

# Rapport

Rapport betreffende een klacht over Rijkswaterstaat, Dienst Oost-Nederland te Arnhem, onderdeel van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (thans Ministerie van Infrastructuur en Milieu).

**Datum: 17 juni 2011**

**Rapportnummer: 2011/181**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat Rijkswaterstaat, Dienst Oost-Nederland (verder RWS), een bij hem opgewekte verwachting niet heeft waargemaakt. Het betrof hier de verwachting dat Rijkswaterstaat op korte termijn een oplossing had te bieden voor het langdurig slepende probleem inzake de overlast rond verzoekers woning, veroorzaakt door de rijksweg N18.

## Voorgeschiedenis

### Aankoop woning en ontwikkelingen rond de N18

Verzoekers, de heer en mevrouw T., kochten in 1975 hun huidige woning aan de N18, zijnde een voormalig tolhuis dat met de voorgevel is gesitueerd op de lijn van de aan de weg gelegen fietsstrook. De weg N18 was toen nog in beheer bij de regionale overheid. Er was sprake van gematigde verkeersdrukke. Verzoekers gingen er destijds van uit dat de weg in de toekomst nog rustiger zou worden, omdat zij afgingen op een in 1969 genomen tracévaststellingsbesluit voor een rijksweg (te weten de rijksweg A15, traject Varsseveld-Enschede, ter ontlasting van de N18). In 1977 werd een nieuw tracévaststellingsbesluit genomen en ook dit besluit zag erop dat er een autosnelweg zou worden aangelegd die de N18 zou ontlasten. RWS realiseerde deze tracés niet, mede als gevolg van de toebedeelde lage prioriteit in de achtereenvolgende wegrenuitvoerings-programma's. Tijdens de behandeling van het wetsontwerp voor de Tracéwet (Wet van 16 september 1993), nam de minister ten aanzien van deze tracévaststellingsbesluiten de beslissing om deze te vervangen door een nieuwe tracéprocedure.

In 1993 werd de N18 een rijksweg en kwam daarmee in beheer van RWS. In de loop van de jaren werd deze enige snelle verbindingsweg door de Achterhoek met Twente (en Duitsland) een weg met zeer veel doorgaand en vooral ook veel zwaar vrachtverkeer. In 1994 werd de nieuwe tracéprocedure gestart onder de Tracéwet.

Verzoekers gingen in de loop der jaren steeds meer overlast van deze 80-kilometerweg ondervinden. De overlast bestaat vooral uit ernstige geluidsoverlast, schade door trillingen en trillingshinder, last van fijnstof, overlast door waterafvoer en in de winter gevaar van sneeuwschuivers die sneeuw, zout en stenen tegen de gevel en ramen doen opspatten (met al eens een kapotte ruit tot gevolg). Daarbij kwam dat verzoekers zich, vanwege de verkeerssituatie (door (bijna)ongevallen), erg onveilig gingen voelen in de woning. Verzoekers legden op een bepaald moment ten behoeve van de eigen veiligheid uit voorzorg zelf bij de woning, als een soort buffer, een zandwal aan, na een ongeval waarbij een vrachtwagen bijna de woning was ingereden. Zij vrezen ook andere ongevallen om en

nabij de woning, die zij onder meer wijten aan het feit dat de weg en het fietspad ter hoogte van de woning, waartegenover ook een bushalte is gelegen, qua breedte niet aan de (veiligheids)normen voldoet. Volgens RWS betreffen de veiligheidsnormen normen ten behoeve van de weggebruiker. De woning van verzoekers staat binnen de obstakelvrije zone. Om aan de desbetreffende veiligheidseisen te voldoen zou de woning volgens RWS in feite moeten worden voorzien van een geleiderail. Hiervoor ontbreekt echter de ruimte.

#### Rol betrokken overheidsinstanties

Sinds 1995 zijn verzoekers, soms afwisselend, in gesprek geweest met diverse overheidsinstanties, te weten de gemeente Berkelland, de Provincie Gelderland, het Bureau Sanering Verkeerslawaaï van het toenmalige Ministerie van VROM (verder VROM) en RWS. Ook vond in de loop der jaren overleg plaats tussen deze overheidsinstanties en met verzoekers.

Hoewel de betrokken overheden de probleemsituatie erkenden - er vonden meerdere onderzoeken plaats en in de loop der jaren zijn maatregelen getroffen om de problemen te bestrijden - is de overlast niet gestopt en zijn daarmee de problemen rond de woonsituatie van verzoekers niet opgelost.

Ook zijn door de verschillende overheden binnen de bestaande wet- en regelgeving voorstellen gedaan die tot op heden niet zijn uitgevoerd, omdat ze volgens verzoekers geen reële oplossing boden. Zo zou een subsidie van VROM op basis van de Wet geluidhinder ten behoeve van geluidsisolerende (gevel)maatregelen of andere geluidwerende maatregelen (stil asfalt ter hoogte van de woning van verzoeker) het niveau van de geluidsoverlast niet kunnen terugbrengen naar het normniveau.

Een aanbod van VROM om via het Subsidiebesluit openbare lichamen milieubeheer verzoekers een subsidie van maximaal € 74.329,20 toe te kennen ten behoeve van onttrekking van de woning aan de woonbestemming (amoveren), waarna verzoekers herbouw elders op hun perceel zouden kunnen plegen, was voor verzoekers geen reële optie, omdat zij zich daarmee ongewenst gedwongen zagen op hun leeftijd (tussen 60 en 65 jaar) nog een hoge hypotheek te moeten afsluiten om de kosten voor herbouw te financieren. Deze kosten zouden heel ver uitgaan boven het subsidiebedrag.

Een grondaanbieding aan RWS van een strook van het perceel in ruil voor een bijdrage van RWS in nieuwbouw, kwam als onderdeel van een plan tot amoveren en herbouw ter sprake, maar dit wees RWS, na intern beraad, af, omdat er geen rechtsgrond bleek te bestaan om tot verwerving van het pand of een strook grond over te gaan.

