



mr. L.P. Rozendaal en ing. E. Pekelder RT<sup>1</sup>

## De Koninklijke Besluiten tot onteigening van 2022: een analyse

De (wederom uitgestelde) Omgevingswet, stikstof en het Didam-arrest waren in 2022 populaire onderwerpen in de 'grondzakenwereld'. Het jaar 2022 was ook een jaar waarin weer de nodige Koninklijke Besluiten tot onteigening (hierna: KB's) zijn genomen. Traditiegetrouw maken wij in dit bulletin een analyse van de KB's. In dit artikel volgt dan ook een analyse van de KB's die in 2022 in de Staatscourant zijn gepubliceerd.

Allereerst gaan wij 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. Daarna volgt een analyse van de meest opvallende KB's van 2022 aan de hand van de beoordelingscriteria van de Kroon: strijd met het recht, publiek belang, noodzaak en urgentie. We sluiten af met een conclusie.

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

Ten tijde van het afronden van dit artikel, op 1 februari 2023, zijn in 2022 34 KB's genomen. Dat is meer dan in 2018 (31 KB's), 2019 en 2021 (in beide jaren werden er twintig KB's genomen), maar minder dan in 2017 (38 KB's) en 2020 (36 KB's). Tegen negen van de 34 ontwerp-KB's zijn geen zienswijzen ingediend.

In twintig KB's wordt het verzoek(besluit) tot onteigening geheel toegewezen. In de overige veertien KB's is sprake van een gedeeltelijke toewijzing van het betreffende verzoek(besluit). Opvallend is dat in geen van deze KB's de ingebrachte zienswijzen aanleiding waren om het verzoek(besluit) slechts gedeeltelijk toe te wijzen. De gedeeltelijke toewijzingen zijn het gevolg van het ontbreken van de noodzaak van onteigening voor bepaalde grondplannummers, in de meeste gevallen omdat tijdens de administratieve onteigeningsprocedure minnelijke eigendomsverkrijging heeft plaatsgevonden en de verzoeker de Kroon heeft verzocht om de onteigeningsprocedure voor de betreffende grondplannummers stop te zetten. Verder ontbrak in het KB van 21 oktober 2022, nr. 2022002297 (*provincie Noord-Brabant, onteigeningsplan Tongelreep*) de noodzaak van onteigening van een grondplannummer wegens minnelijke overeenstemming over zelfrealisatie. In het KB van 8 maart 2022, nr. 2022000491 (*de Staat, reconstructie van de Rijksweg A27 Houten – knooppunt Hooipolder (deeltraject 2)*) heeft de verzoeker – waarom de verzoeker hiertoe overging wordt uit het KB niet duidelijk – de Kroon verzocht om de lopende onteigeningsprocedure ten aanzien van bepaalde grondplannummers stop te zetten.

---

<sup>1</sup> mr. L.P. (Luc) Rozendaal en ing. E. (Erik) Pekelder RT zijn werkzaam bij Overwater Grondbeleid Adviesbureau BV, [lrzendaal@overwater-grondbeleid.nl](mailto:lrzendaal@overwater-grondbeleid.nl), [epekelder@overwater-grondbeleid.nl](mailto:epekelder@overwater-grondbeleid.nl), [overwater-grondbeleid.nl](http://overwater-grondbeleid.nl).

De verdeling van de grondslagen van onteigening is als volgt. Titel IV (ontteigening voor de uitvoering van een bestemmings- of inpassingsplan) is in twintig KB's de grondslag voor de aanwijzing ter onteigening. In twaalf KB's vormt Titel IIa (ontteigening voor de aanleg en verbetering van wegen, bruggen, spoorwegwerken en kanalen) de grondslag voor onteigening. Twee onteigeningen vinden plaats op grond van Titel II (ontteigening voor aanleg, herstel, versterking of onderhoud van waterkeringen).

In dertien KB's is een gemeente verzoeker en in zestien KB's een provincie. In de overige KB's is de Staat (twee KB's), een waterschap (twee KB's) en ProRail BV (één KB) verzoeker. Dat ten name van ProRail BV kan worden onteigend volgt uit artikel 1 lid 2 onteigeningswet.

