

De Koninklijke Besluiten tot onteigening van 2024: een analyse

LTB 2025/14

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is een belangrijke mijlpaal bereikt in het ruimtelijk bestuursrecht. Hiermee is de vertrouwde Onteigeningswet grotendeels komen te vervallen. Onder de Omgevingswet heeft de Kroon geen bevoegdheid meer om Koninklijke Besluiten tot onteigening (KB's) te nemen. Echter, dankzij het overgangsrecht van art. 4.4 Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet blijven onteigeningsverzoeken die vóór 1 januari 2024 zijn ingediend nog onder de Onteigeningswet vallen. Hierdoor kan de Kroon ook deze verzoeken volgens het oude recht blijven beoordelen.

De overgangsregeling stelt ons in staat om ook dit jaar – en in ieder geval volgend jaar – een analyse te maken van de KB's die onder het regime van de Onteigeningswet zijn geslagen. Dit artikel biedt een overzicht en analyse van de KB's die in 2024 zijn genomen, waarbij volgens traditie eerst wordt ingaan op het aantal besluiten en de uitkomsten: volledige toewijzing, gedeeltelijke toewijzing of (gedeeltelijke) afwijzing. Vervolgens worden de meest opvallende KB's besproken aan de hand van de gebruikelijke beoordelingscriteria van de Kroon: strijd met het recht, publiek belang, noodzaak en urgentie. Afgesloten wordt met een conclusie over de trends en inzichten die uit de KB's van 2024 naar voren komen.

1 Gehele, gedeeltelijke toewijzing of gedeeltelijke afwijzing

In 2024 zijn eenentwintig KB's genomen. Dat is één KB meer dan in de jaren 2019, 2021 en 2023 en aanzienlijk minder dan in 2020 (36 KB's) en 2022 (34 KB's). Tegen vijftien van de eenentwintig KB's zijn zienswijzen ingediend, in veertien KB's is het verzoek(besluit) tot onteigening geheel toegewezen. De overige zeven KB's zijn gedeeltelijk toegewezen. De reden achter de gedeeltelijke toewijzingen is dat de verzoeker om onteigening onroerende zaken minnelijk in eigendom heeft verkregen en de noodzaak van onteigening voor die onroerende zaken daarmee is komen te vervallen. De grondslagen van de onteigeningen zijn net zoals in 2022 en 2023 verdeeld over titel II (onteigening om dijkversterking mogelijk te maken), titel IIa (onteigening voor de aanleg en verbetering van wegen, bruggen, spoorwegwerken en kanalen) en titel IV (onteigening voor de uitvoering van een bestemmingsplan of inpassingsplan). In 2024 was titel II twee keer de grondslag, titel IIa acht keer en titel IV elf keer. De verzoeker tot onteigening is in twaalf KB's een gemeente en in twee KB's een provincie. In de overige KB's zijn de

verzoekers tot onteigening ProRail B.V. (vier keer), een waterschap/hoogheemraadschap (twee keer) en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (één keer). De meest voorkomende verzoeker om onteigening in 2024 is ProRail, die vier keer verzoeker is. Een goede tweede plaats is voor de gemeente Rotterdam, die drie keer verzoeker tot onteigening is.

2 Strijd met recht

De Kroon beoordeelt of het verzoek(besluit) in overeenstemming is met het recht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarbij zal de Kroon onder andere controleren of de wettelijke vereisten voor de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (UOV) zijn nageleefd. Hierna volgt een overzicht van enkele belangrijke KB's betreffende deze eis.

2.1 Strijd met het verbod op détournement de pouvoir

In het KB van 22 oktober 2024, nr. 2024002366 (*Gemeente Coevorden, Onteigeningsplan De Nieuwe Veste*) handelt de gemeente volgens reclamante in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het verbod op détournement de pouvoir. Reclamante meent dat de gemeente haar herontwikkelingsplannen steeds afwijst omdat ze vermoedt dat de gemeente reeds haar eigen plannen heeft. Reclamante heeft veel geld uitgegeven aan het opstellen van plannen die achteraf (steeds) zinloos waren. Reclamante stelt dat de gemeente haar plannen bewust heeft tegengewerkt vanuit een verborgen agenda en dat is volgens reclamante in strijd met het verbod op détournement de pouvoir. De Kroon verwierpt de zienswijze van reclamante eenvoudig door aan te geven dat het bestuurlijk handelen van de gemeente niet binnen de beoordelingsbevoegdheid van de Kroon valt. De Kroon toetst immers in de administratieve onteigeningsprocedure of voortgaand aan het verzoekbesluit serieus minnelijk overleg heeft plaatsgevonden om de betrokken onroerende zaken minnelijk te verwerven, ongeacht of deze pogingen succesvol zijn of niet.

