 omschrijft een complex als "de als één geheel in exploitatie gebrachte of te brengen zaken". Deze wettelijke definitie biedt niet veel houvast, behalve dat het om een zelfstandig te exploiteren eenheid moet gaan, maar daarmee is nog niets gezegd over de begrenzing, omvang en invulling van die eenheid.<sup>34</sup>

In de jurisprudentie is in de loop der tijd een aantal vuistregels ontwikkeld op basis van het oude artikel 40a en - vanaf 1981 - artikel 40d Onteigeningswet. Zo zijn er vuistregels ontwikkeld op het gebied van de waarde die toegekend wordt aan de in een complex gelegen gronden, over de lasten en baten, onrendabele bestemmingen, enzovoorts. Deze Masterproof besteedt echter geen aandacht aan de waardebepaling van complexen. Dat heeft een drietal redenen.

In de eerste plaats is daar al veel over geschreven, dit in tegenstelling tot hetgeen geschreven is over het begrip "complex".

Ten tweede is in hoofdstuk 2 gebleken dat - voorafgaand aan de waardebepaling - het van belang is te weten óf er al dan niet sprake is van een complex in de zin van de Onteigeningswet. Dat betekent dat van geval tot geval moet worden onderzocht wat in een concreet geval al dan niet tot een complex behoort. De enige mogelijkheid om erachter te komen hoe daar in de rechtspraak over wordt geoordeeld is door middel van jurisprudentieonderzoek. Dit onderzoek levert alléén al genoeg stof voor een Masterproof.

Hierna worden aan de hand van zeven arresten jurisprudentiële vuistregels ontwikkeld waarmee een nadere invulling wordt gegeven aan het begrip "complex". De arresten worden - voor zover relevant ten aanzien van het begrip "complex" - geanalyseerd op basis van de mening van deskundigen, de uitspraak van de rechtbank en de conclusie van de Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad. Op deze manier wordt meer inzicht verkregen in de feitelijke beoordeling van ieder arrest. De Hoge Raad is gebonden aan hetgeen in de bestreden uitspraak omtrent de feiten is vastgesteld en beoordeelt - met inachtneming van de cassatiemiddelen - of overeenkomstig Nederlands recht is gesproken. Het arrest van de Hoge Raad betreft meestal een algemene uitspraak waarbij de feiten naar de achtergrond zijn

---

<sup>34</sup> *Complexen en complicaties, De egalisatieregels in het onteigeningsrecht*, o.c. blz. 894.

verdrongen terwijl juist de feiten belangrijk zijn om van geval tot geval uit te kunnen maken of sprake is van een complex in de zin van de wet. Het spreekt voor zich dat de hierna besproken jurisprudentie de huidige stand van zaken weergeeft.

De te volgen methode leidt tot een feitensubstraat aan de hand waarvan een stramen wordt opgebouwd met vuistregels. De bedoeling hiervan is om in een bepaald geval een interpretatie te kunnen geven of al dan niet sprake is van een complex. Hiermee kan vervolgens worden bepaald of in een gegeven geval al dan niet sprake is van een complex. De verkregen vuistregels worden in het volgende hoofdstuk toegepast op de casus Wieringerrandmeer.

De opbouw per arrest is als volgt:

- korte weergave van de relevante feiten;
- mening deskundigen en uitspraak Rechtbank;
- cassatiemiddel(en) en conclusie van de Advocaat-Generaal (AG);
- uitspraak Hoge Raad.

Deze feitelijke beoordeling leidt tot een verdieping van het arrest en men verkrijgt meer achtergronden van ieder arrest.

Aangezien bij de meeste arresten het oude artikel 40a Ontheffingswet in het geding is wordt dit artikel voor de goede orde nogmaals geciteerd:

*Bij de bepaling van de waarde van de grond als bouwgrond wordt niet gelet op de bij een uitbreidingsplan juist aan het onteigende gegeven bestemming, maar worden alle lasten en baten van het plan volgens de ter plaatse geldende regelen over de in het plan begrepen gronden verdeeld.*

### 3.2 Alle arresten op een rijtje

#### 3.2.1 HR 6 november 1963, NJ 1963, 528 (Waterschap De Brielse Dijkkring/Nedalo N.V.)

##### 3.2.1.1 Korte weergave van de relevante feiten

De Brielse Dijkkring is een waterschap en vorderde de onteigening van een strook buitendijkse grond, één en ander ten behoeve van dijk aanleg. De strook die onteigend werd bestond uit twee delen:

- deels bestond deze uit griend<sup>35</sup>, hakhout en water, groot 1459 ca;
- deels een opgehoogd terrein ("opgespoten grond"), groot 1850 ca.

De griendstrook was deels aangewezen voor doeleinden van openbaar nut, deels voor de aanleg van een insteekhaven.

---

<sup>35</sup> Griend is een met wilgenhakhout begroeide (oorspronkelijk zandige of kiezelachtige) strook grond langs de rivieren.

Het opgehoogde terrein - dat overigens gedeeltelijk nog niet op hoogte lag - was ter grootte van 950 ca. bestemd als industrieterrein c.a., 900 ca. had de bestemming tot openbaar nut.

### 3.2.1.2 Mening deskundigen en uitspraak Rechtbank

- *Deskundigen:*

"Deskundigen waarden het te onteigenen als onderdeel van een buitendijks gelegen industrieterrein, waarvan de griendstrook met kade beperkte vormen van gebruik bij het opgespoten terrein mogelijk maakt en het laatstbedoelde terrein voor industrieel gebruik en bebouwing zou moeten worden opgehoogd, terwijl het noordoostelijke perceelsgedeelte, dat bovendien het laagste niveau heeft, door de huidige bestemming bij het plan geen bebouwing toelaat".<sup>36</sup>

- *Rechtbank:*

De Rechtbank is het met deskundigen eens om het te onteigenen in drie stukken te delen:

1. Een zuid-westelijke strook, met als bestemming industrie c.a. en groot 950 m<sup>2</sup>, behoort tot het opgespoten terrein, dat na ophoging voor industrieel gebruik en bebouwing geschikt is;
2. een noord-oostelijke strook, groot 900 m<sup>2</sup> behoort tot het perceelsgedeelte, dat het laagste niveau heeft en door de huidige bestemming (openbaar nut) niet mag worden bebouwd;
3. een griendstrook met kade, groot 1459 m<sup>2</sup> die beperkte gebruiksvormen bij het opgespoten terrein mogelijk maakt<sup>37</sup>.

De Rechtbank verenigt zich tevens met de door deskundigen toegekende bedragen van onderscheidenlijk fl. 20,-- p/m<sup>2</sup> voor het deel bestemd voor industrieterrein (perceel 1) en fl. 10,-- p/m<sup>2</sup> voor het deel met een openbare bestemming (perceel 2).

Met andere woorden: de Rechtbank lette bij de waardebeoordeling expliciet op de gegeven bestemmingen en achtte hiermee artikel 40a Ow impliciet niet van toepassing.

### 3.2.1.3 Cassatiemiddel en conclusie AG

- *Cassatiemiddel waterschap De Brielse Dijkkring:*

Het waterschap had bij de Rechtbank al betoogd dat de percelen veel te hoog waren gewaardeerd, met onder meer als reden dat perceel 1 door het vigerende uitbreidingsplan<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Deskundigen hebben ter zitting verklaard dat hun oordeel ten dele op intuïtie is gegrond; zie NJ 1963, blz. 1265 r.k. In het hierna te bespreken arrest HR 27 november 1963, NJ 1964, 1 (Haarlemmermeer/Zietse; blz. 6 r.k.) staat dat deskundigen in onderhavig geval erop aangewezen zijn "het te onteigenen te waarden op grond van hun op kennis en ervaring berustend intuïtief inzicht (...)". Zie tevens het vervolg op (het tevens hierna te bespreken arrest) HR 4 mei 1977, NJO 1977, 9 (Waddinxveen/Van Leeuwen) in de uitspraak van Hof 's-Gravenhage 19 september 1980, NJO 1981, 8, r.o. 14: "Deskundigen zijn derhalve, wat de kosten betreft, meer intuïtief dan calculerend te werk gegaan en hebben op grond daarvan de exploitatieopzet d.d. 6 maart 1975 als een globaal juiste berekening overgenomen". Zie tevens de mening van deskundigen in het arrest HR 22 februari 2002, NJ 2002, 365 (VanStaveren/Noord-Holland) en het interview met de heer Wisse. De vraag of deskundigen vaker op hun intuïtie dan op hun deskundigheid afgaan, wordt in hier genoemde arresten niet beantwoord. Intuïtieve schatting is echter wel geoorloofd, de uitkomst van een dergelijke schatting zal binnen motiveerbare grenzen moeten liggen, wil de rechter deskundigen daarin kunnen volgen; zie *Onteigening*, o.c. blz. 83.

<sup>37</sup> In onderhavig geval gaat het hoofdzakelijk om de percelen grond onder 1 en 2; perceel 3 kreeg een waarde toegekend van fl. 1,-- p/m<sup>2</sup>.

slechts beperkte mogelijkheden tot bebouwing had en niet vergeleken kon worden met bouwrijp industrieterrein. Perceel 2 - bestemd tot openbaar nut - mocht niet hoger gewaardeerd worden dan perceel 3; met betrekking tot laatstgenoemd perceel was het waterschap van mening dat dit "ook nog is overgewaardeerd".<sup>39</sup>

In cassatie was het waterschap van mening dat de Rechtbank ten onrechte artikel 40a Ow niet in acht had genomen en stelde:

"doordat bij het bepalen van de waarde van de voor dijkkaanleg ter onteigening aangewezen strook grond, nu deze grond is gelegen in een goedgekeurd uitbreidingsplan, is verzuimd het voor de waardebepaling geldende voorschrift van art. 40a in acht te nemen,

hetwelk eist, dat bij de waardebepaling gunstige en ongunstige bestemmingen, welke in het uitbreidingsplan aan de te onteigenen grond zijn gegeven, geacht moeten worden de waarde van alle in het plan begrepen gronden gelijkelijk te beïnvloeden".<sup>40</sup>

- *Conclusie van de AG Bakhoven:*

De grief van het cassatiemiddel, dat bij de waardebepaling artikel 40a Onteigeningswet in acht genomen had moeten worden, mist volgens de AG feitelijke grondslag. De AG stelt hierbij een tweetal vragen met betrekking tot de waardering van niet-bouwrijpe grond. De vraag óf al dan niet sprake is van een complex komt echter niet aan de orde, de AG gaat in zijn conclusie alleen in op het waarderingsvraagstuk. Aangezien waardebepaling geen onderdeel is van dit jurisprudentieonderzoek wordt aan de conclusie voorbijgegaan.

### 3.2.1.4 Uitspraak Hoge Raad

De stelling van het waterschap, zoals verwoord in het cassatiemiddel, is in haar algemeenheid niet juist. De strekking van artikel 40a (oud) is "te voorkomen, dat bij de waardebepaling van te onteigenen grond als bouwgrond ten volle zal wegen de belastende dan wel voordeel brengende werking van de in een uitbreidingsplan aan dien grond gegeven bestemming — weliswaar medebrengt, dat bij de bepaling van de waarde van te onteigenen, in een uitbreidingsplan gelegen, *grond, zo deze deel uitmaakt van een complex, dat ten aanzien van de exploitatie als een geheel moet worden beschouwd*, met alle bestemmingen, die gelden voor de tot het complex behorende gronden moet worden rekening gehouden, in dier voege, dat elke bijzondere bestemming de waardering van alle gronden van het complex beïnvloedt, doch dat — wijl een complex als bedoeld niet alle in het uitbreidingsplan begrepen gronden behoeft te omvatten — zulks niet steeds zal moeten leiden tot een waardebepaling, waarbij wordt rekening gehouden met de bijzondere bestemmingen van alle in het uitbreidingsplan begrepen gronden"<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> In 1964 werd het woord "uitbreidingsplan" vervangen door "bestemmingsplan"; dit hield verband met de invoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 5 juli 1962, Stb. 286.

<sup>39</sup> NJ 1963, blz. 1265 l.k.

<sup>40</sup> NJ 1963, blz. 1266 l.k. In dit arrest gaat het met name om de waardebepaling van te onteigenen grond; zie de conclusie van de AG en de uitspraak van de Hoge Raad.

<sup>41</sup> NJ 1963, blz. 1267; cursivering door mij. De zinsnede "zo deze deel uitmaakt van een complex" duidt op de voorwaarde - en bevestigt mijn eerder getrokken conclusie - dat eerst moet worden nagegaan óf er wel sprake is van een complex. "Wijl" betekent "omdat". Uit het vonnis blijkt niet dat de onteigende grond is gewaardeerd als

### 3.2.1.5 Conclusies

1. De Hoge Raad omschrijft een complex hier als grond dat ten aanzien van de exploitatie als een geheel moet worden beschouwd. Deze definitie wordt bevestigd in vijf - hierna te bespreken - arresten. In één van die arresten - Waddinxveen/Van Leeuwen - schrijft de AG Franx in zijn conclusie: "De eisen, waaraan het verband tussen afzonderlijke percelen (en hun bestemmingen) moet voldoen om van een complex te kunnen spreken, worden gewoonlijk omschreven als volgt: bedoelde percelen moeten als één geheel in exploitatie kunnen worden gebracht."<sup>42</sup> De AG verwijst hierbij naar de M.v.A. bij de wetswijziging in 1956 (die heeft geleid tot artikel 40a Onteigeningswet (oud)) en de uitspraken van de Hoge Raad inzake onderhavig arrest en de hierna te bespreken arresten Haarlemmermeer/Zietse, Noy/Gennep en ("in een iets andere formulering") Het Feytenhof/Oldebroek. Voorts is de omschrijving te lezen in het laatst te bespreken arrest Van Staveren/Noord-Holland, rekening houdend met de wetswijziging van 1981 toen het huidige "complexartikel" 40d is ingevoerd. Bij hiervoor genoemde arresten zal daarom in het vervolg worden nagegaan of de in de eerste regel gegeven omschrijving van complex dient te worden gewijzigd, moet worden aangescherpt of gewoonweg kan worden bevestigd. De vraag is derhalve of er met betrekking tot de definitie van complex een ontwikkeling is te bespeuren in de rechtspraak. Dit betekent dat na het laatste arrest een eindconclusie kan worden getrokken omtrent de omschrijving van een complex.

Naast een omschrijving zijn er ook zaken als begrenzing, omvang en invulling van een complex<sup>43</sup>. Zo is in § 2.3.7 bijvoorbeeld een begrenzing aangegeven, dit naar aanleiding van een vraag in de Tweede Kamer bij de wetswijziging van 1981 die leidt tot de vuistregel dat er geen minimale afmetingen aan een complex worden gesteld. Beter gezegd: in "minimale" zin kent een complex géén begrenzing. Uit de geanalyseerde arresten kunnen meerdere vuistregels worden opgesteld die ook iets zeggen over begrenzing, omvang en invulling van een complex. Uit onderhavig arrest volgen de volgende vuistregels:

2. Een complex behoeft niet alle in het bestemmingsplan begrepen gronden te omvatten.
3. Bij een complex zijn meerdere planologische bestemmingen mogelijk.

### 3.2.2 HR 27 november 1963, NJ 1964, 1 (Haarlemmermeer/Zietse)

#### 3.2.2.1 Korte weergave van de relevante feiten

In deze zaak had de gemeente Haarlemmermeer de gronden gelegen in het uitbreidingsplan gesplitst in twee delen: het ene was reeds geheel of nagenoeg geheel bebouwd; het andere - waarin de te

---

bouwgrond en beschouwd is als te behoren tot een complex dat alle in het uitbreidingsplan begrepen gronden omvat; het middel kan daarom niet tot cassatie leiden.

<sup>42</sup> NJ/O 1977, blz. 94 l.k.

<sup>43</sup> *Complexen en complicaties, De egalisatieregels in het onteigeningsrecht*, o.c. blz. 894.



onteigenen grond was gelegen - was in het plan bestemd voor recreatieterrein waarop geen bebouwing - althans geen bebouwing voor bewoning - was toegelaten<sup>44</sup>.

De gemeente (eiseres) stelde dat het voor recreatie bestemde deel als één afzonderlijk complex was aan te merken en bijgevolg het te onteigenen uitsluitend agrarische waarde had en niet als bouwgrond was aan te merken.

Zietse (verweerder/gedaagde) was van mening dat "het aan de gemeente niet vrijstaat de afzonderlijke complexen zodanig af te grenzen dat een recreatieterrein hetwelk uiteraard mede bestemd is om te dienen ten nutte van de reeds aanwezige of toekomstige bewoners van andere complexen, één zelfstandig complex vormt met als gevolg dat het bepaalde bij art. 40a der Ontheingingswet geen toepassing kan vinden."<sup>45</sup>

### 3.2.2.2 *Mening deskundigen en uitspraak Rechtbank*

- *Deskundigen:*

"Scherp is te onderscheiden tussen woongebied en agrarisch gebied.

Strekking van art. 40a Ow. is om bij onteigening de waarde van een in het woongebied gelegen terrein niet afhankelijk te doen zijn van de in het woongebied juist aan het terrein gegeven bestemming zodat niet degene, wiens eigendom voor park is bestemd belangrijker minder als schadevergoeding ontvangt dan degene wiens eigendom voor de eigenlijke bebouwing is bestemd.

Het begrip woongebied omvat niet alleen de voor eigenlijke bebouwing bestemde gebieden doch ook al datgene wat voor een goede en behoorlijke bewoning in overeenstemming met de eisen van de huidige tijd noodzakelijk is, als parken, groenstroken, recreatie- en sportterreinen.

Wenst nu de gemeente de uitvoering van het uitbreidingsplan tot het woongebied betrekkelijk zelf ter hand te nemen dan staat het haar vrij het woongebied in verschillende delen te splitsen, voor ieder van die delen afzonderlijke exploitatie-berekeningen op te stellen en ieder van die delen afzonderlijk tot uitvoering te brengen mits ieder van die delen op zichzelf een woongebied in kleiner formaat vormt doch het staat haar niet vrij het woongebied zodanig te splitsen dat de door splitsing verkregen delen ieder voor zich geen woongebied zijn, het deel waarop uitsluitend gebouwen verrijzen niet, omdat parken, groenstroken en/of recreatieterreinen ontbreken, het deel waarop parken, groenstroken en dergelijke zijn geprojecteerd, niet omdat daarop geen gebouwen zijn.

Vorenstaande klemt temeer omdat een splitsing in delen die niet ieder voor zich woongebied zijn wel medebrengt dat de eigenaren van die delen waarop uitsluitend gebouwen zijn geprojecteerd alsdan meer zullen ontvangen dan de eigenaren van de delen waarop de parken, groenstroken en dergelijke zijn ontworpen doch niet dat de gemeente zelf over het geheel genomen minder hoeft te betalen.

---

<sup>44</sup> De vraag speelde of, los van de in het uitbreidingsplan van de gemeente aan het onderhavig perceel gegeven bestemming, "met het oog op de luchtvaartbelangen — de luchthaven Schiphol ligt in de nabijheid van dit perceel — bebouwing van dit perceel niet is toegelaten." In die tijd pleegden de destijds vigerende artikelen van de Luchtvaartwet ten aanzien van Schiphol niet te worden toegepast maar vond overleg plaats tussen de directie van Schiphol en de omliggende gemeenten; zie NJ 1964, blz. 5 r.k.

<sup>45</sup> NJ 1964, blz. 6 l.k.

Het is evenwel de plicht van de Overheid om bij de zorg voor het algemeen belang tevens er voor zorg te dragen dat bij de behartiging van het algemeen belang de belangen van de individuele burger niet ernstiger geschaad worden dan strikt noodzakelijk en onvermijdelijk is; het is à fortiori de plicht van de Overheid om te voorkomen dat door handelingen harerzijds de ene individuele burger meer ontvangt dan hem volgens de wettelijke regelen toekomt en de andere individuele burger minder hetgeen echter plaatsvindt indien het toelaatbaar zou worden geacht de voor de eigenlijke bebouwing bestemde terreinen als één complex en de voor de groenstroken, parken en dergelijke terreinen als een ander complex aan te merken.