Een toezegging van RWS in 2003 om een afspraak te maken met het bedrijf dat de sneeuw ruimt, ter voorkoming van nieuwe problemen met het opspatten van steen en sneeuw tegen de gevel en ramen, sorteerde tot aan de laatste winterperiode, geen effect.

Werkzaamheden van RWS aan de weg, die trillingen tot gevolg hadden, veroorzaakten schade aan de woning van verzoekers. Dit leidde tot een schadeclaim. Op basis van een deskundigenrapport bood RWS verzoekers een schadevergoeding aan van € 1000,-. De schade die verzoekers aan hun tegelvloer hadden geconstateerd, wilde RWS op basis van dit rapport niet vergoeden, omdat er volgens een deskundigenrapport geen causaal verband bestond tussen de schade aan de vloer en de werkzaamheden van RWS aan de weg. Verzoekers constateerden in de loop van de tijd nieuwe schade die zij weten aan trillingen als gevolg van zwaar wegverkeer. Het deskundigenonderzoek had echter geleid tot de conclusie dat dit niet waarschijnlijk was.

#### Verloop klachtbehandeling Nationale ombudsman

In 2009 dienden verzoekers een klacht in bij de Nationale ombudsman, omdat zij zich "van het kastje naar de muur gestuurd voelden". Zij wilden, gezien hun leeftijd (inmiddels bijna 65 jaar) graag een oplossing en rust, en inmiddels vonden zij de bijstand van een advocaat financieel niet meer op te brengen.

De Nationale ombudsman initieerde een rondetafelgesprek met afgevaardigden van de gemeente Berkelland, de Provincie Gelderland, VROM en RWS. Voordat dit gesprek kon plaatsvinden, meldden verzoekers - en dit werd van de zijde van RWS bevestigd - dat de kwestie in een ander vaarwater was gekomen. De minister van Verkeer en Waterstaat had een besluit genomen (Standpunt) over de planstudie voor de N18 en had RWS opdracht gegeven in een vroeg stadium te starten met de aankoopprocedures met de betrokkenen die op of dicht aan het voorgenomen tracé woonden. Door de tracékeuze was er financiële ruimte ontstaan voor het verwerven van (een deel van) het perceel van verzoekers, zoals RWS aan de Nationale ombudsman liet weten.

In overleg en met instemming van alle betrokken partijen besloot de Nationale ombudsman dat er op dat moment geen aanleiding meer was om het rondetafelgesprek te voeren, noch een reden voor voortzetting van de klachtbehandeling.

In de telefonische contacten tussen de Nationale ombudsman en RWS kwam niet expliciet een voorbehoud ter sprake en kwam evenmin ter sprake dat de Tracéwet het mogelijk maakte om het gekozen tracé nog 100 meter naar links of naar rechts te verschuiven. Ook is niet gesproken over de mogelijkheid dat de verwerving van het perceel van verzoekers niet zeker was. Er is meegedeeld dat het besluit van de minister financiële ruimte bood voor onderhandelingen met verzoekers over de aankoop van hun perceel en de woning.

Verzoekers schakelden vervolgens een adviseur in die hen kon bijstaan in de onderhandelingen met RWS. Na een bezoek van medewerkers van RWS aan het perceel en de woning en de mededeling dat een bieding zou volgen, brak RWS de onderhandelingen af. Verzoekers vernamen van RWS (via hun adviseur) dat verwerving van hun perceel op dat moment niet meer nodig was, omdat het ontwerp-tracé was verlegd.

Voor een eventuele vergoeding van adviseurskosten konden verzoekers in het kader van de tracéprocedure zodoende ook niet meer in aanmerking komen.

Hierna wendden verzoekers zich opnieuw tot de Nationale ombudsman. Zij klaagden over de door RWS gewekte verwachtingen en het feit dat een verbetering van de situatie van de weg en daarmee van hun woonsituatie nog, naar verwachting, tot 2018 op zich zou laten wachten, terwijl deze situatie al zo veel jaren voor overlast had gezorgd.

## Onderzoek

De Nationale ombudsman nam de klacht van verzoekers in onderzoek en legde de klacht op 17 juni 2010 voor aan de minister van Verkeer en Waterstaat met het verzoek te reageren op de klacht. Na ontvangst van de reactie op de klacht verzocht de Nationale ombudsman RWS en verzoekers deel te nemen aan een bemiddelingsgesprek onder leiding van de substituut-ombudsman mr. F.J.W.M. van Dooren.

In het eerste gesprek werden de volgende gezamenlijke uitgangspunten overeengekomen:

De huidige situatie en de problemen waarmee verzoekers te maken hadden, stond, door de laatste ontwikkelingen rond het tracé, inmiddels los van het project N18. Door de nieuwe plannen met de N18 was er in het kader van dit project geen juridische grondslag meer voor verwerving.

De wens van verzoekers om niet langer meer te hoeven wachten op resultaten van onderzoeken en maatregelen, maar te komen tot verwerving door RWS van een deel van hun perceel en de zich daarop bevindende woning (met een bijgebouw).

Gezien de huidige omstandigheden, de langdurige voorgeschiedenis en het feit dat de verwachting was dat de aanleg van de nieuwe weg waarschijnlijk niet veel eerder dan in 2018 gereed zou zijn, was de redelijkheid en de billijkheid hier in het geding.

In dit kader verklaarde RWS zich bereid om zich in te zetten voor het zoeken naar mogelijkheden om op andere gronden te komen tot verwerving. Overwogen zou worden om het voormalige onderdeel van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer - nu onderdeel van het nieuwe ministerie van Infrastructuur en Milieu - bij de zoektocht naar een mogelijke basis voor financiering te betrekken. RWS zou zich in een periode van drie maanden hierover beraden.

