

Onteigening in Nederland

Een kwantitatief overzicht van onteigening in Nederland tussen 1995 en oktober 2021

Kadaster

Emma Koek (stagiair RUG Notarieel Recht)

Paul Peter Kuiper

Jorian Lamberink

Datum

12 april 2022



Inhoud

1	Hoeveel grond wordt in Nederland onteigend?	3
2	De procesgang van de onteigening	3
3	Sinds 1995 1.614 Koninklijke Besluiten tot onteigening	4
4	Onteigening grotendeels vanwege infrastructuur en volkshuisvesting	4
5	Sinds 1995 2.254 gerechtelijke onteigeningsvonnissen	5
6	Veel eigenaren komen voor of tijdens onteigeningsproces tot minnelijke overeenstemming	7
7	Ruimtelijke spreiding van onteigeningen in Nederland	7
8	Onteigenende partijen	9
9	Vooraf onbebouwde grond onteigend	11
10	Meer informatie	11

1 Hoeveel grond wordt in Nederland onteigend?

Dit onderzoek beantwoordt de vraag hoe vaak in Nederland gebruik wordt gemaakt van het onteigeningsinstrument. Het onderzoek baseert zich op de in de Staatscourant gepubliceerde Koninklijke Besluiten tot aanwijzing ter onteigening, de gerechtelijke onteigeningsvonnissen die in het openbaar register van het Kadaster zijn ingeschreven en de eigendomsoverdrachten uit het minnelijke voortraject van de onteigening uit datzelfde register. Het onderzoek beslaat de periode 1995 tot en met september 2021.

2 De procesgang van de onteigening

Daar waar de overheid collectieve doelen moet realiseren, biedt de Onteigeningswet (wordt onderdeel van de Omgevingswet) de mogelijkheid om in uitzonderingssituaties in te grijpen in het eigendomsrecht. Aan dergelijk ingrijpen in het eigendomsrecht zijn echter strenge voorwaarden verbonden, omdat de Nederlandse Grondwet en internationale verdragen het eigendomsrecht sterk beschermen. De drie onderdelen van de onteigeningsprocedure zijn gericht op een zorgvuldige afweging van belangen en rechten:

1 Minnelijke verwerving: Voordat een onteigeningsprocedure kan worden opgestart, dient de onteigenende instantie te verkennen of de grondeigenaar vrijwillig afstand wil doen van de grond. Deze overlegfase wordt het minnelijk overleg genoemd. Het minnelijk overleg is bedoeld ter voorkoming van een rechtsgeding. Eigenaren dienen in deze fase minstens één schriftelijk aanbod van de overheid te ontvangen. Dit aanbod omvat in ieder geval een financieel voorstel tot volledige schadeloosstelling van het verlies van de onroerende zaken en de overige daaruit voortvloeiende schade. Alternatieve compensaties zoals de mogelijkheid van grondruil of bedrijfsverplaatsing kunnen ook onderdeel zijn van het schriftelijke aanbod.

2 Administratieve onteigeningsfase: Wanneer de grondeigenaar niet akkoord gaat met het aanbod van de overheidsinstantie, dient de onteigenende instantie een verzoek tot onteigening in bij de Kroon. Dit vormt de start van de administratieve fase van de onteigeningsprocedure. In dit verzoek beschrijft de onteigenende instantie waarvoor de grond precies nodig is. Daarbij kan zij kiezen uit een aantal in de Onteigeningswet genoemde 'titels'. De meest gebruikte titels zijn: IIA onteigening voor met name aanleg of verbetering van infrastructurele werken en IV onteigening ten behoeve van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. De titels I onteigening in gewone gevallen, IIB openbare drinkwatervoorziening en verwijdering van afvalstoffen, IIC onteigening voor de winning van oppervlaktedelfstoffen en VII onteigening ten behoeve van landinrichtingsprojecten worden zelden ingezet. De overige titels zijn vanaf 1995 niet gebruikt.

De Kroon onderzoekt vervolgens of het verzoek tot onteigening strijdig is met het recht, of sprake is van een publiek belang en wat de urgentie en noodzaak van de voorgenomen onteigening is. Als aan alle voorwaarden is voldaan, eindigt de administratieve procedure met de publicatie van het Koninklijk Besluit (hierna KB) tot onteigening in de Staatscourant.