Op grond van vorenstaande overwegingen zijn deskundigen van oordeel dat het standpunt van eiseres dat het uitsluitend voor sport en recreatie bestemd terrein van gedaagde als een afzonderlijk complex is aan te merken en niet mag worden gezien als vormend één complex met de daaromheen geprojecteerde resp. reeds voltrokken bebouwing, niet is te aanvaarden.

Deskundigen zijn van oordeel dat op het te onteigenen art 40a Ow. van toepassing is en dat ook het te onteigenen is aan te merken als bouwgrond, als toekomstig bouwterrein."<sup>46</sup>

- *Rechtbank:*

De rechtbank is het met deskundigen eens dat de te onteigenen grond bouwgrond is en dat bij de vaststelling van de waarde rekening moet worden gehouden met het bepaalde in artikel 40a Ow. Bij het vaststellen van die waarde kunnen - en moeten - de in het onteigeningsplan<sup>47</sup> gelegen gronden in complexen worden gesplitst "die geacht kunnen worden in het vrije verkeer als een geheel te zullen worden geëxploiteerd." Dat betekent dat dan sprake moet zijn van een complex waarin naast bebouwing ook groenstroken, parken en dergelijke terreinen zijn opgenomen. De rechtbank is van oordeel dat geen rekening kan worden gehouden met de door de gemeente toegepaste splitsing, omdat er geen sprake is van een splitsing als hiervoor vermeld (complex met bebouwing, groenstroken, parken, e.d.). Bovendien heeft de splitsing als door de gemeente voorgesteld als resultaat dat aan de grond een lagere agrarische waarde zou kunnen worden toegekend. Dit laatste is in strijd met de grondslagen van het onteigeningsrecht, zoals die mede in artikel 40a Ow. tot uiting komen. De rechtbank onderschrijft het oordeel van deskundigen dat zij zijn uitgegaan van het gehele in het uitbreidingsplan gelegen complex.<sup>48</sup>

### 3.2.2.3 *Cassatiemiddel en conclusie AG*

- *Cassatiemiddel gemeente:*

De gemeente zegt dat de rechtbank over het hoofd ziet dat ter bepaling van de werkelijke waarde naar o.a. "artikel 40a Ow. rekening moet worden gehouden met alle op de waarde van invloed zijnde omstandigheden uitgezonderd slechts de bij een uitbreidingsplan juist aan het onteigende gegeven bestemming (...), en dat aldus ook moet worden rekening gehouden met het feit dat voor de te

---

<sup>46</sup> NJ 1964, blz. 6; onderstreping door mij. Er is voor gekozen het deskundigenoordeel geheel over te nemen, omdat het heel gestructureerd is opgezet en hierin tevens het egalisatiebeginsel is te lezen zoals hiervoor besproken in § 2.3.4 en § 2.3.5.

<sup>47</sup> Bedoeld zal zijn "uitbreidingsplan"; zie tevens de conclusie van de AG, NJ 1964, blz. 8 r.k.

<sup>48</sup> NJ 1964, blz. 7.

onteigenen grond een uitbreidingsplan bestaat en dat de Gemeente de in het onderhavige uitbreidingsplan gelegen gronden heeft gesplitst in twee complexen, waarvan het tweede, waarin het te onteigenen goed is gelegen, uitsluitend of nagenoeg is bestemd voor doeleinden van openbaar nut (...)."<sup>49</sup> In feite is dit een herhaling van zetten.

- *Conclusie van de AG Bakhoven:*

"Wanneer een aangrenzende gemeente als Amsterdam op het grondgebied van een gemeente als Nieuwer-Amstel een bos wil gaan aanleggen en de gemeente Nieuwer-Amstel daarvoor een stuk van haar gemeentelijk gebied in haar uitbreidingsplan zou bestemmen tot recreatieterrein, dan is het voor een ieder duidelijk dat dit recreatieterrein als een zelfstandige eenheid in exploitatie zal worden gebracht. In zulk een geval zullen de grenzen, welke de gemeente heeft vastgelegd voor dit recreatieterrein tevens de grenzen vormen van een complex, dat als een zelfstandige eenheid in exploitatie zal worden gebracht."<sup>50</sup>

Ten aanzien van onderhavige zaak schrijft de AG dat de Rechtbank kon vaststellen "dat het uitbreidingsplan geen splitsing inhield in complexen, welke t.a.v. de exploitatie als één geheel moesten worden beschouwd, en dat de deskundigen bij het waarden van de te onteigenen grond overeenkomstig art. 40a Ow. terecht waren uitgegaan van het gehele in het uitbreidingsplan gelegen complex."<sup>51</sup>

#### 3.2.2.4 Uitspraak Hoge Raad

"dat immers de Rb. heeft geoordeeld dat de splitsing in het uitbreidingsplan, wat betreft het evenbedoelde tweede gedeelte, niet het aanzijn heeft gegeven aan een complex, dat in het vrije verkeer geacht kan worden als een geheel te zullen worden geëxploiteerd en zij, uitgaande van dit oordeel, zonder miskening van de in het middel genoemde artt. 40 en 40a Ow. heeft kunnen beslissen dat deskundigen bij het waarden van den te onteigenen grond overeenkomstig het in laatstgenoemd wetsartikel bepaalde terecht zijn uitgegaan van het gehele in het uitbreidingsplan gelegen complex, en dat het in strijd zou zijn met dat artikel om op grond van het feit, dat in het uitbreidingsplan aan het te onteigenen een bestemming tot doeleinden van openbaar nut is gegeven, daaraan slechts de agrarische waarde toe te kennen,"<sup>52</sup>

Kortom: rechtbank en deskundigen hebben de complexen terecht als één geheel beschouwd.

#### 3.2.2.5 Conclusies

1. In dit arrest wordt de omschrijving van de term "complex" uit het vorige arrest bevestigd.
2. Uit de conclusie van de AG kan worden opgemaakt dat een complex zich ook over meerdere gemeenten kan uitstrekken.
3. In casu was een deel van de in het bestemmingsplan gelegen gronden reeds geheel of nagenoeg geheel bebouwd, het andere deel - waarin de te onteigenen grond was gelegen - was in het plan

---

<sup>49</sup> NJ 1964, blz. 7 r.k.

<sup>50</sup> NJ 1964, blz. 9 r.k.

<sup>51</sup> NJ 1964, blz. 10 l.k.

<sup>52</sup> NJ 1964, blz. 8 l.k.

bestemd voor recreatieterrein en was nog niet gerealiseerd. Hieruit blijkt dat gelijktijdigheid van exploitatie niet noodzakelijk is.<sup>53</sup>

### 3.2.3 HR 8 december 1971, NJ 1972, 85 (Noy/Gennepe)

#### 3.2.3.1 Korte weergave van de relevante feiten

Van Noy werd onteigend een perceel van circa 2,28 ha grond. De onteigening vond plaats ten gunste van de uitbreiding van het terrein van de nabijgelegen Stichting St. Augustinus (een stichting voor zwakzinnigenzorg). Het perceel van Noy was als onderdeel van een groter complex in het bestemmingsplan grotendeels bestemd tot "bijzondere bebouwing met bijbehorende erven (B.G.)". Het perceel lag aan een Rijksweg Venlo-Nijmegen en de Dr. Stiemensweg (een gemeenteweg). Op de Rijksweg ontbrak het aan uitwegmogelijkheden; de Dr. Stiemensweg voldeed niet aan de vereisten voor een weg waaraan gebouwd mag worden.

#### 3.2.3.2 Mening deskundigen en uitspraak Rechtbank

- *Deskundigen:*

Aangezien er geen uitwegmogelijkheden waren op de Rijksweg en de Dr. Stiemensweg niet voldeed aan de vereisten voor een weg waaraan gebouwd mag worden, gingen zij uit van een prijs voor ruwe bouwgrond. Ten aanzien van artikel 40a Ow. betoogden zij dat het beginsel van genoemd artikel met zich meebrengt "dat aan alle ruwe bouwgrond in een complex in beginsel dezelfde waarde dient te worden toegekend ongeacht de daaraan gegeven bestemming. Verschillen in ligging en natuurlijke gesteldheid kunnen een verschil in prijs meebrengen."

Het woord "complex" wordt door deskundigen omschreven als "het gebied van de Gemeente, waar men met de stadsuitbreiding verder gaat en waaronder vallen de gronden die bijvoorbeeld voor bungalows, resp. industrie, resp. recreatie enzovoort bestemd zijn" (...)

Complex is niet "de grond, waarop de bestemming rust van bijzondere bebouwing en wegen (...)" maar het gebied waarover zich de verdere uitbreiding van de Gemeente voltrekt".<sup>54</sup>

- *Rechtbank:*

De Rechtbank verenigt zich met het standpunt van deskundigen.

#### 3.2.3.3 Cassatiemiddel en conclusie AG

- *Cassatiemiddel Noy:*

Deskundigen en de Rechtbank hebben bij de hantering en toepassing van art. 40a Ow. een met het recht strijdig begrip van complex gebezigd, "aangezien een zodanig complex is een gebied, dat geacht kan worden als één geheel te zullen worden geëxploiteerd, althans niet "het gebied van de Gemeente, waar men met de stadsuitbreiding verder gaat en waaronder vallen de gronden die

---

<sup>53</sup> Bevestigd in de conclusie van AG Franx in het hierna te bespreken arrest Waddinxveen/Van Leeuwen; NJ/O 1977, blz. 94; *Bestuursrechtelijke schadevergoeding*, o.c. blz. G-5-41.

<sup>54</sup> NJ 1972, blz. 257 r.k. en 258 l.k.

bijvoorbeeld voor bungalows, resp. industrie, resp. recreatie enzovoorts bestemd zijn "" of ""het gebied waarover zich de verdere uitbreiding van de Gemeente voltrekt"";"<sup>55</sup>

- *Conclusie van de AG Bakhoven:*

"Hoewel men zich kan afvragen of het woord "complex", dat in de wet zelf niet voorkomt<sup>56</sup>, op zichzelf wel een juridisch begrip is, ben ik wel van mening dat art. 40a is geschonden, indien men bij de toepassing van dat artikel de lasten, die hierin bestaan dat bepaalde gronden van het plan voor wegen of andere doeleinden van openbaar nut zullen worden gebruikt, gaat omslaan over gronden, die hun productiviteit *niet* te danken hebben aan het feit dat eerstbedoelde gronden tot die doeleinden worden gebruikt, en in hetgeen bepaalde grond *meer* opbrengt doordat deze tesamen met aangrenzende of in de buurt gelegen gronden als één aaneengesloten complex in exploitatie wordt gebracht laat delen andere gronden, die buiten die exploitatie staan. Op een vraag in het Voorlopig Verslag bij de behandeling van het wetsontwerp, dat heeft geleid tot de wet van 28 juni 1956 S. 385 (waarbij artikel 40a in de wet werd opgenomen), van welke bestemmingen dan *wel* bij de waardebepaling moet worden uitgegaan indien niet mag worden rekening gehouden met de aan het onteigende juist bij het bestemmingsplan gegeven bestemming, werd in de M.v.A. (Bijl. Hand. II Kamer zitting 1955/1956 no. 3939 blz. 8 l.k.) geantwoord, dat moet worden uitgegaan van alle bestemmingen die gelden voor de gronden, welke ten aanzien van de exploitatie als één complex behoren te worden beschouwd. Bij arrest van 6 nov. 1963 N.J. 1963 no. 528<sup>57</sup> besliste Uw Raad, dat de gronden een complex vormen indien zij als één geheel gelijktijdig in exploitatie worden genomen.

De omstandigheden dat het te onteigenen deel uitmaakt van het gebied van de gemeente, waar men met de stadsuitbreiding verder gaat of waarover de verdere uitbreiding van de gemeente zich voltrekt, zegt nog niets over de vraag of en in hoeverre het te onteigenen met de andere gronden in dat gebied gelijktijdig als één geheel in exploitatie zal worden gebracht en de baten en lasten van het plan moeten worden omgeslagen over dat hele gebied of over een deel van dat gebied of komen voor rekening van het te onteigenen. Uit het vonnis wordt niet duidelijk waarom die lasten en baten moeten worden omgeslagen over het hele gebied van de gemeente waarover de verdere uitbreiding van de gemeente zich voltrekt. Het eerste onderdeel van het middel komt mij dan ook gegrond voor."<sup>58</sup>

### 3.2.3.4 Uitspraak Hoge Raad

"dat de Rb. zich verenigende met de volgens het bestreden vonnis door deskundigen ter terechtzitting geuite mening, dat het woord "complex" moet worden opgevat als "het gebied van de Gemeente, waar men met de stadsuitbreiding verder gaat en waaronder vallen de gronden die bijvoorbeeld voor bungalows, resp. industrie, resp. recreatie enzovoort bestemd zijn" en dat "complex" is "het gebied waarover zich de verdere uitbreiding van de Gemeente voltrekt", aan het begrip "complex" — de als

---

<sup>55</sup> NJ 1972, blz. 259 l.k.

<sup>56</sup> Het woord "complex" werd in 1981 in de wet geïntroduceerd; zie § 2.3.4.

<sup>57</sup> Arrest Brielse Dijkkring/Nedalo N.V.; zie § 3.2.1.

<sup>58</sup> NJ 1972, blz. 262.

één geheel in exploitatie te brengen gronden, waarover ingevolge art. 40a Ow. alle lasten en baten van het plan moeten worden omgeslagen — een onjuiste betekenis heeft gehecht".<sup>59</sup>

### 3.2.3.5 Conclusies

1. Ook met dit arrest wordt de omschrijving van de term "complex" uit de vorige arresten bevestigd dat een complex is te omschrijven als *de als één geheel in exploitatie te brengen gronden*.<sup>60</sup>
2. Uit de conclusie van de AG kan worden opgemaakt dat er een samenhang dient te zijn tussen de gronden die deel uitmaken van een complex, al heeft hij daar veel woorden voor nodig. Voor de goede orde wordt betreffend gedeelte nogmaals geciteerd, omdat het de kern raakt van het jurisprudentieonderzoek en daarmee van deze Masterproof.

"Hoewel men zich kan afvragen of het woord "complex", dat in de wet zelf niet voorkomt, op zichzelf wel een juridisch begrip is, ben ik wel van mening dat art. 40a is geschonden, indien men bij de toepassing van dat artikel de lasten, die (1) hierin bestaan dat bepaalde gronden van het plan voor wegen of andere doeleinden van openbaar nut zullen worden gebruikt, gaat omslaan over gronden, die hun productiviteit *niet* te danken hebben aan het feit dat eerstbedoelde gronden tot die doeleinden worden gebruikt, en (2) in hetgeen bepaalde grond *meer* opbrengt doordat deze tesamen met aangrenzende of in de buurt gelegen gronden als één aaneengesloten complex in exploitatie wordt gebracht laat delen andere gronden, die buiten die exploitatie staan" (cursivering door AG, nummering en onderstreping door mij).

Mijn uitleg van dit citaat luidt als volgt. Het is een lange zin die inspeelt op twee verschillende situaties, reden de zin in tweeën te knippen.

#### *Ad (1)*

Eenzijds wordt gesproken over gronden bestemd voor doeleinden van openbaar nut, dat zijn in de regel gronden met een onrendabele bestemming. Anderzijds wordt gesproken over gronden die productief zijn, het woord "productiviteit" betekent "winstgevendheid". Concreet gaat het bij de tweede gronden om gronden waaruit nut - voordeel, baat, profijt - te behalen valt of die een zekere waarde vertegenwoordigen, rendabel zijn. De vraag die gesteld kan worden is of er sprake is van causaliteit tussen die twee gronden.

---

<sup>59</sup> NJ 1972, blz. 260 r.k.

<sup>60</sup> Er dient een kanttekening te worden gemaakt bij de conclusie van de AG Hij schrijft namelijk dat de Hoge Raad in het arrest Waterschap De Brielse Dijkkring/Nedalo N.V. (hiervoor besproken in § 3.2.1) "dat de gronden een complex vormen indien zij als één geheel *gelijktijdig* in exploitatie worden genomen" (cursivering door mij). In het arrest Waterschap De Brielse Dijkkring/Nedalo N.V. wordt echter met geen woord gerept over gelijktijdigheid. Zoals hierna in het arrest Koelewijn/Schijndel zal blijken, is gelijktijdigheid van exploitatie niet vereist.

Het citaat zal ik proberen uit te leggen aan de hand van een voorbeeld.

Stel dat er binnen een gemeente een woonboulevard wordt ontwikkeld, in bestemmingstermen "detailhandel". De gronden zijn door de gemeente onteigent, vervolgens bouwrijp gemaakt en uitgegeven. Het is gebruikelijk dat de kosten van bouwrijp maken in de uitgifteprijs worden verdisconteerd. Bij de uitgifte is de verwachting dat deze gronden een voordeel - of nut - voor de gemeente opleveren. Deze gronden zijn met andere woorden productief.

Neem vervolgens aan dat iets verderop een weg wordt aangelegd; deze gronden worden dus gebruikt voor doeleinden van openbaar nut. Deze weg heeft echter geen directe binding met de woonboulevard. De reden van aanleg van de weg staat los van de woonboulevard ofwel: er is geen sprake van een causaal verband tussen beide.

Als we nu de conclusie van de AG Bakhoven op het voorbeeld toepassen dan heeft dat tot gevolg dat de kosten van aanleg van de weg niet mogen worden omgeslagen over de opbrengsten van de gronduitgifte van de woonboulevard. In de woorden van de AG: de "productiviteit" van de woonboulevard is niet te danken aan het feit dat verderop een weg wordt aangelegd. Stel dat de lasten van de weg wel worden omgeslagen over de gronden van de woonboulevard, dan betekent dat een verkeerde toepassing van het begrip complex en schending van artikel 40a Ow (oud). De kosten van de aan te leggen weg zouden namelijk drukken op de exploitatie van de woonboulevard. Dit heeft een waardedrukkend effect op de prijs die de gemeente aan de oorspronkelijke eigenaren van de gronden van de woonboulevard kan betalen. Ergo: er is geen samenhang tussen de gronden voor aanleg van de weg enerzijds en de gronden voor de woonboulevard anderzijds. De conclusie luidt dat de gronden voor de aanleg van de weg niet tot hetzelfde complex behoren als de gronden die bestemd zijn voor de woonboulevard.

Kortom, in het dit geval zouden de lasten van een plan worden omgeslagen over een ander, rendabel plan en dat mag dus niet, omdat de causaliteit ontbreekt.

#### *Ad 2*

Bij dit deel van het citaat gaat het om enerzijds gronden die onder dezelfde exploitatie vallen en anderzijds gronden die daarbuiten vallen. Het is het spiegelbeeld van hetgeen onder 1 staat: de opbrengsten uit het ene plan worden gebruikt voor een ander plan dat onrendabel is.

Ook hier weer een voorbeeld.

Stel dat in een gemeente een nieuwe woonwijk wordt ontwikkeld en daarin allerlei voorzieningen van openbaar nut worden aangelegd (straten, riolering, straatmeubilair, enzovoorts). In de regel worden zogenaamde bovenwijkse voorzieningen ook (soms ten dele) in de exploitatie van een dergelijke woonwijk meegenomen, bijvoorbeeld de aanleg van een rotonde met een ontsluiting op de nieuwe woonwijk. De kosten van de rotonde kunnen in principe middels de

exploitatieverordening op de exploitant/ontwikkelaar worden verhaald, omdat de woonwijk - zoals het heet - mede gebaat is bij de aanleg van de rotonde. Stel dat de gemeente een deel van de gronden voor de nieuwe wijk door middel van onteigening heeft verkregen en uit deze exploitatie een negatieve opbrengst genereert dan wel een sluitende begroting zonder winst. De resterende gronden zijn van de ontwikkelaar.

Stel nu dat drie kilometer een klein plannetje ten behoeve van woningbouw wordt gerealiseerd waarbij door de gemeente grond wordt uitgegeven en de gemeente deze exploitatie positief afsluit. De gemeente was reeds eigenaar van alle gronden.

Uit het citaat van de AG volgt nu dat de gemeente de opbrengsten van het kleine plannetje niet mag gebruiken om het tekort van het andere plan te dekken dan wel de exploitatie wat op te krikken, waardoor de gronden in dat laatste plan qua exploitatie méér zouden opbrengen. Indien rekening gehouden zou worden met meeropbrengsten van een andere exploitatie, dan zou dat een prijsopdrijvend effect met zich meebrengen waardoor de onteigende partijen meer voor hun grond zouden ontvangen (ofwel een prijsopdrijvend effect). Ook deze methode zou volgens de AG leiden tot schending van artikel 40a (oud).

