

# De Koninklijke Besluiten tot onteigening van 2023: een analyse

LTB 2024/13

Per 1 januari 2024 was het dan zover: de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De vertrouwde Onteigeningswet is (grotendeels) vervallen. De Kroon heeft onder de Omgevingswet geen bevoegdheid meer om Koninklijke Besluiten tot onteigening (KB's) te nemen. Onteigeningsverzoeken die vóór 1 januari 2024 zijn ingediend bij de Kroon worden nog wel onder de Onteigeningswet (en dus mét de bevoegdheid van de Kroon) behandeld. Gelukkig maar, dit betekent dat wij dit jaar – en ook volgend jaar, over de in 2024 verschijnende KB's – volgens traditie een analyse kunnen verzorgen. In dit op een na laatste artikel vindt u een analyse van de KB's die in 2023 zijn genomen.

Volgens het vaste stramien gaan wij allereerst in op het aantal KB's en hoeveel KB's resulteerden in een gehele toewijzing, een gedeeltelijke toewijzing dan wel (gedeeltelijke) afwijzing van het verzoek(besluit) tot onteigening. Vervolgens analyseren wij de meest opvallende KB's van 2023 aan de hand van de beoordelingscriteria van de Kroon: strijd met het recht, publiek belang, noodzaak en urgentie. Tot slot volgt een conclusie.

## 1 Gehele, gedeeltelijke toewijzing of (gedeeltelijke) afwijzing van het verzoek(besluit)

Bij afronding van dit artikel, op 6 februari 2024, zijn in 2023 twintig KB's genomen. Dat is evenveel als in de jaren 2019 en 2021 en aanzienlijk minder dan in 2017 (38 KB's), 2018 (31 KB's), 2020 (36 KB's) en 2022 (34 KB's). Tegen zeventien van de twintig KB's zijn geen zienswijzen ingediend. In elf KB's is het verzoek(besluit) tot onteigening geheel toegewezen. De Kroon heeft in acht KB's het betreffende verzoek(besluit) gedeeltelijk toegewezen. De KB's lezende, is de reden achter deze gedeeltelijke toewijzingen dat de verzoeker onroerende zaken minnelijk in eigendom heeft verkregen en de noodzaak van onteigening voor die onroerende zaken daarmee is komen te vervallen. Het is om die reden begrijpelijk en in lijn met het beleid van de Kroon dat de betreffende percelen niet ter onteigening zijn aangewezen. Aannemelijk is dat er van het voeren van de administratieve onteigeningsprocedure enige druk is uitgegaan en dat dit heeft bijgedragen aan de (minnelijke) eigendomsoverdracht van (een deel van) de benodigde onroerende zaken. In één KB is het verzoekbesluit tot onteigening afgewezen door de Kroon. Dat betreft het KB van 22 februari 2023, nr. 2023000422 (*provincie Limburg*,

*onteigeningsplan VDL Nedcar*). Op de reden van afwijzing komen wij later in dit artikel terug.

Dan de grondslagen van de onteigeningen. Titel IV (onteigening voor de uitvoering van een bestemmingsplan of inpassingsplan) is in twaalf KB's de grondslag voor onteigening. In vijf KB's is titel IIa (onteigening voor de aanleg en verbetering van wegen, bruggen, spoorwegwerken en kanalen) de grondslag. In de overige drie KB's vormt titel II de grondslag. In die drie KB's betreft het onteigeningen om dijkversterkingen mogelijk te maken.

Een gemeente is tien keer de verzoeker tot onteigening in 2023 en in vier KB's een provincie. De verzoekers in de overige KB's zijn verdeeld over een waterschap/hoogheemraadschap (drie keer), de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (twee keer) en ProRail B.V. (een keer). De meest voorkomende verzoekers om onteigening zijn de gemeente Amsterdam, het waterschap Rivierenland en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat: ieder is twee keer verzoeker in de KB's van 2023.

## 2 Strijd met het recht

De Kroon toetst bij de beoordeling van een verzoek(besluit) tot onteigening aan verschillende eisen. Deze eisen zijn opgenomen in de *Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure, datum 19 oktober 2023, versienummer 19-10-2023* (Handreiking). Een van de eisen is dat het verzoek(besluit) niet in strijd is met het recht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hierna volgt een overzicht van een aantal noemenswaardige KB's over deze eis.