3 Gerechtelijke onteigeningsfase: Voordat de gerechtelijke onteigeningsfase start, moet de overheidsinstantie een laatste poging doen om de grond via minnelijke weg te verwerven. Als geen overeenstemming over verwerving wordt bereikt, kan de rechthebbende worden gedagvaard. De rechter toetst het voornemen tot onteigening vervolgens op procedurele en vormvereisten, omdat de bestuurlijke beoordeling of onteigend mag worden al in de administratieve fase plaats vond. Als aan alle eisen is voldaan, spreekt de rechter de onteigening uit. Het gerechtelijk vonnis wordt in de openbare registers van het Kadaster ingeschreven. Tenslotte stelt de rechter het bedrag van de schadeloosstelling vast, waarmee de onteigening is afgerond.

3 Sinds 1995 1.614 Koninklijke Besluiten tot onteigening

Alle KB's tot onteigening die in de Staatscourant zijn gepubliceerd, zijn online terug te vinden tot 1995 (www.officiëlebekeendmakingen.nl). In totaal gaat dit om 1.614 onteigenings-KB's. Het aantal KB's per jaar is gedurende de onderzoeksperiode flink afgenomen (figuur 1). Deels verklaren we dit door de grote omvang van enkele onteigeningsprojecten in de periode van 1995-2001. In 1998 en 1999 zijn bijvoorbeeld alleen al 26 KB's geslagen ten behoeve van de aanleg van de Betuweroute en de Hogesnelheidslijn-Zuid. Deze lijnvormige infrastructurele projecten worden doorgaans opgesplitst in losse KB's voor één of twee burgerlijke gemeenten. Ook zijn tussen 1995-2001 veel KB's gepubliceerd ten behoeve van woningbouw.

Figuur 1: Aantal Koninklijke Besluiten tot onteigening per jaar

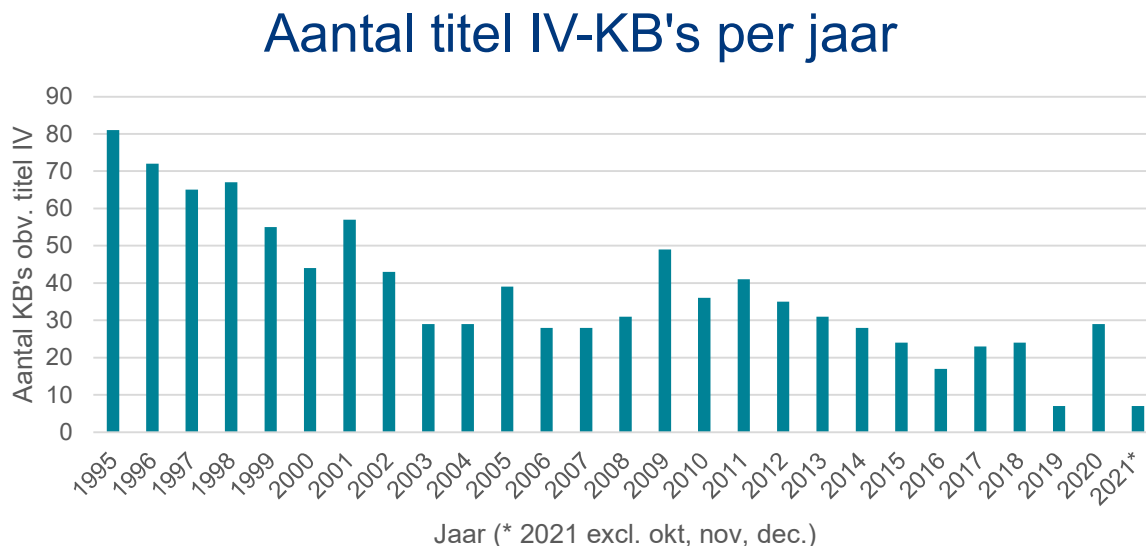


Bron: www.officiëlebekeendmakingen.nl (bewerking Kadaster)

