

Concept- Uitvoeringskader onteigening

04-11-2025



1. Inleiding

Voor veel provinciale doelen is grond nodig. Bijvoorbeeld voor het aanleggen van wegen, energie-infrastructuur, natuurrealisatie, verplaatsing van landbouw of woningbouw. Veel doelen kunnen gerealiseerd worden zonder dat de provincie eigenaar wordt van de grond of door vrijwillige grondaankoop. Indien grondverwerving echt noodzakelijk en urgent is, is het mogelijk om dwingende juridische instrumenten in te zetten, waarbij onteigening het uiterste middel is.

Bij onteigening gaat het eigendom van de grond en de eventuele gebouwen die daarop staan gedwongen over naar de provincie of, in sommige gevallen, naar een derde partij. Dit kan gaan om een volledig perceel of een deel ervan. De eigenaar ontvangt hiervoor schadeloosstelling. Dit is een financiële compensatie voor niet alleen de waarde van de grond en gebouwen, maar onder andere ook voor verlies aan inkomsten en de kosten voor verhuizing en herinrichting. Deze compensatie is hoger dan het bedrag dat de eigenaar ontvangt bij vrijwillige verkoop.

Naast de al bestaande gebiedsprocessen en het UPLG zijn in de Omgevingsvisie kaders geschetst van de opgaven die bestaan in alle gebieden binnen de provincie Utrecht. In het coalitieakkoord 2023-2027 zijn de opgaven van de Omgevingsvisie nogmaals benadrukt. Het gaat dan om ruimte voor de ontwikkeling op het gebied van energietransitie (zonneparken of windmolens), ruimte voor mobiliteit en wonen, ruimte voor recreatie, het behoud van open landschappen en het tegengaan van bodemdaling of het vasthouden van water, Kaderrichtlijn Water en het realiseren van de NNN.

Dit uitvoeringskader onteigening biedt inzicht in welke gevallen onteigening een geschikt instrument is. Het document start met een beknopt overzicht van de stappen die moeten worden doorlopen en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om tot een onteigening te komen. Hierna volgt de uitgebreidere toelichting. Daarbij wordt gestart met een overzicht van het huidig beleid, vervolgens wordt het juridisch kader geschetst en wordt een overzicht gegeven van de andere beschikbare grondinstrumenten. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de verschillende fases van de besluitvorming en welke afwegingsruimte er in welke fase is. Ten slotte is een documentenlijst bijgevoegd met links naar de relevante beleidsdocumenten en wetsartikelen.

2. Stappen en voorwaarden voor onteigening

Hieronder volgt een samengevat overzicht van de stappen die dienen te worden doorlopen en de eisen waaraan moet worden voldaan om tot een onteigening te komen.