### 2.1 Belanghebbenden

Volgens de Handreiking worden als belanghebbenden bij een onteigeningsbesluit gekwalificeerd degenen die als zakelijk gerechtigden zijn vermeld in de basisregistratie Kadaster (art. 3 lid 1 Onteigeningswet), de derde belanghebbenden die worden genoemd in art. 3 lid 2 Onteigeningswet en diegenen die om andere redenen door de voorgenomen onteigening in hun belangen kunnen worden getroffen. Uiteraard wordt de eigenaar van de in de onteigening betrokken gronden tot de belanghebbenden gerekend.

Regelmatig komt de vraag aan de orde of een (rechts)persoon als belanghebbende kan worden aangemerkt. Zo ook in het KB van 16 februari 2023, nr. 2023000275 (*gemeente Midden-Delfland, onteigeningsplan Centrumplan den Hoorn*), waarin een geïnteresseerde burger een zienswijze heeft ingediend. De betreffende persoon had geen gronden in eigendom die betrokken zijn in de onteigeningsprocedure en ook geen rechten op die gronden. De geïnteresseerde burger is geen belanghebbende volgens de Kroon.

Ook een eigenaar van gronden in de nabije omgeving van de in het onteigeningsbesluit betrokken gronden is niet belanghebbend volgens de Kroon. Zie het KB van 11 mei 2023, nr. 2023001139 (*provincie Noord-Brabant, onteigeningsplan Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat II*).

<sup>1</sup> Mr. L.P. (Luc) Rozendaal en ing. E. (Erik) Pekelder RT zijn werkzaam bij Overwater Grondbeleid Adviesbureau BV, lrozendaal@overwater-grondbeleid.nl, epekelder@overwater-grondbeleid.nl, overwater-grondbeleid.nl.

### **2.2 In ontwerpbesluit in beginsel geen aandacht aan individuele belanghebbenden**

In het KB van 10 juli 2023, nr. 2023001632 (*gemeente Boxtel, onteigeningsplan Verbindingsweg Ladonk – Kapelweg*) bepleit een reclamant dat het onzorgvuldig is van de Kroon dat in het ontwerpbesluit niet wordt ingegaan op de (blijkbaar eerder) aangevoerde planologische argumenten van reclamant. Dit zou in strijd zijn met het recht. De Kroon overweegt daarop dat de argumenten planologisch van aard zijn en de Kroon deze niet zelfstandig beoordeelt. Verder geeft de Kroon aan dat in het ontwerpbesluit in beginsel geen aandacht hoeft te worden besteed aan individuele belanghebbenden. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Onteigeningswet kennen daartoe geen verplichting. Het ontwerpbesluit hoeft slechts aan te geven dat op voorhand geen feiten of omstandigheden bekend zijn die de aanwijzing van het onteigeningsverzoek in de weg staan. Op het ontwerpbesluit kunnen zienswijzen worden ingediend en dit biedt de mogelijkheid feiten en omstandigheden aan te dragen die een andere blik op de zaak kunnen werpen. Het ontwerpbesluit is wat de Kroon betreft niet in strijd met het recht.

### **2.3 Aanvullende zienswijze tijdens hoorzitting**

Zowel in het KB van 12 mei 2023, nr. 2023001140 (*gemeente Alphen aan den Rijn, onteigeningsplan Rijnhaven-Oost, deelgebied Havenfront, fase 1*) als het KB van 10 juli 2023, nr. 2023001633 (*gemeente Amsterdam, onteigeningsplan Weespertrekvaart Oost*) hebben reclamanten tijdens de hoorzitting aanvullende argumenten naar voren gebracht. De Kroon oordeelde hierop dat deze argumenten pas tijdens de hoorzitting – en dus niet binnen de zienswijzetermijn – naar voren zijn gebracht, zonder dat sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding. De Kroon laat de aanvullende zienswijzen daarom buiten beschouwing. Dat is in lijn met eerder verschenen KB's.

### **2.4 Verschrijving ten aanzien van indiener zienswijze**

In het KB *Alphen aan den Rijn onteigeningsplan Rijnhaven-Oost* is Zandzuigbedrijf en Machinefabriek van der Waal BV erfpachter van in de onteigening betrokken gronden. Deze entiteit is niet als indiener in de zienswijze opgenomen. De zienswijze is (mede) ingediend door Zandzuigbedrijf en Machinebedrijf Van der Waal BV. Tijdens de hoorzitting is aangegeven dat sprake is van een verschrijving en dat de zienswijze wel degelijk door de juiste rechtspersoon is ingediend. De Kroon was coulant en vond dit voldoende om de zienswijze in behandeling te nemen.