## **2. Strijd met het recht**

Eén van de toetsingscriteria van de Kroon is of het verzoek(besluit) tot onteigening in strijd is met het recht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De Kroon toetst onder meer of is voldaan aan de wettelijke vereisten van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (*Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure, datum 12-05-2022 en versienummer 12-05-2022, hierna: 'Handreiking'*). Hierna volgt een aantal KB's waaruit kan worden opgemaakt hoe de Kroon omgaat met zienswijzen die zien op gesteld strijd met het recht.

### **2.1 Belanghebbende**

In het KB Noord-Brabant Tongelreep is met betrekking tot in het onteigeningsplan betrokken gronden een zienswijze ingediend door een natuurlijk persoon als eigenaar én door een maatschap. De Kroon overweegt dat een maatschap geen grond in eigendom kan hebben en daarom geen belanghebbende is als bedoeld in artikel 3 onteigeningswet. De zienswijze van de maatschap is niet-ontvankelijk.

Een toetsing aan het begrip 'belanghebbende' kwam ook terug in het KB van 16 februari 2022, nr. 2022000299 (*gemeente Maastricht, onteigeningsplan Palace Wyck*). Eén van de zienswijzen werd ingediend door buurtgenoten van een reclamant. De buurtgenoten zijn geen eigenaar van in de onteigening betrokken gronden en hebben geen (ander) zakelijk of persoonlijk recht op deze gronden. Ook zijn de buurtgenoten niet uit andere hoofde rechtstreeks bij het onteigeningsbesluit betrokken. De Kroon laat de zienswijze van de buurtgenoten buiten behandeling, omdat zij niet kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2, lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) en artikel 3 onteigeningswet.

### **2.2 Te laat ingediende zienswijzen**

In meerdere KB's is terug te lezen dat zienswijzen zijn ingediend na de terinzageleggingstermijn van het ontwerp-KB. Zo ook een zienswijze in het KB Noord-Brabant Tongelreep. De reclamant beargumenteerde vervolgens dat sprake was van een verschoonbare termijnoverschrijding. Een argument van die reclamant is dat zijn zienswijze op grond van de Varkens in Nood-jurisprudentie alsnog in behandeling moet worden genomen. Het Varkens in Noord-arrest en daaropvolgende rechtspraak gaat onder meer over de vraag in hoeverre bij het niet indienen van een zienswijze in beroep kan worden gegaan. De Kroon overweegt dat op grond van deze jurisprudentie een te laat ingediende zienswijze niet alsnog ontvankelijk wordt verklaard. Dit is ons inziens in lijn met het arrest van de Hoge Raad van 30 september 2022 (ECLI:NL:HR:2022:1340) over de toepassing van de Varkens in Noord-jurisprudentie op het onteigeningsrecht.

Ook in het KB van 23 juni 2022, nr. 2022001365 (*provincie Noord-Holland, onteigeningsplan Schil Naardermeer*), het KB van 18 maart 2022, nr. 2022000639 (*provincie Zuid-Holland, reconstructie provinciale weg N211/Wippolderlaan*) en het KB de Staat A27 deeltraject 2 liet de Kroon te laat ingediende zienswijzen buiten beschouwing.

### **2.3 Juridische status Handreiking**

De reclamant in het KB van 26 april 2022, nr. 2022000948 (*gemeente Rotterdam, onteigeningsplan Groningerstraat*) voerde aan dat de aanbidding van de gemeente in strijd is met de 'eisen' die de Handreiking stelt aan minnelijke onderhandelingen. De Kroon geeft aan dat de Handreiking geen beleidsregel is. De Handreiking bevat niet meer dan aanbevelingen hoe bij voorkeur te handelen in de administratieve onteigeningsprocedure. Dat het gaat om niet meer dan aanbevelingen, maakt dat het handelen in strijd met of in afwijking van die aanbevelingen volgens ons niet per definitie aan de verzoeker om onteigening kan worden tegengeworpen.

### **2.4 Meest gerede partij om onteigening te verzoeken**

Zo nu en dan wordt door een reclamant bepleit dat niet de verzoeker, maar een ander bestuursorgaan de meest gerede partij is om de onteigening te verzoeken. In het KB van 25 augustus 2022, nr. 2022001793 (*provincie Fryslân, onteigeningsplan N358 Uterwei*) werd dit argument ook aangevoerd. Om de verkeersveiligheid te verbeteren moet de provinciale weg N358 worden aangepast. Het verzoekbesluit tot onteigening is genomen door de Provinciale Staten van de provincie Fryslân. De reclamant voerde aan dat niet de provincie Fryslân, maar de gemeente Achtkarspelen de meest gerede partij is om onteigening te verzoeken. Reden volgens reclamant is dat de gemeenteraad van de gemeente Achtkarspelen het als onteigeningsgrondslag dienende bestemmingsplan heeft vastgesteld en de gemeente na realisatie eigenaar en beheerder wordt van de parallelweg.