1. **De beleidskeuze is gemaakt dat de noodzaak en urgentie van het doel, in uiterst geval, onteigening rechtvaardigen.**
PS maakt ten eerste de politieke belangenafweging of onteigening te rechtvaardigen is. Deze belangenafweging leidt in combinatie met, onder andere, een inschatting van de juridische houdbaarheid en praktische haalbaarheid, tot vaststelling van beleid. Dit beleid biedt de kaders waarin GS kan handelen. Het betreft hier zowel het brede grondbeleid als het beleid voor de specifieke doelen.
2. **Vrijwillige grondverwerving en andere vrijwillige instrumenten zijn niet mogelijk gebleken.**
Vrijwillige grondaankoop of andere vrijwillige instrumenten hebben altijd sterk de voorkeur. Onteigening komt niet in beeld voordat alles is geprobeerd om via vrijwillige wegen het doel te bereiken.
3. **Een andere locatie of aanpassing van het project is niet mogelijk.**
Wanneer vrijwillige overeenstemming niet is gelukt, wordt eerst onderzocht of het echt noodzakelijk is of het project op deze locatie en in deze vorm wordt gerealiseerd. Zo niet, dan wordt geprobeerd elders grond te verwerven of het project in aangepaste vorm te realiseren.
4. **Het doel kan niet behaald worden met lichtere dwingende middelen.**
Indien vrijwillige overeenstemming niet mogelijk is gebleken, wordt gekeken of het doel met lichtere dwingende instrumenten kan worden bereikt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het vestigen van een voorkeursrecht of gedoogplicht, wettelijke herverkaveling of het inzetten van Omgevingsrechtelijke instrumenten. Hierbij wordt ook beoordeeld of het andere instrument in het specifieke geval ook een lichter instrument is. Er zijn namelijk gevallen waarin onteigening gunstiger is voor de eigenaar.
5. **De locatie is onderbouwd vastgelegd in een ruimtelijk besluit.**
In het projectbesluit (of ruimtelijk besluit van de gemeente) dient te worden onderbouwd dat het noodzakelijk is dat het project op de specifieke locatie dient plaatst te vinden. Het ruimtelijk besluit dient ook aan alle reguliere omgevingsrechtelijke eisen te voldoen.
6. **De onteigening voldoet aan de criteria van de Omgevingswet.**
De omgevingswet stelt de volgende criteria: het onteigeningsbelang is aangetoond, de onteigening is noodzakelijk en de onteigening is urgent. De rechter zal aan deze criteria toetsen bij de bekrachtigingsprocedure. Daarom is het essentieel dat de onteigeningscriteria deel uitmaken van de besluitvorming bij de onteigeningsbeschikking.
7. **De onteigeningsprocedure is op de juiste wijze gevolgd.**
Bij het vaststellen van de onteigeningsbeschikking beschikt Provinciale Staten ook over een logboek van de grondverwerving voor de betreffende percelen die men wil onteigenen. Uit het logboek komt naar voren hoe de minnelijke onderhandelingen zijn geweest. Partijen moeten eerst een aantal biedingen met elkaar hebben besproken alvorens er tot onteigening overgegaan kan worden. Ook moet onderzocht zijn of zelfrealisatie door de eigenaar mogelijk is. Ook de rechter toetst in de bekrachtigingsprocedure of voldoende is gedaan om tot minnelijke overeenstemming te komen.

3. Beleidskader

Over de inzet van het grondinstrument onteigening is in de afgelopen periode in een aantal relevante bestuurlijke documenten aandacht geweest.

3.1 Coalitieakkoord

In het coalitieakkoord 'Aan de slag voor Utrecht' staat het volgende onder de paragraaf landbouw over het verplichtend grondinstrumentarium onteigening opgenomen:

- *"De keuze tot beëindiging of verplaatsing van een boerenbedrijf is aan de agrariër zelf. Het uitgangspunt is en blijft vrijwilligheid. Halverwege de coalitieperiode bekijken we hoe de situatie er in de gebiedsprocessen voor staat. Tot dat moment zetten we geen gedwongen onteigening in. We streven ernaar dat de boer de beste regeling krijgt. "*
- *"We moeten de Utrechts Programma Landelijk Gebied (UPLG)-doelen provinciebreed halen. Inzet is een door het gebied gedragen plan. Daarbij mag het niet zo zijn dat een enkeling dit plan blokkeert. Halverwege de coalitieperiode kijken we of er gebiedsprocessen zijn waar onteigening onvermijdelijk is om het gebiedsproces verder te brengen. We werken samen met Provinciale Staten een afwegingskader uit waarin wordt aangegeven onder welke omstandigheden dit eventueel aan bod komt. Ieder onteigeningsbesluit wordt door Provinciale Staten genomen."*

3.2 Nota Grondbeleid 2024-2028

In de nota grondbeleid, die medio 2024 is vastgesteld, wordt het wettelijk instrument onteigening genoemd en beschreven. Onder de nieuwe omgevingswet is de procedure voor onteigening gewijzigd. Een belangrijke wijziging is dat Provinciale Staten het onteigeningsbesluit nemen.

Onder de nieuwe wet kan ook een partij als TenneT of Prorail de provincie een verzoek doen om gronden te onteigenen voor de doelen die zij moeten realiseren. Als eerste voorbeeld hiervan wordt op dit moment de onteigeningsprocedure Breukelen Kortrijk voor de energietransitie doorlopen bij de provincie Utrecht.

3.3 Grondstrategieplan

Als de provincie eigenaar is van grond heeft ze niet alleen de mogelijkheid om te sturen met haar publieke instrumentarium, maar ook met haar private instrumentarium. Grond is daarmee een middel geworden om regie te kunnen nemen in een gebiedsontwikkeling en daarbij de ambities en doelen te verwezenlijken. De vraag die er dan voorligt is hoe je dan omgaat met de verworven gronden in deze gebiedsontwikkeling. Hiervoor zal een grondstrategieplan per gebied worden ontwikkeld.