### **2.5 Projectietekening**

Reclamanten voerden in het KB van 12 april 2023, nr. 2023000947 (*gemeente Roosendaal, onteigeningsplan De Bulkenaar Roosendaal*) aan dat de projectietekening niet aan art. 79 aanhef en onder 7° Onteigeningswet zou voldoen. De grondtekening moet volgens dat artikel op de verbeelding van het bestemmingsplan worden geprojecteerd en dat zou volgens reclamanten niet gebeurd zijn. Ook stellen reclamanten dat de projectietekening minder gedetailleerd is dan de verbeelding. Tijdens de hoorzitting is gebleken dat verzoeker de grondtekening niet letterlijk op de verbeelding heeft geprojecteerd.

De Kroon overweegt dat de bedoeling van de projectietekening is de grondeigenaren eenvoudig in staat te stellen na te gaan hoe bestemming(en) en de te onteigenen percelen of gedeelten daarvan zich verhouden tot de mogelijkheid een beroep op zelfrealisatie naar voren te brengen. Hier is volgens de Kroon aan voldaan. Ook zijn er geen wezenlijke verschillen tussen de verbeelding en projectietekening, alleen de lay-out is iets anders. In de projectietekening zijn alle bestemmingsvlakken op correcte wijze weergegeven. Reclamanten zijn volgens de Kroon daarom niet in hun belangen geschaad.

### **2.6 Onteigening vs. mensenrechten**

De gemeente Amsterdam wil het bedrijventerrein Buikslooterham transformeren naar een gebied met stedelijk wonen en werken. In dit gebied ligt het perceel Papaverhoek 14-16. Op het perceel staat nu een eenlaags gebouw dat wordt gebruikt als moskee en cultureel maatschappelijk centrum, aldus het betreffende KB van 31 augustus 2023, nr. 2023002015 (*gemeente Amsterdam, onteigeningsplan Papaverhoek 14-16 te Amsterdam*). Beoogd is ter plaatste van (onder andere) dit perceel sociale huurwoningen en overig maatschappelijk vastgoed te realiseren. Erfpachter en gebruiker van dit perceel is een islamitische vereniging, die beargumenteert dat door de voorgenomen onteigening haar vereniging moet worden opgeheven. De onteigening zou in strijd zijn met de mensenrechten in het EVRM, meer specifiek het recht op zelfbeschikking, het recht op eigendom, het recht op godsdienstvrijheid, het recht op onderwijs en het recht op verenigen en vergaderen. Wat betreft het EVRM zegt de Kroon dat in het Eerste protocol van het EVRM is bepaald dat niemand van zijn eigendom zal worden beroofd, behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden neergelegd in de wet en de algemene beginselen van internationaal recht. Onteigening is in Nederland verankerd in art. 14 van de Grondwet. Het onteigeningsverzoek is in overeenstemming met dat artikel volgens de Kroon, mede omdat de onteigening in het algemeen belang is en aan de vereniging een schadeloosstelling is aangeboden. Verder overweegt de Kroon dat het feit dat het gebouw van reclamante wordt onteigend, niet betekent dat zij niet meer vrij is haar godsdienst te belijden. Volgens de Kroon is dit niet afhankelijk van het in eigendom hebben van een gebouw. Ook het bestaan van een vereniging is niet direct afhankelijk van het eigendom van dit gebouw. De Kroon verwijst ook naar een uitspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens van 26 mei 2016, waarin is bepaald dat uit art. 9 EVRM niet het recht van een religieuze gemeenschap kan worden afgeleid dat de overheid voor het belijden van hun godsdienst een locatie dient te garanderen. De gemeente is evenmin verplicht op grond van de Onteigeningswet te zorgen voor een vervangende locatie. De gestelde strijd met mensenrechten is blijkens het KB geen reden de onteigening af te wijzen.

## **3 Publiek belang**

Een andere eis waarin de Kroon een verzoek(besluit) tot onteigening toetst is of met de onteigening het publiek belang is gediend (zie Handreiking). Ook tegen de ontwerp-KB's – die in 2023 resulteerden in een Koninklijk Be-

sluit – werden zienswijzen ingediend over (het ontbreken van) het publiek belang.