2.2 Geen sprake van willekeur bij onteigening Oortjespad

Een soortgelijke zienswijze is ingediend tegen het KB van 9 november 2024, nr. 2024002464 (*Gemeente Woerden, onteigening van het fietspad naast het Oortjespad*). Het Oortjespad is een smalle landweg in het buitengebied ten noorden van De Kanis, dat intensief werd gebruikt door fietsers en zwaar gemotoriseerd verkeer. Tijdens reconstructiewerkzaamheden in De Kanis is dit verkeer verder toegenomen, wat onveilige situaties opleverde en in strijd is met het beleid *Duurzaam Veilig*, dat scheiding van verkeersstromen met grote verschillen in massa en snelheid voorschrijft. Om de veiligheid langzaam verkeer te waarborgen, legde de gemeente in 2018 een tijdelijk vrijliggend fietspad aan langs het Oortjespad en paste de aansluiting met de Van

¹ Diederik van der Put is werkzaam als grondzakenjurist bij Overwater Grondbeleid Adviesbureau te Strijen, dvanderput@overwater-grondbeleid.nl, www.overwater-grondbeleid.nl.

Teylingenweg aan. De gemeente heeft vervolgens besloten het fietspad permanent te maken om de verkeersveiligheid ook na de reconstructiewerkzaamheden te garanderen. Voor het fietspad, dat is aangelegd op particulier grondeigendom, werd in 2018 een gebruiksovereenkomst gesloten voor drie jaar. Deze overeenkomst was inmiddels verlopen, zonder nieuwe schriftelijke afspraken over het gebruik van de grond. De gemeente heeft daarom een verzoek ingediend om onteigening op grond van art. 72a Onteigeningswet. Dit is noodzakelijk om de veilige en ongestoorde ligging van het fietspad te waarborgen. Een huurconstructie biedt hiervoor geen duurzame basis. De stelling van reclamant dat de gemeente willekeurig handelt omdat elders geen onteigening plaatsvindt, wordt verworpen. Het verzoek betreft immers uitsluitend het fietspad langs het Oortjespad. Over andere situaties maakt de gemeente zelfstandig een afweging, waarvoor haar beleidsvrijheid toekomt.

2.3 Belanghebbenden

Volgens de Handreiking Administratieve onteigeningsprocedure worden als belanghebbenden bij een onteigeningsbesluit beschouwd: de zakelijk gerechtigden die zijn opgenomen in de basisregistratie Kadaster (art. 3 lid 1 Onteigeningswet), de in art. 3 lid 2 Onteigeningswet genoemde derden, zoals huurders en pachters en overige personen wier belangen door de voorgenomen onteigening kunnen worden geschaad.

In het KB van 11 januari 2024, nr. 2024000005 (*Gemeente Sittard-Geleen, onteigeningsplan Unilocatie Grevenbicht-Obbicht*) stelt een reclamant dat hij als belanghebbende moet worden aangemerkt, omdat zijn verzoek om in het buitengebied te bouwen door de gemeente is afgewezen, terwijl de gemeente zelf wel in dat gebied bouwt ter uitvoering van het bestemmingsplan. Volgens reclamant is sprake van rechtsongelijkheid, nu de gemeente iets mag realiseren wat hem is geweigerd.

De Kroon is echter van oordeel dat reclamant op grond van art. 1:2 lid 1 Algemene wet bestuursrecht en art. 3 Onteigeningswet niet als belanghebbende in deze administratieve onteigeningsprocedure kan worden aangemerkt. Als belanghebbende wordt uitsluitend beschouwd degene die zakelijke of persoonlijke rechten kan doen gelden op de in het onteigeningsbesluit betrokken gronden, of wiens belang rechtstreeks door het besluit wordt geraakt. Reclamant bezit geen eigendom of rechten op de gronden in kwestie, daarom wordt zijn zienswijze niet als zodanig behandeld.

In het KB van 17 januari 2024, nr. 2024000074 (*Provinciale staten Gelderland, onteigeningsplan Wilpsedijk-N790*) exploiteert reclamante een tuincentrum waarvan een deel van het voor het tuincentrum liggende parkeerterrein wordt onteigend ter verbetering van de verkeersveiligheid op de Wilpsedijk. Reclamant stelt dat haar huurders ten onrechte niet bij de onteigening zijn betrokken en geen persoonlijke kennisgeving hebben ontvangen. De huurders zouden volgens reclamante belanghebbenden zijn, omdat het parkeerterrein onderdeel is van hun huurcontract. Reclamante wijst hierbij op passages in de huurovereenkomst die volgens haar wijzen op een verplichting tot het beschikbaar stellen van parkeergelegenheid.