Kortom, in het dit geval zouden de opbrengsten uit het ene plan worden gebruikt voor een ander plan dat onrendabel is en dat mag niet indien er geen samenhang tussen beide plannen is.

3. Men mag de grenzen van het complex niet te ruim trekken.<sup>61</sup> De kwalificatie als "stadsuitbreidingsgebied" is niet voldoende, dit moet nauwkeuriger worden aangeduid.

### 3.2.4 HR 5 december 1973, NJ 1974, 110 (Het Feytenhof/Oldebroek)

#### 3.2.4.1 Korte weergave van de relevante feiten

In casu werd een sportpark van 10 hectare geprojecteerd op een terrein gelegen tussen de dorpen Oldebroek en Wezep, in een geheel agrarische omgeving, op ruime afstand van de bestaande bebouwing. Voor deze 10 ha werd een apart bestemmingsplan "Sportpark Bovenmolen 1970" vastgesteld. Dit bestemmingsplan vormde de grondslag voor de onteigening. Op de agrarische grond werd één bestemming gelegd namelijk sportterrein. Van de Stichting "Het Feytenhof" werden terreinen onteigend met een totale grootte van circa 5,5 hectare.

---

<sup>61</sup> *Complexen en complicaties, De egalisatieregel in het onteigeningsrecht*, o.c. blz. 894.



### 3.2.4.2 *Mening deskundigen en uitspraak Rechtbank*

- *Deskundigen:*

Deskundigen gingen er in hun advies vanuit dat de reeds eerder aangekochte percelen - evenals de ter onteigening aangewezen percelen - zijn aan te merken als ruwe bouwgrond. Zij wijzen op elders in de gemeente Oldebroek door de gemeente betaalde grondprijzen voor ruwe bouwgrond. "De deskundigen menen dat in de gemeente Oldebroek een vaste ruwe bouwgrond prijs bestaat, ongeacht of de grond voor villa's of voor woningwetbouw dan wel voor sportvelden is bestemd."<sup>62</sup> De deskundigen gaan niet in op de vraag of al dan niet sprake is van een complex.

- *Rechtbank:*

De Rechtbank nam (met de gemeente aan) dat de exploitatie van het sportpark niet rendabel zou zijn, zodat in het commerciële verkeer geen gegadigde koper zou zijn te vinden. Aan de bestemming kon dus geen meerwaarde worden ontleend.

Het oordeel van deskundigen dat in de gemeente Oldebroek een vaste ruwe bouwgrond prijs bestaat "moge juist zijn indien het gaat om de aankoop van complexen met gevarieerde bestemming, i.c. is er slechts één bestemming, namelijk sportterreinen. Men kan ook niet zeggen dat de grond in dit plan organisch hoort bij andere complexen, waarmee het samen als één geheel zou worden beschouwd. Wel heeft deze grond een bijzondere geschiktheid voor de voorgenomen bestemming: hij ligt goed op hoogte, de bereikbaarheid is goed en de bomen singels kunnen ook in de bestemming van nut zijn. Die goede bereikbaarheid rechtvaardigt ook de stroken langs de wegen een wat hogere waarde toe te kennen. (...)

De Rb. meent derhalve dat vergelijking met elders in de Gemeente betaalde prijzen niet opgaat en dat moet worden uitgegaan als vergelijkingsobject van de in 1969 betaalde prijzen voor de aangrenzende percelen met een correctie voor de inmiddels ingetreden prijsstijgingen en voor de stroken langs de verharde wegen."<sup>63</sup>

### 3.2.4.3 *Cassatiemiddel en conclusie AG*

- *Cassatiemiddel "Het Feytenhof":*

De Stichting "Het Feytenhof" is het niet eens met de visie van de Rechtbank om aan haar gronden een lagere waarde toe te kennen dan aan de door deskundigen bedoelde andere ruwe bouwgronden in de gemeente.

Uit het vonnis wordt niet duidelijk of de Rechtbank heeft vastgesteld wat in casu het complex in de zin van artikel 40a Ow. is en/of welke gronden — met het te onteigenen — van dit complex deel uitmaken.

"De Rechtbank heeft bij de hantering en toepassing van art. 40a Ow. een met het recht strijdig begrip van complex gebezigd, aangezien het rechtens juiste criterium niet is of de grond in het plan (lees: het bestemmingsplan "Sportpark Bovenmolen") al of niet organisch hoort bij andere complexen, waarmee het samen als één geheel moet worden beschouwd, doch een zodanig complex een gebied is, dat

---

<sup>62</sup> NJ 1974, blz. 266 r.k

<sup>63</sup> NJ 1974, blz. 266 r.k.

geacht kan worden als één geheel te zullen worden geëxploiteerd, althans voor de vraag wat te dezen als het complex in de zin van art. 40a moet worden beschouwd niet beslissend is of de grond in het plan al of niet organisch hoort bij andere complexen, waarmee het samen als één geheel moet worden beschouwd; en/of onduidelijk is wat de Rb. bedoelt met de aan haar beslissing ten grondslag liggende overweging, dat de grond in het plan niet organisch hoort bij andere complexen, waarmee het samen als één geheel zou moeten worden beschouwd."<sup>64</sup>

- *Conclusie van de AG Ten Kate:*

De AG is het eens met de Rechtbank: de percelen moeten worden gewaardeerd als verpachte agrarische grond, zij het met een opwaardering wegens de gunstige hoogteligging en de goede bereikbaarheid enz. "Het enkele feit dat het te onteigenen de bestemming ten algemene nutte van "sportterreinen" heeft gekregen behoeft ook niet mede te brengen dat de grond als *in beginsel behorend tot het areaal van voor bebouwing bestemde grond van de Gemeente zou moeten worden beschouwd*, althans dat bij verkoop van de grond er gegadigden aan de markt moeten komen, die bereid zouden zijn voor deze grond — gezien in het verband van het geheel — de prijs van ruwe bouwgrond te betalen. (...) De exploitatie van de onderhavige sportterreinen op zichzelf kan niet rendabel geschieden."<sup>65</sup>

De AG benoemt het vraagstuk of al dan niet sprake is van een complex niet letterlijk en noemt artikel 40a Ow ook niet. Het lijkt erop dat hij het in dit opzicht eens is met de Rechtbank, namelijk dat niet gezegd kan worden dat de grond in dit plan organisch hoort bij andere complexen, waarmee het samen als één geheel zou worden beschouwd (zie gecursiveerde gedeelte).

#### 3.2.4.4 Uitspraak Hoge Raad

De Rechtbank heeft onderzocht of aan de bestemming sportterrein enige meerwaarde kan worden ontleend.

"zij heeft geoordeeld, dat de exploitatie van het te realiseren sportpark niet rendabel kan geschieden en dat in het commerciële verkeer voor grond met deze bestemming geen gegadigde koper kan worden gevonden en vervolgens daaruit heeft afgeleid, dat aan de bestemming een meerwaarde niet kan worden ontleend;

dat de Rb. daarbij in aanmerking heeft genomen, dat niet gezegd kan worden dat de grond in dit plan organisch behoort bij andere complexen waarmede het plan als één geheel zou moeten worden beschouwd;

dat hiermede tot uitdrukking wordt gebracht, dat de gronden in dit plan met slechts één bestemming niet tezamen met andere gronden één geheel vormen, dat als zodanig aan de toepassing van art. 40a Ow. is onderworpen;

dat dit oordeel niet onduidelijk is en niet blijkt geeft van een onjuiste opvatting van het bepaalde bij genoemd art. 40a".<sup>66</sup> Kortom: artikel 40a Ow. is niet van toepassing;

---

<sup>64</sup> NJ 1974, blz. 267 en 268 l.k.

<sup>65</sup> NJ 1974, blz. 269; onderstreping en cursivering door mij.

<sup>66</sup> NJ 1974, blz. 268 r.k.

### 3.2.4.5 Conclusies

1. In voorgaande arresten werd de term "complex" omschreven als *de als één geheel in exploitatie te brengen gronden*. In dit arrest werd een iets andere formulering gebruikt namelijk: de grond in een plan die organisch behoort bij andere complexen waarmede het plan als één geheel zou moeten worden beschouwd.<sup>67</sup> Dit betekent een aanscherping van de definitie.  
De toevoeging "dat hiermede tot uitdrukking wordt gebracht, dat de gronden in dit plan met slechts één bestemming niet tezamen met andere gronden één geheel vormen, dat als zodanig aan de toepassing van art. 40a Ow. is onderworpen" betekent dat gronden met enkel één bestemming, die geen samenhang hebben met andere complexen, met die andere complexen niet kunnen worden beschouwd als één geheel en daarmee dus ook geen complex kunnen vormen.
2. De Rechtbank overwoog dat de gronden in het beoogde sportpark organisch niet behoorden bij andere complexen binnen de gemeente, en daarom als afzonderlijk onrendabel complex dienden te worden aangemerkt. De Hoge Raad kon zich met deze benadering volledig verenigen. Ergo: ook een gebied met uitsluitend onrendabele bestemmingen kan als een complex worden aangemerkt.<sup>68</sup>

### 3.2.5 HR 4 mei 1977, NJO 1977, 9 (Waddinxveen/Van Leeuwen)

#### 3.2.5.1 Korte weergave van de relevante feiten

In dit geval werden percelen weiland onteigend gelegen in het bestemmingsplan "Sportvelden" waarin de gronden waren bestemd voor "sportcomplexen en scholenbouw". Het onteigende had daarin voornamelijk als bestemming scholenbouw. Van Leeuwen beschouwde het onteigende nagenoeg als bouwterrein en stelde de grondprijs op circa fl. 55,-- p/m<sup>2</sup>.

#### 3.2.5.2 Mening deskundigen en uitspraak Rechtbank

- *Deskundigen:*

Deskundigen stellen de grondprijs veel lager namelijk op fl. 3,-- p/m<sup>2</sup>, omdat geen sprake is van een bouwterrein.

In hun toelichting schrijven zij: "Als volgens de Onteigeningswet wordt overgegaan tot waardering van de gronden volgens art. 40a, dan dienen de gronden in principe te delen in de omslag van baten en lasten. Eén van de hoofdkenmerken is, dat het plan niet weggedacht mag worden, maar dat voor de bestemmingen afgezien moet worden van de zogenaamde toevallige bestemmingen in het plan.

Hier zien we een plan van een scholencomplex met diverse voorzieningen die erbij horen als sportvelden, recreatie, groen en voorzieningen voor algemene doeleinden. Het is echter ontworpen als één geheel. Wanneer we afzien van de toevallige bestemming, dan mogen wij er dus niet naar kijken, dat juist op deze grond, waar het hier om gaat, het scholencomplex is geprojecteerd. Het zou

---

<sup>67</sup> Zie de conclusie van de AG Franx in het arrest Waddinxveen/Van Leeuwen, NJ/O 1977, blz. 94, l.k.; dit arrest wordt hierna besproken in § 3.2.5.

<sup>68</sup> *Complexen en complicaties, De egalisatieregels in het onteigeningsrecht*, o.c. blz. 895.

net zo goed mogelijk zijn geweest, dat dat complex aan de andere kant van de Sniepweg was geprojecteerd en dat deze gronden sportvelden zouden worden. Uitgaande van de gedachte, dat men bij de waardering ex art. 40a Ow. behoort af te zien van de toevallige bestemmingen, zullen deze gronden mee moeten dragen in alle omslagen en verdere lasten van het totale plan."<sup>69</sup>

Deskundigen hebben bij nadere toelichting er de nadruk op gelegd "dat een gemeente, die zich uitbreidt, ook voorzieningen moet treffen in het belang van de toenemende bevolking, o.a. op het gebied van het onderwijs (door het stichten van scholen), recreatie (door het aanleggen van parken en dergelijke) en sport (door het aanleggen van sportvelden). Deze voorzieningen vormen, aldus gezien, één geheel."<sup>70</sup>

- *Rechtbank:*

In een tussenvonnis d.d. 8 januari 1976 besliste de Rechtbank o.g.v. een aantal feitelijke overwegingen, dat het onteigende terrein niet tot één complex behoorde met de sportvelden in de zin van artikel 40a Ow. Deze feitelijke overwegingen - voor zover relevant - hielden onder meer het volgende in:

1. Het thans geldende bestemmingsplan "Sportvelden" omvat de sportcomplexen, vervat in twee bestemmingsplannen van vroeger datum, die in zoverre door het plan "Sportvelden" zijn vervangen. De sportcomplexen betreffen sportvelden, een sporthal en een instructiebad.
2. Bedoelde sportcomplexen bestonden reeds vóór het ontwerpen van het scholencomplex.
3. De opneming in het plan "Sportvelden" van het sportcomplex uit een eerder bestemmingsplan, geschiedde op planologische gronden hield dus geen enkel verband met de stichting van het voorgenomen scholencomplex.
4. De wezenlijke aanleiding voor het plan "Sportvelden" was niet - zoals de naam zou doen vermoeden - de aanleg (of incorporering) van sportvelden maar -1. de reservering van een tracé voor een zoetwaterkanaal en -2. stichting van een Mavo-school en een school voor Havo-Atheneum.
5. De sportcomplexen kunnen geenszins beschouwd worden als "bijbehorende voorziening" voor de stichting van de scholen, doch, anders dan de gemeente stelt, bedoeld zijn te dienen voor de gehele bevolking van Waddinxveen en uit dien hoofde mede voor de leerlingen van de scholen, maar niet speciaal voor hen.

Op grond van deze feitelijke overwegingen concludeert de Rechtbank,

5. "gezien i.v.m. de omstandigheid dat een "complex", als waarop art. 40a Ow. het oog heeft, geenszins zonder meer alle gronden omvat, begrepen in het onteigeningsplan waarvan het deel uitmaakt, moet de gevolgtrekking worden gemaakt, dat *het onteigende terrein en de sportveldcomplexen niet kunnen worden beschouwd als een als één geheel* te exploiteren complex in de zin van voormeld art. 40a. Dat beide bestemmingen gemeen hebben dat zij ieder voor zich uiteindelijk het algemeen belang van de gemeente dienen is tegenover al het vorenoverwogene

---

<sup>69</sup> NJ/O 1977, blz. 83 r.k.

<sup>70</sup> NJ/O 1977, blz. 85 l.k.

onvoldoende om alsnog tot een voor zodanig complex vereist verband te besluiten. Daarin wordt evenmin verandering gebracht door de mogelijke bedoeling met het plan "Sportvelden" tot een uitbreiding en/of afronding van de gemeente te komen.

6. Dientengevolge is genoemd art. 40a, nu op het onteigende slechts één bestemming rust, namelijk het stichten van scholen, niet van toepassing en zal de waarde daarvan moeten worden bepaald met behulp van de maatstaven van art. 40 van genoemde wet."<sup>71</sup>

Uit het door mij gecursiveerde gedeelte blijkt dat de Rechtbank het niet eens is met deskundigen.

### 3.2.5.3 Cassatiemiddel en conclusie AG

- *Cassatiemiddel gemeente:*

De beslissing van de Rechtbank is

I. "... niet begrijpelijk, omdat in de bij het plan "Sportvelden" behorende toelichting het navolgende is vermeld:

""De vestiging van de beide scholen is zodanig gekozen dat gebruik kan worden gemaakt van het nabijgelegen sportveldencomplex sporthal en zwembad. Hierdoor kan enerzijds bespaard worden op de bouwkosten van de scholen, terwijl anderzijds een betere benutting van het sportveldencomplex buiten de weekenden en avonden is verzekerd. Omwille van een goede bereikbaarheid zal tussen de sportvelden aan de Kanaaldijk en het terrein van de spoorwegen een voetpad worden aangelegd van de omgeving van het station naar de scholen."" , hetgeen er juist op wijst, dat de sportveldencomplexen en de onteigende gronden, c.q. het voor scholenbouw bestemde gedeelte daarvan zijn aan te merken als een als één geheel te exploiteren complex in de zin van art. 40a."<sup>72</sup>

II. De Rechtbank heeft onder 6. van haar tussenvonnissen beslist dat artikel 40a Ow. niet van toepassing is, omdat op het onteigende slechts één bestemming rust, namelijk het stichten van scholen. Hier is sprake van een vooronderstelling van de Rechtbank, "welke vooronderstelling evenwel onjuist is, aangezien de onteigende gronden slechts voor een gedeelte hiertoe zijn bestemd en voor het overige zijn bestemd voor zoetwaterkanaal cum anaxis (...)." <sup>73</sup>

- *Conclusie van de AG Franx:*

Op blz. 92, r.k. citeert de AG de hiervoor reeds aangehaalde toelichting bij het bestemmingsplan "Sportvelden"; zie hiervóór *Cassatiemiddel gemeente*, onder I., het gedeelte "Hierdoor kan enerzijds (...) omgeving van het station naar de scholen."

---

<sup>71</sup> NJ/O 1977, blz. 85 r.k. en 86.

<sup>72</sup> NJ/O 1977, blz. 87, r.k.

<sup>73</sup> NJ/O 1977, blz. 88 l.k.

Voorts schrijft de AG:

"De kern van de door de Rb. te dezen gegeven beslissingen is mijns inziens:

1. Van "de in het plan begrepen gronden" in de zin van art. 40a — oftewel van "het complex waarop die bepaling doelt — kan slechts worden gesproken indien tussen de desbetreffende percelen en hun bestemmingen een verband bestaat, dat aan minimum-eisen voldoet.
2. Een zodanig verband is in het onderhavige geval niet aanwezig voor wat betreft het onteigende terrein en de sportveldencomplexen.<sup>74</sup>

(...)

De eisen, waaraan het verband tussen afzonderlijke percelen (en hun bestemmingen) moet voldoen om van een complex te kunnen spreken (zie sub 1 hierboven), worden gewoonlijk omschreven als volgt: bedoelde percelen moeten als één geheel in exploitatie kunnen worden gebracht.

(...)

Kortom: de gronden moeten een exploitabele eenheid vormen."<sup>75</sup>

(...)

In de bestreden tussenvonnissen heeft de Rb. vastgesteld — sub 4 — dat de sportcomplexen bedoeld zijn mede te dienen voor de leerlingen van de scholen. Men vindt dit punt uitgewerkt in de eerder door mij geciteerde passage uit de Toelichting op het plan "Sportvelden". Naar mijn mening had de Rb. hieruit moeten afleiden dat de sportcomplexen behoren tot de in het plan begrepen gronden in de zin van art. 40a. Nu bovendien in cassatie vaststaat — gelijk hierna zal worden betoogd — dat de ten processe bedoelde gronden, die bestemd zijn voor stadsuitbreiding, niet volledig bouwrijp zijn, zijn die gronden aan te merken als "bouwgrond" in de zin van art. 40a en is dit wetsartikel wél toepasselijk, weshalve de Rb., in r.o. 5 en 6 van genoemde tussenvonnissen d.d. 8 januari 1976 jo r.o. 14 van de eindvonnissen d.d. 21 juli 1976 in andere zin beslissende, van een verkeerde rechtsopvatting nopens art. 40a is uitgegaan.

(...)

Ik acht *middel I* van de gemeente, voor zover het de klacht bevat dat de Rb. — in de door mij betoogde zin — van een verkeerde rechtsopvatting nopens art. 40a Ow. is uitgegaan, dan ook gegrond.<sup>76</sup>

Het tweede middel wordt door de AG in onderdelen a en b gesplitst: "*Onderdeel a* van het middel gaat er van uit, dat op een gedeelte van de onteigende gronden de bestemming "zoetwaterkanaal" rust. Dit uitgangspunt ontbeert echter voldoende grondslag in de stukken van het geding. (...) Noch in haar tussenvonnissen noch in haar eindvonnissen — (...) — heeft de Rb. beslist dat een deel van de *onteigende* gronden bestemd is voor zoetwaterkanaal.

*Onderdeel a van middel II* mist dan ook feitelijke grondslag voor zover het het hier betoogde miskent en is ongegrond voor zover het de eindvonnissen te dezen innerlijke tegenstrijdigheid verwijt.

