

Grondverwerving in de nieuwe Omgevingswet

Afstudeerscriptie

Tijmen Schoonderbeek
150118823401

1 juni 2017

Hogeschool Van Hall Larenstein

Water. Wegen. Werken. Rijkswaterstaat.



Colofon

Afstudeerscriptie

Onderwerp: Grondverwerving in de nieuwe Omgevingswet

Trefwoorden: Grondverwerving, Onteigening, Omgevingswet

Opdrachtgever: Rijkswaterstaat

Opdrachtnemer:

Naam: Tijmen Schoonderbeek
Studie: Land en Watermanagement
Onderwijsinstelling: Hogeschool van Hall Larenstein
Studentnummer: 150118823401
Telefoonnummer: 06 – 53 34 02 95
Email: tijmen.schoonderbeek@hvhl.nl
Email stage: tijmen.schoonderbeek@rws.nl

Interne begeleider:

Naam: Jan Jacob Dubbelhuis
Functie: Docent Rentmeesterij en Ruimtelijke inrichting
Onderwijsinstelling: Hogeschool Van Hall Larenstein
Telefoonnummer: 026 – 36 95 620
Email: janjacob.dubbelhuis@hvhl.nl

Externe begeleiders:

Naam: Hester de Hoop
Functie: Senior adviseur vastgoed
Instelling: Rijkswaterstaat
Telefoonnummer: 06 – 21 22 71 37
Email: Hester.de.hoop@rws.nl

Naam: Yolanda Oudt
Functie: Afdelingshoofd Grondverwerving
Instelling: Rijkswaterstaat
Telefoonnummer: 06 – 21 53 52 18
Email: yolanda.oudt@rws.nl

Bezoekadres Rijkswaterstaat

RWS Grote Projecten en Onderhoud
Griffioenlaan 2, 3526 LA Utrecht

Bezoekadres Van Hall Larenstein

Faculteit Velp, Land en Watermanagement
Larensteinselaan 26a, 6882 CT Velp

Foto voorblad: Henk de Jong Luchtfotografie, 2010, A27 Utrecht vanaf Rijnsweerd richting Hilversum.

Status: Definitief
Inleverdatum: 1 juni 2017

Voorwoord

Voor u ligt de afstudeerscriptie 'grondverwerving in de nieuwe Omgevingswet'. Het onderzoek zal de veranderingen van het grondverwervings- en onteigeningsproces van Rijkswaterstaat in beeld brengen volgens de Aanvullingswet grondeigendom in het stelsel van de Omgevingswet. Dit afstudeeronderzoek is gedaan in het kader van de opleiding Land- en Watermanagement aan de Hogeschool van Hall Larenstein. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de afdeling Grondverwerving van Rijkswaterstaat. Ik heb het onderzoek uitgevoerd van februari 2017 tot en met eind mei 2017.

Het onderwerp van dit onderzoek is samen met mijn stagebegeleider Hester de Hoop en afdelingshoofd Yolanda Oudt bedacht. Later hebben wij de deelvragen verder gespecificeerd voor dit onderzoek. Tijdens het uitvoeren van het onderzoek ben ik prettig begeleid door mijn stagebegeleider van Rijkswaterstaat en van de opleiding, Jan Jacob Dubbelhuis. Ik kreeg veel ruimte voor eigen verantwoordelijkheid, maar als ik vragen had kon ik deze ten alle tijden stellen.

Ik wil graag mijn begeleiders bedanken voor de fijne samenwerking en begeleiding tijdens het uitvoeren van dit afstudeeronderzoek. Daarnaast wil Yolanda Oudt, hoofd van de afdeling Grondverwerving, bedanken voor het mogelijk maken van dit afstudeeronderzoek.

Tevens wil ik alle collega's van de afdeling Grondverwerving en juristen van de Corporate Dienst bedanken voor de ondersteuning. Ik heb mijn stageperiode als erg prettig ervaren en werd bij veel dingen betrokken. De deelname van een aantal collega's in de werkgroep hebben mij geholpen om mijn afstudeeronderzoek verder af te kunnen ronden.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Tijmen Schoonderbeek

Utrecht, 1 juni 2017

Samenvatting

Onteigening is iets waar de afdeling Grondverwerving, die de grond verwerft voor infrastructurele projecten van Rijkswaterstaat, veel mee te maken krijgt. Onteigening is vastgelegd in artikel 14 van de Grondwet (1815) en in de Onteigeningswet van 1851. De Onteigeningswet is onderdeel van het omgevingsrecht. Dit is een stelsel van tal van wetten en regelgevingen voor de fysieke leefomgeving. In de afgelopen decennia is het omgevingsrecht steeds verder uitgebreid, waardoor het een complex geheel is geworden. Procedures verliepen traag en sloten niet meer aan bij de huidige tijd. In 2012 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu aangekondigd, in de 'Startnotitie stelselwijziging omgevingsrecht', dat het omgevingsrecht zal worden opgenomen in een nieuw stelsel: de Omgevingswet. Dit stelsel gaat bestaan uit: een Omgevingswet, een Invoeringswet, 4 Algemene Maatregelen van Bestuur en 4 aanvullingswetten. Naar verwachting zal het stelsel in 2019 in werking treden. De Onteigeningswet wordt in de Aanvullingswet grondeigendom opgenomen. Omdat onteigening een veel gebruikte procedure is voor Rijkswaterstaat, is het belangrijk om te onderzoeken wat de Aanvullingswet grondeigendom betekent voor het grondverwervings- en onteigeningsproces. In dit afstudeeronderzoek is de hoofdvraag 'Wat betekent de Aanvullingswet grondeigendom voor het grondverwervingsproces- en onteigeningsproces van Rijkswaterstaat?' beantwoord.

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden is eerst gekeken naar het huidige grondverwervingsproces. Door middel van kwalitatief onderzoek is het proces met doorlooptijden in beeld gebracht. Doorlooptijden kunnen verschillen, daarom is het onteigeningsproces vervolgens in dit onderzoek doorlopen met een praktijkcasus. Daarna is door middel van een literatuurstudie gekeken naar de Omgevingswet en welke positie onteigening in de Omgevingswet heeft. In de Aanvullingswet grondeigendom is een voorstel gedaan voor een nieuw onteigeningsproces. Aan de hand van het wetsvoorstel dat in juli 2016 is gepubliceerd, is een te verwachten processchema met doorlooptijden opgesteld. Voor het bepalen van doorlooptijden in de praktijk is het schema besproken met verschillende medewerkers van Rijkswaterstaat. Aan de hand van de verkregen informatie en het processchema is een werksessie georganiseerd met vijf medewerkers van de afdeling Grondverwerving, die de wetswijziging in het bijzonder aangaat. Deze werksessie is gehouden om samen te kijken naar de effecten van de wetswijziging in praktijksituaties.

In de huidige onteigeningsprocedure zijn er verschillende procesvarianten die een grondaankoper kan volgen om een perceel te onteigenen. Onteigening begint, als een minnelijke overeenstemming uitblijft, met de administratieve onteigeningsprocedure. In de administratieve procedure wordt een Koninklijk Besluit verkregen na ondertekening door de Koning. In de Aanvullingswet grondeigendom wordt dit een onteigeningsbeschikking, die wordt ondertekend door de Minister. Tegen deze beschikking wordt beroep in twee instanties mogelijk. Daarna wordt via een gerechtelijke procedure de schadeloosstelling bepaald. Hiervoor zijn verschillende varianten mogelijk. Vaak kiest een grondaankoper voor de meest snelle variant, de vervroegde descente. Door deze mogelijke varianten kan de totale doorlooptijd van een onteigening variëren van 57 tot 123 weken. De verschillende mogelijkheden in de huidige Onteigeningswet van 1851 maakt onteigening een ingewikkelde procedure met weinig zekerheid voor de planning van projecten. In de Aanvullingswet grondeigendom is gekozen voor een uniforme besluitvormingsprocedure die aansluit bij de Algemene wet bestuursrecht. Er wordt afgeweken van de verschillende varianten in het proces en gekozen voor één variant, die echter wel langer zal duren. Naar verwachting wordt de doorlooptijd van de voorgestelde procedure ongeveer 130 weken. Er komt tegelijkertijd meer speelruimte in het maken van strategische keuzes rondom de onteigeningsprocedure. Er kunnen bijvoorbeeld meerdere beschikkingen per project genomen worden.

De Aanvullingswet grondeigendom is van grote betekenis voor Rijkswaterstaat. De onteigeningsprocedure die Rijkswaterstaat jarenlang heeft gebruikt gaat op de schop. Er wordt een uniforme onteigeningsprocedure gevolgd, dit betekent meer zekerheid over de doorlooptijd. Er kan in de planning van projecten meer gestuurd worden op de onteigeningsplanning. Doordat de procedure verandert, moet ook de organisatie mee veranderen. De nieuwe, langere, procedure betekent ook dat er een groter risico is op hogere proceskosten. Dit komt voornamelijk door de extra inspraakmogelijkheden in de nieuwe procedure. Doordat Rijkswaterstaat deze proceskosten grotendeels vergoed, is de kans groot dat van alle inspraakmomenten gebruik zal worden gemaakt. Het is dan ook belangrijk om de projecten te informeren over een meest uitgebreide doorlooptijd. Daarnaast is het overgangsrecht de komende jaren van groot belang. Omdat de Aanvullingswet grondeigendom nog niet is vastgesteld kan de beschreven procedure in dit onderzoek nog gaan veranderen.

Inhoudsopgave

Begrippenlijst	11
Afkortingenlijst	11
1. Inleiding	13
1.1 Probleembeschrijving	13
1.2 Hoofd en deelvragen	13
1.3 Methode	14
1.4 Doelgroep	14
1.5 Leeswijzer.....	14
2. Huidig grondverwervingsproces	17
2.1 Projectorganisatie afdeling Grondverwerving	17
2.2 Besluitvormingsprocedure Rijkswaterstaat projecten	18
2.3 Minnelijke grondverwerving.....	19
2.4 Onteigening volgens de Onteigeningswet	20
2.4.1 Administratieve onteigeningsprocedure	21
2.4.2 Gerechtelijke onteigeningsprocedure.....	23
2.3 Grondverwerving A27-A1, het project.....	26
2.4 Grondverwerving A27/A1	26
2.4.1 Administratieve onteigeningsprocedure	27
2.4.2 Minnelijke aankoop	27
2.4.3 Aankoop van overheidsinstelling.....	28
2.4.4 Afkoop van een pachter.....	28
2.4.5 Gerechtelijke onteigening	28
2.5 conclusie.....	29
3. De Omgevingswet	31
3.1 Achtergrond	31
3.2 De structuur.....	32
3.2.1 De Omgevingswet	32
3.2.2 Invoeringswet.....	33
3.2.3 Algemene Maatregelen van Bestuur	33
3.2.4 Aanvullingswetten	34
3.3 Stand van zaken	35
3.4 Conclusie	35
4. Grondverwerving in de toekomst.....	37
4.1 Veranderingen onteigenen in de Aanvullingswet grondeigendom.....	37
4.1.1 De voorgestelde procedure	37
4.1.2 Wijzingen van de Aanvullingswet grondeigendom	39
4.1.3 Ontwikkeling van de Aanvullingswet grondeigendom.....	42
4.2 Grondverwerving A27 – A1	43
4.2.1 Onteigeningsbeschikking	43
4.2.2 Minnelijke aankoop	44
4.2.3 Aankoop van overheidsinstelling.....	44
4.2.4 Afkoop van een pachter.....	44
4.2.5 Gerechtelijke onteigening	44

4.2.6 doorlooptijden grondverwerving A27/A1	44
4.3 Conclusie	45
5. Voorbereiding Rijkswaterstaat op de Aanvullingswet grondeigendom	47
5.1 Belemmeringen en mogelijkheden.....	47
5.1.1 werksessie Aanvullingswet grondeigendom	49
5.2 Aanbeveling	49
6. Conclusie.....	51
Literatuurlijst	53
Bijlages	55
Bijlage 1. Plan van Aanpak	56
Bijlage 2. Gerechtelijke onteigeningsprocedure.....	68
Bijlage 3. Processchema Aanvullingswet grondeigendom	69
Bijlage 4. Verschil onteigeningsprocedures A27/A1	70
Bijlage 5. Werksessie Aanvullingswet grondeigendom	72

Begrippenlijst

Bestuursrechter	Onafhankelijke rechter die geschillen tussen burgers en overheden behandelt
Cassatie instellen	Het geschil voorleggen aan de Hoge Raad
Civiele rechter (burgerlijke rechter)	Onafhankelijke rechter die geschillen over materiële zaken behandelt tussen (rechts)personen onderling
Corporate Dienst	Onafhankelijk opererende organisatie van Rijkswaterstaat die organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat adviseert. Zo is de Corporate Dienst ook verantwoordelijk voor het opstellen van Koninklijke Besluiten
Descente	Het ter plekke bekijken van een object
GROS	GRONdaankoopSysteem, applicatie waarmee grensovereenstemming formuleren gemaakt kunnen worden op basis van de Kadastrale Viewer
Jurisprudentie	Juridische uitspraak van een rechtbank
Koninklijk Besluit	Besluit van de regering dat wordt ondertekend door de koning
Onteigenaar	De partij die onteigent. Rijkswaterstaat treedt op als onteigenaar bij projecten
Onteigende	De partij die wordt onteigend en zijn perceel kwijtraakt
Pleidooi	Mondelinge behandeling waar beide partijen hun standpunten voor de rechter bepleiten
Raad van State	Adviserende organisatie dat advies geeft over wetgeving
Rechter Commissaris	Rechter die het onderzoek leidt
Recessen	Een periode van Reces, bijvoorbeeld de zomerperiode waarin de tweede kamer niet vergaderd of wordt getekend
Tracébesluit	Besluit van Rijkswaterstaat voor het uitvoeren van een infrastructureel werk. De procedure die voor het vaststellen van een Tracébesluit staat geregeld in de Tracéwet

Definities volgens (<http://www.juridischwoordenboek.nl/>)

Afkortingenlijst

Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awg	Aanvullingswet grondeigendom
z.d.	Zonder datum
CD	Corporate Dienst
KB	Koninklijk Besluit
MvT	Memorie van Toelichting
OW	Onteigeningswet

1. Inleiding

Verwerving van gronden is een aspect waar bijna elk ruimtelijk project van Rijkswaterstaat mee te maken krijgt. Het is van cruciaal belang dat gronden tijdig beschikbaar komen voor de uitvoering van projecten. Mochten de onderhandelingen tussen beide partijen niet tot overeenstemming leiden, dan kan Rijkswaterstaat over gaan tot het onteigenen van een perceel. De voorwaarde hiervoor is dat er onteigend wordt voor het algemene belang en er voldoende minnelijk onderhandeld is. Onteigening is een proces dat meerdere jaren kan duren. Daarom is grondverwerving vaak een kritiek punt binnen de planning en uitvoering van projecten. Vaak kan pas concreet grond aangekocht worden als er een duidelijk plan is. Binnen de huidige soorten van aanbesteding wil men het liefst zo snel mogelijk na het onherroepelijk worden van een Tracébesluit starten met de werkzaamheden. In de meeste plannings van Rijkswaterstaat komt de grondverwerving en uiteindelijke onteigening in de knel met de start van de uitvoering van een project.

Onteigening en Tracébesluitprocedures maken allemaal onderdeel uit van het omgevingsrecht. Het omgevingsrecht in Nederland bepaalt wat er in de fysieke leefomgeving kan én mag. Door de jaren heen is het omgevingsrecht steeds verder uitgebreid. Redenen hiervoor zijn: de veranderende belangen in de samenleving, complexere en grootschalige projecten en schaarse grond. Voor de fysieke leefomgeving moesten regels ontwikkeld worden om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te kunnen waarborgen. Door al deze regels is het omgevingsrecht in de loop der jaren steeds ingewikkelder geworden en verlopen besluitvormingsprocedures traag.

In 2012 is de 'Kabinetsnotitie stelselwijziging omgevingsrecht' (Schultz van Haegen, 2012) gepubliceerd waarin werd aangekondigd dat het omgevingsrecht gaat veranderen en een nieuw stelsel wordt ontwikkeld: de Omgevingswet. In dit stelsel worden tal van oude wetten en regelingen voor de fysieke leefomgeving opgenomen. Zo wordt ook de eeuwenoude onteigeningswetgeving in dit stelsel opgenomen. De Onteigeningswet zal worden opgenomen in een aanvullingswet op Omgevingswet. Deze Aanvullingswet grondeigendom (hierna: Awg) zal het grondbeleid in Nederland bevatten. De wetswijziging van het omgevingsrecht betekent veel voor bestuurslagen en private partijen. In deze wetswijziging zal een uniformiteit aan besluitvormingsprocedures gecreëerd worden. In de Omgevingswet zal zoveel mogelijk een algemeen bestuursrechtelijke procedure gevolgd worden. De onteigeningsprocedure zal hierbij ook veranderen. Het is belangrijk om vroegtijdig deze nieuwe procedure in beeld te brengen zodat hier tijdig op geanticipeerd kan worden. Dit is de aanleiding voor dit onderzoek.

1.1 Probleembeschrijving

De huidige onteigeningsprocedure is in twee fases opgedeeld de administratieve en de gerechtelijke onteigening. In bijna alle gevallen wordt bij projecten de administratieve onteigeningsprocedure opgestart. Volgens adviseur grondverwerving H. de Hoop (persoonlijke communicatie, 2 februari 2017) is gebleken dat uiteindelijk 5 procent van alle aankoopdossiers de gerechtelijke fase in gaan. Een onteigeningsprocedure duurt gemiddeld twee jaar (zie hoofdstuk 2.2.2). In de aanbesteding van projecten wordt in het contract opgenomen dat bij de start van de realisatie van een project alle gronden beschikbaar zijn voor de uitvoering. Onteigening is dus van groot belang in de planning en uitvoering van projecten. Het is dus belangrijk om te onderzoeken wat deze wetswijziging betekent en of deze wetswijziging mogelijkheden of belemmeringen biedt voor grondverwerving voor projecten.

1.2 Hoofd en deelvragen

In deze scriptie zal de volgende hoofdvraag worden beantwoord:

Wat betekent de Aanvullingswet grondeigendom voor het grondverwervingsproces en onteigeningsproces van Rijkswaterstaat?

Voor de beantwoording van de hoofdvraag zullen de volgende deelvragen worden beantwoord:

1. *Hoe verloopt het huidige grondverwervingsproces bij Rijkswaterstaat?*
2. *Wat is de hoofdlijn, essentie en structuur van de Omgevingswet, voor zover relevant voor de hoofdvraag, met daarbij de huidige stand van zaken?*
3. *Hoe zal het grondverwervings- en onteigeningsproces bij de Aanvullingswet grondeigendom mogelijk verlopen?*
4. *Hoe kan Rijkswaterstaat zich het beste voorbereiden op de belemmeringen en mogelijkheden die er liggen binnen het grondverwervingsproces bij de Aanvullingswet grondeigendom?*

1.3 Methode

Om te bepalen wat de Aanvullingswet grondeigendom (hierna: Awg) betekent voor het grondverwervings- en onteigeningsproces is eerst het huidige proces in beeld gebracht. Door middel van een kwalitatief onderzoek is het proces beschreven worden. Dit proces is uitgebeeld in Microsoft Visio waarin de processtappen en doorlooptijden verwerkt zijn. De doorlooptijden zijn ingeschat aan de hand van de ervaring van verschillende grondaankopers, dit waarborgt de kwaliteit er van. Ondanks dat grondverwerving een iteratief proces is, blijven projecten altijd van elkaar verschillen. Daarom zijn de doorlooptijden in de praktijk van elkaar verschillend. Om deze reden wordt in dit onderzoek ook een praktijkcasus behandeld. Aan de hand van de verkregen informatie uit de eerste deelvraag is de praktijkcasus behandeld met de daarbij behorende doorlooptijden. De praktijkcasus voor dit onderzoek is de verbreding van de A27-A1 tussen Utrecht, Eemnes en Amersfoort. Hiervoor is aan de hand van een aantal dossier het grondverwervingsproces in beeld gebracht, met de daarbij behorende doorlooptijden. Door middel van veldonderzoek zijn de verschillende stappen in het proces bekeken. Dit veldonderzoek bestond uit het bijwonen van overleggen over onteigening, hoorzittingen en onderhandelingen. Daarnaast is het onderzoek uitgevoerd op het kantoor van Rijkswaterstaat en zijn de resultaten intern teruggekoppeld. Het proces is uiteindelijk met verschillende medewerkers van Rijkswaterstaat besproken om goed onderbouwde doorlooptijden te kunnen inschatten.

Deelvraag twee is beantwoord door een literatuurstudie uit te voeren naar de Omgevingswet. Hiervoor is informatie van de verschillende Memories van Toelichting en websites van onder andere het programma Eenvoudig Beter en de Rijksoverheid verzameld en geanalyseerd.

De derde deelvraag is door middel van een literatuurstudie beantwoord. Eerst is aan de hand van de openbaar beschikbare informatie het te verwachten proces geschetst. Dit is teruggekoppeld aan verschillende medewerkers binnen Rijkswaterstaat. Dit zijn medewerkers van de afdeling Publiekrecht van de Corporate Dienst (hierna CD), zij hebben als rol de 'Kroontaak' voor onteigening. Dat betekent dat zij voor heel Nederland alle onteigeningsverzoeken behandelen. Zij hebben dus veel praktijkervaring met de huidige onteigeningsprocedure en zijn betrokken bij de ontwikkeling van de Awg. Het te verwachten proces is door middel van deze besprekingen verfijnd om te komen tot een gedetailleerde onteigeningsplanning. Daarnaast is het proces teruggekoppeld aan het programmateam van Eenvoudig Beter, die verantwoordelijk is voor het opstellen van de Awg, dit waarborgt de kwaliteit. Omdat de Awg nog in ontwikkeling is, is er in hoofdstuk vier een inschatting gemaakt van de aspecten in het wetsvoorstel die nog kunnen wijzigen.

Om de effecten van de wetswijziging te kunnen vertalen naar praktijk situaties is er een werksessie georganiseerd met medewerkers van de afdeling Grondverwerving. De deelnemers bestonden uit medewerkers van de frontoffice en een werknemer van de backoffice (zie hoofdstuk 2.1). De deelnemers van de frontoffice bestonden uit grondaankopers die het meest met de wetswijziging te maken gaan krijgen. Zij hebben voldoende praktijkkennis om een vertaalslag te kunnen maken van de wetswijziging naar de praktijk. Daarnaast was een werknemer van de backoffice aanwezig om te kijken naar de administratieve werkprocessen die gaan veranderen. Voor deze werksessie is gekozen om in een klein groepje bij elkaar te zitten om zo de discussie het best te kunnen blijven sturen. Voorafgaand aan de werksessie is eerst onderzocht welke mogelijkheden of belemmeringen het wetsvoorstel met zich mee brengt. Hierover en over aantal andere zaken is in de werksessie gediscussieerd, waarbij de meningen verschilden van elkaar. De onderbouwing hiervoor is nodig om een inschatting te kunnen maken van hoe Rijkswaterstaat zich het best op de wetswijziging kan voorbereiden.

In de conclusie is uiteindelijk gekeken naar wat de wetswijziging gaat betekenen voor Rijkswaterstaat. In de conclusie is ook het overgangsrecht kort behandeld. Het overgangsrecht gaat de komende jaren namelijk veel voor Rijkswaterstaat betekenen. Omdat er nog weinig over het overgangsrecht bekend is, is het in deze scriptie niet nader onderzocht.

1.4 Doelgroep

Deze scriptie is geschreven voor twee doelgroepen: de beoordelaars en andere geïnteresseerden van Hogeschool Van Hall Larenstein en de afdeling Grondverwerving van Rijkswaterstaat als opdrachtgever. Voor de afdeling Grondverwerving is deze scriptie een belangrijke bron van informatie en dient het als voorbereiding op de wetswijziging.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het huidig grondverwervingsproces beschreven. In dit hoofdstuk wordt eerst kort in gegaan op de besluitvormingsprocedure voor tracébesluiten als achtergrondinformatie.

Daarna wordt het minnelijk grondverwervingsproces beschreven. Daarna wordt ingegaan op de onteigeningsprocedure volgens de Onteigeningswet. Als laatst wordt in dit hoofdstuk de praktijkcasus van de wegverbreding A27/A1 behandeld met de doorlooptijden van een aantal dossiers.

In hoofdstuk 3 wordt de Omgevingswet behandeld. Daarmee wordt antwoord gegeven op deelvraag 2. In dit hoofdstuk wordt de achtergrond, structuur en de stand van zaken behandeld. Hoofdstuk 4 gaat in op de grondverwerving in de toekomst volgens de Awg. In dit hoofdstuk worden de veranderingen beschreven, wat de aanvullingswet inhoud, wat de reacties en de ontwikkelingen zijn. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de praktijkcasus van hoofdstuk 2 beschreven en hoe de grondverwerving bij dit project zou zijn verlopen onder de nieuwe wet.

Hoofdstuk 5 gaat in over de voorbereidingen die de afdeling Grondverwerving kan treffen in aanloop naar het in werking treden van de Omgevingswet. Eerst wordt er gekeken naar welke mogelijkheden of belemmeringen het wetsvoorstel heeft.

Hoofdstuk 6 zal de conclusie van het onderzoek bevatten waarin antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag.

In bijlage 1 is het Plan van Aanpak voor dit onderzoek toegevoegd. Naar de andere bijlages wordt in de tekst verwezen.

2. Huidig grondverwervingsproces

Grondverwerving kan worden gezien als een iteratief proces. Voor elk ruimtelijk project, waar grond nodig is, moeten bepaalde stappen gezet worden om de grond te verkrijgen. Eerst wordt grond via een minnelijk weg geprobeerd te verwerven. Mocht Rijkswaterstaat niet tot overeenstemming komen met de grondeigenaar, dan kan Rijkswaterstaat overgaan tot het onteigenen van de gronden. Hiervoor moet een administratief en gerechtelijk proces doorlopen worden. Dit gaat volgens de Onteigeningswet van 1851. Om te begrijpen wat de wijzigingen in het grondverwervingsproces volgens de nieuwe Omgevingswet betekenen is het belangrijk om eerst het huidige grondverwervingsproces in beeld te brengen. In dit hoofdstuk zal eerst door middel van een literatuurstudie het huidige proces beschreven worden. Om dit te begrijpen wordt allereerst de organisatiestructuur van Rijkswaterstaat en de positie van de afdeling Grondverwerving in beeld gebracht, waarin wordt ingegaan op een werkmodel van Rijkswaterstaat, dat belangrijk is voor de positie van de afdeling Grondverwerving binnen projecten. Daarnaast hangt de onteigeningsprocedure samen met de besluitvormingsprocedure in projecten. Ook deze besluitvorming zal eerst beschreven worden voordat ingegaan wordt op de grondverwervingsprocedure. De doorlooptijden voor de huidige grondverwervingsprocedure zijn bepaald aan de hand van overleggen met grondaankopers en hun ervaring met bepaalde stappen in het proces. Doordat doorlooptijden in de praktijk kunnen verschillen is een praktijkcasus behandeld. De praktijkcasus die in de deelvraag wordt bedoeld is de wegverbreding van de A27 – A1 tussen Utrecht noord, knooppunt Eemnes en Amersfoort. Uit deze casus worden een aantal dossiers beschreven met de doorlooptijden die voor dit dossier van toepassing waren. In dit hoofdstuk wordt deelvraag *“Hoe verloopt het huidige grondverwervingsproces bij Rijkswaterstaat?”* beantwoord.

2.1 Projectorganisatie afdeling Grondverwerving

Rijkswaterstaat is een uitvoeringsorganisatie binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Als taak heeft Rijkswaterstaat te werken aan een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland.

Rijkswaterstaat is opgedeeld in een landelijk organisatieonderdeel en een regionaal organisatieonderdeel. Het landelijk organisatieonderdeel, waar ook de afdeling Grondverwerving onder valt, bestaat uit zes onderdelen. De afdeling Grondverwerving valt onder Grote Projecten en Onderhoud. Grote Projecten en Onderhoud bestaat vervolgens weer uit vier directies. De directie waar de afdeling Grondverwerving onder valt is de Directie Inkoop en Contractmanagement. De afdeling Grondverwerving is een zelfstandig specialistische afdeling.

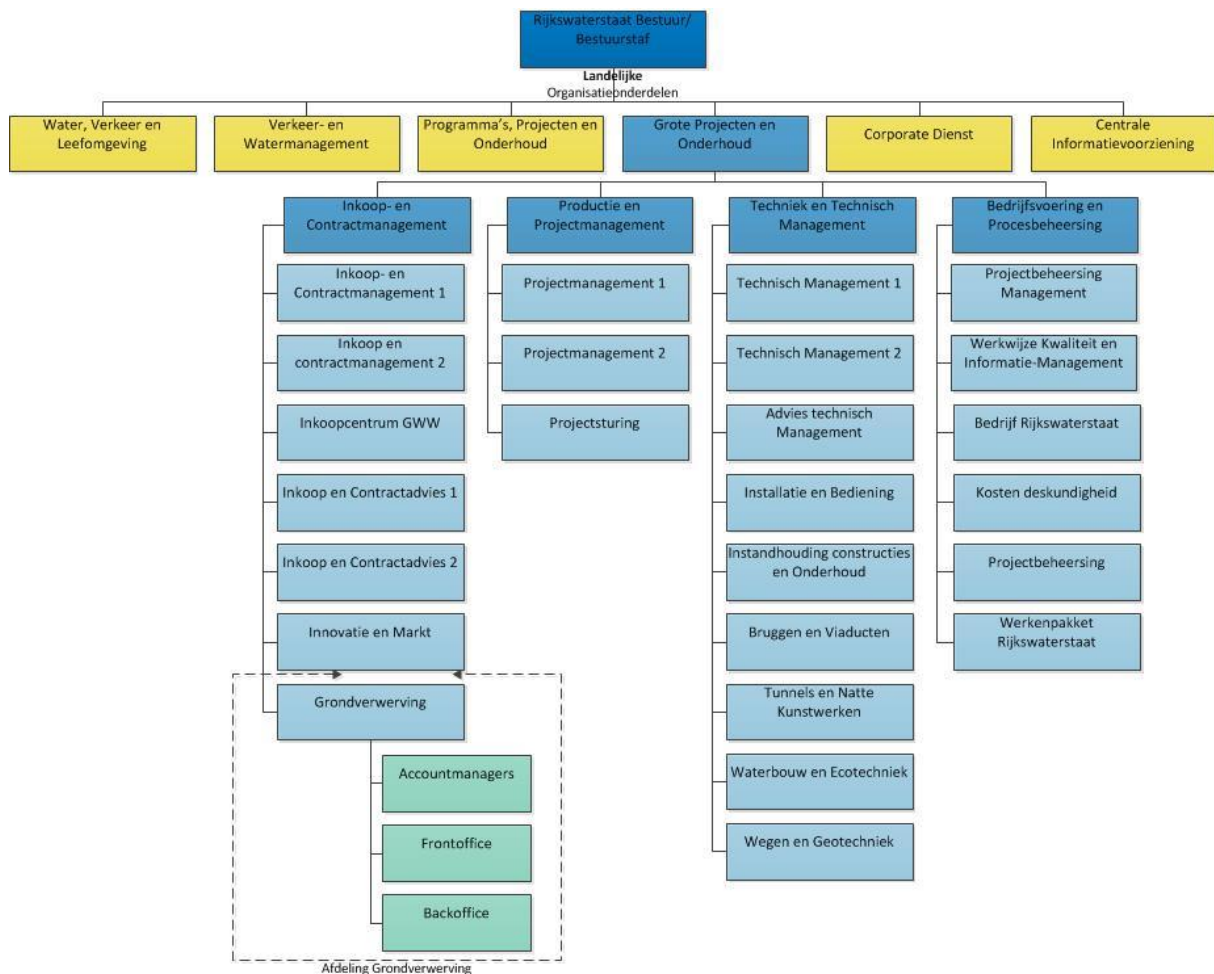
De afdeling bestaat uit een afdelingshoofd met teamleider, drie accountmanagers, een front- en een backoffice. De accountmanagers zijn het eerste aanspreekpunt voor projecten voor diensten die grondverwerving kan leveren.