Volgens de Kroon maken de huurders geen aanspraak op het parkeerterrein, omdat dit niet expliciet in de huurovereenkomsten is opgenomen. Het parkeerterrein is volgens

de Kroon geen onderdeel van het gehuurde en de toegankelijkheid tot de gehuurde panden blijft ook na de onteigening gewaarborgd. De Provinciale Staten van Gelderland hebben daarom terecht geen persoonlijke kennisgeving verstuurd aan de huurders, die volgens haar geen grondgebonden belang hebben bij de onteigening. De voorgenomen onteigening is gepubliceerd in het gemeenteblad en de huurders waren op de hoogte van de procedure. Zij hebben geen zienswijze ingediend of contact gezocht voor minnelijk overleg. De Kroon concludeert vervolgens dat het ontwerpbesluit zorgvuldig tot stand is gekomen en niet in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Eventuele schadeclaims van huurders kunnen worden behandeld via nadeelcompensatie of planschadeprocedures.

In het KB van 24 augustus 2024, nr. 2024001800 (*ProRail B.V., onteigening voor het project Behandelen & Opstellen*) werd een zienswijze van reclamante, de gemeente Roosendaal, door de Kroon niet-ontvankelijk verklaard op grond van art. 1:2 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb) en art. 3 Onteigeningswet. De gemeente heeft namelijk geen zakelijke of persoonlijke rechten op de in de onteigening betrokken gronden. Ook haar toekomstige planologische belangen in de omgeving van het project maken dit niet anders, aangezien deze niet als een rechtstreeks belang kunnen worden gekwalificeerd in de context van de onteigeningsprocedure.

De Kroon benadrukt dat de planologische aspecten die de gemeente naar voren brengt niet in de onteigeningsprocedure kunnen worden beoordeeld. Bovendien ligt het project binnen de kaders van het vigerende en onherroepelijke bestemmingsplan 'Stationsgebied', inclusief de daarin opgenomen geluidszonering. De zienswijze van de gemeente wordt in lijn met bestendig beleid van de Kroon buiten beschouwing gelaten.

2.4 Overschrijding termijn zienswijze

Een reclamant in het KB *onteigeningsplan Unilocatie Grevenbicht-Obbicht* heeft zijn zienswijze buiten de wettelijke termijn van zes weken ingediend, waardoor de Kroon die niet-ontvankelijk verklaart. De termijnoverschrijding wordt niet als verschoonbaar aangemerkt, omdat reclamant op meerdere manieren tijdig op de hoogte is gesteld van de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen. Dit gebeurde via persoonlijke brieven, een rectificatiebrief en de officiële bekendmaking. De Kroon benadrukt dat reclamant geen gebruik heeft gemaakt van de gelegenheid om een toelichting te geven op de termijnoverschrijding.

Juridisch gezien is de beslissing van de Kroon in lijn met art. 3:16 Awb, dat de termijn voor het indienen van zienswijzen strikt regelt. Ook een geringe overschrijding van de termijn doet hier niets aan af zoals in het onderhavige geval, omdat de wettelijke termijnen strikt worden gehanteerd en de mogelijkheid tot verschoonbaarheid niet is aangetoond.

2.5 Aanvullen stukken buiten termijn

Een zienswijze van reclamante in het KB *onteigeningsplan De Nieuwe Veste* richt zich op de vermeende schending van art. 79 Onteigeningswet en de onafhankelijke rol van de Kroon bij de toetsing van het onteigeningsverzoek. Recla-

mante stelt dat de termijn van drie maanden voor de voor- dracht van het (ontwerp)besluit is overschreden. Zij be- twijfelt de onafhankelijkheid van de Kroon vanwege het opvragen van aanvullende informatie na de eerderge- noemde termijn.

De Kroon oordeelt dat het verzoekbesluit van de gemeente van Coevorden, genomen op 26 september 2023 en voor- gedragen op 11 oktober 2023, binnen de wettelijke termijn van drie maanden is ingediend. Het verzoek om aanvullen- de informatie of een actualisatie van gegevens, zoals ge- vraagd door de Kroon, na de termijn van drie maanden, is in lijn met het bestendig beleid van de Kroon en maakt geen inbreuk op de vereiste onafhankelijkheid van de Kroon. De zienswijze dat het verzoek daardoor van rechts- wege zou zijn vervallen, wordt verworpen. Het opvragen van dergelijke gegevens wordt gezien als een zorgvuldige voorbereiding, waarbij een volledig beeld wordt verkregen van de feiten en belangen die in het geding zijn.

3 Publiek belang

De volgende voorwaarde waaraan de Kroon een verzoekbe- sluit tot onteigening toetst, is of de onteigening het publiek belang dient. Ook tegen de ontwerp-KB's, die in 2024 heb- ben geleid tot een definitief KB, zijn zienswijzen ingediend waarin het publiek belang ter discussie werd gesteld.

3.1 Onteigening dient commerciële belangen

De Kroon beoordeelt bij een onteigeningsverzoek of dit in het algemeen belang is. Onteigening moet het publiek be- lang dienen en mag niet worden ingezet om uitsluitend particuliere belangen te behartigen. Hoewel individuele burgers of bedrijven voordeel kunnen hebben van een onte- igening, blijft het uitgangspunt dat de onteigening gericht moet zijn op werken en werkzaamheden die de gemeen- schap als geheel ten goede komen.

In het KB van 22 oktober 2024, nr. 2024002364 (*Gemeente Alphen aan den Rijn, onteigeningsplan Rijnhaven-oost, fase 2*) stelt reclamante dat zij bereid en in staat is het woning- bouwplan conform gemeentelijke kaders uit te voeren en betwist daarmee de noodzaak van onteigening. Het inge- diende zelfrealisatieplan is echter afgewezen vanwege strijdigheden met het bestemmings- en stedenbouwkun- dig plan. De gemeente heeft geconcludeerd dat integrale ontwikkeling noodzakelijk is vanwege planologische en fi- nanciële voorwaarden, zoals het veiligstellen van subsidies en het realiseren van betaalbare woningen. Daarnaast maakte de timing van het zelfrealisatieplan van reclaman- te, ingediend kort voor de gemeenteraadsbehandeling, een volledige afweging onmogelijk. Bovendien ontbreekt sa- menwerking met andere betrokken ontwikkelaars, wat es- sentieel is voor de integrale uitvoering. Reclamante stelt vervolgens dat het publiek belang ontbreekt omdat de ge- meente samenwerkt met marktpartijen. De Kroon wijst dit af, omdat het bestemmingsplan en de bijbehorende ont- wikkeling een publiek belang dienen, hetgeen eerder is vastgesteld in de bestemmingsplanprocedure. Dat de uit- voering via marktpartijen verloopt, doet hier niets aan af. De gemeente heeft vervolgens geprobeerd tot een minne- lijke oplossing te komen, maar gezien het uitblijven van

overeenstemming en het ontbreken van een haalbaar zelf- realisatieplan is onteigening noodzakelijk.

In een zienswijze tegen het KB van 8 april 2024, nr. 2024000867 (*gemeente Leudal, onteigeningsplan Ge- biedsontwikkeling Wijnaerden*) geeft reclamant aan dat de onteigening geen publiek belang zou dienen maar die van de betrokken private partij. Daarbij heeft reclamant aange- ven dat niet de gemeente maar de provincie de meest gere- de partij is om het onteigeningsverzoek in te dienen. De Kroon weerlegt de zienswijze overtuigend. Het bestem- mingsplan, dat inmiddels onherroepelijk is, beoogt integra- le gebiedsontwikkeling, waaronder grondstoffenwinning, natuur- en recreatieaanleg en bescherming tegen hoogwa- ter. Deze bestemmingen dienen zowel gemeentelijke als bovenregionale belangen, waaronder de economie en vei- ligheid van de gemeente. De stelling dat de provincie Lim- burg de meest gerede partij zou zijn voor de onteigening wordt verworpen, omdat de gemeente het bestemmings- plan heeft vastgesteld en verantwoordelijk is voor de uit- voering ervan binnen haar grondgebied. De argumentatie dat het project mede gemeentelijke belangen dient, zoals natuur, recreatie en hoogwaterbescherming, onderschrijft de legitimiteit van de onteigening in het algemeen belang. De uitvoering door een private partij doet geen afbreuk aan het publieke belang, omdat deze gebonden is aan de voor- waarden van het bestemmingsplan.

3.2 Onteigening ten behoeve van een woningcorporatie

In haar zienswijze tegen het KB van 22 maart 2024, nr. 2024000736 (*gemeente Rotterdam, onteigeningsplan Ur- kersingel*) stelt reclamante dat de gemeente Rotterdam on- terecht gebruikmaakt van haar onteigeningsbevoegdheid ten behoeve van een woningcorporatie. Reclamante ver- richt dezelfde activiteiten als de betrokken woningcorpo- ratie, namelijk het ontwikkelen, beheren en exploiteren van woningvastgoed. Zij betoogt dat de onteigening, waar- bij de bestemming 'wonen' gehandhaafd blijft, ten koste gaat van haar bedrijf. Dit zou resulteren in oneerlijke con- currentie en broodroof, aangezien ook grondgebonden niet-sociale huurwoningen worden gerealiseerd die tot de vrije markt behoren en niet exclusief aan een woningcor- poratie zijn voorbehouden.

De Kroon oordeelt dat de gemeente het verzoek om onte- igening voldoende heeft gemotiveerd op basis van het alge- meen belang. Het bestemmingsplan Urkersingel, dat ge- richt is op de structurele verbetering van de wijk, is onherroepelijk vastgesteld, waardoor de noodzaak en ur- gentie voor uitvoering vaststaan. De gemeente heeft ver- klaard dat sloop van de bestaande bebouwing noodzakelijk is om de bestemming te realiseren. Daarnaast wordt de be- trokkenheid van de woningcorporatie gerechtvaardigd door financiële afspraken in een samenwerkingsovereen- komst, die de ontwikkeling van het financieel onrendabele project mogelijk maken. Cruciaal hierbij is dat de uitvoe- ring niet door de woningcorporatie zelf plaatsvindt, maar via een aanbestedingsprocedure waarvoor ook reclamante kan inschrijven. Hiermee wordt voldaan aan de vereisten van vrije mededinging.

3.3 Planuitvoering

De Kroon toetst of niet meer grond wordt onteigend dan strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van het werk waarvoor onteigening wordt aangevraagd. Daarbij dienen situatietekeningen en andere documenten te worden overgelegd die inzicht geven in de situering en realisatie van het werk binnen de bestemming. Art. 79 Onteigeningswet vereist dat bij een onteigeningsverzoek aanvullende stukken worden ingediend die de wijze van planuitvoering verduidelijken, vooral wanneer de bestemmingsplannen ruimte laten voor verschillende invullingen.

In het KB *Gemeente Coevorden, Onteigeningsplan De Nieuwe Veste* betoogde een reclamante dat de noodzaak tot onteigening ontbreekt, omdat de gemeente het project op reeds in eigendom zijnde gronden kan realiseren en de gronden van reclamante dus niet nodig zouden zijn. Daarnaast wordt aangevoerd dat de wijze van planuitvoering onduidelijk is, aangezien de locatie van de school nog onbekend zou zijn en de oppervlakte van de bestemming 'maatschappelijk' groter is dan strikt noodzakelijk. De Kroon overweegt echter dat de planologische aspecten, zoals gesteld, niet zelfstandig in de administratieve onteigeningsprocedure kunnen worden beoordeeld, maar reeds in de procedure op grond van de Wet ruimtelijke ordening aan de orde hadden kunnen komen. Over de uitvoeringswijze merkt de Kroon op dat de overgelegde stukken, waaronder het bestemmingsplan en de inrichtingsschets, voldoende inzicht bieden in de wijze waarop de gemeente het project wenst uit te voeren. De bestemming 'maatschappelijk' omvat niet alleen de school zelf, maar ook bijbehorende voorzieningen zoals speelterreinen, parkeermogelijkheden en groenvoorzieningen, die deels op de gronden van reclamante zijn geprojecteerd. De Kroon constateert dat de gemeente met de overgelegde stukken en inrichtingsschets genoegzaam heeft aangetoond dat de gronden van reclamante nodig zijn om de bestemming 'maatschappelijk' te realiseren en acht de noodzaak tot onteigening daarmee voldoende onderbouwd.

3.4 Beoordeling minnelijk overleg

In een zienswijze tegen het KB *Coevorden, onteigeningsplan De Nieuwe Veste* stelt reclamante dat het minnelijk overleg niet voldoet aan de door de Kroon gestelde kwalitatieve eisen. Volgens haar is het grondverwervingsdossier onvolledig en bevatten de stukken slechts oppervlakkige informatie. Ook bekritiseert zij dat contactmomenten over het voorkeursrecht ten onrechte zijn opgenomen in het logboek als onderdeel van de onderhandelingen ter voorkoming van onteigening. Bovendien vindt zij het aanbod van de verzoekster niet reëel, omdat het gebaseerd is op een enkelvoudige taxatie en geen rekening houdt met de waarde van aanwezige opstallen. Reclamante concludeert dat de onderhandelingen slechts een formaliteit zijn en dat het verzoek om onteigening prematuur is.

De Kroon weerlegt de zienswijze door op te merken dat het door verzoekster opgestelde logboek, met de daarbij behorende bewijsstukken, een voldoende samenvattend beeld biedt van het onderhandelingsproces, zoals de Kroon eerder heeft overwogen in de besluiten van 25 augustus 2022 (nr. 2022001792, *onteigening Dordrecht, Dordtse Kil IV*) en 12 mei 2023 (nr. 2023001140, *onteigening Alphen aan*

den Rijn, Rijnhaven-Oost). Het logboek biedt een samenvattend en representatief beeld van de onderhandelingen, en het ontbreken van enkele stukken heeft reclamante niet in haar belangen geschaad. Ook benadrukt de Kroon dat de contacten over het voorkeursrecht een aparte rechtsgang kennen en niet relevant zijn voor de onteigeningsprocedure. Verder stelt de Kroon dat verzoekster herhaaldelijk serieuze pogingen heeft gedaan om tot overeenstemming te komen, ondanks de aanzienlijke verschillen in waardering en taxaties tussen partijen. Gezien de vruchteloze onderhandelingen acht de Kroon het verzoek tot onteigening gerechtvaardigd, maar benadrukt zij dat het voortgezet overleg alsnog onteigening kan voorkomen.

4 Noodzaak

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

- niet meer grond wordt onteigend dan nodig voor de uitvoering van het werk;
- de te onteigenen zaak niet door minnelijk overleg in eigendom verkregen kan worden; en
- 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.