Na drie maanden vond een tweede gesprek plaats. RWS liet weten dat er geen juridische gronden, noch gronden van redelijkheid en de billijkheid of ander ongeschreven recht bestonden om tot verwerving te komen. RWS was van mening dat er met het inwilligen van een verzoek tot aankoop, uitgaande van de bestaande N18, onrechtmatig zou worden gehandeld.

Het Bureau Sanering Verkeerslawaaï (dat voorheen ressorteerde onder VROM) herhaalde zijn aanbod om desgewenst (op aanvraag van de gemeente) subsidie te verlenen voor geluidsisolerende maatregelen en stil asfalt of het (maximaal mogelijke) bedrag van € 75.000,- te subsidiëren voor het amoveren van de woning. De substituut-ombudsman constateerde tijdens het gesprek bij de deelnemers aan het gesprek een besef dat dit laatste, zoals eerder geconstateerd, niet een voor verzoekers gewenste, reële, oplossing bood voor de problemen.

Hierna heeft de Nationale ombudsman besloten het schriftelijk onderzoek voort te zetten.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Infrastructuur en Milieu verzocht op de klacht te reageren, een aantal vragen te beantwoorden en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

In het kader van het onderzoek werd betrokkenen verzocht op de bevindingen te reageren.

Verzoekers stemden in met de weergave van hun standpunt in het verslag.

De minister verzocht het verslag op belangrijke onderdelen aan te passen of aan te vullen, zodat een vollediger voorstelling van zaken zou worden gegeven ten behoeve van een juiste vaststelling en beoordeling van de feiten. Het verslag is op diverse punten aangepast en aangevuld.

## De feiten

1. Op 19 januari 2010 vond een eerste oriënterend gesprek plaats tussen RWS en verzoekers over de aankoop van (een gedeelte van) hun perceel.

Het verslag van RWS van dit gesprek luidt als volgt:

"...• Uitgelegd dat RWS ten behoeve van het project N 18, 0.24.73 ha dient aan te

kopen. Dit was hen reeds bekend, zij zijn hierover in het verleden reeds

geïnformeerd door Rijkswaterstaat en de voorlichtingsavond(en).

• De heer en mevrouw T. willen wel een bepaald gedeelte van hun perceel

Eibergen, sectie AB, nr. 437 verkopen, maar niet het geheel. Ze hebben een bijzonder gevoel bij de plek.

- Ze bouwen terug op overblijvend gedeelte van het perceel. De heer T. deelt mede een brief van de gemeente te hebben, waaruit blijkt dat het gehele perceel een bouwperceel is.

**Aktie: de heer T. stuurt hieromtrent stukken aan RWS, naschrift: stukken zijn via mail ontvangen.**

- Ik heb aangegeven dat in het kader van geluid niet zeker is of terug gebouwd kan/mag worden.

- De heer T. geeft aan dat hij genoeg kennis heeft van de geluidswetgeving, omdat hij hierover al 15 jaar bezig is met de diverse overheidsinstanties. Hij wil die discussie graag aangaan.

- Wacht het aanbod van RWS af. *Gaat Rijkswaterstaat redelijk om met de fam. T., dan zal de fam. T. aan alles haar medewerking verlenen.*

- Vragen: op welke termijn aankoop, op welke termijn woning verlaten,

bespreken voortgezet gebruik. **Aktie: wordt bij het eerstvolgend overleg verder besproken.**

- Eerst duidelijkheid over de juiste aan te kopen oppervlakte. **Aktie: op 25 januari 2010 een nieuw gofje (grensovereenstemmingsformulier;No) ontvangen van F. (medewerker RWS ;No) op 28 januari 2010 overhandigd aan de fam. T...."**

Het verslag geeft niet weer dat bij verzoekers het voorbehoud is gemaakt dat verwerving nog niet zeker was. Volgens RWS maakte de grondverwerver dit voorbehoud in het gesprek met verzoeker. Hij geeft standaard aan in elk eerste overleg met eigenaren van wie mogelijk grond of opstallen moeten worden verworven, dat het tracé nog niet vastligt en kan verschuiven.

2. Op 4 februari 2010 vonden, in het bijzijn van de medewerkers van RWS en verzoekers, metingen plaats van het gehele perceel met woning en bijgebouwen en, naar wens van verzoekers, ook van het strikt noodzakelijke deel van het perceel met woning en één bijgebouw. De waarde van deze laatste optie taxeerde de adviseur van verzoekers op zo'n € 450.000,-.

Verzoekers en de betrokken medewerkers van RWS bespraken dat RWS binnen twee weken een bieding zou doen. Verzoekers zouden de bieding afwachten.

3. Op 16 februari 2010 zond RWS verzoekers en ontvingen zij een bevestiging van de gevoerde gesprekken. In deze brief werd onder meer meegedeeld:

"... Zoals u bekend is, hebt u eigendommen liggen in het tracé van de aan te leggen autoweg N 18, Varsseveld - Enschede. Ten einde het project te kunnen uitvoeren, dienen

de binnen de tracégrenzen liggende eigendommen door Rijkswaterstaat te worden aangekocht.

Op 19 januari 2010 bracht de heer D. van mijn Dienst u een bezoek en heeft de procedure uitgelegd. Voor de goede orde wijs ik u nogmaals op het feit dat het tracé nog niet definitief is vastgesteld. In de loop van dit jaar zal het tracé verder worden uitgewerkt zodat er meer duidelijkheid ontstaat.

(...)

Daarbij heeft u de commissie de gelegenheid gegeven om de noodzakelijke vragen te stellen. Nadat de taxatiecommissie haar rapport heeft uitgebracht, zal de heer D. verder met u in onderhandeling treden..."

Voorts kondigde RWS nog een bodemonderzoek aan en verzocht betrokkenen om in dit kader een milieuvragenlijst in te vullen. Verzoeker begreep dat een zogeheten "schonegrondverklaring" nodig was, alvorens een bod kon worden uitgebracht.