De frontoffice houdt zich bezig met projectmanagement, de aankoop/verwerving/onteigening van gronden, geeft projectadvies en autorisatie. De frontoffice is voornamelijk verantwoordelijk voor het contact richting de buitenwereld. Zo voeren zij gesprekken met eigenaren en houden zij het project op de hoogte van de voortgang. De backoffice, zoals de vertaling van de naam al zegt, is verantwoordelijk voor de afhandeling op de achtergrond. Zo behandelen zij schadeafwikkelingen, geven ze opdrachten aan marktpartijen (notaris, bodemonderzoek, etc.) en verwerken transacties. Figuur 1 geeft het organigram van de Rijkswaterstaat weer, gericht op de afdeling Grondverwerving.

Infrastructuurele projecten van Rijkswaterstaat zijn vaak complex en van grote omvang. Verschillende disciplines komen bij projecten samen om een goed projectresultaat neer te kunnen zetten, bijvoorbeeld een nieuwe snelweg of sluis. Omdat de projecten van grote omvang zijn wordt volgens een integraal projectmanagement (IPM) model gewerkt. Dit model kent de volgende rollen: projectmanager, manager projectbeheersing, omgevingsmanager, technisch manager en contractmanager. Grondverwerving valt onder de verantwoordelijkheid van de omgevingsmanager en is een van de vele aspecten die voor een project geregeld moeten worden. De taak van grondverwerving binnen een project is om er voor te zorgen dat grond op tijd beschikbaar komt. Grondverwerving heeft met alle IPM rollen contact:

- Met de omgevingsmanager voor de verwervings- en onteigeningsprocedure;
- Met de manager projectbeheersing over de koppeling tussen de onteigeningsplanning en de projectplanning, projectrisico's vanuit grondverwerving en budgetten ramen en beheersen voor de grondverwerving;
- Met de technisch manager voor advies over het ontwerp vanuit grondverwerving gezien;
- Met de contractmanager over grondverwerving in relatie tot de aanbestedingsvorm voor de uitvoering van het project.

Omdat de beschikbaarheid van de grond van cruciaal belang is voor de uitvoering van het project is het belangrijk dat grondverwerving in de verkenningsfase al bij een project betrokken wordt.



Figuur 1 organigram Rijkswaterstaat. bron: Rijkswaterstaat, 2017¹

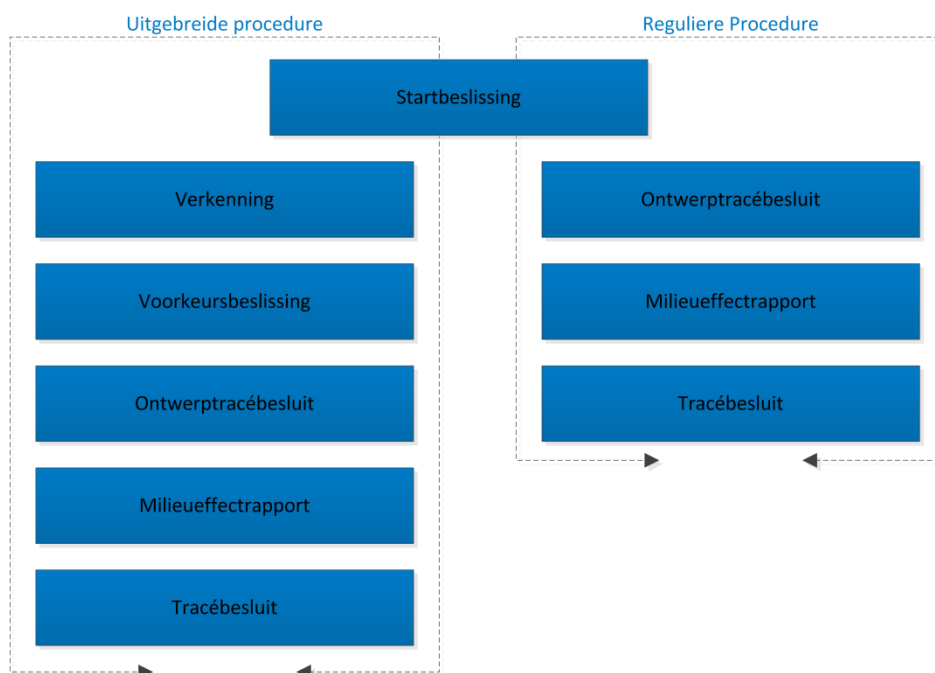
2.2 Besluitvormingsprocedure Rijkswaterstaat projecten

Grondvererving hangt nauw samen met de besluitvormingsprocedure van projecten. Om inzicht te krijgen in het grondverervingsproces is het belangrijk om een beeld te krijgen van het besluitvormingsproces bij infrastructurele projecten. Grote projecten van Rijkswaterstaat volgen een Tracébesluitprocedure. Deze procedure staat vastgelegd in de Tracéwet. De Tracébesluitprocedure kent een reguliere en een uitgebreide procedure. Op de website van Rijkswaterstaat (Tracéwet, z.d.) wordt het volgende over de twee procedures gesteld:

- De uitgebreide procedure wordt gevolgd voor de aanleg van nieuwe hoofdwegen, of een wijziging van een bestaande hoofdweg waardoor de weg met meer dan twee rijstroken wordt verbreed;
- De reguliere procedure wordt gevolgd bij aanpassing van bestaande wegen.

De Tracébesluitprocedure start met een startbeslissing (zie Figuur 2). Na de startbeslissing volgt er bij de uitgebreide procedure eerst een verkenning waarin verschillende varianten bedacht worden. Uit deze variant komt een voorkeursvariant die wordt opgenomen in de voorkeursbeslissing. Na een inspraakronde volgt het Ontwerptractébesluit samen met het milieueffectrapport. In de reguliere procedure krijgt de verkenning inclusief de voorkeursbeslissing een plaats in het Ontwerptractébesluit. Ook volgt er voor het Ontwerptractébesluit een inspraakronde. Uiteindelijk komt er een Tracébesluit. Deze wordt vastgesteld door de Minister en na het verwerken van ingediende beroepen volgt er een onherroepelijk Tracébesluit. In sommige gevallen komt het voor dat het Tracébesluit nog wordt gewijzigd. De Tracébesluitprocedure gaat volgens de procedure van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Dit betekent dat besluiten zes weken ter inzage liggen. In deze periode kunnen belanghebbenden zienswijzen indienen. Bij het Tracébesluit volgt een beroepsperiode van zes weken. Om beroep in te kunnen dienen moet een belanghebbende voorheen een zienswijze in hebben gediend.

¹ Bron afkomstig van intranet (niet publiek toegankelijk) van Rijkswaterstaat



Figuur 2 Tracébesluitprocedure, **Bron:** Rijkswaterstaat, z.d.

In 2010 is de Tracébesluitprocedure versneld met het inwerking treden van de Crisis- en herstelwet. Hierbij is besloten dat MIRT projecten een versnelde besluitvormingsprocedure kunnen doorlopen. Dit betekent dat de periode tussen het einde beroepstermijn voor het Tracébesluit en dat het Tracébesluit onherroepelijk is verkort van 1 jaar naar een half jaar. Dit resulteerde in een versnelde uitvoering van projecten. Er wordt naar gestreefd dat vrij snel na het onherroepelijk worden van een Tracébesluit wordt gestart met de werkzaamheden.

2.3 Minnelijke grondverwerving

Het minnelijke grondverwervingsproces is in 2016 door de Afdeling grondverwerving in beeld gebracht (Rijkswaterstaat, persoonlijke communicatie, 15 december, 2016). Het grondaankoopproces begint bij een vraag vanuit een project. Het project legt de vraag neer bij de afdeling Grondverwerving van Rijkswaterstaat. Vervolgens, afhankelijk van de Voorkeursvariant-, Ontwerptracébesluit- of de Tracébesluitgrens, wordt bepaald welke gronden aankocht moeten worden. Aan de hand van deze gegevens wordt aan elke grondeigenaar een aankondigingsbrief verzonden. Vanaf dit moment start het minnelijk grondverwervingsproces met de betrokken belanghebbenden. In de periode hierop volgend wordt een eerste gesprek gevoerd met de eigenaren en wordt de datum voor de taxatieopname bepaald. Uiteindelijk wordt na het uitvoeren van de taxatie een bod uitgebracht door middel van een formele aanbiedingsbrief. Hierna wordt er onderhandeld over de verkoopprijs en de daarbij behorende voorwaarden (waardevermindering overblijvende, etc.). Uiteindelijk wordt het taxatierapport definitief gemaakt met daarin verwerkt: de veranderde waardes, de uitgevoerde onderzoeken (bodemonderzoek). Mochten beide partijen niet tot een overeenkomst komen, wordt er overgegaan tot een onteigening. In de meeste gevallen komen partijen tot een overeenkomst. Tijdens de onteigeningsprocedure onderhandelen beide partijen door. Als het taxatierapport definitief is wordt dit getoetst door een grondaankoper. De uiteindelijke koopovereenkomst wordt getekend door de directeur van de directie Inkoop en Contractmanagement. Een notaris krijgt opdracht een notariële akte te maken en te passeren. Deze akte wordt door de notaris ingeschreven in de openbare registers,

1. Project legt vraag neer bij Grondverwerving
2. Vaststellen aan te kopen percelen
3. Opstellen van grondaankoopplan en opdrachtbrief aan taxateurs en notaris verstrekken
4. Aankondigingsbrief versturen naar alle perceeleigenaren
5. Eerste gesprekken voeren met perceeleigenaren en het afspreken van een datum voor taxatie
6. Taxatieopname
7. Uitbrengen bod door een aanbiedingsbrief te versturen
8. Onderhandelen over de verkoopprijs en voorwaarden
9. Opstellen van een definitief taxatierapport na de aanvullende onderzoeken
10. Toetsen van het definitief taxatierapport
11. Opstellen van een koopovereenkomst
12. Notariële akte tekenen bij de notaris
13. Eigendomsoverdracht inschrijven in de openbare registers

Tabel 1 minnelijk grondaankoopproces, **Bron:** Rijkswaterstaat, persoonlijke communicatie, 15 december, 2016

waarna het eigendom naar de Staat overgaat. In tabel 1 staat procesmatig welke stappen er uitgevoerd worden in de minnelijke grondverwerving.

2.4 Onteigening volgens de Onteigeningswet

Indien de minnelijke onderhandelingen niet tot een overeenkomst leiden kan Rijkswaterstaat overgaan tot het onteigenen van de gronden. Onteigening is vastgelegd in art 14. lid 1 Grondwet 1815. Dit artikel stelt dat alleen onteigend mag worden in het algemeen belang en tegen een vooraf verzekerde schadeloosstelling. De procedure van onteigening is opgedeeld in twee verschillende procedures: de administratieve en de gerechtelijke procedure. De eerste procedure gaat over het verkrijgen van een Koninklijk Besluit (hierna: KB) waarin de te onteigenen percelen worden aangewezen. Het KB geeft toegang tot het volgen van de gerechtelijke procedure waarin de grond via een civielrechtelijke procedure wordt verkregen en de schadeloosstelling wordt bepaald. De gerechtelijke procedure is vastgelegd in de huidige Onteigeningswet (1851). De Onteigeningswet is in 1841 ontstaan uit de Franse wet 'Loi sur les expropriations pour cause d'utilité publique' (Vertaling: de Onteigeningswet publieke voorzieningen) van 1811 (Rentmeester & van der Werf, 2015). De Onteigeningswet van 1841 heeft 10 jaar bestaan. In 1851 is de huidige Onteigeningswet in werking getreden. De wet is opgesteld door het Kabinet Thorbecke en veel van het "ouderwetse" taalgebruik is nog steeds terug te vinden. In deze wet wordt ook bepaald op welke grondslag onteigend mag worden en wie er onteigend wordt (pachters, etc.). Samenhangend met de Onteigeningswet bestaat er veel jurisprudentie over de toepassing van de wet. De Onteigeningswet is door de jaren heen veranderd omdat de noodzaak en urgentie criteria van onteigening zijn gekoppeld aan een planologisch besluit (Tracébesluit of bestemmingsplan). De Woningwet, Wet op ruimtelijke ordening, Wet ruimtelijke ordening en de Crisis- en herstelwet zijn voorbeelden van wetten waarbij de Onteigeningswet moest veranderen (Rentmeester & van der Werf, 2015). De Onteigeningswet heeft een uitgebreide opbouw waarin veel verwijzingen staan naar andere artikelen binnen de wet.

Voor een onteigening is een bepaalde grondslag (onteigeningstitel) nodig. Deze onteigeningsgrondslagen staan in de Onteigeningswet. Het planologisch document waarop onteigend wordt zijn bestemmingsplannen, Omgevingsvergunningen, Inpassingsplannen of Tracébesluiten. Uit interne cijfers van de Corporate Dienst is gebleken dat Titel IIa de meest voorkomende onteigeningstitel is voor Rijkswaterstaat. De onteigeningstitels in tabel 2 uit de Onteigeningswet zijn van belang voor Rijkswaterstaat:

Onteigeningstitel	Reden voor onteigening	Besluit als grondslag
Titel II (artikel 62 – 72)	<i>Over de onteigening voor aanleg, herstel, versterking of onderhoud van waterkeringen en bouw van militaire verdedigingswerken</i>	- Bestemmingsplan - Omgevingsvergunning - Inpassingsplan
Titel IIa (Artikel 72a)	<i>Over onteigening van wegen, bruggen, bermen, berm sloten een kanalen en onteigening voor aanleg en verbetering van wegen, bruggen, spoorwegwerken, kanalen, havenwerken, werken ten behoeve van de bestrijding van verontreiniging van oppervlaktewateren en terreinen en werken ten behoeve van verbetering of verruiming van rivieren</i>	- Bestemmingsplan - Omgevingsvergunning - Inpassingsplan - Tracébesluit (Artikel 9, eerste lid, Tracéwet
Titel IV (Artikel 77 – 96)	<i>Onteigening in het belang van ruimtelijke ontwikkeling, van de Volkshuisvesting, van de openbare orde en van de handhaving van de Opiumwet</i>	- Uitvoering van of ter handhaving van de feitelijke toestand overeenkomstig bestemmingsplan of een inpassingsplan; - Uitvoering van een bouwplan; - Uitvoering van een omgevingsvergunning waarbij is afgeweken van het geldende bestemmingsplan; - Uitvoering van een besluit in de Wet ruimtelijke ordening.

Tabel 2 onteigeningstitels Rijkswaterstaat, **Bron:** OW 1851

Naast de drie genoemde onteigeningstitels zijn er nog zes andere titels, deze worden echter bijna nooit meer gebruikt.

Een groot gedeelte van de deskundigenkosten die gemaakt worden tijdens de onteigeningsprocedure worden vergoed door de onteigenaar. De planning van de onteigeningsprocedure hangt samen met de Tracébesluitprocedure. Toen de Tracébesluitprocedure werd versneld (bij de Crisis- en herstelwet) is ook geprobeerd te onteigeningsprocedure te versnellen. Uit een brief van Minister-president Balkenende is gebleken dat deze inpassing echter niet tot stand is gekomen (Balkenende, 2010).

2.4.1 Administratieve onteigeningsprocedure

De administratieve onteigeningsprocedure wordt veelal gestart tijdens de onderhandelingen. Dit komt omdat projecten aan een strakke planning vastzitten. Tijdens de administratieve onteigeningsprocedure doet Rijkswaterstaat het verzoek aan de Kroon voor het slaan van een KB voor het onteigenen van percelen. Hierin worden alle dossiers opgenomen die op het moment van verzoek nog niet bij de notaris liggen voor het passeren van de notariële akte. De administratieve procedure voor een onteigening op basis van Titel IIa begint met het opstellen van de onteigeningsstukken. Uit deze stukken moet blijken wat het nut, de noodzaak en urgentie is van het uit te voeren plan. Met nut wordt bedoeld wat het publiek belang is van het uit te voeren plan. Met noodzaak wordt bedoeld wat de omvang is van het werk en hoeveel minnelijk overleg er is gevoerd. Hierin moet aangetoond worden dat binnen vijf jaar gestart wordt met de uitvoering van het werk. Deze onteigeningsstukken worden getoetst door de CD. De volgende toetsingscriteria zijn vastgelegd in de handreiking administratieve onteigeningsprocedure (Rijkswaterstaat, 2016):

- **Strijd met het Recht;**
De Kroon kijkt of de juiste procedures zijn gevolgd en of de juiste stukken ter inzage zijn gelegd.
- **Publiek belang, Ruimtelijke ontwikkelingsbelang of volkshuisvestingsbelang;**
De Kroon kijkt of er een publiek belang wordt behartigd in plaats van een particulier belang. Het mag namelijk volgens de Onteigeningswet niet zo zijn dat de belangen van een particulier wordt behartigd. Onder publiek belang wordt verstaan de ruimtelijke ontwikkeling en/of de volkshuisvesting.
- **Noodzaak;**
Onder noodzaak wordt verstaan dat er niet meer grond wordt onteigend dan voor de realisatie nodig is. Daarnaast wordt er gekeken of er voldoende minnelijk overleg is geweest waaruit is gebleken dat het er geen minnelijke overeenstemming mogelijk blijkt. Om dit aan te tonen levert de onteigenaar logboeken aan van de verschillende dossiers. Als laatste kijkt de Kroon of zelfrealisatie niet mogelijk is geweest.
- **Urgentie.**
Bij de urgentie toetst de Kroon op het aspect dat binnen vijf jaar na het nemen van het KB wordt begonnen met de realisatie. Deze vijf jaar is opgebouwd uit een dagvaardingstermijn van twee jaar vermeerderd met een termijn van drie jaar. Als binnen deze drie jaar blijkt dat de realisatie nog niet is begonnen dan kan de onteigende de zijn onteigende perceel terugvorderen. De data voor de uitvoering wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van de data uit de projectplanning.

Na de toetsing en verwerking van het advies van de CD, dient het bestuursorgaan een officieel verzoek in bij de CD. Vervolgens wordt het ontwerp KB opgesteld door de CD. Daarnaast wordt ook de voorbereiding van de kennisgeving en terinzagelegging gestart. Nadat het ontwerp is opgesteld wordt dit verzonden aan belanghebbenden en gepubliceerd in verschillende nieuwsbladen. Hierna volgen zes weken terinzagelegging zoals vastgelegd in afdeling 3:4 van de Awb. Ongeveer een week of twee nadat de terinzagelegging heeft plaatsgevonden vindt een hoorzitting plaats. De reacties uit de zienswijzen en hoorzitting worden verwerkt in het ontwerp KB waarna dit besluit vervolgens ter advies wordt voorgelegd aan de Raad van State. De Raad van State brengt een advies uit over het ontwerp KB. Na het verwerken van dit advies gaat het KB voor ondertekening naar de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Koning. Nadat het KB is ondertekend wordt dit medegedeeld aan de belanghebbenden en gepubliceerd in de Staatscourant. Het KB ligt vervolgens zes weken ter inzage.

Tegen het KB staat geen hoger beroep open en wijkt daarmee af van de Awb. Rechtsbescherming wordt geborgd door het laten inbrengen van zienswijzen en een hoorzitting te houden, het advies van de Raad van State en de marginale toets door de burgerlijke rechter van een KB. Tabel 3 legt de verschillende stappen van een titel IIa en titel IV naast elkaar met de doorlooptijden volgens de handreiking administratieve onteigeningsprocedure. De grijs gearceerde gebieden zijn de verschillen tussen de twee titels.

Titel IIa		Titel IV	
Opstellen van oteigeningsstukken door bestuurslaag	8 weken	Opstellen van oteigeningstukken door bestuurslaag	8 weken
Toetsing door Corporate dienst van Rijkswaterstaat		Toetsing door de Corporate dienst van Rijkswaterstaat	
		Vorbereiding besluitvorming door algemeen bestuur, betrokken Minister of betrokken rechtspersoon	
Indienen definitief verzoek aan de Corporate Dienst	1 weken	Indienen verzoekbesluit bij de Kroon (CD) door Minister of rechtspersoon, later gevolgd door een officieel verzoek met oteigeningsstukken	Binnen 12 weken
Opstellen van het ontwerp van het Koninklijk Besluit en voorbereiding van de kennisgeving van het ontwerp	6 weken	Opstellen van het ontwerp van het Koninklijk Besluit en voorbereiding van de kennisgeving van het ontwerp	Met voortoets: 6 tot 12 weken Zonder voortoets: 6 weken
Kennisgeving terinzagelegging ontwerpbesluit in Staatscourant en dag-, nieuws of huis-aan-huisbladen		Kennisgeving terinzagelegging ontwerpbesluit in Staatscourant en dag-, nieuws of huis-aan-huisbladen	
Verzenden ontwerpbesluit naar belanghebbenden		Verzenden ontwerpbesluit naar belanghebbenden	
Terinzagelegging van het ontwerpbesluit en oteigeningsstukken in de betrokken gemeenste(n)	6 weken	Terinzagelegging van het ontwerpbesluit en oteigeningsstukken in de betrokken gemeenste(n)	6 weken
Mogelijkheid voor belanghebbenden naar voren brengen zienswijzen		Mogelijkheid voor belanghebbenden naar voren brengen zienswijzen	
Mogelijkheid tot het horen van belanghebbenden in een hoorzitting	Uiterlijk: 26 weken (6 maanden)	Mogelijkheid tot het horen van belanghebbenden in een hoorzitting	Uiterlijk: 26 weken (6 maanden)
Aanpassing van het ontwerpbesluit naar aanleiding van de naar voren gebrachte zienswijzen en toezending naar de Raad van State		Aanpassing van het ontwerpbesluit naar aanleiding van de naar voren gebrachte zienswijzen en toezending naar de Raad van State	
Na advies Raad van State: opstellen van een nader rapport en toezending voor ondertekening door de Koning		Na advies Raad van State: opstellen van een nader rapport en toezending voor ondertekening door de Koning	
Mededeling van het Koninklijk Besluit door plaatsing in de Staatscourant	4 weken	Mededeling van het Koninklijk Besluit door plaatsing in de Staatscourant	4 weken
Toezending Koninklijk besluit aan belanghebbenden		Toezending Koninklijk besluit aan belanghebbenden	
Terinzagelegging van het Koninklijk Besluit	6 weken	Terinzagelegging van het Koninklijk Besluit	6 weken
Totale doorlooptijd	57 weken	Totale doorlooptijd	68 weken

Tabel 3 Administratieve oteigeningsprocedure met doorlooptijden, **Bron:** Rijkswaterstaat, 2016

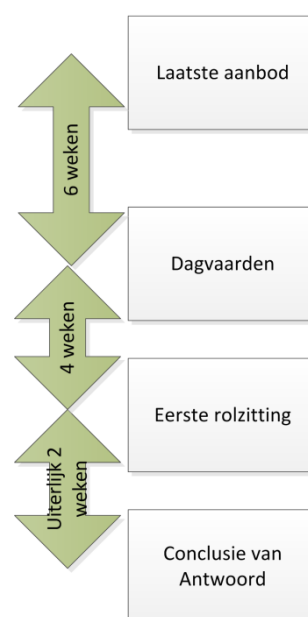
De gehele procedure van een Titel IIa oteigening duurt 57 weken. Voor de besluitvorming zijn de stappen van verzoek tot en met de mededeling van het KB belangrijk. Dit is ongeveer 43 weken. Er zijn een paar termijnen vastgelegd in de wetgeving. Deze termijnen zijn de zes weken volgens de Awb dat het ontwerpbesluit ter inzage ligt en de zes maanden volgens de Oteigeningswet tussen het einde van de terinzagelegging en dat het KB geslagen moet zijn. In de administratieve oteigening wordt niet getoetst op de hoogte en samenstelling van de schadeloosstelling. De 43 weken zijn in samenhang met het Tracébesluit en het dagvaarden in de gerechtelijke oteigening. Het verzoek tot oteigening bij de CD wordt namelijk pas gedaan nadat het Tracébesluit is vastgesteld. Uit de handreiking van de administratieve oteigeningsprocedure blijkt dat het verzoek al ingediend kan worden nadat het Ontwerp-tracébesluit ter inzage heeft gelegen en zienswijzen ingediend zijn (Rijkswaterstaat 2016). Na de zienswijzen kan namelijk al een redelijke inschatting worden gedaan naar de veranderingen in het Tracébesluit ten opzichte van het Ontwerp-tracébesluit als gevolg van de zienswijzen. Dit betekent stabielere projectgrenzen bij het aanwijzen van de te oteigenen percelen. De samenhang met de gerechtelijke oteigening is vanaf het moment dat het KB is gepubliceerd. Vanaf dit moment mag Rijkswaterstaat overgaan tot het dagvaarden van de eigenaren.

Een Titel IV onteigening duurt ongeveer drie maanden langer vanwege het verzoekbesluit dat eerst wordt ingediend en later pas het officiële verzoek aan Kroon. Dit komt omdat het eerst ter goedkeuring bij het college van Burgemeester en Wethouders moet worden voorgelegd. De procedure van verzoek tot en met de mededeling van het KB is ongeveer 54 weken. Daarnaast zitten infrastructurele onteigeningen (Titel IIa) vaak vast aan strakke planningen waardoor er een strakke sturing is op de doorlooptijden.

2.4.2 Gerechtelijke onteigeningsprocedure

Bijlage 2 geeft de gehele procedure schematisch weer. De procedure is in verschillende stappen op te delen. In deze paragraaf wordt telkens een stuk van de procedure van bijlage 2 globaal beschreven. Binnen de gerechtelijke onteigeningsprocedure zijn een aantal varianten die de onteigenaar kan doorlopen. Binnen de gerechtelijke onteigening is er de mogelijkheid voor een normale onteigeningsprocedure en een vervroegde onteigeningsprocedure. Deze vervroegde onteigening is er gekomen om de onteigeningsvordering en de vaststelling van de schadeloosstelling van elkaar te scheiden. Deze vervroegde onteigening levert een tijdswinst op van één tot anderhalf jaar (Rentmeester & van der Werf, 2015). Uit interne cijfers van de CD blijkt dat de normale procedure nooit meer wordt doorlopen en altijd wordt gekozen voor de vervroegde onteigening. In de procesbeschrijving zal ook alleen deze procedure beschreven worden. Bij de vervroegde onteigening bestaan twee sub-varianten: de normale procedure of met vervroegde descente.

Op het moment dat de het KB is toegezonden aan belanghebbenden en gepubliceerd is in de Staatscourant kan de onteigenaar de onteigende dagvaarden. Daarvoor moet nog een laatste aanbod gedaan worden aan de onteigende. Dit aanbod kan al zes weken voordat het KB is gepubliceerd gedaan worden. Het laatste aanbod heeft ook geen direct effect op de totale doorlooptijd. In de dagvaarding wordt de datum en het tijdstip van de rolzitting genoemd en het bedrag van het laatste aanbod. Een deurwaarder gaat bij de onteigende langs om de dagvaarding uit te reiken (te betekenen). Ongeveer vier weken na de dagvaarding is de eerste rolzitting. Tot uiterlijk twee weken na de rolzitting heeft de onteigende de tijd om via zijn aangestelde advocaat een Conclusie van Antwoord in te dienen. In de Conclusie van Antwoord kan de onteigende de titel betwisten. Zie Figuur 3 voor een schematische weergave van deze vier stappen.

