

Grondzakenplan HWBP Wetterskip Fryslân

Het dagelijks bestuur van Wetterskip Fryslân heeft op 6 februari 2024 vastgesteld het:

Grondzakenplan HWBP Wetterskip Fryslân

1: Inleiding

1.1 Algemeen

Als Wetterskip Fryslân (hierna genoemd: WF) houden we de voeten droog en onze dijken sterk. We zorgen voor een goed waterpeil in sloten en meren, bewaken de waterkwaliteit en zuiveren het afvalwater. Zo houden we niet alleen vandaag, maar ook morgen Fryslân en het Groninger Westerkwartier veilig en leefbaar. En dat moeten we blijven doen. Want het klimaat verandert, de zeespiegel stijgt en we krijgen meer neerslag of juist droogte. Die veranderingen vragen om een innovatieve aanpak. Samen met inwoners, bedrijven en organisaties bedenken we slimme, duurzame oplossingen. Steeds op zoek naar het antwoord op die ene vraag: 'En wat doen we morgen met water?'

In het landelijke Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP) werken het Rijk en de waterschappen continu aan het verbeteren van de primaire waterkeringen, zodat deze weer voldoen aan de waterveiligheidsnormering.

Langs de hele Friese Waddenkust en langs de IJsselmeerkust zijn er grote en diverse opgaven. Hoogwaterveiligheid maakt daar nagenoeg altijd deel van uit, net als de opgave om de natuur te versterken, het realiseren van een duurzaam perspectief voor de landbouw en het vergroten van de leefbaarheid van het gebied. WF heeft tijdens het opstellen van dit 'Grondzakenplan HWBP' de opdracht om vanuit het HWBP de primaire waterkering tussen Koehool en Lauwersmeer en de dijk- en duinversterking van Schiermonnikoog te versterken. Eveneens is op termijn een dijkversterking Zurich-Koehool en langs de IJsselmeerkust benodigd.

Deze dijkversterkingsprojecten worden deels gecombineerd met overige opgaven uit het gebied. Om die reden wordt bijvoorbeeld voor de dijkversterking Koehool-Lauwersmeer integraal gebiedsgericht samengewerkt aan ambities en plannen voor de toekomst onder het motto 'de dijk versterkt, de randen verzacht en het gebied verrijkt' onder de bestuurlijke samenwerking van 1DYK.

Veel opgaven leiden tot behoeften aan vierkante meters, zowel binnendijs als buitendijs. Zowel vanuit de dijk als andere opgaven is op dit thema nauwe samenwerking nodig. Zonder samenwerking ontstaan er geen integrale plannen. Voordat richting wordt gegeven aan deze samenwerking is het van belang dat WF beschikt over een grondzakenplan voor haar eigen HWBP opgaven. Dit plan is van toepassing op de HWBP-projecten van WF en is toekomstbestendig. De verantwoordelijkheid van de grondverwerving in de HWBP projecten ligt bij WF.

In de Notitie Eigendomsbeheer 2024 van WF staat het algemene grondbeleid beschreven. Het beleid van WF is om de ondergrond van de primaire waterkering (het waterstaatwerk, zijnde de kernzone) in eigendom te verkrijgen. Het eventueel gecombineerd verwerven van oppervlaktes voor integrale projecten of meekoppelkansen betreft maatwerk en vergt bestuurlijke afstemming.

Dit onderhavige plan beschrijft de globale werkwijze die ingezet moet worden voor het tijdig in eigendom verwerven van het benodigde ruimtebeslag voordat kan worden gestart met de realisatie van de projecten.

In vervolg op dit grondzakenplan zal per HWBP-project een grondverwervingsplan worden opgesteld waarin op perceelsniveau staat beschreven welke oppervlaktes benodigd zijn, welke kosten daarmee zijn gemoeid, welke verwervingsinstrumenten daarvoor beschikbaar zijn en welke strategie hiervoor wordt ingezet om de planning te behalen. Deze grondverwervingsplannen per project worden opgesteld nadat het VKA is vastgesteld en er voldoende duidelijkheid is verkregen over het benodigde ruimtebeslag (tijdelijk en permanent benodigde oppervlakte).

Voorafgaand aan het opstellen van dit Grondzakenplan HWBP heeft het Algemeen Bestuur van WF in 2021 het Voorkeurs Alternatief (hierna genoemd: VKA) vastgesteld van de dijkversterking Koehool-Lauwersmeer. Dit betreft het eerste HWBP project van WF. Vanwege de benodigde grondverwerving van de HWBP-projecten is onderhavig plan opgesteld.

In dit VKA is de geambieerde groene variant opgenomen. Deze variant met extra ruimtebeslag ten opzichte van een traditionele dijkversterking sluit beter aan op de integrale plannen. Verder zal noodzakelijkerwijs extra ruimtebehoefte benodigd zijn voor compenserende en/of mitigerende maatregelen in het kader van vergunning Wet Natuurbescherming (N2000 en stikstofregelgeving). Aanvullend zijn er integrale maatregelen benodigd voor natuurontwikkeling (PAGW, zoetwatervoorraad, recreatie en bereikbaarheid). Om dit te bereiken en zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen, is een strategie op de benodigde ruimtebehoefte onontbeerlijk.

Vanwege de subsidiëring van de grondverwerving door het Programmabureau HWBP, moet de grondverwerving in beginsel voldoen aan de voorwaarden en vereisten van het landelijk Programmabureau HWBP. Deze voorwaarden worden eveneens nader in dit plan beschreven.

1.2 Doel

Dit Grondzakenplan is opgesteld voor de HWBP projecten en geeft handvatten om het vraagstuk van grond (m²) vroegtijdig en gecoördineerd te signaleren, dit onderdeel te laten maken van omgevingsproces, om betrokken rechthebbenden tijdig te betrekken en om risico's op bijvoorbeeld het niet tijdig verkrijgen van grond (voor diverse behoeften en functies) te minimaliseren.

1.3 Leeswijzer

In dit plan wordt beschreven welk beleid, kaders en richtlijnen van toepassing zijn op de grondverwerving van primaire waterkeringen en welke instrumenten beschikbaar zijn om de ondergrond van deze waterkeringen in eigendom te verwerven. Vervolgens wordt beschreven welke strategie kan worden gevolgd om tijdig de benodigde oppervlaktes voor de dijkversterkingsprojecten beschikbaar te krijgen.

1.4 Tussentijdse wijzigingen en voorbehoud

Tussentijdse wijzigingen van dit grondzakenplan als gevolg van nieuwe ontwikkelingen of aangepast beleid zijn mogelijk. Indien er op basis van (nieuwe) wet- en regelgeving en/of jurisprudentie tegenstrijdigheden ontstaan tussen de inhoud van dit grondzakenplan en de praktijk, wordt het recht voorbehouden om af te mogen wijken van deze notitie.

Momenteel wordt vanwege o.a. de visies over "Building with Nature" en "Water Bodem Sturend" onderzocht in hoeverre voorlanden betrokken kunnen worden bij het veiligheidsvraagstuk van de primaire waterkering. Mogelijk hebben deze voorlanden een positief effect op de (veiligheids)berekeningen van de waterkering. Als daadwerkelijk aantoonbaar blijkt dat deze voorlanden een positief effect hebben op de waterveiligheid, zal afhankelijk van de situatie vastgesteld moeten worden op welke wijze deze voorlanden publiek- en privaatrechtelijk worden geborgd.

2: Grondbeleid, kaders en richtlijnen

Wetterskip Fryslân verricht werkzaamheden op het gebied van grondzaken conform de Notitie Eigendomsbeheer 2024. In deze notitie staat het beleidskader beschreven op welke wijze WF het vigerend grond- en eigendomsbeleid verricht.

Dit Grondzakenplan HWBP volgt voornoemde Notitie en beschrijft vervolgens meer in detailniveau op welke wijze de grondverwerving voor HWBP-projecten zal plaatsvinden.

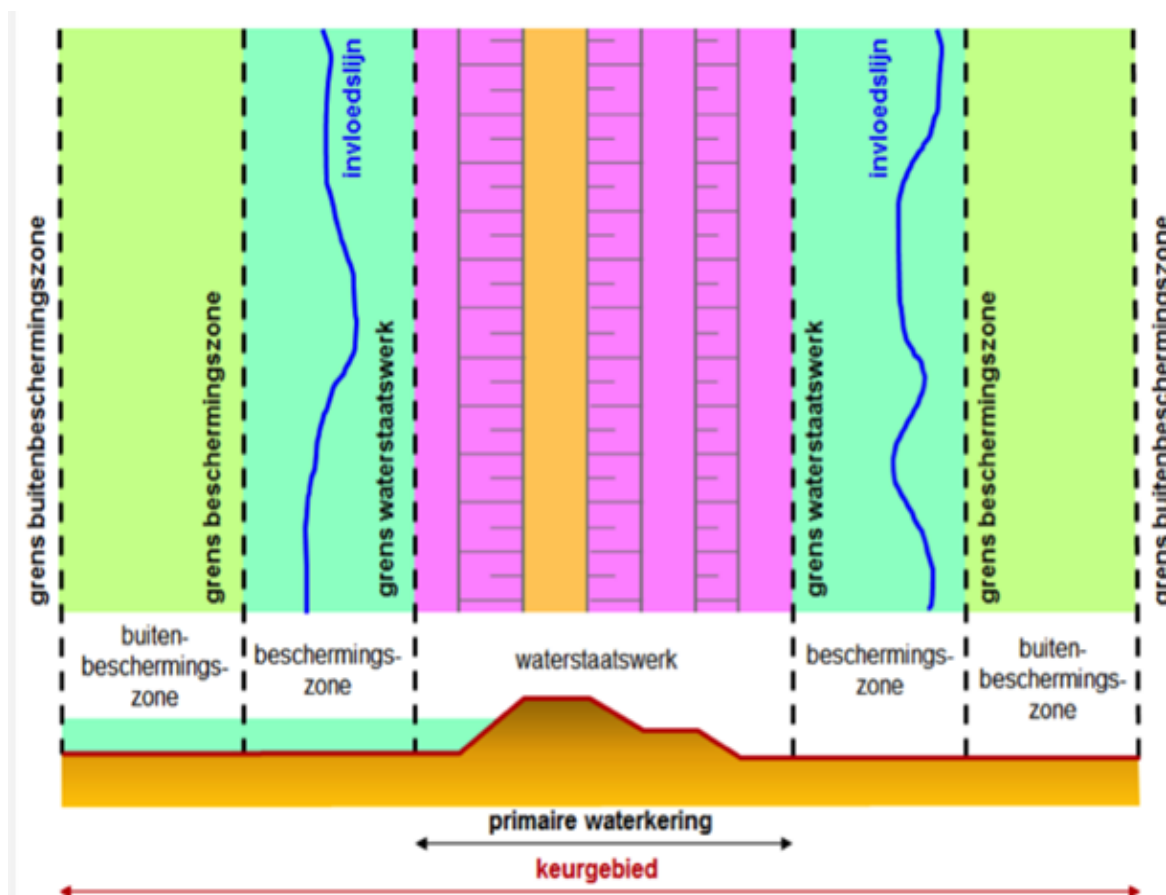
WF heeft ca. 1.230 ha. aan primaire keringen ¹, waarvan ca. 1.040 ha. in eigendom. Dit betreft keringen die veiligheid moeten bieden tegen het buitenwater zoals de Waddenzee en het IJsselmeer. Onder primaire waterkeringen vallen de Waddeneedijken, IJsselmeerdijken en delen van de duinen, de zandige keringen op de Waddeneilanden (zie onderstaande figuur 1).



Figuur 1: Topografische kaart met ligging primaire keringen volgens de Legger 2019

1) De genoemde oppervlakte betreft de "kernzone" van de primaire keringen zoals deze in de Legger 2019 zijn vastgesteld

In de Notitie Eigendomsbeheer 2024 staat beschreven dat volledig eigendom van het waterstaatswerk (de kernzone) van de primaire keringen wordt nagestreefd (zie figuur 2). Het waterstaatswerk betreft de ondergrond van de waterkering van teen tot hiel. Het eigendom van het waterstaatswerk is benodigd vanwege de primaire veiligheidsfunctie van deze keringen en omdat eigendom de meeste zekerheid biedt om het noodzakelijke geachte beheer uit te kunnen voeren ten behoeve van het in stand houden van het waterkerende vermogen.



Figuur 2: dwarsprofiel van een kering

Op enkele plaatsen is het eigendom van de primaire kering niet in het bezit van WF maar ligt het bij gemeenten of particulieren. Als de gelegenheid zich voordoet, worden ontbrekende delen van de waterkering (kernzone) aangekocht.

Van oudsher zijn de primaire waterkeringen voornamelijk in gebruik gegeven aan agrariërs voor begrazing met schapen. De dijken zijn veelal middels geliberaliseerde pachtovereenkomsten in gebruik gegeven. In enkele gevallen is er nog sprake van een reguliere pachtsituatie.

Afhankelijk van de bepalingen en voorschriften van het dijkversterkingsplan in relatie tot agrarisch beheer en/of ecologische ontwikkelingen zal blijken of bestaand beheer gecontinueerd kan worden na de realisatie.

Zandige kust

De duingebieden van de Friese Waddeneilanden zijn breed en hebben naast het bieden van bescherming tegen overstroming, meerdere functies zoals natuur en recreatie. Het kustfundament is het gebied vanaf een diepte van N.A.P. -20 meter (waar aangenomen wordt dat golfbewegingen geen invloed meer hebben op de zeebodem) tot aan de binnenduintrand (grens met de polder).

Duinen zijn (voornamelijk) door de natuur gevormde waterkeringen, die hun sterkte ontleen aan de hoeveelheid zand – in de vooroever, op het strand en in het duin – en aan hun vorm. De duinen veranderen voortdurend van vorm door hoge waterstanden, golven, stroming en wind. De sterkte van de duinen wordt mede bepaald door het strand en de zogenaamde onderwateroever. Voldoende zand in de dynamische kustzone voorkomt structurele achteruitgang van de kust. Het duin als waterkering wordt gevormd door het totale volume zand dat nodig is om de afslag op te vangen plus de hoeveelheid zand die nodig is om na de afslag het binnenland te beschermen. Na een storm zal bij lagere waterstanden het opbouwproces van het duin door de wind opnieuw beginnen.

De bestaande duinen zijn veelal niet in eigendom van WF. Actief aankoopbeleid van het duingebied is conform de Notitie Eigendomsbeheer 2024 niet voorzien.

2.1 Publiek- en privaatrecht

WF heeft publiek- en privaatrechtelijke instrumenten om doelen te bereiken en beheer te verrichten. De juridische basis voor beheer en onderhoud aan waterstaatswerken is publiekrechtelijk geborgd in de Waterschapsverordening (voorheen de Keur) en de Legger.

Bij dijkversterkingswerkzaamheden die niet onder regulier beheer en onderhoudswerkzaamheden vallen, wordt een procedure voor het vaststellen van een Projectbesluit gevolgd op basis van de Omgevingswet. Aanvullend moeten privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt met de rechthebbenden (o.a. grondeigenaren, pachters, huurders) vooraf aan de realisatie.

Om in de toekomst efficiënt en doelmatig beheer en onderhoud te verrichten in geval van calamiteiten, is het in eigendom hebben van het waterstaatswerk gewenst. Dit is overeenkomstig het beleid van WF. Door het in eigendom hebben van de waterkering, is WF bij de taakuitoefening niet afhankelijk van de bereidwilligheid en medewerking van grondeigenaren en heeft WF te allen tijde toegang tot de waterkering. Bovendien kan WF als eigenaar veel meer invloed uitoefenen en sturing geven aan het beheer en onderhoud van de kering.

2.2 Waterschapsverordening

WF beheert de primaire waterkeringen in zijn beheergebied, zoals deze opgenomen zijn in de Waterwet en in de Waterschapsverordening. Primaire waterkeringen beschermen het achterliggende gebied tegen overstroming vanuit de Waddenzee, Noordzee en IJsselmeer.

Tot de primaire waterkeringen worden gerekend:

- de dijken en duinen;
- in de waterkeringen gelegen kunstwerken (sluizen, keermuren);
- de aan de waterkeringen gelegen havendammen en stroomgeleidingsdammen, voor zo ver op de Legger aangegeven;
- op de Leggerkaart aangegeven, tot de waterkering behorende werken.

De Onderhoudsverordening en Legger zijn leidende instrumenten voor wat betreft beheer en onderhoud. In de Legger van de waterkeringen is informatie vastgelegd over onder andere de dimensies van waterkeringen en de (verdeling van de) onderhoudsplicht. De verbods- en gebodsbepalingen in de Onderhoudsverordening verwijzen naar objecten die in de Legger zijn beschreven. WF kan met dit instrument handhavend optreden bij nalatigheid van de onderhoudsplicht en overtredingen van verbodsbepalingen. Op de Leggerkaart staan de Leggerwaarden vermeld. Dit betreft de ligging, vorm, afmeting, functionele eisen en onderhoudsplichten en onderhoudsplichtigen voor een waterstaatswerk.