---

<sup>74</sup> NJ/O 1977, blz. 93 r.k.

<sup>75</sup> NJ/O 1977, blz. 94 l.k. De AG verwijst hierbij naar de M.v.A. (Bijl. Hand. II 1954-1955, 3939 - 5), blz. 8 links onderaan, rechts bovenaan en naar alle hiervoor geanalyseerde arresten.

<sup>76</sup> NJ/O 1977, blz. 96.

*Onderdeel b van middel II* behelst de grief dat onjuist is dat art. 40a Ow. niet van toepassing zou (kunnen) zijn op onteigende gronden met slechts één bestemming. Aan deze grief ligt de opvatting ten grondslag, dat de Rb. art. 40a buiten toepassing heeft gelaten op de enkele grond, dat op het onteigende slechts één bestemming rust (nl. het stichten van scholen). Ik lees de tussenvonnissen (r.o. 6) anders en wel aldus, dat — volgens de Rb. — voor de beantwoording van de vraag of de door art. 40a voorgeschreven bestemmingen-egalitatie en omslag van baten en lasten te dezen dienen plaats te hebben, in beginsel als bestemmingen slechts in aanmerking kwamen "sportvelden" en "scholenbouw" en dat door het — door de Rb. sub 1 t/m 4 — elimineren van de "sportvelden" als relevante bestemming slechts overblijft "scholenbouw", weshalve art. 40a buiten toepassing behoort te blijven: het onteigende is niet een deel van een geheel (complex) met meer dan één bestemming, er valt dus niets te egaliseren of om te slaan. De hier bedoelde grief berust dan ook, naar het mij voorkomt, op een onjuiste lezing van de aangevallen vonnissen. Maar de tweede grief die ik in onderdeel b meen te lezen, is volgens mij gegrond. Hierin klaagt de gemeente er over dat de Rb. gebrekkig heeft gemotiveerd waarom uitsluitend "scholenbouw" als voor de toepassing van art. 40a relevante bestemming moet gelden. Uit de eerder geciteerde Toelichting, annex kaart, behorende bij het bestemmingsplan "Sportvelden" blijkt immers dat in dat plan, behalve "sportcomplexen" en "scholenbouw" ook "zoetwaterkanaal" en "diversen" (woondoeleinden, kantoren, enz., enz.) als bestemmingen worden genoemd. Wat betreft het "zoetwaterkanaal", dat behoort, zoals ik reeds heb betoogd, voor de eventuele toepasselijkheid van art. 40a als bestemming te worden weggedacht. Maar de Rb. heeft niet aangegeven waarom "diverse" bestemmingen niet in aanmerking genomen zouden moeten worden. Dat naar mijn mening ook de "sportvelden" tot het complex van art. 40a behoren, blijkt uit mijn bespreking van middel I. Doch ook voor het geval Uw Raad te dien aanzien een ander standpunt mocht innemen, acht ik *onderdeel b van middel II* — wegens het niet, althans onvoldoende gemotiveerd, buiten beschouwing laten van de bestemmingen "diversen" — gegrond en zullen reeds hierom de bestreden vonnissen niet in stand kunnen blijven."<sup>77</sup>

#### 3.2.5.4 Uitspraak Hoge Raad

"O. aangaande middel I van de gemeente:  
dat ingevolge art. 40a Ow. bij de bepaling van de waarde van grond als bouwgrond niet wordt gelet op de bij een bestemmingsplan juist aan het onteigende gegeven bestemming, maar alle lasten en baten van het plan worden verdeeld over de in het plan begrepen gronden;  
dat de strekking van het voorschrift — te voorkomen dat bij de waardebepaling van te onteigenen grond als bouwgrond ten volle zal wegen de belastende dan wel voordeel brengende werking van de in een bestemmingsplan aan de grond gegeven bestemming — medebrengt dat bij de bepaling van de waarde van te onteigenen in een bestemmingsplan gelegen *grond, zo deze deel uitmaakt van een complex dat ten aanzien van de exploitatie als één geheel moet worden beschouwd*, met alle

---

<sup>77</sup> NJO 1977, blz. 96 r.k. en 97.

bestemmingen die gelden voor de tot het complex behorende gronden moet worden rekening gehouden in dier voege, dat elke bijzondere bestemming de waardering van alle gronden van het complex beïnvloedt;

dat echter een complex als evenbedoeld niet alle in het bestemmingsplan gelegen gronden behoeft te omvatten;

dat de rechter in haar vorengenoemd tussenvonniss heeft geoordeeld, dat het onteigende terrein en de sportveldencomplexen niet kunnen worden beschouwd als een als één geheel te exploiteren complex;

dat de Rb. dat oordeel heeft doen steunen op de gronden in het vonnis vermeld onder nummers 1 t/m 4<sup>78</sup>, waarbij de Rb. met haar overweging, dat de door haar bedoelde sportcomplexen reeds geruime

tijd vóór het ontwerpen van het scholencomplex bestonden, kennelijk heeft bedoeld dat die sportcomplexen ook reeds als onderdeel van de als één geheel te exploiteren complex voorkwamen

in andere bestemmingsplannen, tot stand gekomen voordat het scholencomplex werd ontworpen;

dat evenbedoeld aldus op begrijpelijke wijze met redenen omklede oordeel, dat niet blijkt geeft van een onjuiste rechtsopvatting, in cassatie onaantastbaar is, zodat het in het middel vergeefs wordt

besteden;

O. aangaande middel II:

dat de Rb. heeft geoordeeld, dat ten gevolge van de omstandigheid, dat het onteigende terrein en de sportveldencomplexen niet als een als één geheel te exploiteren complex in bovenbedoelde zin

kunnen worden beschouwd, op het onteigende, nu daarop slechts één bestemming rust, art. 40a niet van toepassing is;

dat het middel terecht daartegen opkomt;

dat immers, nu blijktens de stukken van het geding beide pp. en deskundigen ervan uitgaan dat de grond slechts ten dele voor scholenbouw is bestemd, niet begrijpelijk is hoe de Rb. ertoe is gekomen aan te nemen dat het onteigende in het plan slechts één bestemming heeft;

dat voorts het feit dat, gelijk de Rb. aanneemt, aan de onteigende grond slechts één bestemming zou zijn toegekend en de omstandigheid dat die grond met de sportveldencomplexen niet een als één geheel te exploiteren complex vormt, noch op zich zelf noch tezamen zouden verhinderen dat de onteigende grond — met andere gronden gelegen in het plan tot welks uitvoering de onteigening strekt, tezamen als een als één geheel te exploiteren complex — aan de toepassing van art. 40a is onderworpen;

dat Van Leeuwen heeft erkend dat bij de waardebepaling van deze grond rekening moet worden gehouden met bedragen die voor het in exploitatie brengen van de grond moeten worden betaald ter zake van aanleg van trottoir, riolering en groenvoorziening;

dat, nu zodanige voorzieningen nodig zijn om het onderhavige weiland, gelegen in een bestemmingsplan met niet agrarische bestemmingen, als bouwgrond in exploitatie te brengen, die grond niet kan worden aangemerkt als bouwrijpe grond welke als zodanig aan de toepassing van art.

---

<sup>78</sup> In § 3.2.5.2 zijn deze feitelijke overwegingen samengevat onder nummers 1 tot en met 5.



40a is onttrokken, ook al zou die grond zich door een gunstige ligging of andere, de waarde verhogende omstandigheden, van andere gronden in het plan gunstig onderscheiden; dat de Rb. derhalve art. 40a ten onrechte buiten toepassing heeft gelaten, zodat dit middel doel treft."<sup>79</sup>

Kortom: was artikel 40a in het vorige arrest (Het Feytenhof/Oldebroek) niet van toepassing, in dit arrest blijkt het ten onrechte niet te zijn toegepast.

### 3.2.5.5 Conclusies

1. De Hoge Raad omschrijft een complex hier als grond dat ten aanzien van de exploitatie als een geheel moet worden beschouwd. Deze definitie wordt bevestigd in de voorgaande arresten. In dit arrest schrijft de AG Franx in zijn conclusie: "De eisen, waaraan het verband tussen afzonderlijke percelen (en hun bestemmingen) moet voldoen om van een complex te kunnen spreken, worden gewoonlijk omschreven als volgt: bedoelde percelen moeten als één geheel in exploitatie kunnen worden gebracht. (...) Kortom: de gronden moeten een exploitabele eenheid vormen."<sup>80</sup>
2. Een complex behoeft niet alle in het bestemmingsplan gelegen gronden te omvatten (idem dito het arrest Waterschap De Brielse Dijkkring/Nedalo N.V.).
3. Een complex behoeft niet samen te vallen met de grenzen van een bestemmingsplangebied.
4. Een complex kan betrekking hebben op een gedeelte van een bestemmingsplangebied.

Uit de literatuur<sup>81</sup> vallen de volgende conclusies af te leiden:

5. Een plangebied kan meerdere afzonderlijke complexen bevatten.
6. Andersom kan een complex zich over meerdere plangebieden of gedeelten daarvan uitstrekken.

### 3.2.6 HR 13 maart 1985, NJ 1985, 835 (Koelewijn/Schijndel)

Hoewel dit arrest betrekking had op de elimineringsregel, kan het wel worden meegenomen in de analyse, omdat zal blijken dat een eerder besproken vuistregel wordt aangescherpt.

#### 3.2.6.1 Korte weergave van de relevante feiten<sup>82</sup>

In dit arrest gaat het met name om de aanleg van de Ranonkelstraat in Schijndel en de *planologische* procedures die in dat kader werden gevoerd, die niet zo logisch leken waardoor de stelling van Koelewijn - te weten dat de continuïteit ontbrak - nogal sterk leek.

1. Het perceel Houtweg 4 (waarvan Koelewijn later eigenaar en bewoner wordt), toen nog groot ca. 4080 m<sup>2</sup>, lag aanvankelijk in het bij raadsbesluit van 13 mei 1955 vastgestelde uitbreidingsplan in onderdelen "Centrum en Parochie Bosweg", ongeveer 1/4 gedeelte lijkt daarin te zijn bestemd

<sup>79</sup> NJ/O 1977, blz. 91, cursivering door mij. Er volgde verwijzing naar het Hof 's-Gravenhage; zie Hof 's-Gravenhage, 19 september 1980, NJ/O 1981, 8.

<sup>80</sup> NJ/O 1977, blz. 94 l.k.

<sup>81</sup> *Complexen en complicaties, De egaliseringsregel in het onteigeningsrecht*, o.c. blz. 894.

<sup>82</sup> Voor een goed overzicht wordt gebruik gemaakt van het feitencomplex van de A.-G; NJ 1985, blz. 2729.

voor woningbouw en 3/4 gedeelte voor tuin en erf, waarop kleine bedrijven en werkplaatsen toegelaten zijn.

2. Bij raadsbesluit van 29 juni 1962 werd vastgesteld het uitbreidingsplan "Boschweg Noord-Oost", dat door GS van Noord-Brabant op 15 mei 1963 werd goedgekeurd. Van het perceel Houtweg 4 viel het meest noordelijke gedeelte groot ca. 1685 m<sup>2</sup> binnen dit plan. Door dit gedeelte zou de in dat plan geprojecteerde Ranonkelstraat lopen. Ter uitvoering van dat plan werd bedoeld gedeelte bij vonnis van 10 augustus 1973 onteigend. Koelewijn, die op 8 mei 1973 eigenaar geworden was, ontving een schadeloosstelling van f 7543. Na deze onteigening resteerde van het perceel de huidige grootte van 2395 m<sup>2</sup> (woonhuis, schuur, erf, tuin en zwembad).
3. Op 4 december 1972 doen B en W een voorstel aan de Raad tot het bouwrijp maken van gronden, gelegen in het bestemmingsplan Boschweg Noord-Oost, derde fase. De aanhef luidt: "In het kader van de voorbereidingen tot realisering van het bestemmingsplan "Boschweg Noord-Oost" is gereedgekomen het plan tot het bouwrijp maken ... Het plan omvat ... noodbestrating...". Vervolgens wordt in het voorstel gezegd: "Het straten- en pleinenplan is in overeenstemming met de ontwerp-herziening van het bestemmingsplan "Boschweg Noord-Oost", welke herziening inmiddels voor vooroverleg, als bedoeld in art. 8 Besluit op de Ruimtelijke Ordening, aan de diverse instanties is toegezonden".  
De Raad keurde op 8 dec. 1972 de aanleg van de noodbestrating goed.
4. Op 6 augustus 1973 deden B en W aan de Raad een voorstel tot o.m. de aanleg van een definitieve bestrating, ter afronding van de woningbouw in dit gebied. In het voorstel wordt opgemerkt: "Daartoe is vanwege de Dienst van Openbare Werken een plan opgesteld, welk plan in overeenstemming is met de ontwerp-herziening van het bestemmingsplan "Boschweg Noord-Oost"."
5. De ontwerp-herziening, bedoeld in de punten 3 en 4 hiervóór, werd ter visie gelegd op 12 aug. 1974 en door de Raad vastgesteld op 14 februari 1975 als bestemmingsplan "Boschweg Noord-Oost 1974". Het plan werd door GS op 24 maart 1976 goedgekeurd.
6. De overeenkomstig het voormelde nieuwe (ontwerp) bestemmingsplan aangelegde Ranonkelstraat geschiedde niet op de plaats waar deze in het plan van 1963 was geprojecteerd, maar enkele tientallen meters ten zuiden daarvan, en loopt thans dicht langs het perceel van Koelewijn, zoals dit na de onteigening in 1973 is begrensd. Het perceel Houtweg 4 ligt thans geheel binnen het plan 1974 en op het onteigende gedeelte is een groenstrook geprojecteerd alsmede bebouwing met de aanduiding E2 HG (eengezinshuizen, half-gesloten bebouwing - dat wil zeggen 2 tot 4 gebouwen aaneengebouwd - in 2 bouwlagen).
7. De aanleg van de Ranonkelstraat in afwijking van het plan 1963, vooruitlopende op het plan 1974, geschiedde zonder dat de gemeente daarvoor de procedure van art. 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening en art. 50 lid 8 Woningwet heeft gevolgd.

### 3.2.6.2 *Mening deskundigen en uitspraak Rechtbank*

- *Deskundigen:*

Volgens deskundigen behoren de aanleg van de Ranonkelstraat en de huidige onteigening "tot één en hetzelfde werk, nl. het bouwrijp maken van het betreffende gebied in overeenstemming met het uiteindelijke bestemmingsplan Boschweg Noord-Oost 1974, waarop in de fase van de aanleg van de Ranonkelstraat al geanticipeerd werd. Er is een volledige continuïteit tussen wat destijds al tot stand gebracht werd, en wat na de huidige onteigening nog gebeuren moet, om één en hetzelfde gebied volgens dezelfde plannen tot woonwijk te maken. Waartegenover de door Koelewijn ingeroepen formele discontinuïteiten - formeel gold in 1973 het oude bestemmingsplan nog, wat het thans te onteigenen niet omvatte - ons inziens onvoldoende gewicht in de schaal kunnen werpen, aangezien bestemmingsplan en werk niet identiek zijn, nu het eerste een geheel van regels vormt, doch het tweede een feitelijk gebeuren in het veld. Resteert, dat wat in 1973 in Schijndel geschied is, thans in 1984 onbevredigend voorkomt."<sup>83</sup>

- *Rechtbank:*

"De aanleg van de Ranonkelstraat en de huidige onteigening behoren tot hetzelfde werk, het bouwrijp maken van het gebied in overeenstemming met het herziene plan, waarop bij de aanleg van de straat reeds werd geanticipeerd, zulks in volledige continuïteit tussen hetgeen destijds tot stand werd gebracht en hetgeen na de onteigening nog moet gebeuren om het gebied volgens dezelfde plannen tot een woonwijk te maken."<sup>84</sup>

### 3.2.6.3 *Cassatiemiddel en conclusie AG*

- *Cassatiemiddel Koelewijn:*

"Zèlfs indien een gemeente ter realisatie van een bestemmingsplan reeds een bepaald werk heeft uitgevoerd en vervolgens een perceel ter verdere realisatie van hetzelfde plan onteigent, zal in het algemeen ervan moeten worden uitgegaan dat dit bepaald werk niet het werk is waarvoor onteigend wordt en zal dus dit werk bij de waardebepaling niet kunnen worden weggedacht.

(...)

En temeer klemt dit waar de aanleg (en bestrating) van de Ranonkelstraat is geschied ingevolge raadsbesluiten van de gem. Schijndel uit 1972 en 1973, besluiten dus van vóórdat het bestemmingsplan uit 1974 tot stand was gekomen, terwijl (volgens de stellingen van de gemeente) de Ranonkelstraat ook daadwerkelijk is aangelegd, voorlopig kort na mei 1973 en definitief in 1975, alles terwijl het plan uit 1974 eerst in werking trad na de goedkeuring daarvan door GS van Noord-Brabant op 24 maart 1976!

Onder deze omstandigheden kan immers met een — eventueel — oogmerk van de gemeente om middels de aanleg van de Ranonkelstraat te geraken tot realisatie van een nog niet eens (vastgesteld, laat staan) vigerend bestemmingsplan op het thans te onteigenen perceel rechtens niet (zonder meer) rekening worden gehouden.

---

<sup>83</sup> NJ 1985, blz. 2724 r.k.

<sup>84</sup> NJ 1985, blz. 2721 r.k.

(...)

... het gaat toch te ver om de gem. Schijndel thans in deze onteigening nog vruchten te laten plukken van een destijds bij (het besluit tot) de aanleg van de Ranonkelstraat (die zèlf al — minstgenomen — op gespannen voet stond met het toen vigerende plan) — eventueel — gekoesterd oogmerk van de gemeente om een nog niet bestaand bestemmingsplan (óók) op andere percelen te realiseren als men daartoe de kans zou krijgen, een oogmerk, dat dus geheel en al disharmonieerde met de toen geldende planologische voorschriften.

(...)

Het oordeel van de Rb. (conform de mening van deskundigen) dat "de aanleg van de Ranonkelstraat en de huidige onteigening (...) tot één en hetzelfde werk behoren" en dat er "een volledige continuïteit (is) tussen wat destijds tot stand gebracht werd en wat na de huidige onteigening nog gebeuren moet om één en hetzelfde gebied volgens dezelfde plannen tot woonwijk te maken" is dus onjuist althans onvoldoende begrijpelijk gemotiveerd."<sup>85</sup>

- *Conclusie van de AG Moltmaker:*

"Naar mijn mening hebben de deskundigen — daarin gevolgd door de Rb. — terecht aangenomen, dat de straataanleg niet geschiedde ter uitvoering van het plan 1963, maar ter uitvoering van de ontwerp-herziening van het plan 1974, anticiperend op de definitieve totstandkoming van dat plan. Dit is althans een feitelijke en voldoende gemotiveerde beslissing, welke niet in cassatie kan worden getoetst."<sup>86</sup>

De AG is dus van mening dat het vraagstuk van de continuïteit zuiver feitelijk moet worden beoordeeld en stelt het volgende:

"3.2.5. Indien een werk wordt uitgevoerd op een moment waarop de onteigeningsbevoegdheid nog in het geheel niet bestaat of in zicht is, kan naar mijn mening niet worden gesproken van "het (plan voor het) werk waarvoor wordt onteigend". Als er voor een zodanig (plan voor het) werk niet tenminste een voorbereidingsbesluit als bedoeld in art. 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening is genomen dan wel een ontwerp-herzieningsplan ter visie is gelegd, voldoet het m.i. niet aan de eisen van kenbaarheid (c.q. zichtbare samenhang met een groter geheel) als door Uw Raad in het arrest NJ 1972, 501 (...) is bedoeld."<sup>87</sup>

Vervolgens benoemt de AG een drietal verweren van de gemeente

"3.2.6. Als eerste tegenwerping is namens de gemeente bij het pleidooi in cassatie aangevoerd, dat de straat werd aangelegd op eigen grond en destijds (1973) nog de opvatting gold, dat een bestemmingsplan slechts regels voor wegaanleg bevat voor zover daarvoor een bouw- of aanlegvergunning dan wel een vrijstelling van gebruiksvoorschriften nodig is. (...)