De Provincie Utrecht richt zich in het landelijk gebied op verschillende beleidsopgaven. Voor het realiseren van deze opgave is grond noodzakelijk. Zeker nu het integrale proces centraal staat met veel doelen die in het landelijk gebied gehaald moeten worden, stijgt de vraag naar grond om alle gestapelde ambities en doelen te kunnen verwezenlijken. Door het vermengen van deze ambities en doelen van overheden en andere stakeholders moeten goede afspraken gemaakt worden over wie de regierol neemt.

Een grondstrategie is een middel om tot de uitvoering te komen. De grondstrategie geeft hierbij inzicht op welke wijze de grond ingezet wordt om het plan te verwezenlijken. Maar het geeft ook inzicht in de rol die je als provincie neemt in de uitvoering van het plan. Het geeft een helder afwegingskader om te bepalen wat er gerealiseerd moet worden.

Het grondstrategieplan geeft inzicht in de opgaves, begrenzing, prioritering van de taakstelling, de status van de aangewezen percelen ten behoeve van de verschillende maatregelen (b.v. NNN), beschikbare grondinstrumenten, budget, looptijd, organisatie en risico's van de grondverwerving. Er wordt op dit moment gewerkt aan een aantal grondstrategieplannen.

3.4 Mobiliteit

Voor mobiliteit is het beleid dat grondvererving bij voorkeur vrijwillig plaats vindt en hierbij volledige schadeloosstelling wordt geboden. Indien noodzakelijk, wordt overgegaan tot onteigening.

In het Bereikbaarheidsprogramma 2024-2029 staat het volgende:

"Wij vinden onze projecten erg belangrijk voor de samenleving. Daarom streven we ernaar om bij vrijwillige aankoop van grond de eigenaren volledig te compenseren op basis van volledige schadeloosstelling. De reden hiervoor is ook dat, wanneer grond niet vrijwillig wordt verkocht, we deze wellicht moeten onteigenen. Door goede regelingen met de huidige grondeigenaren te treffen, kunnen we onze projecten sneller realiseren. Dit is belangrijk omdat er voor steeds meer projecten grondvererving nodig is."

Een vergelijkbare tekst is opgenomen in het Uitvoeringsprogramma Infrastructuur en Benutten.

3.5 UPLG

Het UPLG is een integraal programma dat zich richt op vier thema's (water en bodem; natuur; klimaat; landbouw) om te komen een vitaal Utrechts platteland. Binnen het UPLG wordt aan de realisatie van de doelen gewerkt met de gebiedsgerichte aanpak waarbij de gebiedsagenda en het daarbij behorende grondstrategieplan worden ingezet. In het grondstrategieplan komen doelen en de beschikbare grondinstrumenten bij elkaar. In het UPLG is aangegeven dat het noodzakelijk kan zijn om ook het verplichtend grondinstrumentarium in te zetten om daarmee de doelen te bereiken die noodzakelijk geacht worden.

4. Juridisch kader

4.1 Onteigeningscriteria

De Omgevingswet geeft in artikel 11.5 drie criteria waaraan moet worden voldaan om onteigening te kunnen inzetten: er moet een onteigeningsbelang zijn, het moet noodzakelijk zijn en het moet urgent zijn. Aan alle drie criteria moet worden voldaan.

Een **onteigeningsbelang** moet een algemeen belang zijn dat groot genoeg is om onteigening te rechtvaardigen en dit belang moet vastgelegd zijn in een ruimtelijk besluit. Voor de provincie is dat een projectbesluit, voorheen het provinciaal inpassingsplan. Hierin wordt de nieuwe functie van de grond vastgelegd, bijvoorbeeld van agrarisch naar natuur, en worden regels voor het gebruik van de grond vastgesteld. Het project besluit wijzigt het omgevingsplan van de gemeente. In plaats van een projectbesluit vastgesteld door de provincie, kan de grondslag ook een omgevingsplanwijziging of een vergunning voor een Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) zijn. Hiervoor stelt de gemeente het besluit vast. De onteigeningsprocedure kan vervolgens wel door de provincie worden doorlopen.