4 Onteigening grotendeels vanwege infrastructuur en volkshuisvesting

Uit de verzamelde KB's komt helder naar voren dat de titels IIA (met name voor aanleg of verbetering van infrastructurele werken) en titel IV (met name voor ruimtelijke ordening en volkshuisvesting) de meest gebruikte onteigeningstitels zijn. Sinds 1995 ging het in 63% van de gevallen om een titel-IV onteigening en in 30% van de gevallen om een titel-IIA onteigening. Verder kwam titel II 75 keer voor. De titels I, IIb, IIc en VII zijn allemaal sporadisch gebruikt. De overige titels komen in de onderzoeksperiode niet voor. Figuur 1 laat een sterke afname van het totaal aantal gepubliceerde KB's zien. Deze blijkt vooral te worden bepaald door het teruglopende aantal KB's op basis van titel IV (figuur 2). Uit figuur 2 valt af te lezen dat vooral in de periode 1995 – 2002 (met een kleine opleving rond 2009 – 2011) veel titel-IV-KB's zijn gepubliceerd.

Figuur 2: Aantal onteigenings-KB's obv titel IV per jaar



Bron: www.officiëlebevestigingen.nl (bewerking Kadaster)

Van de titel IV-KB's uit deze periode is 58% gericht op onteigening voor woningbouw. 14% richtte zich op de ontwikkeling van ruimte voor bedrijvigheid en 13% ging om onteigening ten behoeve van verkeersdoeleinden. De overige 15% betroffen onteigening ten behoeve van recreatieve doeleinden, militaire doeleinden, sociaal-culturele doeleinden of voor de realisatie van bijvoorbeeld kantoren, industrieterreinen, parkeerplaatsen of begraafplaatsen.

5 Sinds 1995 2.254 gerechtelijke onteigeningsvonnissen

In de periode 1995 tot en met september 2021 werden 2.254 onteigeningsvonnissen uitgesproken en bij het Kadaster ingeschreven. In deze vonnissen werden 5.388 percelen met een totaaloppervlakte van 3.008 hectare overgedragen (figuren 3 en 4).

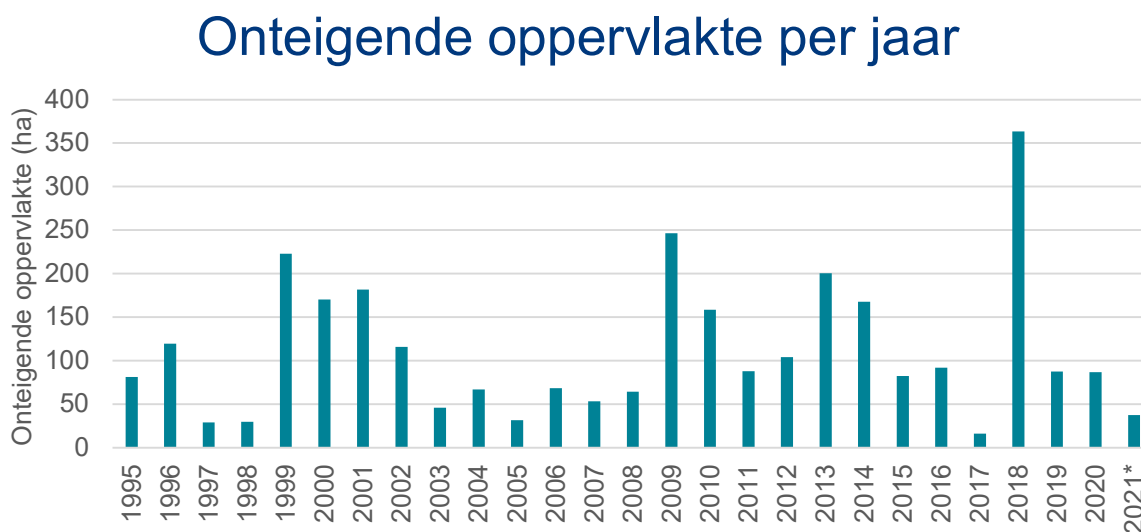
Figuur 3: Aantal onteigeningsvonnissen per jaar



Bron: Kadaster

Het verschil tussen het aantal KB's (1.614) en het aantal vonnissen (2.254) kan op twee manieren worden verklaard. In de eerste plaats is sprake van volgtijdelijkheid van de beide procesmomenten; de vonnissen volgen pas ná publicatie van de KB's. Een deel van de vonnissen uit 1995 is daardoor te relateren aan KB's die vóór 1995 zijn gepubliceerd; bij de in 2021 gepubliceerde KB's zijn ten tijde van het onderzoek nog geen vonnissen geweest. Belangrijker is echter de verklaring dat één KB kan leiden tot meerdere onteigeningsvonnissen, aangezien één onteigeningsvonnis zich doorgaans richt op de onteigening van het grondeigendom van één grondeigenaar. In het KB worden doorgaans alle te onteigenen percelen per onteigeningsproject opgesomd, ongeacht de vraag of dit één of meer eigenaren betreft.