De Kroon overweegt dat uit de onteigeningsstukken blijkt dat de provincie Fryslân een leidende rol heeft bij de financiering, planvorming, realisatie en grondverwerving en daarmee de meest gerede partij voor de onteigening is. Dat de gemeenteraad van de gemeente Achtkarspelen het bestemmingsplan heeft vastgesteld en die gemeente na realisatie de parallelweg in eigendom en beheer krijgt, doet daar blijkens het KB niets aan af.

### **2.5 UOV bij voorbereiding verzoekbesluit**

In de Handreiking staat dat een bestuursorgaan bij de voorbereiding van een verzoekbesluit tot onteigening niet verplicht is om de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) toe te passen. Gedachte hierachter is dat het verzoekbesluit geen besluit is in de zin van de Awb, maar een voorbereidingsbesluit zonder rechtsgevolg. Het staat het betreffende bestuursorgaan wel vrij om de UOV van toepassing te verklaren op de voorbereiding van het verzoekbesluit.

In het KB van 25 augustus 2022, nr. 2022001792 (*gemeente Dordrecht, onteigening Dordtse Kil IV*) en het KB van 25 augustus 2022, nr. 2022001794 (*gemeente Hellevoetsluis, onteigeningsplan Nieuwe Vesting fase 3*) gaven reclamanten aan geen inspraak te hebben gehad bij de voorbereiding van het verzoekbesluit. De Kroon bevestigde in deze KB's hetgeen in de Handreiking is opgenomen over de UOV bij de voorbereiding van het verzoekbesluit tot onteigening.

### 3. Publiek belang

De Kroon toetst bij een verzoek(besluit) of met de onteigening het publiek belang is gediend (zie Handreiking). Tegen ontwerp-KB's werden – net als in voorgaande jaren – zienswijzen ingediend over (het ontbreken van) het publiek belang.

#### **3.1 Ruimtelijk ontwikkelingsbelang en volkshuisvestingsbelang**

In het KB Rotterdam Groningerstraat bestaat het te onteigenen complex uit vijftien woningen, een samengevoegde woning en vijf bedrijfsruimten. Beoogd is om het complex te slopen en twaalf tot vijftien grotere woningen en één of twee winkelunit(s) op de begane grond te realiseren. De reclamant bepleit dat de gemeente hiermee niet het ruimtelijke ontwikkelingsbelang en volkshuisvestingsbelang dient. Voor de woningen komen volgens reclamant kleinere en duurdere appartementen terug. Starters en huidige bewoners zouden zo de wijk uit worden gejaagd. De Kroon overweegt over een dergelijke zienswijze doorgaans standaard – en zo ook in het KB Rotterdam Groningerstraat – dat deze planologisch van aard is en in de procedure op grond van de Wet ruimtelijke ordening kan worden aangevoerd. De Kroon merkt daarbij (conform vast beleid) op dat het publiek belang volgt uit het onherroepelijke bestemmingsplan.

#### **3.2 Nieuw bestemmingsplan in procedure gebracht dat niet is genoemd als planologische grondslag**

In het KB van 23 augustus 2022, nr. 2022001685 (*provincie Zuid-Holland, onteigening voor provinciale weg N215*) staat de vraag centraal of de te realiseren watergang op de in de onteigening betrokken grond past binnen het vigerende bestemmingsplan dat dient als planologische grondslag voor onteigening. De reclamante meende van niet. Daarnaast voerde de reclamante aan dat ten aanzien van de betreffende grond een nieuw bestemmingsplan in procedure is gebracht en dat plan niet is genoemd als planologische grondslag voor onteigening. Het KB zou hierdoor niet juist en onvolledig zijn.