Daarnaast moet onteigening **noodzakelijk** zijn. Dit betekent vooral dat er onderbouwd moet worden dat realisatie met lichtere instrumenten niet is gelukt of dat deze instrumenten hier niet voor geschikt zijn. Bij lichtere alternatieven gaat het in ieder geval om vrijwillige verkoop, maar er moet bijvoorbeeld ook gekeken worden of zelfrealisatie door de huidige eigenaar mogelijk is. Dit betekent bijvoorbeeld dat de huidige eigenaar zelf natuur realiseert op zijn land en daar via subsidie voor gecompenseerd wordt. Ook indien lichtere dwingende instrumenten geschikt zijn, wordt niet aan het noodzakelijkheids criterium voldaan. Verder dient het noodzakelijk te zijn dat de grondeigendom over gaat. Als het doel slechts is de bestaande activiteit te stoppen, zonder dat de grond nodig is voor een nieuwe ontwikkeling, wordt niet aan het noodzakelijkheids criterium voldaan.

Ten slotte moet het **urgent** zijn. Dit betekent in ieder geval dat er binnen drie jaar met de realisatie van het project gestart moet worden en dat het ook aannemelijk is dat dit zal gebeuren.

Het onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie zijn juridische criteria waar de rechter een juridische invulling aan geeft. De lat wordt door de rechter hoog gelegd om te waarborgen dat onteigening niet lichtzinnig wordt

ingezet. Beleidsmatig kan er gekozen worden voor een invulling van deze eisen die nog verder gaat dan juridisch noodzakelijk is of die ook andere aspecten betreft.

4.2 De onteigeningsprocedure

Voordat onteigening in beeld komt, wordt met de grondeigenaar onderhandeld over vrijwillige verkoop, zelfrealisatie en andere wijzen om de doelen te bereiken. Indien er concreet zicht is op onteigening, bijvoorbeeld op basis van vastgesteld beleid, kan in deze fase al schadeloosstelling worden geboden in plaats van slechts de getaxeerde waarde van de grond. Bij verkoop ter voorkoming van onteigening wordt de hogere vergoeding namelijk niet beschouwd als staatssteun. Als er geen sprake is van concreet zicht op onteigening kan binnen de staatssteunregels slechts de getaxeerde waarde worden geboden.

Wanneer onderhandelingen en onderzoek naar alternatieven niet tot resultaat leidt, kan de onteigeningsprocedure worden gestart. Deze procedure start met opnieuw onderhandelen over verkoop en, waar mogelijk, zelfrealisatie. Minnelijk overeenstemming is hier nog steeds het uitgangspunt. De onderhandelingen en biedingen worden gedocumenteerd, zodat in een latere fase onderbouwt kan worden dat ondanks serieuze onderhandelingen, minnelijke verwerving niet is gelukt.

Voor een onteigening dienen altijd twee aparte besluiten te worden genomen. Een projectbesluit (of ruimtelijk besluit van een gemeente) en een onteigeningsbeschikking. Het projectbesluit wijzigt de functie van de grond, bijvoorbeeld van landbouw naar natuur. Het vaststellen van een projectbesluit is een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten. Er zijn afspraken gemaakt tussen GS en PS over het betrekken van PS bij projectbesluiten. Bij een ruimtelijk besluit van de gemeente dient de provincie de aanvraag in en neemt de gemeente hier een besluit over. Ook is het mogelijk dat de gemeente zonder formele aanvraag een eigenstandig besluit neemt. Dit gebeurt wel na afstemming met de provincie. Na het vaststellen van het ruimtelijk besluit kan de onteigeningsbeschikking worden vastgesteld. Dit is een bevoegdheid van PS.

De onteigeningsbeschikking dient te worden bekrachtigd door de rechter. Daarna wordt in een aparte procedure door de rechter de schadeloosstelling vastgesteld.

4.3 Onteigening op aanvraag

In de hiervoor beschreven procedure start de provincie zelf de onteigeningsprocedure. Het is echter ook mogelijk voor bepaalde organisaties om bij de provincie een aanvraag te doen voor onteigening, waarbij de eigendom overgaat naar de aanvragende partij. Dit verzoek kan komen van een andere overheid of bedrijven met een publieke taak, waaronder TenneT en ProRail.