Figuur 4: Onteigende oppervlakte per jaar



Bron: Kadaster

Het aantal onteigeningsvonnissen (figuur 3) én het aantal onteigende percelen is sinds 1995 fors afgenomen. Deze afname is in het verloop van de onteigende oppervlakte echter niet zichtbaar (figuur 4). De onteigende oppervlakte varieert door de specifieke aard van de ruimtelijke opgave en door omstandigheden binnen de onteigeningsprojecten wel behoorlijk. Voor de onteigening ten behoeve van de ontpoldering van de Hertogin Hedwigepolder is meer dan 300 hectare landbouwgrond onteigend. Deze uitzonderlijk grote oppervlakte zien we duidelijk terug in figuur 4 in 2018.

6 Veel eigenaren komen voor of tijdens onteigeningsproces tot minnelijke overeenstemming

Op basis van onderzoek met kadastrale gegevens proberen we de verhouding tussen de overdrachten uit het minnelijke voortraject en de onteigeningsvonnissen vast te stellen. Uit de analyse blijkt dat tussen 1995 en oktober 2021, 18.120 unieke eigenarencombinaties hun eigendomsrechten via minnelijke weg aan overheden overdroegen. In verhouding met het totaal (minnelijke overdrachten en onteigeningsvonnissen samen) is dit 89%. In totaal kochten de overheidsinstanties voorafgaand of tijdens de onteigeningsprocedures bijna 30.000 percelen aan op basis van minnelijke overeenstemming en werden uiteindelijk 5.388 (14%) percelen via een onteigeningsvonnis over op de onteigenende partij. Ook als we kijken naar de oppervlakte-verhouding, zien we vergelijkbare verhoudingen. Overheden kregen van alle te onteigenen percelen middels minnelijke verwerving meer dan 15.000 hectare grond op naam. Dit blijkt 84% van het door overheidsinstanties -voorafgaand of tijdens het onteigeningsproces- verkregen oppervlakte te zijn.

Deze percentages kunnen per project wel sterk verschillen. In één van de KB's uit 1997 ten behoeve van de aanleg van de Betuweroute in de gemeente Zevenaar is meer dan 90% van de eigenaren tot minnelijke overeenkomst gekomen. Voor de onteigening van de Hertogin Hedwigepolder zijn uiteindelijk 19 van de 41 percelen onteigend. Het aandeel percelen dat via minnelijke weg is overgedragen, is daardoor met 54% erg laag. Het aantal rechthebbenden dat in dit project via minnelijke weg afstand deden van hun eigendom ligt met 83% wél weer in de buurt van het landelijk gemiddelde. Om de mate van vrijwillige medewerking uit te drukken, weegt de oppervlakte-verhouding of de verhouding in het aandeel percelen doorgaans minder zwaar dan het aantal eigenaren dat via minnelijke weg afstand doet van het eigendom.

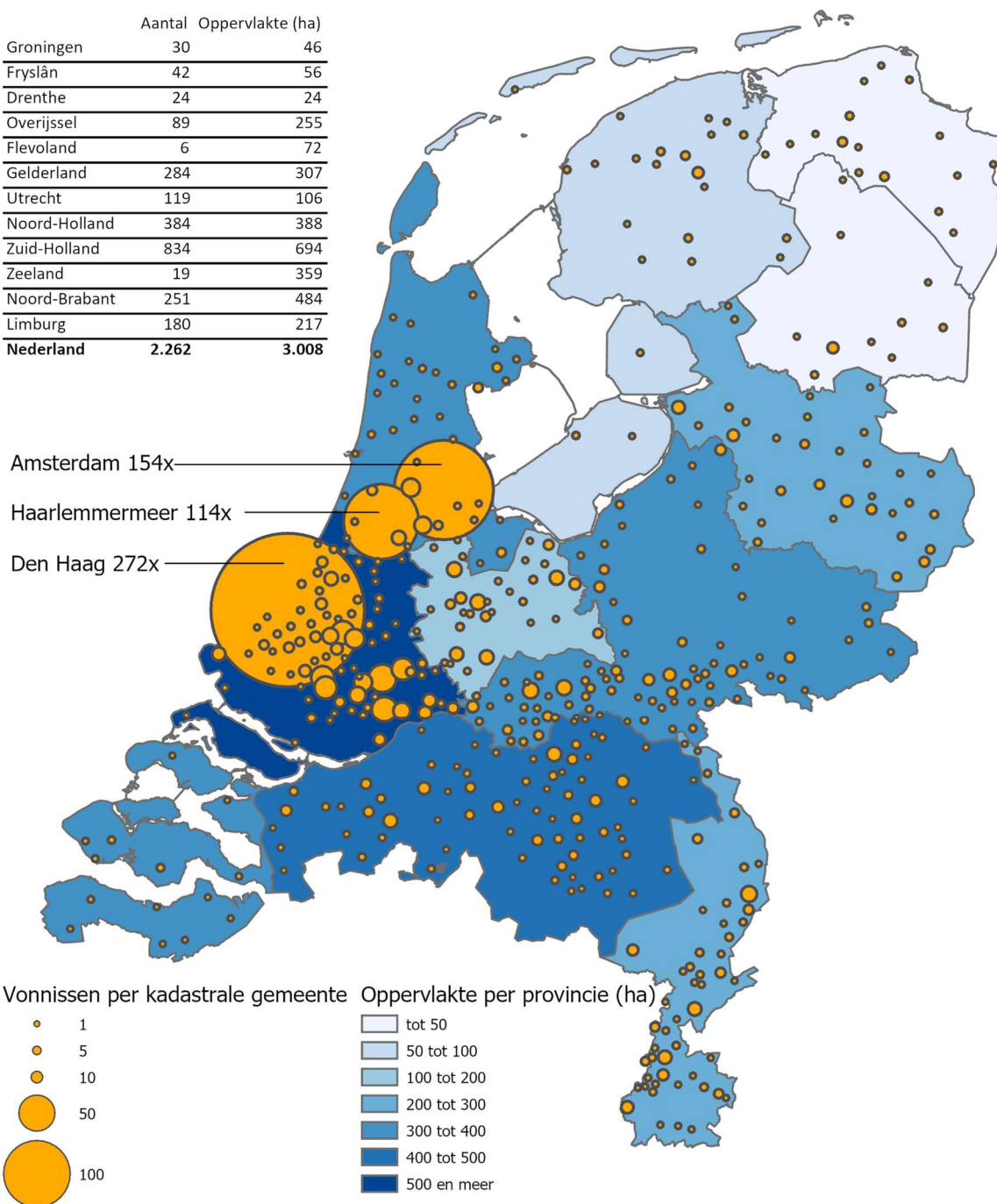
7 Ruimtelijke spreiding van onteigeningen in Nederland

De gewezen vonnissen laten op de kaart van Nederland zowel in aantal als in oppervlakte een concentrisch patroon rond de randstedelijke provincies zien (kaart 1). In de provincie Zuid-Holland is in 834 vonnissen 694 hectare grond onteigend. Provincies die verder van Zuid-Holland af liggen, laten lagere aantallen vonnissen en minder onteigende oppervlakte zien. De provincie Utrecht valt daarin op vanwege het beperkte aantal vonnissen en de relatief beperkte oppervlakte. De provincie Utrecht is ten opzichte van alle haar omringende provincies echter een relatief kleine provincie. Gecorrigeerd naar oppervlakte en inwoneraantal zou Utrecht precies tussen Noord- en Zuid-Holland enerzijds en Noord-Brabant en Gelderland anderzijds in liggen. Noord-Brabant, Gelderland, Overijssel en Limburg vormen qua aantal vonnissen en onteigende oppervlakte de middenmoters. In de overige provincies Groningen, Friesland en Drenthe, Flevoland en Zeeland werd tussen 1995 en oktober 2021 het minst onteigend.

Kaart 1: Aantal en oppervlakte onteigeningsvonnissen van 1995 tot okt. 2021

Aantal en oppervlakte onteigeningsvonnissen van jan. 1995 tot okt. 2021

	Aantal	Oppervlakte (ha)
Groningen	30	46
Fryslân	42	56
Drenthe	24	24
Overijssel	89	255
Flevoland	6	72
Gelderland	284	307
Utrecht	119	106
Noord-Holland	384	388
Zuid-Holland	834	694
Zeeland	19	359
Noord-Brabant	251	484
Limburg	180	217
Nederland	2.262	3.008



Bron: www.officiëlebevestigingen.nl en Kadaster (bewerking Kadaster)

8 Onteigenende partijen

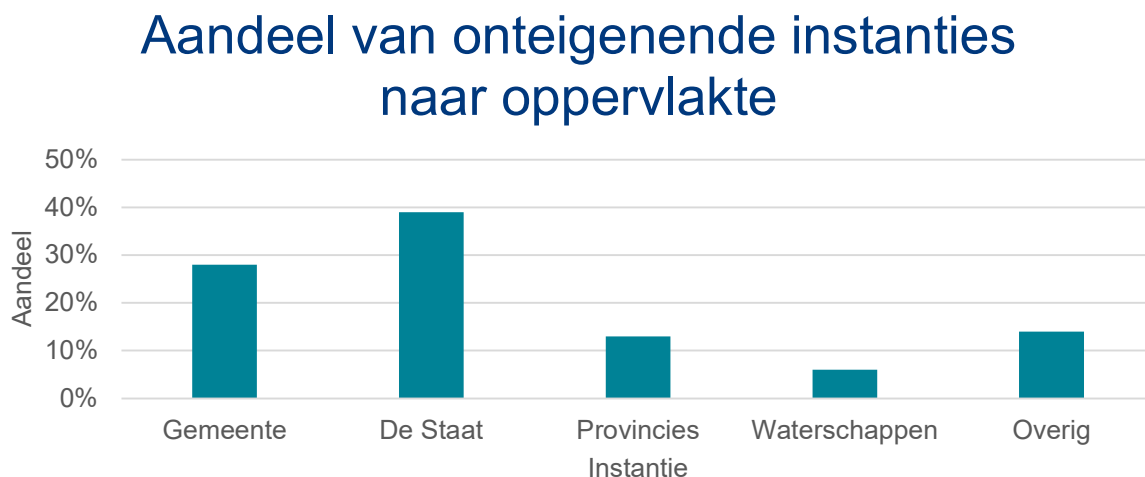
Van de onteigeningsvonnissen ten behoeve van overheidsinstanties (waaronder overigens ook enkele rechtspersonen met een publieke taak) is 53% van de vonnissen gewezen in het belang van gemeenten (zie figuur 5). Qua oppervlakte is de Staat de grootste onteigenende instantie met 39% van de 3.008 hectare (zie figuur 6). De Staat onteigent doorgaans meer oppervlakte per project als gevolg van de aard van het onteigeningsdoel (bijvoorbeeld snelwegen of natuurontwikkeling). De eerder genoemde onteigening van 300 hectare in de Hedwigepolder in 2018 telt bijvoorbeeld zwaar mee.