Naar het mij voorkomt kan deze tegenwerping de gemeente niet baten. Het gaat om de kenbaarheid van het (plan voor het) werk als objectief gegeven en de vraag of c.q. in welke mate de gemeente te dezer zake een verwijt treft is m.i. niet aan de orde.

---

<sup>85</sup> NJ 1985, blz. 2726.

<sup>86</sup> NJ 1985, blz. 2730 l.k.

<sup>87</sup> NJ 1985, blz. 2730 r.k. en 2731 l.k.

3.2.7. In de tweede plaats voert de gemeente aan, dat Koelewijn tegen het nieuwe bestemmingsplan 1974 geen bezwaar heeft gemaakt. Daargelaten het feit dat de gemeente in dit verband verwijst naar de motieven van Koelewijn vermeld in het eerste punt van zijn eerste nota voor deskundigen, welke door hem later "van onwaarde" is verklaard, lijkt mij dit verweer irrelevant. De straat was — althans grotendeels — klaar op het moment dat de ontwerp-herziening ter visie werd gelegd. Het aangrenzende terrein was daardoor bouwrijp terrein geworden en dus in waarde gestegen. Men kan toch moeilijk verwachten, dat Koelewijn dit zou trachten ongedaan te maken via bezwaar tegen het nieuwe bestemmingsplan, nog afgezien van de vraag of zodanig bezwaar erkenning zou hebben gevonden (wellicht juist in verband met het ontbreken van enig belang). Men kan bovendien Koelewijn moeilijk verwijten dat hij niet in een eerder stadium, dus op het moment dat de straat werd aangelegd, een schadevergoedingsactie ex art. 1401 BW tegen de gemeente heeft ingesteld, wat hij in beginsel blijkens de in het vorige punt vermelde jurisprudentie had kunnen doen, indien hij althans had kunnen stellen daardoor schade te lijden.

3.2.8. Het derde verweer van de gemeente betreft het feit, dat de omstreden straataanleg intussen is gelegaliseerd door de vaststelling en goedkeuring van het nieuwe bestemmingsplan 1974. Dit doet m.i. niet af aan het feit, dat de straataanleg plaatsvond vóór die legalisering. Door die aanleg was het onteigende terrein bouwrijp geworden reeds vóór de tervisielegging van het nieuwe plan en werd het als zodanig in het nieuwe plan opgenomen. Bij de tervisielegging, vaststelling en goedkeuring van dat plan had het al de waarde van bouwrijp terrein, weliswaar te danken aan een werk van de gemeente, maar zoals gezegd een werk dat niet kan worden aangemerkt als het werk waarvoor (in 1979) is onteigend."<sup>88</sup>

De AG stelt dat blijkens hiervoor genoemd punt 3.2.5 in verband met de punten 3.2.6, 3.2.7 en 3.2.8 het cassatiemiddel doel treft en - gelet op zijn eerdere constatering dat het om een feitelijke beslissing gaat, welke niet in cassatie kan worden getoetst - concludeert tot vernietiging van het vonnis van de rechtbank en tot verwijzing van de zaak naar het Hof.

#### *3.2.6.4 Uitspraak Hoge Raad*

De Hoge Raad veegt de conclusie van de AG van tafel en benoemt in het kort de feiten.

"Van die feiten uitgaande, heeft de Rb. geoordeeld dat de aanleg van de Ranonkelstraat en de huidige onteigening behoren tot hetzelfde werk: het bouwrijp maken van het gebied in overeenstemming met het bestemmingsplan "Boschweg Noord-Oost 1974", waarop in de fase van de aanleg van de Ranonkelstraat al werd geanticipeerd, zulks in volledige continuïteit tussen hetgeen destijds tot stand werd gebracht en hetgeen na de onteigening nog moet gebeuren om het gebied volgens dezelfde plannen tot een woonwijk te maken.

Deze oordelen geven niet blijk van een onjuiste rechtsopvatting en behoeften geen nadere motivering."<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> NJ 1985, blz. 2731.

<sup>89</sup> NJ 1985, blz. 2727 r.k. en 2728 l.k.

### 3.2.6.5 Conclusies

Dit arrest had betrekking op het eliminatiebeginsel. De aanleg van de Ranonkelstraat en de huidige onteigening behoorden tot hetzelfde werk en dan moet de straat bij de waardebeoordeling worden geëlimineerd; zie het huidige artikel 40c Ow en § 2.2.3.

Desondanks kan uit dit arrest wel een vuistregel worden gedestilleerd die een eerdere regel in het arrest Haarlemmermeer/Zietse aanscherpt. Uit dat arrest is hiervoor de conclusie getrokken dat gelijktijdigheid van exploitatie niet noodzakelijk is (of: het is niet nodig dat alle onderdelen binnen een complex gelijktijdig in exploitatie worden gebracht). Er dient echter wel sprake te zijn van een kenbare samenhang tussen hetgeen is gerealiseerd en het nog te realiseren gedeelte. In de ontwikkeling van het complex dient voldoende continuïteit zichtbaar te zijn.<sup>90</sup>

### 3.2.7 HR 22 februari 2002, NJ 2002, 365 (Van Staveren/Noord-Holland)

Dit is het eerste (en tevens laatste) arrest van dit jurisprudentieonderzoek dat - in tegenstelling tot de vorige arresten - het huidige artikel 40d Ontheffingswet behandelt. Ondanks het feit dat in 1981 een definitie van het begrip "complex" in de Ontheffingswet is opgenomen, biedt deze weinig houvast. De wetgever ging er destijds vanuit dat de praktijk zorgt voor de invulling van het begrip, reden de in dit hoofdstuk genoemde arresten - voor zover relevant ten aanzien van het begrip "complex" - te analyseren.

Voor een goed overzicht wordt het huidige artikel 40d, lid 2 nogmaals geciteerd:

*Onder een complex wordt verstaan de als één geheel in exploitatie gebrachte of te brengen zaken.*

Volgt thans de bespreking van het laatste arrest.

#### 3.2.7.1 Korte weergave van de relevante feiten

In de zaak Van Staveren/Noord-Holland werd agrarische grond onteigend ten behoeve de aanleg van de provinciale weg N22. Het onteigende lag in een gebied dat door Provinciale Staten van Noord-Holland als het herziene streekplan Amsterdam-Noordzeekanaalgebied was vastgesteld. Het tracé van de N22 was hierin aangegeven als onderwerp voor een nadere uitwerkingsprocedure. Deze uitwerking vond plaats in het door Gedeputeerde Staten van Noord-Holland vastgestelde uitwerkingsplan N22. In vervolg hierop is door de gemeente Haarlemmermeer het bestemmingsplan N22-Zuid vastgesteld en werd de agrarische bestemming gewijzigd in verkeersbestemmingen.

---

<sup>90</sup> *Complexen en complicaties, De egalisatieregels in het ontheffingsrecht*, o.c. blz. 895; *Bestuursrechtelijke schadevergoeding*, o.c. blz. G-5-41.

Deze nieuwe weg had naast een regionale functie van verbetering van de verkeersstructuur in de Haarlemmermeer mede tot doel de ontsluiting van twee in de gemeente Haarlemmermeer gelegen nieuwbouwlocaties geheten Getsewoud en Floriande.

Bij bedoelde bestemmingswijziging ging het niet om een eigen zelfstandige werkzaamheid van de gemeente Haarlemmermeer, omdat de gemeente in feite geen andere keuze had dan zich aan te sluiten bij het door de Provincie Noord-Holland ontwikkelde plan waarbij aan het onteigende reeds de bestemming provinciale weg was gegeven.

### 3.2.7.2 *Mening deskundigen en uitspraak Rechtbank*

- *Deskundigen:*

"De onteigende grond heeft een agrarische bestemming. Aan de onteigende grond is geen verwachtingswaarde toe te kennen. Het onteigende zal dienen voor de aanleg van de N 22, welke weg mede dienstbaar is aan de ontsluiting van de woonwijken Getsewoud en Floriande, zodat aan de grond een zekere complexwaarde dient te worden toegekend, intuïtief begroot op f 5 per vierkante meter."<sup>91</sup> Deskundigen zijn derhalve van mening dat aan de gronden een dubbelfunctie kan worden toegekend, namelijk regionaal en ontsluiting. Zij kennen een extra waarde toe aan de gronden bovenop de ter plaatse geldende (agrarische) marktwaarde.<sup>92</sup>

De Provincie Noord-Holland is het niet eens met deskundigen dat aan de grond zekere complexwaarde toekomt. Zij stelt dat de weg geen ontsluitingsfunctie van de woonwijken Getsewoud en Floriande heeft, maar een regionaal karakter draagt en verbetering van de verkeersstructuur in de Haarlemmermeer beoogt. De tracégronden van de N22 behoren derhalve niet tot het complex Getsewoud/Floriande in de zin van artikel 40d Ow, aldus de Provincie.<sup>93</sup>

- *Rechtbank:*

Het bezwaar van de Provincie treft doel. "De N22 heeft weliswaar mede tot doel een betere ontsluiting van de woonwijken Getsewoud en Floriande te bewerkstelligen, maar als primair doel geldt de verbetering van de verkeersstructuur van de Haarlemmermeer. De weg heeft derhalve een regionaal karakter. Dit karakter verzet zich ertegen de weg als deel van het complex Getsewoud/Floriande te beschouwen in de zin van artikel 40d Ow. Hoewel de weg (deels) op kosten van de gemeente Haarlemmermeer wordt aangelegd, waartoe de benodigde financiën onder meer zijn verkregen uit de opbrengsten van grondverkoop in Getsewoud/Floriande, kan immers niet worden gesproken van als een geheel in exploitatie te brengen zaken."<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup> NJ 2002, blz. 2540 r.k.

<sup>92</sup> Zie de conclusie van de AG, NJ 2002, blz. 2544 r.k.

<sup>93</sup> NJ 2002, blz. 2540 r.k.

<sup>94</sup> NJ 2002, blz. 2541 l.k.

### 3.2.7.3 Cassatiemiddel en conclusie AG

- *Cassatiemiddel Van Staveren:*

"a. De rechtbank heeft miskend dat, indien onteigend wordt ten behoeve van de aanleg van een provinciale weg met een regionaal karakter (verbetering van de regionale verkeersstructuur), doch het anderzijds zo is dat de aanleg van deze weg op het onteigende (mede) noodzakelijk is voor de ontsluiting van geprojecteerde woonwijken, de weg (deels) wordt aangelegd op kosten van de gemeente waarin die geprojecteerde woonwijken gesitueerd zijn, en de daartoe benodigde financiën onder meer worden verkregen uit de grondexploitatie van die geprojecteerde woonwijken, — anders dan de rechtbank overweegt — wèl moet of kan worden gesproken van een complex gevormd door (het desbetreffende gedeelte van) de weg, en die geprojecteerde woonwijken.

b. Althans is, gegeven de sub a genoemde omstandigheden, (...) onvoldoende begrijpelijk waarom — niets anders dan — het regionale karakter van de N22 verhindert dat deze samen met de geprojecteerde woonwijken Getsewoud/Floriande een complex vormt."<sup>95</sup>

- *Conclusie van de AG Wattel:*

"3.19 Subonderdeel a. faalt nu het ervan uitgaat dat de N22 noodzakelijk is voor de ontsluiting van de geprojecteerde woonwijken. De Rechtbank slechts heeft vastgesteld dat de N22 mede een betere ontsluiting van die woonwijken tot doel had. Overigens meen ik dat de omstandigheden dat een regionale weg mede een betere ontsluiting van woonwijken tot doel heeft, en dat de gemeente die weg medefinanciert, geenszins dwingen tot de gevolgtrekking dat die regionale weg en die woonwijken samen als één geheel in exploitatie te brengen zaken vormen in de zin van art. 40d Onteigeningswet.

3.20 Subonderdeel b. stelt de vraag aan de orde of de enkele omstandigheid dat de weg primair een regionaal karakter heeft, uitsluit dat de weg en de woonwijken als één geheel in exploitatie te brengen zaken vormen. Een provinciale weg kan gezamenlijk door de Provincie en de Gemeente onderhouden worden indien de gemeente mede baat heeft van de weg, maar ik stel mij voor dat de Provincie verantwoordelijk blijft voor provinciale wegen. Het eventueel aan de gemeente uitbestede onderhoud kan wellicht gezamenlijk met onderhoud aan andere zaken geschieden indien de weg een functie heeft voor die andere zaken. Het middelonderdeel kan gelezen worden als inhoudende de vraag of een zaak zoals een provinciale weg onderdeel van meer dan één complex in de zin van art. 40d Onteigeningswet kan zijn (een provinciaal complex en een gemeentelijk complex).

3.21 Wat daarvan zij, ik meen dat in casu geenszins onbegrijpelijk is het oordeel van de Rechtbank dat geen sprake is van een (gemeentelijk) complex in de zin van art. 40d, nu geen sprake is van de omstandigheden waarop art. 40d, onderdeel b, Onteigeningswet het oog heeft. Art. 40d, onderdeel b, beoogt de hoogte van de schadeloosstelling niet te doen beïnvloeden door de toevallige detailbestemmingen die verschillende stukken grond binnen een samenhangende *masterbestemming* krijgen. Van een dergelijk toeval of willekeur is in casu geen sprake. De onteigening geschiedt door de Provincie, zulks, zoals de Rechtbank heeft vastgesteld, primair tot verwezenlijking van een regionaal

---

<sup>95</sup> NJ 2002, blz. 2542 r.k.



doel. Het primaire doel waarvoor onteigend wordt staat dus los van de exploitatie van de woonwijken. Daar komt nog bij dat uit de strekking van art. 40d, onderdeel b Onteigeningswet voortvloeit dat bij de bepaling of sprake is van een complex moet worden uitgegaan van de bestemming die de gronden hebben. Die bestemming is een agrarische, zoals de Rechtbank heeft vastgesteld en in cassatie - terecht, gelet op de arresten Staat/Matser en Staat/Markus - niet wordt bestreden."<sup>96</sup>

#### 3.2.7.4 Uitspraak Hoge Raad

De Rechtbank heeft "geoordeeld dat de Provincie terecht betwist dat aan de grond een zekere complexwaarde toekomt. Daartoe heeft de Rechtbank overwogen dat de N22 weliswaar mede tot doel heeft een betere ontsluiting van de woonwijken Getsewoud en Floriande te bewerkstelligen, maar dat als primair doel geldt de verbetering van de verkeersstructuur van de Haarlemmermeer, zodat de weg een regionaal karakter heeft. Dit karakter verzet zich naar het oordeel van de Rechtbank ertegen de weg te beschouwen als een deel van het complex Getsewoud/Floriande in de zin van artikel 40d van de Onteigeningswet. Hoewel de weg (deels) op kosten van de gemeente Haarlemmermeer wordt aangelegd, waartoe de benodigde financiën onder meer zijn verkregen uit de opbrengsten van grondverkoop in Getsewoud/Floriande, kan immers naar het oordeel van de Rechtbank niet worden gesproken van "als een geheel in exploitatie te brengen zaken".

3.8. Aldus heeft de Rechtbank, anders dan subonderdeel a betoogt, geen blijk gegeven van miskenning van het begrip complex in de zin van artikel 40d van de Onteigeningswet. Van een complex in de zin van dat artikel, te weten *de als één geheel in exploitatie gebrachte of te brengen zaken*, is geen sprake indien een gemeente met betrekking tot bepaalde in een plangebied gelegen zaken in feite geen andere keuze heeft dan zich aan te sluiten bij door de provincie of het Rijk ontwikkelde plannen. Nu de N22, naar het in zoverre in cassatie niet bestreden oordeel van de Rechtbank, primair ten doel heeft de verbetering van de verkeersstructuur in de Haarlemmermeer en aldus primair een regionale functie vervult, en de gemeente Haarlemmermeer blijkens het in 3.1.2 overwogene ten aanzien van het tracé van de N22 geen ander keuze had dan zich aan te sluiten bij het provinciale uitwerkingsplan, heeft de Rechtbank met juistheid geoordeeld dat die regionale functie eraan in de weg staat de provinciale weg te beschouwen als onderdeel van een complex bestaande uit de woonwijken Getsewoud en Floriande. De omstandigheden dat die weg mede de ontsluiting van die geprojecteerde woonwijken dient, en dat die weg mede door de gemeente gefinancierd wordt uit de opbrengsten van grondverkoop in die woonwijken, doen daaraan, naar de Rechtbank terecht heeft overwogen, niet af."<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> NJ 2002, blz. 2547 r.k. en 2548 l.k.

<sup>97</sup> NJ 2002, blz. 2550; cursivering door mij.

### 3.2.7.5 Conclusies

1. In 1981 is een definitie van het begrip complex in de wet opgenomen in artikel 40d, lid 2 Ow: *Onder een complex wordt verstaan de als één geheel in exploitatie gebrachte of te brengen zaken.* De Hoge Raad zegt hier niets anders dan wat er in de wet staat.
2. Een regionale weg hoort niet bij een complex.<sup>98</sup>
3. Van een complex is geen sprake indien een gemeente met betrekking tot bepaalde in een plangebied gelegen zaken in feite geen andere keuze heeft dan zich aan te sluiten bij door de provincie of het Rijk ontwikkelde plannen.

## 3.3 Algehele conclusies

### 3.3.1 Algemene conclusie

In dit hoofdstuk is een analyse gemaakt van zeven arresten aan de hand waarvan jurisprudentiële vuistregels zijn ontwikkeld waarmee een nadere invulling wordt gegeven aan het begrip complex. Hiermee is meer inzicht verkregen in de feitelijke beoordeling van ieder arrest. Het spreekt voor zich dat de besproken jurisprudentie de huidige stand van zaken weergeeft; dat betekent dat de lijst met vuistregels niet limitatief behoeft te zijn.

### 3.3.2 Checklist: de buitenste schil

In de besproken arresten spelen de volgende vuistregels een rol, die onder een ruimer begrip van een complex vallen. Anders gezegd: "het staat niet in de weg aan" om te spreken van een complex, het gaat om "zachte" vuistregels. Deze regels bevinden zich dus aan de buitenste "schil" van de vraag of sprake is van een complex. Reden om bij de vraag of sprake is van een complex eerst deze schil af te pellen.

1. Er worden geen minimale afmetingen aan een complex gesteld, het kan een zeer klein gebied zijn<sup>99</sup>.
2. Een complex behoeft niet alle in het bestemmingsplan begrepen gronden te omvatten.
3. Bij een complex zijn meerdere planologische bestemmingen mogelijk.
4. Een complex kan zich over meerdere gemeenten uitstrekken.
5. Een gebied met uitsluitend onrendabele bestemmingen kan als een complex worden aangemerkt.
6. Een complex behoeft niet samen te vallen met de grenzen van een bestemmingsplangebied.
7. Een complex kan betrekking hebben op een gedeelte van een bestemmingsplangebied.
8. Een plangebied kan meerdere afzonderlijke complexen bevatten.
9. Andersom kan een complex zich over meerdere plangebieden of gedeelten daarvan uitstrekken.

---

<sup>98</sup> *Ontheffing*, o.c. blz. 145.

<sup>99</sup> Dit volgt niet uit de besproken arresten maar uit de wetsgeschiedenis van artikel 40d Ow; zie § 2.3.7.

### 3.3.3 Definitie van het begrip complex

Na het onderzoek aan de buitenste schil, dient onderzocht te worden of voldaan wordt aan de definitie van complex. Hierbij komen de "harde" vuistregels aan de orde.

In de eerste drie arresten omschreef de Hoge Raad een complex als *de als één geheel in exploitatie te brengen gronden*.

De wettelijke definitie luidt thans: *Onder een complex wordt verstaan de als één geheel in exploitatie gebrachte of te brengen zaken*. De definitie biedt nog steeds weinig houvast.