### 3.1 Ontbreken bestemmingen in verzoekbesluit

De gemeenteraad van Midden-Delfland heeft een verzoekbesluit tot onteigening genomen voor de herontwikkeling van het centrum van Den Hoorn. Zie het *KB Centrumplan den Hoorn*. In beslispunt 1 van het verzoekbesluit staat dat de Kroon wordt verzocht onroerende zaken ter onteigening aan te wijzen voor de bestemmingen Verkeer, Wonen, Waterstaat-Waterkering en Centrum-2 en de functieaanduiding parkeerterrein. In dit beslispunt ontbreken de (ook te realiseren) bestemmingen Water en Groen. Het college van de gemeente Midden-Delfland heeft nadien bij brief erkend dat de bestemmingen Water en Groen abusievelijk ontbreken, maar dat uit de grondtekening en onteigeningslijst voldoende blijkt dat ook de gronden met de bestemmingen Water en Groen in het verzoekbesluit zijn betrokken.

De reclamanten geven hierop aan dat in strijd met art. 78 lid 1 Onteigeningswet niet alle bestemmingen in het verzoekbesluit zijn vermeld. Het college kan dit volgens reclamanten niet herstellen, omdat uitsluitend de gemeenteraad bevoegd is tot het nemen van een verzoekbesluit.

De Kroon overweegt dat dit alles niet in de weg staat aan onteigening. Praktijk is dat de Kroon de verzoeker na het indienen van het verzoek om aanvullingen en verbeteringen kan vragen, gelet op art. 4:5 Awb. Uit de grondtekening, onteigeningslijst en de zakelijke beschrijving blijkt volgens de Kroon voldoende op welke onroerende zaken de onteigening betrekking heeft, wat de omvang van de onroerende zaken is en welke eigenaren in de onteigening zijn betrokken. De reclamanten zijn niet in hun belangen geschaad en er is geen strijd met de Onteigeningswet, aldus de Kroon. Bovendien is het college volgens de Kroon bevoegd het verzoekbesluit aan te vullen. De gemeenteraad heeft de uitvoering en de verbetering en aanvulling van het verzoekbesluit in dat besluit overgedragen aan het college. Hierbij is belangrijk dat het college op grond van de Gemeentewet bevoegd is de beslissingen van de gemeenteraad uit te voeren. De aanvullingen van het college zien wat betreft de Kroon slechts op een verwijzing naar de planologische grondslag en er is geen sprake van dat er meer onroerende zaken aan de Kroon ter onteigening worden voorgedragen.

### 3.2 Wijze van planuitvoering

Bij een zogenoemde bestemmingsplanontteigening moet zowel de Kroon als de belanghebbenden een duidelijk beeld worden gegeven van de wijze van planuitvoering die het bestuur in het algemeen belang het meest wenselijk acht. Dit kan duidelijk worden gemaakt in het bestemmingsplan zelf, de bijbehorende toelichting, een beeldkwaliteitsplan of (bijvoorbeeld) een inrichtingsschets. Dit volgt uit de Handreiking.

In het *KB De Bulkenaar Roosendaal* is in zienswijzen onder andere aangevoerd dat de concept inrichtingsschetsen niet duidelijk maken wat op de betreffende gronden staat te gebeuren. Een definitief ontwerp maakt geen deel uit van het onteigeningsdossier. Bij het dossier zijn drie globale conceptschetsen gevoegd die ieder een mogelijk andere inrichting van de gronden laat zien. Ten aanzien van de drie in-

richtingsschetsen geeft de Kroon aan dat deze voldoende inzichtelijk maken welke mogelijke wijzen van planuitvoering de gemeente voorstaat. Dat nog sprake is van schetsen en de exacte inrichting van de gronden nog niet vaststaat doet daar niets aan af. Er bestaat volgens de Kroon geen verplichting om bij de indiening van het verzoekbesluit tot onteigening een definitieve inrichtingsschets aan te leveren.

Voor de eerdergenoemde transformatie van het bedrijventerrein Buikslooterham naar een gebied met stedelijk wonen en werken heeft de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan Buikslooterham (de zevende partiële herziening) vastgesteld. Dit bestemmingsplan is de grondslag voor de beoogde onteigening. De erfpachter van het ter onteigening aan te wijzen perceel bepleit dat het huidige gebruik van het perceel conform het genoemde bestemmingsplan is. Daarnaast staat de aanwezigheid van de erfpachter de verwezenlijking van de overige bestemmingen niet in de weg. De noodzaak tot onteigening zou daarom ontbreken. De Kroon constateert ook dat het huidige gebruik van het perceel past binnen het bestemmingsplan. Dit gebruik stemt echter niet overeen met de door de gemeente voorgestane wijze van planuitvoering, die blijkt uit de vastgestelde 'Investeringsnota 2020 Buikslooterham, de Herijking van het investeringsbesluit Buikslooterham 2006'. Hierin is duidelijk aangegeven dat er geen ruimte is voor het gebouw van en het gebruik door erfpachter, aldus de Kroon. Zie het *KB onteigeningsplan Papaverhoek 14-16 te Amsterdam*.

In het *KB Alphen aan den Rijn onteigeningsplan Rijnhaven-Oost* is de grondslag voor onteigening een Crisis- en herstelwet bestemmingsplan, met flexibele dan wel ruime bestemmingen. Volgens reclamanten is daarom niet duidelijk waarvoor de te onteigenen gronden gaan worden gebruikt. De Kroon geeft aan dat onteigenen voor een flexibele of ruime bestemming mogelijk is, als er maar een voldoende concreet beeld is van de invulling van het plangebied. Dat is hier het geval, omdat dit duidelijk is aangegeven in de regels en toelichting van het bestemmingsplan, het stedenbouwkundig plan en de zakelijke beschrijving. Dit is in lijn – zo constateert de Kroon – met het KB van 12 mei 2021, nr. 2021000905 (*gemeente Waterland, onteigeningsplan Monnickendam – Galgeriet 2019*).

### 3.3 Onteigening beheerstroken dijk

Voor de onteigening ten behoeve van de dijkversterking tussen Gorinchem en Waardenburg door het waterschap Rivierenland is bepleit dat er geen basis is voor onteigening van de beheerstroken van de dijk. Het onderhouden van de dijk zou voldoende gewaarborgd zijn door het vestigen van een notarieel vastgelegd recht. Het waterschap zou daarom geen eigendom nodig hebben. Zie het KB van 20 maart 2023, nr. 2023000576 (*waterschap Rivierenland, dijkversterking Gorinchem-Waardenburg*).

Volgens de Kroon is de beheerstrook onderdeel van het waterstaatswerk. Het waterstaatswerk is de belangrijkste zone van de waterkering met strenge eisen. Eigendom van de beheerstrook is noodzakelijk voor het doelmatig in stand houden, beheren en onderhouden van de dijk. Het vestigen van een zakelijk recht biedt daartoe onvoldoende waarborgen. Het waterschap heeft daarom het beleid dat het de beheerstrook in eigendom wil hebben. Dit beleid is

geconcretiseerd in het projectplan Waterwet dijkversterking Gorinchem-Waardenburg. Het beleid van het waterschap is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State herhaaldelijk als redelijk bestempeld. De gronden kunnen dus, bij het niet (tijdig) kunnen bereiken van minnelijke overeenstemming, in de onteigening worden betrokken voor de realisatie van de beheerstrook. In het KB van 6 september 2023, nr. 2023002052 (*waterschap Rivierenland, dijkversterking Tiel-Waardenburg*) en het KB van 4 april 2023, nr. 2023000916 (*hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, dijkversterking Lekdijk Oost Salmsteke*) oordeelt de Kroon in dezelfde lijn.

### 3.4 Overige

Dan nog een paar vermeldenswaardige KB's over het publiek belang. In het KB *Oostelijke Langstraat II* is in ieder geval een deel van de in de onteigening betrokken percelen eerder bij Koninklijk Besluit ter onteigening aangewezen, op 16 juli 2020 om precies te zijn. Dit KB is echter op 16 juli 2022 vervallen, omdat het inpassingsplan niet tijdig onherroepelijk is geworden en daarom niet binnen twee jaar na dagtekening van het KB kon worden gedagvaard (zie art. 78 lid 8 Onteigeningswet).

Opmerkelijk is ook het KB van 10 februari 2023, nr. 2023000280 (*gemeente Harderwijk, onteigeningsplan Begraafplaats Elzenhof Uitbreiding*). De grondslag van die onteigening is een bestemmingsplan dat op 17 juni 1999 is vastgesteld en vanaf 10 oktober 2001 onherroepelijk is geworden. Het bestemmingsplan voorziet in de realisatie van een begraafplaats, waarvan de eerste fase in 2003 is gerealiseerd. Toen was voorzien in de hoofdbebouwing en een gebied met mogelijkheden om in de eerste jaren te begraven. De reden dat nu circa 25 jaar na vaststelling van het bestemmingsplan wordt overgegaan tot onteigening, is dat de gemeente is toegekomen aan de tweede en derde fase van de begraafplaats om nu en in de toekomst voldoende begraafplekken beschikbaar te hebben.

## 4 Noodzaak

De Kroon beoordeelt ook of de beoogde onteigening noodzakelijk is. Een onteigening is volgens de Handreiking alleen noodzakelijk als:

- 1 niet meer grond wordt onteigend dan nodig voor de uitvoering van het werk;
- 2 de te onteigenen zaak niet door minnelijk overleg in eigendom verkregen kan worden;
- 3 zonder eigendomsverkrijging het voor verzoeker niet zeker is dat het bestemmingsplan/ inpassingsplan of het plan van het werk wordt uitgevoerd in de vorm waaraan de verzoeker vanuit oogpunt van publiek belang behoefte heeft.

Ook heeft de verzoeker volgens vast beleid van de Kroon belang bij aanwijzing ter onteigening als verzoeker ten tijde van het nemen van het verzoekbesluit overeenstemming heeft bereikt, maar de eigendomsoverdracht nog niet heeft plaats gevonden.

Met regelmaat dienen reclamanten zienswijzen in over het volgens hen niet voldoen aan het noodzaakcriterium, zo is ook terug te lezen in de KB's van 2023.

### 4.1 Incompleet logboek

Reclamanten in het KB *Alphen aan den Rijn onteigeningsplan Rijnhaven-Oost* betogen dat de gemeente onvoldoende serieuze onderhandelingen heeft gevoerd. Een van de (ondersteunende) argumenten die daarbij wordt aangedragen is het niet noemen van een brief in het logboek. Daarover oordeelt de Kroon dat het logboek inzichtelijk moet maken dat er voldoende en serieus minnelijk overleg is gevoerd tussen partijen. Dat het logboek niet compleet zou zijn, omdat de betreffende brief niet bij de bewijsstukken zit, wil nog niet zeggen dat het onderhandelingsproces niet zorgvuldig is verlopen of dat de reclamanten in hun belangen zijn geschaad. De Kroon verwijst daarbij naar het KB van 25 augustus 2022, nr. 2022001792 (*gemeente Dordrecht, onteigening Dordtse Kil IV*).

### 4.2 Taxaties

De Kroon heeft in het verleden met regelmaat geoordeeld dat de Onteigeningswet een verzoeker niet verplicht tijdens de onderhandelingen inzicht te verschaffen in het taxatierapport. Het taxatierapport is bestemd voor de verzoeker om onteigening en is het gereedschap voor degene die namens de verzoeker de onderhandelingen voert. Zie bijvoorbeeld het KB van 14 september 2020, nr. 2020001868 (*provincie Gelderland, onteigeningsplan N831 Velddriel – Alemse Stoep*) en het KB van 20 januari 2021, nr. 2021000080 (*provincie Noord-Brabant, onteigening voor de aanleg van de Noordelijke randweg rondom Zevenbergen*). Tot hetzelfde oordeel kwam de Kroon ook in 2023: zie het KB van 13 november 2023, nr. 2023002614 (*provincie Groningen, onteigening voor de aanleg van de Fietsroute Plus Groningen-Ten Boer*).

### 4.3 Onduidelijkheid over uitvoeringsaspecten

In één van de dijkversterkings-KB's, het KB *dijkversterking Lekdijk Oost Salmsteke*, werd door een eigenaar naar voren gebracht dat door het waterschap onvolledig overleg zou zijn gevoerd. Daarbij is volgens de eigenaar van belang dat nog niet alle (uitvoerings)aspecten duidelijk zijn. Zo is er onder andere geen duidelijkheid over de afwatering en de opritten op dan wel nabij de dijk. Het waterschap heeft aangegeven dat nog niet alle uitvoeringsaspecten duidelijk zijn, maar dat dit niet van invloed is op het ruimtebeslag. De Kroon concludeert aan de hand van het logboek en de bewijsstukken dat er voldoende overleg is gevoerd. Dat niet over alle uitvoeringsaspecten de gewenste duidelijkheid kon worden gegeven, maakt het overleg nog niet onvolledig of niet transparant.