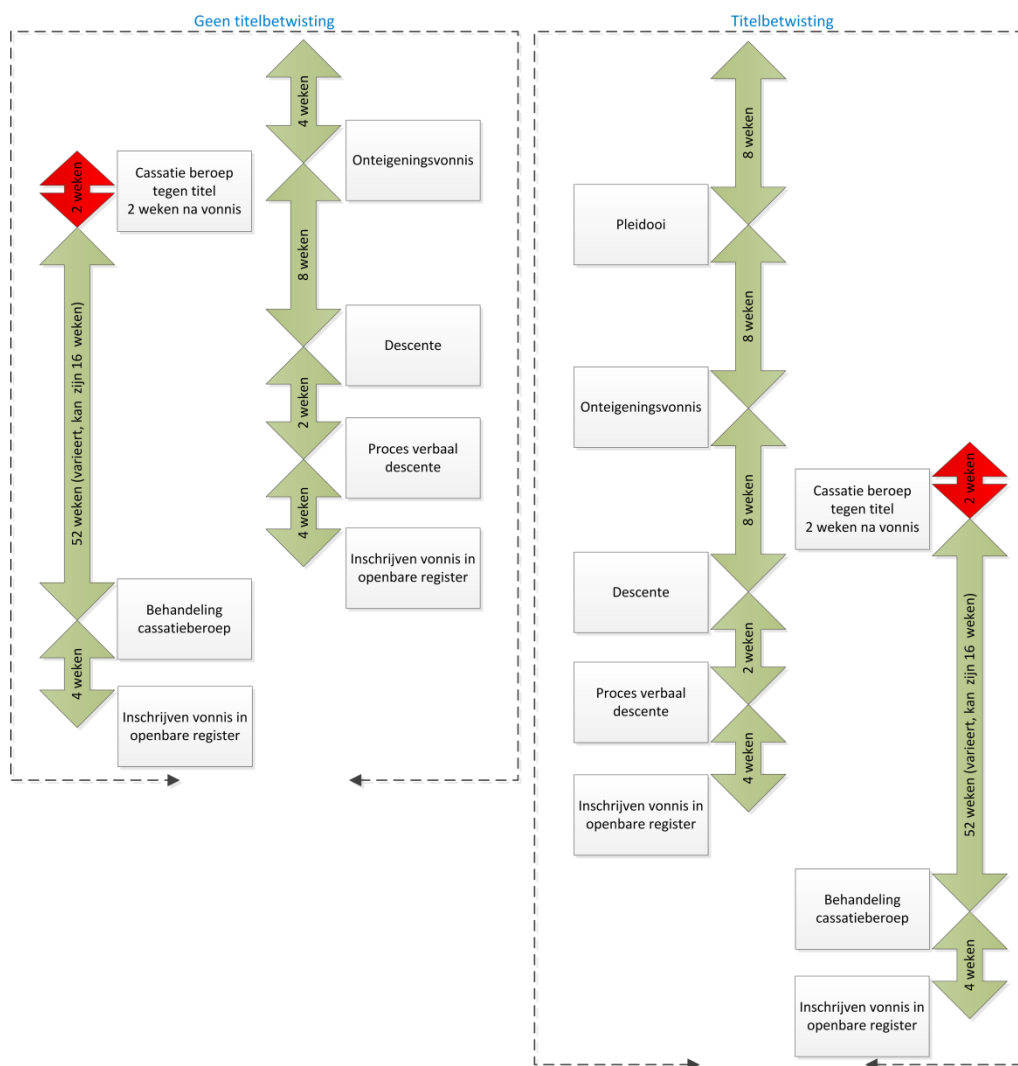


Figuur 3 Dagvaarden onteigende

Belanghebbenden zoals genoemd in art. 3 OW kunnen reageren via een Conclusie tot Interventie. In dit antwoordt komt naar voren of de onteigende de onteigeningstitel betwist (de rechter om een oordeel vraagt over de juistheid van het KB). Vanaf dit moment kunnen twee verschillende procedures doorlopen worden.

2.4.2.1 niet vervroegde descente

De eerste, waarbij de onteigening niet wordt betwist is het kortst. Figuur 4 geeft deze procedure schematisch weer. Na het ontvangen van de Conclusie van Antwoord komt de civiele rechtbank met het onteigeningsvonnis waarbij de rechter de onteigening uitspreekt en het bedrag van de schadeloosstelling vaststelt op 90 procent van het laatste aanbod. Ook worden de Rechter Commissaris en de deskundigen voor de descente bepaald. Ongeveer acht weken na het onteigeningsvonnis vindt de descente plaats. Twee weken na de descente volgt, opgesteld door de Rechter Commissaris, een samenvatting van de descente in de vorm van een proces verbaal. Uiteindelijk wordt binnen vier weken het onteigeningsvonnis ingeschreven in de openbare registers. Het inschrijven kan echter vertraagd worden doordat de onteigende in cassatie gaat tegen het onteigeningsvonnis. Dit moet de onteigende doen binnen twee weken na het onteigeningsvonnis (art 52 OW 1851). Het cassatieberoep wordt meestal binnen een jaar verwerkt door de rechtbank. Voor cassatie geldt geen termijn en het kan dus zijn dat het cassatieberoep al na zestien weken behandeld kan worden. Als men in cassatie gaat loopt de procedure van de descente echter gewoon door. Het vonnis kan alleen nog niet worden ingeschreven en de grond is dus niet beschikbaar voor het project. De totale doorlooptijd van de procedure zonder cassatie is 24 weken vanaf dagvaarding tot en met het inschrijven van het vonnis. Als er cassatie wordt ingesteld kan de procedure 68 weken duren.



Figuur 4 Vervroegde onteigening zonder titelbetwisting en met titelbetwisting

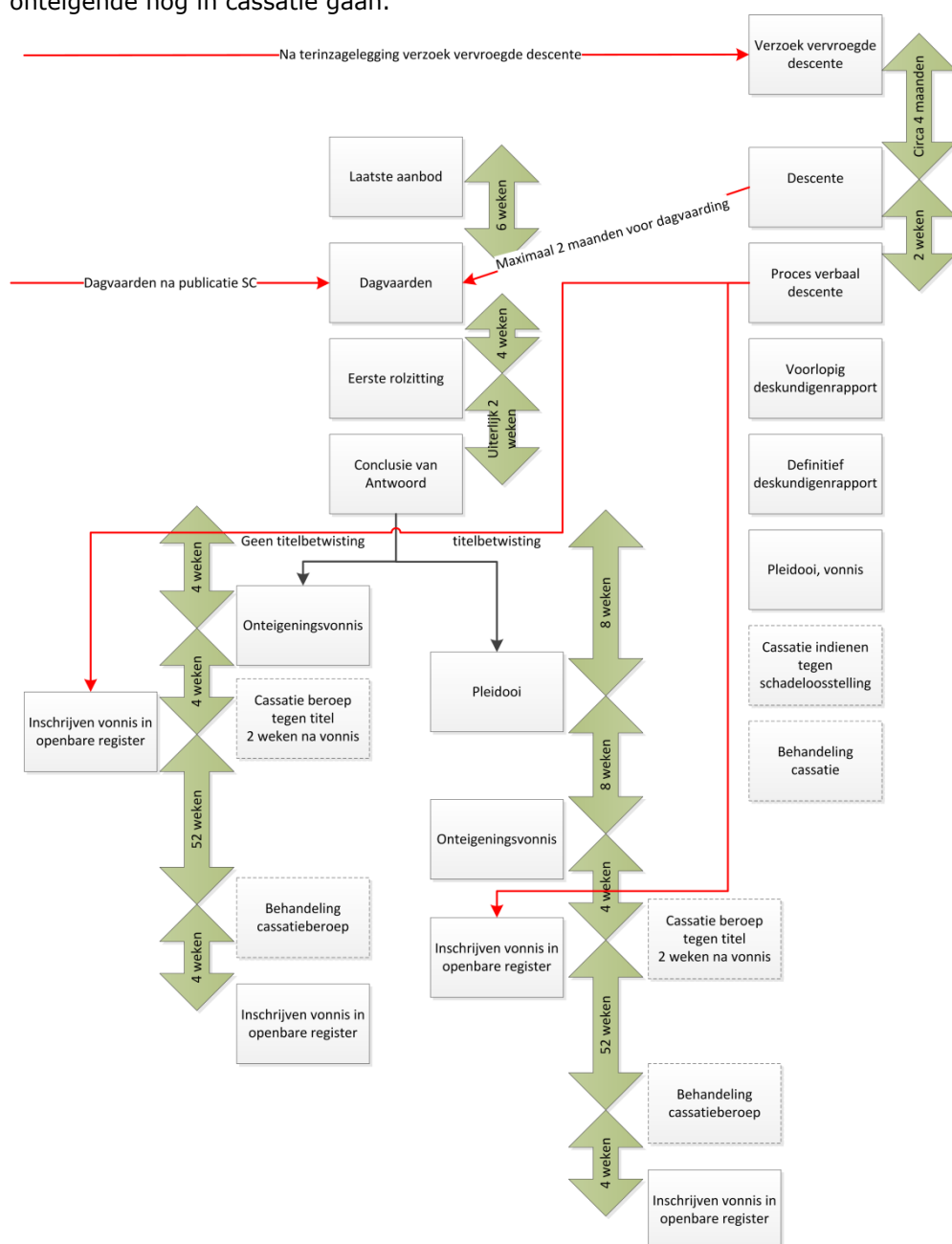
Bij de tweede procedure wordt er wel een titelbetwisting gedaan door de onteigende. De rechterkant van figuur 4 geeft deze procedure weer. Deze procedure verlengt de onteigeningsprocedure met ongeveer twaalf weken. Ongeveer acht weken na de Conclusie van Antwoord vindt het pleidooi plaats, waarbij de partijen elkaars standpunten kunnen verweren. Na het pleidooi, ongeveer acht weken later, komt de rechter met het onteigeningsvonnis. Hierna worden dezelfde stappen gevolgd als bij de eerste procedure. Ook bij deze procedure staat cassatieberoep open. De totale doorlooptijd van de procedure waar de titel betwist wordt is 36 weken vanaf het moment van dagvaarding tot en met het inschrijven van het vonnis. Als er cassatie is ingesteld kan deze procedure 80 weken duren.

2.2.2.2 Vervroegde descente

Om de onteigening sneller toegekend te krijgen staat er de mogelijkheid open voor een vervroegde descente. Deze procedure volgt dezelfde lijn als voorgaande procedure, alleen vindt de descente vervroegd (eerder) plaats. Figuur 5 geeft de procedure van de vervroegde descente weer. De lijnen die rood zijn gemaakt, zijn vereist zijn voor deze stap, in bijlage 2 is de gehele procedure samengevoegd terug te zien. Het verzoek voor een vervroegde descente kan worden ingediend na de zes weken dat het ontwerpbesluit van de administratieve onteigeningsprocedure ter inzage heeft gelegen en de zienswijzen naar voren zijn gebracht. Circa vier maanden na het verzoek voor de vervroegde descente wordt de descente gehouden. Vervolgens wordt binnen twee weken na de descente het proces verbaal van de descente opgemaakt. Art. 54g OW geeft aan dat de descente maximaal twee maanden vóór de dagvaarding mag plaatsvinden. Het is in de planning voor de descente dus van belang rekening te houden met de dagvaarding. Net als bij de vervroegde onteigening mag pas nadat het KB is medegedeeld worden gedagvaard. Hierna volgt dezelfde procedure als bij de vervroegde onteigening. Wat echter belangrijk is bij het inschrijven van het onteigeningsvonnis in de openbare registers, is dat het proces verbaal van de descente moet

worden getoond. Bij de vervroegde descende wordt een andere procedure gevolgd voor de schadeloosstelling. Het onteigeningsvonnis is dan al toegekend aan de onteigenaar en heeft dus geen effect meer op de planning, alleen nog op de hoogte en samenstelling van de schadeloosstelling. De doorlooptijden voor deze procedure zijn dan ook niet in het schema opgenomen. De totale doorlooptijd voor een onteigening waar de titel niet betwist wordt en ook geen cassatie ingesteld wordt, kan veertien weken zijn. Als er wel cassatie ingesteld wordt is dit 68 weken. In het geval er wel een titelbetwisting plaatsvindt, zonder cassatie, is dit 26 weken. Als er cassatie ingesteld wordt kan dit 80 weken duren. De doorlooptijden in deze planning zijn wel redelijk optimistisch en kunnen afwijken van de realiteit. Zo zal het in de praktijk niet vaak voorkomen dat het onteigeningsvonnis bij een vervroegde descende zonder titelbetwisting, binnen veertien weken wordt ingeschreven in het openbare register.

Na het proces verbaal van de descende stellen de deskundigen een voorlopig deskundigenrapport op. Na reactie van de beide partijen volgt er het definitief deskundigenrapport. Het definitieve bedrag van de schadeloosstelling stelt de rechter vast in het pleidooi. Tegen dit vonnis kan de onteigende nog in cassatie gaan.



Figuur 5 Vervroegde descende

2.3 Grondverwerving A27-A1, het project

De doorlooptijden van de onteigeningsprocedure kunnen in de praktijk verschillen. Om het proces helder te maken is gebruik gemaakt van een casus zodat de vergelijking gemaakt kan worden met de Omgevingswet. De casus is de verbreding van de A27-A1 tussen aansluiting Utrecht Noord – Knooppunt Eemnes – Aansluiting Bunschoten-Spakenburg.

Uit het Tracébesluit zal de A27, tussen Aansluiting Noord en Knooppunt Eemnes, worden verbreed van 2x2 rijstroken naar 2x3 rijstroken, daarbij is er nog de optie om in de toekomst te verbreden naar 2x4 rijstroken (Rijkswaterstaat, 2010). De A1 zal tussen knooppunt Eemnes en de aansluiting Bunschoten-Spakenburg worden verbreed naar 2x4 rijstroken. Naast de verbreding van het hoofdwegenet wordt de aansluiting bij Hilversum veranderd naar een meer compacte aansluiting. In totaal wordt er 23,43 kilometer aan snelweg verbreed met een tweelaags zeer open asfaltbeton (ZOAB). Voor deze verbreding moeten viaducten en onderdoorgangen aangepast worden en moeten er maatregelen getroffen worden voor de waterhuishouding en natuurcompensatie, blijkt uit het ontwerptractébesluit. Voor de verbreding van de snelweg, de aangepaste aansluitingen en natuurcompensatie moest grond aangekocht worden.

Voor het Tracébesluit is de reguliere procedure doorlopen, die is begonnen in mei 2008 met de publicatie en de terinzagelegging van de Startnotitie. Deze heeft van 30 mei tot en met 20 juli 2008 (zes weken) ter inzage gelegen. Over deze Startnotitie stond mondelinge of schriftelijke inspraak open. Volgens is het Ontwerptractébesluit en het milieueffectrapport gepresenteerd. Deze heeft van 12 november tot en met 23 december 2010 ter inzage gelegen. Voor deze twee documenten konden belanghebbenden schriftelijk een zienswijze indienen. Hierna is het project echter een tijd vertraagd geweest vanwege de bezuinigingen die in 2012 tijdens Prinsjesdag werden aangekondigd. Hierdoor is volgens de projectwebsite (Rijkswaterstaat, z.d.) de realisatie van het project, dat gepland stond van 2015 – 2017, bijgesteld naar 2016-2018. Ook werd bekend na Prinsjesdag dat Rijkswaterstaat de prognoses voor geluid en stikstofdepositie moesten bijstellen. Dit betekende dat Rijkswaterstaat een nieuwe prognose moest maken van het verkeersaanbod aan de hand van verkeersgegevens. Deze verkeersgegevens van 2012 waarmee gerekend werd kwamen een jaar later beschikbaar. Hierdoor moest het Tracébesluit uitgesteld worden. Het Tracébesluit is in juli 2014 vastgesteld en heeft van 11 september tot en met 23 oktober (zes weken) ter inzage gelegen. Tijdens deze periode konden belanghebbenden die bij het Ontwerptractébesluit (uit 2010) een zienswijze hadden ingediend een beroep instellen op het Tracébesluit. Uiteindelijk is er door de Raad van State een uitspraak gedaan over twee locaties van geluidschermen. Het Tracébesluit (Rijkswaterstaat, 2015) is op deze twee aspecten gewijzigd in juli 2015. Op de Tracébesluitwijziging zijn geen beroepen ingediend. Inmiddels is in 2016 het Tracébesluit onherroepelijk geworden en is begin 2017 gestart met de werkzaamheden. Verwacht wordt dat de extra rijstroken eind 2018 gereed zullen zijn.

2.4 Grondverwerving A27/A1

Aan de hand van dit project zal de procedure van de grondverwerving worden beschreven. De eerste onderhandeling voor de aankoop van grond is gestart in 2010, op het moment dat het Ontwerptractébesluit ter inzage lag. In totaal is er voor dit project 65.576 vierkante meter grond gekocht van particulieren. Zelf had de Staat 1.862.320 vierkante meter in bezit. In totaal gaat het om 30 dossiers waarvan er 23 inmiddels zijn afgerond (waarvan acht overheden). Voor dit project zijn voornamelijk kleine strookjes natuur of agrarische grond aangekocht. Bij deze 30 dossiers ging het om delen van in totaal 100 percelen. Bij dit project is een bedrijf gerechtelijk onteigend, een boerderij verplaatst ten behoeve van de aanleg van een talud en was er een pachter aanwezig.

De onteigening is voor dit project gedaan op basis van titel IIa waarbij het Tracébesluit als planologisch besluitdocument gold. Tijdens de minnelijke grondverwerving is al gestart met de administratieve onteigeningsprocedure. Deze procedure kon al eerder gestart worden omdat de grondverwerving een periode van een jaar stil heeft gelegen. Vervolgens is er een herstart gemaakt in de grondverwerving. Er had dus al een periode van minnelijk overleg plaatsgevonden, waardoor dit geen knelpunt was voor de administratieve onteigeningsprocedure. Op 20 mei 2015 is het KB genomen voor de percelen die op dat moment nog niet bij de notaris lagen voor de overdracht². Het ging uiteindelijk om zeven eigenaren. Om de grondverwerving in beeld te krijgen worden de volgende dossiers geanonimiseerd behandeld:

- Minnelijke aankoop;
- Overheidsinstelling;

² Besluit van 7 april 2015, stcrt. nr. 2015000606, tot aanwijzing van onroerende zaken ter onteigening in de gemeenten De Bilt, Hilversum, Laren en Baarn krachtens artikel 72a van de Onteigeningswet (onteigening voor de verbreding en aanpassing van de A27-A1 met bijkomende werken in de gemeenten Utrecht, De Bilt, Hilversum, Laren, Eemnes, Baarn, Bunschoten en Amersfoort)

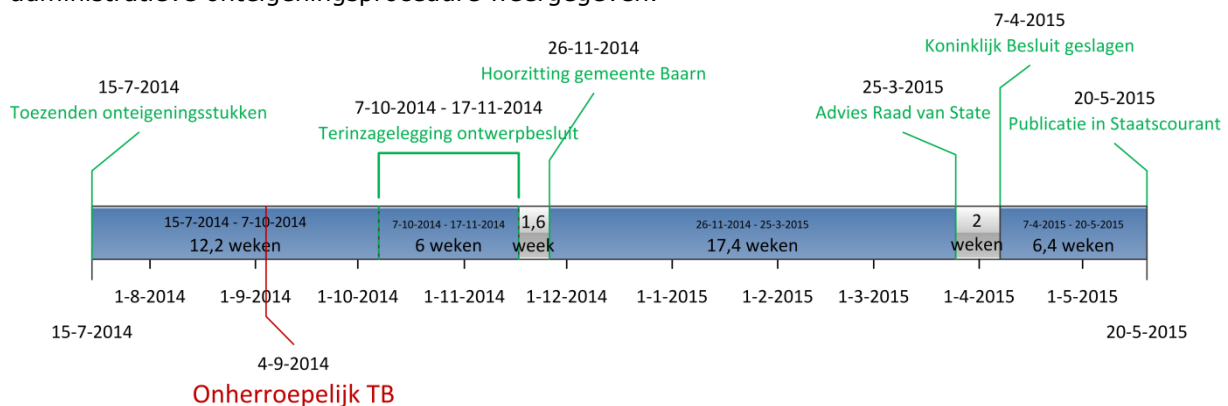
- Pachter, via de minnelijke weg verkregen;
- Een gerechtelijke onteigening.

2.4.1 Administratieve onteigeningsprocedure

De administratieve onteigeningsprocedure voor de A27-A1 is in 2011 begonnen. De onteigeningsstukken zijn door een extern bureau (Arcadis) opgesteld. Toen bekend werd dat het project tijdelijk stil werd gelegd, is besloten om met het opstellen van de onteigeningsstukken te wachten. Op 15 juli 2014 zijn de onteigeningsstukken officieel aangeboden aan de CD. De onteigeningsstukken bestonden uit:

- Zakelijke beschrijving
- Overzichtstekening
- Situatietekening
- Dwarsprofielen
- Grondtekeningen
- Kadastrale berichten
- Onteigeningslijst
- Logboeken

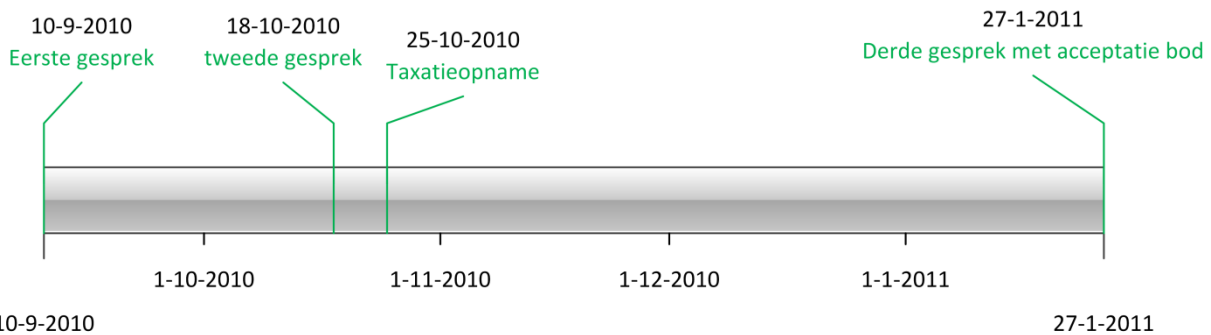
Voorafgaand aan het officiële verzoek zijn de concept onteigeningsstukken al met de CD besproken. Na het ontvangen van de onteigeningsstukken is de CD het ontwerpbesluit op gaan stellen. Dit ontwerpbesluit heeft zes weken ten inzage gelegen. Twee weken daarna is de hoorzitting geweest in de gemeente Baarn. Ongeveer twintig weken na het einde van de terinzagelegging is het KB geslagen. De totale doorlooptijd van de administratieve onteigeningsprocedure is vanaf het moment van toezending ongeveer 44 weken geweest. Het ontwerp KB heeft zelfs na het onherroepelijk worden van het Tracébesluit ter inzage gelegen. Doordat er geen grote tijdsdruk op de grondverwerving lag was dit mogelijk. Dit was in principe al vanaf het moment dat het Tracébesluit was vastgesteld. In figuur 6 zijn de doorlooptijden van de administratieve onteigeningsprocedure weergegeven.



Figuur 6 Doorlooptijden administratieve onteigeningsprocedure

2.4.2 Minnelijke aankoop

Minnelijke aankoop gebeurt tussen de twee partijen. In een ideaal scenario komen beide partijen tot overeenstemming over de prijs, oppervlaktes en voorwaarden van de aan te kopen gronden. Het is niet altijd even makkelijk grond snel via een minnelijke weg te verkrijgen. Een boer heeft de grond vaak nodig voor zijn bedrijfsvoering en wet- en regelgeving (bijvoorbeeld voor de derogatierichtlijn). De grond in dit dossier van de A27-A1 is via de minnelijke weg verkregen. Er hebben drie gesprekken plaats gevonden tussen Rijkswaterstaat en de verkopende partij (zie figuur 7). Rijkswaterstaat heeft in september 2010 een eerste gesprek met de verkopende partij gevoerd. Later is er nog een gesprek geweest en is er een taxatie uitgevoerd. Het bedrag waarop de grond is getaxeerd werd op advies van een deskundige door de verkopende partij in een derde gesprek geaccepteerd. Een verkopende partij heeft het recht om bijgestaan te worden door een adviseur die (deels) wordt vergoed door Rijkswaterstaat conform de Regeling Bijdrage kosten deskundige bijstand (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006). Dit dossier geeft aan dat in een periode van vier maanden, met vier contactmomenten kan leiden tot overeenstemming.



Figuur 7 Doorlooptijden minnelijke aankoop

2.4.3 Aankoop van overheidsinstelling

Grondaankopen tussen overheden gaat via een andere procedure dan bij particulieren en zorgen meestal voor weinig knelpunten in het proces. Voor dit project moest 63.831 vierkante meter aangekocht worden van overheden. De Staat doet de desbetreffende overheid een aanbod om de grond in bruikleen te verkrijgen ten behoeve van de uitvoering van het project. Mocht de overheidsinstelling geen goedkeuring geven voor een gebruiksovereenkomst dan doet de staat een aanbod van 1 euro voor de gewenste grond. Doordat overheden een vrije overdracht overeenkomst met elkaar hebben gesloten, wordt infrastructurele grond onderling verhandeld voor een bedrag van 1 euro voor de gewenste grond. De afhandeling van de overtollig gestelde gronden gebeurt pas na de realisatie. Dit betekent dat de gronden die in het beheer van een overheidsinstelling pas na het afronden van het project kan worden verdeeld.

2.4.4 Afkoop van een pachter

Als de grond die benodigd is voor een project verpacht is dan heeft Rijkswaterstaat te maken met twee belanghebbenden, namelijk de eigenaar en de pachter. Voor verpachte gronden moeten dus twee verschillende aankoopdossiers gestart worden, die beiden volledig schadeloos worden gesteld. Het kan zijn dat de eigenaar van de grond ervoor kiest zelf het pachtcontract af te kopen met zijn pachter en daarvoor schadeloos wordt gesteld. Art. 42a OW gaat over de schadeloosstelling van een pachtcontract en welke voorwaarden aan een pachtcontract worden gesteld om recht te hebben op schadeloosstelling. Het kan voorkomen dat Rijkswaterstaat tot overeenstemming komt met de verpachter van de grond, maar niet met de pachter. In dit geval kan volgens artikel 3 van de Onteigeningswet de pachter onteigend worden.

Dit dossier van de A27 en A1 werd via een minnelijke weg verkregen. De pachtvorm was een reguliere pacht van zes jaar met een stilzwijgende verlenging. Die resterende jaren zijn afgekocht.

2.4.5 Gerechtelijke onteigening

Van de percelen die in het KB opgenomen zijn, is er uiteindelijk één via de gerechtelijke procedure onteigend. Dit dossier ging over een kantoorpand dat door de verlegging van een afrit zijn zichtlocatie zou verliezen. Tijdens dit project heeft de eigenaar van dit pand bij de inspraakmomenten zijn wens uitgesproken voor het verplaatsen van de geplande afrit. Het opmerkelijke aan dit dossier was echter dat de eigenaar tijdens de inspraakmomenten veranderde van wens. Uiteindelijk werden beide partijen het niet eens over de hoogte en samenstelling van de schadeloosstelling en is Rijkswaterstaat overgegaan tot een gerechtelijke onteigening. Voor deze onteigening is een verzoek tot vervroegde descende gedaan en is de onteigeningstitel betwist. Hierna volgde een pleidooi. Voor de doorlooptijden van dit dossier zie figuur 8

Bij dit dossier is te zien dat de totale doorlooptijd 309 weken is geweest (ongeveer 6 jaar). Daarna is vier weken later het vonnis ingeschreven in de openbare registers. Het project heeft echter een jaar stil gelegen. Dit betekende echter dat er al een minnelijk aankooptraject vooraf was gegaan voordat de grondaankoop vervolgd werd. Na de herstart van het project heeft het ongeveer 3 jaar geduurd totdat de grond uiteindelijk via een gerechtelijke procedure naar Rijkswaterstaat ging. De administratieve onteigeningsprocedure heeft ongeveer 44 weken geduurd. Dit is dus ongeveer gelijk aan de doorlooptijden in hoofdstuk 2.2.1 uiteen zijn gezet. De gerechtelijke procedure van de onteigeningsprocedure heeft ongeveer 69 weken geduurd. Dit is aanzienlijk langer dan de doorlooptijden van hoofdstuk 2.2.2.2. Voor dit project is de titel van de onteigening betwist en heeft er een pleidooi plaatsgevonden. Inmiddels is het onteigeningsvonnis uitgesproken en is de eigendom over gegaan naar Rijkswaterstaat. Nu wordt de schadeloosstelling vastgesteld. Voor het project was dit echter geen probleem omdat door de bezuinigingen de uitvoering van het project in 2017 pas zou gaan beginnen. Het onteigeningsvonnis kwam daardoor niet in gedrang met de

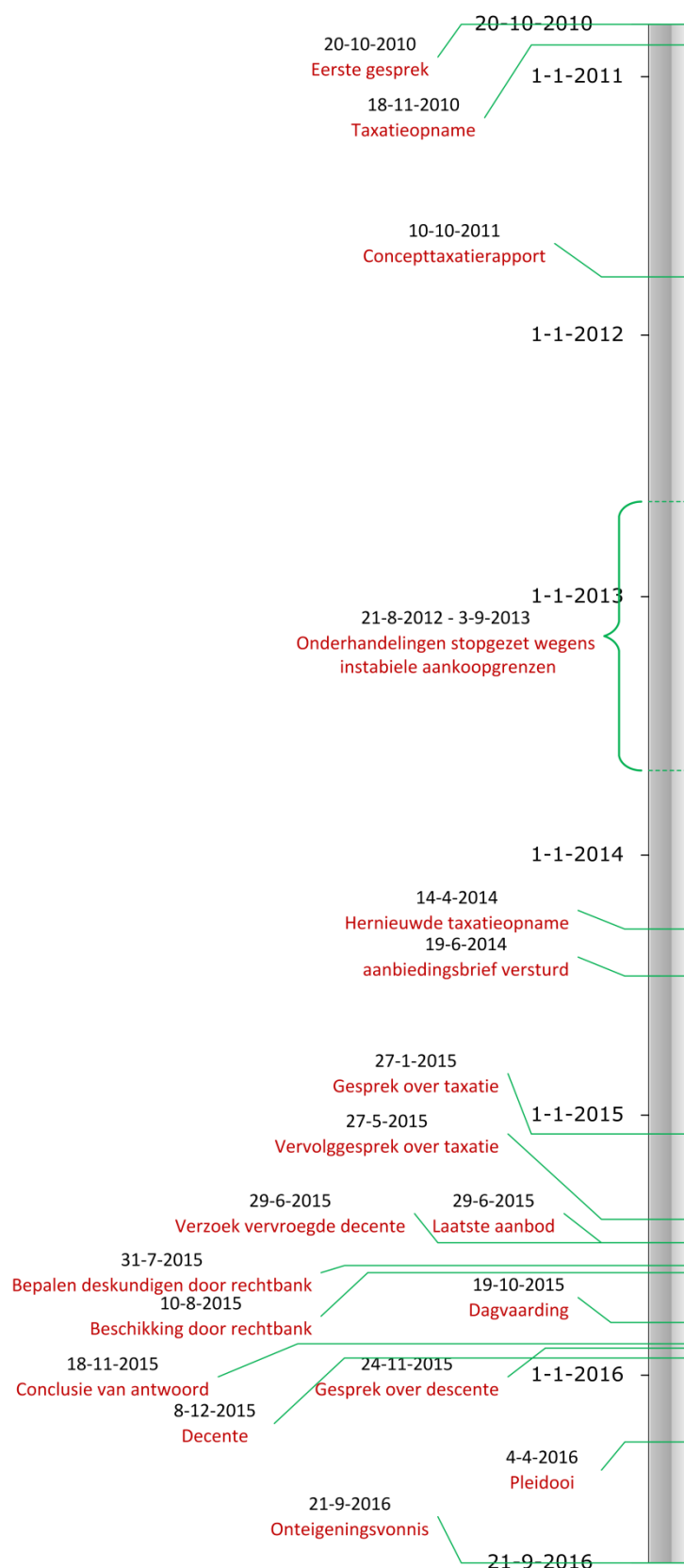
realisatie van het project. De totale doorlooptijd voor de onteigening is 106 weken geweest, vanaf het moment van terinzagelegging van het ontwerpbesluit.