In de jurisprudentie is een aantal randvoorwaarden opgesteld. In het arrest Het Feytenhof/Oldebroek werd een iets andere formulering voor de term complex gebruikt namelijk: de grond in een plan die *organisch* behoort bij andere complexen waarmede het plan als één geheel zou moeten worden beschouwd. De toevoeging in het arrest "dat hiermede tot uitdrukking wordt gebracht, dat de gronden in dit plan met slechts één bestemming niet tezamen met andere gronden één geheel vormen, dat als zodanig aan de toepassing van art. 40a Ow. is onderworpen" betekent een aanscherping van de definitie. "Organisch behoren bij" betekent mijns inziens het volgende: indien er gronden zijn die geen samenhang hebben met andere gronden, kunnen eerst bedoelde gronden met die andere gronden niet worden beschouwd als één geheel en daarmee dus ook geen complex vormen.<sup>100</sup>

Dit volgt ook uit de omschrijving van het begrip "organisch" in de *Van Dale*: "het karakter dragend van een orgaan, ingericht als iets levends: *een organisch geheel; organisch samenhangen*". Bij complexen is geen sprake van "iets levends"; uit de hiervoor gegeven omschrijving volgt wel dat de gronden met elkaar dienen samen te hangen. Dit valt ook op te maken uit de conclusie van AG Franx in het arrest Waddinxveen/Van Leeuwen waarvan een gedeelte hier nogmaals wordt geciteerd:

"De eisen, waaraan het *verband tussen afzonderlijke percelen* (en hun bestemmingen) moet voldoen om van een complex te kunnen spreken, worden gewoonlijk omschreven als volgt: bedoelde percelen moeten als één geheel in exploitatie kunnen worden gebracht. (...) Kortom: de gronden moeten een exploitabele eenheid vormen."<sup>101</sup>

Ergo: de huidige definitie in artikel 40d Ow voldoet aan de rechtspraak.

#### *Exploiteerbaar*

Vervolgens kan de vraag worden gesteld *hoe* die samenhang - of het verband - dient te zijn. Deze vraag kan worden beantwoord door de term exploitabel te verklaren, de gronden moeten namelijk een exploitabele eenheid vormen. Uit het citaat van AG Bakhoven in het arrest Noy/Gennep vallen

---

<sup>100</sup> In het arrest Het Feytenhof/Oldebroek was - zo blijkt uit het citaat - sprake van één bestemming. Mijns inziens vormt dit geen belemmering om deze regel ook toe te passen indien sprake is van gronden met twee of meer bestemmingen, het gaat immers om de samenhang.

<sup>101</sup> NJ/O 1977, blz. 94 l.k. (cursivering door mij).

hieromtrent de volgende aanvullende regels te destilleren. Met betrekking tot de exploitatie wijst hij op het volgende:

- indien de lasten van een plan worden omgeslagen over een ander, rendabel plan, èn tussen beide plannen geen causaal verband bestaat, dan is geen sprake van een complex;
- indien de opbrengsten uit het ene plan worden gebruikt voor een ander plan dat onrendabel is, dan is geen sprake van een complex indien er geen samenhang tussen beide plannen is.

#### *Samenhang en tijd*

Ten aanzien van het onderwerp samenhang is er voorts een beperking in de tijd. Uit het arrest Haarlemmermeer/Zietse is de conclusie getrokken dat gelijktijdigheid van exploitatie niet noodzakelijk is (anders gezegd: het is niet nodig dat alle onderdelen binnen een complex gelijktijdig in exploitatie worden gebracht). In het arrest Koelewijn/Schijndel is deze regel aangescherpt: er dient sprake te zijn van een kenbare *samenhang* tussen hetgeen is gerealiseerd en het nog te realiseren gedeelte. In de ontwikkeling van het complex dient voldoende continuïteit zichtbaar te zijn. Kortom, om te spreken van een complex is gelijktijdigheid van exploitatie niet noodzakelijk; wel is van belang dat in de ontwikkeling van dat complex een zekere continuïteit bestaat, en wel zodanig dat de *samenhang* tussen de in het kader van het reeds uitgevoerde plan en de verdere realisering van dit plan voor geïnteresseerden kenbaar is. Met andere woorden: als het oude plan reeds geruime tijd gereed is en men vele jaren later een nieuw plan entameert, kan niet worden volgehouden, dat gronden in het nieuw te realiseren plan tot hetzelfde complex behoren als die in het gerealiseerde plan.<sup>102</sup>

#### *Overige factoren die tegen een complex pleiten*

- Allereerst een vuistregel uit het arrest Noy/Gennep: men mag de grenzen van het complex niet te ruim trekken. De kwalificatie als "stadsuitbreidingsgebied" is niet voldoende, dit moet nauwkeuriger worden aangeduid.
- Ten tweede een vuistregel naar aanleiding van het arrest Van Staveren/Noord-Holland: een regionale weg hoort niet bij een complex.

Er geldt wel een nuancering: indien de regionale weg gesitueerd is als gevolg van plannen van de provincie of het Rijk, heeft de gemeente in feite geen andere keuze dan zich aan te sluiten bij deze plannen. De vuistregel dient daarom als volgt te worden weergegeven:

Indien een gemeente met betrekking tot bepaalde in een plangebied gelegen zaken in feite geen andere keuze heeft dan zich aan te sluiten bij door de provincie of het Rijk ontwikkelde plannen, is er geen sprake van een complex. Algemeen gesteld dient onderzocht te worden of sprake is van een dwangbestemming.

---

<sup>102</sup> Bestuursrechtelijke schadevergoeding, o.c. blz. G-5-41 en G-5-42.

Aan het eind van deze conclusie volgt hierna nogmaals de definitie van complex met de daaraan verbonden een aantal vragen die gesteld dienen te worden teneinde vast te stellen of sprake is van een complex.

*Onder een complex wordt verstaan de als één geheel in exploitatie gebrachte of te brengen zaken.*

#### *Samenhang en exploitabel*

Is er samenhang tussen de gronden? Dit dient onderzocht te worden aan de hand van de volgende vragen:

- worden de lasten van een plan omgeslagen over een ander, rendabel plan? èn
- bestaat er tussen beide plannen geen causaal verband?

Indien op beide vragen een bevestigend antwoord volgt, dan is geen sprake van een complex.

Indien op deze vragen geen antwoord is te geven, dan wel de conclusie luidt dat wel sprake is van een complex, dan dienen aansluitend de volgende vragen te worden gesteld:

- worden de opbrengsten uit het ene plan gebruikt voor een ander plan dat onrendabel is? èn
- is er geen samenhang tussen beide plannen?

Indien op beide vragen een bevestigend antwoord volgt, dan is geen sprake van een complex.

#### *Samenhang en tijd*

Indien uit voorgaande vragen nog steeds de conclusie wordt getrokken dat sprake is van een complex, dient de volgende vraag te worden gesteld:

- behoren de gronden die geëxploiteerd gaan worden tot eenzelfde, reeds eerder uitgevoerd complex?

Indien op deze vraag een bevestigend antwoord volgt, dan is sprake van een complex.

Tevens dienen de volgende factoren te worden onderzocht

#### *Dwangbestemming*

Onderzocht dient te worden of sprake is van een dwangbestemming. Indien een gemeente met betrekking tot bepaalde in een plangebied gelegen zaken in feite geen andere keuze heeft dan zich aan te sluiten bij door de provincie of het Rijk ontwikkelde plannen, is er geen sprake van een complex.

### *Kwalificatie*

Stel dat na beantwoording van de vragen nog steeds het antwoord luidt dat sprake is van een complex dient te worden gekeken naar de kwalificatie van een plan. De kwalificatie als "stadsuitbreidingsgebied" is niet voldoende, dit pleit tegen de conclusie dat sprake is van een complex.

Aangezien de omstandigheden van geval tot geval te zeer verschillen, staat ieder geval op zichzelf; het is daarom aannemelijk dat alle randvoorwaarden per geval één voor één onderzocht dienen te worden.

Deze methode is een benadering waarop men bij een plangebied kan bepalen of al dan niet sprake is van een complex. Men dient de regels als het ware af te pellen. Dit betekent in zekere zin een inperking - of begrenzing - van het begrip complex.

In de praktijktoepassing zal aan de hand van deze vragen worden onderzocht in hoeverre deze manier hanteerbaar is.

## Hoofdstuk 4    **Praktijktoepassing: de casus Wieringerrandmeer**

### 4.1    *Inleiding*

In de hoofdstuk 2 is de totstandkoming en betekenis van het voormalige artikel 40a en het huidige artikel 40d Ow geanalyseerd. Geconcludeerd werd dat - ondanks het feit dat in 1981 een definitie van het begrip complex in de Onteigeningswet is opgenomen - deze weinig houvast biedt en dat de wetgever er vanuit gaat dat de praktijk zorgt voor de invulling van het begrip.

In hoofdstuk 3 zijn vervolgens - door middel van jurisprudentieonderzoek - vuistregels ontwikkeld waarmee een nadere invulling is gegeven aan het begrip "complex".

Jurisprudentie vormt een deel van genoemde praktijk. Een ander deel van de praktijk is het verkregen onderzoeksmateriaal te toetsen aan de ervaringen van iemand die in de praktijk veelvuldig heeft te maken met onteigeningen. Om die reden is een interview gehouden met de heer drs. J. Wisse van *Wisse Vastgoed Consult*. De heer Wisse is zelfstandig adviseur en is gespecialiseerd in tracéverwerving voor infrastructuur. Vanuit zijn adviseurschap is hij nauw betrokken bij het project Wieringerrandmeer. Bij de grondaankopen en onteigeningen is de heer Wisse projectleider van het bureau Grondzaken van de provincie Noord-Holland. Daarnaast was hij adviseur van de provincie Noord-Holland bij het behandelde arrest Van Staveren/Noord-Holland. In bijlage 1 is een weergave opgenomen van het interview.

Om een indruk te krijgen van het project Wieringerrandmeer volgt in de volgende paragraaf een korte beschrijving van het project en de huidige stand van zaken. Hierin is tevens - in hoofdlijnen - rekening gehouden met zaken die uit het interview met de heer Wisse naar voren kwamen.

In de laatste paragraaf volgt een praktijktoepassing van het jurisprudentieonderzoek met betrekking tot het project Wieringerrandmeer. In deze paragraaf is tevens een figuur opgenomen van het huidige plangebied (figuur 1).

### 4.2    *Inleiding*

Wieringen was in vroeger eeuwen een eiland. Door de inpoldering van de Wieringermeer en de aanleg van de Amsteldiepdiijk werd Wieringen onderdeel van het vasteland.<sup>103</sup> Door geldgebrek werd er destijds geen randmeer aangelegd. Wieringen is waterhuishoudkundig wel gescheiden van de Wieringermeer door een smal boezemkanaal, genaamd het Wieringerrandkanaal, dan wel het Amstelmeerkanaal. Het idee om alsnog een randmeer aan te leggen is afkomstig van ir. Jan Vonk in 1989. De heer Vonk was destijds lid van Provinciale Staten van Noord-Holland. Onder leiding van de stuurgroep "Water Bindt" werden vervolgens diverse studies en verkenningen verricht.

---

<sup>103</sup> [www.wieringerrandmeer.nl](http://www.wieringerrandmeer.nl), *Wieringerrandmeer, meer om mee te maken*.

#### *4.2.1 Het project Wieringerrandmeer*

In 2002 is door de provincie Noord-Holland het projectbureau "Wieringerrandmeer" opgericht. In het projectbureau werkt de provincie samen met de gemeenten Wieringen, Wieringermeer en het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier.

De provincie Noord-Holland dus heeft het voortouw genomen om in de kop van de provincie meer economische ontwikkelingen te stimuleren. Er heerste een zekere spanning tussen het noorden en het zuiden van de provincie, "de politiek" in het noorden riep dat ook daar iets moest gebeuren, want het ging economisch niet goed in de agrarische wereld. Het gebied moest meer body worden gegeven, ook qua woningbouw. Met het project wil de provincie Noord-Holland een impuls geven aan de kop van Noord-Holland. Een Wieringerrandmeer - met een upgrading van de omgeving - kan tevens een bijdrage leveren aan de oplossing van verschillende maatschappelijke problemen die nu spelen of in de toekomst belangrijker worden. In dit kader zijn te noemen:

1. de problemen rond de waterhuishouding (stijging van de zeespiegel);
2. de vergrijzing van de bevolking: er is behoefte aan aangepaste woonmilieus, de beroepsbevolking daalt en zet economische ambities onder druk;
3. de akkerbouw en veeteelt staan door concurrentie op de wereldmarkt, afnemende subsidies en gebrek aan opvolging onder druk. Hierdoor komt er grond vrij; er is wel vraag naar bedrijfsruimte;
4. de bereikbaarheid van Noord-Holland. Een mogelijkheid is het vervoer over water te stimuleren, zodat het wegennetwerk wordt ontlast;
5. de opgave om natuurwaarden, biodiversiteit, ecologische samenhang en de kwaliteit van de ruimte te beschermen en verder te ontwikkelen;
6. daarnaast de opgave om de kwaliteit van water, bodem en lucht op niveau te houden, dan wel te brengen;
7. de toenemende behoefte aan ruimte voor vrijetijdsbesteding: cultuur, sport, recreatie en toerisme;
8. een toenemende vraag naar ruim buiten wonen ("groene woningvraag"), vooral door gepensioneerden en recreanten die in het buitengebied willen verblijven.

Uit deze opsomming blijkt dat de het project Wieringerrandmeer kan bijdragen aan het tegengaan van de vergrijzing van de bevolking, een gebrek aan werkgelegenheid, een matige bereikbaarheid, een tekort aan draagvlak voor winkels, scholen en andere voorzieningen. Bovendien liggen er kansen voor meer en betere natuur, de landbouw, versterking van recreatie, van wonen in het groen en duurzaam waterbeheer. Genoemde zaken worden hierna vertaald in doelstellingen.

#### *4.2.2 Doelstellingen van het project*

Als algemene doelstelling van het project is te noemen dat de ontwikkeling van het Wieringerrandmeer en omgeving moet bijdragen aan de leefbaarheid - het welzijn - van de regio. Sociaal-economische ontwikkelingen hebben meestal tot gevolg dat de leefbaarheid van een gebied of regio wordt versterkt. Om deze sociaal-economische ontwikkelingen in gang te zetten hebben de provincie Noord-Holland en de gemeenten Wieringen en Wieringermeer in dit project gekozen voor



woningbouw in combinatie met groen en water. Dat betekent onder meer dat er een impuls wordt gegeven aan wonen, werken en recreëren, het aantrekken van toerisme, natuurontwikkeling, de berging en afvoer van water en voorts het verbeteren van vaarwegen voor plezier- en beroepsvaart.

#### 4.2.3 Randvoorwaarden

In de Integrale Effectrapportage Wieringerrandmeer (IER, ook wel de "Startnotitie" genoemd) zijn randvoorwaarden geformuleerd waaraan het Wieringerrandmeer moet voldoen om de in paragraaf 4.2.2 genoemde doelstellingen te kunnen bereiken:<sup>104</sup>

1. het inmiddels vastgestelde Ontwikkelingsbeeld Noord-Holland Noord is uitgangspunt; dit vormt de planologisch-juridische basis voor de aanleg van het randmeer c.a.;
2. het Wieringerrandmeer krijgt een waterbreedte van minstens 200 meter, gesteld vanuit het oogpunt van recreatie, cultuurhistorie en landschap. De vaarroute is geschikt voor beroepsvaart en pleziervaart met staande mast;
3. de inrichting van de kustzone is mede gericht op een hoge verblijf-, woon- en recreatiekwaliteit;
4. de ecologische verbindingzone heeft een minimale oppervlakte van 50 hectare vanwege de natuurlijke oevers van gemiddeld 25 meter breed;
5. samenhangende economische voorzieningen gericht op wonen en werken worden ingezet om de 'groene' functies te realiseren (kostendragers);
6. 'natte' bedrijventerreinen en watersport gebonden bedrijvigheid hebben de voorkeur. Het betreft vooral de uitbreiding (25 tot 75 hectare) en opwaardering van bestaande recreatieterreinen en jachthavens;
7. realisatie van 700-1300 woningen voor zowel permanent als recreatief wonen. Het gaat om woonlandschappen met een ruime opzet in landschappelijke setting en/of uitbreiding van bestaande (recreatie)kernen;
8. er mogen geen nieuwe woonkernen ontstaan. Recreatief wonen in natuurgebied is onbespreekbaar, in nieuw bos of op het water is wel mogelijk;
9. het positieve saldo van de grondexploitatie voor deze woningen komt ten goede aan het realiseren van het meer;
10. de lusten en lasten van het randmeer worden zoveel mogelijk gelijk over de gemeenten verdeeld;
11. er is door Gedeputeerde Staten van Noord-Holland € 29 miljoen gereserveerd voor het project Wieringerrandmeer. De definitieve beschikbaarstelling is afhankelijk van een sluitende kostenbegroting alsmede een harde financiële toezegging waarbij als uitgangspunt wordt gehanteerd dat derden tenminste 70% van de totale kosten voor hun rekening nemen. De beschikbaarstelling is ook afhankelijk van de instemming door Provinciale Staten van het definitieve inrichtingsplan voor het Wieringerrandmeer.

---

<sup>104</sup> [www.wieringerrandmeer.nl](http://www.wieringerrandmeer.nl), *Integrale effectrapportage Wieringerrandmeer*, Startnotitie, De gemeenten Wieringen en Wieringermeer, Provincie Noord-Holland, zonder datum, blz. 11 e.v.

#### 4.2.4 *Proces: stand van zaken en ontwerp*

In mei 2003 hebben de gemeenten Wieringen, Wieringermeer, de provincie Noord-Holland en het waterschap Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier een marktconsultatie georganiseerd. Vervolgens hebben zij op 6 november 2003 een selectieproces gestart: de Ontwikkelingscompetitie Wieringerrandmeer.

Na een preselectiefase heeft een onafhankelijke jury op 8 december 2003 op basis van financiële en professionele geschiktheideisen vijf partijen geselecteerd. Deze partijen is gevraagd een ontwikkelingsvoorstel te maken. Eén van de deelnemers aan de ontwikkelingscompetitie was een consortium bestaande uit Boskalis, Volker Wessels en Witteveen + Bos.

Boskalis en Volker Wessels hebben in dit kader een aparte besloten vennootschap opgericht te weten Lago Wirense BV<sup>105</sup>. De titel van de inzending van het consortium luidde: "Water als drijvende kracht voor een nieuwe economie". De inzending werd gekenmerkt door:

- een sterke nadruk op de samenhang tussen de in het kader van het randmeerproject te realiseren blauwe, groene en rode functies;
- het water is leidend en zal als katalysator werken om het toerisme en bedrijvigheid op gang te brengen; functiescheiding in het water moet leiden tot functieversterking wat betreft economie, natuur en waterbeheer.

Uit de inzending is op te maken dat de uitvoering van het plan geheel ten zuiden van de provinciale weg N99 zal plaatsvinden.

Op 27 februari 2004 hebben de gemeenten, de provincie en het waterschap de beoordeling van de jury openbaar gemaakt: de inzending van Lago Wirense was hierbij als beste uit de bus gekomen en ook het meest kansrijk beoordeeld. Daaropvolgend hebben de gemeenten, de provincie en Lago Wirense een Intentieovereenkomst<sup>106</sup> ondertekend op 15 maart 2005<sup>107</sup>. In de Intentieovereenkomst hebben partijen afspraken vastgelegd inzake risico's, financiële haalbaarheid, aanbestedingsregels en grondverwerving. Met betrekking tot de grondverwerving hebben partijen een Grondverwervingsberaad opgericht<sup>108</sup>. Hierin werken partijen samen bij het nemen van beslissingen omtrent gronden welke ten behoeve van het project zullen worden verworven, de voorwaarden van aankoop en de daarmee samenhangende planning.

---

<sup>105</sup> De rol van Witteveen + Bos is die van een niet-risicodragend 'preferred supplier' voor het project, met name voor externe specialistische advies- en ingenieursdiensten.

<sup>106</sup> Het waterschap is hierbij geen partij; de gemeenten, de provincie, het waterschap en Lago Wirense zullen echter wel een afzonderlijke Waterovereenkomst met elkaar sluiten.

<sup>107</sup> Aanvankelijk stemde de gemeenteraad van Wieringen tegen de intentieovereenkomst. De meerderheid van de gemeenteraad ging niet akkoord met de omvang en verdeling van de financiële risico's en wilde meer eigen inbreng in het uit te werken planconcept. De Stuurgroep Wieringerrandmeer stelde voor om de financiële risico's te beperken. Daaropvolgend zijn nieuwe afspraken gemaakt die zijn verwoord in een uitwerkingsparagraaf op de Intentieovereenkomst. Op 24 februari 2005 is de gemeenteraad van Wieringen alsnog akkoord gegaan.