De verzoeker heeft volgens vast beleid van de Kroon ook belang bij aanwijzing ter onteigening als ten tijde van het nemen van het verzoekbesluit overeenstemming is 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 2024.

4.1 Compensatiegrond of alternatieve oplossingen

Zoals gebruikelijk zijn ook weer zienswijzen terug te lezen over de compensatiegrond. Reclamanten hebben in hun zienswijzen aangegeven de voorkeur te geven aan compensatie in de vorm van ruilgronden of andere alternatieve oplossingen. Hoewel de Onteigeningswet geen verplichting oplegt tot schadeloosstelling in de vorm van compensatiegrond, maar uitgaat van volledige schadeloosstelling in geld, hebben de verzoekers in de desbetreffende gevallen serieuze inspanningen geleverd om tegemoet te komen aan de wensen van reclamanten. Verzoekers hebben in het minnelijk overleg meerdere voorstellen gedaan, waaronder aanbiedingen van ruilgronden en financiële schadeloosstelling en soms is er zelfs in samenwerking met andere partijen naar alternatieve mogelijkheden gezocht. Ondanks deze inspanningen is in geen enkel geval overeenstemming bereikt, mede doordat geschikte compensatiegrond niet beschikbaar bleek of niet voldeed aan de wensen van reclamante(n). In alle gevallen wordt geconcludeerd dat gezien de urgente planning van het project en het feit dat verzoeker zich voldoende heeft ingespannen om tot een minnelijk akkoord te komen, terecht is besloten de onteigeningsprocedure voort te zetten. Het overleg wordt voortgezet en kan mogelijk alsnog leiden tot een op-

lossing die voor beide partijen aanvaardbaar is. Dit is in lijn met bestendig beleid van de Kroon.

In het besluit van 3 oktober 2024, nr. 2024002182 (*ProRail B.V., Project PHS Alkmaar-Amsterdam*) voert reclamante aan dat er onvoldoende rekening is gehouden met alternatieve oplossingen en compensatiegrond. De Kroon overweegt dat de Onteigeningswet geen verplichting oplegt tot schadeloosstelling in de vorm van grond, maar enkel volledige schadeloosstelling in geld garandeert. Hoewel alternatieven bespreekbaar waren, heeft ProRail voldoende aanneemelijk gemaakt dat de voorgestelde aanpak noodzakelijk was voor de voortgang van het spoorproject. Het verweer werd daarom ongegrond verklaard.

In *Gemeente Alphen aan den Rijn, onteigeningsplan Rijnhaven-oost, fase 2* heeft reclamante bezwaar gemaakt tegen het gebrek aan adequate compensatie voor verplaatsing van haar activiteiten. Ook hier benadrukt de Kroon dat schadeloosstelling primair in geld plaatsvindt, maar alternatieve oplossingen in het minnelijk overleg onderzocht kunnen worden. De gemeente heeft zich voldoende ingespannen om alternatieve locaties te onderzoeken en overleg te blijven voeren. Gezien het gebrek aan overeenstemming en de urgentie van het woningbouwproject werd de noodzaak tot onteigening gerechtvaardigd.

In het besluit van 14 november 2024, nr. 2024002515 (*Provinciale Staten Limburg, onteigeningsplan N280 Leudal*) betoogden reclamanten dat compensatiegrond en alternatieven niet serieus zijn overwogen. De Kroon oordeelde echter dat de provincie Limburg voldoende onderzoek had gedaan naar mogelijke alternatieven en dat het planologische kader, waarin natuuraanleg centraal stond, duidelijk en noodzakelijk was. Ook hier concludeerde de Kroon dat de schadeloosstelling in geld voldoende recht deed aan de belangen van de reclamanten.

In alle drie de besluiten is de kern dat de Onteigeningswet geen verplichting stelt tot compensatie in grond en dat dergelijke verzoeken slechts binnen het kader van minnelijk overleg kunnen worden behandeld. In alle gevallen zijn de belangen van reclamanten zorgvuldig afgewogen tegen de publieke doelen van de projecten.

4.2 Dijkversterking

In het KB van 3 oktober 2024, nr. 2024002181 (*Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, onteigening Dijkversterkingsproject KIJK*) zijn de ingediende zienswijzen van reclamanten primair gericht op vier thema's: de (hoogte van) schadeloosstelling, de noodzaak van onteigening, het gevoerde minnelijk overleg en de afweging van alternatieve oplossingen. Reclamanten betoogden onder andere dat de geboden vergoeding onvoldoende recht deed aan de overlast, de aantasting van privacy en het verlies van een aanzienlijk deel van hun grond. De Kroon verwees echter naar de gerechtelijke onteigeningsprocedure als het aangewezen kader voor de beoordeling van de hoogte en samenstelling van de schadeloosstelling en stelde dat planologische bezwaren reeds waren behandeld in de Waterwet-procedure.

Reclamanten stelden ook dat er nog hoop bestond op vrijwillige eigendomsoverdracht en dat het projectplan niet onherroepelijk was. De onteigening zou daarmee prematuur zijn. De Kroon benadrukt dat het minnelijk overleg in

tensief was gevoerd en dat de voortzetting hiervan parallel aan de onteigeningsprocedure geen garanties bood op een tijdige afronding. Bovendien werd opgemerkt dat de administratieve onteigeningsprocedure niet afhankelijk is van een onherroepelijk projectplan, mits belanghebbenden hun zienswijzen hebben kunnen indienen. De noodzaak van onteigening werd onderbouwd met beleidsmatige uitgangspunten, zoals het eigendommenbeleid dat voorschrijft dat kernzones van dijken in eigendom moeten zijn om waterveiligheid te waarborgen.

Tot slot stelden reclamanten alternatieven voor, zoals een gedoogplicht of erfdienstbaarheid, om de noodzaak van onteigening te voorkomen. Deze alternatieven werden echter afgewezen, omdat ze niet dezelfde zekerheid boden voor een uniforme en duurzame waterkering. Het bevoegd gezag concludeerde dat de integrale uitvoering van het project alleen mogelijk was door middel van onteigening, gezien de urgentie van de werkzaamheden en de beleidsdoelen. Dit is in lijn met bestendig beleid van de Kroon.

4.3 Beroep op zelfrealisatie

Wanneer een grondeigenaar bereid en in staat is om zelf uitvoering te geven aan een bestemmingsplan, ontbreekt in beginsel de noodzaak tot onteigening. De grondeigenaar moet daarvoor wel aanneemelijk maken dat hij de bestemming zelf kan realiseren. Dit vereist concrete plannen en voldoende kennis, kapitaal en expertise. Dit wordt aangegeven als het leerstuk van zelfrealisatie. Ook in de Koninklijke Besluiten van 2024 diende de Kroon dit leerstuk te beoordelen naar aanleiding van ingediende zienswijzen.

In het KB van 22 oktober 2024, nr. 2024002365 (*gemeente Echt-Susteren, onteigeningsplan De Berk III*) hebben reclamanten een beroep gedaan op zelfrealisatie via de nieuwe eigenaar Prinsenstraat, die echter pas na de start van de onteigeningsprocedure eigenaar zou worden. Er zijn ook geen concrete plannen voor zelfrealisatie overlegd.

De Kroon wijst het beroep op zelfrealisatie af, omdat Prinsenstraat bij het verzoekbesluit nog geen eigenaar was van de betrokken gronden en er geen concrete, uitgewerkte plannen zijn ingediend. Bovendien voldoet het plan van reclamanten niet aan de gemeentelijke eisen, zoals integrale ontwikkeling en aansluiting bij het exploitatieplan. De gemeente heeft aangetoond dat onteigening noodzakelijk is om het plan tijdig en integraal te realiseren. Hoewel het plan gefaseerd kan worden uitgevoerd, is onteigening gerechtvaardigd om toekomstige vertragingen te voorkomen. De gemeente blijft bereid tot overleg met reclamanten en de beoogd eigenaar, maar het ontbreken van zicht op minnelijke overeenstemming rechtvaardigt de voortzetting van de onteigeningsprocedure.

In het KB *onteigeningsplan Urkersingel* heeft een reclamante aangegeven bereid te zijn tot zelfrealisatie, maar geen concrete plannen ingediend die aansluiten bij de gemeentelijke wensen. De gewenste uitvoering vereist integrale ontwikkeling, waarvoor reclamante niet over voldoende grond beschikt.

Reclamante stelt daarop dat zij onterecht wordt uitgesloten van deelname aan het project, in strijd met het gelijkheidsbeginsel en het Didam-arrest. De gemeente heeft een samenwerkingsovereenkomst (SOK) met woningcorporatie Woonbron vanwege financiële afspraken. Woonbron zal

het project echter niet zelf ontwikkelen, maar er volgt een aanbestedingsprocedure waaraan reclamante kan deelnemen. Er is dus geen sprake van uitsluiting of strijd met vrije mededinging. Het beroep op zelfrealisatie is afgewezen omdat reclamante geen concrete plannen heeft overgelegd en de genoemde strijd met het gelijkheidsbeginsel of Didam-arrest niet is aangetoond.

Ten slotte richt de zienswijze van een reclamante in het *KB onteigeningsplan Rijnhaven-Oost, deelgebied Havenfront, fase 2* zich op haar beroep op zelfrealisatie en de noodzaak tot onteigening. Reclamante stelt dat zij bereid en in staat is het woningbouwplan conform de gemeentelijke kaders uit te voeren, maar dat haar zelfrealisatieplan ten onrechte is afgewezen. De Kroon betoogt echter dat het zelfrealisatieplan van reclamante niet tijdig en concreet genoeg was ingediend om te worden meegenomen in de besluitvorming. Bovendien bevatte het plan van reclamante elementen die niet voldoen aan het bestemmingsplan en stedenbouwkundig plan. Daarbij wordt aangevoerd dat de integrale ontwikkeling van het plangebied noodzakelijk is om de WBI-subsidie te waarborgen. Reclamante beschikt niet over alle benodigde gronden en heeft geen samenwerking kunnen bereiken met andere betrokken ontwikkelaars, wat een integrale aanpak belemmert. De Kroon concludeert dat het zelfrealisatieplan van reclamante niet uitvoerbaar is binnen de gestelde kaders en dat de onteigening daarom noodzakelijk blijft.

Hoewel het uitgangspunt is dat onteigening niet noodzakelijk is als een eigenaar aannemelijk maakt dat hij de bestemming zelf kan realiseren, blijkt uit hiervoor besproken casusposities dat alle beroepen op zelfrealisatie zijn afgewezen. De betrokken grondeigenaren hebben geen concrete en uitvoerbare plannen overgelegd die voldoen aan de gemeentelijke kaders of het bestemmingsplan. In sommige gevallen beschikten zij niet over voldoende grond voor een integrale ontwikkeling of voldeden hun plannen niet aan essentiële voorwaarden, zoals sociale woningbouw of ruimtelijke verbindingen.

Het Didam-arrest is meermaals ingeroepen door reclamanten, maar dit leidde niet tot een andere uitkomst, omdat gemeenten in de betreffende besluiten aanbestedingsprocedures in het vooruitzicht stelden of omdat er gewoonweg geen sprake was van uitsluiting. Het bevoegd gezag heeft in alle gevallen aannemelijk gemaakt dat onteigening noodzakelijk is om integrale en tijdige realisatie van de bestemmingsplannen te waarborgen. Hierdoor zijn de onteigeningen in het algemeen belang gerechtvaardigd. Dit is in lijn met bestendig beleid van de Kroon.

5 Urgentie

De laatste toets van de Kroon betreft de urgentietermijn. De verzoeker tot onteigening moet aantonen dat binnen vijf jaar na de datum van het KB met de uitvoering van de werken wordt gestart. Indien deze termijn niet haalbaar blijkt, wordt de onteigening als voorbarig beschouwd. Het uitgangspunt is en blijft dat onteigening slechts kan worden ingezet wanneer de uitvoering van een project van openbaar belang een zodanige tijdsdruk kent dat minnelijk overleg niet langer kan worden afgewacht zonder de voortgang te schaden. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in projecten

met een sterke publieke component, zoals dijkversterkingen (bijvoorbeeld in de Neder-Betuwe) en infrastructurele werken (zoals ProRail-projecten en fietspaden). De Kroon benadrukt steeds dat de verzoeker gebonden is aan strakke planningen die zijn afgestemd op de urgentie van het werk en dat uitstel het beoogde publieke belang kan schaden.

De urgentiebeoordeling van de Kroon is ook consistent in gevallen waar het gaat om een bestemming met maatschappelijke functies of waar het infrastructurele projecten betreft, zoals bij scholen, waterwegen of bedrijventerreinen. De Kroon accepteert de urgentie vaak op basis van concrete planningen en de voortgang die vereist is om het bestemmingsplan te realiseren.

6 Conclusie

De analyse van de KB's tot onteigening in 2024 toont dat de Kroon haar toetsingskader consequent toepast en in lijn met bestendig beleid oordeelt.

Opvallend is dat de zienswijzen van reclamanten vaak gericht zijn op het ontbreken van noodzaak of publiek belang, of dat een beroep op zelfrealisatie wordt gedaan. In lijn met de Handreiking beoordeelt de Kroon of de verzoeker aannemelijk heeft gemaakt dat de verwerving van gronden noodzakelijk is en of er geen alternatieven zijn. In alle gevallen waar een beroep op zelfrealisatie is gedaan, heeft de Kroon dit beroep afgewezen vanwege een gebrek aan tijdige en concrete plannen of onvoldoende samenwerking met andere ontwikkelaars. Het beroep op alternatieven, zoals gedoogconstructies of compensatiegrond, wordt eveneens consistent afgewezen als deze niet dezelfde zekerheid bieden als eigendomsverkrijging voor het realiseren van het project.

De urgentie van de onteigening wordt stevast onderbouwd door concrete planningen en het risico van vertraging van het publieke belang. Projecten met een sterke maatschappelijke en infrastructurele componenten, zoals dijkversterkingen en scholen, worden door de Kroon als urgent beoordeeld, mede omdat deze een directe bijdrage leveren aan veiligheid, bereikbaarheid of maatschappelijke behoeften. De Kroon blijft hiermee binnen haar traditionele beoordelingskader en benadrukt de balans tussen het algemeen belang en zorgvuldigheid in de administratieve onteigeningsprocedure.