4. In verband met het feit dat een aantal betrokken overheden meebetalen aan de nieuwe N18 bestond de afspraak dat belangrijke beslissingen over de definitieve uitwerking van het tracé, zoals het vaststellen van de exacte ligging en de situering van de aansluitingen en de kruisende verbindingen, gezamenlijk zouden worden genomen. In dit verband verzochten eerst de gemeente Oost-Gelre, en hierna ook de gemeente Berkelland, in februari 2010 aan de minister of een extra variant voor het traject Groenlo-Eibergen kon worden onderzocht. De minister droeg vervolgens RWS op deze variant te onderzoeken. Hierdoor werd de besluitvorming over de definitieve ligging van het tracé uitgesteld.

5. Tussen de adviseur en de betrokken grondaankoper van RWS vond op 11 maart 2010 nog een mailwisseling plaats waarin de grondaankoper de adviseur meedeelde dat hij met de taxatiecommissie op 19 maart 2010 weer overleg zou hebben over de verwerving van verzoekers. Verzoekers adviseur vroeg in reactie op deze mail naar de voortgang en of kon worden aangegeven wanneer hij een bedrag tegemoet kon zien. De grondaankoper liet in reactie hierop weten dat hij na bespreking met de commissie telefonisch contact op zou nemen. In de mailwisseling kwam niet ter sprake dat verwerving nog niet zeker was.

6. Op 19 maart 2010 vond, ten kantore van de adviseur van verzoekers, een gesprek plaats tussen de adviseur en RWS. In dit gesprek besprak RWS de wijziging van de eerdere tracékeuze en deelde RWS mee dat hij de onderhandelingen zou opschorten tot een definitief tracé bekend zou zijn. De adviseur, die het contact met RWS namens verzoekers onderhield, bracht verzoekers van deze informatie op de hoogte

Op 17 september 2010 vond nog een gesprek plaats tussen verzoekers en twee medewerkers van RWS, onder wie de betrokken grondverwerver. In dit gesprek bespraken zij met verzoekers ook de nieuw ontstane situatie rond de N18 en lichtten deze toe.

7. Uiteindelijk vloeide uit de bestudering van de door de gemeenten voorgestelde variant de keuze voort van een tracé dat ten oosten zou komen te liggen van de huidige N18. Dit betekende een verschuiving ten opzichte van de eerdere tracékeuze en maakte het verwerven van het perceel van verzoekers niet langer noodzakelijk. Het nieuwe tracé zou op een afstand van 50 à 100 m van verzoekers woning komen te liggen. RWS staakte de onderhandelingen met verzoekers daarom definitief.

8. Tijdens het onderzoek naar de klacht van verzoekers ontving de Nationale ombudsman nog twee klachten van aanwonenden aan de N18, zij het dat zij inwoners waren van de gemeente Enschede. Ook deze verzoekers - die noch onderling, noch met verzoekers contact hadden - waren met RWS in gesprek gekomen over de verwerving van hun woning, respectievelijk de manege die verzoekers runden, in verband met de tracékeuze in oktober 2009. In beide zaken viel het op dat de betrokkenen een identieke verklaring gaven als verzoekers over de toedracht van de door RWS gevoerde gesprekken in het kader van de verwerving in de periode oktober 2009 tot en met februari 2010. In deze gevallen stelden verzoekers uit de eerste mededelingen van RWS niet te hebben opgemaakt dat er nog onzekerheid zou bestaan over de noodzaak van aankoop. Over de mogelijkheid dat het gekozen tracé nog 100 meter kon opschuiven, waardoor verwerving niet meer nodig zou zijn, had RWS naar zeggen van deze betrokkenen, in deze gesprekken niet gerept. Zij gaven aan te zijn overvallen door de mededeling dat de verwerving uiteindelijk toch niet meer nodig was.

## Visie verzoekers

1. Verzoekers achten hun woonomstandigheden, zeker de laatste vijftien jaar, niet meer acceptabel. Zij tonen zich wanhopig over het uitblijven van reële oplossingen voor de overlast die de N18 inmiddels veroorzaakt. Zij voelen zich tussen de betrokken overheidsinstanties gemangeld. De jarenlange overlast en onzekerheid maakt dat zij ten einde raad zijn. De verkeersonveiligheid, het voortduren van de overlast en het feit dat de oorzaak voor trillingen niet wordt verholpen, maakt hen angstig voor de mogelijk nog komende gevolgen. Zij zien geen uitweg meer.

2. Zij hebben zich dan ook in eerste instantie heel blij getoond toen RWS begon met het maken van afspraken over verwerving van hun perceel (of een noodzakelijk deel daarvan) met de woning, nadat de minister een besluit had genomen over de tracékeuze. Zij konden zich op dat moment vinden in het besluit van de Nationale ombudsman om de klachtbehandeling te beëindigen. Zij lieten weten dat zij er met RWS graag uit wilden komen en spraken daar hun vertrouwen in uit.

3. Verzoekers geven de volgende verklaring over de contacten die plaatsvonden met RWS, nadat het voorgenomen rondetafelgesprek was afgezegd en de Nationale

ombudsman de klachtbehandeling had beëindigd:

"...In week 2 van 2010 werd ik (verzoekster; No) telefonisch benaderd voor een afspraak met de heer D. in verband met de aankoop van ons perceel.

Op 19 januari is de heer D. bij ons op bezoek geweest. Hierbij waren wij beiden (verzoekster en haar echtgenoot; No) aanwezig.

De heer D. gaf hierbij aan ons gehele perceel te willen verwerven in verband met de aanleg van de nieuwe N18.

Op mijn vraag hoe groot de kans was dat dit serieus was verzekerde hij mij (verzoekster; No) tot 2 x toe dat het 100% zeker was.