<sup>108</sup> Artikel 13 van de Intentieovereenkomst.

De voor het plan benodigde gronden worden in principe verworven door de provincie Noord-Holland en de gemeenten Wieringen en Wieringermeer, "zonedig met inzet van het aan hen ter beschikking staande publiekrechtelijk instrumentarium" uit de Ontheffingswet en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten<sup>109</sup>. In totaal gaat het om ongeveer 2.200 percelen die verworven moeten worden van 150 eigenaren. Er is nog geen sprake van een ontheffingsprocedure, ontheffing heeft dus nog niet plaatsgevonden; er is wel onderhandeld en op vrijwillige basis zijn reeds gronden aangekocht.

In april 2005 is de visie van het consortium Lago Wirense uitgewerkt tot een planconcept (zie figuur 2). Het planconcept geeft de Kop van Noord-Holland een sociaal-economische impuls, beter waterbeheer en een nieuwe ecologische verbindingszone tussen de kust, de Waddenzee en het IJsselmeer.

Eind mei 2005 stemden Provinciale Staten en de gemeenteraden van Wieringen en Wieringermeer in met het planconcept met bijbehorende begroting. Hierna is men begonnen dit concept verder uit te werken en moesten er garanties komen op de bedragen in de begroting. Parallel hieraan is een Integrale Effectrapportage Wieringerrandmeer (IER) opgesteld die op 20 juni 2005 is gepubliceerd. De IER bestaat uit een strategische milieubeoordeling, een landbouweffectrapportage en een maatschappelijke kosten- en baten analyse. Tevens wordt een intergemeentelijk bestemmingsplan ontwikkeld en wordt de partiële herziening van het streekplan voorbereid.

Het is de bedoeling dat partijen nog een Samenwerkingsovereenkomst met elkaar sluiten. Met betrekking tot de grondexploitatie is in de Intentieovereenkomst hierover onder meer opgenomen dat in de Samenwerkingsovereenkomst nadere afspraken worden gemaakt over de inrichting van de nog op te richten Grondexploitatie maatschappij<sup>110</sup>. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat er begin 2006 een Samenwerkingsovereenkomst zou zijn met daarin opgenomen hoe het randmeer en omgeving er definitief uit komt te zien, hoe en door wie de financiering wordt ingevuld en hoe de uitvoering wordt aangepakt. Deze Samenwerkingsovereenkomst is er echter nog niet, het hele plan kan nog worden afgeblazen.

Volgens het laatste ontwerp krijgt het Wieringerrandmeer twee verschillende dijken. Aan de noordkant ligt het oude eiland Wieringen en aan de zuidkant de Wieringermeerpolder. De twee oevers zijn straks niet alleen door de inrichting maar ook qua karakter verschillend. Zo wordt de noordkant een rustige, natuurlijke oever. De oude wierdijk krijgt hier haar functie terug. Aan deze door natuur en cultuurhistorie gevormde oever speelt een natuurontwikkeling de hoofdrol.

De polder Waard-Nieuwland vormt de noordgrens van het randmeer. Er worden drie mogelijke invullingen - oftewel alternatieven - voor deze polder onderzocht. Deze alternatieven - met afbeeldingen - komen in de volgende paragraaf aan de orde.

---

<sup>109</sup> Artikel 13.6, sub (a) van de Intentieovereenkomst.

<sup>110</sup> Artikel 14 van de Intentieovereenkomst.

Aan de zuidzijde van het meer komt, aansluitend op de polder, een nieuwe langgerekte dijk. Deze dijk rijst met een uiterst flauwe helling uit het water op. De zuidelijke oever biedt de mogelijkheid om levendig en actief in te richten. Over de dijk loopt straks de verbindingsweg en ernaast komen nieuwe stranden. Kortom, dit deel van het Wieringerrandmeer wordt een aantrekkelijk en langgerekte recreatiegebied.

Naast de twee verschillend ingerichte oevers krijgt het randmeer ook twee zogenoemde 'watersportknopen': De Haukes en Zuiderhaven. Ter hoogte van De Haukes sluit het meer straks aan op het Amstelmeer en bij de Zuiderhaven staat het Wieringerrandmeer in verbinding met het IJsselmeer. Boten varen via bruggen en sluzen met een staande mast van het IJsselmeer naar het Amstelmeer en vice versa. Op deze twee watersportknopen is rondom de bestaande havens volop ruimte voor levendigheid en economische activiteit. Hier is ook gelegenheid om veel nieuwe bedrijvigheid te ontwikkelen. Het meer wordt bij de huidige jachthaven van De Haukes aangesloten op het Amstelmeer. De Haukes heeft momenteel te kampen met veel sluipverkeer van auto's. Om het sluipverkeer te voorkomen zou het nieuwe bruggen- en sluzencomplex een oplossing kunnen bieden. Het nieuwe bruggen- en sluzencomplex zou gecombineerd kunnen worden met een verkeersontsluiting waarbij het de doorgaande automobilist verre van makkelijk wordt gemaakt.

Aan de oostkant van de A7 ligt het Robbenoordbos; dit wordt in zuidelijke richting uitgebreid en maakt straks onderdeel uit van de ecologische verbindingzone. De nieuw aan te leggen dijk aan de zuidkant van het meer wordt op den duur een 'robuuste ecologische verbindingzone': een locatie voor natuurontwikkeling. Aan de oostzijde sluit dit natuurgebied aan op bestaande en nieuwe delen van het Robbenoordbos.

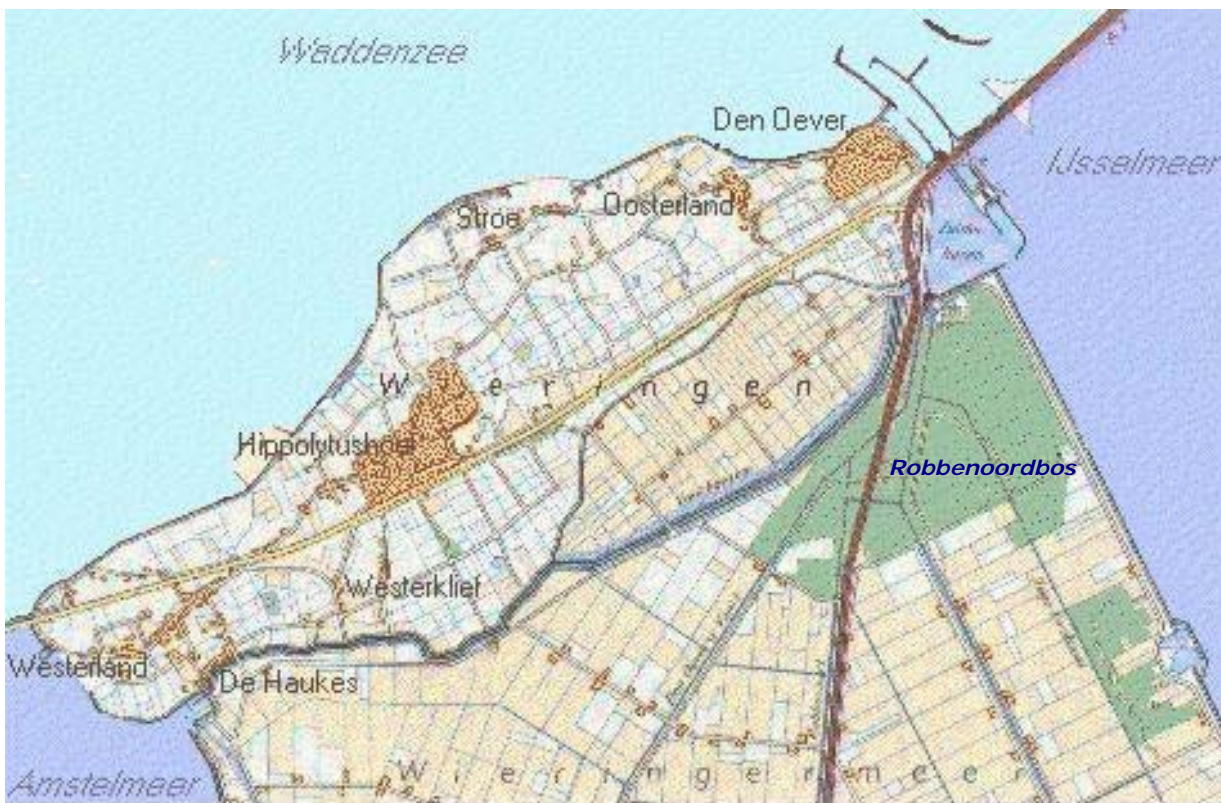
#### *4.3 Inleiding*

In deze paragraaf volgt een praktijktoepassing van het jurisprudentieonderzoek op het project Wieringerrandmeer. Aan de hand van de jurisprudentiële vuistregels van hoofdstuk 3 wordt onderzocht of het plan voor het Wieringerrandmeer kan worden aangemerkt als een complex en wordt de mening van de provincie tegen het daglicht gehouden.

##### *4.3.1 Het plangebied*

Het gebied van het Wieringerrandmeer grenst aan zowel het IJsselmeer als de Waddenzee, twee natuurgebieden van internationale betekenis. Ten zuidwesten ligt het Amstelmeer; vanaf dit meer loopt een boezemkanaal naar het IJsselmeer, waardoor Wieringen waterhuishoudkundig is gescheiden van het vasteland. In het oosten ligt het Robbenoordbos. De provinciale weg N99 loopt van het zuidwesten naar het noordoosten en takt daar aan op de rijksweg A7 die van het zuiden naar het noorden loopt en na Den Oever over de afsluitdijk loopt (zie tevens het kaartje op de voorkant van

deze Masterproof). Qua bestemmingen is circa 90% van het huidige plangebied agrarische bedrijvigheid; daarnaast zijn er openbare functies zoals watervaart, wegen, ringvaart.



**Figuur 1. Het huidige plangebied.**<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> [www.pagowirens.nl](http://www.pagowirens.nl)



bron: Lago Wirense, mei 2005

**Figuur 2. Planconcept.**<sup>112</sup>

Qua ruimtelijke ordeningsprocedure zit men nog steeds in de fase van de planvorming. Op het planconcept van mei 2005 (zie figuur 2) is te zien dat het randmeer een open verbinding heeft met het Amstelmeer. Het meer wordt negen kilometer lang en is ingeklemd tussen aan de ene 'rand' Wieringen en aan de andere 'rand' de Wieringermeerpolder. Het meer wordt bevaarbaar voor de beroepsvaart en de recreatievaart. Aan de noordzijde en zuidzijde van het randmeer komt een volwaardige robuuste ecologische verbindingzone (natuur). In en rondom het randmeer is ruimte voor 1.845 nieuwe woningen en recreatiewoningen<sup>113</sup> die landschappelijk worden ingepast. Het beoogde plangebied is 1.250 hectare groot.

De figuur van het planconcept geeft nog niet veel duidelijkheid, reden meer op het plan in te zoomen. Momenteel bestaan er drie alternatieven voor de polder Waard-Nieuwland die nog worden onderzocht.<sup>114</sup> Zoals hiervoor reeds opgemerkt vormt de polder Waard-Nieuwland de noordgrens van het randmeer. De drie alternatieven spreken zich uit over de polder, de vorm en grootte van het randmeer, over het type dijk en de woonvormen.

- *Alternatief 1 'Halfland' (zie figuur 3)*

De zuidelijke helft van de polder Waard-Nieuwland wordt voor het randmeer afgegraven. Er ontstaat een meer van circa 610 hectare. Daarvoor is de aanleg van een nieuwe waterkering nodig. Het

<sup>112</sup> [www.wieringerrandmeer.nl](http://www.wieringerrandmeer.nl)

<sup>113</sup> Bij de randvoorwaarden (§ 4.2.3) werd nog uitgegaan van de bouw van 700-1300 woningen.

<sup>114</sup> [www.wieringerrandmeer.nl](http://www.wieringerrandmeer.nl). Zie tevens de *Meernieuwskrant*, Projectbureau Wieringerrandmeer, april 2006.

westelijke deel van de noordoever van de Wieringerrandmeer wordt in dit alternatief gevormd door de oude kustlijn van Wieringen. De noordelijke helft van de polder wordt ontwikkeld tot een aantrekkelijk bewoonbaar landschap. Ook komen er clusters van eilanden in het meer.

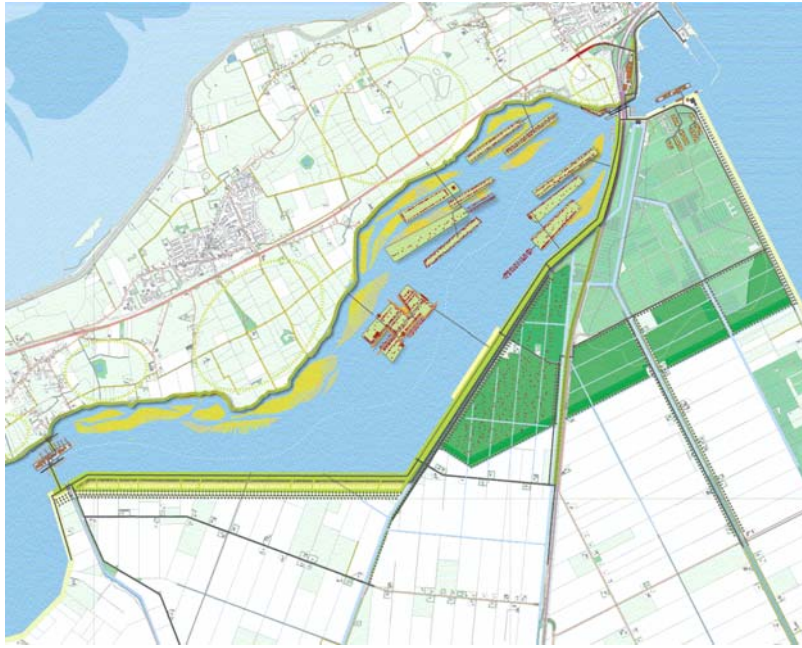


**Figuur 3. Alternatief 'Halfland'.**

- *Alternatief 2 'Waterland' (zie figuur 4)*

De hele polder Waard-Nieuwland wordt onderdeel van het water. Het meer is ongeveer 860 hectare groot. De oude kustlijn wordt geheel hersteld. Verschillende clusters van eilanden in het meer – met tuinen, rietlandjes en aanlegsteigers – bepalen in dit alternatief de sfeer.

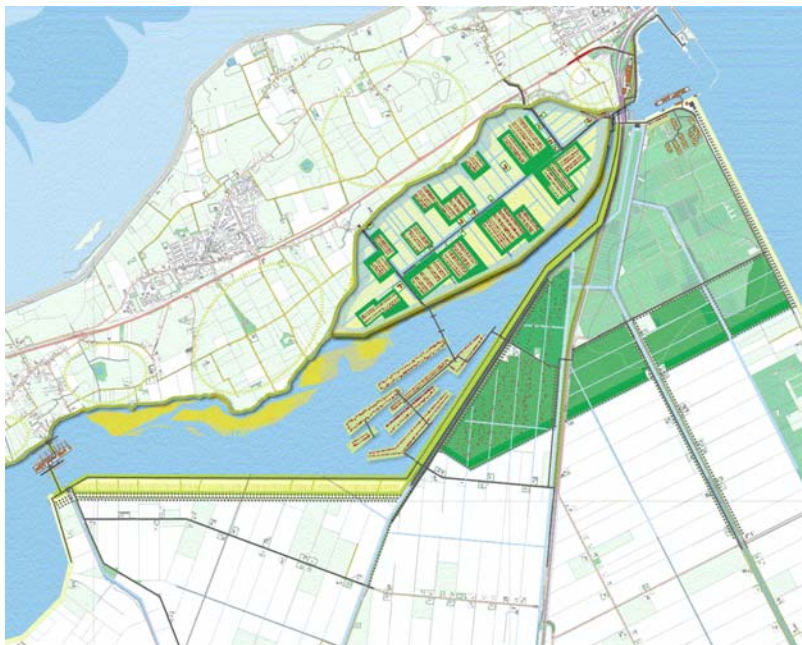




**Figuur 4. Alternatief 'Waterland'.**

- *Alternatief 3 'Nieuwland' (zie figuur 5)*

Alternatief 3 laat de contouren van polder Waard-Nieuwland zoals ze zijn. Het randmeer van circa 565 hectare ligt achter de dijk die nu al rond de polder loopt. Het meer wordt daardoor kleiner dan voorgaande alternatieven. Het westelijke deel van de noordoever van de Wieringerrandmeer wordt in dit alternatief gevormd door de oude kustlijn van Wieringen. De polder wordt ontwikkeld tot een aantrekkelijk bewoonbaar landschap. In het meer komen clusters van eilanden.



**Figuur 5. Alternatief 'Nieuwland'.**



Bij de drie alternatieven is duidelijk te zien dat de uitvoering van het plan geheel ten zuiden van de provinciale weg N99 zal plaatsvinden.

Op de ontwerptekening "Structuurplan Wieringerrandmeer" d.d. 7 april 2006<sup>115</sup> (zie bijlage 2; hierna "het Structuurplan") is het plangebied voor het randmeer aangegeven. De ontwerptekening geeft meer details dan de drie alternatieven, omdat onder meer een schema met functies is opgenomen. Het Structuurplan en de drie alternatieven zijn de meest recente plannen voor het gebied, reden deze als uitgangspunt te nemen voor de praktijktoepassing.

In het Structuurplan is duidelijk te zien dat het plangebied in het zuiden één groot gebied beslaat, dit betreft het gebied voor het aan te leggen randmeer. Vergelijkt men dit gebied met de drie alternatieven, dan ziet men dat de grenzen aan de noordzijde ongeveer gelijk aan elkaar lopen, aan de zuidzijde zijn de grenzen bijna identiek.

Daarnaast zijn op de tekening van het Structuurplan drie kleinere gebieden te onderscheiden: één geheel ten westen van het plan bij Westerland, één in het midden bij Hippolytushoef en één in het oosten bij Den Oever. Het gebied bij Westerland valt bij de drie alternatieven buiten de figuren, de nieuwe woongebieden bij Hippolytushoef en Den Oever zijn op geen van de alternatieven aangegeven of ingetekend.

Hierna wordt het Structuurplan vergeleken met de drie alternatieven, de plannen van de provincie en gemeenten. Vervolgens worden de jurisprudentiële vuistregels hierop toegepast. Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat de drie alternatieven als één alternatief worden gezien; de belangrijkste overeenkomst tussen de alternatieven is dat de ontwikkeling van het randmeer ten zuiden van de provinciale weg N99 zal plaatsvinden en de gebieden hebben dezelfde grenzen.<sup>116</sup> Het gaat er uiteindelijk om of kan worden geconcludeerd dat in casu sprake is van een complex.

#### 4.3.2 Checklist: de buitenste schil

Allereerst een toepassing van de "zachte" vuistregels uit § 3.3.2, oftewel: "staat niet in de weg aan".

- Bij het Wieringerrandmeer strekt het plangebied zich uit over twee gemeenten. Dit vormt geen beletsel om van een complex te spreken: een complex kan zich over meerdere gemeenten uitstrekken.
- Op het Structuurplan is te zien dat het plangebied uit vier afzonderlijke (plan)gebieden bestaat. Dit vormt ook geen beletsel, omdat een plangebied meerdere afzonderlijke complexen kan bevatten. Andersom kan een complex zich over meerdere plangebieden uitstrekken.
- Er zijn diverse bestemmingen te onderscheiden: wonen, bedrijven, natuur, enzovoorts. Bij een complex zijn meerdere planologische bestemmingen mogelijk.

---

<sup>115</sup> [www.wieringerrandmeer.nl](http://www.wieringerrandmeer.nl)

<sup>116</sup> Het verschil is met name gelegen in de grootte van het randmeer.

- Er zijn drie kleine plangebieden. Ook dit vormt geen beletsel: er worden namelijk geen minimale afmetingen aan een complex gesteld, het kan een zeer klein gebied zijn.

#### 4.3.3 Definitie van het begrip complex en randvoorwaarden

Toepassing van de definitie en randvoorwaarden (§ 3.3.3) geeft de volgende complexbenadering. Hierbij stel ik een aantal vragen naar aanleiding van voorgaande informatie van het plan, de figuren en het interview. Voor de duidelijkheid: in dit onderzoek geef ik *mijn* interpretatie van de gegevens.