2.5 conclusie

Om de vergelijking te kunnen maken tussen het huidige en het toekomstige grondverwervingsproces moet eerst het huidige proces in beeld worden gebracht. In dit hoofdstuk is de deelvraag *Hoe verloopt het huidige grondverwervingsproces bij Rijkswaterstaat?* beantwoord.

Het grondverwervingsproces is opgedeeld in drie fases. Grondaankoop begint met een minnelijk overleg. Als beide partijen niet tot overeenstemming komen dan kan Rijkswaterstaat overgaan tot onteigening. De onteigeningsprocedure start met een administratieve onteigeningsprocedure. In theorie duur deze procedure 57 weken waarin een KB verkregen wordt. Dit KB is een toegangsbewijs voor de gerechtelijke procedure waarin de schadeloosstelling wordt bepaald. In de gerechtelijke procedure zijn verschillende varianten mogelijk. Vanwege de verschillende varianten variëren de doorlooptijden van 14 tot 80 weken. Dit komt doordat de onteigeningstitel wordt betwist of er cassatie ingesteld wordt tegen het onteigeningsvonnis. Daarnaast kan er nog gekozen worden om een vervroegde descente aan te vragen. De totale onteigening kan hierdoor in theorie variëren van 57 tot 123 weken, zonder voorbereiding. De voorbereiding wordt niet meegenomen omdat dit al gedaan kan worden voordat het Tracébesluit is vastgesteld. Doorlooptijden kunnen volgens de huidige onteigeningsprocedure erg verschillen. De doorlooptijden uit de behandelde praktijkcasus bijvoorbeeld heeft ongeveer 106 weken geduurd. In de praktijkcasus heeft er een vervroegde descente plaatsgevonden en is de

onteigeningstitel betwist. De doorlooptijden van deze praktijkcasus wordt in hoofdstuk 4 vergeleken met de te verwachten procedure.



Figuur 8 Doorlooptijden gerechtelijke onteigening

3. De Omgevingswet

Het omgevingsrecht is de afgelopen decennia steeds verder uitgebreid. De overheid pleit daarom voor een nieuw stelsel, de Omgevingswet. In dit stelsel worden 26 wetgevingen met 500 wetsartikelen, 120 Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en 120 Ministeriële Regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving samengevoegd, blijkt uit de factsheet van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014) over de Omgevingswet. Dit nieuwe stelsel zal bestaan uit vier AMvB's, één Invoeringswet en vier aanvullingswetten. Naar verwachting zal het stelsel van de Omgevingswet in 2019 in werking treden. In dit hoofdstuk wordt dit stelsel beschreven. Hierbij wordt in gegaan op de achtergrond van de wet, de structuur van de wet en de huidige ontwikkelingen rondom de wet. De vraag zal vooral gericht zijn op de grondverwerving binnen de nieuwe Omgevingswet. In dit hoofdstuk wordt de deelvraag *"Wat is in hoofdlijnen de essentie en structuur van de Omgevingswet gezien het beantwoorden van de hoofdvraag?"* beantwoord.

3.1 Achtergrond

In Nederland zijn voor de fysieke leefomgeving in de afgelopen twee decennia veel wetten ontstaan voor het omgevingsrecht. De Mijnwet van 1810 was de eerste wet die gericht was op de leefomgeving. In de achttiende eeuw breidde de mijnbouw zich steeds verder uit en ontstonden de eerste mijnbouwbedrijfjes. Dit leidde tot onrust bij de eigenaren van de bovenliggende grond. Deze wet stelde regels rondom de opsporing van delfstoffen. Ook veiligheid werd een steeds hogere prioriteit en werd uiteindelijk ook in de Mijnwet meegenomen. Deze wet had voornamelijk betrekking op de provincie Limburg, dat nog onder het Franse bestuur viel (Bastin, 2012). In 2002 is de wet veranderd naar de Mijnbouwwet.

In de loop der jaren is het omgevingsrecht steeds verder uitgebreid. Zo zijn er allerlei sectorale wetgevingen ontstaan om besluitvorming binnen bepaalde sectoren te kunnen sturen. Door deze verdere uitbreiding van het omgevingsrecht kwam langzamerhand het besef dat besluitvorming traag en vaak ook steeds complexer verliep. Om deze processen te versnellen zijn aan dit stelsel verschillende wetten toegevoegd. Een daarvan is de Tracéwet 1993. Deze wet houdt regels voor de besluitvorming rondom het aanleggen of verbreden van snel-, spoor- en waterwegen. Deze procedure moet doorlopen worden bij de meeste projecten van Rijkswaterstaat.

De Crisis- en herstelwet van 2010 is de meest recente wet voor de fysieke leefomgeving. De Crisis- en herstelwet is een wet die gericht is op een verdere modernisering van het omgevingsrecht. De Crisis- en herstelwet 2010 houdt regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling van ruimtelijke en infrastructurele werken. Met deze wet kon geëxperimenteerd worden met het toekomstige omgevingsrecht.

Toch wordt het huidige omgevingsrecht nog steeds als een complex geheel ervaren. In de praktijk blijkt dat er vanuit allerlei bestuurslagen wordt gestuurd op het omgevingsrecht. Vanwege de vele wetten en regelgeving verloopt de besluitvorming erg traag en initiatiefnemers krijgen met veel verschillende wetten te maken, blijkt uit de Memorie van Toelichting (hierna MvT) op het wetsvoorstel. Daarnaast is de maatschappij continu in beweging door de veranderingen in belangen. Het omgevingsrecht moet daarin mee veranderen. Een belangrijke ontwikkeling, blijkt uit de MvT van het wetsvoorstel, is de behoefte naar een duurzame samenleving vanwege het veranderende klimaat. Vanwege veranderende belangen moeten regelgevingen worden aangescherpt of veranderd. Er is binnen de huidige regelgeving namelijk weinig ruimte om initiatieven toe te laten. De huidige wetgeving sluit daarom niet meer aan bij de toekomstige ontwikkelingen blijkt uit de MvT van het wetsvoorstel (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014).

De in de vorige alinea genoemde belemmeringen rondom het omgevingsrecht waren de reden dat het kabinet Rutte I in 2012 de 'Kabinetsnotitie stelselwijziging omgevingsrecht' publiceerde (Schultz van Haegen, 2012). De Omgevingswet heeft als hoofddoelstelling: *"het maken van een veilige en gezonde leefomgeving en deze op een duurzame en doelmatige wijze te beheren en te ontwikkelen"*. De wetten die de afgelopen jaren zijn gekomen, worden versimpeld terwijl de kwaliteit van de leefomgeving wordt gewaarborgd. Volgens de MvT van de Omgevingswet worden volgende vier verbeterdoelen nagestreefd (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014):

- Het omgevingsrecht beter inzichtelijk maken, de voorspelbaarheid en gebruiksgemak vergroten.
- Binnen projecten met betrekking tot de fysieke leefomgeving de besluitvormingsprocedure versnellen en verbeteren.
- Meer speelruimte binnen het bestuurlijke afwegingskader aanbieden waardoor er het meer mogelijkheden zal bieden tot innovaties en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.
- De fysieke leefomgeving vanuit verschillende invalshoeken benaderen.

Elk onderdeel van de Omgevingswet wordt vanuit deze verbeterdoelen benaderd. Zo wordt er veelal de Awb gevolgd rondom de besluitvorming. Er wordt gestreefd naar een zo eenvoudig

mogelijke wet met zo min mogelijk administratieve en bestuurlijke lasten. Ook moet besluitvorming zoveel mogelijk via een bestuurslaag lopen. Daarnaast worden bestaande wetten niet een op een overgenomen in de Omgevingswet maar herschreven. Hiermee sluit het aan op het karakter en systematiek van de Omgevingswet.

3.2 De structuur

De structuur van de wet is als volgt opgebouwd. Als eerste is er de Omgevingswet. Hierin staan de regels voor de fysieke leefomgeving. Daarnaast komt er ook een Invoeringswet. Deze wet gaat over de huidige wetten die zullen worden ingetrokken. Daarnaast worden wetten die deels opgaan in de Invoeringswet aangepast. In totaal komen vier Algemene Maatregelen van Bestuur, hierin worden regels nader uitgelicht in besluiten als uitvoeringsregelingen. Daarnaast komen er vier aanvullingswetten. Deze onderdelen zijn te specifiek om op te nemen in de Omgevingswet en worden als aanvullingswetten aan het stelsel toegevoegd. Daarnaast waren ze nog niet ver genoeg ontwikkeld om ze direct als wet op te nemen in de Omgevingswet.

De besluitvorming in het kader van de Omgevingswet zal een uniforme procedure doorlopen. Deze is vastgelegd in de Awb. Er wordt een uitgebreide procedure gevolgd (Afdeling 3:4) en een reguliere voorbereidingsprocedure (Titel 4.1) voor beleid- en besluitvorming. Dit betekent dat een belanghebbende zienswijzen kan indienen tegen het ontwerpbesluit en vervolgens in beroep kan gaan bij de rechtbank en daarna in beroep kan gaan bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Door een uniforme procedure te doorlopen wordt meer draagvlak gecreëerd, een kwalitatief beter besluit genomen door participatie en een korte doorlooptijd verkregen (Programma Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.).

De structuur van het stelsel zal bestaan uit de volgende wet en regelgevingen:

- De Omgevingswet;
- Invoeringswet;
- 4 Algemene Maatregelen van Bestuur;
 - Het Omgevingsbesluit
 - Besluit kwaliteit leefomgeving
 - Besluit activiteiten leefomgeving
 - Besluit bouwwerken leefomgeving
- 4 aanvullingswetten
 - Aanvullingswet grondeigendom
 - Aanvullingswet natuur
 - Aanvullingswet geluid
 - Aanvullingswet bodem

3.2.1 De Omgevingswet

De Omgevingswet is het integrale kader voor het nieuwe stelsel. In het wetsvoorstel worden onder andere regelingen voor normstellingen, bedrijven en overheden, visies en planvormingsregelingen, algemene regels, besluitvorming en bijzondere omstandigheden voorgeschreven. Deze regelingen zijn van belang voor een geschikte uitvoering van de regelgeving voor de fysieke leefomgeving. Elementen uit de huidige wetgevingen, zoals de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Tracéwet, die goed functioneren, zullen als geheel overgenomen worden in de Omgevingswet. Destijds zijn deze wetgevingen er ook op aangepast om een goede sturing te creëren bij activiteiten en projecten blijkt uit de MvT van het wetsvoorstel (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014). Echter een aantal regelingen die alleen gericht zijn op een bepaalde sector gaan niet over in de Omgevingswet. Deze zijn namelijk specifiek bedoeld voor een sector, Hiervoor kan geen uniformiteit gecreëerd worden in de Omgevingswet. De volgende wetten worden geheel of gedeeltelijk vervangen in de Omgevingswet.

- *Belemmeringenwet privaatrecht (1927)*
- *Crisis- en herstelwet (2010)*
- *Interimwet stad-en milieubenadering (2006)*
- *Ontgrondingenwet (1965)*
- *Planwet verkeer en vervoer (1998)*
- *Spoedwet wegverbreding (2003)*
- *Tracéwet (1993)*
- *Waterwet (2009)*
- *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (2008)*
- *Wet ammoniak en veehouderij (2002)*
- *Wet geurhinder veehouderij (2006)*
- *Wet beheer Rijkswaterstaatwerken (1981)*
- *Wet herverdeling wegenbeheer (1992)*
- *Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden (1984)*

- *Wet inzake de luchtverontreiniging (1970)*
- *Wet ruimtelijke ordening (1962)*

De Omgevingswet heeft in sommige gevallen een groter bereik dan sommige wetten. Daarom worden een aantal wetten soms maar gedeeltelijk opgenomen in de omgevingswet omdat ze erg specifiek zijn voor een sector en daardoor niet als algemeen kunnen worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Sommige delen uit die wetgeving zijn echter wel van belang voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving en worden daarom dan maar deels opgenomen. Het gaat om de volgende wetten:

- *Gaswet (2000), Elektriciteitswet (1998) en Mijnbouwwet (2002)*
- *Monumentenwet (1988)*
- *Spoorwegwet (1900) en Wet lokaal spoor (1875)*
- *Wet bereikbaarheid en mobiliteit (2002)*
- *Wet luchtvaart (1992)*
- *Wet milieubeheer (1979)*
- *Wet natuurbescherming (2015)*
- *Woningwet (1991)*
- *Wrakkenwet (1934)*
- *Wegenwet (1930)*
- *Waterstaatwet (1900)*

Naast de voorheen opgenoemde wetgevingen zijn er ook wetten die worden opgenomen in de aanvullingswetten. In het hoofdstuk over de verschillende aanvullingswetten zullen deze benoemd worden.

3.2.2 Invoeringswet

Voordat de Omgevingswet van kracht kan gaan zullen een aantal bestaande regelgevingen opgeheven worden. Deze wetten worden door middel van de Invoeringswet opgeheven. In sommige gevallen zullen delen van wetten in de Omgevingswet worden betrokken. Welke dat zijn worden in de Invoeringswet behandeld. Door een aantal wetten op te heffen moet er zorgvuldig omgegaan worden met verwijzingen van en naar andere wetgevingen naar deze wet. Zo zal bijvoorbeeld de Awb worden aangepast om aan te sluiten bij de Omgevingswet. Daarnaast is het belangrijk om de overgang van de oude naar de nieuwe regeling goed af te bakenen. De Invoeringswet zal daar aan bijdragen. Zo zal bijvoorbeeld een oud Tracébesluit nog gelden als projectbesluit als de startnotitie is genomen. Ook zullen bijvoorbeeld vergunningen onder de oude wet nog steeds gelden terwijl er nieuwe criteria vastgesteld zijn in de Omgevingswet.

3.2.3 Algemene Maatregelen van Bestuur

In de Omgevingswet zullen in de Algemene Maatregelen van Bestuur regels nader uitgelicht worden als uitvoeringsregelingen. Hiermee gaat het aantal Algemene Maatregelen van Bestuur van 120 terug naar 4. Ook worden hier een gelijk aantal ministeriële regelgevingen in opgenomen. Deze besluiten geven uitvoering aan de Omgevingswet blijkt uit de MvT van het wetsvoorstel (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2014). In deze stelselherziening worden regels samengevoegd in verschillende doelgroepen.

3.2.3.1 Omgevingsbesluit (Ob)

Het Omgevingsbesluit 2016 richt zich op alle belanghebbenden voor de ruimtelijke ordening als burgers, bedrijven en overheden. Het geeft aan welke procedures er gelden voor vergunningverlening en wie daarbij het bevoegd gezag is. Daarnaast stelt dit besluit regels voor milieueffectrapportages en financiële bepalingen.

3.2.3.2 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

Het Besluit kwaliteit leefomgeving 2016 heeft betrekking op het bevoegd gezag. Het besluit stelt inhoudelijke normen voor gemeentes, provincies, waterschappen en het Rijk met betrekking tot het realiseren van nationale doelstellingen en internationale verplichtingen. Hierbij gaat het om:

- instructieregels voor de uit te doelstellingen en verplichtingen;
- omgevingswaarden voor kwaliteit en staat van de leefomgeving;
- beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen;
- regels monitoring en gegevensbeheer

3.2.3.3 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)

Het Besluit activiteiten leefomgeving 2016 stelt regels die het rijk aan de activiteiten van burgers, bedrijven of overheden in de fysieke leefomgeving stelt. Hierbij gaat het om activiteiten die het milieu belasten, activiteiten rondom wegen en waterstaatwerken en activiteiten met betrekking tot cultureel erfgoed. Het besluit beschrijft voor welke activiteiten een omgevingsvergunning nodig is.

3.2.3.4 Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

Het Besluit bouwwerken leefomgeving 2016 stelt algemene rijksregels rondom het in stand houden, bouwen en slopen van bouwwerken richting de burgers en bedrijven. Het is gericht op veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid rondom de bouw, sloop of staat van bouwwerken.

3.2.4 Aanvullingswetten

Toen het wetsvoorstel van de Omgevingswet werd ingediend waren de aanvullingswetten nog in ontwikkeling. Deze wetgevingen zullen ervoor zorgen dat de Omgevingswet volledig in werking kan treden. Deze wetsvoorstellen gaan over natuur, geluid, bodem en grondeigendom. De aanvullingswetten zullen onderdeel uitmaken van de Omgevingswet zodat het einddoel van de wet zal worden bereikt.

3.2.4.1 Aanvullingswet grondeigendom

De Awg zal de Ontheffingswet (1851), Wet voorkeursrecht gemeenten (1981) en de Wet inrichting landelijk gebied (2006) vervangen. Met de Awg wordt binnen de Omgevingswet een instrument aangeboden voor grondeigendom. Dit wetsvoorstel zal overheden helpen bij het realiseren van de maatschappelijke doelen als de aanpak van leegstand van kantoren en herstructurering van leegstaande bedrijventerreinen. Instrumenten (onteigening, voorkeursrecht, kavelruil en herverkaveling) die overheden in huidige wetgevingen konden gebruiken onder de eerder genoemde wetten worden in de aanvullingswet ingepast. Aan de huidige instrumenten wordt een nieuw instrument toegevoegd, de stedelijke kavelruil. Met dit instrument wordt volgens de MvT van het wetsvoorstel het samenwerken om te komen tot nieuwe ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving gestimuleerd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de Awg.

3.2.4.2 Aanvullingswet natuur

De Wet natuurbescherming (2015) is de meest recente voorloper op de Aanvullingswet natuur. Er is voor gekozen om de Wet natuurbescherming niet als losstaande wet op te nemen in de Omgevingswet omdat dat niet past binnen de systematiek en het karakter van de Omgevingswet, blijkt uit de MvT van het wetsvoorstel (Ministerie van Economische Zaken, 2016). De Wet natuurbescherming wordt dan ook ingepast in de Omgevingswet.

Het beleid rondom natuur wordt voornamelijk vanuit Europese richtlijnen gestuurd. In de Wet natuurbescherming zijn deze regelgevingen dan ook ingepast en is de oude wetgeving vereenvoudigd. Vanuit de Wet natuurbescherming wordt gestuurd op het in stand houden van de bestaande natuur. Dit gebeurt door de Europese ecologische 'Natura 2000' gebieden te beschermen. Ook staat de bescherming van bepaalde dier- en plantensoorten centraal. De meeste bescherming gebeurt op grond van Europese verdragen of richtlijnen. De Aanvullingswet natuur stelt een zorgplicht aan overheden om bestaande natuur te in stand te houden en daarvoor maatregelen treffen.

Vanuit de doelstelling vanuit de Omgevingswet maakt natuur onderdeel uit van de fysieke leefomgeving. Er wordt nadruk gelegd op het beheren en het creëren van een gezonde en veilige leefomgeving. Wettelijk is vastgesteld dat natuur moet worden meegenomen in de besluitvorming volgens de Algemene Maatregelen van Bestuur. Inhoudelijk normstelling, inhoudelijke invulling en procedures gaan volgens de Algemene Maatregelen van Bestuur.

3.2.4.3 Aanvullingswet geluid

In de Aanvullingswet geluid worden de Wet geluidhinder (1979) en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer (1979) geïntegreerd en samengebracht met geluidinhoudelijke doelstellingen. Met de Aanvullingswet geluid wordt bijgedragen aan de systematiek en het karakter van de Omgevingswet. Om een gezonde en veilige fysieke leefomgeving te beheren is het van belang dat de onbeheerste groei van geluidbelasting wordt tegengegaan en hoge geluidsbelasting wordt gereduceerd, blijkt uit de MvT van het wetsvoorstel (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). Gewerkt wordt aan een fasegewijze herziening van de geluidregelgeving. Later is hier na Europese integratie een systeem van geluidplafonds geïntroduceerd voor rijkswegen en hoofdspoorwegen. Vanuit dit systeem wordt er denkbeeldig op een aantal punten langs rijks- en hoofdspoorwegen een maximale geluidproductie gehandhaafd (Geluidproductieplafond). Dit systeem wordt middels de Aanvullingswet geluid geïntegreerd in de Omgevingswet. Daarnaast zijn regels en instrumenten voor geluid opgenomen in de Omgevingswet. Die stelt dat bij bepaalde besluitvorming, als een omgevingsplan, geluidsaspecten meegenomen moeten worden.

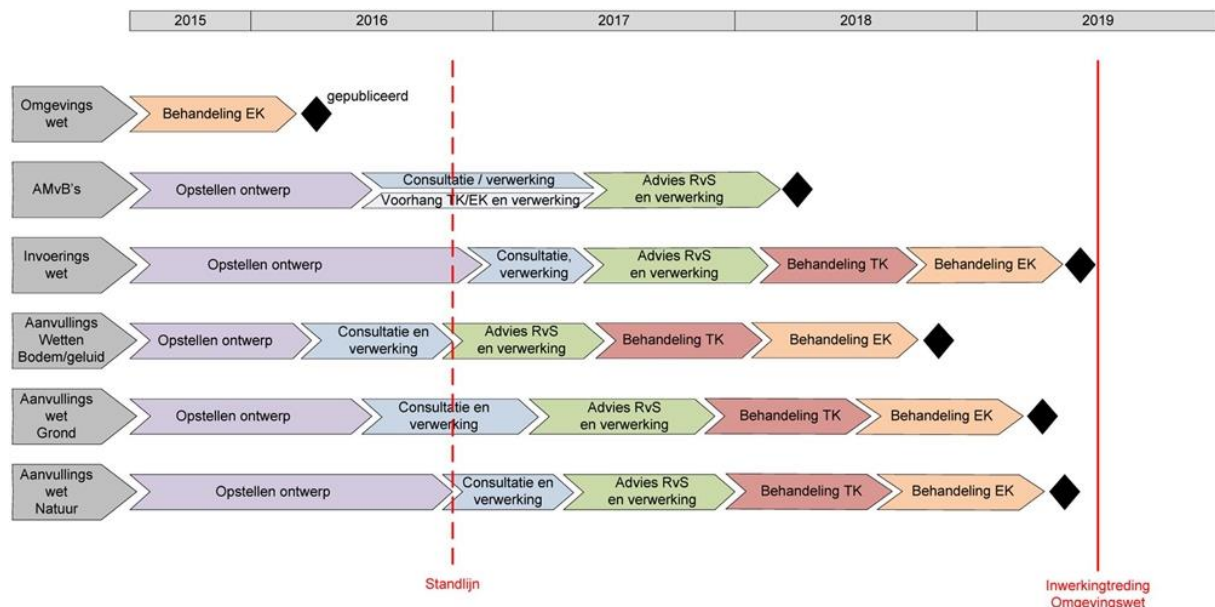
3.2.4.4 Aanvullingswet bodem

De bodem in Nederland is op sommige plaatsen flink vervuild of licht vervuild. In de Wet bodembescherming wordt er gestreefd naar een zo schoon mogelijke bodem. Omdat de bodem intensief wordt gebruikt is het niet realistisch om de bodem een zo goed mogelijke kwaliteit te kunnen geven. Om de bodem zo schoon mogelijk te krijgen vergt dit een nieuw wettelijk kader om te zoeken naar een combinatie tussen bodem, functie en kwaliteit. De Aanvullingswet bodem vervangt de huidige regels zoals de Wet bodembescherming (1986), het Besluit bodemkwaliteit en Besluit uniforme saneringen. Dit wetsvoorstel is van kleine omvang omdat in de Omgevingswet al veel toepassingsaspecten, -kaders en –grondslagen betrekking hebben op de bodem. In de Aanvullingswet bodem (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016) staan de volgende 3 pijlers centraal in het vormen van een nieuw beleidskader:

- Door regels vast te stellen voor burgers en bedrijven wordt niet verontreiniging of aantasting voorkomen;
- Bodemkwaliteit laten meewegen in omgevingsvisies en omgevingsplannen om te zorgen voor een brede afweging voor de kwaliteit van de leefomgeving;
- Historische verontreinigingen op een duurzame en doelmatige wijze beheren.

3.3 Stand van zaken

Volgens de laatste planning (Schultz van Haegen, 2016) zal het stelsel in 2019 van kracht worden (zie figuur 9). De Omgevingswet is echter al wel aangenomen en gepubliceerd, maar pas bij goedkeuring van de aanvullingswetten, AMvB's en Invoeringswet zal het stelsel van kracht worden. Op het moment wordt er gewerkt aan de aanvullende regelingen.



Figuur 9 Planning Omgevingswet, **Bron:** Schultz van Haegen, 2016

De Awg is in juli 2016 ter consultatie aangeboden. De consultatieronde is geëindigd op 16 september (Programma Aan de slag met de Omgevingswet, z.d.). De reacties op de consultatierondes worden verwerkt en op 23 januari 2017 is er een reactie gekomen vanuit de Minister van Infrastructuur en Milieu (Schultz van Haegen, 2017). Er wordt nog gewacht op een verslag van de regering waarin de reacties worden verwerkt en er volgt nog een advies van de Raad van State.

3.4 Conclusie

De Omgevingswet is de grootste wijziging van het omgevingsrecht sinds het is ontstaan. In dit hoofdstuk is de deelvraag "Wat is de hoofdlijn, essentie en structuur van de Omgevingswet, voor zover relevant voor de hoofdvraag, met daarbij de huidige stand van zaken?" beantwoord. De Omgevingswet staat voor meer ruimte voor innovatie en besluitvormingsprocedures te versnellen door aan te sluiten bij de uniforme procedures van de Awb. Het uitgangspunt voor de Omgevingswet is creëren van een gezonde en veilige leefomgeving en deze op een duurzame en wijze te beheren en ontwikkelen. De Omgevingswet wordt vanuit vier doelen benaderd. Naar verwachting zal het stelsel van de Omgevingswet in 2019 van kracht gaan. Het stelsel bestaat uit:

de Omgevingswet, Invoeringswet, 4 Algemene Maatregelen van Bestuur en 4 aanvullingswetten.
De huidige Onteigeningswet van 1851 wordt vervangen door de Awg.

4. Grondvererving in de toekomst

Sinds de invoering van de Onteigeningswet in 1851 is de wet nooit ingrijpend gewijzigd tot een nieuwe Onteigeningswet. Er hebben in de loop der jaren wel diverse wetswijzigingen plaatsgevonden om aan te sluiten bij andere wetten, De laatste wijzigingen waren in 2008 met de Wet ruimtelijke ordening en in 2010 met de Crisis- en herstelwet (Rentmeesters & Van der Werf, 2015). In de afgelopen jaren zijn er een aantal artikelen uit de Onteigeningswet komen te vervallen. Inmiddels is er ook een handreiking gekomen voor de administratieve onteigeningsprocedure. Door de komst van de nieuwe Omgevingswet zal de Onteigeningswet echter helemaal veranderen. De nieuwe Awg zal als een aanvullingswet in werking treden bij de nieuwe Omgevingswet. In dit hoofdstuk wordt de laatste openbaar beschikbare Awg van juli 2016 behandeld. In dit hoofdstuk wordt de deelvraag *"Hoe zal het grondverwervings- en onteigeningsproces bij de Aanvullingswet grondeigendom mogelijk verlopen?"* beantwoord. Eerst wordt in dit hoofdstuk de voorgestelde procedure behandeld door middel van een processchema. Daarna wordt in gegaan op de wijzigingen in de Awg en in welk opzichte de procedures van elkaar verschillen. Omdat de Awg nog in ontwikkeling is, wordt de huidige stand van zaken in dit hoofdstuk behandeld en in welk opzichte de wet nog kan gaan wijzigen. Als laatste wordt de praktijkcasus van hoofdstuk 2 doorlopen volgens de nieuwe procedure. Hieruit wordt het verschil in totale doorlooptijd duidelijk.

4.1 Veranderingen onteigenen in de Aanvullingswet grondeigendom

In 2015 heeft M.H. Schultz van Haegen (2015) een brief gepubliceerd waarin zij in gaat op grondbeleid in het nieuwe omgevingsrecht. Veel artikelen van 1851 worden nog steeds gebruikt in de huidige Onteigeningswet. Dit is nog goed te zien aan het verouderde taalgebruik in de wet. Om aan te sluiten bij het veranderende omgevingsrecht is de afgelopen decennia de Onteigeningswet een aantal keer aangevuld of deels gewijzigd. Om meer aan te sluiten bij de huidige tijd is in 2000 en in 2009 de Onteigeningswet gewijzigd. In 2000 bij de operatie marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit (Korthals, 2000) en in 2009 bij het voorstel van de Crisis- en herstelwet. Omdat onteigening onderdeel is van het omgevingsrecht is er voor gekozen om de Onteigeningswet op te nemen in de Omgevingswet. Hiermee wordt de oude wet niet alleen vervangen maar ook worden de procedures aangescherpt aan de huidige tijd met de daarbij behorende regelgevingen. Daarnaast zal ook onteigening worden benaderd vanuit de vier doelen voor de Omgevingswet. Omdat onteigening in strijd is met het eigendomsrecht verzocht de motie Veldman en Ronnes dat in het vernieuwde omgevingsrecht de positie van de eigenaar niet mag verslechteren en waar mogelijk zelfs wordt versterkt (2016). Onteigening blijft gelden zoals dat is vastgelegd in de Grondwet van 1815. Artikel 14, lid 1 die stelt dat onteigening alleen mag geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling. Binnen de Awg wordt ook niet van de Grondwet afgeweken. Onteigening blijft een 'ultimum remedium' om iemand zijn eigendom te ontnemen. Ook moet bij het verkrijgen van een onteigeningsbeschikking nog steeds aangetoond worden dat de gewenste grond niet via een minnelijke weg verkregen kan worden en overgegaan wordt tot onteigening ten behoeve van een publiek belang. Het huidige onteigeningsproces wijkt echter af van de procedures in het huidige omgevingsrecht en moet daarom veranderen. De procedure gaat daarbij aansluiten bij de Awg en zal beter aansluiten bij de algemeen gangbare procedures in het omgevingsrecht. Hierbij wordt de wettelijk vastgestelde procedure van afdeling 3.4 van de Awb doorlopen. De huidige administratieve onteigeningsprocedure zal via een publiekrechtelijk spoor doorlopen worden waarin, in plaats van een KB, een onteigeningsbeschikking wordt genomen. Straks kan de onteigeningsbeschikking door elk bestuursorgaan worden genomen. Tegen dit onteigeningsbesluit staat, in vergelijking tot het KB, wel beroep en hoger beroep open. De uiteindelijk schadeloosstelling zal straks via het civielrechtelijk spoor doorlopen worden, zoals dat voorheen ook ging.