Wij hebben op dat moment aangegeven dat wat ons betreft niet het gehele perceel hoefde te worden aangekocht, maar wij ook accoord zouden kunnen gaan met een gedeeltelijke aankoop. In verband met de bereikbaarheid hebben we meerdere mogelijkheden voor een aansluiting op de openbare weg, dat was bij RWS niet bekend en we hebben aan de heer D. de hiervoor benodigde stukken aangeleverd.

Enige dagen later leverde hij bij ons een tekening af met daarop de precies "te verwerven grond en opstallen". Zie bijlage N18-1.63 T.

Op 29 januari is onze adviseur de heer P. bij ons geweest om de verkoop door te spreken, aansluitend heeft de heer P. in onze opdracht een redelijke schadeloosstelling berekend en op schrift gesteld.

Omdat de heer D. zo stellig was in zijn uitspraken dat ons pand voor 100% zeker zou worden aangekocht hebben we op 1 februari onze architect opdracht gegeven om voor ons een plan te gaan maken.

Op 4 februari 2010 vond de taxatie plaats door de heren A. en K., hierbij zou er een taxatie worden gemaakt voor het gehele perceel zoals in eerste instantie was aangegeven door de heer D. en een tweede taxatie waarbij alleen het voor RWS benodigde gedeelte zou worden aangekocht. Onze adviseur de heer P. was hierbij aanwezig.

Bovenstaande was voor ons zo overtuigend en duidelijk dat we in februari deze lopende zaak bij de Nationale Ombudsman en de procedure met VROM bij de Raad van State hebben opgeschort.

Eind februari zouden wij de taxaties ontvangen, maar dit werd vlak voor die datum met 1 week uitgesteld.

Op 5 maart kregen we via de heer P. bericht dat er onduidelijkheden waren over het precieze tracé en onze situatie voorshands werd "bevroren"..."

4. Verzoekers achten het wrang dat RWS in de loop van de jaren al veel geld heeft uitgegeven aan oplossingen die niet afdoende zijn gebleken. Dit geld had volgens verzoekers beter kunnen worden aangewend voor verplaatsing van hun woning verder van de weg af op hun eigen perceel en met gebruikmaking van de mogelijkheid om één van de bijgebouwen (bedrijfsruimte) tot woning om te vormen. Zij achtten dit alternatief echter niet haalbaar als zij het overgrote deel van de kosten voor hun rekening moeten nemen en er van de kant van de betrokken overheden geen redelijke tegemoetkoming kan worden verstrekt.

Zij menen dat zij er op basis van de gesprekken, de grondopname en het in het vooruitzicht stellen van een bieding binnen twee weken tegen de achtergrond van de voorgeschiedenis en de huidige problemen, op mochten vertrouwen dat RWS eindelijk zou meewerken aan een oplossing door verwerving van hun perceel. Dat de onderhandelingen zijn afgebroken en RWS geen medewerking meer wil verlenen aan het amoveren van de woning heeft hun vertrouwen in RWS ernstig geschonden.

5. De adviseur van verzoekers, die vaker zijn diensten verleent en verleende in verwervings- en onteigeningsprocedures, liet weten dat van de zijde van RWS telkens was gewerkt met beloftes en lapmiddelen om de ontstane problemen het hoofd te bieden. Hiermee is een definitieve oplossing achterwege gebleven. Zijns inziens is zodoende door het afblazen van een aankoop nadat de taxatiecommissie zelfs al bij verzoekers was geweest, vanuit het menselijk aspect gezien, een situatie ontstaan waarbij hij zich afvraagt hoeveel een mens kan incasseren en hoever een overheid daarin kan gaan.

## Visie Rijkswaterstaat

1. RWS is van mening dat er ten aanzien van de aankoopprocedures is geopereerd binnen de wettelijke kaders en dat RWS ten aanzien van verzoekers geen andere kaders of werkwijze kon hanteren dan bij andere eigenaren van woningen die (mogelijk) geraakt zouden worden door aanleg van de nieuwe weg.

Doordat het op 14 oktober 2009 gekozen tracé, met voorbehoud, ertoe zou leiden dat de grond en de woning van verzoeker nodig zou zijn, zou dit tegelijkertijd een oplossing hebben kunnen bieden voor de al lopende klachten van verzoeker en zou hiermee een win-win situatie zijn ontstaan. Door de politieke besluitvorming wijzigde de situatie echter en verviel vanuit het project N18 de juridische basis en financiële ruimte voor aankoop van woning en perceel van verzoekers.

2. Volgens RWS is tijdens het oriënterende gesprek op 19 januari 2010 aan verzoekers de gebruikelijke aankoopprocedure uitgelegd. Daarbij heeft RWS naar zijn zeggen uitdrukkelijk aangegeven dat het tracé nog niet definitief was vastgesteld en dat er nog

wijzigingen konden optreden. Het tracé zou in de loop van 2010 verder worden uitgewerkt, zodat meer duidelijkheid zou ontstaan.

In de contacten met verzoekers heeft RWS zijns inziens er steeds op gewezen dat er nog onzekerheid was over de exacte ligging van het tracé. Dit blijkt ook uit een brief 16 februari 2010 die aan verzoekers is verzonden.

3. RWS heeft naar zijn zeggen de volgende procedure gehanteerd:

"... Het project N18 kent om en nabij 500 aankoopdossiers, waarvan ongeveer 100 woningen en bedrijven. Om volgens de planning vanaf 2012 te kunnen starten met de realisatie van de nieuwe N18, dienen voor die tijd alle gronden verworven te zijn. Een zorgvuldige afhandeling van al deze dossiers kost veel tijd; Rijkswaterstaat is daarom in een vroeg stadium begonnen met het behandelen van deze dossiers. Doordat in een vroeg stadium is begonnen met de behandeling van deze dossiers, was er voldoende gelegenheid betrokkenen te informeren over het project en hoe het aankoopproces zou gaan verlopen.