Eerst een belangrijk gedeelte uit het interview met de heer Wisse. Hij vertelde dat het hele Wieringerrandmeer vanaf het eerste uur als één complex is benaderd, de provincie redeneert vanuit het hele complex. Bij Wieringerrandmeer is het gebied als *geïsoleerd* te beschouwen en dat maakt het makkelijker om geografisch tot een zekere afbakening en identificatie van een complex te komen, aldus de heer Wisse.

De mening van de provincie het gebied als geïsoleerd te beschouwen doet niet ter zake, het is namelijk geen criterium. Daarmee is dus niet gezegd of sprake is van een complex, of: daarmee is de kous niet af. De vraag is of voldaan wordt aan de definitie met de daarbij horende randvoorwaarden.

#### *Samenhang en exploitabel*

Is er samenhang tussen de gronden? Dit dient onderzocht te worden aan de hand van de volgende vragen:

- worden de lasten van een plan omgeslagen over een ander, rendabel plan? èn
- bestaat er tussen beide plannen geen causaal verband?

Indien op beide vragen een bevestigend antwoord volgt, dan is geen sprake van een complex.

In het Structuurplan is een schema met de volgende functies opgenomen:

1. W = wonen
2. A = water
3. N = natuur
4. V = verblijfsrecreatie
5. D = dagrecreatie
6. B = bedrijven
7. O = ontsluiting
8. C = waterstaatkundige werken
9. J = jachthaven

De gegeven functies zijn te herkennen in de algemene doelstelling van het project: de ontwikkeling van het Wieringerrandmeer en omgeving moet bijdragen aan de leefbaarheid - het welzijn - van de regio. Provincie en gemeenten hebben gekozen voor woningbouw in combinatie met groen en water.

Dat betekent onder meer dat er een impuls wordt gegeven aan wonen, werken en recreëren, het aantrekken van toerisme, natuurontwikkeling, de berging en afvoer van water en voorts het verbeteren van vaarwegen voor plezier- en beroepsvaart. Kortom, er is een sterke nadruk te herkennen met betrekking tot de samenhang tussen de te realiseren blauwe, groene en rode functies.

Om aan deze doelstelling te kunnen voldoen zijn als randvoorwaarden onder andere opgenomen (zie § 4.2.3; waar de nadruk op ligt is **vet** gedrukt):

1. samenhangende economische voorzieningen gericht op **wonen en werken** worden ingezet om de **'groene'** functies te realiseren (**kostendragers**);
2. realisatie van **700-1300 woningen** voor zowel **permanent** als **recreatief** wonen. Het gaat om woonlandschappen met een ruime opzet in landschappelijke setting en/of uitbreiding van bestaande (**recreatie**)kernen;
3. er mogen **geen nieuwe woonkernen** ontstaan;
4. het **positieve saldo** van de grondexploitatie voor deze woningen (bedoeld ad 2) komt ten goede aan het **realiseren van het meer**;
5. de **lusten en lasten** van het randmeer worden zoveel mogelijk gelijk over de gemeenten verdeeld.

Als deze randvoorwaarden gelden voor het grote gebied op het Structuurplan - dus het plangebied in het zuiden dat één groot gebied beslaat, ofwel het gebied voor het aan te leggen randmeer - dan kan geconcludeerd worden dat hier sprake is van gronden die als één geheel in exploitatie worden gebracht. Er is mijns inziens voldoende samenhang tussen de onderscheiden functies. Uit de gegevens en figuren - ook die van de drie alternatieven - is aannemelijk dat hier sprake is van een complex.

Anders ligt dat voor de woonfuncties bij Hippolytushoef en Den Oever. Kijken we nog eens naar bovenstaande randvoorwaarden ad 2 en 3 dan lijken deze elkaar te bijten. Er wordt enerzijds gesproken over "uitbreiding van bestaande (recreatie)kernen", anderzijds mogen er "geen nieuwe woonkernen ontstaan". Indien Hippolytushoef en Den Oever worden beschouwd als "woonkernen" dan dienen deze mijns inziens los te staan van het "grote" gebied, omdat het causale verband tussen de nieuwe woongebieden bij Hippolytushoef en Den Over enerzijds en het "grote" gebied anderzijds ontbreekt. De nieuwe woongebieden zouden namelijk ook kunnen worden aangelegd indien het randmeer niet zou worden aangelegd. De ontwikkeling van beide woongebieden staat los van de aanleg van het randmeer. Bovendien valt op dat deze woongebieden niet zijn ingetekend op de figuren van de drie alternatieven. Daarnaast heeft de heer Wisse verteld dat het plangebied niet verdeeld is; qua exploitatie is geen sprake van te onderscheiden deelgebieden.

Ergo: indien de lasten van de aanleg van het randmeer (zie randvoorwaarde 5) alsnog worden omgeslagen over de nieuwe woongebieden bij Hippolytushoef en Den Oever - populair gezegd: de

gebieden zijn er op een vrijdagmiddag nog even in gefietst - dan kan niet worden volgehouden dat de gronden voor de nieuwe woongebieden deel uitmaken van het grote complex.

De gronden voor de nieuwe woongebieden bij Hippolytushoef en Den Oever kunnen wel worden beschouwd als twee aparte complexen indien zij - gescheiden van elkaar - als één geheel in exploitatie worden gebracht. Dus niet met elkaar, er bestaat geen samenhang tussen beide woongebieden.

Indien wordt uitgegaan van meeropbrengsten van de nieuwe woongebieden bij Hippolytushoef en Den Oever dan kan andersom als volgt worden geredeneerd, uitgaande van bovenstaande randvoorwaarden 2 en 4. Nogmaals wordt opgemerkt dat genoemde nieuwe woongebieden niet staan ingetekend op de figuren van de drie alternatieven.

Indien bij de randvoorwaarden bedoeld wordt op de woningen die gebouwd worden binnen het grote gebied en de opbrengsten van die woningen gebruikt worden voor het grote gebied, dan staat niets in de weg om bij het grote gebied te spreken van een complex.

Mochten echter de opbrengsten van de nieuwe woongebieden bij Hippolytushoef en Den Oever worden gebruikt voor de realisatie van het randmeer en blijkt de aanleg van het randmeer onrendabel te zijn en blijkt voorts de samenhang tussen enerzijds bedoelde nieuwe woongebieden en anderzijds het randmeer te ontbreken, dan kan niet gesproken worden van een complex. Die samenhang hoeft er niet te zijn, de nieuwe woongebieden kunnen namelijk ook worden aangelegd zonder het randmeer.

Voor de goede orde een korte bespreking van het derde kleine plangebied, geheel ten westen bij Westerland. Bij de drie alternatieven valt dit gebied buiten de figuren. Volgens het Structuurplan zijn de functies van dit gebied "Water" en "Dagrecreatie". Dit gebied ligt aan het Amstelmeer. Bijgevolg is aannemelijk dat hier een zandstrand of iets dergelijks wordt aangelegd; dit neemt alleen maar kosten met zich mee. Aangezien de functies nauw samenhangen met de doelstelling en randvoorwaarden van de aanleg van het grote gebied, staat mijns inziens niets in de weg om dit kleine gebied wel tot het complex van het grote gebied te rekenen.

#### *Samenhang en tijd*

Voor het grote gebied dient nog wel antwoord te worden gegeven op de volgende vraag:

- behoren de gronden die geëxploiteerd gaan worden tot eenzelfde, reeds eerder uitgevoerd complex?

Aangezien sprake is van een nieuw aan te leggen randmeer - en daarmee een nieuwe ontwikkeling, 90% van de gronden hebben nog een agrarische of andere "oude" bestemming - kan worden geconcludeerd dat het antwoord op deze vraag ontkennend is en niet ter zake doet.

#### *Dwangbestemming*

Onderzocht dient te worden of sprake is van een dwangbestemming.

In Wieringerrandmeer is dat niet aan de orde.

### *Kwalificatie*

De kwalificatie als "stadsuitbreidingsgebied" is niet voldoende, dit pleit tegen de conclusie dat sprake is van een complex.

In Wieringerrandmeer is dat niet aan de orde, men zit nog in de planvormingfase.

### *4.4 Conclusies*

In dit hoofdstuk zijn de jurisprudentiële vuistregels - zoals opgesteld in hoofdstuk 3 - toegepast op de casus van het project Wieringerrandmeer.

Bij toepassing van de checklist met de "zachte" vuistregels blijkt dat een aantal van deze regels gebruikt kunnen worden. Hieruit blijkt dat ook bij het afpellen van de buitenste schil ieder geval op zichzelf staat. Uit de toepassing van deze "zachte" regels blijkt dat niets eraan in de weg staat bij het project Wieringerrandmeer te spreken van een complex. Je kunt er dus niet zoveel mee. Daarom is een nader onderzoek nodig aan de hand van de "harde" vuistregels die bij de definitie van complex zijn ondergebracht.

Bij toepassing van de "harde" regels blijkt dat bij de casus van het Wieringerrandmeer de mening van de provincie dat sprake is van één complex niet zomaar opgaat. De mening het gebied als geïsoleerd te beschouwen doet niet ter zake, het is namelijk geen criterium. Daarmee is dus niet gezegd of sprake is van een complex.

De vraag is of voldaan wordt aan de definitie met de daarbij horende randvoorwaarden. Als alle vragen één voor één worden toegepast blijkt het volgende.

Het grote gebied ten zuiden van het plan kan wel worden beschouwd als een complex. Indien wordt uitgegaan van de aannames, gegevens en figuren dan blijkt dat de twee nieuwe woongebieden bij Hippolytushoef en Den Oever niet tot het grote complex kunnen worden gerekend. Bij het kleine plangebied in het westen (bij Westerland) staat niets in de weg om dit gebied wel tot het complex van het grote gebied te rekenen.

Bij het nalopen van alle randvoorwaarden blijkt overigens dat niet alle randvoorwaarden toepasbaar zijn, dit vanwege het simpele feit dat niet alle randvoorwaarden een rol spelen in de casus. Zo is bij het plan voor het Wieringerrandmeer (nog) geen sprake van een dwangbestemming.

Bij de praktijktoepassing is een geval - dat van het Wieringerrandmeer - eruit gelicht om te toetsen of de jurisprudentiële vuistregels kunnen worden getoetst. Dit blijkt op te gaan, al blijkt tevens dat niet alle regels toepasbaar zijn op de casus. Dat zal te maken hebben met het gegeven dat de omstandigheden van geval tot geval echter te zeer verschillen, ieder geval staat op zichzelf. Wat dat betreft klopt de opmerking van de regering in de Memorie van Antwoord "dat telkens van geval tot

geval moet worden uitgemaakt, welk complex (...) als één geheel dient te worden beschouwd".<sup>117</sup>  
Kortom, het blijkt dat alle randvoorwaarden per geval één voor één onderzocht dienen te worden.

Bij de praktijktoepassing is kortom gebleken dat de complexbenadering aan de hand van randvoorwaarden van de definitie hanteerbaar is.

---

<sup>117</sup> Tweede Kamer, 1955-1956, 3939, nr. 5.

## Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

Het antwoord op de vraag wat nu een complex is blijkt niet altijd eenvoudig te zijn.

Artikel 40d, lid 2 Onteigeningswet luidt:

*Onder een complex wordt verstaan de als één geheel in exploitatie gebrachte of te brengen zaken.*

Deze definitie biedt weinig houvast. De wetgever gaat er vanuit dat de praktijk zorgt voor de invulling van het begrip.

Wanneer men een complexprijs wil berekenen dient men zich eerst af te vragen of er in casu wel sprake is van een complex. Dit betekent dat eerst lid 2 van artikel 40d Ow beantwoord moet worden alvorens de egalisatieregule van lid 1 toe te kunnen passen.

Aan de hand van een analyse van arresten kunnen jurisprudentiële vuistregels worden ontwikkeld waarmee een nadere invulling wordt gegeven aan het begrip complex. Het feit dat de besproken jurisprudentie de huidige stand van zaken weergeeft, neemt met zich mee dat de lijst met vuistregels niet limitatief is. Bovendien is het niet vereist dat alle vuistregels van toepassing moeten zijn bij een complex.

Naar aanleiding van het jurisprudentieonderzoek is eerst een checklist opgesteld waarmee de buitenste schil van een plan kan worden afgepeld om te bepalen of al dan niet sprake is van een complex. Bij toepassing van de checklist met de "zachte" vuistregels op de casus van het Wieringerrandmeer blijkt dat een aantal van deze regels gebruikt kunnen worden. Hieruit blijkt dat ook bij het afpellen van de buitenste schil ieder geval op zichzelf staat. Uit de toepassing van deze "zachte" regels blijkt dat niets eraan in de weg staat bij het project Wieringerrandmeer te spreken van een complex. Je kunt er dus niet zoveel mee. Daarom is een nader onderzoek nodig aan de hand van de "harde" vuistregels die bij de definitie van complex zijn ondergebracht.

Bij toepassing van de "harde" regels blijkt dat bij de casus van het Wieringerrandmeer de mening van de provincie dat sprake is van één complex niet zomaar opgaat. De mening het gebied als geïsoleerd te beschouwen doet niet ter zake, het is namelijk geen criterium. Daarmee is dus niet gezegd of sprake is van een complex.

De vraag is of voldaan wordt aan de definitie met de daarbij horende randvoorwaarden. Als alle vragen één voor één worden toegepast blijkt bij de praktijktoepassing dat de complexbenadering aan de hand van randvoorwaarden van de definitie hanteerbaar is. De "harde" regels verschaffen met andere woorden een antwoord op de vraag of al dan niet sprake is van een complex.

Bij het nalopen van alle randvoorwaarden blijkt overigens dat niet alle "harde" regels toepasbaar zijn, dit vanwege het simpele feit dat niet alle randvoorwaarden een rol spelen in de casus.

In alle praktijktoepassingen zal blijken dat de omstandigheden van geval tot geval behoorlijk kunnen verschillen, ieder geval staat op zichzelf. Wat dat betreft klopt de opmerking van de regering in de Memorie van Antwoord "dat telkens van geval tot geval moet worden uitgemaakt, welk complex (...) als één geheel dient te worden beschouwd".<sup>118</sup> Kortom, het blijkt dat alle randvoorwaarden per geval één voor één onderzocht dienen te worden.

## 5.2 Aanbevelingen

### 5.2.1 Eerste aanbeveling

Wanneer men een complexprijs wil berekenen dient men zich eerst af te vragen of er in casu wel sprake is van een complex.

### 5.2.2 Tweede aanbeveling

Indien de vraag wordt gesteld of al dan niet sprake is van een complex, kan het volgende stappenplan worden doorlopen:

1. Geef een antwoord op de volgende vragen:

- is er sprake van een duidelijke geografische afbakening?
- welke functies zijn er binnen het plangebied, is sprake van een functionele samenhang?
- hoe ziet de financiële exploitatie eruit, waar zitten de lusten, waar de lasten?

Maak vervolgens een plankkaart met alle functies.

2. Toets vervolgens de "zachte" vuistregels uit de volgende checklist:

- Er worden geen minimale afmetingen aan een complex gesteld, het kan een zeer klein gebied zijn.
- Een complex hoeft niet alle in het bestemmingsplan begrepen gronden te omvatten.
- Bij een complex zijn meerdere planologische bestemmingen mogelijk.

---

<sup>118</sup> Tweede Kamer, 1955-1956, 3939, nr. 5.



- Een complex kan zich over meerdere gemeenten uitstrekken.
  - Een gebied met uitsluitend onrendabele bestemmingen kan als een complex worden aangemerkt.
  - Een complex hoeft niet samen te vallen met de grenzen van een bestemmingsplangebied.
  - Een complex kan betrekking hebben op een gedeelte van een bestemmingsplangebied.
  - Een plangebied kan meerdere afzonderlijke complexen bevatten.
  - Andersom kan een complex zich over meerdere plangebieden of gedeelten daarvan uitstrekken.
3. Indien geconcludeerd wordt dat sprake is van een complex dienen de "harde" vuistregels één voor één te worden nagelopen.

#### *Samenhang en exploitabel*

Is er samenhang tussen de gronden? Dit dient onderzocht te worden aan de hand van de volgende vragen:

- worden de lasten van een plan omgeslagen over een ander, rendabel plan? èn
- bestaat er tussen beide plannen geen causaal verband?

Indien op beide vragen een bevestigend antwoord volgt, dan is geen sprake van een complex.

Indien op deze vragen geen antwoord is te geven, dan wel de conclusie luidt dat wel sprake is van een complex, dan dienen aansluitend de volgende vragen te worden gesteld:

- worden de opbrengsten uit het ene plan gebruikt voor een ander plan dat onrendabel is? èn
- is er geen samenhang tussen beide plannen?

Indien op beide vragen een bevestigend antwoord volgt, dan is geen sprake van een complex.

#### *Samenhang en tijd*

Vervolgens dient de volgende vraag te worden gesteld:

- behoren de gronden die geëxploiteerd gaan worden tot eenzelfde, reeds eerder uitgevoerd complex?

Indien op deze vraag een bevestigend antwoord volgt, dan is sprake van een complex.

Tevens dienen de volgende factoren te worden onderzocht

#### *Dwangbestemming*

Onderzocht dient te worden of sprake is van een dwangbestemming. Indien een gemeente met betrekking tot bepaalde in een plangebied gelegen zaken in feite geen andere keuze heeft dan

zich aan te sluiten bij door de provincie of het Rijk ontwikkelde plannen, is er geen sprake van een complex.

#### *Kwalificatie*

Tenslotte dient te worden gekeken naar de kwalificatie van een plan. De kwalificatie als "stadsuitbreidingsgebied" is niet voldoende, dit pleit tegen de conclusie dat sprake is van een complex.

4. Motiveer aan de hand van de "harde" vuistregels waarom al dan niet sprake is van een complex.

#### *5.2.3 Derde aanbeveling*

Zodra binnen een overheidsinstantie sprake is van een grondverwervingsoperatie, dient men een goed aankoopstrategieplan te maken, dat in ieder geval aan de volgende eisen voldoet:

1. communiceer de uitgangspunten van het plan zowel inhoudelijk, als qua proces zo helder mogelijk, zowel met eigenaren (extern) als met het eigen bestuur (intern);
2. bewaak de consistentie in het beleid door de uitgangspunten intern goed met elkaar te definiëren en daar aan vast te houden;
3. adviseer de te onteigenen partij(en) een onteigeningsdeskundige in te schakelen.

## Literatuurlijst

*Bestuursrechtelijke schadevergoeding*, losbladig, Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag.

Drijver-van Rijckevorsel, J.E.F.M. den en A.W. van Engen, *Onteigening*, derde druk, Kluwer, Deventer, 2003.

*Meernieuwskrant*, Projectbureau Wieringerrandmeer, april 2006.

*Onteigening., eigendomsbeperking. en kostenverhaal*, Van Gelder, deel III.

Schans, E. van der, *Complexen en complicaties, De egalisatieregel in het onteigeningsrecht*, Bouwrecht 1995, blz. 893.

Schans, E. van der, *Complexen en complexiteiten bij (ruwe) bouwgrond*, Studiedagen Grondverwerving & Schadevergoedingen 1996, Koninklijke PBNA b.v., Studiedagen Grondverwerving najaar 1996.

*Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal*, C.A. den Boon en D. Geeraerts, Veertiende, herziene uitgave 2005, Utrecht.

## **Jurisprudentielijst**

HR 6 november 1963, NJ 1963, 528 (Waterschap De Brielse Dijkkring/Nedalo N.V.).

HR 27 november 1963, NJ 1964, 1 (Haarlemmermeer/Zietse)

HR 8 december 1971, NJ 1972, 85 (Noy/Gennep)

HR 5 december 1973, N.J. 1974, 110 (Het Feytenhof/Oldebroek)

HR 4 mei 1977, NJ/ONTEIGENING 1977, 9 (Waddinxveen/Van Leeuwen)

HR 13 maart 1985, NJ 1985, 835 (Koelewijn/Schijndel)

HR 22 februari 2002, NJ 2002, 365; BR 2002, blz. 803 (Van Staveren/Noord-Holland)