Figuur 5: Aandeel van onteigenende instantie naar aantal vonnissen



Bron: Kadaster

Figuur 6: Aandeel onteigenende instantie naar oppervlakte

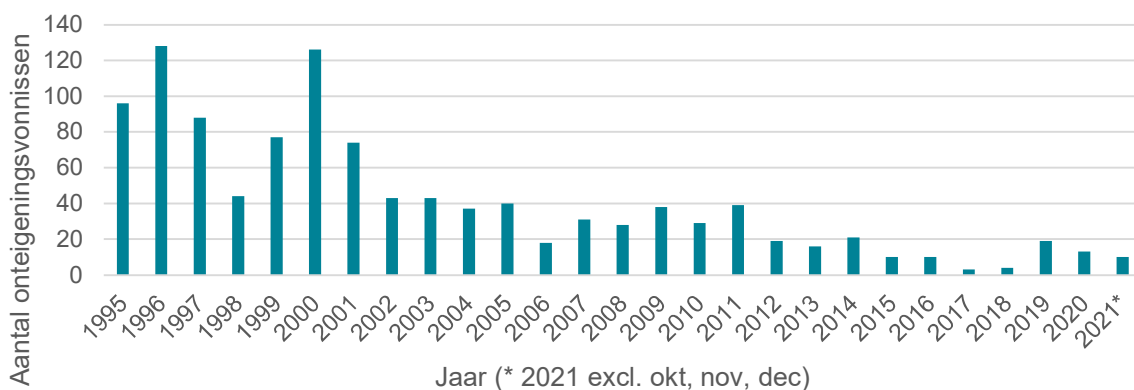


Bron: Kadaster

Kijkend naar de verschillende overheidsinstanties die in de onderzoeksperiode grond via onteigening hebben verkregen, is alleen bij gemeenten een duidelijke afname te zien van het aantal vonnissen (figuur 7). Mogelijk liggen hier ontwikkelingen in het (gemeentelijk) ruimtelijk beleid aan ten grondslag. Opvallend is wel dat de onteigende oppervlakte ten behoeve van gemeenten deze afname niet weerspiegelt (figuur 8).

Figuur 7: Aantal onteigeningsvonnissen door gemeenten per jaar

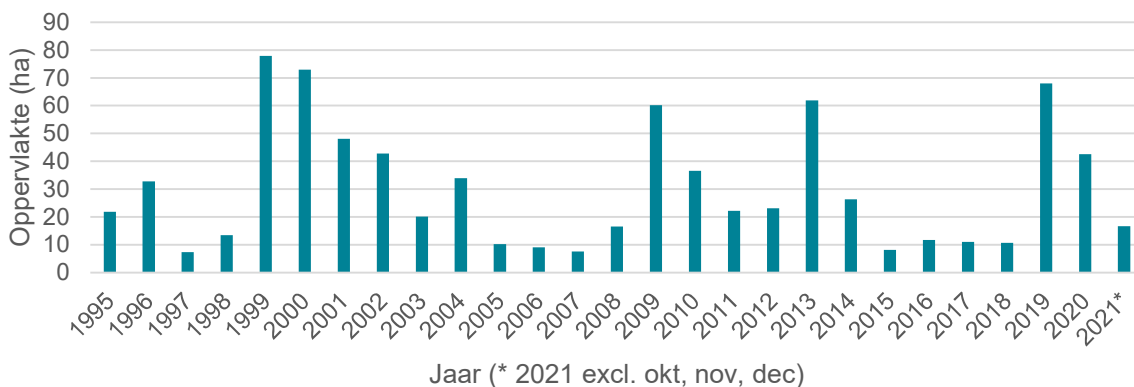
Aantal onteigeningsvonnissen door gemeenten per jaar



Bron: Kadaster

Figuur 8: Onteigende oppervlakte door gemeenten per jaar

Onteigende oppervlakte door gemeenten per jaar



Bron: Kadaster

9 Vooral onbebouwde grond onteigend

Het onderzoek laat zien dat 71% van het totale aantal onteigende percelen onbebouwd was. Qua oppervlakte blijkt dat 92% van het onteigende percelen onbebouwd is. Van de onbebouwde onteigende grond is een groot deel agrarische grond. In de onderzoeksperiode is 1.866 hectare (62% van de totale oppervlakte) agrarische grond onteigend. Ten opzichte van het beschikbare landbouwareaal is dat net geen 0,1%.

10 Meer informatie

Dit onderzoek is uitgevoerd door Emma Koek (stagiaire Notarieel Recht RijksUniversiteit Groningen), Paul Peter Kuiper en Jorian Lamberink.

- Wilt u op de hoogte blijven van de ontwikkeling van de agrarische grondmarkt? Lees eerdere berichten en meld u aan op de pagina [Kwartaalberichten agrarische grondmarkt](#).
- Meer onderzoeken van het Kadaster over het landelijk gebied vindt u op de pagina [Onderzoeken agrarisch vastgoed en grond](#).
- Meer informatie over de instrumenten voor gebiedsinrichting vindt u op de pagina [Landelijk Gebied](#).
- Wilt u meer weten over dit onderzoek of andere onderzoeken over vastgoed en grond in het landelijk gebied? Neem dan contact op met onze expert. Contactgegevens vindt u op de pagina [Paul Peter Kuiper, expert vastgoed en grond in het landelijk gebied](#).