De uitgangspunten voor het onderhoud van de waterstaatswerken staat beschreven in de "Beleidsregels Integrale Legger", versie 1.1 partiële herziening vastgesteld door het Algemeen Bestuur d.d. 9 juli 2019.

3 Grondzakenstrategie

3.1 Beoogde aanpak grondverwerving

De grondverwerving start veelal in de HWBP-projecten middels het actief inbrengen van de grondbelangen in het keuze- en ontwerpproces door de (financiële) gevolgen en risico's van verschillende alternatieven aan te geven om te komen tot een VKA.

Nadat het VKA is vastgesteld en het benodigde ruimtebeslag is vastgesteld, kan het grondverwervingsplan voor het betreffende HWBP-project worden opgesteld. In dit plan wordt de grondverwervingsstrategie nader uitgewerkt, worden alle betrokken percelen en bijbehorende rechthebbenden beschreven en wordt een kostenraming en planning gemaakt voor de grondverwerving.

Na interne goedkeuring van het grondverwervingsplan door het IPM-team van het HWBP-project kunnen de grondverwerwers na een grondige voorbereiding starten met de minnelijke grondverwervingsgesprekken met betrokken rechthebbenden. In paragraaf 3.2 wordt over de voorbereiding een aanvullende toelichting gegeven.

Consequente, zorgvuldige en rechtmatige aanpak staat centraal

De grondverwerving voor de HWBP-projecten is te allen tijde gericht op een rechtmatige en consequente aanpak, zorgvuldigheid en transparant.

Het verkrijgen van iemands eigendom is een delicate en ingrijpende opgave. Het vereist daarom een zorgvuldige en transparante aanpak direct vanaf start (met het opstellen van beleid en strategie) tot en met vastleggen van afspraken in overeenkomsten en nazorg. Voor het beschikbaar verkrijgen van de benodigde gronden inclusief de afhandeling en nazorg moet een uiterst zorgvuldige en consequente aanpak worden gehanteerd. We realiseren ons terdege dat verwerving zeer ingrijpend kan zijn voor burgers of bedrijven.

Streven naar minnelijke verwerving

We streven om tot minnelijke verwerving van de benodigde gronden te komen. Hiermee zoeken we naar een oplossing die voor alle partijen acceptabel is. Om zo veel mogelijk ruimte te geven aan dit minnelijke overleg, starten we het gesprek met rechthebbende bij voorkeur zo vroeg mogelijk. Dit begint nadat de vaststelling van het voorkeursalternatief, waarmee globaal duidelijk is geworden wat het (uiteindelijke) ruimtebeslag wordt.

Niet-vrijwillige medewerking vorderen als ultimum-remedium

Het zal mogelijk niet in alle gevallen lukken om tot minnelijke overeenstemming te komen. Mochten we na een zorgvuldig proces (als beschreven in onderhavig plan en de wettelijke voorschriften en richtlijnen) niet tot overeenstemming zijn gekomen met een rechthebbende, dan kan het instrument onteigening of gedoogplicht ingezet worden om de gronden tijdig beschikbaar te krijgen om daarmee de versterking van de dijk te kunnen starten. Dit is een ultimium-remedium.

Om een dergelijke procedure mogelijk te maken en om een volledige schadeloosstelling aan betrokken rechthebbenden te kunnen aanbieden, moet in het beleid en/of in het Projectbesluit worden opgenomen dat deze procedures ingezet worden als partijen minnelijk geen overeenstemming bereiken.

Om een van beide instrumenten in te kunnen zetten, is het nodig dat we vanaf de start van het proces consequent en duidelijk zijn wat WF wil en waarom. Maar ook dat we het doel waarom we de grond verwerven zo belangrijk vinden, dat we eventueel uiteindelijk bereid zijn deze instrumenten ook daadwerkelijk in te zetten. Niet als dreigement, wel als stok achter de deur mocht het niet lukken om tot een minnelijke afspraak te komen en om een volledige schadeloosstelling aan te kunnen bieden.

In dergelijke gevallen kan WF gebruik maken van de onderstaande tot zijn beschikking staande rechtsmiddelen:

1. Gedoogplicht op basis van Hoofdstuk 10 Omgevingswet (voor zowel waterstaatswerken als verlegging van k&l);
2. Onteigening op basis van Hoofdstuk 11 Omgevingswet;

Op hoofdlijnen kunnen ter indicatie de volgende termijnen worden aanhouden:

- Minnelijke verwerving met verschillende onderhandelmomenten: 1 tot 2 jaar;
- Voorbereidende activiteiten met dossiervorming voor onteigeningsprocedure: ½ tot 1 jaar;
- Onteigeningsprocedure : 2 tot 2 ½ jaar.

De gedoogprocedure volgt een afwijkend juridisch spoor in vergelijking met een onteigening en kan in een beperktere periode worden opgelegd. De fasering en planning van deze procedures staat nader in hoofdstuk 5 beschreven.

3.2 Werkzaamheden per fase

De inzet en aanpak van de grondverwerving varieert per fase waarin een project zicht bevindt. Onderstaand is per fase globaal beschreven welke activiteiten benodigd zijn.

Verkenning

De werkzaamheden voor grondverwerving tijdens de Verkenningsfase zijn uitsluitend voorbereidend van aard. Tijdens het selectieproces van kansrijke alternatieven naar het Voorkeursalternatief worden de grondbelangen in het ontwerp- en keuzeprocessus ingebracht. Dit gebeurt aan de hand van een (financiële) analyse van de gevolgen en risico's van de verschillende kansrijke alternatieven inclusief een kostenraming, ter ondersteuning van de keuze voor het Voorkeursalternatief.

Planuitwerking

De feitelijke grondverwerving start op basis van het voorkeursalternatief in de planuitwerking, van kennismakingsgesprekken tot en met het afsluiten van overeenkomsten. De omgevingsmanager (OM) en de grondverwerver moeten per project of per rechthebbende beoordelen wanneer de contacten tussen de OM en de betrokken rechthebbenden worden overgedragen aan de grondverwerver. Het verdient aanbeveling om de grondverwerver vroegtijdig te betrekken bij contacten met rechthebbenden zodat er op natuurlijke wijze kennisoverdracht plaatsvindt en de grondverwerver laagdrempelig kennis kan maken met de wederpartij. Op het moment dat de grondverwerving start, is het aan te bevelen een schriftelijke brief naar de betrokken rechthebbenden te versturen waarin de start kenbaar wordt gemaakt. In deze fase wordt een risico-inschatting en stappenplan opgesteld voor percelen die nog niet zijn verworven ten behoeve van het opstarten van eventueel benodigde juridische procedures.

Realisatie

In theorie is de grondverwerving bij aanvang van de realisatiefase gereed. In de praktijk kan blijken dat nog een beperkt aantal gronden definitief verworven moeten worden. Enkele juridische procedures, vooral als het onteigening betreft, zullen dan nog veelal nog niet zijn afgerond. De late grondverwerving kan veroorzaakt zijn door (late) wijzigingen in het ontwerp, een (te) late start van de grondverwerving, bezwaar- en/of beroepsprocedures met betrekking tot opgelegde gedoogplichten, onteigening en/of fouten in het proces. Door het maken van een goede planning kunnen we de risico's hieromtrent zoveel mogelijk verkleinen. In de realisatiefase moet aandacht zijn voor een correcte nakoming van alle gemaakte afspraken en de overdracht van gronden aan de beheerorganisatie.

3.3 Steven naar minnelijke verwerving

Het proces om grond te verwerven start altijd met minnelijke overleg en minnelijke onderhandeling; het streven naar een oplossing die voor alle partijen acceptabel is. Dit is niet alleen omdat we dit zelf

belangrijk vinden, de wet eist ook dat je het instrument onteigening pas inzet na intensieve onderhandelingen die niet hebben geleid tot tijdige overeenstemming.

Nogmaals onteigening wordt gezien als een uiterste middel, zegge: "ultimum remedium". Het inzetten van een onteigening mag niet eerder worden ingezet nadat is gebleken dat geen minnelijke overeenstemming kan worden bereikt.

Net als onder de Ontheigeningswet vormt het minnelijk overleg ook onder de Omgevingswet een onmisbaar onderdeel van de voorbereiding van de ontheigeningsbeschikking. Het moet een reëel en serieus overleg inhouden, waarbij wordt geprobeerd tot overeenstemming te komen.