De Kroon overweegt daarop dat de te realiseren watergang past binnen het vigerende bestemmingsplan. De provincie (die verzoekt tot onteigening) heeft dit op verzoek van de Kroon nagevraagd bij de gemeente. De gemeente heeft vervolgens bevestigd dat de watergang past binnen de bepalingen van de vigerende bestemming. Over het nieuwe bestemmingsplan geeft de Kroon aan dat hier sprake is van een Titel Ila-onteigening. Bij het verzoek tot onteigening moet dan ten minste sprake zijn van een in ontwerp ter inzage gelegd bestemmingsplan en moeten belanghebbenden de mogelijkheid hebben gehad tot het naar voren brengen van zienswijzen in de planologische procedure vóór of gelijktijdig met zienswijzen op het ontwerp-KB. Daaraan is in dit geval voldaan. Verder merkt de Kroon op dat het nieuwe bestemmingsplan nog niet geldend is, zodat voor de uitvoerbaarheid van het werk moet worden uitgegaan van het vigerende bestemmingsplan. Daarbij constateert de Kroon dat ook het nieuwe bestemmingsplan de uitvoerbaarheid van het werk niet in de weg staat.

Wij denken dat voor de Kroon doorslaggevend was dat de uitvoerbaarheid van het werk waarvoor wordt onteigend ook onder het nieuwe bestemmingsplan mogelijk is. Mocht dat niet het geval zijn, dan had de Kroon het onteigeningsverzoek mogelijk (gedeeltelijk) afgewezen.

#### **3.3 Particulier belang**

Net als in 2021 wordt in zienswijzen tegen ontwerp-KB's aangevoerd dat met de onteigening niet het publiek belang wordt gediend, maar alleen het particulier belang van de private partijen die de ter onteigening aan te wijzen gronden uiteindelijk in eigendom krijgen. In het KB Dordtse Kil IV en KB

Hellevoetsluis Nieuwe Vesting fase 3 overweegt de Kroon dat de bestemmingen zoals vastgelegd in het bestemmingsplan primair het publiek belang dienen. Dat de overheid de gronden na onteigening doorverkoopt aan marktpartijen die het bestemmingsplan realiseren, betekent niet dat daarmee geen publiek belang wordt gediend.

## **4. Noodzaak**

Net als in voorgaande jaren gaan de meeste zienswijzen tegen ontwerp-KB's in 2022 over het volgens reclamanten niet voldoen aan het noodzaakcriterium.

Aan het noodzaakcriterium is volgens de Handreiking voldaan als:

1. niet meer grond wordt onteigend dan nodig voor de uitvoering van het werk (omvang werk);
2. de te onteigenen grond 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.

### ***4.1 Onverdeeld eigendom met niet traceerbare personen***

Enkele gronden waren in het KB de Staat A27 deeltraject 2 volgens de openbare registers van het Kadaster in onverdeeld gezamenlijk eigendom van 76 personen. Een aantal eigenaren hebben aangegeven hun gedeelte te willen verkopen aan verzoeker. Volgens deze eigenaren was het niet noodzakelijk om hen te betrekken in de onteigeningsprocedure. Verzoeker heeft daarop aangegeven dat het niet mogelijk is om een onverdeeld perceelsgedeelte afzonderlijk aan te kopen, aangezien de perceelsgedeelten niet afzonderlijk aanwijsbaar zijn. Er zal met alle eigenaren minnelijk overeenstemming moeten worden bereikt. Een aantal eigenaren zijn echter niet te traceren, omdat geen adresgegevens bekend zijn, de personen volgens de kadastrale registratie zijn overleden of op basis van hun geboortedatum redelijkerwijs moet worden aangenomen dat zij niet meer in leven zijn. Om de juiste eigenaren te achterhalen heeft de verzoeker een oproep geplaatst in de Staatscourant. Verder heeft de verzoeker aan de bekende eigenaren een gezamenlijke aanbieding gedaan en aangegeven dat als zij één van de eigenaren zijn, ze op grond van artikel 3:178 Burgerlijk Wetboek verdeling van hun eigendom kunnen vorderen. Op basis van de uitkomst van de verdeling kunnen de eigenaren bij de consignatiekas om uitkering van het hen toekomende deel van de schadeloosstelling vragen. De Kroon vindt de werkwijze van verzoeker voldoende.