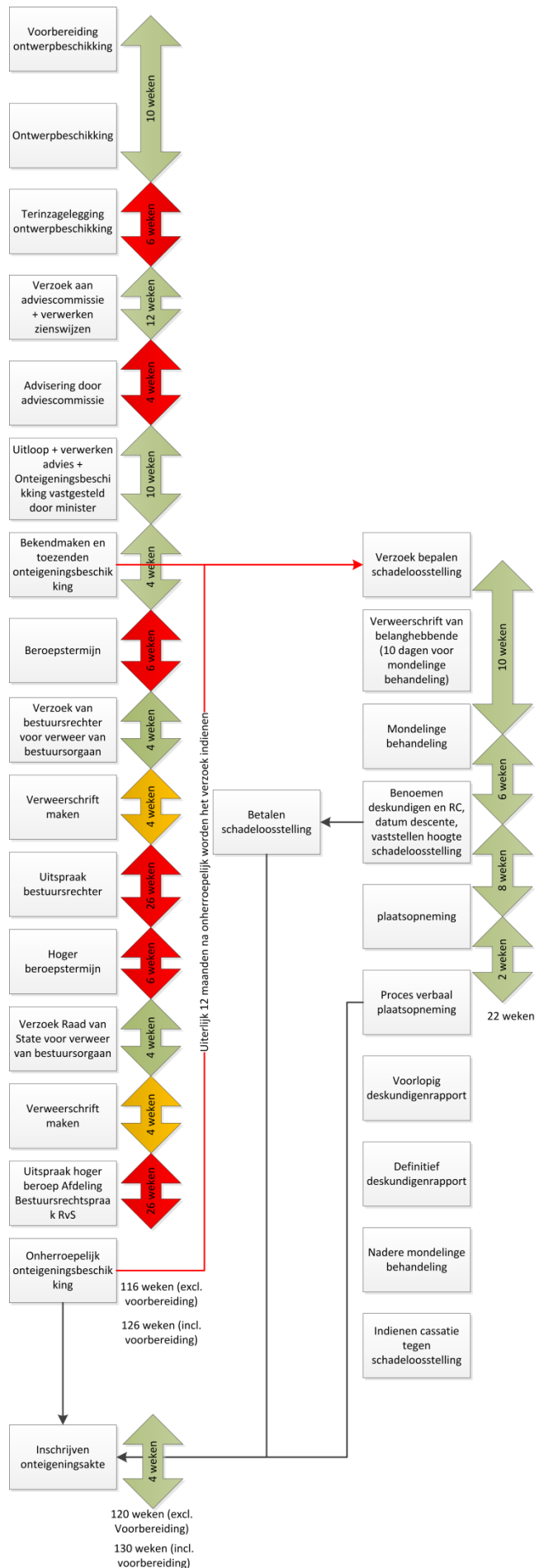
4.1.1 De voorgestelde procedure

De voorgestelde onteigeningsprocedure (zie figuur 10) begint met het voorbereiden van een ontwerpbeschikking. Deze ontwerpbeschikking ligt vervolgens zes weken ter inzage. Na deze zes weken worden de ingediende zienswijzen verwerkt en zal het bestuursorgaan een verzoek doen aan een nader te bepalen adviescommissie voor een advies over de ontwerpbeschikking. De adviescommissie heeft vier weken de tijd om een advies uit te brengen. Mocht de adviescommissie die termijn niet halen dan kan het bestuursorgaan een onteigeningsbeschikking vaststellen zonder advies. Het bestuursorgaan loopt dan echter een groot risico om zonder advies een onteigeningsbeschikking vast te stellen. De kans is daarom groter dat het bestuursorgaan wacht op het advies van de commissie. Het advies wordt vervolgens verwerkt in een onteigeningsbeschikking. De onteigeningsbeschikking zal eerst intern binnen Rijkswaterstaat worden goedgekeurd en daarna voor ondertekening naar de Dienst Bestuursondersteuning van de Minister gaan om vastgesteld te worden. Als de Minister de beschikking getekend heeft, wordt de onteigeningsbeschikking bekend

gemaakt in de Staatscourant en diverse huis-aan-huis bladen. Ook zal de onteigeningsbeschikking worden toegezonden aan de belanghebbenden. In de bekendmaking zal staan wanneer en waar de onteigeningsbeschikking ter inzage zal worden gelegd voor het beroepstermijn. De onteigeningsbeschikking zal zes weken ter inzage liggen. In deze zes weken kunnen belanghebbenden (die een zienswijze in hebben gediend op de ontwerpbeschikking) beroep instellen bij de bestuursrechter. Als deze termijn is afgelopen zal de bestuursrechter het bestuursorgaan vragen om verweer. Met die termijn kunnen rechtbanken spelen omdat er geen termijn voor wordt vastgesteld. Wanneer de bestuursrechter het bestuursorgaan heeft gevraagd om een verweer, heeft het bestuursorgaan vier weken om een verweerschrift te schrijven. Deze termijn kan door de rechter worden verlengd. De rechtbank zal de termijn verlengen als er veel beroepen ingesteld zijn. Wanneer de bestuursrechter het verweerschrift heeft ontvangen, moet de rechtbank binnen zes maanden een uitspraak doen. Na de uitspraak van de bestuursrechter is er de mogelijkheid om in hoger beroep te gaan. Hiervoor gelden dezelfde termijnen als de beroepstermijn. In dit geval doet de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak over de onteigeningsbeschikking. Tegen de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State staat geen andere beroepsmogelijkheid open. De onteigeningsbeschikking wordt dan onherroepelijk.

Nadat de onteigeningsbeschikking is vastgesteld (dus nog niet onherroepelijk) en bekendgemaakt mag er een verzoek gedaan worden voor het vaststellen van de schadeloosstelling. Dit verzoek mag uiterlijk twaalf maanden nadat de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is gedaan worden. Na het verzoek heeft de belanghebbende (onteiende) de tijd om een verweerschrift te schrijven. Dit mag uiterlijk tien dagen voor de mondelinge behandeling bij de civiele rechtbank worden ingediend. Na de mondelinge behandeling worden de deskundigen en de Rechter Commissaris voor de plaatsopneming (descente) benoemd. Ook wordt de hoogte van de voorlopige schadeloosstelling vastgesteld op 100%. Daarna volgt een plaatsopneming. Twee weken na de plaatsopneming zal de Rechter Commissaris het verslag van het proces verbaal verstuurd worden.

In figuur 10 (en bijlage 3) is de voorgestelde procedure weergegeven met de daarbij behorende doorlooptijden. Dit deze



Figuur 10 Voorgestelde onteigeningsprocedure

doorlooptijden zijn geschat op basis van doorlooptijden in de huidige onteigeningsprocedure en door middel van gesprekken met medewerkers van Rijkswaterstaat, deze termijnen zijn weergegeven in het groen. Er worden wettelijk echter wel een aantal termijnen vastgesteld (in rood weergegeven pijlen op de figuur). Zo moet de ontwerpbesluiting volgens afd. 3:4 Awb 1992, zes weken ter inzage liggen. In deze periode kunnen belanghebbenden zienswijzen indienen. Daarnaast wordt in de Awg (art. 11.10 Awg 2016) aangegeven dat de adviescommissie na het indienen van het verzoek tot advies binnen vier weken advies moet geven. Ook moet de bestuursrechter en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen zes maanden een uitspraak doen over het ingestelde beroep of hoger beroep (art 16.87a Awg 2016). De totale doorlooptijd van de procedure van het wetsvoorstel wordt met voorbereiding geschat op 130 weken. De rode pijlen in de figuur zijn termijnen van orde die staan vastgelegd in het wetsvoorstel. De oranje termijnen zijn termijnen die door de rechter verlengd kunnen worden. In de voorgestelde procedure zal het vaker voorkomen dat de planning van een project korter zal zijn dan de onteigeningsplanning. Dit komt met name door de korte besluitprocedure voor een projectbesluit en de daarentegen langere procedure voor de onteigening vanwege het beroep in twee instanties (beroep in twee instanties). Daarnaast mag nog steeds, net als bij de huidige onteigeningsprocedure, de ontwerpbesluiting ter inzage worden gelegd nadat het ontwerpprojectbesluit ter inzage heeft gelegen.

4.1.2 Wijzingen van de Aanvullingswet grondeigendom

Het opstellen van de Awg is benaderd vanuit de vier doelstellingen van de Omgevingswet (hoofdstuk 3.1). Hieronder worden die vier doelstelling nogmaals herhaald:

- Het omgevingsrecht beter inzichtelijk maken, de voorspelbaarheid en gebruiksgemak vergroten.
- Binnen projecten met betrekking tot de fysieke leefomgeving de besluitvormingsprocedure versnellen en verbeteren.
- Meer speelruimte binnen het bestuurlijke afwegingskader aanbieden waardoor er het meer mogelijkheden zal bieden tot innovaties en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving.
- De fysieke leefomgeving vanuit verschillende invalshoeken benaderen.

Concreet zijn er de volgende verschillen tussen de huidige Onteigeningswet en het onderdeel onteigening in de Awg (MvT Awg, 2016):

- *de onteigeningstitels verdwijnen*
Een van de vier doelstellingen in de Omgevingswet stelt als doel om het omgevingsrecht beter inzichtelijk te maken. Vanuit deze reden verdwijnen de verschillende onteigeningstitels waarop onteigend kon worden. Er wordt in de toekomst gekeken naar de verschillende belangen van een onteigening. Dit belang kan zijn: een vastgesteld omgevingsplan, een omgevingsvergunning of een projectbesluit (art 11.5 Awg 2016).
- *De onteigeningsprocedure en schadeloosstellingsprocedure worden scherper afgebakend*
Vanuit de doelstelling, om de besluitvormingsprocedure te versnellen en te verbeteren, wordt de onteigeningsprocedure aangepast. In de Awg krijgt de onteigening een scherpere scheiding tussen de onteigeningsprocedure en de schadeloosstellingsprocedure. De onteigeningsprocedure zal aansluiten bij de Awb en wordt in volgens het bestuursrecht (publiek recht) doorlopen. In de onteigeningsprocedure wordt straks de onteigening in een onteigeningsbeschikking (in plaats van een KB) vastgesteld. In vergelijking tot het KB staat bij de onteigeningsbeschikking wel beroep en hoger beroep (beroep in twee instanties) open. Het beroep zal via de bestuursrechter gaan en hoger beroep via de Afdeling Bestuursrechter van de Raad van State. Volgens art. 16.87a Awg 2016 stelt het termijn waarbinnen de bestuursrechter uitspraak moet doen vast op zes maanden. Het vaststellen van de schadeloosstelling zal net zoals voorheen volgens het civielrecht gaan.
- *De mogelijkheid om zakelijke rechten afzonderlijk te onteigenen zal komen te vervallen*
In de huidige Onteigeningswet is het nog mogelijk om beperkte rechten als een recht van opstal, erfpacht, vruchtgebruik, gebruik, bewoning en beklemming of huurkoop afzonderlijk te onteigenen (art. 4 lid 1 OW 1851). Volgens de MvT van de Awg blijkt dat een onteigenaar de voorkeur heeft om een zaak als geheel te kunnen onteigenen. Daarom zal bij de Awg onteigening betrekking hebben op de onroerende zaak als geheel.
- *Het Koninklijk Besluit komt te vervallen*
In de Awg zal het KB, dat een toegangsbewijs is om te onteigenen, een onteigeningsbeschikking worden. Dit betekent dat een onteigening straks niet meer via de Kroon zal gaan maar door een bestuursorgaan zelf kan worden vastgesteld. Deze keuze wordt benaderd vanuit de doelstelling 'meer speelruimte binnen het bestuurlijke afwegingskader aanbieden'. Een onteigeningsbeschikking kan straks genomen worden door de gemeenteraad, algemeen bestuur van een waterschap, Provinciale Staten of de verantwoordelijke Minister (art. 11.2 lid 1 Awg 2016).

- *De onteigeningscriteria worden wettelijk vastgesteld*
In de Awg worden de huidige onteigeningscriteria vastgelegd (art. 11.4 Awg 2016). Dit betekent dat een onroerende zaak alleen tot onteigening aangewezen kan worden als:
 - *het in belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving is (art. 11.5 Awg 2016);*
Met belang wordt bedoeld dat de beoogde ontwikkeling alleen kan volgens een vastgesteld omgevingsplan, omgevingsvergunning of een projectbesluit.
 - *als onteigening noodzakelijk is (art. 11.6 Awg 2016);*
Met noodzaak wordt bedoeld dat er redelijke pogingen zijn gedaan om te gewenste onroerende zaken via een minnelijke weg te verkrijgen. Hierover zijn beide partijen echter niet tot overeenstemming gekomen. Uit de noodzaak moet ook blijken dat zelfrealisatie is uitgesloten.
 - *de onteigening urgent is (art. 11.7 Awg 2016).*
Onder de urgentie wordt verstaan dat er moet worden aangetoond dat er binnen vier jaar na het onherroepelijk worden van de onteigeningsbeschikking een begin wordt gemaakt met de beoogde ontwikkeling. Volgens art. 64a OW 1851 moet vijf jaar na het slaan van het KB gestart worden met de werkzaamheden.
- *Voor het bevoegd gezag wordt een onafhankelijke commissie aangesteld die zal adviseren over de onteigeningsbeschikking*
In de Awg is opgenomen dat een bevoegd gezag zal worden geadviseerd door een onafhankelijke commissie. Het bevoegd gezag zal nadat de onteigeningsbeschikking een verzoek voor advies doen bij een onafhankelijke commissie die vervolgens binnen vier weken een advies zal uitbrengen over de ontwerpbeschikking (art. 11.10 Awg 2016). Met deze adviescommissie wordt gestreefd naar een gelijkwaardige rechtsbescherming als dat van de Kroon en de Raad van State volgens de huidige Onteigeningswet. Net zoals bij de huidige Onteigeningswet (bij het advies van de Raad van State) mag het bevoegd gezag afwijken van het advies.
- *Er komt een notariële onteigeningsakte waarin de verkrijging van het onroerend goed wordt ingeschreven (Afd. 11:4 Awg 2016)*
In de Onteigeningswet kon het eigendomsoverdracht ingeschreven worden in de openbare registers als het onteigeningsvonnis uitgesproken was door de civiele rechter. In de Awg heet dit straks een onteigeningsakte. Deze Onteigeningsakte zal worden opgesteld door de notaris. Voor de notaris komt er dus een extra taak. Zij zullen namelijk moeten controleren of (art. 11.4 Awg 2016):
 - De onteigeningsbeschikking onherroepelijk is;
 - De noodzaak van de onteigening onherroepelijk is (projectbesluit e.d.);
 - De plaatsopneming (art. 15.26) gehouden is;
 - De voorlopige schadeloosstelling is betaald.
 De vier hierboven genoemde punten zijn de criteria voor een het inschrijven in de openbare registers.
- *De rechter stelt een voorlopige schadeloosstelling toe gelijk aan het aanbod (art. 15.24 Awg 2016)*
In de huidige Onteigeningswet wordt in het tussenvonnis de schadeloosstelling vastgesteld op een voorschot van 90 procent van het laatste aangeboden bedrag. De overige 10 procent wordt later betaald als de schadeloosstelling definitief is. In de Awg zal het bedrag van de voorlopige schadeloosstelling worden vastgesteld op 100 procent dat gelijk is aan het laatste aanbod van de onteigenaar. Volgens art. 15.24 lid 2 Awg kan de rechter na het horen van de deskundigen altijd nog afwijken van de voorlopig vastgestelde schadeloosstelling.
- *De deskundigen sturen het conceptdeskundigenbericht toe aan de belanghebbenden*
In de huidige Onteigeningswet konden belanghebbenden bezwaar indienen tegen het deskundigenbericht, door binnen vier weken een bezwaarschrift in te dienen (art. 36 OW 1851). Uit de MvT van de Awg blijkt echter dat deze bezwaarschriftenprocedure in de praktijk niet gevolgd wordt. Voor de Awg is daarom gekozen om het concept deskundigenbericht toe te zenden aan de belanghebbenden, waarop zij kunnen reageren. Vervolgens stellen de deskundigen aan de hand van de reacties het definitieve deskundigenbericht op. In de Awg wordt echter geen termijn genoemd waarbinnen belanghebbenden moeten reageren.
- *De wijze om cassatie in te dienen verandert.*
In de huidige Onteigeningswet moet binnen twee weken na het onteigeningsvonnis cassatie worden aangetekend tegen de titel van de onteigening (art. 52 OW 1851). In de Awg wordt de termijn waarbinnen cassatie aangetekend kan worden bijgesteld naar drie maanden. Waar een onteigende bij de Onteigeningswet cassatie kon instellen tegen het onteigeningsvonnis, kan dit bij de Awg alleen tegen de hoogte van de schadeloosstelling.

het verschil tussen beide onteigeningsprocedures is in Tabel 4 weergegeven. In deze vergelijking zijn de hoofdlijnen van beide procedures naast elkaar gezet. De onteigeningsprocedure begint in beide gevallen bij het niet tijdig leiden tot overeenstemming. De procedure eindigt als er geen cassatie ingesteld wordt. De procedure van de Awg is grotendeels gelijk aan de procedure van de vervroegde onteigening met het verzoek voor een vervroegde descente. De grijs gearceerde vlakken zijn inhoudelijk gezien dezelfde stappen.

Huidige Onteigeningswet	Aanvullingswet grondeigendom
Redelijke pogingen tot minnelijke grondverwerving hebben niet tijdig geleid tot overeenkomst	Redelijke pogingen tot minnelijke grondverwerving hebben niet tijdig geleid tot overeenkomst
Concept-onteigeningsstukken worden <i>getoetst door de CD en voorzien van commentaar</i>	Concept onteigeningsstukken opstellen door bestuursorgaan
Verzoek door bestuursorgaan bij de Kroon	
Ontwerpbesluit terinzagelegging <i>In die periode kunnen belanghebbenden zienswijzen indienen</i>	Ontwerpbesluit terinzagelegging <i>In die periode kunnen belanghebbenden zienswijzen indienen</i>
Besluit door de Kroon <i>na belanghebbenden gehoord te hebben, zienswijzen verwerkt en advies van de Raad van State</i>	Besluit door bestuursorgaan <i>Na advisering door de adviescommissie</i>
Ondertekening door de Koning	Ondertekening door de Minister (geen mandaat mogelijk) <i>Publiceren en toezenden naar belanghebbenden met informatie over het beroepstermijn</i>
	Beroep bij de bestuursrechter <i>Na het ontvangen van het verweerschrift</i>
	Hoger beroep bij de afdeling Bestuursrecht Raad van State <i>Na het ontvangen van het verweerschrift</i>
Bekendmaking Koninklijk besluit en publicatie in de Staatscourant <i>Toezenden naar de belanghebbenden</i>	
Dagvaarden van de onteigende <i>Voorafgaand een laatste aanbod uitbrengen na de dag van dagvaarding tijd voor conclusie van antwoord</i>	Verzoek aan de civiel rechter om de schadeloosstelling te bepalen
Rolzitting civiel rechter - <i>spreekt de onteigening uit;</i> - <i>het voorschot schadeloosstelling bepaald op 90%;</i> - <i>datum en tijd descente;</i> - <i>benoemd de deskundigen.</i>	De civiel rechter - <i>stelt de voorlopige schadeloosstelling vast op 100%;</i> - <i>Datum en tijd descente;</i> - <i>Benoemd de deskundigen.</i>
Descente	Plaatsopneming door deskundigen
Proces verbaal van de descente	Proces verbaal van de descente
Inschrijven onteigeningsvonnis in openbare registers als: - <i>het planologisch besluit onherroepelijk is;</i> - <i>het onteigeningsbesluit onherroepelijk is;</i> - <i>het voorschot is vastgesteld en betaald;</i>	Onteigeningsakte door de notaris voor inschrijving in openbare register als: - <i>het planologisch besluit onherroepelijk is;</i> - <i>de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is;</i> - <i>de voorlopige schadeloosstelling is vastgesteld en betaald;</i> - <i>de descente heeft plaatsgevonden (proces verbaal) indien er gesloopt zou gaan worden.</i>
Civiel rechter stelt definitieve schadeloosstelling vast - <i>Na advies van de adviescommissie over de schadeloosstelling d.m.v. deskundigenrapport</i>	Civiel rechter stelt definitieve schadeloosstelling vast - <i>Na advies van de adviescommissie over de schadeloosstelling d.m.v. deskundigenbericht die eerst als concept naar de belanghebbenden is gestuurd voor een reactie</i>

Huidige Onteigeningswet	Aanvullingswet grondeigendom
Belanghebbende kunnen cassatie instellen bij de hoge raad tegen de schadeloosstelling	Belanghebbende kunnen cassatie instellen bij de hoge raad tegen de schadeloosstelling

Tabel 4 Verschil onteigeningsprocedures

4.1.3 Ontwikkeling van de Aanvullingswet grondeigendom

Van 1 juli tot en met 16 september 2016 heeft de conceptversie van de Awg ter consultatie gelegen. In deze periode kon de praktijk reageren op het wetsvoorstel. In totaal hebben ongeveer veertig organisaties en personen gereageerd op het wetsvoorstel. Uit deze reacties komen een aantal aspecten met regelmaat naar voren. Zo wordt er als eerste niet de voorkeur uitgesproken om de Onteigeningswet op te nemen in de Awg³. Men vindt namelijk dat de Onteigeningswet van zulke impact en leeftijd is dat deze niet in de algemene lijn van de Omgevingswet past. Daarnaast vindt men dat de Onteigeningswet niet zou kunnen aansluiten op de Awb. In de reacties wordt ook grote zorg geuit over de positie van een onteigende. Er wordt namelijk geconstateerd dat een eigenaar kan worden onteigend zonder daar zichzelf van bewust te zijn. Als een onteigende in de zes weken dat de onteigeningsbeschikking ter inzage lag geen zienswijze heeft ingediend, dan kan hij niet in beroep of hoger beroep gaan. Dit zou dus betekenen als de onteigende op vakantie is en daardoor de terinzagelegging mist, wordt onteigend zonder daar inspraak in te hebben. Er hoeft dus niet bij elke onteigening een rechter aan de pas te komen. Dat sluit niet aan bij het karakter van de Onteigeningswet.

Desondanks zijn de meeste reacties eensluidend dat de huidige Onteigeningswet, vanwege het soms oude taalgebruik, toe is aan een herziening. Zo blijkt ook dat het verdwijnen van de onteigeningstitel een goede keuze is.

In de reacties wordt de vraag gesteld wie de rol van de adviescommissie gaat bekleden. Zoals bekend verdwijnt de rol van de Kroon en daarmee ook de rol van de CD. Men vraagt zich af of de CD de rol van adviescommissie op zich gaat nemen.

In de internetreacties wordt ook een kanttekening geplaatst bij de nieuwe rol van de bestuursrechter. In de reacties vraagt men zich af in hoe verre een bestuursrechter vakkundig genoeg kan beslissen over een onteigening.

Verder blijkt uit de reacties dat er meer termijnen vastgesteld moeten worden in de Aanvullingswet. Door meer termijnen vast te stellen kan de planning van een project daar beter op afgestemd worden. Dit geeft ook meer zekerheid voor een onteigende.

Daarnaast wordt ook de voorkeur uitgesproken over het een digitaal ontvangst van de onteigeningsbeschikking door de onteigende. In de huidige Onteigeningswet gaat een deurwaarder bij de onteigende langs om te dagvaarden. In de Awg wordt de onteigende in een andere vorm gedagvaard. Dit wordt via de post naar de onteigende toegezonden. De vraag is echter of met verzenden ook gegarandeerd kan worden of deze ook daadwerkelijk aangekomen is. In de reacties pleit men dan ook niet alleen voor verzending via de post maar ook voor een digitale verzending om de ontvangst te kunnen garanderen.

Als laatste spreekt men zich uit over de veranderende rol van de notaris. De notaris krijgt, zoals eerder dit hoofdstuk al is beschreven, in de Awg een meer controlerende rol bij het verlijden van een onteigeningsakte. Uit de reacties blijkt dat voor de uitvoering van deze nieuwe rol instructies moeten komen op het aanleveren van de stukken en de controle die de notaris moet uitvoeren. Daarnaast komt uit de wet ook niet naar voren hoe de taak van de notaris vervolgens gecontroleerd wordt.

4.1.3.1 Reactie Minister op de internet consultatie

Op 23 januari 2017 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu, M.H. Schultz van Haegen, haar reactie gegeven op de internetconsultatie voor de Awg (2017). In deze brief spreekt zij zich uit over de zorg vanuit de praktijk rondom de rechtsbescherming van de eigenaar. In de voorgestelde

³ Reactie 14 juli 2016: *Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs*, reactie 13 september 2016: *Vereniging van Onteigenings-Advocaten*, reactie 15 september 2016: *van Geelkeren Linskens advocaten*, reactie 15 september 2016: *Vereniging Voor OnteigeningsRecht*, reactie 15 september 2016: *Nysingh advocaten-notarissen*

aanvullingswet gaat de Minister er ook niet van uit dat in de praktijk zal blijken dat de iemand onteigend wordt zonder dat de bestuursrechter zich over de onteigeningsbeschikking zou hebben uitgesproken. De Minister stelt in haar brief dat ze zal kijken of de bestuursrechter bij elke onteigeningsbeschikking betrokken kan worden. Dit zou op twee manieren kunnen:

- Er wordt bij elk dossier automatisch beroep ingesteld tegen de onteigeningsbeschikking, hierdoor zal de bestuursrechter automatisch worden betrokken.
- Er komt een soort toets van de bestuursrechter op de onteigeningsbeschikking in de vorm van de rol van de Raad van State volgens de huidige wetgeving. Hierbij is het echter de wens om het beroep in twee instanties te veranderen naar een instantie.

In de brief geeft zij ook aan dat het de altijd de bedoeling is dat onteigening wordt gezien als een 'ultimum remedium' en dat in de nieuwe wet moet de positie van de eigenaar behouden moet blijven of juist versterkt worden. Daarbij refereert ze naar de motie van Veldman en Ronnes (2016).

Op het moment worden de adviezen verder verwerkt in de aanvullingswet en wordt de wet verder versterkt en verfijnd. Als de wet definitief is, wordt de wet voorgelegd ter toetsing en advies aan de afdeling Advisering van de Raad van State.

4.1.3.2 verdere interne ontwikkeling Aanvullingswet grondeigendom

In februari 2017 is er intern binnen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu nog een versie beschikbaar gekomen. In deze versie is de reactie van de Minister op de internetconsultatie nog niet verwerkt. Verwacht wordt dat er in mei nog een versie uitkomt die bijna gereed is voor toetsing door de Raad van State. In deze versie zal de reactie van de Minister op de internetconsultatie verwerkt zijn. Naar verwachting zal de Awg in de loop van 2017 voor advies naar de Raad van State gaan. Uit intern gevoerde gesprekken is af te leiden dat de planning van de Omgevingswet niet gehaald gaat worden. De verkiezingen en het aanstaande kabinet zullen hier ook effect op hebben, wat deze effecten zullen zijn hangt af van de formatie en kan dan ook nog niet ingeschat worden.

4.2 Grondverwerving A27 – A1

Aan de hand van de in hoofdstuk 2.3 behandelde casus zal deze worden beschreven met de te verwachten doorlooptijden volgens de Awg uit hoofdstuk 4.1.1. In de bijlage 4 zijn beide procedures onder elkaar gezet met de werkelijke doorlooptijden. Omdat de administratieve procedure komt te vervallen wordt de inhoudelijk gelijkwaardige procedure van de onteigeningsbeschikking beschreven.

4.2.1 Onteigeningsbeschikking

De onteigeningsprocedure begint bij met de onteigeningsbeschikking. Inhoudelijk zal de onteigeningsbeschikking er hetzelfde uit komen te zien als het KB. De voorbereiding zal voor deze casus dan ook ongeveer hetzelfde zijn. Voor dit project zou het niet nodig zijn geweest om de onteigeningsbeschikking op te delen in fases of per dossiers. Omdat het project echter een periode is uitgesteld, kwam de grondverwerving niet in de knel met de planning voor de uitvoering. In het geval er voor zou zijn gekozen om de onteigeningsbeschikking op te delen in fasen, zou er meer tijd besteed moeten worden aan het opstellen van de onteigeningsstukken.

Voor de onteigening bij de A27/A1 maakt het niet uit op welk moment de onteigeningsbeschikking ter inzage wordt gelegd in verhouding tot de projectbesluitprocedure. De ontwerpbeschikking kan namelijk ter inzage worden gelegd nadat het ontwerpprojectbesluit ter inzage heeft gelegen. Aangezien het Tracébesluit al was vastgesteld voordat het KB ter inzage werd gelegd maakt het voor deze casus niet uit.

De ontwerpbeschikking zou op dezelfde datum als bij de casus ter inzage worden gelegd. Na die zes weken worden de ingediende zienswijzen verwerkt en wordt er advies gevraagd aan de adviescommissie. Omdat het bij dit project om een gering aantal dossiers gaat en het geen al te complex project is, zou de adviescommissie na vier weken een advies uitbrengen. Bij complexere projecten met een groot aantal dossiers is het niet te verwachten dat de adviescommissie na vier weken een advies zou kunnen uitbrengen. De bestuurslaag zou in dat geval de onteigeningsbeschikking kunnen vaststellen zonder het advies. Hiermee loopt de bestuurslaag wel een groot risico en is het aannemelijk dat het bestuursorgaan op het advies van de commissie wacht.

Het advies zal worden verwerkt in de definitieve onteigeningsbeschikking. Deze onteigeningsbeschikking zal moeten worden vastgesteld door de Minister. De onteigeningsbeschikking zal nadat die binnen Rijkswaterstaat is goedgekeurd op papier worden

verzonden naar de Dienst Bestuursondersteuning van de Minister. Het is nog niet vastgelegd dat dit digitaal mag. Voor het moment van verzending tot ondertekening wordt vier weken geschat. Dit is gebaseerd op de ervaring van het huidige KB van de CD (Elshof, persoonlijke communicatie, 21 april 2017).