Het onderwerp waarop verzoek tot onteigening tot nu toe speelt en mogelijk ook in de toekomst zal spelen is energie-infrastructuur in het kader van netcongestie. Een verzoek tot onteigening wordt in beginsel gedaan bij de overheid die bevoegd is het ruimtelijk besluit vast te stellen. Omdat voor het hoogspanningsstation Breukelen-Kortrijk door de provincie een provinciaal inpassingsplan (onder de Omgevingswet een projectbesluit) is vastgesteld, heeft TenneT het verzoek tot onteigening aan de provincie voorgelegd. Voor andere onderwerpen is de verwachting dat de verzoeken aan de gemeente of het rijk zullen worden gericht. Ook is het niet de verwachting dat een verzoek tot onteigening bij de provincie zal worden ingediend op grond van een ander ruimtelijk besluit dan een provinciaal projectbesluit, hoewel dit wettelijk gezien wel mogelijk is.

5. Andere grondinstrumenten

Binnen de vastgestelde nota grondbeleid zijn de verschillende grondinstrumenten beschreven. Van de vrijwillige grondverkoop, het verstrekken van subsidie, vrijwillige kavelruil tot verplichtend grondinstrumentarium zoals voorkeursrecht en onteigening. Het heeft sterk de voorkeur om provinciale doelen via vrijwillige samenwerking te realiseren. Hieronder een korte beschrijving van de diverse grondinstrumentaria.

5.1 Vrijwillige grondverkoop aan de provincie

De aan- en verkopen door de provincie Utrecht worden gedaan binnen het kader van de nota Grondbeleid 2024-2028. Bij vrijwillige aankoop kan de provincie een bedrag bieden conform de taxatie die gedaan wordt voorafgaand aan de koop.

5.2 Subsidie

Op dit moment heeft de het Rijk en de provincie een aantal subsidiemogelijkheden om een bedrijf te beëindigen of te verplaatsen. Om voor deze subsidie in aanmerking te komen moet een ondernemer aan een aantal criteria voldoen. Ook zijn er subsidiemogelijkheden voor bijvoorbeeld natuurbeheer, waarmee in sommige gevallen zelfrealisatie mogelijk is.

5.3 Vrijwillige kavelruil

Kavelruil is een vorm van gebiedsinrichting waarbij minimaal drie eigenaren vrijwillig hun eigendommen met elkaar ruilen. In een kavelruilovereenkomst leggen zij de nieuwe verdeling vast. De inschrijving van de kavelruilakte bij het Kadaster leidt vervolgens tot de gewenste eigendomsoverdracht.

Een kavelruiltraject is op vrijwillige basis: eigenaren hebben de keuze om mee te doen, maar zijn hiertoe niet verplicht. Eenmaal onderdeel van het traject is de deelname wel vrijwillig, maar niet vrijblijvend. Het gezamenlijk opstellen van een ruilplan waar iedereen zich in kan vinden, staat centraal.

5.4 Voorkeursrecht

Het voorkeursrecht is een instrument vanuit de Omgevingswet (hoofdstuk 9) dat de overheid in staat stelt om als eerste een onroerende zaak aan te kopen wanneer de eigenaar deze wil verkopen. Dit voorkomt dat particulieren of organisaties grondposities innemen die de ontwikkeling van gebieden kunnen belemmeren. Besluit een eigenaar of rechthebbende tot verkoop, dan moet hij de onroerende zaak daarop eerst aan de provincie aanbieden. Hij kan dus niet direct de grond- of huizenmarkt op. De overheid beslist dan of zij het goed al dan niet wil verkrijgen.

Een voorkeursrecht dwingt de eigenaar of rechthebbende niet tot verkoop. Deze kan zelf beslissen of hij de onroerende zaak of het beperkte recht op de onroerende zaak wil verkopen. Als hij het goed wil verkopen moet hij deze – als gevolg van het voorkeursrecht – wel eerst aan de overheid aanbieden. Het voorkeursrecht geeft dus een recht van eerste koop. Het voorkeursrecht geldt voor een beperkte periode. Door eigenaren wordt het voorkeursrecht ervaren als een inperking op de grond.

Een belangrijke voorwaarde is dat als de huidige bestemming agrarisch is de nieuwe bestemming niet weer agrarisch mag zijn. Dus gronden die bestemd zijn als agrarische ruilgrond of extensivering. Via een procedure zoals beschreven in de wet wordt het voorkeursrecht door Provinciale Staten gevestigd.