Het informeren van betrokkenen door Rijkswaterstaat zelf, is van groot belang geweest en diende om te voorkomen dat betrokkenen afhankelijk zouden worden van informatie van burens, in de buurt actief geworden makelaars of uit de pers. Rijkswaterstaat is ook verplicht, naar aanleiding van onder meer de "Betuwe-uitspraak" van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (28 mei 1998, JM 1998/117), om in een vroegtijdig stadium oplossingsrichtingen te bespreken met eigenaren van bedrijven die in hun voortbestaan worden bedreigd als gevolg van de aanleg van de nieuwe N18.

Omdat Rijkswaterstaat signalen ontving dat het benaderen van aspirant-verkopers terwijl het tracé nog niet voor 100% definitief vastligt in een aantal gevallen tot onrust heeft geleid, heeft Rijkswaterstaat besloten om in het aankoopproces een pas op de plaats te maken tot er meer zekerheid is over de uiteindelijke ligging van het nieuwe tracé. Op 13 juli 2010 heeft Rijkswaterstaat een nieuwsbrief verspreid waarin een nadere toelichting gegeven is op het hele verwervingsproces, waarom dit vroegtijdig is opgepakt en de beslissing om het proces van het aankopen van percelen op te schorten...."

4. RWS wijst er nog op dat men twee maal per jaar nieuwsbrieven uitgeeft en toestuurde aan omwonenden. In deze brieven geeft RWS informatie over de planning en de voortgang van het project. Er stond in deze brieven ook vermeld dat er nog diverse projectbesluiten moeten worden genomen en er nog inspraak – en (eventuele) beroepsprocedures moeten worden doorlopen voordat er een onherroepelijk tracébesluit is. Deze brieven zijn in de betreffende periode ook uitgereikt aan verzoekers.

## **nadere informatie naar aanleiding van het verslag van bevindingen**

1. In de reactie op het verslag van bevindingen wees RWS onder meer op een (standaard)brief van 13 januari 2010 die op 15 januari 2010 naar zeggen was gezonden aan alle omwonenden van de N18, onder wie verzoekers, die mogelijk te maken zouden krijgen met verwerving door RWS van hun pand of perceel als gevolg van het project N18.

2. In deze brief deelde RWS onder meer het volgende mee:

"... Op 14 oktober 2009 hebben de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM

een besluit genomen over de toekomst van de N18. Rijkswaterstaat heeft u op

23 oktober 2009 met een nieuwsbrief hierover geïnformeerd.

Een belangrijk onderdeel van dit besluit is dat tussen Groenlo en Enschede

omleidingen zullen worden gerealiseerd rond Eibergen, Haaksbergen en Usselo.

Helaas is het onvermijdelijk dat voor de realisatie van deze nieuwe N18 woningen

en bedrijfspanden zullen moeten wijken en gronden zullen moeten worden

aangekocht. Rijkswaterstaat realiseert zich dat dit voor betrokkenen ingrijpende

gevolgen kan hebben en streeft ernaar hierin zorgvuldig te werk te gaan en

zoveel mogelijk naar passende oplossingen te zoeken.

Het besluit van de ministers is een tracé op hoofdlijnen. Het definitieve tracé ligt

nog niet exact vast. Zo kan het tracé nog 100 meter naar links of 100 meter naar

rechts verschuiven om een goede inpassing in het gebied mogelijk te maken.

De exacte ligging van het tracé wordt uitgewerkt in een Ontwerp-Tracébesluit.

Dit wordt op dit moment opgesteld en is naar verwachting begin 2011 gereed (cursief van No).

(...)

Met deze brief wil ik u laten weten dat per 1 januari 2010 officieel de procedure voor de grondverwerving voor de nieuwe N18 is gestart en dat uw woning, bedrijf of grond mogelijk geraakt zal worden door het nieuwe tracé. Dit houdt voor u in dat u bezoek van een medewerker van of namens Rijkswaterstaat kunt verwachten om te overleggen over de mogelijke verwerving van uw woning, bedrijf en/of (een gedeelte van) uw grond.

Bij het inplannen van deze bezoeken wordt een bepaalde volgorde aangehouden; eerst zullen eigenaren van bedrijven worden bezocht, daarna eigenaren van woningen en tenslotte eigenaren van gronden. Deze bezoeken vinden plaats in de periode januari - - juli 2010.

Voor een beschrijving van de procedure verwijs ik u naar de bijgevoegde brochure *"Grond of opstallen verkopen aan Rijkswaterstaat?"*

U kunt u in deze procedure laten bijstaan door een deskundige.

Bijgevoegd is het Besluit voor vergoeding van kosten voor deskundige bijstand bij Minnelijke grondverwerving.

Hierin staat vermeld hoe de tegemoetkoming in de deskundigenkosten wordt berekend. Rijkswaterstaat gaat uit van deze normen. Ter voorkoming dat u uiteindelijk met hoge kosten geconfronteerd wordt, is het verstandig de eventuele deskundige te vragen of hij/zij bereid is tegen dit tarief u te vertegenwoordigen..."

2. Op verzoek van de Nationale ombudsman legde RWS op 24 mei 2010 een kopie over van voornoemde brief, alsmede een verzendlijst waarop ook de naam van verzoekers was vermeld.

3. RWS benadrukte in de reactie op het verslag van bevindingen ook nog dat het melden van algemene voorbehouden ten aanzien van de exacte ligging van het tracé deel uitmaakt van de standaarduitleg van de grondverwervingsprocedure, zoals in gesprekken en correspondentie met de verzoekers is gebeurd. Dit soort algemene voorbehouden

worden niet ook opgenomen in het verslag van de grondverwerver, dat wordt gebruikt voor interne rapportage, waarin specifieke afspraken en toezeggingen worden genoteerd met individuele particulieren. RWS is tevens van mening dat tegen de context van de eerdere gesprekken en de correspondentie het niet nodig is om het voorbehoud steeds te herhalen in de daarop volgende communicatie, zoals bijvoorbeeld in de mailwisseling van 11 maart 2010 tussen RWS en de adviseur van verzoekers.