Nadat de onteigeningsbeschikking is vastgesteld en ondertekend door de Minister zal deze bekend worden gemaakt in de Staatscourant en in diverse huis- aan huisbladen. Ook zal de onteigeningsbeschikking worden toegezonden aan belanghebbenden. Vanaf dit moment kan de schadeloosstellingsprocedure gestart worden. Voor de A27/A1 waren zeven eigenaren opgenomen in het KB. Voor de onteigeningsbeschikking kan een aanname worden gedaan dat vier van deze eigenaren in beroep zouden gaan, omdat het de onderhandelingspositie van de onteigende vergroot. Nadat de beroepstermijn is afgelopen moet de bestuursrechter aan het bestuursorgaan vragen om verweer. Voor deze termijn wordt in de Awg geen termijn vastgesteld waardoor de bestuursrechter met dit termijn kan schuiven. De termijn wordt geschat op vier weken (Elshof, persoonlijke communicatie, 21 april 2017). Daarna volgen vier weken voor het schrijven van een verweerschrift. Omdat het om vier beroepen gaat zal deze vier weken waarschijnlijk gehaald worden. De bestuursrechter kan deze termijn verlengen. De bestuursrechter zal over deze onteigeningsbeschikking naar verwachting binnen een half jaar uitspraak doen. Deze termijn wordt in de totale doorlooptijd op 26 weken gezet. Na de uitspraak van de bestuursrechter volgt er een hoger beroepstermijn van zes weken. In deze zes weken wordt een aanname gedaan dat er twee rechthebbenden hoger beroep instellen. Ook hiervoor wordt verwacht dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vier weken wacht tot het vragen om verweer. Nadat om verweer is gevraagd heeft het bestuursorgaan vier weken de tijd om een verweerschrift te schrijven. Omdat het om twee hoger beroepen zou gaan wordt verwacht dat deze termijn gehaald wordt. Ook deze termijn kan door de Raad van State verlengd worden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zal vervolgens binnen 26 weken een uitspraak doen. De schadeloosstellingsprocedure zal in de tussentijd al zijn doorlopen, waardoor na de uitspraak van de Raad van State kan worden ingeschreven in de openbare registers. Voor het inschrijven van de onteigeningsakte wordt vier weken geschat omdat de notaris de benodigde informatie doorgestuurd moet krijgen.

4.2.2 Minnelijke aankoop

Het minnelijke aankoopdossier zal bij de Awg niet anders lopen.

4.2.3 Aankoop van overheidsinstelling

Voor de aankoop van een overheidsinstelling wordt ook geen andere procedure verwacht. Wat wel zou kunnen is dat door de extra ruimte voor innovatie die de Omgevingswet biedt de kans groot is dat overheden plannen hebben voor de aan te kopen gebieden. Hierdoor kan het voorkomen dat een overheidsinstelling de grond liever niet af wil staan of dan wel tegen een hogere waarde. Het zou voor kunnen komen dat overheidsinstellingen vaker onteigend moeten worden in het algemeen belang. Dit brengt hogere kosten met zich mee. Voor een voorbeeld zie hoofdstuk 5.1.

4.2.4 Afkoop van een pachter

De afkoop van een pachtcontract en eventuele onteigening zal volgens de Awg niet anders verlopen. Er zal nog steeds met elke belanghebbenden een overeenstemming moeten worden bereikt.

4.2.5 Gerechtelijke onteigening

Het voorbeeldossier voor de gerechtelijke onteigening zou een van de twee lastige dossiers kunnen zijn voor de doorlooptijd in de voorgestelde procedure. Bij dit dossier werd namelijk in het begin al door de onteigende gezegd, het proces zo lang mogelijk te willen vertragen. Er kan dus van uit gegaan worden dat de onteigende alle inspraakmogelijkheden benut. Tevens zou hierdoor de onderhandelingspositie van de onteigende versterkt kunnen worden. Omdat Rijkswaterstaat de proceskosten grotendeels voor haar rekening neemt, worden deze kosten in dit dossier alleen maar hoger. Dit zou er uiteindelijk toe kunnen leiden dat de projectmanager het bod wil verhogen als de grond daardoor sneller beschikbaar komt. De grondaankoper zal dit uiteindelijk niet doen omdat het kans op precedentwerking vergroot en omdat volgens art 1 Grondwet 1815 gelijke gevallen gelijk behandeld moeten worden. Het bod verhogen zou anders betekenen dat iemand die het hardst roept de hoogste vergoeding zou krijgen.

4.2.6 doorlooptijden grondverwerving A27/A1

De totale verwachte doorlooptijd voor deze procedure komt in dit geval met voorbereiding neer op 130 weken. De koppeling tussen het projectbesluit en het vaststellen van de onteigeningsbeschikking maakt voor dit project niet uit. De voorbereiding en vaststelling is

hierdoor niet van groot belang op de planning omdat dit al gedaan kan worden nadat het ontwerpprojectbesluit ter inzage heeft gelegen. Zonder voorbereiding is de doorlooptijd 120 weken. De doorlooptijd van de onteigening bij de A27/A1 was in werkelijkheid 106 weken. De voorgestelde procedure zal een stuk langer gaan duren. In de praktijkcasus werd medio oktober 2016 de eigendomsoverdracht ingeschreven in de openbare registers. In de voorgestelde procedure zou dit pas eind januari 2017 zijn. Hiermee zou de onteigeningsplanning in de knel komen met de realisatie van het project omdat begin 2017 gestart is met de werkzaamheden. Voor een vergelijking van beide procedures in werkelijke tijd zie bijlage 4.

4.3 Conclusie

Ten opzichte van de huidige onteigeningsprocedure zal het proces inhoudelijk wijzigen. In dit hoofdstuk is de deelvraag: *"Hoe zal het grondverwervings- en onteigeningsproces bij de Aanvullingswet grondeigendom mogelijk verlopen, door middel van dezelfde praktijkcasus als in deelvraag 1"* beantwoord.

Naar verwachting zal het minnelijk overleg niet gaan veranderen. Er zal in de onteigeningsbeschikking nog steeds aangetoond moeten worden dat er voldoende minnelijk overleg is geweest. Waar de voorgestelde procedure in doorlooptijd enorm gaat veranderen is de administratieve onteigeningsprocedure, straks de procedure voor de onteigeningsbeschikking. Doordat er beroep in twee instanties open wordt gesteld tegen de onteigeningsbeschikking wordt de rechtsbescherming versterkt. Het beroep in twee instanties betekent een doorlooptijd van 80 weken. Een onherroepelijke onteigeningsbeschikking is een van de vier eisen voor het inschrijven van de onteigeningsakte in de openbare registers. De procedure voor de onteigeningsbeschikking zal het langste duren van alle vier de vereisten voor inschrijving. Het zal dus voorkomen dat de gerechtelijke procedure over de schadeloosstelling grotendeels al is afgerond als de onteigeningsbeschikking nog niet onherroepelijk is. Voor het grondverwervingsproces van de A27-A1 zou de voorgestelde procedure kunnen betekenen dat de onteigening in de knel komt met de uitvoering van het project. De zijn de doorlooptijden bepaald aan de hand van gesprekken met verschillende medewerkers van Rijkswaterstaat. Uit de reacties van de medewerkers blijkt dat dit realistische doorlooptijden zijn. Daarnaast is, vooral in de eerste paar jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet, te verwachten dat de doorlooptijden langer zullen zijn. Dit komt omdat rechtbanken en alle partijen ervaring moeten opdoen met de nieuwe procedures.

5. Voorbereiding Rijkswaterstaat op de Aanvullingswet grondeigendom

De Awg betekent veel voor Rijkswaterstaat. Doordat het onteigeningsproces verandert moet er gezocht worden naar de mogelijkheden en belemmeringen van deze wetswijziging. Naar verwachting zal de Omgevingswet in 2019 in werking treden. Het is dus belangrijk om vroegtijdig met de afdeling Grondvererving bij elkaar te komen om de verandering in de Aanvullingswet te vertalen naar de praktijk. Zo is het van belang om te leren spelen met de instrumenten die de Awg biedt. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvraag *'hoe kan Rijkswaterstaat zich het beste voorbereiden op de belemmeringen en mogelijkheden die er liggen binnen het grondverwervingsproces bij de Aanvullingswet grondeigendom?'.* Eerst wordt aan hand van de informatie uit de vorige hoofdstukken een inschatting gemaakt naar de belemmeringen of mogelijkheden die de Aanvullingswet biedt. De informatie uit deze inventarisatie en andere vraagstukken zijn voorgelegd aan een werkgroep van de afdeling Grondvererving om te kijken naar de veranderingen van de Awg in de praktijk. Als laatste wordt in de aanbeveling gekeken naar hoe Rijkswaterstaat zich op de Awg kan voorbereiden.

5.1 Belemmeringen en mogelijkheden

Een eerste mogelijkheid is de speelruimte die een onteigeningsbeschikking biedt. Net als bij de huidige Onteigeningswet kan het ontwerp KB ter inzage worden gelegd nadat het Ontwerptractébesluit ter inzage heeft gelegen. Bij de huidige administratieve onteigeningsprocedure is het een risico om nadat het Ontwerptractébesluit ter inzage heeft gelegen direct al een ontwerp KB ter inzage te leggen, omdat de aangewezen onteigeningsgrenzen in het KB dan niet meer gewijzigd kunnen worden. Bij een Ontwerptractébesluit zijn de projectgrenzen vaak nog niet stabiel genoeg om dan al een ontwerp KB ter inzage te leggen. Bij de Awg blijft de mogelijkheid om de ontwerpbeschikking ter inzage te leggen nadat het ontwerpprojectbesluit ter inzage heeft gelegen. De kans dat dit in de toekomst vaker zal gebeuren is groter omdat er straks volgens de Aanvullingswet verschillende onteigeningsbeschikkingen genomen kunnen worden binnen één project. Bij de projectbesluitprocedure kan straks na het ontvangen van de zienswijzen op het ontwerpprojectbesluit een redelijke inschatting gemaakt worden welk deel van de projectgrens stabiel is en welke (nog) niet. Op basis van deze inschatting kan bepaald worden of het nodig is om verschillende onteigeningsbeschikkingen te nemen. Het opdelen in fases betekent meer speelruimte in het nemen van een onteigeningsbeschikking. Het opdelen van een onteigeningsbeschikking is niet alleen een mogelijkheid maar vormt in sommige gevallen ook een belemmering. Het nemen van meerdere onteigeningsbeschikkingen geeft een hogere werklust, administratief binnen Rijkswaterstaat en bij de rechtbanken. Daarnaast kan er mogelijk een probleem ontstaan met het terugvorderingstermijn volgens artikel 11.18 Awg 2016. Bij een onteigeningsbeschikking moet namelijk straks net als voorheen aangetoond worden wat het nut, noodzaak en urgentie van de onteigening is. Het volgende voorbeeld illustreert dit:

Voor de onteigening van snelweg X ligt aan het van eind van het project een perceel waarover geen overeenstemming bereikt kan worden. Vanuit het IPM team wordt besloten om de uitvoering van het project in delen op te knippen en het project over meerdere onteigeningsbeschikkingen te verdelen. Er wordt gestart met de werkzaamheden bij de eerste deel van het project. In de planning is opgenomen dat de totale wegverbreding ongeveer 8 jaar gaat duren en de onteigeningsbeschikking gelijk genomen worden. Het probleem voor het aantonen van de urgentie bij de laatste onteigeningsbeschikking is dat er niet binnen 4 jaar na het onherroepelijk worden gestart wordt met de werkzaamheden (art 11.7 Awg 2016). Dit kan betekenen dat een onteigeningsbeschikking nog niet genomen kan worden. Als dat de beschikking wel genomen wordt en uiteindelijk blijkt dat de werkzaamheden niet binnen 3 jaar gestart zijn dan kan de onteigende zijn perceel op basis van artikel 11.18 Awg 2016 terugvorderen.

Een grote belemmering is de mogelijk langere doorlooptijd van een onteigeningsprocedure. Zoals beschreven in hoofdstuk 4.1.1. kan de doorlooptijd substantieel langer zijn, afhankelijk van welke variant in de huidige procedure wordt gekozen. Het is belangrijk dat er bij de projectplanning uitgegaan wordt van een 'worst case' scenario voor de onteigening, waarbij een onteigende beide beroepsmogelijkheden benut.

In het wetsvoorstel van de Aanvullingswet is er veel onzekerheid over de vastgestelde termijnen, dit kan voor een belemmering zorgen bij de planning van projecten. De vastgestelde termijnen in de Awg zijn namelijk termijnen van orde. Dit betekent dat er geen sancties worden gesteld als een termijn niet gehaald wordt. Zo wordt er in de Awg beroep in twee instanties mogelijk gemaakt. Een onzekere termijn is de periode waarin de rechtbank om verweer vraagt aan de onteigenaar. Die termijn is niet bij wet geregeld en geeft rechtbanken daardoor de mogelijkheid om te wachten met het vragen om verweer. Nadat de rechtbank om verweer heeft gevraagd heeft de onteigenaar vier weken om een verweerschrift te schrijven. Die termijn kan echter door de rechtbank verlengd

worden. Als de rechtbank het verweerschrift heeft ontvangen wordt in de Aanvullingswet gesteld dat er binnen zes maanden een uitspraak gedaan moet worden. Ook dit is een termijn van orde. Uit jaarcijfers van de Rechtspraak (2014) blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd voor een bestuursrechtelijke uitspraak gemiddeld 8.5 maanden is. Uit de praktijk blijkt dat een uitspraak binnen zes maanden dus niet gehaald wordt. Voor de onteigeningsplanning en de communicatie richting een project is deze onzekerheid in doorlooptijden een groot risico. Ook voor de advisering van de adviescommissie wordt een termijn vastgesteld van vier weken. Mocht de adviescommissie niet binnen vier weken een advies uitbrengen, dan kan Rijkswaterstaat de onteigeningsbeschikking vaststellen zonder het advies mee te nemen. Rijkswaterstaat loopt dan wel een risico als de adviescommissie uiteindelijk zou adviseren om de onteigeningsbeschikking niet te nemen. Het is dus verstandig om te wachten op het advies van de adviescommissie. Deze afweging zorgt echter voor nog een onzekere termijn in de doorlooptijd van de onteigeningsplanning. In het opgestelde schema is daarom rekening gehouden met een mogelijke uitloop voor het advies.

Een andere belemmering is de verschillende inspraakopties bij de onteigeningsbeschikking. Er wordt beroep in twee instanties opengesteld tegen de onteigeningsbeschikking. Het is belangrijk dat de rechtsbescherming van een onteigende moet worden gewaarborgd en zelfs versterkt wordt. Dit heeft echter wel een effect op de proceskosten voor Rijkswaterstaat. Aangezien de mogelijkheid om in beroep en in hoger beroep te gaan straks vrijwel 'gratis' zal zijn, is de kans groot dat beide beroepsmogelijkheden gebruikt gaan worden. Rijkswaterstaat zal de kosten van die procedure vrijwel geheel moeten vergoeden (Besluit proceskosten bestuursrecht, 1993). De drempel om in beroep en hoger beroep te gaan is vanwege de lage griffierechten laag. De proceskosten zullen een grotere rol gaan spelen in de afweging over de afhandeling van een aankoopdossier.

Uit de MvT van de Awg blijkt dat er geen mandatering mogelijk is voor het vaststellen van een onteigeningsbeschikking. Dit betekent voor Rijkswaterstaat dat de onteigeningsbeschikking altijd door de Minister getekend moet worden. De onteigeningsbeschikking moet dan via de Dienst Bestuursondersteuning van de Minister gaan om uiteindelijk ondertekend te worden. Dit kan niet digitaal en zal dus via de post verstuurd en op papier getekend moeten worden. Het digitaal versturen van deze beschikking zou een mogelijkheid zijn voor een snellere behandeling. Voor deze vaststelling is geen concrete doorlooptijd bepaald omdat het afhangt van de agenda van de Minister. Uit een gesprek met senior adviseur publiekrecht, D. Elshof (2017), blijkt dat de vaststelling ongeveer drie tot vier weken kan bedragen. Dit is gebaseerd op het huidige termijn voor de ondertekening van een KB. Daarbij moet ook rekening gehouden worden met de recessen, bijvoorbeeld in de zomerperiode tekent de Minister gedurende zes weken niet. Dit is een belangrijke factor bij de planning van projecten.

Voor infrastructurele projecten van Rijkswaterstaat is vaak ook grond van overheden nodig. Rijkswaterstaat regelt onder andere de overdracht van gronden via een bestuursovereenkomst. Op het moment werken andere overheden bijna altijd mee, soms komt het echter voor dat de bestuursovereenkomst niet tijdig ondertekend. Voor de zekerheid worden de percelen van overheden daarom opgenomen worden in de onteigeningsprocedure. In de Omgevingswet krijgt een overheidsinstelling meer bestuurlijke ruimte voor eigen ontwikkeling. Het zal dus vaker voorkomen dat een andere overheid al eigen ontwikkelplannen heeft voor een gebied waar Rijkswaterstaat een project wil uitvoeren. Enerzijds betekent het dat Rijkswaterstaat eerder in contact moet komen met de andere overheden en samenwerking moet zoeken over ruimtelijke ontwikkelingen. Anderzijds betekent het dat het misschien vaker voor kan gaan komen dat overheden in de onteigeningsprocedure betrokken als het niet project niet past in het beleid voor de fysieke leefomgeving van de gemeente. Voor deze belemmering leent zich het volgende voorbeeld:

Een projectontwikkelaar heeft samen met een gemeente plannen voor de uitbreiding van een industrieterrein langs de snelweg. Nu wil Rijkswaterstaat deze snelweg verbreden en gaat in gesprek met de gemeente. Uit gesprekken blijkt dat de gemeente de uitbreidingsplannen al heeft opgenomen in het omgevingsplan (bestemmingsplan volgens de Omgevingswet). De planvorming is bijna afgerond en binnenkort zal begonnen worden met de uitvoering, de gemeente wil daardoor niet meegaan in de ontwikkeling van Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat is genooddaakt om de gemeente op te nemen in de onteigeningsbeschikking. Uiteindelijk komen beide partijen wel tot een overeenkomst. Dit heeft wel een langere doorlooptijd tot gevolg. Voor deze ontwikkeling was de gemeente al een samenwerkingsovereenkomst met een projectontwikkelaar aangegaan die uiteindelijk mogelijk een claim bij de gemeente neerlegt. Deze claim zal de gemeente bij Rijkswaterstaat neerleggen.

5.1.1 werksessie Aanvullingswet grondeigendom

Aan de hand van de in de vorige paragraaf genoemde belemmeringen en mogelijkheden is op 19 april 2017 een werksessie georganiseerd met vijf medewerkers van de afdeling Grondverwerving. Het doel voor deze werksessie was om de belemmeringen, mogelijkheden en andere wijzigingen te vertalen naar praktijksituaties. Voor deze werksessie waren deelnemers nodig die van het grondverwervings- en onteigeningsproces kennis hebben. De deelnemers waren vier ervaren grondaankopers, die al enige kennis hadden van de Awg. De jarenlange kennis en ervaring maakt dat de kwaliteit van de onderzochte belemmeringen en mogelijkheden gewaarborgd werd. Naast de grondaankopers was er één werknemer van de backoffice aanwezig om naar de administratieve werkprocessen te kunnen kijken. De werksessie werd ingeleid door het schema van de voorgestelde procedure (hoofdstuk 4.1.1) door te lopen en te vergelijken met de huidige onteigeningsprocedure (hoofdstuk 2.2). Deze procedures met doorlooptijden werden realistisch gevonden. Daarna zijn de verschillende mogelijkheden en belemmeringen met elkaar besproken. Het was belangrijk om de onderbouwing van ieders mening op bepaalde aspecten inzichtelijk te maken. Een verslag van deze werksessie is opgenomen in bijlage 5.

Tijdens de werksessie kwamen er voornamelijk reacties naar voren over de totale doorlooptijd van de voorgestelde procedure en welke betekenis dit heeft. De belangrijkste reacties gingen over de gefaseerde onteigeningsbeschikking, de inhoud van de onteigeningsbeschikking en het overgangsrecht. Daarnaast kwamen er verschillende reacties naar voren over specifieke aspecten binnen het huidige proces en hoe deze aspecten er straks mogelijk uit komen te zien. Het belang van deze ingrijpende wetswijziging en welk effect dit heeft op huidige projecten kwam in de werksessie duidelijk naar voren. De vertaling van de effecten van deze wetswijziging naar de praktijk en welke afwegingen er bij bepaalde projecten gemaakt moeten worden zal in een volgende werksessie aan bod moeten komen als het wetsvoorstel verder is vastgesteld.

5.2 Aanbeveling

Omdat de Awg nog niet definitief vastgesteld is het onzeker welke voorbereidingen Rijkswaterstaat precies moet treffen. De voorgestelde procedure kan inhoudelijk namelijk nog veranderen. Het programma Veranderopgave Omgevingswet binnen Rijkswaterstaat ondersteund bij de implementatie van de Omgevingswet. Dit programma kan bijdragen aan het vormgeven van de nieuwe processen. Het is daarom belangrijk om de ontwikkelingen van de aanvullingswet nauwlettend in de gaten te houden. Met de volgende aanbevelingen kan Rijkswaterstaat zich in ieder geval voorbereiden op de Awg:

- *Betrokken blijven bij de ontwikkeling over het wetsvoorstel*
De Awg is nog niet aangenomen in de Tweede en Eerste Kamer. De versie die in juli 2016 is gepubliceerd is dan ook nog niet definitief. Uit intern gevoerde gesprekken en de reactie van de Minister op de internetconsultatie blijkt dat de procedure nog kan veranderen. Het is belangrijk de voortgang van het wetsvoorstel te blijven volgen. Rijkswaterstaat is betrokken bij het inbrengen van informatie voor het wetsvoorstel. De afdeling Grondverwerving kan invloed uitoefenen op het wetsvoorstel door informatie uit de praktijk aan te leveren aan de CD. De CD is namelijk betrokken bij het opstellen van de Awg. Het is belangrijk dat de CD, de afdeling Grondverwerving blijft betrekken bij de voortgang. Zo zou vanuit Rijkswaterstaat bijvoorbeeld meer gestuurd kunnen worden op een digitale verzending voor de ondertekening van de Minister om voor een versnelde behandeling te zorgen.
- *Aanpassen werkprocessen*
Oriënteren welke bestaande administratieve werkprocessen straks niet meer aansluiten op de toekomstige wetgeving. Het uiteindelijke proces moet vertaald worden naar bijvoorbeeld werkprocessen, kaders, handreikingen over de inhoud van een onteigeningsbeschikking. Zo gaat bijvoorbeeld de verhouding tussen Rijkswaterstaat en de notaris veranderen. Rijkswaterstaat moet de stukken voor het inschrijven van de onteigeningsakte aan gaan leveren aan de notaris. Dit nieuwe werkproces moet beschreven worden.
De backoffice kan dit doen door de bestaande werkprocessen te inventariseren en samen in een werkgroep tegen het licht te houden en te kijken waar de aanvullingswet invloed op heeft. Ook moet de applicatie GROS verder ingericht worden op de Awg. Daarbij kunnen ook huidige knelpunten in de applicatie ook direct aangepast worden.
- *Opleiding van medewerkers*
De medewerkers van de afdeling Grondverwerving moeten worden opgeleid over de inhoud van Awg. Dit kan echter wel pas als het wetsvoorstel verder vastgesteld is. De afdeling Grondverwerving kan haar medewerkers opleiden door werksessies te blijven

organiseren waar de effecten van de Awg op projecten nader worden bepaald. De kennis hieruit kan worden teruggekoppeld binnen de afdeling.

- *Effecten bij lopende projecten*

Projecten moeten geïnformeerd worden over de invloed van de wetswijziging op de planning van projecten. Daarnaast gaat het overgangsrecht veel betekenen voor projecten die nu lopen. Als eerste zal er gekeken moeten worden naar de effecten van het overgangsrecht op de lopende projecten. Het is misschien nodig dat contracten met huidige uitvoerden gewijzigd moeten worden. Daarnaast is het misschien noodzakelijk om te kijken naar andere aanbestedingsvormen bij projecten die beter aansluiten bij de Omgevingswet. De grondaankopers zullen advies moeten uitbrengen aan de projecten waar zij aan werken. Het is daarom belangrijk dat een grondverwerver voldoende kennis heeft van de wijziging.

- *Verhouding tussen CD en afdeling Grondverwerving*

Samen met de afdeling Publiekrecht van de CD en de afdeling Grondverwerving kijken naar de toekomstige verhoudingen tussen de twee afdelingen. De afdeling Publiekrecht heeft namelijk met als rol de Kroontaak een jarenlange expertise over onteigeningen. Zij zouden in de toekomst, wanneer elk bestuursorgaan het bevoegd gezag is, de afdeling Grondverwerving kunnen ondersteunen bij de onteigeningsprocedure.

- *Simlandscapespel*

Een praktijkcasus naspelen volgens de nieuwe wetgeving. Een Simlandscape organiseren kan bijdragen aan het leren omgaan met de Awg. Bij een simlandscape spel wordt een project fictief gesimuleerd. Hierin krijgen verschillende medewerkers een bepaalde rol. Bij dit simlandscape spel wordt de Omgevingswet als juridisch kader gebruikt. Door dit spel te spelen leert men omgaan met de nieuwe procedure en de mogelijkheden of belemmeringen van bijvoorbeeld een gefaseerde onteigeningsbeschikking. Uiteindelijk draagt het spel bij aan de vertaalslag van de wet naar de praktijk.

6. Conclusie

De nieuwe onteigeningswetgeving is een van de grootste en meest ingrijpende wijziging sinds het ontstaan van de huidige Onteigeningswet in 1851. Met de Awg in de Omgevingswet gaat de gehele procedure veranderen. Dit is van grote betekenis voor de afdeling Grondverwerving. Het is belangrijk om deze veranderingen vroegtijdig in beeld te kunnen brengen zodat de afdeling zich hier op kan voorbereiden. In dit afstudeeronderzoek zijn de verschillen onderzocht en welk effect de wetswijziging heeft op het grondverwervings- en onteigeningsproces heeft. In dit onderzoek is antwoord gegeven op de hoofdvraag *'Wat betekent de Aanvullingswet grondeigendom voor het grondverwervingsproces- en onteigeningsproces van Rijkswaterstaat?'.*

De mogelijkheid om een onteigeningsbevoegdheid (KB) te krijgen zal in de toekomst niet anders worden. De grootste wijziging, die het meest voor Rijkswaterstaat betekent, in de Awg is de nieuwe onteigeningsprocedure. Deze nieuwe procedure heeft effect voor veel aspecten binnen Rijkswaterstaat. Het betekent dat plannings van projecten anders gaan verlopen en dat de onteigeningsplanning langer wordt. De onteigeningsplanning krijgt een nog grotere invloed op de planning van projecten. Er komt tegelijkertijd meer speelruimte in het maken strategische keuzes rondom de onteigeningsprocedure. Doordat de procedure verandert, zal ook de organisatie mee moeten veranderen. De nieuwe procedure betekent ook dat er een groter risico is op hogere proceskosten. Dit komt voornamelijk door de extra inspraakmogelijkheden in de nieuwe procedure. Doordat Rijkswaterstaat deze proceskosten grotendeels moet vergoeden is de kans groot dat van alle inspraakmomenten gebruik gemaakt zal worden. Een aanbeveling is om in de planning van projecten uit te gaan van de meest uitgebreide doorlooptijd voor een onteigening. Daarnaast is het overgangsrecht iets waar Rijkswaterstaat de komende jaren veel mee te maken gaat krijgen. Naar verwachting zal de Awg in 2019 in werking treden. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van openbaar beschikbare informatie. Er is wel gebleken dat de voorgestelde procedure nog kan gaan veranderen. Het is dan ook belangrijk om de ontwikkelingen van de Aanvullingswet in de gaten te houden.

De conclusie wordt hieronder verder toegelicht aan de hand van de volgende drie aspecten waar de nieuwe procedure het meest effect op heeft.

Planning

In vergelijking tot de huidige procedure is het proces vereenvoudigd. Deze vereenvoudigde procedure is echter wel langer dan de huidige procedure. Daarentegen biedt de voorgestelde procedure wel maar één variant in vergelijking tot de huidige procedure waar er bij de vervroegde onteigening wel 8 varianten waren. Voor de projectplanning is de nieuwe procedure eenvoudiger in te passen.

In de Awg staat beroep in twee instanties open (beroep en hoger beroep) tegen de onteigeningsbeschikking. Dit betekent een lange doorlooptijd en is daarom van grote invloed op de onteigeningsplanning. Het is namelijk te verwachten dat door de veranderde procedure in de meeste gevallen beroep aangetekend zal worden tegen de beschikking. Tijdens het huidige onteigeningsproces komen partijen vaak nog tijdens de onteigeningsprocedure tot overeenstemming. Een punt waar over gediscussieerd kan worden is, of dit in de toekomst ook nog zal gebeuren aangezien er veel kansen liggen voor werk van adviseurs en advocaten. Die zullen er mogelijk op sturen om van alle inspraakmogelijkheden gebruik te maken. Door de wetgever wordt verwacht dat door de procedure te vereenvoudigen er tijdswinst behaald kan worden ten opzichte van de huidige procedure. Uit het voorgestelde schema blijkt echter dat de doorlooptijd veel langer (130 weken) is ten opzichte van de doorlooptijd van de huidige meest uitgebreide procedure (123 weken). In de huidige meest uitgebreide procedure wordt er cassatie ingesteld tegen het onteigeningsvonnis. Deze mogelijkheid staat bij de Awg niet open. Er kan alleen in cassatie worden gegaan tegen het bedrag van de schadeloosstelling. De langste doorlooptijd in de huidige procedure zonder cassatie is 79 weken. Het instellen van cassatie komt in de huidige praktijk weinig voor. In de praktijk is de huidige doorlooptijd daarom dus substantieel korter dan in de nieuwe procedure.

In de Awg is het mogelijk om verschillende onteigeningsbeschikkingen te nemen voor een project. In de toekomst betekent dit dat projecten kunnen spelen met de uitvoering van de werkzaamheden ten opzichte van het moment van het beschikbaar komen van de grond. Een onteigeningsbeschikking kan ter inzage worden gelegd nadat het ontwerpprojectbesluit ter inzage heeft gelegen. In de Ontheigeningswet kon dit ook, alleen wegens de vaak nog onstabiele grenzen werd er gewacht met het nemen van KB totdat alle projectgrenzen stabiel waren. Door een onteigeningsbeschikking op te delen over het tracé zouden een aantal percelen eerder worden

verkregen, Dit kan een voordeel zijn voor de uitvoering van het project. Het is wel belangrijk om rekening te houden met de planning van het projectbesluit, aangezien een onteigeningsbeschikking pas kan vastgesteld worden nadat het projectbesluit is vastgesteld (art. 11.5 Awg 2016). Voor de realisatie van infrastructurele projecten betekent dit veel. Bij de projecten is vaak de wens dat direct na het onherroepelijk worden van een Tracébesluit gestart wordt met de uitvoering. Beschikbaarheid van de benodigde grond is een cruciaal punt in de uitvoering van projecten. Het opdelen in fasen betekent meer speelruimte met onteigenen in relatie tot de uitvoering van het project.