### 4.4 Tweesporenbeleid

In de onteigeningspraktijk komt geregeld voor dat de onteigenende overheid en een eigenaar (of rechthebbende) met elkaar onderhandelen over een alternatieve locatie, dat wil zeggen compensatie in grond, voor de eigenaar om zodoende minnelijk overeenstemming te bereiken en de onteigenende overheid tegelijkertijd (ook) een aanbod tot enkel schadeloosstelling in geld doet ter voorkoming van onteigening. In het KB *Alphen aan den Rijn onteigeningsplan Rijnhaven-Oost* wordt dit door de Kroon bestempeld als 'tweesporenbeleid'. Een te onteigenen erfpachter in dat KB voert aan dat de gemeente hierdoor onduidelijk is in haar handelen. Aan de ene kant zou de gemeente doen alsof er

al overeenstemming is bereikt en het bedrijf zal worden verplaatst, maar aan de andere kant loopt de onteigeningsprocedure door. De Kroon geeft aan dat de gemeente is gehouden aan de planning van de woningbouwontwikkeling en daarom wordt naast de zoektocht naar een alternatieve locatie ook een verzoek tot onteigening ingediend. Dit maakt niet dat het overleg onvoldoende is gevoerd. Wat ons betreft geen verrassend oordeel maar desalniettemin goed om kort te benoemen. Als alleen een aanbod in geld mogelijk zou zijn, zou dit partijen ernstig beperken om ook alternatieve oplossingen (zoals verplaatsing) te vinden. Van belang daarbij is volgens ons wel dat de overheid duidelijk met de eigenaar communiceert over de te volgen (twee) sporen. Dat kan de onderhandelingen en het bereiken van overeenstemming ten goede komen.

#### 4.5 Zelfrealisatie

Als een eigenaar de uitvoering van een bestemmingsplan zelf wil en kan realiseren, bestaat er voor onteigening geen noodzaak. Het betreft het zogenoemde leerstuk van zelfrealisatie. Ook in de KB's van 2023 moest de Kroon zich buigen over zelfrealisatie naar aanleiding van zienswijzen.

Maatregelen van infrastructurele aard, zoals een dijkversterking, komen volgens bestendig beleid van de Kroon doorgaans niet voor zelfrealisatie in aanmerking. Dit kwam terug in het *KB dijkversterking Tiel-Waardenburg*. De Kroon verwijst in het KB naar de Handreiking en overweegt dat de overheid voor een efficiënte aanleg en doelmatig beheer van infrastructuur gronden in eigendom wil hebben en zelfrealisatie daarom niet voor de hand ligt. De Kroon gaat daarom ook niet verder in op het beroep van een eigenaar op zelfrealisatie in genoemd KB.

Een andere bestendige lijn van de Kroon is dat een beroep op zelfrealisatie uitsluitend kan worden gedaan door de eigenaar van in de onteigening betrokken gronden, een erfpachter wordt niet in staat geacht zelf te realiseren. Hiervoor is de erfpachter immers afhankelijk van de toestemming van de eigenaar. Zolang die toestemming ontbreekt, is zelfrealisatie niet aan de orde. Zie de *KB's onteigeningsplan Weespertrekvaart Oost* en *onteigeningsplan Papaverhoek 14-16 te Amsterdam*, in welke KB's de gemeente Amsterdam de onteigenende partij en tevens eigenaar (en dus ook erfverpachter) van de betreffende gronden is.

Ook het tijdig overleggen van een concreet plan tot zelfrealisatie is relevant. In het *KB Centrumplan den Hoorn* gaven reclamanten onder andere aan bereid en in staat te zijn om het plan van de gemeente te realiseren. Zij stellen aanneemelijk te hebben gemaakt over voldoende kennis, kapitaal en expertise te beschikken om het plan uit te kunnen voeren, ondanks het niet overleggen van een concreet plan. De Kroon oordeelt op hoofdlijnen dat van een partij die zich op zelfrealisatie beroept mag worden verwacht dat die partij daartoe concrete op uitvoering gerichte plannen indient bij de gemeente. Het argument van reclamanten dat het opstellen van een concreet plan niet mogelijk is voordat het exploitatieplan onherroepelijk is en dat ze geen concreet plan kunnen opstellen omdat de gemeente niet met voorwaarden en prijzen over de brug komt, doet daar niets aan af volgens de Kroon.

#### 4.6 De hoogte en samenstelling van de schadeloosstelling én compensatiegrond

Volgens traditie zijn in de KB's ook weer zienswijzen terug te lezen over de hoogte en samenstelling van de schadeloosstelling én compensatiegrond. De toetsing van de Kroon op die punten blijft onveranderd.

De hoogte en samenstelling van de schadeloosstelling toetst de Kroon niet, omdat dat is voorbehouden aan de civiele rechter in de gerechtelijke procedure (zie onder andere het *KB De Bulkenaar Roosendaal*). De Kroon toetst de geboden schadeloosstelling alleen in het licht van de kwaliteit van het minnelijk overleg (zie het *KB dijkversterking Tiel-Waardenburg*).

Verder is uitgangspunt in de Onteigeningswet een schadeloosstelling in geld. Bij voorkeur van de belanghebbenden voor schadeloosstelling in andere vormen dan geld, zoals compensatiegrond, moet de onteigenende overheid nagaan of hieraan tegemoetgekomen kan worden. Eigenlijk te kwalificeren als een inspanningsverplichting. De Kroon toetst of hieraan is voldaan. Zie het *KB dijkversterking Tiel-Waardenburg*.

### 5 Urgentie

De laatste eis waar de Kroon aan toetst is de urgentietermijn. De verzoeker tot onteigening moet aanneemelijk maken dat een begin wordt gemaakt met de uitvoering van de werken binnen vijf jaar na de datum van het KB. Als deze termijn niet haalbaar is, is de onteigening voorbarig. Zie de Handreiking.

Zienswijzen over de urgentietermijn waren in de KB's van 2023 grotendeels zonder succes. De Kroon ging niet mee in argumenten dat de urgentietermijn van vijf jaar niet kon worden gehaald door bijvoorbeeld de huidige doorlooptijden van procedures bij de Afdeling, de gevolgen van het Didam-arrest en de Porthos-uitspraak. Zie onder andere het *KB Alphen aan den Rijn onteigeningsplan Rijnhaven-Oost*.

In één KB werd niet voldaan aan de urgentietermijn en was een zienswijze daarover wél succesvol. Dat was in het *KB VDL Nedcar*. Hierin werd door de provincie Limburg verzocht om gronden ter onteigening aan te wijzen voor de aanpassing van infrastructuur. De aanpassing van de infrastructuur is onlosmakelijk verbonden met de uitbreiding van de fabriek van VDL Nedcar. De provincie neemt de kosten van de realisatie van de infrastructuur voor haar rekening. Hierbij is door de provincie wel de voorwaarde gesteld dat de uitbreiding van de fabriek daadwerkelijk plaatsvindt. Dit voorkomt dat de provincie gehouden is omvangrijke investeringen te doen zonder dat er uitbreiding komt. Hiervoor was een 'go-/no go-moment' voorzien in oktober 2022. Tijdens de hoorzitting op 2 november 2022 is door de provincie aangegeven dat in de planning een flinke vertraging is opgelopen. De uitbreiding van VDL Nedcar was niet zeker en daarmee was ook niet zeker dat de aanpassing van de infrastructuur onvoorwaardelijk zou doorgaan. Op welk moment hierover wel uitsluitsel kon worden gegeven, was niet duidelijk. De Kroon concludeerde hierop dat niet zeker was óf en wannéér de werkzaamheden voor de aanpassing van de infrastructuur zouden starten. Daarmee was volgens de Kroon onzeker of de aanpassing van de infrastructuur wordt uitgevoerd binnen de

urgentietermijn van vijf jaar. De noodzaak en urgentie van onteigening ontbreken. Het onteigeningsverzoek wordt daarom afgewezen.

## **6 Conclusie en belang voor de praktijk**

De laatste keer dat een verzoek(besluit) tot onteigening (gedeeltelijk) werd afgewezen, was in 2021. Toen ontbrak de noodzaak van onteigening van bepaalde grondplannummers omdat in het onteigeningsplan een grotere oppervlakte was opgenomen dan noodzakelijk voor de realisatie van het werk. Zie het KB van 21 mei 2021, nr. 2021000955 (*provincie Noord-Brabant, herinrichting N270 Langstraat tussen Walsberg en de Limburgse grens*). In 2023 werd opnieuw een verzoek tot onteigening afgewezen, nu geheel, omdat de noodzaak en urgentie van onteigening ontbraken (zie het *KB VDL Nedcar*).

Onze conclusie is dat de beoordeling van de Kroon in de onteigenings-KB's van 2023 wederom consistent en bestendig is geweest. De Omgevingswet is nu echt in werking getreden. Onteigeningsverzoeken die vóór 1 januari 2024 zijn ingediend bij de Kroon worden nog door de Kroon afgehandeld. Dit betekent dat in ieder geval in 2024 nog de nodige KB's worden genomen door de Kroon. Volgend jaar verzorgen wij daarom, waarschijnlijk voor het laatst, weer een analyse van de onteigenings-KB's.