Uit het feit dat in de brief van 16 februari 2010 staat : "...wijs ik u *nogmaals* op het feit dat het tracé nog niet definitief is vastgesteld...", kan bovendien worden opgemaakt dat in eerdere brieven en gesprekken wel degelijk aan verzoeker expliciet duidelijk is gemaakt dat het genoemde voorbehoud bestond.

4. Ook ten aanzien van de onder "De feiten" genoemde twee andere gevallen wijst RWS erop dat het de betrokkenen op basis van de correspondentie bekend kon zijn dat het gekozen tracé nog met 100 meter kon worden verplaatst en dat ook hier geldt dat in een eerste gesprek met de eigenaar het voorbehoud standaard deel uitmaakt van de uitleg van de procedure. RWS kan zich voorstellen dat men zich overvallen voelt door de mededeling dat de verwerving niet meer nodig blijkt te zijn, maar niet dat de mogelijkheid van deze optie niet bekend en gemeld zou zijn. RWS spreekt de overtuiging uit dat de medewerkers van de Dienst Oost-Nederland binnen de bevoegdheden hebben gewerkt, dat de ter beschikking staande mogelijkheden zijn gebruikt en dat bovenal op correcte wijze is gehandeld. Oordeel Nationale ombudsman

5. Verzoekers stellen in reactie hierop dat zij deze brief nooit hebben ontvangen.

## oordeel nationale ombudsman

1. Het vereiste van rechtszekerheid houdt onder meer in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers ten opzichte van overheidsinstanties door die overheidsinstanties worden gehonoreerd (het vertrouwensbeginsel).

Dit vertrouwensbeginsel kan ertoe leiden dat niet een expliciete toezegging, maar de context van een aangelegenheid bepalend is voor de beoordeling of verwachtingen die een burger ten aanzien van de betrokken overheidsinstantie heeft opgevat, gerechtvaardigd zijn.

De context van deze aangelegenheid

2.1. Op het moment waarop verzoekers hun woning aan de N18 kochten mochten zij er op grond van een tracévaststellingsbesluit van 1969 van uitgaan dat de N18 zou worden ontlast door de aanleg van een rijksweg tussen Varsseveld en Enschede. Dit besluit,

evenals een later besluit uit 1977 zijn echter van tafel gegaan. Pas in 1994 is, onder de Tracéwet, een nieuwe tracéprocedure gestart.

Hiermee is voor verzoekers onzekerheid ontstaan over de bestemming van de N18.

De verwachtingen ten aanzien van de weg zijn niet uitgekomen. De weg heeft in de loop der jaren steeds meer overlast veroorzaakt. Dit heeft ertoe geleid dat verzoekers nu al ruim vijftien jaar met diverse overheidsinstanties in gesprek zijn om te zoeken naar oplossingen voor de ernstige problemen die zij ondervinden, zoals de verstoring van hun woongenot, de schade die zij stellen te hebben opgelopen, en de angst die zij ervaren.

2.2. Dat verzoekers jarenlang in gesprek zijn geweest met de gemeente Berkelland, VROM en RWS over oplossingen, dat er diverse onderzoeken hebben plaatsgevonden en er ook telkens maatregelen zijn getroffen, duidt erop dat de problemen van verzoekers zijn erkend en op zich door de verschillende delen van de overheid serieus zijn genomen. Ondanks dat is er geen afdoende oplossing gevonden. Voor verwerving (eventueel slechts van een strook grond) door RWS kon RWS geen juridische grond vinden.

2.3. De woning kent door haar ligging pal aan de weg bijzondere problemen, met een zeer lange voorgeschiedenis. Hierdoor is deze kwestie naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet vergelijkbaar met de situaties die zich voordoen in de andere dossiers die betrekking hebben op de N18.

2.4. Tijdens de klachtbehandeling door de Nationale ombudsman in 2009 kwam de onverwachte aankondiging van RWS dat men met verzoekers in gesprek was gegaan om het perceel en de woning te verwerven. Dit gaf verzoekers, alle betrokken instanties en de Nationale ombudsman de indruk dat een oplossing in zicht was. Dit leidde dan ook tot het afgelasten van een voorgenomen overleg en de beëindiging van de klachtbehandeling.

2.5. Kortom, er was in deze zaak sprake van een zeer langdurige voorgeschiedenis met veel onzekerheid voor verzoekers over de bestemming van de weg, voortdurende, ernstige overlast, schade, een gevoel van onveiligheid en vervolgens het vooruitzicht van aankoop van de grond en de woning dat leidde tot de beëindiging van de klachtprocedure bij de Nationale ombudsman. Daarbij speelt ook nog een rol dat de beslissing om het tracé te verleggen en niet tot aankoop van verzoekers woning over te gaan, tot gevolg heeft dat verzoekers (die inmiddels ca. 65 jaar oud zijn) nog zeker zeven jaar zeer ernstige overlast zullen ervaren. Tegen de achtergrond van deze context moet de wijze worden beoordeeld waarop RWS verzoekers heeft benaderd om het perceel en de woning te verwerven en moet worden beoordeeld welke consequenties dit heeft.

Beoordeling van de klacht in de context

3.1. Het valt te prijzen dat de minister en daarmee RWS, conform de rechtspraak, in een vroegtijdig stadium wilde beginnen met de behandeling van de dossiers om alle

betrokkenen zelf te kunnen informeren en de dossiers zorgvuldig te kunnen behandelen. Het is ook juist dat aan verzoekers de procedure is uitgelegd en in gesprekken, in correspondentie en in nieuwsbrieven is meegedeeld dat het tracé nog niet definitief was vastgesteld.