5.5 Wettelijke herverkaveling

Het instrument landinrichting behoort binnen de Omgevingswet tot de bijzondere instrumenten voor het inrichten van gebieden. Landinrichting richt zich op het verbeteren van de inrichting van het landelijk gebied door een samenhangende en in de wet geregelde aanpak van het uitvoeren van werken, het toedelen van beheertaken van overheden en wettelijke herverkaveling. Herverkaveling is de afdwingbare herverdeling van eigendomsrechten en andere rechten op onroerende zaken.

5.6 Omgevingsrechtelijke instrumenten

Naast de grondinstrumenten zijn in bepaalde gevallen ook Omgevingsrechtelijke instrumenten beschikbaar. Indien het niet noodzakelijk is om de grond zelf in eigendom te hebben en het doel is om een activiteit te stoppen of te beperken kan ook gekeken worden naar het aanpassen of intrekken van de vergunning, het opnemen van regels in de Omgevingsverordening of het wijzigen van de functie in het Omgevingsplan.

Per geval zal moeten worden bekeken wat mogelijk is en wat de gevolgen voor de eigenaar zijn. De eigenaar kan hierbij recht hebben op nadeelcompensatie. Dit compenseert meestal echter niet de volledige grondwaardevermindering en inkomstenderving.

6. Afwegingsruimte in de fases van de besluitvorming

De afweging om wel of niet over te gaan tot onteigening start niet bij het nemen van de onteigeningsbeschikking. Deze beschikking is slechts het sluitstuk. Om te komen tot een onteigeningsbeschikking zijn er drie besluitvormingsfasen te onderscheiden: beleid, ruimtelijk besluit en onteigeningsbeschikking.

6.1 Afweging bij vaststellen beleid

Eerst moet worden besloten of de provincie bereid is voor het beleidsdoel over te gaan tot onteigening indien verwerving niet op een andere wijze lukt. Dit is vooral een politieke afweging, waarbij meespeelt hoe belangrijk en urgent het doel is en hoe dit opweegt tegen de belangen van individuele eigenaren. Hierbij moet onder andere worden meegenomen hoe noodzakelijk het project is, of het project kan worden aangepast en wat de gevolgen zijn als het niet door kan gaan. Ook moet worden overwogen hoe urgent het is en hoe erg het is als het langer duurt. Hierbij is het wel goed om te beseffen dat het doorlopen dat een volledige onteigeningsprocedure ook twee tot drie jaar kan duren.

Verder moet beoordeeld worden of onteigening een geschikt middel is om de doelen te bereiken of dat andere instrumenten passender zijn, bijvoorbeeld omdat het niet wenselijk of nodig is om zelf eigenaar van de grond te zijn. Ook is het belangrijk om in deze fase de juridische en praktische haalbaarheid in beeld te hebben.

Verder kan in deze fase meespelen of het achter de hand hebben van het instrument onteigening de kans op vrijwillige overeenstemming vergroot. Het zicht op onteigening legt druk op de eigenaar om in te stemmen met verkoop, maar het maakt verkoop daarnaast ook aantrekkelijker, omdat de financiële vergoeding hoger is.

Indien de bereidheid er is om voor een specifiek doel, in het uiterste geval, onteigening in te zetten, is het verstandig om dit in beleid vast te leggen. Dit schept duidelijkheid naar buiten. Daarnaast geeft PS hiermee kaders aan GS waarbinnen besloten kan worden de onteigeningsprocedure wel of niet op te starten. Hiermee wordt voorkomen dat PS verrast wordt wanneer het een onteigeningsbesluit krijgt voorgelegd. In het beleid kunnen kaders worden opgesteld waarbinnen het instrument mag worden ingezet. Hierin kan bijvoorbeeld worden vastgelegd hoe moet worden bepaald welke locatie benodigd is, of de specifieke locaties kunnen al worden opgenomen. Ook kan worden bepaald welk voortraject, boven op de wettelijke eisen, moet worden gevolgd. Dit kan bijvoorbeeld gaan over het onderzoeken van alternatieve locaties, het aanpassen van plannen, en de duur van de onderhandeling. Verder kan worden besloten of ieder noodzakelijk perceel onteigend mag worden, of bijvoorbeeld slechts de resterende percelen wanneer het grootste deel vrijwillig is verworven.