### ***4.2 Verknoping onderhandelingen met meerdere belanghebbenden***

Een complexe eigendomssituatie in het KB de Staat A27 deeltraject 2 leidde tot zienswijzen over het ontbreken van de noodzaak tot onteigening wegens onvoldoende minnelijk overleg. De eigendomssituatie was als volgt. Reclamant 25 is eigenaar van drie in het onteigeningsplan betrokken gronden; reclamante 17 is eigenaar van drie (andere) in het onteigeningsplan betrokken gronden. Daarnaast zijn reclamanten 25 en 17 ook nog gedeeltelijk eigenaar en/of erfgenaam van twee andere bij de onteigening betrokken gronden. Ten aanzien van deze twee gronden treden zij op als reclamant 16. Reclamanten 25, 17 en 16 hebben dezelfde adviseur en hebben ieder apart een zienswijze ingediend.

Vermeldenswaardig is dat reclamante 17 bepleit dat zij weliswaar twee schriftelijk aanbiedingen heeft ontvangen, maar daarover nooit afzonderlijk met haar is onderhandeld. De Kroon merkt daarover op dat de belangen van de genoemde reclamanten in het minnelijk overleg zijn verknoot door hun adviseur en niet kan nagaan of afzonderlijk minnelijk overleg is gevoerd. Volgens de Kroon is er door verzoeker wel meerdere malen een aanbod uitgebracht aan reclamante 17. Indien

reclamante 17 afzonderlijk overleg had gewenst over haar gronden, dan had zij of haar adviseur dit kenbaar moeten maken, aldus de Kroon. Het gevoerde minnelijk overleg was voldoende.

#### **4.3 Geschil over juridische titel**

In het KB Zuid Holland provinciale weg N211/Wippolderlaan is de provincie Zuid-Holland eigenaar van een perceel waarvan de verzorgingsplaats op dat perceel in gebruik is bij reclamanten. Het op het perceel aanwezige tankstation wordt door de reclamanten verhuurd aan een derde.

De provincie stelt zich in een civiele procedure op het standpunt dat de reclamanten zonder recht of titel gebruikmaken van het perceel. Daartegenover stellen reclamanten dat bindende afspraken zijn gemaakt over de vestiging van een opstalrecht.

De provincie heeft de reclamanten daarnaast een aanbod gedaan op onteigeningsbasis, met de mededeling dat het aanbod is gebaseerd op beperkte informatie, omdat de provincie ondanks herhaaldelijk verzoek geen informatie heeft ontvangen over de titel van het door reclamanten verschaft gebruik aan derden. Ook meldt de provincie dat zij het aanbod indien nodig zal aanpassen als de informatie alsnog wordt verstrekt. De provincie doet een aanbod op onteigeningsbasis om er zeker van te zijn dat zij – indien de civiele procedure voor haar niet succesvol is – middels onteigening het gebruik van reclamanten kan beëindigen.

In de zienswijze tegen het ontwerp-KB beargumenteren reclamanten dat geen sprake is van serieuze onderhandelingen door de provincie om minnelijke overeenstemming te bereiken. Het standpunt dat reclamanten het perceel zonder recht of titel gebruiken zou evident onhoudbaar zijn. Bovendien vinden reclamanten dat dit standpunt zich niet verdraagt met het feit dat de provincie reclamanten wel als belanghebbende aanmerkt, aan hen een schadeloosstelling heeft uitgebracht en een vervangende locatie heeft aangeboden.

De Kroon geeft aan dat in de administratieve onteigeningsprocedure niet wordt beoordeeld in hoeverre reclamanten het perceel al dan niet met recht of titel gebruiken. Verder oordeelt de Kroon dat voldoende minnelijk overleg is gevoerd. Hieruit kan worden opgemaakt dat een aanbod gedaan op onteigeningsbasis met een mededeling c.q. voorbehoud ten aanzien van het recht of de titel van het gebruik in de regel volstaat.

#### **4.4 Vermeende onjuiste weergave in logboeken**

Onderdeel van de onteigeningsstukken zijn de logboeken (zie Handreiking). In de logboeken moet de verzoeker tot onteigening een overzicht van het gevoerde minnelijk overleg opnemen, waarmee, samen met de bewijsstukken, inzichtelijk wordt gemaakt dat er voldoende en serieus minnelijk overleg is gevoerd, voorafgaand aan de datum van het verzoek(besluit).