Organisatie

Doordat de procedure verandert moet ook de organisatie hierin mee bewegen. De positie van grondverwerving wordt nog belangrijker in een project. Dit komt omdat de langere onteigeningsprocedure nog crucialer wordt in de planning van projecten. Dat betekent dat bepaalde aspecten in het ontwerp en planning nog beter afgestemd moeten worden met een grondverwerver.

Doordat het bestuursorgaan nu zelf de bevoegdheid krijgt de onteigeningsbeschikking te nemen in plaats van de Kroon, betekent dit een extra werklust voor Rijkswaterstaat. In de huidige Onteigeningswet stelt Rijkswaterstaat zelf de onteigeningsstukken op, in die zin brengt de onteigeningsbeschikking geen extra werk met zich mee. Als er voor een project gekozen wordt voor meerdere onteigeningsbeschikkingen betekent dit wel een extra werklust. In de huidige onteigeningsprocedure nam de CD het proces nadat de onteigeningsstukken opgesteld waren over. Bij de Awg zal de afdeling Grondverwerving het gehele onteigeningsproces moeten doen. Dit betekent dat Grondverwerving verantwoordelijk wordt voor het verwerken van de zienswijzen en het advies van de commissie. Daarnaast moet de afdeling Grondverwerving er uiteindelijk voor zorgen dat de onteigeningsbeschikking wordt vastgesteld door de Minister. Ook zal de afdeling de beroepsprocedure voeren.

Tegen de ingestelde beroepen moeten straks verweerschriften geschreven worden. Wie deze verweerschriften gaat schrijven moet nog nader bepaald worden. De Kroontaak van de CD komt straks te vervallen. Juristen van de CD zouden een bijdrage kunnen leveren aan: het opstellen, ondertekenen en publiceren van de onteigeningsbeschikkingen, het ontvangen en verwerken van de zienswijzen en advies van de commissie, het voeren van de beroep en hoger beroepsprocedures.

De veranderende positie van de notaris betekent een extra taak voor de backoffice medewerkers van de afdeling Grondverwerving. Voor de backoffice betekent dit dat zij de bewijsstukken voor de onteigening aan moeten leveren aan de notaris om aan te kunnen tonen dat aan alle vier de voorwaarden (*Afd. 11:4 Awg 2016*) is voldaan. Dit betekent ook dat de afdeling Grondverwerving eerder contact zal moeten zoeken met de notaris.

Kosten

Doordat er in de voorgestelde Awg meer mogelijkheden voor inspraak open staan betekent dit hogere proceskosten voor Rijkswaterstaat. De proceskosten van de onteigende worden grotendeels vergoed door de Rijkswaterstaat. De drempel om gebruik te maken van de inspraakmomenten waarbij de onteigende bijgestaan wordt door een deskundige of advocaat is daardoor lager, daarnaast zijn de griffierechten laag. Voor Rijkswaterstaat betekent dit een grotere kans op hogere proceskosten. De proceskosten zullen een grotere rol gaan spelen in de afweging over de afhandeling van een aankoopdossier.

Overgangsrecht

Het overgangsrecht gaat voor Rijkswaterstaat de komende jaren veel betekenen. Met overgangsrecht wordt bedoeld de overgang van de Onteigeningswet naar de Omgevingswet. Voor projecten betekent dit bijvoorbeeld dat besluiten die met elkaar samenhangen (bijvoorbeeld Tracébesluit en onteigeningsKB) gestart worden onder de oude wetgeving, maar het project na het inwerking treden van de Omgevingswet afgemaakt moet worden onder de nieuwe wetgeving. Voor Rijkswaterstaat betekent dit de komende jaren een omslag in denken en aanpassen van planningen. Het is nu nog onzeker hoe bepaalde processen in de toekomst geïmplementeerd en opgevat gaan worden. De projecten en afdelingen zullen hierover ingelicht moeten worden en op het overgangsrecht afgestemd moeten worden. Het programma Veranderopgave Omgevingsrecht kan bijdragen aan de implementatie van het omgevingsrecht.

Literatuurlijst

- Algemene wet bestuursrecht 1992. (1992, 4 juni) Geraadpleegd op 11 april, 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2017-03-10>
- Balkenende, J.P. (2010, 4 maart). Onteigeningswet. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/id/vid8fd1102yc/document_extern/100304briefmp32127/f=/vid8kmiar47w.pdf
- Bastin, F. (2012, 11 april). De Mijnewet van 1810 en Staatstoezicht. Geraadpleegd van <http://www.demijnen.nl/de-mijnewet-van-1810-en-staatstoezicht>
- Besluit proceskosten bestuursrecht 1993 (1993, 22 december). Geraadpleegd op 30 mei, 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0006358/2017-01-01>
- Crisis- en herstelwet 2010. (2010, 18 maart). Geraadpleegd op 14 februari, 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027431/2017-01-01>
- Eerste Kamer. (z.d.). 33 962 Omgevingswet. Geraadpleegd van https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33962_omgevingswet
- Grondwet 1815. (1815, 24 augustus). Geraadpleegd op 28 maart, 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2008-07-15>
- Jong, H. de. (2010, 2 april). Vanaf de Wen naar Rijnauwen richting Hilversum. [Foto]. Geraadpleegd van <https://beeldbank.rws.nl/MediaObject/Details/505759>
- Korthals, A. H. (2000, 9 oktober). Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-24036-174.html>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014, 17 juni). IenM Factsheet Omgevingswet. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2014/06/17/ienm-factsheet-omgevingswet>
- Ministerie van Economische zaken. (2016, 12 december). Aanvullingswet natuur Omgevingswet. [Memorie van Toelichting]. Geraadpleegd van <https://www.internetconsultatie.nl/aanvullingswetsvoorstelnatuur>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016, 22 maart). Aanvullingswet bodem Omgevingswet. [Memorie van Toelichting]. Geraadpleegd van https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_bodem
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016, 22 maart). Aanvullingswet geluid Omgevingswet. [Memorie van Toelichting]. Geraadpleegd van https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_geluid
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016, 26 april). Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) [kamerstuk]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-156.html>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016, 1 juli). Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet [Memorie van Toelichting]. Geraadpleegd van https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_grondeigendom
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016, 29 november 2016). Aanvullingswet geluid Omgevingswet. [Verslag]. Geraadpleegd van https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_geluid
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. (2006, 1 januari). Besluit Vergoeding van kosten deskundige bijstand bij minnelijke grondverwerving [...] ter voorkoming van gerechtelijke onteigening. Geraadpleegd van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0019179/2006-01-01>
- Onteigeningswet 1851. (1851, 28 augustus) Geraadpleegd op 3 maart, 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001842/2017-03-01#TiteldeelI>
- Programma Aan de slag met de Omgevingswet. (z.d.). Procedures. Geraadpleegd op 10 april, 2017, van <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/omgevingswet/procedures/>
- Programma Aan de slag met de Omgevingswet. (z.d.). Aanvullingswetten. Geraadpleegd op 1 mei, 2017, van <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/omgevingswet-0/aanvullingswetten/>
- Rechtspraak. (2014). Jaarverslag 2014. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2015/04/21/tk-de-rechtspraak-jaarverslag-2014>
- Rentmeesters, E., & Werf, W. J. E. van der. (2015, 1 april). Zelfrealisatie bij onteigening in Vlaanderen en Nederland. Geraadpleegd van http://www.ibrtracker.nl/docs/articles/ibrpublicaties/vvor_2_zelfrealisatie/zelfrealisatie-bij-onteygening-in-nederland/vi
- Rijkswaterstaat. (2010, 29 oktober). Ontwerp-Tracébesluit A27/A1 Aansluiting Utrecht Noord – Knooppunt Eemnes – Aansluiting Bunschoten-Spakenburg. Geraadpleegd van [http://www.platformparticipatie.nl/Images/2%2E%20Besluit%20\(I\)_tcm318-352049.pdf](http://www.platformparticipatie.nl/Images/2%2E%20Besluit%20(I)_tcm318-352049.pdf)
- Rijkswaterstaat. (2015, juli). Tracébesluit A27/A1 Aansluiting Utrecht Noord – Knooppunt Eemnes – Aansluiting Bunschoten-Spakenburg (wijziging 2015). Geraadpleegd van

[http://www.platformparticipatie.nl/Images/Tracebesluit%20A27A1%20Aansluiting%20Utrecht%20Noord%20-%20Knooppunt%20Eemnes%20-%20Aansluiting%20Bunschoten-Spakenburg%20\(wijziging%202015\)_tcm318-367284.pdf](http://www.platformparticipatie.nl/Images/Tracebesluit%20A27A1%20Aansluiting%20Utrecht%20Noord%20-%20Knooppunt%20Eemnes%20-%20Aansluiting%20Bunschoten-Spakenburg%20(wijziging%202015)_tcm318-367284.pdf)

Rijkswaterstaat. (2016, 16 januari). Handreiking administratieve onteigeningsprocedure. Geraadpleegd van https://staticresources.rijkswaterstaat.nl/binaries/Handreiking%20Administratieve%20Onteigeningsprocedure%2016-01-16%20Def_tcm21-81699.pdf

Rijkswaterstaat. (2017, 18 april). Grote Projecten en Onderhoud [intranet artikel]. Geraadpleegd van http://corporate.intranet.rws.nl/Organisatie/Organisatieonderdelen/Grote_Projecten_en_Onderhoud/

Rijkswaterstaat. (z.d.) procedure A27/A1. Geraadpleegd van <https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/projectenoverzicht/A27-A1-aanpassing-aansluiting-utrecht-noord-knooppunt-eemnes-aansluiting-bunschoten-spakenburg/planning-en-aanpak/procedure.aspx>

Rijkswaterstaat. (z.d.). Tracéwet. Geraadpleegd op 1 mei, 2017, van <https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/wetten-regels-en-vergunningen/wetten-aanleg-en-beheer/tracewet.aspx>

Grondwet 1815. (1815, 24 augustus). Geraadpleegd op 23 maart, 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2008-07-15#Opschrift>

Schultz van Haegen. M.H. (2012, 9 maart). Kabinetsnotitie stelselwijziging omgevingsrecht [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2012/03/09/stelselwijziging-omgevingsrecht>

Schultz van Haegen. M. H. (2015, 25 november). Grondbeleid omgevingsrecht [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 29 maart, 2017, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27581-53.html> <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/omgevingswet-0/>

Schultz van Haegen. M. H. (2016, 8 november). Verdere uitwerking van de stelselherziening van het omgevingsrecht [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 1 mei, 2017, van <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/omgevingswet-0/>

Schultz van Haegen. M. H. (2017, 23 januari). 33 318, nr. 84 Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, onteigening Kamerbrief]. Geraadpleegd op 17 maart, 2017, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33118-84.html>

Tracéwet 1993. (1993, 16 september). Geraadpleegd op 14 februari, 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0006147/2017-05-01>

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2014, 16 juni). Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet). [Memorie van Toelichting]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html>

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2016, 1 juli). Ontwerp Omgevingsbesluit [Algemene Maatregel van Bestuur]. Geraadpleegd van https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_omgevingsbesluit

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2016, 1 juli). Ontwerp besluit kwaliteit leefomgeving [Algemene Maatregel van Bestuur]. Geraadpleegd van https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_kwaliteitleefomgeving

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2016, 1 juli). Ontwerp besluit activiteiten leefomgeving [Algemene Maatregel van Bestuur]. Geraadpleegd van https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_activiteitenleefomgeving

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2016, 1 juli). Ontwerp Besluit bouwwerken leefomgeving [Algemene Maatregel van Bestuur]. Geraadpleegd van https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_besluit_bouwwerkenleefomgeving

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2017, 5 januari). Invoering Omgevingswet. [Memorie van Toelichting]. Geraadpleegd van https://www.internetconsultatie.nl/invoering_omgevingswet

Veldman, H. S., & Ronnes, H. A. G. (2016, 3 maart). Motie van de leden Velman en Ronnes [Motie]. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29383-261.html>

Wet natuurbescherming 2015. (2015, 16 december). Geraadpleegd op 13 april, 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0037552/2017-03-01>

Bijlages

1	Plan van Aanpak
2	Gerechtelijke onteigeningsprocedure
3	Processchema Aanvullingswet grondeigendom
4	Verschil onteigeningsprocedures A27/A1
5	Verslag werksessie Aanvullingswet grondeigendom

Grondverwerving binnen de nieuwe Omgevingswet

Plan van Aanpak

Tijmen Schoonderbeek
22 februari 2017

Hogeschool Van Hall Larenstein

Water. Wegen. Werken. Rijkswaterstaat.



Colofon

Plan van Aanpak afstudeerscriptie

Onderwerp: Grondverwerving binnen de nieuwe Omgevingswet

Opdrachtgever: Rijkswaterstaat

Opdrachtnemer:

Naam: Tijmen Schoonderbeek
Studie: Land en Watermanagement
Onderwijsinstelling: Hogeschool Van Hall Larenstein
Studentnummer: 150118823401
Telefoonnummer: 06 – 53 34 02 95
Email: tijmen.schoonderbeek@hvhl.nl
Email stage: tijmen.schoonderbeek@rws.nl

Interne begeleider:

Naam: Jan Jacob Dubbelhuis
Functie: Docent Rentmeesterij en Ruimtelijke inrichting
Onderwijsinstelling: Hogeschool Van Hall Larenstein
Telefoonnummer: 026 – 36 95 62 0
Email: janjacob.dubbelhuis@hvhl.nl

Externe begeleiders:

Naam: Hester de Hoop
Functie: Senior adviseur vastgoed
Instelling: Rijkswaterstaat
Telefoonnummer: 06 – 21 22 71 37
Email: Hester.de.hoop@rws.nl

Naam: Yolanda Oudt
Functie: Afdelingshoofd Grondverwerving
Instelling: Rijkswaterstaat
Telefoonnummer: 06 – 21 53 52 18
Email: yolanda.oudt@rws.nl

Bezoekadres Rijkswaterstaat

RWS Grote Projecten en Onderhoud
Griffioenlaan 2, 3526 LA Utrecht

Bezoekadres Van Hall Larenstein

Faculteit Velp, Land en Watermanagement
Larensteinselaan 26a, 6882 CT Velp

Foto voorblad: 15 prachtige luchtfoto's van tulpenvelden in Nederland, Noord-Holland, Gemaakt door fotograaf: Buxelles5, 2011

Status: Definitief
Inleverdatum: 22 februari 2017

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	59
2.	Probleembeschrijving	60
3.	Doel.....	60
4.	Onderzoeksvraag en deelvragen.....	60
5.	Onderzoeksmethode	61
6.	Beoogde eindproducten	62
7.	Projectorganisatie.....	63
8.	Communicatie	63
9.	Planning	64
10.	Risicoanalyse	65
11.	Bibliografie	67

1. Inleiding

In Nederland zijn door de jaren heen veel wetten gekomen voor de fysieke leefomgeving. De Mijnwet, die in 1810 van kracht werd was de eerste wet voor de leefomgeving (Ministerie IenM, 2014). Sindsdien zijn er steeds meer regels bij gekomen. Overheden, zoals Rijkswaterstaat, moeten zich aan deze regelgeving houden. Het beleidskader rondom de leefomgeving is steeds ingewikkelder geworden. Om deze reden is in 2012 de 'Kabinetsnotitie stelselwijziging omgevingsrecht' uitgekomen. Hiermee wil de overheid 40 sectorale wetten, 150 Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) en honderden regelgevingen op het gebied van de leefomgeving samenvoegen en vereenvoudigen door middel van één nieuw stelsel, de Omgevingswet (Nijenhuis, 2012). Hierbij staat het motto: 'ruimte maken voor ontwikkeling en de kwaliteit van onze leefomgeving waarborgen' centraal.

De nieuwe Omgevingswet zal samen met 4 Algemene Maatregelen van Bestuur, een Invoeringswet en aanvullingswetten volgens de planning in 2019 van kracht worden. Inmiddels is de Omgevingswet in maart 2016 gepubliceerd in de Staatscourant (Aan de slag met de Omgevingswet, 2017). Op het moment worden de aanvullende regelingen verder uitgewerkt.

Net als vele andere overheden zal Rijkswaterstaat veel met deze wetswijziging te maken krijgen. Zo zal ook de grondverwerving anders verlopen bij het van kracht worden van de nieuwe Omgevingswet. De afdeling Grondverwerving is een zelfstandige specialistische afdeling die onderdeel is van de Directie Inkoop en Contractmanagement (I&CM) van Grote Projecten en Onderhoud (GPO) binnen Rijkswaterstaat. De afdeling Grondverwerving verzorgt de inkoopstrategie en het inkoopproces van grond voor alle GWW projecten (Heuvel, 2016).

Voor de projecten die Rijkswaterstaat uitvoert is vaak grond nodig. Tijdens het planvormingsproces gaat de minnelijke grondverwerving van start. Niet in alle gevallen wil een grondeigenaar afstand doen van zijn perceel. Hierdoor is in de meeste projecten een onteigeningsprocedure nodig. Onder bepaalde voorwaarden mag Rijkswaterstaat overgaan tot het starten van de administratieve onteigeningsprocedure van de gronden. Dit is geregeld in de huidige Onteigeningswet. De Onteigeningswet zal ook worden opgenomen in de nieuwe Omgevingswet binnen de Aanvullingswet grondeigendom.

Deze wetswijziging was het eerste aanknopingspunt voor het onderwerp van dit afstudeeronderzoek. Wegens mijn interesse voor vastgoed en grondtransacties bood deze wetswijziging veel aanknopingspunten voor een relevant afstudeeronderzoek. Na een oriënterend gesprek te hebben gehad met senior adviseur vastgoed, Hester de Hoop en afdelingshoofd, Yolanda Oudt, kwam het onderwerp voor deze scriptie naar voren. Deze scriptie zal gaan over hoe Rijkswaterstaat het beste kan anticiperen op het verwerven van grond op basis van de nieuwe Omgevingswet.

2. Probleembeschrijving

De Onteigeningswet wordt opgenomen in de nieuwe Omgevingswet als de Aanvullingswet grondeigendom. In de Aanvullingswet grondeigendom worden de Onteigeningswet, Wet voorkeursrecht gemeenten en Wet inrichting landelijk gebied samengevoegd (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2017). De wet zal inhoudelijk veranderen, wat effect heeft op de onteigeningsprocedure van Rijkswaterstaat. In de zomer van 2016 is de Aanvullingswet grondeigendom aangeboden voor consultatie. Op 16 september 2016 is deze consultatieronde beëindigd (Ministerie IenM). Deze opmerkingen worden momenteel verwerkt in de definitieve tekst. Deze zal vervolgens aan de Tweede Kamer worden aangeboden en daarna aan de Eerste Kamer. Het is voor Rijkswaterstaat van belang om hier al vroegtijdig voordat de wet van kracht gaat mee om te leren gaan en de verschillen voor de grondverwerving ervan in beeld te hebben.

Bij projecten van Rijkswaterstaat start men in bijna alle gevallen de procedure voor het onteigenen van percelen. Uiteindelijk resulteert dit in gemiddeld 5 procent van de aankoopdossiers in een gerechtelijke onteigeningsprocedure, dit aantal is gebleken op basis van ervaring uit de afgeronde projecten. De onteigeningsprocedure is de 'Core Business' van afdeling Grondverwerving. Vanwege de ingrijpende wetswijziging is het van belang om te kijken of processen anders gaan lopen voor de grondverwerving van Rijkswaterstaat.

Grondverwerving is een iteratief proces. In dit onderzoek wordt daarom een recente onteigeningscasus behandeld en vergeleken met het te verwachten onteigeningsproces bij het van kracht worden van de nieuwe Omgevingswet. Voor Rijkswaterstaat zal dit een eerste handvat bieden om te leren omgaan met het nieuwe stelsel van de Omgevingswet.

3. Doel

Het doel van dit onderzoek is de afdeling Grondverwerving een eerste handvat te kunnen aanbieden hoe Rijkswaterstaat bij het in werking treden van de nieuwe Omgevingswet om zal gaan met het onteigeningsproces. Het is hierbij van belang dat dit vroegtijdig vóór het inwerking (naar verwachting in 2019) treden van de wet gebeurt, zodat iedereen van deze afdeling leert omgaan met de veranderingen van de wet. Hierbij wordt voorkomen dat men voor een verrassing komt te staan als de wet in werking treedt.

4. Onderzoeksvraag en deelvragen

In deze afstudeerscriptie zal de volgende hoofdvraag worden beantwoord:
Wat betekent de Aanvullingswet grondeigendom voor het grondverwervings- en onteigeningsproces van Rijkswaterstaat?

Voor beantwoording van de hoofdvraag zullen de volgende deelvragen worden beantwoord:

1. *Hoe verloopt het huidige grondverwervingsproces bij Rijkswaterstaat, behandeld door middel van een praktijkcasus?*
2. *Wat is de hoofdlijn, essentie en structuur van de Omgevingswet, voor zover relevant voor de hoofdvraag, met daarbij de huidige stand van zaken?*
3. *Hoe zal het grondverwervings- en onteigeningsproces bij de Aanvullingswet grondeigendom mogelijk verlopen, behandeld door middel van dezelfde praktijkcasus als in deelvraag 1?*
4. *Hoe kan Rijkswaterstaat zich het beste voorbereiden op de belemmeringen en mogelijkheden die er liggen binnen het grondverwervingsproces bij de Aanvullingswet grondeigendom?*

5. Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksoepzet beschreven van deze scriptie. Daarbij wordt elke deelvraag behandeld met een daarvoor gekozen methode en stappenplan.

Deelvraag 1: Hoe verloopt het huidige grondverwervingsproces bij Rijkswaterstaat, behandeld door middel van een praktijkcasus?

Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen is het van belang om te weten hoe het huidige grondverwervingsproces verloopt binnen Rijkswaterstaat, vanaf de minnelijke grondaankoop tot aan de gerechtelijke onteigening. Hierbij wordt door middel van een bureaustudie gekeken naar een praktijkcasus van een recentelijk afgerond project. Dit project wordt nader bepaald. Vanuit dit project worden een aantal dossiers bekeken die interessant zijn voor dit onderzoek. Aan de hand van deze dossiers wordt het project doorlopen samen met de grondaankoper van dit project. Doordat grondverwerving een iteratief proces is met daarin unieke dossiers en projecten kan er een duidelijk beeld gevormd worden over het huidige proces van grondverwerving. Daarnaast wordt er ingegaan op de onteigening binnen de projecten van Rijkswaterstaat. Dit kan namelijk op grond van verschillende titels. Deze titels gaan verdwijnen maar ook de grondslag van de titels is straks anders in de nieuwe Omgevingswet. Zo zullen bestemmingsplannen omgevingsplannen gaan heten en wordt een Tracébesluit een projectbesluit. Door eerst te kijken naar de huidige manier van grondverwerving wordt de essentie van de nieuwe Omgevingswet benadrukt.

Deelvraag 2: Wat is de hoofdlijn, essentie en structuur van de Omgevingswet, voor zover relevant voor de hoofdvraag, met daarbij de huidige stand van zaken?

Bij beantwoording van de vorige deelvraag zijn al verschillende aspecten aan bod gekomen die straks ook in de Omgevingswet worden opgenomen, voorbeeld daarvan is het bestemmingsplan en het Tracébesluit. Het is van belang om de hoofdlijn, essentie en structuur te begrijpen om de betekenis van de wijzigingen voor de grondverwerving goed te kunnen analyseren. Daarnaast zal de huidige stand van zaken rondom de Omgevingswet worden beschreven. Doordat het een actueel onderwerp is waar tot op heden nog veel beweging in is zullen veranderingen tot 1 mei 2017 worden verwerkt in het uiteindelijke conceptverslag. De veranderingen die daarna plaatsvinden worden meegenomen in het colloquium.

Deelvraag 3: Hoe zal het grondverwervings- en onteigeningsproces bij de Aanvullingswet grondeigendom mogelijk verlopen, behandeld door middel van dezelfde praktijkcasus als in deelvraag 1?

Voor het beantwoorden van deze deelvraag zal er door middel van een literatuuranalyse gekeken worden naar het te verwachten grondverwervingsproces. De verkregen informatie zal vervolgens samen met grondaankopers en mogelijk een adviseur van de landsadvocaat Pels Rijcken & Droogleever Fortuin besproken worden en verder aangevuld. Dit proces zal vervolgens doorlopen worden met grondaankopers van dezelfde praktijkcasus in deelvraag 1. Zo kan er voor deze casus gekeken worden naar de te verwachten doorlooptijden zoals die bij dit afgeronde project van toepassing zouden zijn in de nieuwe Omgevingswet.

Deelvraag 4: Hoe kan Rijkswaterstaat zich het beste voorbereiden op de belemmeringen en mogelijkheden die er liggen binnen het grondverwervingsproces bij de Aanvullingswet grondeigendom?

Uiteindelijk zullen er naar verwachting een aantal veranderingen naar voren komen die als belemmering of juist een mogelijkheid gezien kunnen worden binnen de grondverwerving. Deze zullen tijdens het doorlopen van de praktijkcasus voor het te verwachten proces, of al eerder bij het beantwoorden van de deelvragen, opgemerkt worden. Hieruit volgt een advies richting Rijkswaterstaat, hoe zij zich het beste kan voorbereiden op deze verandering.

6. Beoogde eindproducten

Het te verwachten resultaat is een overzicht van het verschil tussen de huidige vorm van grondverwerving en onteigening en hoe dit in nieuwe Omgevingswet zal gaan. Ook wordt er een conclusie getrokken wat deze wijziging betekent. Daarnaast wordt er een advies gegeven aan Rijkswaterstaat, hoe zij hier het beste mee om kunnen gaan in de werkprocessen en zich op kunnen voorbereiden. Dit zal gebeuren in de vorm van een schriftelijke rapportage. Naast het scriptierapport zal er een flyer van een A4'tje worden opgeleverd dat inzichtelijk maakt wat de verschillen zijn voor de grondverwerving met intreding van de wet. Het beoogde doel hierbij is een soort handreiking aan te kunnen bieden aan de afdeling Grondverwerving van Rijkswaterstaat.

Op 3 mei wordt het conceptrapport aangeleverd aan de externe begeleider. Op 8 mei wordt hierover feedback gegeven die verwerkt wordt in het definitieve conceptrapport. Op 11 mei voor 17.00 uur wordt de definitieve conceptversie van het rapport ingeleverd bij de interne begeleider. Dit conceptrapport zal binnen vijf werkdagen worden besproken met de interne begeleider, Jan Jacob Dubbelhuis. Een week voor het inleveren van het conceptrapport wordt deze aangeleverd aan de externe begeleider, . Vervolgens zal het definitieve scriptierapport worden ingeleverd op 1 juni 2017. Het rapport zal inclusief de bijlagen worden ingeleverd via een Turnitin Assignment op Blackboard. Daarnaast zullen er twee geprinte exemplaren inclusief bijlagen, met uitzondering van digitale bijlagen zoals Excel-tabellen en modelbestanden, worden ingeleverd bij het opleidingssecretariaat. Het rapport moet daarbij aan de volgende eisen voldoen:

- Maximaal 40 bladzijden A4-formaat exclusief de bijlagen;
- Vermelding op het omslag en op de titelpagina dat het een leeropdracht is van Hogeschool VHL;
- Op de titelpagina maximaal drie trefwoorden ten behoeve van de ontsluiting op onderwerp in de mediatheek;

7. Projectorganisatie

Dit onderzoek wordt uitgevoerd door Tijmen Schoonderbeek, student Land- en Watermanagement aan de Hogeschool van Hall Larenstein. In het kader van de specialisatie Duurzame Gebiedsontwikkeling en de minor Vastgoed & Grondtransacties wordt dit onderzoek uitgevoerd. Doordat binnen de studie al vele aspecten van de wet en regelgeving zijn behandeld en de Omgevingswet een hele ingrijpende wetswijziging is lijkt dit een relevante en passende afstudeeropdracht.

Voor de interne begeleiding vanuit de Hogeschool van Hall Larenstein is Jan Jacob Dubbelhuis gevraagd vanwege zijn ervaring, achtergrond en kennis met betrekking tot grondverwerving. Daarnaast wordt Tijmen extern begeleid door senior adviseur Hester de Hoop en afdelingshoofd Grondverwerving Yolanda Oudt. Hoe de begeleiding en communicatie gaat, wordt behandeld in volgend hoofdstuk. De werkzaamheden voor dit afstudeeronderzoek zullen ongeveer vier dagen per week plaatsvinden op het kantoor te Utrecht (Griffioenlaan 2, 3526 LA Utrecht) en een dag per week op de vestiging te Arnhem (Eusebiusbuitensingel 66, 6828 HZ Arnhem). De contactgegevens van zowel de interne als de externe begeleider zijn terug te vinden in de colofon vooraan in dit plan van aanpak.

8. Communicatie

De communicatie bij dit afstudeeronderzoek kan opgedeeld worden in twee soorten, externe en interne communicatie. Met interne communicatie wordt bedoeld de communicatie binnen Rijkswaterstaat. Met externe communicatie wordt bedoeld de communicatie tussen de student en de hogeschool Van Hall Larenstein. Op sommige momenten zal de begeleiding, en dus ook de communicatie elkaar raken. Dit gebeurt in de derde week van het afstuderen. Hiervoor staat een afspraak ingepland op vrijdag 17 februari 2017 om 10 uur. Tijdens dit overleg zal dit plan van aanpak besproken worden.

De communicatie tussen de hogeschool Van Hall Larenstein zal voornamelijk zijn met afstudeerbegeleider Jan Jacob Dubbelhuis. Jan Jacob Dubbelhuis zal hierbij procesbegeleider zijn. Er is gekozen om elke maand bij elkaar te komen om de voortgang van dit afstudeeronderzoek te bespreken. Daarnaast zal er tussentijds, als daar behoefte naar is, telefonisch contact gezocht worden.

Daarnaast zal er wekelijks teruggekoppeld worden met stagebegeleider Hester de Hoop. Deze terugkoppeling zal gaan over zowel de inhoud als het proces. Daarnaast zal er met regelmaat contact zijn met de andere werknemers van de afdeling Grondverwerving. Hierbij zal het gaan over de inhoud van de scriptie die van belang is voor het beantwoorden van de deelvragen. Deze overleggen zullen plaatsvinden op een van de kantoren van Rijkswaterstaat. Voor de communicatie tussen de hogeschool Van Hall Larenstein en de student zijn 2 terugkomdagen ingepland. De eerste terugkomdag zal plaatsvinden op 27 februari 2017. De tweede terugkomdag staat gepland tussen 10 en 13 april. Hierbij zal Tijmen aanwezig zijn op de hogeschool.

Tijmen zal dit afstudeeronderzoek alleen uitvoeren waardoor de verantwoordelijkheid volledig bij hem ligt. Bij eventueel achterlopen op de planning waardoor het eindresultaat in gedrang kan komen zal hij dit tijdig melden bij zijn externe stagebegeleider en vervolgens bij zijn interne begeleider.

9. Planning

Dit hoofdstuk geeft een globale planning. De rode horizontale balken zijn momenten van inleveren. Deze worden verticaal met dezelfde kleur weergegeven als aanduiding binnen het tijdsplanning. De blauwe onderdelen zijn bespreek momenten met de interne begeleider. De groene onderdelen zijn terugkomdagen vanuit school. De lichtblauwe verticale lijn in week 17 is de peildatum voor het onderzoek.

Fase	Actie	Activiteit	weken februari	5	6	7	8	maart	9	10	11	12	april	13	14	15	16	17	mei	18	19	20	21	juni	22	23	24	25	juli	26	27	
				30 v/m 5	6 v/m 12	13 v/m 19	20 v/m 26	27 v/m 5	6 v/m 12	13 v/m 19	20 v/m 26	27 v/m 2	3 v/m 9	10 v/m 16	17 v/m 23	24 v/m 30	1 v/m 7	8 v/m 14	15 v/m 21	22 v/m 28	29 v/m 4	5 v/m 11	12 v/m 18	19 v/m 25	26 v/m 2	3 v/m 9						
Plan van Aanpak		Inleiding		x																												
		Probleembeschrijving		x																												
		Doel		x																												
		Onderzoeksvragen		x																												
		Onderzoeksmethode		x																												
		Planning		x																												
		Risicoanalyse			x																											
		10-02-2017 Inleveren plan van aanpak																														
		17-02-2017 Bespreken plan van aanpak																														
		Verbeteren Plan van Aanpak						x																								
	22-02-2017 Inleven definitief plan van aanpak																															
Deelvraag 1 huidige grondverwerving		Literatuurstudie dossiers				x	x		x																							
		Interviews						x	x	x	x	x																				
		Onteigeningswet					x		x		x																					
		Praktijkcasus					x		x		x		x																			
		24-02-2017 Stage terugkomdag																														
Deelvraag 2 Omgevingswet		Achtergrond					x		x		x																					
		Totstandkoming						x		x		x																				
		Structuur							x		x		x																			
		Stand van zaken								x		x		x		x		x														
		10-04-2017 t/m 13-04-2017 Mogelijke terugkomdag																														
Deelvraag 3 Toekomstige grondverwerving		Literatuurstudie										x		x		x																
		procesanalyse											x		x		x															
		Interviews												x	x		x		x													
		Praktijkcasus													x		x		x													
Deelvraag 4 advies		advies																x		x												
Scriptie		Conclusie en aanbeveling																x														
		Samenvoegen																x														
		Inleiding				x		x		x																						
		Samenvatting																														
		Literatuurlijst																														
		Verwijzingen																														
		Opmaak																														
		11-05-2017 Inleveren concept scriptie																														
		12-05-2017 t/m 18-05-2017 Mogelijke data bepreken concept scriptie																														
		Verbeteren scriptie																														
	01-06-2017 Inleveren definitief scriptie																															
Colloquium																																

10. Risicoanalyse

Tijdens het afstudeeronderzoek kunnen verschillende risico's optreden die het proces vertragen. In dit hoofdstuk zullen deze risico's worden beschreven met daarbij een mogelijke oplossing.

Risico:

Een van de risico's voor dit onderzoek is de ontwikkeling rondom de Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom. Op 16 september 2016 is de consultatieronde voor deze wet beëindigd (Ministerie IenM). De verkregen opmerkingen uit de consultatieronde worden vervolgens verwerkt waarna er een advies volgt van de Raad van State. Vervolgens gaat het voor goedkeuring naar de Tweede Kamer en als laatste naar de Eerste Kamer. Op 20 januari 2017 is er een kamerbrief gepubliceerd van de Minister van Infrastructuur en Milieu met daarin een reactie op de reacties die zijn opgehaald tijdens de internetconsultatie. Hierin zegt zij de komende maanden bezig te gaan met het verwerken van de suggesties uit de reacties en adviezen (Schultz van Haegen, 2017). Tijdens dit proces kunnen er nog eventuele aspecten met betrekking tot de inhoud van de Aanvullingswet grondeigendom veranderen. In deze brief geeft de Minister al wel aan dat er uit de reacties is gebleken dat er grote zorg is over de positie en de bescherming van de eigenaar en andere rechthebbenden onder de voorgenomen regeling. Daarnaast kunnen de verkiezingen van 15 maart mogelijk verandering inbrengen in de nieuwe Omgevingswet. Deze wijzigingen kunnen dan mogelijk niet meer meegenomen worden in het onderzoek.

Oplossing:

Er kan weinig invloed worden uitgeoefend op dit risico. Wel kan 1 mei 2017 als peildatum genomen worden. Dit betekent dat veranderingen in de wetgevingen na deze datum niet mee meegenomen worden in het verslag. Daarnaast geldt deze peildatum voor de verkiezingen. De wet moet namelijk nog behandeld worden in de Tweede Kamer. Het is onwaarschijnlijk dat de behandeling van de wet voor de verkiezingen gebeurt. Hierdoor is de kans dat dit risico zich voordoet redelijk klein. Een andere oplossing is door op het kantoor van Rijkswaterstaat te werken. Door gebruik te maken van het interne netwerk van Rijkswaterstaat zal ik via deze weg op de hoogte blijven van de ontwikkelingen. Daarnaast in gesprek blijven met mensen die zich bezig houden met de Omgevingswet. Als laatste worden er op overheid.nl de meest recente ontwikkelingen rondom deze wet geplaatst. Door deze website en de websites die daaraan gelinkt zijn te volgen blijft de informatie actueel. Het is echter wel zaak een afweging te blijven maken over de waarheid/volledigheid van de gebruikte bronnen voor de analyse van de ontwikkelingen.

Risico:

Een tweede risico gaat over de planning. Dit is een risico dat vele oorzaken kan hebben. Het is hierbij dan ook heel belangrijk om daar op tijd mee om te kunnen gaan.

Oplossing:

Er kan veel invloed uitgeoefend worden op dit risico, de kans dat dit risico zich voordoet is naar verwachting niet heel groot. Voorafgaand is er een planning gemaakt, die als leidraad voor het proces zal dienen. Hierdoor kan al tijdig opgemerkt worden dat de planning achterloopt. De verantwoordelijkheid ligt vervolgens bij de student om dit tijdig terug te koppelen naar de interne en externe begeleider, zodat er bijtijds bijgestuurd kan worden. Hierbij is het wel belangrijk dat de oorzaak goed in kaart gebracht is.

Risico:

Een derde risico gaat over afnemen van interviews en daarbij ook het maken van de afspraken hiervoor. De meeste werknemers zitten met volle agenda's, waardoor het maken van een afspraak soms lastig kan zijn.

Oplossing:

Het is belangrijk om al vroegtijdig afspraken in te plannen voor het afnemen van interviews of het meelopen. Hierbij is het wel van belang om ook vroegtijdig te bekijken welke personen gevraagd moeten worden en dat de vraag richting de desbetreffende persoon goed geformuleerd is. Door dit van te voren goed te plannen wordt de grootte van dit risico weggenomen.

Risico:

Een vierde risico gaat over de haalbaarheid van dit onderzoek. Als uit het onderzoek blijkt dat de inhoudelijke verandering van de Onteigeningswet weinig invloed zal hebben op het grondverwervingsproces zal dit van invloed zijn op het advies. Dat de grondverwerving en onteigeningsprocedure niet of nauwelijks zullen veranderen is ook een advies. Maar dit zal wel van invloed zijn op de uiteindelijke planning. Omdat er tijdens het gehele onderzoek gekeken wordt naar de effecten voor de grondverwerving kan het zo zijn deze conclusies snel bereikt worden.

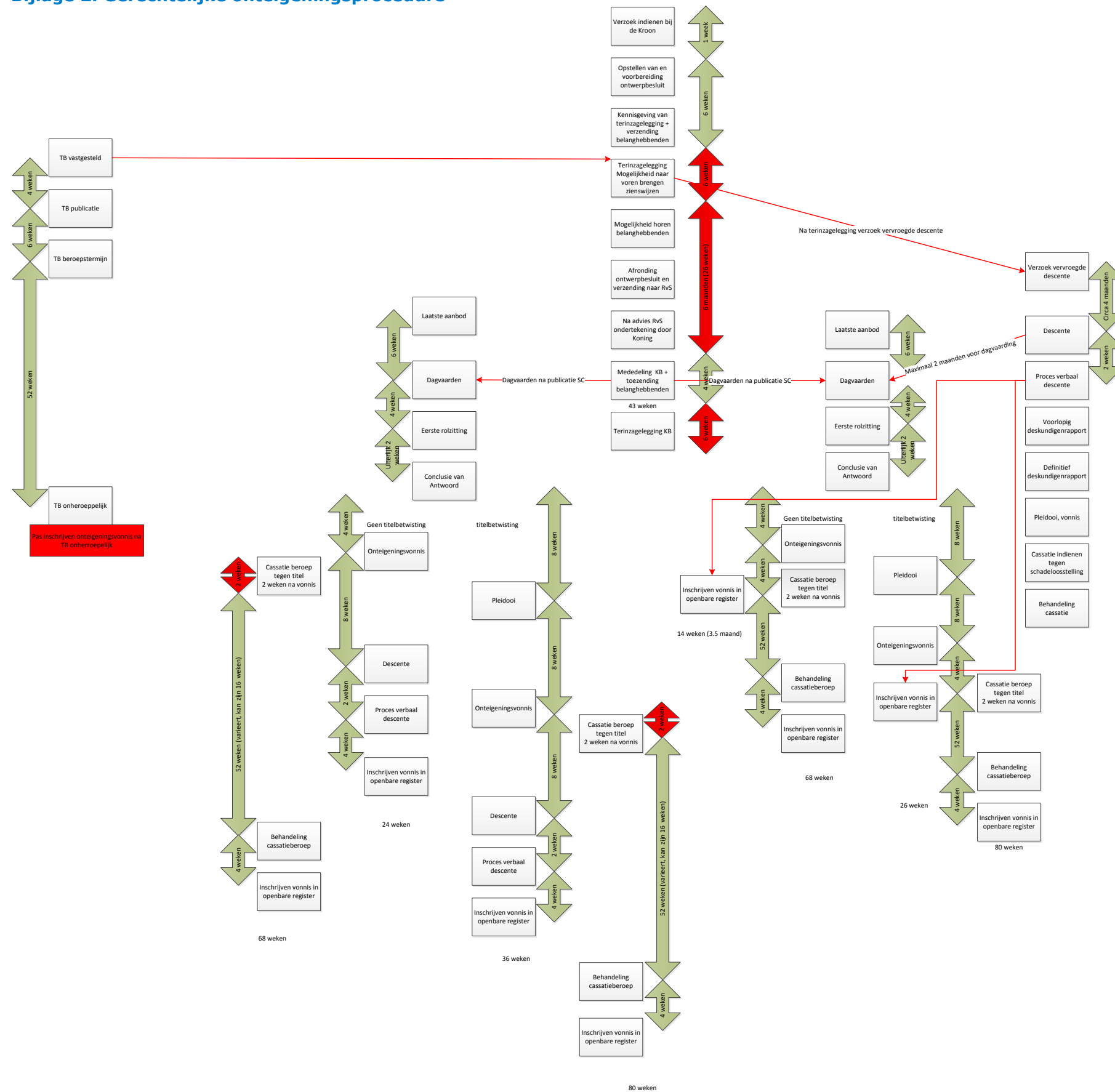
Oplossing:

Dat dit risico zich zal voordoen is niet heel groot maar wel belangrijk. Er is dan ook niet direct een oplossing voor, alleen door dit tijdig aan te geven. Vervolgens kan er worden geschoven in het uiteindelijk te behalen einddoel.

11. Bibliografie

- Aan de slag met de Omgevingswet*. (2017). Opgeroepen op februari 17, 2017, van De Omgevingswet: <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/>
- Bruxelles5. *15 prachtige luchtfoto's van tulpenvelden in Nederland*. Noord-Holland.
- Heuvel, K. v. (2016, december 14). *Grondverwerving*. Opgeroepen op februari 2, 2017, van Intranet Rijkswaterstaat: http://corporate.intranet.rws.nl/Organisatie/Organisatieonderdelen/Grote_Projecten_en_Onderhoud/Directies_en_afdelingen/Directie_Inkoop_en_Contractmanagement/Grondverwerving/
- Ministerie IenM. (2014, juni 17). *IenM Factsheet Omgevingswet*. Opgeroepen op februari 1, 2017, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2014/06/17/ienm-factsheet-omgevingswet>
- Ministerie IenM. (sd). *Aanvullingswetten*. Opgeroepen op januari 31, 2017, van Aan de slag met de omgevingswet: <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/omgevingswet-0/aanvullingswetten/>
- Nijenhuis, A. (2012, maart 10). *Stand van zaken ontwikkeling Omgevingswet*. Opgeroepen op februari 1, 2017, van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2012/03/10/stand-van-zaken-ontwikkeling-omgevingswet>
- Schultz van Haegen, M. (2017, januari 20). *Kamerstuk 33118 Omgevingsrecht*. Opgeroepen op februari 7, 2017, van Overheid.nl: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33118-84.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dParlementaireDocumenten%26dpr%3dAlle%26spd%3d20170201%26epd%3d20170201%26dosnr%3d33118%26kmr%3dEersteKamerderStatenGeneraal%257cTweedeKamerderStatenGeneraal>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2017). *Aanvullingswet grondeigendom*. Opgeroepen op februari 2, 2017, van VNG: <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/juridische-route kaart/aanvullingswet-grondeigendom>

Bijlage 2. Gerechtelijke onteigeningsprocedure



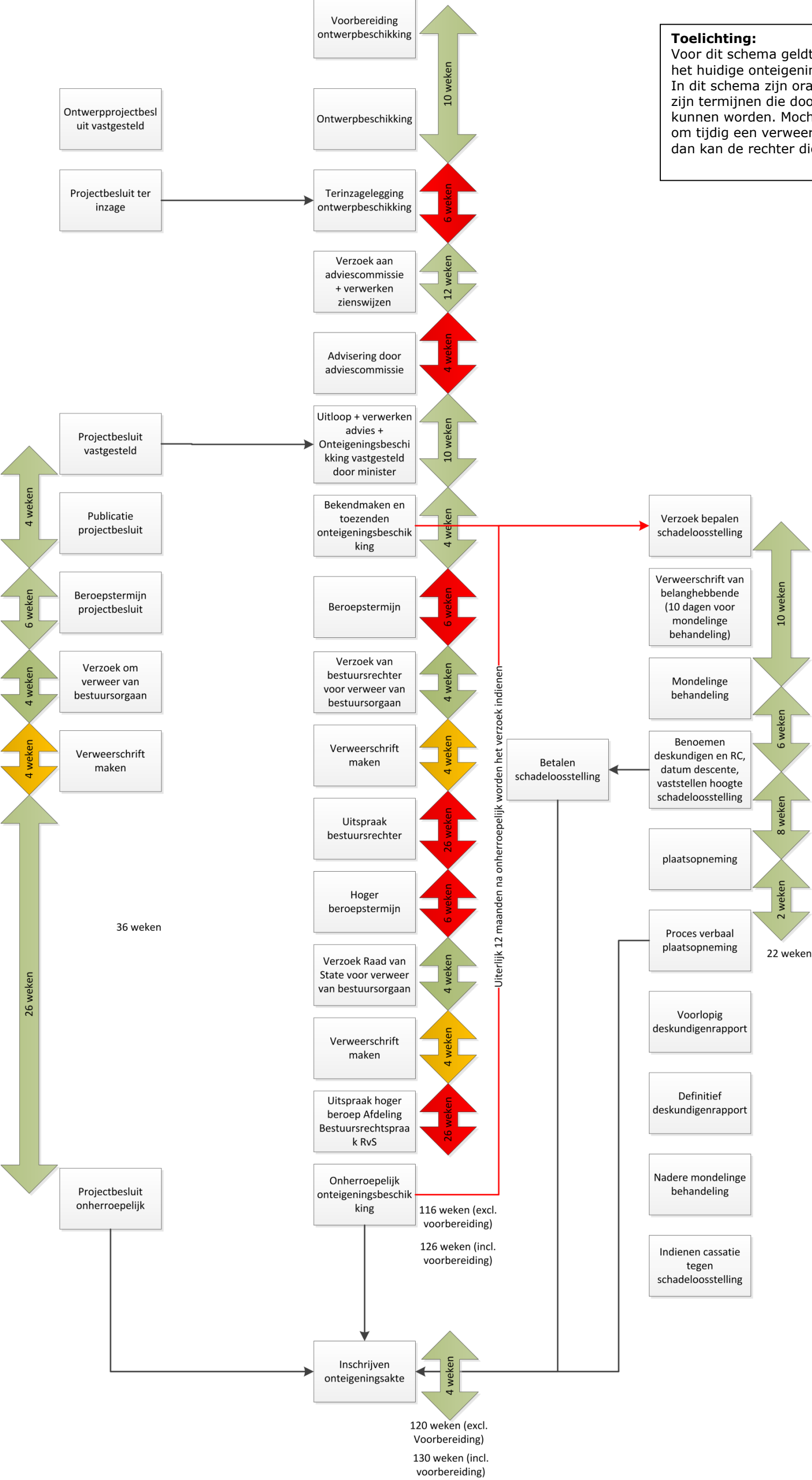
Toelichting:

Dit is het huidige onteigeningschema volgens de Onteigeningswet van 1851. De blokjes zijn bepaalde acties.

De rode lijnen in het schema geven een vereiste koppeling tussen bepaalde processtromen aan. Zo mag pas gedagvaard worden als het KB bekendgemaakt is. Of na de terinzagelegging van de ontwerpbeschikking mag het verzoek voor een vervroegde descente gedaan worden. Het is bovendien een eis dat de dagvaarding uiterlijk twee maanden na de descente plaats vindt. De pijlen met tekst geven de doorlooptijden tussen twee stappen aan. Als de pijl rood gekleurd is dan is het een termijn die is vastgesteld in de Onteigeningswet. In alle andere gevallen is het geen vastgestelde termijn. Deze doorlooptijden zijn gebaseerd op de ervaring van grondaankopers en de CD.

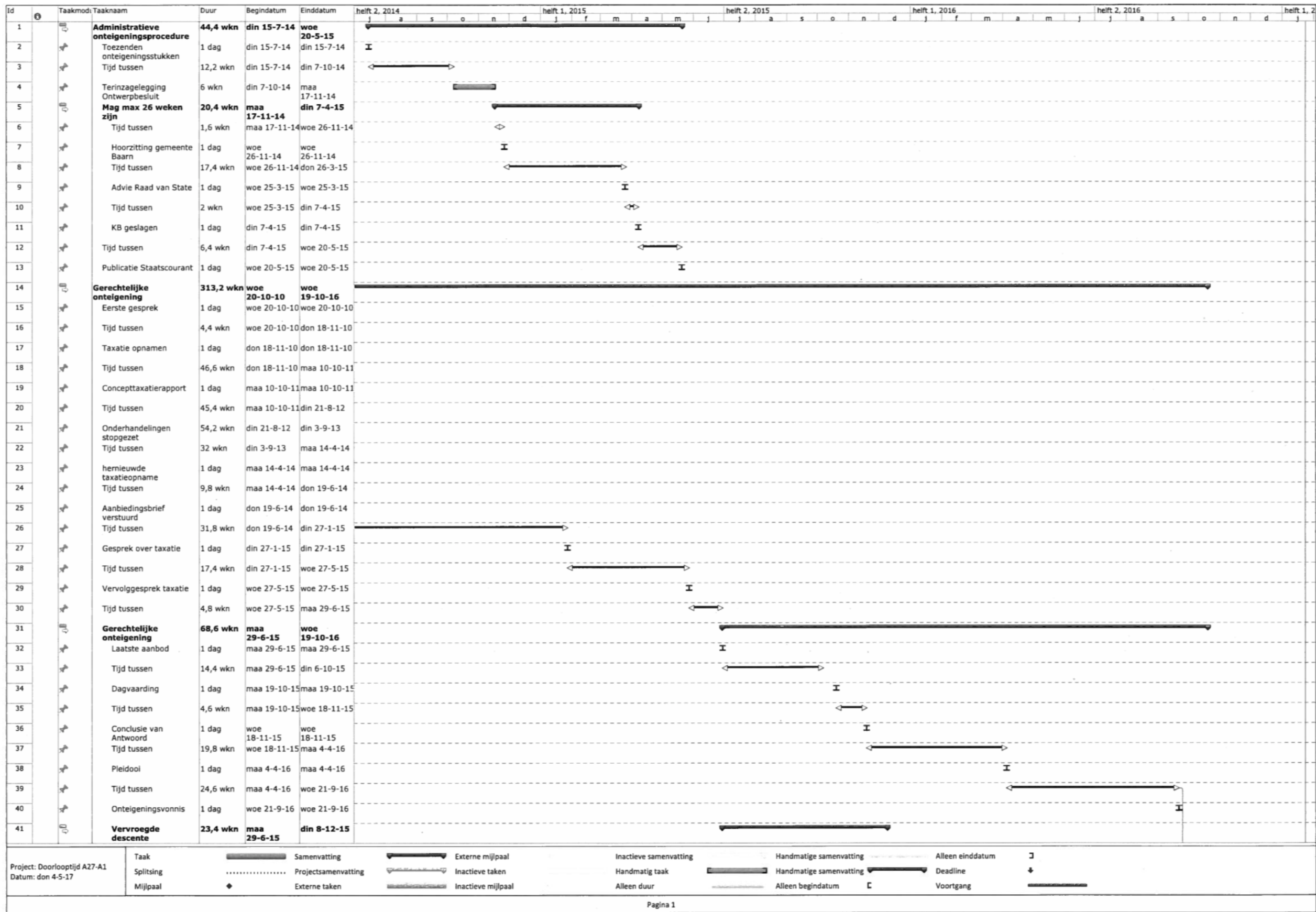
Daarnaast is het belangrijk om bij deze termijnen te vermelden dat dit ideale doorlooptijden zijn. In de praktijk zullen deze termijnen afwijken.

Bijlage 3. Processchema Aanvullingswet grondeigendom



Toelichting:
Voor dit schema geldt dezelfde opzet als die van het huidige onteigeningsschema. In dit schema zijn oranje pijlen toegevoegd. Dit zijn termijnen die door de rechter verlengd kunnen worden. Mocht het namelijk niet lukken om tijdig een verweerschrift te kunnen schrijven dan kan de rechter die termijn verlengen.

Bijlage 4. Verschil onteigeningsprocedures A27/A1



Toelichting:
In deze bijlage worden beide procedures met elkaar vergeleken. De doorlooptijden zijn gebaseerd op de praktijkcasus van de A27/A1. In deze bijlage vatten de dikgedrukte kolommen bepaalde onderdelen samen. Zo bestaat de administratieve procedure uit een aantal stappen. De totale doorlooptijd hiervoor bedroeg 44,4 weken. Daarnaast mochten de stappen tussen het einde van de terinzagelegging een dat het KB geslagen werd niet meer dan 26 weken zijn. Uit doorlooptijden bleek dit 20,4 weken te zijn. In dit figuur is het dossier van de gerechtelijke onteigening weergegeven. Bepaalde momenten die alleen relevant waren voor de gehele doorlooptijd zijn in dit figuur weggelaten. Op de volgende bladzijde wordt het te verwachten proces gekoppeld aan de doorlooptijden van de A27/A1. Hierbij is het moment van de terinzagelegging van het KB als gelijkwaardig startpunt voor de terinzagelegging van de ontwerpbeschikking gebruikt.

Id		Taakmodi		Taaknaam	Duur	Begindatum	Einddatum	helft 1, 2015																												helft 2, 2015																												helft 1, 2016																												helft 2, 2016																												helft 1, 2017																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			
42				Verzoek vervroegde descende	1 dag	maa 29-6-15	maa 29-6-15																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				

Bijlage 5. Werksessie Aanvullingswet grondeigendom

Datum: 19 april 2017

Aanwezig: Jan Willem Derksen (adviseur vastgoed), Jos Beudel (adviseur vastgoed), Gert-Jan van Walsum (adviseur vastgoed), Hester de Hoop (adviseur vastgoed), Tineke Resink (medewerker backoffice), Tijmen Schoonderbeek

Tijd: 10:00 tot 13:00

Het doel van deze werksessie was om in een kleine werkgroep bij elkaar te zitten en het voorgestelde onteigeningschema te bespreken en wat de wetswijziging verder voor de afdeling betekent en hoe men hierop kan voorbereiden. De sessie begon met het doorlopen van de voorgestelde procedure en het beantwoorden van eventuele vragen over deze procedure. Nadat de procedure was doorlopen en iedereen zich kon vinden over de inhoud zijn de verschillende belemmeringen en mogelijkheden aangekaart en is daarover gediscussieerd. Hiervoor was het belangrijk om de verschillende meningen te kunnen onderbouwen. Aan de hand van de belemmeringen, mogelijkheden en andere veranderingen is gekeken naar de betekenis voor de praktijk. In deze sessie kwamen de volgende reacties naar voren:

- Het verzoek tot het bepalen van de schadeloosstelling moet straks binnen twaalf maanden gedaan worden anders vervalt de onteigeningsbeschikking. In de huidige procedure is een KB 24 maanden geldig. Het is straks belangrijk hier in je planning rekening mee te houden mocht een project uitgesteld worden.
- Het standaardiseren van onteigeningsbeschikking in het programma GROS. Deze actie hangt er deels vanaf of een onteigeningsbeschikking genomen moet worden per dossier, per project of dat dit zelf ingevuld mag worden. Per dossier kan namelijk tijdswinst op leveren ten opzichte van de planning en aanbesteding van een project. Het kan er echter ook voor zorgen dat het project juist vertraagd wordt. Een onteigeningsbeschikking per dossier kan worden gestandaardiseerd in GROS. Zo kan er gebruik gemaakt worden van een standaard format met een standaard schaal voor kaarten. Dit scheelt voor de backoffice een grote administratieve last.
- Een inschatting maken van de doorlooptijden van een Algemene bestuursrechtprocedure en of gecombineerde behandeling van een onteigeningsbeschikking mogelijk is. Aangezien de Awg straks grotendeels de procedure van de Awb gaat volgen.
- Het is misschien wel een mogelijkheid om een Onteigeningsbeschikking op te delen in fases, maar daar moet dan meer op gestuurd worden richting een ingenieursbureau die de tracé tekeningen maakt. Deze tracélijnen worden via een geautomatiseerd programma ingetekend. Deze lijnen veranderen heel vaak. Een ingenieursbureau ziet niet het belang van stabiele grenzen voor het nemen van een KB. Daarnaast houden zij bij hun ontwerp geen rekening met de kadastrale grenzen. In sommige gevallen moet je voor 2 vierkante meter aan grond aankopen. Het is dus van belang om richting een ingenieursbureau te communiceren wat het belang van tracégrenzen zijn voor de grondaankoop. Doordat een tracé op een bepaalde plek misschien verandert, betekent dat door het geautomatiseerde programma een verandering van het tracé voor enkele kilometers. Terwijl dit helemaal niet van belang is voor de het ontwerp, maar wel voor grote invloed van de grondverwerving. Een onteigeningsbeschikking opdelen in fases kan wel, maar dan moet wel gezorgd worden dat de grenzen stabiel zijn en dit ook gecommuniceerd word richting een project.
- Een soort handreiking opstellen voor het maken van een onteigeningsbeschikking. Straks kan elke bestuurslaag een onteigeningsbeschikking nemen. Hierdoor loop je het risico dat elke bestuurslaag de opzet anders opvat. Voor de huidige administratieve onteigeningsprocedures is op het moment een handreiking beschikbaar die door alle overheden gebruikt moet worden. Door dit ook op te stellen voor een onteigeningsbeschikking voorkom je in de toekomst veel verschillende soorten onteigeningsbeschikkingen.
- Het aan projecten doorgeven van het worst case scenario. Naar verwachting duurt de een onteigening straks 130 weken vanwege het beroep in twee instanties. Mocht dit beroep niet worden ingesteld dan verloopt de procedure in 46 weken. Het is echter belangrijk om voor de planning van projecten juist uit te gaan van de worst case scenario. Dus, dat een onteigende in beroep en hoger beroep gaat.
- Het overgangsrecht is een belangrijk aspect voor de komende jaren. Zo wordt er op het moment nog onteigend op besluiten van jaren terug. Hierbij denkend aan de Kader Richtlijn Water. Er moet nagegaan worden of straks nog onder deze oude besluiten mag worden onteigend of dat er een nieuw besluit nodig is. Daarnaast is het ook nog de vraag hoe lang dit nieuwe besluit dan geldig is. Het is belangrijk om met projecten die nu nog

lopen of gaan lopen in gesprek te gaan over dit overgangsrecht en de risico's hiervoor in kaart te brengen.

- Met de juridische afdeling kijken naar de verweerschriften die in de toekomst geschreven moeten worden. Als een adviseur grondverwerving deze verweerschriften gaat doen heeft die daar bijscholing voor nodig. Daarnaast kan deze vraag ook bij de juridische afdeling neergelegd worden. Hierbij is de afdeling grondverwerving wel afhankelijk van een andere afdeling. Dit kan voor vertraging zorgen als daar niet voldoende capaciteit voor is. Dit is een organisatorische kwestie die uitgezocht moet worden.
- Het is belangrijk voor de afdeling Grondverwerving om richting eigenaren goed te communiceren over de veranderde rechten van een eigenaar. Het initiatief komt volgens het wetsvoorstel meer te liggen bij de eigenaar. Het is belangrijk om voor een eerlijke eigendomsoverdracht te komen dat de eigenaar op de hoogte is.
- Bij de Awg is het belangrijk om rekening te houden met de planning van het inschrijven van de onteigening in relatie met de planning van het project. In de Awg staat namelijk dat binnen drie jaar gestart moet worden met de uitvoering. Als dit niet gebeurt heeft Rijkswaterstaat drie maanden de tijd om het onteigende perceel weer aan te bieden aan de vorige eigenaar. Doet Rijkswaterstaat dit niet, dan heeft de vorige eigenaar het recht om zijn onteigende perceel terug te vorderen.