Wat onder een redelijke poging moet worden verstaan, hangt onder andere af van de omstandigheden van het geval. Het is niet mogelijk om dit in algemene termen aan te geven.

Afhankelijk van de situatie kunnen de onderhandelingen ook betrekking hebben op de verwerving van een groter geheel dan de benodigde gronden, het toestaan van voortgezet gebruik, een aanbod van ruilgronden, de vestiging van een gebruiksrecht of de aanleg van bijkomende voorzieningen. Omdat de eigenaar in het stelsel van de onteigening niet verplicht kan worden om een schadeloosstelling anders dan in geld te aanvaarden, moet in ieder geval een aanbod in geld worden gedaan dat betrekking heeft op de onroerende zaak zoals deze bij de beschikking zal worden aangewezen.

Als er naast de eigenaar andere rechthebbenden zijn en de eigenaar niet in staat of bereid is om de betrokken zaak vrij van lasten en rechten te leveren, zal de onteigenaar net als onder de Ontheigeningswet ook met die andere rechthebbenden moeten onderhandelen. Dit is in de Omgevingswet tot uitdrukking gebracht door te bepalen dat het minnelijk overleg gericht moet zijn op verwerving 'vrij van alle lasten en rechten'. Eenzelfde verplichting geldt bij onteigening ten name van zichzelf (wanneer de onteigenaar al wel eigenaar is van de te onteigenen onroerende zaak), maar met de onteigening de onroerende zaak wenst te bevrijden van zakelijke of persoonlijke rechten op die zaak.

Bij grondverwerving maken daarbij onderscheid in de volgende situaties:

- a. Grondverwerving voor permanent benodigde oppervlaktes (bijvoorbeeld grondaankopen t.b.v. het verbreden van het dijklichaam);
- b. Grondverwerving voor tijdelijk benodigde oppervlaktes (bijvoorbeeld het gebruiken van tijdelijk benodigde werkterreinen, depots, e.d.);
- c. Vestigen van zakelijk recht / kwalitatieve verplichting (bijvoorbeeld voor technische constructies).

Onderstaand een beschrijving waaruit volgt welk verwervingsstrategie gevolgd wordt voor het benodigde ruimtebeslag.

Ruimtebeslag:

- | | |
|--------------------------|--|
| a. tijdelijk benodigd -> | gebruiksovereenkomst (eventueel middels tijdelijke gedoogplicht); |
| b. permanent benodigd | koopovereenkomst (eventueel middels onteigening);
zakelijk recht (of kwalitatieve verplichting) indien eigendom niet noodzakelijk is. Eventueel middels een permanente gedoogplicht als het oppervlakte beperkt is i.r.t. gebruiksoppervlakte van rechthebbenden en eigendom voor WF niet strikt noodzakelijk is. |

Vanwege de vergunningverlening van het project waarvoor o.a. veelal een natuur(compensatie)plan benodigd zal zijn, of vanwege maatregelen in het kader van PAGW of bijvoorbeeld meekoppelkansen kan grondverwerving benodigd zijn buiten het waterstaatswerk. Indien de grondverwerving noodzakelijk is voor de realisatie en vergunning van de dijkversterking, zijn eventueel juridische procedures noodzakelijk als minnelijk geen overeenstemming wordt verkregen.

Maatregelen die niet strikt noodzakelijk zijn voor de waterveiligheid en/of daaraan verbonden vergunning, worden uitsluitend minnelijk via WF ingezet. Als geen minnelijke overeenstemming wordt bereikt voor deze maatregelen, worden geen juridische (dwang)procedures voor deze maatregelen door WF ingezet. Afhankelijk van de betreffende maatregel, kan worden beoordeeld of een juridische procedure door een overig bevoegd gezag wordt ingezet en op welke wijze het vergunningentrajec benodigd is (landschappelijk, verkeer, recreatie, toerisme, etc.).

3.4 Verwerving en taxatie

In verband met de grondverwerving moeten er diverse taxaties worden verricht. De grondverwerver geeft via een taxatieopdracht aan de taxateur(s) weer wat en onder welke voorwaarden getaxeed moet worden.

De taxateur staat niet in dienstbetrekking tot de opdrachtgever of een aan hem of haar gelieerde organisatie. Voor de uitvoering van de taxatieopdracht treedt de NRVT-taxateur op als zelfstandige taxateur of in samenwerking met een collega taxateur bij complexe taxaties. Het taxatierapport moet voldoen aan de eisen welke de HWBP stelt. Bij de uitvoering van de taxatie wordt een normblad gehanteerd. Op de taxatie is het tuchtrecht van het Nederlands Register Vastgoed Taxateurs (NRVT) van toepassing. Het bedrijf waar de taxateur voor werkzaam is beschikt over een beroeps- en bedrijfsaansprakelijkheid

verzekering, dat voldoet aan de eisen die het AMA daaraan stelt. Met de taxatie wordt voldaan aan de eisen van de International Valuation Standards (IVS). Indien afgeweken wordt van deze standaard, verklaart de taxateur in welke mate en vanwege welke redenen hiervan is afgeweken.

3.5 Schadeloosstelling

In artikel 14 van de Grondwet is vastgelegd dat onteigening alleen kan plaatsvinden tegen een vooraf verzekerde schadeloosstelling. Met schadeloosstelling wordt bedoeld dat alle schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg zijn van het werk, worden vergoed. Aan die wettelijke bepaling wordt uitvoering gegeven in de Omgevingswet.

De schadeloosstelling voor de eigenaar vormt een volledige vergoeding voor alle schade, die de rechthebbende(n) rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn zaak lijdt. Uitgangspunt bij de bepaling van de schadeloosstelling is dat de rechthebbende na de ontneming in een gelijke vermogens- en inkomenspositie verkeert.

De schade kan bestaan uit vermogensschade, inkomensschade en bijkomende schade. Bij een gedeeltelijke onteigening kan ook waardevermindering van het overblijvende optreden. De schadeloosstelling op basis van onteigening ziet mede toe op eventuele waardevermindering van het overblijvende.

De minnelijke onderhandelingen voor de verwerving van het ruimtebeslag voor de dijkversterking moet vanwege het eventueel inzetten van de onteigening, op basis van volledige schadeloosstelling worden ingezet.

Wie hebben recht op schadeloosstelling

Vergoed wordt alle schade die een eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk lijdt door een onteigening. Na de onteigening moet de onteigende weer in dezelfde financiële positie verkeren als daarvoor. Datzelfde geldt voor de anderen die volgens de Omgevingswet recht hebben op schadeloosstelling.

Recht op schadeloosstelling hebben:

- eigenaren;
- erfpachters (erfpachtrecht);
- opstallers (recht van opstal);
- eigenaren van een heersend erf (erfdienstbaarheid);
- rechthebbenden op rechten van gebruik en bewoning;
- rechthebbenden op rechten als bedoeld in artikel 150, vijfde lid, van de Overgangswet Nieuw Burgerlijk Wetboek (oude zakelijke rechten die nog steeds uitgeoefend worden);
- bezitters;
- huurkopers;
- huurders, waaronder ook onderhuurders aan wie legaal is onderverhuurd;
- pachters, waaronder ook onderpachters aan wie legaal is onderverpacht;
- schuldeisers die de nakoming van een verplichting als bedoeld in artikel 252 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek kunnen vorderen (schuldeisers bij een kwalitatieve verplichting: dat is een verplichting om de onroerende zaak op een bepaalde wijze te gebruiken).

3.6 Anticiperende- en strategische grondaankopen

In de voorbereidingsperiode van projecten komt het voor dat er gronden en panden in de directe nabijheid van de waterkering te koop worden aangeboden en doet zich de vraag voor of er strategisch of anticiperend moet worden aangekocht.

Aankopen vooruitlopend op de reguliere grondverwerving worden anticiperende aankopen genoemd. Hiermee anticiperen we op het toekomstige grondverwervingsplan van een deelproject.

Strategische aankopen zijn gronden niet op basis van het grondbeleid voor verwerving in aanmerking komen, echter welke op een later tijdstip mogelijk kunnen worden geruild voor gronden in de te verwerven zone.

Anticiperende aankopen voor de versterking van de primaire kering kunnen wenselijk en lucratief zijn. Dit betekent in principe dat aankoop goedkoper is, aangezien bij dergelijke minnelijke overeenkomst er geen sprake is van schadeposten zoals waardevermindering van het overblijvende of inkomensschade die dan uitgekeerd moet worden.

Strategische aankopen kunnen wellicht kansrijk zijn, echter geven eveneens financiële risico's. Vooral bij percelen met een agrarische gebruiksfunctie vergroot het de kans op succesvolle minnelijke verwerving en is daarmee (sterk) kostenverlagend ten opzichte van een eventuele onteigening. Incidenteel kan dit worden overwogen. Afzonderlijke besluitvorming en publicatie zal in dat geval benodigd zijn, mede vanwege de afweging aan welke rechthebbende compensatiegrond kan worden aangeboden. Of daadwerkelijk anticiperend of strategisch wordt aangekocht hangt af van een aantal aspecten die per situatie afgewogen moeten worden. Het gaat hierbij om:

- financiering;
- marktwaarde;
- projectfasering – start reguliere aankoop/verwerving;

- mandatering en voorfinanciering;
- risico's;
- omgevingsinvloeden.

De kosten voor en van anticiperende en strategische aankopen vallen in principe onder de subsidieregels van het HWBP. Daar zijn spelregels voor opgenomen. Hierin staat dat deze kosten subsidiabel zijn in de realisatiefase. Dat betekent dat WF eventuele transacties die als anticiperend of strategisch zijn aan te merken moet voorfinancieren.

Strategische aankopen (van agrarische cultuurpercelen) die uiteindelijk niet ingezet worden voor de dijkversterking zijn voor rekening van WF. Het financiële risico voor WF is redelijk beperkt. De agrarische marktwaarde kan best iets fluctueren, maar langjarig laat deze een stijging zien. Dergelijke overtollige objecten kunnen worden ingezet voor andere projecten of openbaar worden verkocht.

Verwerving zonder versterking

Op die locaties waar bij de dijkversterking geen maatregelen ter versterking plaatsvinden, geldt het beleid dat WF het eigendom van de kering passief verwerft. Dit betekent dat in principe passief het eigendom van het waterstaatswerk wordt verworven als de kans zich voor doet.

3.7 Grondverwerving voor meekoppelkansen

In bepaalde HWBP-projecten kan het bestuur van WF kiezen om meekoppelkansen te combineren in het projectbesluit en gelijktijdig met de realisatie van de dijkversterking uit te voeren.

Indien het benodigde ruimtebeslag (m²) van deze meekoppelkans past binnen het benodigde ruimtebeslag van de dijkversterking, kan de grondverwerving in principe op de reguliere wijze plaatsvinden, gebaseerd op basis van een volledige schadeloosstelling. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld: dijktrappen, bankjes, steigers, voet- en fietspaden, parkeervoorzieningen, informatieborden, uitzichtpunten, e.d.

Als WF bereid is meekoppelkansen te combineren met de dijkversterking, echter daarvoor extra ruimtebeslag benodigd is, vergt dit nadrukkelijk afstemming tussen de betrokken partners over o.a. de benodigde besluitvorming over de vergunningverlening en de wijze van grondverwerving i.r.t. de schadevergoeding en eventuele juridische procedures. Dit betreft maatwerk.

3.8 Voorwaarden subsidiëring grondverwerving HWBP

De kosten voor het sluiten van de overeenkomst voor grondverwerving zijn vanuit het HWBP in beginsel subsidiabel voor zover deze rechtstreeks toe te rekenen zijn aan het sober en doelmatig ontwerp van de maatregel. Meekoppelkansen die niet stikt noodzakelijk zijn voor de dijkversterking komen daarmee in beginsel niet voor verrekening door het HWBP in aanmerking.

De individuele beleidskeuze van de beheerder om dijken al dan niet in eigendom te hebben wordt gevolgd. Voor het opstarten van het minnelijke traject dient per geval te worden beoordeeld of verwerving van de onroerende zaak noodzakelijk is, of volstaan kan worden met bijvoorbeeld een gebruiksovereenkomst of vestiging van een zakelijk recht. De uitkomst hiervan vormt de basis van de subsidiëring. De "Handreiking subsidiabele en niet-subsidiabele kosten voor toepassing van de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014" (Deel B), d.d. 1 januari 2019 is van toepassing op de subsidiëring. Om voor deze subsidiëring in aanmerking te komen, moet worden voldaan aan de voorwaarden en richtlijnen van het Programmabureau HWBP.

3.9 Subsidiëring nadeelcompensatie

De kosten voor de compensatie van de nadelige effecten voor derden en de omgeving veroorzaakt door het project vallen onder nadeelcompensatie. De geraamde kosten voor nadeelcompensatie aan derden zijn subsidiabel, voor zover WF daartoe rechtens gehouden is. Daarbij is het uitgangspunt dat extra proceskosten zo veel mogelijk worden voorkomen, dus dat op voorhand een beoordeling wordt gemaakt in hoeverre er sprake is van rechtens te vergoeden kosten.

Natuurcompensatie (waaronder logischerwijs ook stikstof) is een maatregel die genomen wordt om een voorzien verlies aan beschermde natuur, ten gevolge van het uitvoeren van het project te compenseren. Deze natuurcompensatie valt eveneens onder nadeelcompensatie en komt voor subsidiëring vanuit het HWBP in aanmerking.

Aanpassingen en/of verleggingen van kabels en leidingen brengen eveneens kosten met zich mee. In de Notitie Eigendomsbeheer 2024 is voor de verrekening van dergelijke kosten voor de netbeheerders, aansluiting gezocht op de NKL-'99 van Rijkswaterstaat.

4 Organisatie en raakvlakken

4.1 IPM-team

WF verricht de uitvoering van de HWBP projecten op basis van het Integraal Projectmanagementmodel (IPM). Dit betekent dat het kernteam bestaat uit een projectmanager, omgevingsmanager, technisch manager, contractmanager en een manager projectbeheersing.

Doordat het tijdig beschikbaar hebben van de benodigde grond één van de grootste projectrisico's betreft, wordt de grondverwerving vanuit het IPM-team aangestuurd. De coördinator grondverwerving, de grondverwerwers en de taxateur vallen in eerste instantie onder de verantwoordelijkheid van de omgevingsmanager en daarmee onder de projectmanager.

Het realiseren van de verwervingsopgave wordt in eerste instantie verricht door de grondverwerwers van WF met eventuele ondersteuning van externe adviseurs. Hiermee wordt eveneens geborgd dat de grondverwerving wordt gerealiseerd conform het beleid van WF.

4.2 Raakvlakken

Grondverwerving heeft diverse raakvlakken binnen het project. Onderstaande raakvlakken zijn daarbij gedefinieerd:

Gebiedspartners: WF werkt veelal aan integrale dijkversterkingsplannen in samenwerking met gebiedspartners. Veelal zijn dit RWS (PAGW), Provincie, gemeenten en natuur- of landbouworganisaties. In sommige situaties zijn mogelijkheden om wensen van de partners te integreren in het projectbesluit. Vooraf aan het vastleggen van deze afspraken is het van belang om de consequenties in relatie tot de grondverwerving, financiering, planning, beheer, onderhoud en risico's daarvan goed in beeld te brengen en de verantwoordelijkheden onderling in een overeenkomst vast te leggen.

Gelijktijdig met WF zijn gebiedspartners ook actief met (gebieds)projecten en daaraan gerelateerde grondverwerving. Het is daarbij wenselijk om tijdig afstemming met de gebiedspartners te voeren over de rolverdeling en gezamenlijke strategie inzake de grondverwerving. Dit voorkomt dat partijen elkaar beconcurreren tijdens de grondverwerving.

Rechthebbenden: Bij een dijkversterkingsproject zijn diverse rechthebbenden betrokken die een grondpositie hebben. Deze partijen worden individueel of via een collectief of belangenorganisatie betrokken bij het ontwerpproces om hun belangen in te brengen. Veelal is eveneens toestemming van deze partijen benodigd voor het inzetten van onderzoeken.

Voor het ter beschikking krijgen van het benodigde tijdelijk en permanente ruimtebeslag voor de dijkversterking moet afspraken worden gemaakt met alle betrokken rechthebbenden. Grotendeels kunnen afspraken over het ruimtebeslag worden opgenomen in koop- en huurovereenkomsten. Eveneens moeten afspraken worden gemaakt over het beëindigen van tijdelijke gebruiksovereenkomsten. Denk daarbij aan o.a. huur-, pacht-, vis- en jachtrechtsovereenkomsten.

Veldonderzoeken: Voor het realiseren van de dijkversterking zijn veelal diverse veldonderzoeken benodigd. Het verkrijgen van toestemming voor deze onderzoeken op eigendom van derden vergt afstemming. Eveneens kunnen de resultaten van de onderzoeken effect hebben op de waardering van het voor de dijkversterking benodigde (aankoop)oppervlak.

Technisch management: Het uiteindelijke technische ontwerp is leidend voor de verwervingsopgave. Eveneens is in sommige situaties maatwerk mogelijk waardoor bijvoorbeeld het amoveren van opstallen kan worden voorkomen. Het delen van informatie over kosten en risico's kan zowel voor de grondverwerving als voor het ontwerp efficiënt uitvallen.

Kabels en leidingen: vanwege een dijkversterking moeten veelal kabels en leidingen (k&l) worden verlegd. Een nieuw tracé komt veelal (deels) in eigendommen van grondeigenaren die ook betrokken zijn bij de dijkversterking. Netbeheerders wensen veelal een zakelijk recht voor het nieuwe tracé. Afstemming tussen WF en de netbeheerders is wenselijk voordat contact wordt gelegd met de betrokken rechthebbenden. Als tijdig geen minnelijke overeenstemming wordt bereikt, moet een gedoogprocedure op basis van de Omgevingswet (tot 1-1-2024 o.b.v. de Belemmeringenwet Privaatrecht) ingezet worden. Binnen het project moet worden beoordeeld welke kabels en leidingen vanwege de dijkversterking verlegd moeten worden. Nadat dit is vastgesteld moet worden bepaald wie de verantwoordelijkheid neemt ten aanzien van het beschikbaar verkrijgen van een vervangend tracé en op welke wijze dit tracé beschikbaar wordt gesteld. Voor zover het nieuwe tracé is gelegen binnen het ruimtebeslag van de dijk, kan wellicht worden volstaan met een vergunning, eventueel aangevuld met een zakelijk recht (onder beperkingen).

Indien de verlegging toeziet op eigendommen van derden, is het wenselijk om inzichtelijk te maken welke rechthebbenden dit betreft. In sommige situaties kan het wenselijk zijn dat de grondverwerwer van WF gelijktijdig met de grondverwerving voor de dijkversterking het vestigen van zakelijk recht voor de k&l bespreekt. In basis is de netbeheerder verantwoordelijk het overleg met rechthebbenden te voeren over de aanleg van k&l en het (indien benodigd) vestigen van het zakelijk recht voor de k&l. Bij verleggingen van k&l ten gevolge van de dijkversterking wordt als uitgangspunt gehanteerd om deze voorzieningen buiten het profiel van vrije ruimte aan te brengen. Uitsluitend indien geen vervangend tracé realiseerbaar is buiten het profiel van vrije ruimte, moet worden beoordeeld op welke wijze de k&l op een veilige wijze binnen het profiel van vrije ruimte kan worden aangebracht.

Projectbeheersing: Het verwerven van gronden is kostbaar en vergt veel tijd. Het tijdig verkrijgen van de benodigde gronden voor de dijkversterking is een groot risico. Het is daarmee van belang dit risico op niet tijdige oplevering van gronden aan de aannemer goed in de planning te verwerken.

Contractmanagement: Bij de aanbesteding is het van belang om goed inzichtelijk te hebben welke risico's er zijn ten aanzien van het niet tijdig beschikbaar hebben van gronden voor de realisatiefase. Het niet tijdig beschikbaar hebben van gronden kan de nodige effecten hebben op de uitvoeringwijze van de

aannemer en extra kosten met zich meebrengen. Juiste communicatie en vastlegging hiervan met de aannemer is essentieel.

5 Toelichting juridische procedures

5.1 Onteigening

De Onteigeningswet schrijft voor hoe de overheid kan onteigenen. Onteigening is alleen mogelijk indien noodzakelijk, in algemeen belang en onder strikte wettelijke voorwaarden, omdat eigendom een fundamenteel recht is. De komst van de Omgevingswet zal veranderingen in de procedure tot gevolg hebben. Besluitvorming zal dan door het Algemeen Bestuur van WF gaan plaatsvinden.

Overzicht onteigening onder de Omgevingswet:

- Onteigening is de gedwongen ontneming van eigendom door de overheid. Artikel 14 van de Grondwet bepaalt dat onteigening alleen kan geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar, bij of krachtens de wet te stellen voorschriften;
- Onteigening was geregeld in de Onteigeningswet. Die wet is met inwerkingtreding van de Omgevingswet grotendeels ingetrokken. In de Omgevingswet is onteigening geregeld voor alle gevallen die met de fysieke leefomgeving te maken hebben. De Onteigeningswet regelt alleen nog onteigening in buitengewone omstandigheden zoals een oorlog of een ramp;
- In de Omgevingswet is onteigening alleen toegestaan als er een algemeen belang is van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving waarvoor het privébelang moet wijken. Het algemeen belang kan liggen in de wenselijke aanleg van openbare voorzieningen of de ontwikkeling van een locatie. De wet vereist een grondslag van het onteigeningsbelang, een noodzaak en urgentie;
- Onteigening in de Omgevingswet gaat uitsluitend over onroerende zaken: gronden, gebouwen en andere bouwwerken;
- Bij onteigening neemt een bestuursorgaan een besluit tot ontneming van eigendom. Nadat de noodzakelijke procedures zijn voltooid gaat de eigendom van de onroerende zaak van de onteigende over naar de onteigenaar. De onteigende ontvangt een vergoeding voor alle schade die de onteigening veroorzaakt. De wet beoogt alle schade te vergoeden. Dat noemen we een volledige schadeloosstelling;
- Naast de eigenaar hebben ook andere in de Omgevingswet genoemde rechthebbenden recht op schadeloosstelling. Dat zijn onder andere erfpachters, houders van een recht van opstal, rechthebbenden op rechten van gebruik en bewoning, bezitters, huurkopers, huurders en pachters.

Wanneer is onteigening mogelijk?

Onteigening is alleen mogelijk als er een onteigeningsbelang is. Dit houdt in dat de onteigening nodig is voor de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving die is vastgelegd in een van de volgende wettelijke instrumenten:

- een vastgesteld omgevingsplan;
- een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit;
- een vastgesteld projectbesluit.

Naast het onteigeningsbelang moet er sprake zijn van noodzaak en urgentie. Van noodzaak is onder andere geen sprake wanneer de gewenste functie al gerealiseerd is of wanneer de eigenaar bereid en in staat is de gewenste functie zelf te realiseren. Van urgentie is sprake als binnen drie jaar gestart zal worden met uitvoering van het project.

Onteigeningsbeschikking

De Omgevingswet voorziet in een zorgvuldige procedure voor het nemen van een besluit tot onteigening: de onteigeningsbeschikking. Het besluit moet democratisch gelegitimeerd worden. Daarom is het nemen van zo'n besluit opgedragen aan het algemeen bestuur van een waterschap die het aangaat.

Elke onteigeningsbeschikking moet worden bekrachtigd door de rechter in een bekrachtigingsbesluit. Aan elke onteigening komt dus een rechter te pas, ook als niemand bedenkingen heeft ingediend tegen de onteigeningsbeschikking. Tegen zo'n bekrachtigingbesluit van de rechtbank staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Procedure

De Omgevingswet voorziet daarnaast in een zorgvuldige procedure bij de rechtbank om de schadeloosstelling vast te stellen voor de eigenaar en de andere rechthebbenden op de onroerende zaak. Pas als:

- het omgevingsplan, de omgevingsvergunning of het projectbesluit onherroepelijk is;
- de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is, en
- de voorlopige schadeloosstelling is betaald, kan de eigendom op basis van een notariële onteigeningsakte overgaan van de eigenaar naar de onteigenaar.

Wat valt onder de onteigening?

De onteigening betreft uitsluitend onroerende zaken. Dat zijn gronden (met inbegrip van water) en daarop of -in gebouwde bouwwerken en gebouwen. Ook beplantingen en in de grond aanwezige oppervlaktedelstoffen horen erbij.

Onder de Omgevingswet wordt altijd het eigendomsrecht van de onroerende zaak, zoals ingeschreven in het Kadaster, onteigend met inbegrip van alle daaraan verbonden civielrechtelijke rechten. Onder

de Ontheigeningswet was ook een afzonderlijke onteigening mogelijk van bepaalde beperkte rechten, zoals het recht van erfpacht. Die mogelijkheid is vervallen, omdat er nauwelijks gebruik van werd gemaakt en er geen behoefte aan lijkt te bestaan.

Bestaande lasten en rechten

De onteigenaar verkrijgt de eigendom van de onroerende zaak vrij van alle civielrechtelijke lasten en rechten die met betrekking tot de zaak bestaan. Daarop kan een uitzondering gemaakt worden. Erfdienstbaarheden kunnen op de onteigende zaak gevestigd blijven, mits ze in de ontheigeningsakte opgenomen worden. Voor kabels en leidingen die deel uitmaken van netwerken ligt het anders. Die maken geen deel uit van de onroerende zaak die onteigend wordt, maar blijven eigendom van de aanlegger (de netbeheerder). Het recht om deze kabels en leidingen in de onroerende zaak aanwezig te hebben komt door de onteigening echter wel te vervallen. Dat recht (vaak een opstalrecht) zal opnieuw moeten worden gevestigd, anders liggen de kabels en leidingen zonder rechtsgeldige titel in de onroerende zaak van de onteigenaar. Dat betekent ook dat de eigenaar van het net toestemming van de onteigenaar nodig heeft om onderhoud te plegen.

De beperkingen die op basis van een publiekrechtelijk besluit gelden (zogenoemde publiekrechtelijke beperkingen) blijven na onteigening wel rusten op de onroerende zaak. Zo'n publiekrechtelijk besluit, en daarmee de daaruit voortvloeiende beperking, vervalt niet met het inschrijven van de ontheigeningsakte. Dat geldt bijvoorbeeld voor de beperkingen die gelden vanwege een gedoogplicht (de verplichting voor de eigenaar om in het algemeen belang een bepaald gebruik door een ander toe te staan). Die beperkingen kunnen alleen vervallen door intrekking van de desbetreffende gedoogplicht. Anders dan de privaatrechtelijke beperkingen is bijvoorbeeld de gedoogplicht net als een onteigening, ingegeven vanuit het algemeen belang. Mocht de onteigening een bij beschikking opgelegde gedoogplicht overbodig maken, dan kan het bestuursorgaan dat de gedoogplicht heeft opgelegd door de onteigenaar worden verzocht de gedoogplicht in te trekken. Gedoogplichten van rechtswege blijven ook na een eigendomsovergang op basis van onteigening in stand.

Wie kunnen een besluit tot onteigening nemen?

De volgende bestuursorganen kunnen een ontheigeningsbeschikking op grond van de Omgevingswet nemen als de onroerende zaak in hun gebied ligt:

- de gemeenteraad;
- het algemeen bestuur van een waterschap;
- provinciale staten;
- de minister die het aangaat.

Het algemeen bestuur van een waterschap mag alleen onteigenen met het oog op het beheer van aan hem toebedeelde watersystemen of de zuivering van stedelijk afvalwater in een zuiveringstechnisch werk. Een waterschap kan alleen onroerende zaken onteigenen, die gelegen zijn binnen het beheergebied van het waterschap.

Rolverdeling dagelijks bestuur en algemeen bestuur

Als de gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten pas bij het voorstel tot het geven van de ontheigeningsbeschikking met de onteigening te maken krijgen, is dat in een heel laat stadium. Soms realiseerde het algemeen bestuur niet dat een eerder genomen ruimtelijk besluit over een project zou uitdraaien op onteigening. Als het dagelijks bestuur het algemeen bestuur gelijktijdig met het besluit om een project aan te vangen een principebesluit of informatie voorgelegd krijgt over de mogelijke inzet van het ontheigeningsinstrument, kan het bestuursorgaan zich daarop al bezinnen. De informatie kan in de toelichting van het ruimtelijk besluit vermeld worden. Dat is in de huidige planologische praktijk al gemeengoed. Een principebesluit of toelichting doet niets af aan het feit dat getracht moet worden om de gronden via minnelijke weg in eigendom te krijgen.

Onteigening in de projectplanning

De totale ontheigeningsprocedure vergt de nodige tijd (gemiddeld 17 tot 25 maanden bij hoger beroep). Pas starten met de voorbereiding als minnelijke verwervingspogingen zijn mislukt, kan de planning van het project in gevaar brengen. Dat risico wordt beperkt door in het tijdspad rekening te houden met onteigening. Voor bijvoorbeeld de aanleg van een weg zou het startpunt het moment kunnen zijn waarop het wegontwerp definitief is en dus bekend is wat het grondbeslag is. Tot de voorbereiding behoort het opstellen in ontwerp van alle stukken die onderdeel uitmaken van de ontheigeningsbeschikking en een minnelijke verwervingspoging in het kader waarvan minimaal één schriftelijke bieding wordt uitgebracht.

Afwijkende situatie

Onteigening staat niet op zichzelf. Het is altijd gekoppeld aan de realisatie van een wenselijke situatie, die afwijkt van de bestaande. Dat moet ruim uitgelegd worden. Het bestaande gebruik kan afwijken van de gewenste ontwikkeling, het gewenste gebruik of het gewenste beheer van de gronden. Als de gewenste situatie er al is, is er geen noodzaak tot onteigening. WF moet aantonen dat de gronden nodig zijn voor uitvoering van het werk waarvoor onteigend wordt. Als het huidige gebruik en het beheer van gronden en bouwwerken niet in strijd is met het plan, is onteigening niet nodig. Dit kan zich voordoen als de nieuwe functie zo globaal is dat ook het bestaande gebruik is toegestaan.

Lichter instrument volstaat

Onteigening blijft onder de Omgevingswet een uiterste middel. Er is geen noodzaak tot onteigening als volstaan kan worden met een minder ingrijpend middel. Onteigening zou dan onevenredige nadelige gevolgen meebrengen voor de rechthebbenden op de onroerende zaak. Het algemene bestuursrechtelijke evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 3:4 lid 2 Algemene wet bestuursrecht, waarborgt dat onteigening een ultimum remedium is en staat dan aan onteigening in de weg.

Rol onteigening bij gedoogplicht

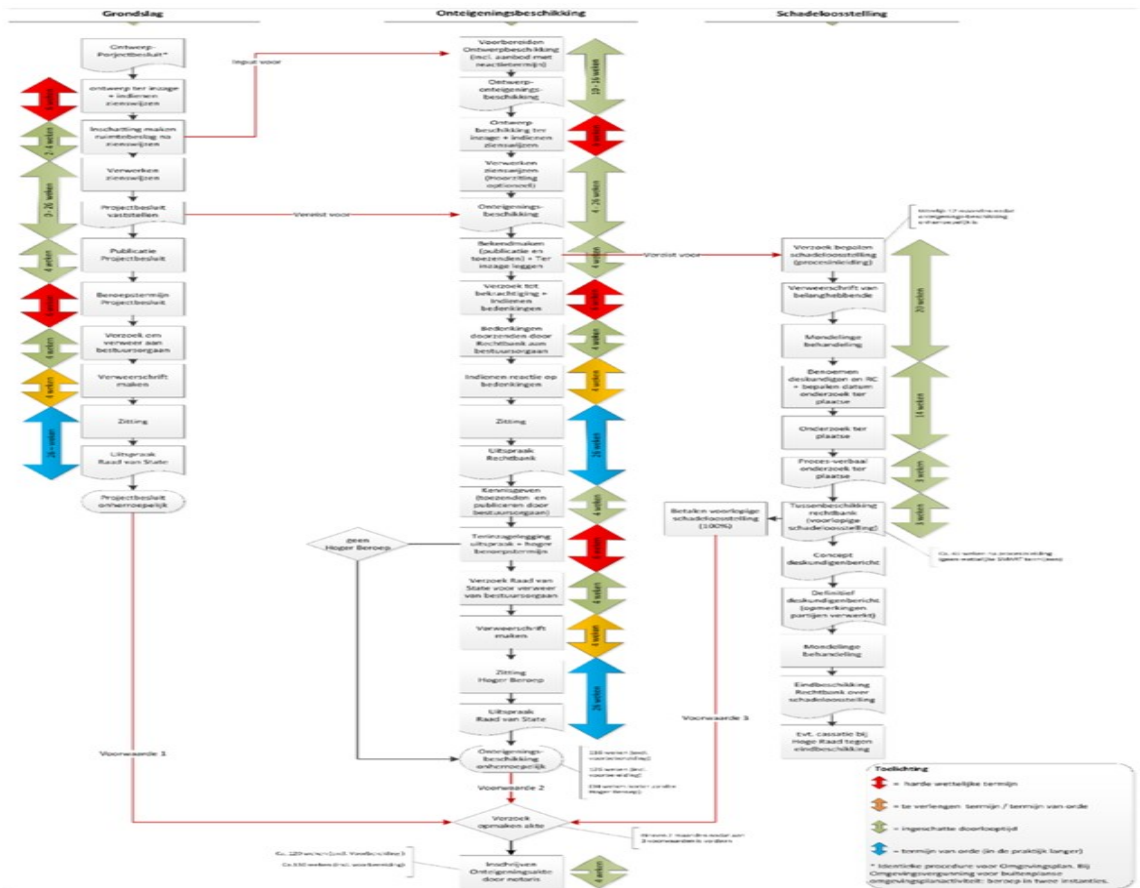
Op zijn beurt speelt onteigening een rol bij het opleggen van een gedoogplicht. Bij de besluitvorming over een gedoogplicht moet worden afgewogen of de belangen van de rechthebbende redelijkerwijs geen onteigening vorderen. Zo is de verhouding tussen beide instrumenten gewaarborgd.

Urgentie

Het derde criterium waaraan voldaan dient te worden betreft het urgentiecriteria. ‘Gemotiveerd moet worden dat binnen drie jaar vanaf het moment waarop de eigendom door de onteigenaar wordt verkregen een begin moet worden gemaakt met de uitvoering van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is.’ Onteigenaars kunnen dit aannemelijk maken aan de hand van concrete, op uitvoering gerichte projectplannen en plannings. Het urgentiecriteria waarborgt dat eigenaren niet onnodig vroeg worden gestoord in hun eigendomsrecht. Als startmoment van de termijn van 3 jaar geldt het moment waarop de onteigenaar de eigendom heeft verkregen. Dat is de datum van de kadastrale overschrijving. Vanaf dat moment kan de onteigenaar daadwerkelijk aan de slag met de verwezenlijking van het onteigeningsbelang. Deze termijn stemt overeen met de termijn voor teruglevering in situaties waarin de onteigenaar niet tijdig is begonnen met de verwezenlijking van het onteigeningsbelang.

Stappenplan onteigeningsprocedure o.b.v. een projectbesluit

Op de volgende pagina is een schema (figuur 3) opgenomen uitgaande van een onteigeningsprocedure op basis van een projectbesluit (of omgevingsplan).



Figuur 3: Schema onteigeningsprocedure

5.2 Gedoogplicht

Met een gedoogplicht kan WF ervoor zorgen dat bepaalde werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd, ongeacht de toestemming van een eigenaar of andere rechthebbende van grond. Het gaat dan over activiteiten die geen onteigening rechtvaardigen en waarbij de belangen van de rechthebbende beperkt worden geschaad. Een voorbeeld zijn het verrichten van onderzoekswerkzaamheden, maar ook het tijdelijk gebruik van gronden voor bijvoorbeeld een bouwdepot of toegangsweg.

Het instrument gedoogplicht mag daarmee alleen worden opgelegd wanneer partijen uit minnelijk overleg geen overeenstemming hebben bereikt en de belangen van rechthebbenden geen onteigening vorderen. Daarom dienen we in de onderhandelingen ons ervan te vergewissen dat de eigenaar geen aanspraak kan maken op bijzondere omstandigheden waardoor volledige eigendomsverkrigting (ontei-gening) wel het aangewezen instrument is.

Bijzondere omstandigheden kunnen onder andere zijn:

- Het oppervlaktepercentage van de gronden waar het werk op plaatsvindt afgezet tegen het totale areaal waar de belanghebbende over kan beschikken.
- Dat de bruikbaarheid van het perceel is verminderd als gevolg van de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk op een gedeelte van dat perceel.
- Ondoelmatige versnippering van eigendom/bruikbaarheid van het overblijvende.

Wanneer bovenstaande bijzondere omstandigheden ertoe leiden dat de belangen van de rechthebbende onteigening vorderen kan dat resulteren in het alsnog moeten opstarten van een onteigeningsprocedure om de gronden beschikbaar te krijgen voor het project. De rechtspraak laat overigens zien dat er geen exact percentage valt te koppelen aan het criterium oppervlaktepercentage, maar dat dit naar gelang de situatie wordt beoordeeld.

Wanneer is een gedoogplicht het juiste instrument?

De vraag is wanneer een inbreuk van de overheid zo groot is, dat de eigenaar beter onteigend kan worden. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als het overblijvende perceel door het ingrijpen van de overheid weinig waarde meer heeft. Van belang daarbij is de benodigde grondoppervlakte in verhouding tot het totale grondoppervlak van de rechthebbende. Maar ook of zich bijzondere omstandigheden voordoen, zoals de omstandigheid dat de bruikbaarheid van de rest van een perceel vermindert. Er is echter slechts beperkt jurisprudentie beschikbaar rond de inzet van dit instrument.

Bij gedogen voor permanent gebruik zien we in de rechtspraak dat het oppervlakte criterium wordt meegewogen. De toepassing van het oppervlaktecriterium in geval van tijdelijk benodigde gronden ligt dat echter niet voor de hand. Met name bij tijdelijke gebruik, waarin na gebruik het perceel weer in dezelfde toestand wordt teruggebracht, ligt het in de reden dat een gedoogplicht wordt opgelegd.

Gedoogplichtprocedure

Het proces om grond beschikbaar te krijgen (tijdelijk of permanent) start altijd met minnelijke onderhandeling: het streven naar een oplossing die voor alle partijen acceptabel is.

Als op basis van zorgvuldig minnelijk overleg niet tot overeenstemming wordt gekomen, moet zorgvuldig bekeken worden welk instrument in de betreffende situatie het beste is: een gedoogplicht of onteigening. Voor gronden die uitsluitend tijdelijk nodig zijn, bijvoorbeeld als werkterrein, werkstrook of depot, lijkt het logisch gebruik te maken van de mogelijkheid om medewerking af te dwingen via een gedoogplicht. De gedoogplicht als bedoeld in artikel 5.24 Waterwet geldt niet van rechtswege, maar moet bij individuele beschikking worden opgelegd (spoedeisende gevallen uitgezonderd). De beschikking waarbij een gedoogplicht wordt opgelegd dient tenminste twee weken voor aanvang van de werkzaamheden aan de rechthebbende(n) bekendgemaakt te worden. Op de beschikking is de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing voor wat betreft zowel de besluitvorming als de rechtsbescherming. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure (hierna: UOV) als bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb wordt hierbij toepast. Hierbij dient de ontwerpbeschikking zes weken ter inzage te worden gelegd, gedurende welke periode belanghebbenden zienswijzen naar voren kunnen brengen.

Tegen een gedoogbeschikking die met toepassing van de UOV is genomen staat geen bezwaar open, wel beroep en hoger beroep. Bij beroep en hoger beroep kunnen alleen nog de aspecten aan de orde komen waartegen de eerdere zienswijzen waren gericht. Toepassing van de UOV werkt meestal niet vertragend. Beroep en hoger beroep tegen de beschikking schorsen de werking van de beschikking niet. In beginsel kan dan ook direct - met inachtneming van de hiervoor al genoemde termijn van twee weken - na het opleggen van de beschikking met de uitvoering van het werk een aanvang worden gemaakt. De voorkeur gaat overigens uit naar het werken vanuit een coördinatieprocedure. In geval van coördinatie staat in eerste en enige aanleg beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Inschrijving in de openbare registers dient binnen vier dagen na bekendmaking te gebeuren, zie bijlage bij Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen Art. 15 lid 1 en 2. Rechthebbenden kunnen de voorzieningenrechter om schorsing van de gedoogbeschikking vragen op grond van artikel 8:81 Awb.

Schadeafhandeling op basis van de gedoogplicht

Voordat de gedoogplicht opgelegd wordt dient het waterschap een aanbod voor de te lijden schade uit te brengen aan de betrokken rechthebbenden. Als er een wezenlijke definitieve wijziging van de onroerende zaak plaatsvindt dan ligt in beginsel een volledige schadevergoeding in de rede.

Referenties

- Wetterskip Fryslan, Notitie Eigendomsbeheer 2024
- Wetterskip Fryslân, Beheernota waterkeringen 2019
Beheernota waterkeringen 2019 | Lokale wet- en regelgeving (overheid.nl)
- Onteigeningswet (2015)

- [wetten.nl - Regeling - Onteigeningswet - BWBR0001842 \(overheid.nl\)](#)
Waterwet (2016)
- [wetten.nl - Regeling - Waterwet - BWBR0025458 \(overheid.nl\)](#)
- Rijksoverheid, Omgevingswet
[Omgevingswet | Rijksoverheid.nl](#)
- Ministerie van BZ en Koninkrijksrelaties
[Handreiking grondeigendom Omgevingswet \(mei 2022\)](#)
- Rijkswaterstaat, onteigeningsdocumenten
[Documenten | Rijkswaterstaat](#)
- Hoogwaterbeschermingsprogramma, subsidies
[Kennisbank | Subsidieregeling | Hoogwaterbeschermingsprogramma \(hwbp.nl\)](#)
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Strategienota grondverwerving Sterke Lekdijk, 2018
- Drents Overijsselse Delta, Vastgoedstrategie HWBP, 2019