In 2022 werd in meerdere zienswijzen aangevoerd dat de logboeken een onjuiste weergave bevatten van de gevoerde minnelijke onderhandelingen. De Kroon verwijst in reactie daarop standaard naar eerdere KB's en overweegt dat logboeken en de onderliggende stukken ambtshalve door de Kroon worden beoordeeld bij de toetsing aan het noodzaakcriterium. Zie KB Zuid-Holland provinciale weg N215, KB de Staat A27 deeltraject 2 en het KB van 29 oktober 2022, nr. 2022002337 (*provincie Zuid-Holland, onteigening voor de RijnlandRoute deeltraject 1b*).

#### **4.5 Interpretatie definitie 'actueel'**

De Kroon gaat in het KB van 14 juni 2022, nr. 2022001278 (*gemeente Venlo, onteigening voor de spooronderdoorgang Vierpaardjes*) in op de interpretatie van de definitie 'actueel' bij de beoordeling van de onteigeningsnoodzaak. De Handreiking bepaalt over het begrip 'actueel' dat de tijdspanne tussen het aanbod en het verzoek(besluit) niet te groot mag zijn. In genoemd KB zijn reclamanten

van mening dat een aanbod ook markttechnisch actueel dient te zijn. De Kroon overweegt dat of een aanbod markttechnisch actueel is ziet op de hoogte van de schadeloosstelling en dit niet in de administratieve maar in de gerechtelijke onteigeningsprocedure wordt beoordeeld.

#### **4.6 Onteigening versus pachtontbinding**

De gemeente Bergen (Limburg) wil een gebied realiseren waarin door middel van zonnepanelen en windturbines grootschalig energie wordt opgewekt. Men noemt dit gebied het 'EnergieLandgoed Wells Meer'. Reclamante pacht gronden in het plangebied van de gemeente. Partijen hebben geen minnelijke overeenstemming bereikt over de beëindiging van de pacht en de gemeente betreft de gronden in de onteigeningsprocedure om tijdig pachtvrij over de gronden te beschikken. Zie het KB van 6 oktober 2022, nr. 2022002175 (onteigeningsplan 'EnergieLandgoed Wells Meer').

Reclamante voert in haar zienswijze aan dat er geen noodzaak tot onteigening is omdat de pachtontbindingsprocedure – en niet de onteigeningsprocedure – moet worden gevolgd. De Kroon gaat aan dit argument voorbij door te overwegen dat het de gemeente vrij staat om de procedure te volgen die zij het meest geschikt acht voor het tijdig realiseren van de bestemmingen. Beide procedures zijn volgens de Kroon met de nodige waarborgen omkleed. Daarbij leidt onteigening tot titelzuivering. Bij pachtontbinding is dat niet het geval.

#### **4.7 Onteigening versus gedoogplicht**

Bij een onteigeningsverzoek toetst de Kroon of onteigening als ultimum remedium kan worden ingezet of dat het plan van de verzoeker ook kan worden verwezenlijkt met een gedoogplicht (zie Handreiking).

In het KB van 23 mei 2022, nr. 2022001111 (*waterschap Rivierenland, onteigening voor de dijkversterking Wolferen-Sprok*) stellen reclamanten dat op de in de onteigening betrokken grond ook een gedoogplicht kan worden opgelegd. Hierdoor zou de noodzaak tot onteigening ontbreken. Op de grond van reclamanten zijn een steunberm en beheerstrook voorzien, die beide onderdeel zijn van de belangrijkste zone van de waterkering. Eigendom van de beheerstrook (en steunberm) is volgens het beleid van het waterschap noodzakelijk voor het doelmatig instandhouden, beheren en onderhouden van de dijk, alsmede om ervoor te zorgen dat de beheerstrook obstakelvrij en daardoor vrij toegankelijk blijft voor onderhoud. Het vestigen van een zakelijk recht of opleggen van een gedoogplicht biedt hiervoor onvoldoende waarborgen. De Kroon geeft aan dat dergelijk beleid door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State steeds als redelijk is bestempeld. Het is volgens de Kroon niet onjuist dat het waterschap de grond in eigendom wil verkrijgen en nu betreft in de onteigeningsprocedure. De noodzaak tot onteigening is daarom aanwezig, aldus de Kroon.

#### **4.8 Zelfrealisatie**

Een verzoeker tot onteigening dient tijdens het minnelijk overleg uitdrukkelijk aandacht te besteden aan een beroep op zelfrealisatie van belanghebbenden. Dit speelt vooral bij een onteigening op grond van Titel IV (ontteigening voor de uitvoering van een bestemmings- of inpassingsplan). Bij een onteigening op grond van de Titels II komt een beroep op zelfrealisatie nauwelijks voor, omdat het doorgaans gaat om infrastructurele werken die volgens vast beleid van de Kroon niet voor zelfrealisatie in aanmerking komen.

Ingeval een eigenaar het bestemmingsplan zelf wil en kan realiseren ('daartoe bereid en in staat is'), dan bestaat in beginsel geen noodzaak voor onteigening (zie Handreiking). Ook in 2022 is – net als in 2021 en 2020 – geen geslaagd beroep op zelfrealisatie gedaan. Het laatste geslaagde beroep op zelfrealisatie dateert uit 2019: zie het KB van 20 maart 2019, nr. 2019000565 (*gemeente Amsterdam*,

*onteigeningsplannen Herbestemmen Raambordelen Binnenstad en Herbestemmen Raambordelen Binnenstad II*). Hierna volgen twee noemenswaardige KB's uit 2022 over zelfrealisatie.

De gemeente Weesp, thans gemeente Amsterdam, verzoekt de Kroon tot onteigening voor de realisatie van een woningbouwlocatie, groen- en recreatiegebied (zie het KB van 13 mei 2022, nr. 2022001025 (*gemeente Weesp, thans gemeente Amsterdam, onteigeningsplan Bloemendalerpolder II*)). Een voormalig volkstuinencomplex is kadastraal gesplitst in versnipperde percelen met verschillende grondeigenaren. De grondeigenaren doen gezamenlijk een beroep op zelfrealisatie van de woningen. Allereerst wordt de planologische situatie door de Kroon getoetst. In het onderliggende bestemmingsplan is een globale bestemming (woongebied) aan de betreffende gronden toegekend. Uit het beeldkwaliteitsplan en landschapsontwikkelingsplan blijkt concreet welke planuitvoering de gemeente voor ogen staat. Hieruit blijkt dat de gronden een groene invulling hebben gekregen en dus geen woningbouw is voorzien. De Kroon concludeert dat de voorgestane zelfrealisatie van woningen niet overeenkomt met de door de gemeente voorgestane wijze van planuitvoering.

In het KB Dordtse Kil IV bepleiten reclamanten dat zij het gewenste bestemmingsplan voor de realisatie van een bedrijventerrein zelf willen realiseren. De reclamanten hebben hiertoe aan verzoeker – de gemeente Dordrecht – een voorstel gedaan voor een erfpachtconstructie, waarbij reclamanten zelf eigenaar blijven en de gemeente erfpachter wordt. De gemeente zou hier niet op hebben gereageerd.

De Kroon maakt uit het logboek op dat reclamanten tijdens een overleg hebben aangegeven niet geïnteresseerd te zijn in zelfrealisatie. De nadien aangeboden erfpachtconstructie kwalificeert volgens de Kroon ook niet als een verzoek om zelfrealisatie. In de brief waarin de erfpachtconstructie is aangeboden komt het woord zelfrealisatie niet voor, dan wel is door reclamanten niet aangegeven dat ze de bestemmingen zelf willen realiseren. Pas in hun zienswijze doen reclamanten een beroep op zelfrealisatie, zonder concrete plannen te overleggen. Dat is te laat volgens de Kroon, omdat een beoogde zelfrealisatie en de bijbehorende plannen voor het verzoekbesluit tot onteigening kenbaar moet worden gemaakt aan de verzoeker tot onteigening. De Kroon oordeelt dat reclamanten geen en dus een niet tijdig, concreet zelfrealisatieplan hebben voorgelegd. Verder is de Kroon niet gebleken dat reclamanten over voldoende kennis, kapitaal en expertise beschikken om het plan te kunnen uitvoeren. Dat reclamanten aangeven in het gebied windturbines te hebben ontwikkeld, maakt nog niet dat daarmee is aangetoond dat zij een bedrijfsbestemming kunnen realiseren. Het beroep op zelfrealisatie slaagt niet en onteigening is daarmee dus noodzakelijk.

#### **4.9 De hoogte en samenstelling van de schadeloosstelling én compensatiegrond**

De hoogte en samenstelling van de schadeloosstelling én compensatiegrond zijn onderwerpen die regelmatig in KB's worden behandeld.

Ten aanzien van de hoogte en samenstelling van de schadeloosstelling overweegt de Kroon vrijwel standaard dat dit niet in de administratieve maar in de gerechtelijke onteigeningsprocedure wordt beoordeeld. Zie onder meer KB de Staat A27 deeltraject 2, KB Venlo spooronderdoorgang Vierpaardjes, KB Rotterdam Groningerstraat en KB Weesp Bloemendalerpolder II.

Uitgangspunt in de onteigeningswet is een volledige schadeloosstelling in geld. Over zienswijzen met betrekking tot compensatiegrond geeft de Kroon veelal aan dat de onteigeningswet de onteigenende partij niet verplicht tot schadeloosstelling in de vorm van compensatie anders dan in geld, zoals compensatiegrond. Tijdens het minnelijk overleg kan compensatiegrond desondanks aan de orde



komen. Als een belanghebbende duidelijk maakt voorkeur te hebben voor compensatiegrond, moet de verzoeker nagaan of hieraan tegemoet kan worden gekomen. De Kroon toetst of hieraan is voldaan. Zie onder meer KB Maastricht Palace Wyck, KB Rotterdam Groningerstraat en KB de Staat A27 deeltraject 2.

## 5. Urgentie

De laatste toets van de Kroon is of de onteigening urgent is. Een onteigening is urgent als binnen vijf jaar na de datum van het KB een begin wordt gemaakt met de uitvoering van het werk waarvoor wordt onteigend. De verzoeker kan middels een tijdsplanning in de zakelijke beschrijving inzichtelijk maken wanneer wordt gestart met de uitvoering van het werk. Als dit binnen vijf jaar is, acht de Kroon het doorgaans aannemelijk dat de onteigening urgent is.

In het KB Bergen Energielandgoed Wells Meer kwam een urgentieverweer voor. In het Energielandgoed Wells Meer is opwekking van grootschalige energie door middel van zonnepanelen en windturbines beoogd door de gemeente Bergen (Limburg). In haar zienswijze bepleit reclamante dat geen sprake is van urgentie. Volgens reclamante zou niet zijn gebleken dat de aansluiting op het hoogspanningsnet tijdig gereed zal zijn, zal het Didam-arrest vertraging opleveren en is onduidelijk of de subsidiemogelijkheden ook in de toekomst aanwezig zijn waardoor de haalbaarheid van het project niet zeker is. De Kroon geeft daarop aan dat de gemeente een intentieovereenkomst met TenneT en Enexis heeft gesloten en het thans niet aannemelijk is dat het hoogspanningsnet niet tijdig gereed zal zijn. Mededinging in relatie tot het Didam-arrest beoordeelt de Kroon niet in de administratieve onteigeningsprocedure. Over de subsidiemogelijkheden overweegt de Kroon dat dit gaat over de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan en dat dit evenmin door de Kroon wordt beoordeeld. De zienswijze van reclamante brengt dus geen verandering in het oordeel van de Kroon dat de onteigening urgent is. Ook zienswijzen in andere KB's over het ontbreken van urgentie zijn zonder succes.

## 6. Conclusie en belang voor de praktijk

Uit de KB's van 2022 volgt dat de Kroon wederom consistent is met betrekking tot de beoordelingscriteria van de onteigeningsverzoeken en de beantwoording van zienswijzen. Opvallend is dat geen van de ingebrachte zienswijzen aanleiding gaven om het verzoek(besluit) tot onteigening slechts gedeeltelijk toe te wijzen.

Vorig jaar constateerden wij in dit bulletin – in onze analyse van de KB's van 2021 – dat de Omgevingswet al een tijdje boven de markt hangt. Dat is onveranderd. Vooralsnog treedt de Omgevingswet in werking op 1 januari 2024. Zoals bekend vervalt de rol van de Kroon voor onteigenings-KB's onder de Omgevingswet. Mocht de Omgevingswet in werking treden, dan blijven de beoordelingscriteria van de Kroon naar verwachting relevant bij de beoordeling van onteigeningsbeschikkingen door de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bovendien zullen ook in 2023 – onteigeningsverzoeken die worden ingediend bij de Kroon vóór de datum van inwerkingtreding Omgevingswet worden onder het huidige recht afgehandeld – nog de nodige onteigenings-KB's verschijnen. Daarover in 2024 in dit bulletin onze analyse.