De beleidskeuzes met betrekking tot onteigening kunnen in een apart beleidskader worden vastgelegd of

onderdeel zijn van ander beleid. Als voorbeeld van bestaand beleid kan gedacht worden aan de programma's van mobiliteit. Hierin wordt aangegeven dat voor de aanleg of reconstructie van een weggedeelte het onteigengingsinstrument kan worden ingezet. Op deze wijze is er beleidsmatig al een afweging geweest of het instrument in een uiterste geval ingezet kan worden.

6.2 Afweging ruimtelijk besluit

Vervolgens volgt de keuze of, in lijn met het beleid en de juridische eisen, onteigening voor een specifieke locatie zal worden ingezet. De eerste vraag hierbij is of het in lijn is met eerder gemaakte beleidskeuzes. Dit betreft zowel het beleid rondom de locatiekeuzes, maar ook de kaders met betrekking tot het onderhandelingsproces met de eigenaar en de vragen over noodzakelijkheid en urgent met betrekking tot de specifieke locatie. Wanneer beleidsmatig de keuze voor een specifieke locatie is gemaakt, wordt het projectbesluit opgesteld. In dit besluit dient gemotiveerd te worden waarom de ontwikkeling op deze locatie dient plaats te vinden en niet ergens anders. Daarnaast gelden ook alle andere reguliere juridische eisen aan een projectbesluit. Het vaststellen van een projectbesluit is een bevoegdheid van GS. Tussen GS en PS zijn werkafspraken gemaakt over de voorbereiding van projectbesluiten.

Indien in plaats van een projectbesluit er wordt gekozen voor een omgevingsplanwijziging of BOPA, wordt het ruimtelijk besluit dat de grondslag voor de onteigening vormt door de gemeente vastgesteld. Bij de voorbereiding van de stukken door de provincie dienen dezelfde zaken te worden onderbouwd die ook in een projectbesluit nodig zijn. Bij de vaststelling van het beleid kan meegenomen worden of een ruimtelijk besluit door de provincie zelf of via de gemeente wenselijker is. Bij mobiliteit is in het beleid de voorkeur voor een BOPA vastgelegd, vanwege de beperktere procedure.

Overigens, indien een perceel wel op vrijwillige basis wordt verworven, zal voor de functiewijziging ook een ruimtelijk besluit nodig zijn.

6.3 Afweging onteigeningsbeschikking

Ten slotte volgt, indien minnelijke verwerving niet is gelukt, de onteigeningsbeschikking. In de beschikking dient, onder meer, onderbouwd te worden dat onteigening noodzakelijk en urgent is. Daarnaast dient te worden getoetst of er voldoende is gedaan om de grond minnelijk te verwerven en of zelfrealisatie is onderzocht. Bij voorkeur is het vaststellen van de onteigeningsbeschikking een laatste toets die zich richt op de juridische eisen en is de inhoudelijke afweging al gemaakt bij het bepalen van het beleid en het vaststellen van het ruimtelijk besluit.

6.4 Afwegingsruimte bij een onteigening op aanvraag

Bij een onteigening op aanvraag heeft de provincie minder afwegingsruimte. Bij een reguliere onteigening kan de provincie eigen beleid opstellen en naar aanleiding hiervan een procedure wel of niet opstarten. Bij een onteigening op aanvraag is de provincie verplicht een besluit over de aanvraag te nemen. Dit kan een afwijzing zijn, maar dit dient onderbouwd zijn aan de hand van de wettelijk eisen.

Wel besluit ook in dit geval de provincie eerst over het projectbesluit, waarbij onder meer afgewogen kan worden hoe het plan zich verhoudt tot ander provinciaal beleid en of voldoende onderbouwd is waarom de ontwikkeling op de specifieke locatie plaats moet vinden.

De afwegingsruimte bij een onteigening op aanvraag is dus beperkter dan bij een reguliere onteigeningsprocedure. Er is minder ruimte voor eigen beleidsvorming en de provincie kan niet zelf beslissen om wel of niet met een procedure te starten. Ook staat er beroep open tegen de onteigeningsbeschikking. Dit geldt voor iedere onteigeningsbeschikking, maar waar bij een vastgestelde beschikking het de eigenaar is die in beroep kan gaan, is dat bij een afwijzing van een onteigening op verzoek ook de aanvrager. Dit maakt dat het belangrijk is dat ook de afwijzing voldoende gemotiveerd is.

Hoewel de afwegingsruimte beperkter is, is deze er nog wel. Ten eerste kan in de Omgevingsvisie of in andere beleidskaders beleid worden vastgesteld over, bijvoorbeeld, energie-infrastructuur en de criteria voor locatiekeuzes hiervoor. Dit beleid werkt door in het projectbesluit, waarvan moet worden beoordeeld hoe het zich verhoudt tot provinciaal beleid. Daarnaast dient in het projectbesluit ook de locatiekeuze te worden

onderbouwd en dient de noodzaak duidelijk te zijn dat de ontwikkeling plaatsvindt en dat het op deze locatie plaatsvindt. Indien dit niet voldoende is gemotiveerd, kan het projectbesluit worden afgewezen. Zonder vastgesteld projectbesluit, kan er geen onteigeningsbeschikking worden aangevraagd.

Bij het beoordelen van de onteigeningsbeschikking toetst Provinciale Staten aan de drie onteigeningscriteria uit de Omgevingswet, namelijk het onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie. Aan het eerste criterium, het onteigeningsbelang, is voldaan met het vaststellen van het projectbesluit. Provinciale Staten toetst nog wel aan de vraag of onteigening noodzakelijk is, dat wil in deze fase zeggen dat er voldoende is geprobeerd om onteigening te voorkomen. Hiervoor dient de aanvrager onder andere het onderhandelingslogboek te overleggen en de onderbouwen waarom realisatie op andere manieren, waaronder in ieder geval zelfrealisatie, niet mogelijk was. Daarnaast moet de aanvrager in het kader van het urgentiecriterium aannemelijk maken dat de realisatie van het project binnen drie jaar kan en zal worden gestart. Als aan een of beide van deze criteria volgens Provinciale Staten niet is voldaan, kan zij het verzoek afwijzen.

Naast deze formele wegen, is er ook invloed via informele wegen. Ruim voordat een onteigeningsaanvraag wordt ingediend, is al duidelijk dat de mogelijkheid van onteigening op het betreffende project speelt. Zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau vindt hierop afstemming plaats. In deze gesprekken kunnen Gedeputeerde Staten de visie van Provinciale Staten op onteigening voor het betreffende beleidsdoel meenemen en zich inzetten voor het bereiken van overeenstemming hierop met de verzoeker.

7. Conclusie

In dit Uitvoeringskader Onteigening is beschreven in welke gevallen onteigening kan worden ingezet, onder welke voorwaarden dit kan worden ingezet en hoe de besluitvormingsprocedure verloopt. Ook is beschreven welke beleid de provincie op dit moment heeft en welke andere grondinstrumenten kunnen worden ingezet. Wat vaststaat is dat vrijwilligheid altijd de voorkeur heeft. Ook indien ervoor wordt gekozen onteigening voor een bepaald beleidsdoel of project mogelijk te maken, is dit slechts als uiterst middel, nadat alle andere mogelijkheden doorlopen zijn.

De provincie staat voor verschillende grote opgaven waar grond voor nodig is. Dit uitvoeringskader kan gebruikt worden als hulpmiddel om bij de verschillende grote opgaven af te wegen of onteigening mag worden ingezet. Ook biedt dit uitvoeringskader handvatten bij het doorlopen van de verschillende stappen in de besluitvormingsprocedure. Op pagina 3 van dit document is het samenvattend overzicht van de te doorlopen stappen en de voorwaarden voor onteigening terug te vinden.

8. Documentenlijst

[Nota grondbeleid 2024-2028 | Lokale wet- en regelgeving](#)

Nota grondbeleid 2024-2028 vastgesteld in de Statenvergadering van 26 juni 2024

[Werkwijze programma's en projectbesluiten](#)

Werkafspraken tussen Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten bij het vaststellen van projectbesluiten. Vastgesteld op 21 december 2021.

[Omgevingswet Hoofdstuk 11: Onteigening](#)

De relevante artikelen uit de Omgevingswet

[Informatiepunt leefomgeving - onteigening](#)

site met achtergrondinformatie over onteigening onder de nieuwe omgevingswet wordt bijgehouden door kenniscentrum onteigening overheid.

Concept-uitvoeringskader onteigening

[Instrumenten grondbeleid](#)

Overzicht van wettelijke instrumenten grondbeleid. Site opgezet i.s.m. het IPO