3.2. RWS stelt dat de medewerkers van RWS in het kader van de grondverwervingsprocedure voor het project N18 geen toezeggingen hebben gedaan omtrent aankoop van gronden en de woning van verzoekers en evenmin in die zin verwachtingen hebben gewekt. De grondverwerver zou het voorbehoud dat het tracé nog niet exact vastligt en kan verschuiven tegenover verzoekers wel degelijk hebben gemaakt. Dit wordt volgens de grondverwerver standaard in elk eerste overleg aangegeven aan de eigenaren. Ook is dit in het geval van verzoekers gebeurd in de eerste brief van 13 januari 2010, in het eerste gesprek op 19 januari 2010 en in een brief van 16 februari 2010.

3.3 Verzoekers stellen echter dat zij de brief van 13 januari 2010 nooit hebben ontvangen. Verzoekers verklaren daarnaast stellig dat zij in het eerste gesprek aan de grondverwerver van RWS gevraagd hebben of zeker was dat verwerving zou plaatsvinden en dat zij hierop van hem de verzekering hebben gekregen dat dit zo was. Ook de adviseur van verzoekers, die vaker te maken had met RWS, heeft, zo blijkt uit de mailwisseling met de grondverwerver, erop vertrouwd dat verwerving zou plaatsvinden en zijn diensten vergoed zouden worden. In de mailberichten heeft RWS deze verwachting niet tegengesproken, noch een voorbehoud gemaakt.

Ten slotte is bij andere omwonenden aan de N18 - die verder overigens in een andere positie verkeerden dan verzoekers - ook in de gesprekken met RWS de indruk ontstaan dat de betrokken medewerkers van RWS niet twijfelden over de noodzaak tot aankoop van de diverse percelen. Ook deze omwonenden stellen zonder enige twijfel, net als verzoekers, dat in de eerste contacten met RWS en bij de taxaties niet ter sprake is gebracht dat, ondanks de opgestarte onderhandelingen, verwerving nog niet zeker was.

3.4. Het verslag van het gesprek op 19 januari 2010 bevat geen voorbehoud. De informatiebrief van 16 februari 2010 bevat, zonder nadere toelichting, de mededeling dat het tracé nog niet definitief is vastgesteld. Wegens de niet overeenstemmende verklaringen en visies van verzoekers en RWS en het ontbreken van omstandigheden die uitsluitel kunnen geven over de ware toedracht, kan niet worden vastgesteld of de brief van 13 januari 2010 al dan niet bij verzoekers is aangekomen, noch kan worden vastgesteld of al dan niet in gesprekken met verzoekers het voorbehoud, dat standaard wordt gemaakt in procedures als de onderhavige, expliciet is besproken.

3.5. Maar wat daar ook van zij, in elk geval kan worden gesteld dat de bijzondere situatie waarin verzoekers verkeerden, bijzondere eisen stelde aan het optreden van RWS en de communicatie over de verwerving van pand en perceel. Er rustte op RWS, gegeven de context van dit geval, de verantwoordelijkheid om te voorkomen dat verzoekers te

hooggespannen verwachtingen zouden koesteren die achteraf niet gehonoreerd zouden worden. Rekening houdend met de bijzondere omstandigheden van verzoekers, de voorgeschiedenis en de vroegtijdige start van de verwervingsprocedure, kon RWS in de correspondentie en de gesprekken over verwerving niet volstaan met de mededeling dat het tracé nog niet definitief was en dat de exacte ligging nog niet was vastgesteld.

Het lijkt op basis van de verklaringen van diverse betrokkenen, het verslag van het gesprek op 19 januari 2010 en de informatiebrief van 16 februari 2010 aannemelijk dat verzoekers niet expliciet zijn gewaarschuwd voor een mogelijke wending van de loop van de gebeurtenissen in hun nadeel, die zich zelfs in een vergevorderd stadium van de onderhandelingen nog kon voordoen.

3.6. Hiermee heeft RWS zijn verantwoordelijkheid niet waargemaakt en heeft bij verzoekers een gerechtvaardigd vertrouwen gewekt dat er eindelijk een oplossing in zicht kwam voor de jarenlange overlast.

3.7. In het licht van bovenstaande kan RWS, nu verzoekers met lege handen staan en de overlast nog jaren zal aanhouden, niet volstaan met het uitgangspunt dat alleen vanuit de wettelijke kaders kan worden gehandeld. Dat RWS ten aanzien van verzoekers geen andere kaders of werkwijze kan hanteren dan bij andere eigenaren van woningen die (mogelijk) nadeel ondervinden van de nieuwe weg is in dit geval niet acceptabel, omdat de situatie van verzoekers naar het oordeel van de Nationale ombudsman voldoende verschillend is zodat een afzonderlijke benadering in de rede ligt.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat onvoldoende onderzocht is of er mogelijkheden zijn om verzoekers een zodanige financiële bijdrage te verlenen (al of niet met aankoop van hun woning) dat zij in staat zijn hun woning te verplaatsen naar een verder van de rijksweg gelegen gedeelte van hun perceel, alsook hun adviseurskosten te voldoen.

Indien naast de bijdrage van € 75.000 van het saneringsfonds tevens bijgedragen zou worden door andere overheden die (mede)verantwoordelijk zijn voor de lange duur van de tracéverlegging (RWS en de betrokken gemeenten), moet het naar het oordeel van de Nationale ombudsman mogelijk zijn een voor verzoekers acceptabele oplossing te bereiken. Daartoe zal de Nationale ombudsman een aanbeveling doen, waarbij het in de rede ligt dat de minister van Infrastructuur en Milieu het voortouw neemt.

## **Conclusie**

De klacht is gegrond wegens schending van het vertrouwensbeginsel dat voortvloeit uit het vereiste van rechtszekerheid.

## **Aanbeveling**

De minister van Infrastructuur en Milieu wordt in overweging gegeven in overleg met andere overheidsinstanties te treden teneinde te komen tot een oplossing waardoor verplaatsing van de woning van verzoekers op een voor hen betaalbare wijze mogelijk wordt.

de Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer