

GRONDVERWERVING EN ONTEIGENING  
DOOR LOKALE BESTUREN



# GRONDVERWERVING EN ONTEIGENING DOOR LOKALE BESTUREN

Editors

Robert PALMANS  
Jan GHYSELS  
Kris WAUTERS

Auteurs

Elif CAN  
Alexander DE BECKER  
André DE BRUYNE  
Jef GABRIËLS  
Jan GHYSELS  
Robert PALMANS  
Jeroen VAN DER MEEREN  
Kris WAUTERS

Grondverwerving en onteigening door lokale besturen  
Robert Palmans , Jan Ghysels en Kris Wauters (eds.)

© 2012 Intersentia  
Antwerpen – Cambridge  
[www.intersentia.be](http://www.intersentia.be)

ISBN 978-94-000-0285-2  
D/2012/7849/14  
NUR 823

Alle rechten voorbehouden. Behoudens uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, op welke wijze ook, zonder de uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van de uitgever.

# VOORWOORD

## *Waarom deze publicatie?*

Ruimtelijke kwaliteit is belangrijk. Ruimtelijke kwaliteit zorgt immers voor een aangename buurt en voor een goede sfeerschepping op het lokale niveau. Gemeenten hebben een belangrijke rol als het daar om gaat. Ze stellen ruimtelijke plannen op en beoordelen de stedenbouwkundige en verkavelingsaanvragen. Op die manier hebben ze ongetwijfeld harde instrumenten in handen om mee sturing te geven aan de ruimtelijke kwaliteit. Ondanks het feit dat deze instrumenten ‘hard’ zijn, in de zin dat ze een juridisch bindende waarde hebben, hebben ze echter als groot nadeel dat het ‘passieve’ instrumenten zijn. De gemeente geeft weliswaar een bestemming aan een bepaald perceel grond, maar ze beschikt niet over de middelen om die bestemming ook daadwerkelijk te doen realiseren. Zo betekent de bestemming ‘wonen’ nog niet dat daadwerkelijk gebouwd wordt. En als een verkavelings- of stedenbouwkundige vergunning wordt ingediend en verleend, betekent dit nog niet per se dat het vergunde ook effectief wordt gerealiseerd. Aan het niet gebruik maken van een verkavelings- of stedenbouwkundige vergunning is immers geen sanctie verbonden.

Het bepalen van randvoorwaarden waaraan een ruimtelijke ontwikkeling moet voldoen door de opmaak van plannen en/of de vergunningverlening is noodzakelijk om een bepaalde ruimtelijke kwaliteit te verzekeren. De lokale besturen beseffen echter heel goed dat dit alléén niet volstaat. Gemeenten moeten ook zelf het stuur kunnen vastnemen en een actief grond- en pandenbeleid voeren, door de aankoop van strategische gronden of panden en de verkoop van die gronden en gebouwen die niet of niet meer nuttig zijn voor de publieke zaak. De praktijk leert dat ‘de markt’ niet altijd de vraag goed aanvoelt of zich niet waagt aan projecten die weliswaar maatschappelijk waardevol zijn, maar die uit financieel oogpunt te veel risico’s inhouden. Denk bijvoorbeeld aan de bouw van betaalbare en toch kwaliteitsvolle woningen (sociale woningen, starterwoningen,.) waar gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, autonome gemeentebedrijven en de sociale huisvestingsmaatschappijen een belangrijke rol spelen. Of denk maar aan de zorg die de gemeenten hebben om de openbare veiligheid en het algemeen belang, waaronder de waterafvoer en het degelijk inrichten van de openbare ruimte, maar ook het onderhoud ervan.

Een actief grond- en pandenbeleid dus als sleutel voor ruimtelijke kwaliteit. De gemeente heeft verschillende instrumenten om zo'n beleid te voeren: door een aankoop in der minne bijvoorbeeld van die gronden die nodig zijn om het gewenste ruimtelijk project te realiseren. Veel gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en autonome gemeentebedrijven zijn echt 'keien' geworden in het voeren van overleg met de betrokken eigenaars.

Toch komen niet alle onderhandelingen tot een goed einde, ook niet als het voor het lokaal bestuur onontbeerlijk is om juist dát stuk grond of juist dát pand in bezit te krijgen om een bepaald maatschappelijk gedragen project te realiseren. In zo'n geval is het nuttig, zelfs noodzakelijk, dat de gemeente haar bevoegdheid om te onteigenen gebruikt. Vanzelfsprekend moet een bestuur de beslissing om dit instrument te gebruiken niet lichtzinnig nemen. Want uiteindelijk betekent een onteigening dat iemand zijn eigendom kwijtraakt. Meestal is zo iemand financieel en emotioneel erg verbonden met hetgeen waar de overheid haar oog op laten vallen heeft. Gemeenten zijn zich daar wel degelijk van bewust. Onteigenen is een laatste, ultieme optie. De toelating om te mogen onteigenen via het verkrijgen van de onteigeningsmachtiging en de uitspraak van de rechter bij een gerechtelijke onteigening vormen twee belangrijke momenten waarbij de goede bedoelingen van de lokale overheid worden gecheckt.

De gemeenten wordt het als onteigenende overheid echter niet gemakkelijk gemaakt. Het *not in my backyard*-syndroom is door de jaren heen toegenomen. De burger vindt steeds meer dat zijn eigen belang boven het algemeen belang gaat en organiseert zich in functie daarvan heel deskundig. Terecht: iedereen moet van zijn rechten gebruik kunnen maken. Anderzijds kan een dergelijke procedure wel een jarenlange vertraging betekenen voor de uitvoering van het project en een koudwatervrees van de lokale besturen om er nog aan te beginnen. Tegelijkertijd stellen we vast dat de regelgeving ook steeds ingewikkelder wordt. De vraag stelt zich of ons land en onze regio zichzelf niet administratief aan het wurgen zijn en vragen dat de lokale overheden hetzelfde doen. Zeker in gemeenten waar weinig ervaring is met het onteigeningsinstrument is er onvoldoende *savoir-faire* in huis om een foutloos parcours af te leggen. De kans op procedurefouten is dan ook reëel. Ook dat houdt het risico in van vertraging en vergroot de reeds hoger genoemde koudwatervrees. Een onteigening wordt door de gemeente gezien als een omslachtig, langdurig en onbekend instrument met een onzekere uitkomst. Daarmee dreigen de lokale besturen een noodzakelijk instrument te verliezen in het actief grond- en pandenbeleid.

Hoe groot die gevoeligheid wel is, en niet alleen bij individuele particuliere grondeigenaars, zelfs als het gaat om het bereiken van een nochtans logisch doel, mag blijken uit het voorbeeld van het intussen in Vlaanderen welbekende en

vaak als *good practice* omschreven project C-mine in Genk-Winterslag. Slechts nadat er een bijzonder plan van aanleg (BPA), inclusief onteigeningsplan, goedgekeurd was, bleek de eigenaar van de meeste gronden, n.v. Mijnen, nochtans zelf volledig eigendom van de Vlaamse overheid, bereid te praten over de verkoop van de gronden aan de stad voor een nieuwe en toekomstgerichte bestemming! Als het dáár al zo moeilijk ligt, wat mag men dan verwachten in de onderhandelingen met mensen die hun stukje grond, vaak geërfd van hardwerkende ouders, moeten afstaan?

Lokale besturen die het goed voorhebben met de ruimtelijke kwaliteit – en er zijn er meer dan men zou denken – dromen daarom dan ook vaak van een overzichtelijke regelgeving in begrijpelijke taal met heldere procedures, van snel en efficiënt werkende aankoopcomités, van vlot verkregen onteigeningsmachtigingen.

Dromen geven perspectief, en een perspectief motiveert en doet bewegen. Onder meer om deze droom stilaan gestalte te geven, organiseerden de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en het Centrum voor Recht, Onteigening en Waardering (CROW) het colloquium ‘Grondverwerving en onteigening door lokale besturen’. De complexiteit van de regelgeving en het feit dat lokale besturen een van de belangrijkste onteigenende overheden zijn, vormden de aanleiding voor dit unieke samenwerkingsverband. De dag bood een goed inzicht in de theorie en de praktijk van de onteigening, waarbij de diverse actoren betrokken bij onteigening betrokken zijn. Hun bijdragen zijn nu in dit referatenboek gebundeld. Ze passen in een reeks van publicaties over onteigeningen waarin de lokale besturen heel wat concrete ervaringen en achtergrondinformatie kunnen opdoen om een onteigeningsdossier tot een goed einde te brengen. Hopelijk kan een colloquium als dit, waarbij lokale besturen, de Vlaamse overheid, de aankoopcomités maar ook juristen en landmeters elkaar ontmoeten weer een aantal barrières slopen tussen al deze instanties.

### *Naar een snellere realisatie*

Mede vanwege van de economische crisis wordt de noodzaak tot een vlotte uitvoering van ruimtelijke projecten momenteel in brede kring gevoeld. De tijdsperiode tussen concept en realisatie moet korter worden en wat er in die periode precies dient te gebeuren, moet duidelijker zijn. Voor de lokale besturen is dit een goede gelegenheid om voorstellen te doen om het instrument van de onteigening nader onder de loep te nemen.

De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vraagt dat de onteigeningswetten zodanig worden herzien dat het – weer – daadwerkelijk bruikbare instrumenten zijn ten behoeve van het gemeentelijk grondbeleid. De steden en gemeen-

ten vragen de federale overheid de onteigeningswetten te hervormen, zodat er een krachtig instrument ontstaat dat zowel recht doet aan de belangen van de onteigenaar als verdediger van het algemeen belang als aan de belangen van de onteigenden die vlot een billijke vergoeding wensen.

De Comités tot Aankoop van Onroerende Goederen blijken bovendien structureel onderbemand. Dit maakt het zeer moeilijk om vlot een schattingsverslag, opgesteld door het Comité tot Aankoop, te krijgen, wat soms leidt tot maandenlange, zelfs jarenlange, vertraging voor de aanleg van bijvoorbeeld een fietspad. Indien er niet voor geopteerd wordt om bijkomend personeel te voorzien, moeten andere oplossingspistes uitgewerkt worden (ruimere mogelijkheden voor landmeters-experten, regionalisering, ...).

Wat betreft de onteigeningsmachtiging, is het noodzakelijk dat er zekerheid komt over welk overheidsniveau bevoegd is om onteigeningsmachtiging af te leveren bij de onteigeningsplannen die samen met een ruimtelijk uitvoeringsplan worden opgesteld: de provincie of het gewest. De realisatie van ruimtelijke projecten dreigt immers te vertragen als er getouwtrek is wie dat eigenlijk moet doen. Als over velen jaren, na realisatie van het project, bovendien zou blijken dat de verkeerde overheid een machtiging heeft verleend, dreigt een chaos. Daarnaast is het belangrijk dat de juiste handtekeningen vlot worden verkregen. Vlaanderen dient daarbij dringend werk te maken van 'het uniek loket principe' dat ze voor andere beleidsdomeinen wél oplegt aan de gemeenten. Als gemeenten een onteigeningsmachtiging vragen aan de Vlaamse regering, zoals zij in elk geval moeten doen voor onteigeningen die níet ter uitvoering van een ruimtelijk uitvoeringsplan gebeuren, dan zouden gemeenten dus niet zélf de benodigde handtekeningen van de bevoegde Vlaamse ministers moeten verzamelen. Er dient één aanspreekpunt te zijn.

Bij een rijk verslagboek als dit is het niet mogelijk om een eenvoudige conclusie op papier te zetten. Als ik toch een poging mag doen, is het deze: een onteigeningsdossier zal een goede kans van slagen hebben voor een onteigenende overheid als die overheid een dossier opstelt waarin alle verschillende stappen terug te vinden zijn en elke beslissing zorgvuldig afgewogen en goed gemotiveerd wordt genomen. Is dat niet de kerntaak van lokale besturen?

Jef GABRIËLS

Erevoorzitter Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten



# INHOUD

<i>Voorwoord</i> .....	v
------------------------	---

De onteigeningsmachtiging en de samenstelling van het administratief dossier. Een praktische benadering Jeroen VAN DER MEEREN.....	1
---	---

Afdeling 1. Inleiding.....	1
Afdeling 2. Wettelijke en reglementaire grondslag van de administratieve fase onteigeningen.....	2
§ 1. De habilitatie.....	2
§ 2. De bevoegdheid van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur....	5
§ 3. De onteigeningsmachtiging.....	7
Afdeling 3. De administratieve fase.....	9
§ 1. Bepaling van de onteigenende instantie.....	11
§ 2. Motivatie.....	11
A. Het algemeen nut.....	12
B. Noodzaak.....	14
C. Hoogdringendheid.....	16
§ 3. Het onteigeningsplan.....	18
§ 4. Openbaar onderzoek.....	19
§ 5. Instemming van de functioneel bevoegde minister.....	20
§ 6. Advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.....	21
§ 7. Bodemattesten.....	21
§ 8. Schattingsverslag.....	22
§ 9. Begrotingsregeling.....	22
§ 10. Andere adviezen.....	23
§ 11. Verwervingen van andere overheden.....	23
Afdeling 4. Slot.....	24

Het verkrijgen van onroerende goederen door gemeenten in het Vlaamse Gewest Jan GHYSELS.....	25
---	----

Afdeling 1. Inleiding.....	25
Afdeling 2. Vastgoedverwerving en het algemeen administratief recht.....	26
§ 1. De keuze tussen een overeenkomst en een publiekrechtelijke techniek..	26

§ 2. De keuze moet gemotiveerd zijn en in overeenstemming zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. ....	28
§ 3. Het gemeentelijk belang. ....	29
A. Begrip. ....	29
B. Medebewind en gemengd belang. ....	33
C. Draagwijdte van het gemeentelijk belang. ....	39
1. Intergemeentelijke samenwerking. ....	39
2. Politiezones. ....	41
3. Gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen. ....	41
4. Autonome gemeentebedrijven. ....	41
5. Autonome gemeentelijke havenbedrijven. ....	42
§ 4. Machtsafwijking. ....	45
§ 5. Is de verwerving van onroerend goed een overheidsopdracht? ....	46
§ 6. Administratief toezicht. ....	47
§ 7. Waar komt het verworven goed terecht, in het openbare of in het private domein? ....	47
Afdeling 3. Vastgoedverwerving en het algemeen verbintenissenrecht. ....	50
§ 1. Algemeen. ....	50
§ 2. Toestemming. ....	51
A. Algemeen. ....	51
B. Wilsgebreken. ....	53
1. Dwaling. ....	53
2. Bedrog. ....	54
3. Geweld. ....	55
4. Benadeling. ....	56
§ 3. Bekwaamheid. ....	56
§ 4. Voorwerp. ....	58
§ 5. Oorzaak. ....	59
§ 6. Bijzondere regels voor contracten met de overheid. ....	60
§ 7. Rechterlijke controle. ....	61
Afdeling 4. Vastgoedverwerving en bijzondere overeenkomsten. ....	62
§ 1. De aankoop van onroerende goederen. ....	62
A. Een gewone koop. ....	62
1. Algemeen. ....	62
2. Wilsovereenstemming. ....	62
3. Voorafgaande eenzijdige beslissing. ....	62
4. Voorafgaande schatting. ....	63
5. De tussenkomst van het aankoopcomité. ....	64
6. Openbaar onderzoek. ....	65
7. Bevoegdheid van de gemeenteraad. ....	65
8. De bevoegdheid van het schepencollege. ....	66
9. Administratief toezicht. ....	68

10. De bevoegdheid van de burgemeester .....	68
11. Archief .....	68
B. De openbare verkoop .....	69
C. De koop en de onteigening .....	70
D. Voorkoop .....	75
§ 2. De ruil van onroerende goederen .....	75
§ 3. Toekenning om niet .....	76
§ 4. Schenkingen en legaten aan gemeenten .....	76
§ 5. Dading .....	77
§ 6. Onroerende leasing .....	79
§ 7. Erfpacht .....	81
§ 8. Recht van opstal .....	81
§ 9. Huur .....	81
Afdeling 5. Vastgoedverwerving en publiekrechtelijke technieken .....	82
§ 1. Onteigening .....	82
A. Voorafgaande onderhandeling .....	82
B. Keuze van de procedure .....	83
C. Het algemeen belang .....	84
D. Bevoegdheid .....	86
E. Machtsafwendings – privaat belang .....	87
F. Machtsafwendings en het specialiteitsbeginsel .....	90
G. Kan de onteigening afgedwongen worden? .....	91
H. De noodzakelijkheid van de onteigening en zelfrealisatie .....	91
I. Onteigenen voor de uitvoering van een plan van aanleg .....	92
J. Onteigening en projectontwikkeling .....	93
§ 2. Publiek-private samenwerking .....	94
Afdeling 6. Besluit .....	94
De aan een onteigening voorafgaande fase	
Robert PALMANS .....	97
Afdeling 1. Voorafgaande beschouwing .....	97
Afdeling 2. Inleiding .....	98
Afdeling 3. De onderhandelingsplicht .....	103
§ 1. Noodzaak of noodzakelijk kwaad? .....	103
§ 2. Enkele rechtsbeginselen en onderhandelen .....	110
§ 3. Aanvang en einde van onderhandelingen .....	112
§ 4. Het nut van onderhandelingen .....	113
Afdeling 4. Onderhandelen door de overheid .....	116
§ 1. Algemeen .....	116
§ 2. Voorwaarden gesteld aan de minnelijke overeenkomst .....	117
A. Uitgangspunt .....	117
B. Bedrog .....	118

C. Dwaling .....	119
D. Geweld .....	119
E. Benadeling .....	120
§ 3. De voorbereiding van onderhandelingen .....	124
A. Problematiek .....	124
B. Enige historiek .....	128
C. De deskundige .....	131
§ 4. De onderhandelingsmethodiek .....	135
§ 5. Een onderhandeld akkoord .....	140
§ 6. Onderhandelen met de overheid .....	142
Afdeling 5. Notulering van het akkoord .....	144
Afdeling 6. Onderhandelen zonder akkoord .....	148
Afdeling 7. Conclusie .....	150

De realisatie van de verwervingen en onteigeningen door tussenkomst van de aankoopcomités

André DE BRUYNE .....	151
-----------------------	-----

Inleiding .....	151
Afdeling 1. De aankoopcomités .....	151
Afdeling 2. Hun bevoegdheid om op te treden voor de gemeenten .....	153
§ 1. Artikel 61 van de programmawet van 6 juli 1989 .....	153
§ 2. Bepalingen in sectorale wetgevingen .....	159
A. Ruimtelijke ordening .....	159
B. Bedrijventerreinen .....	159
Afdeling 3. De samenwerking met de gemeenten .....	161
§ 1. Inleiding .....	161
§ 2. Stappen in het samenwerkingsproces .....	163
A. De opdracht .....	163
B. De (krediet)raming .....	165
C. De onderhandelingen .....	167
D. Het sluiten van de overeenkomst .....	169
1. De rechtstreekse verwerving .....	169
2. Het nastreven van een verkoopbelofte .....	170
3. De akte onder voorbehoud van goedkeuring .....	171
E. Het opstellen en het verlijden van de authentieke akte .....	171
1. Aard van de akte .....	171
2. De voorbereiding van de akte .....	172
3. Het verlijden van de akte .....	172
4. Het vervullen van de post-akteformaliteiten .....	173
5. Het betalen van prijzen en vergoedingen: het vereffenings- voorstel .....	173
6. Provisie en afrekening .....	174

F. Het voeren van de gerechtelijke onteigeningsprocedure .....	174
Afdeling 4. Samenwerking met gemeentediensten en intercommunales.....	176
Slot .....	178
De overeenkomst bij minnelijke verwerving	
Kris WAUTERS en Elif CAN .....	179
Afdeling 1. Inleiding .....	179
Afdeling 2. Aard.....	182
§ 1. Overeenkomst .....	182
§ 2. Aard van de overeenkomst.....	185
A. Personne publique.....	186
B. Administratief.....	186
Afdeling 3. Sluiten van de overeenkomst.....	189
§ 1. Bevoegdheid .....	189
A. Bevoegde organen .....	190
1. De gemeente .....	190
2. OCMW.....	190
3. Provincie .....	190
B. Relatie met de aankoopcomités .....	191
§ 2. Toestemming .....	192
A. Bestaande wil.....	193
B. Geldige wil .....	195
1. Inleiding.....	195
2. Dwaling .....	196
3. Bedrog .....	198
4. Geweld .....	200
5. Benadeling.....	201
6. Besluit.....	202
§ 3. Voorwerp en oorzaak .....	202
A. Voorwerp .....	203
B. Oorzaak .....	204
Afdeling 4. Bijzondere aandachtspunten.....	205
§ 1. Opschortende voorwaarde.....	206
A. Wat?.....	206
B. Onbevoegde overheid.....	207
C. Toezichhoudende overheid.....	208
§ 2. Intrekking.....	208
§ 3. Koop-verkoopbelofte.....	210
§ 4. Gevolgen vernietiging.....	212
Afdeling 5. Besluit .....	213

Het bestuurlijk toezicht op de verwerving van onroerende goederen Alexander DE BECKER .....	215
Afdeling 1. Inleiding .....	215
Afdeling 2. Civielrechtelijke procedés van verwerving van onroerende goederen: de verwerving van onroerende goederen in der minne .....	216
Afdeling 3. De onteigening .....	222
§ 1. Ten algemenen nutte .....	224
§ 2. In de gevallen bepaald door de wet .....	226
§ 3. De voorwaarden om een machtiging te verkrijgen .....	229
§ 4. De cruciale rol van de motivering .....	232
Afdeling 4. Conclusie .....	233