

Effectmeting Aanvullingswet grondeigendom

Onderzoek naar de financiële gevolgen van
de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet

Versie 1.0 (definitief)



Effectmeting Aanvullingswet grondeigendom

Onderzoek naar de financiële gevolgen van de
Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet

Versie 1.0 (definitief)

3 oktober 2016

Auteurs

Joland van der Heijden

Patrick van der Poll

Lennard Torbijn

Sira Consulting B.V. is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoeksresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Sira Consulting B.V. aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Uitgangspunten	9
3	Voorkeursrecht	11
3.1	Bekendmaking en inwerkingtreding besluit	12
3.2	Voorkeursrecht intrekken en hervestigen	14
3.3	Geldigheidsduur en vervallen voorkeursrecht	15
3.4	Vervreemding	17
3.5	Aanwijzen gronden	18
3.6	Invloed van conjunctuur	18
4	Onteigening	19
4.1	Procedure voor onteigening	20
4.2	Procedure voor schadeloosstelling	27
4.3	Overige wijzigingen	31
5	Inrichting landelijk gebied	33
5.1	Inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit	34
5.2	Herverkaveling en het ruilplan	36
5.3	Overige wijzigingen	37
6	Stedelijke kavelruil	39
7	Kostenverhaal	41
8	Conclusie	43
Bijlagen		
I	Projectorganisatie	47
II	Projectaanpak	49
III	Respondenten	51
IV	Tabel kruiseffecten	53

1 Inleiding

Met de Aanvullingswet grondeigendom¹ integreert het kabinet het instrumentarium voor grondeigendom in de Omgevingswet. Het instrumentarium voor grondeigendom betreft het voorkeursrecht, onteigening, inrichting van het landelijk gebied, en stedelijke kavelruil. Deze instrumenten zijn nu nog geregeld in verschillende wettelijke regelingen: de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet en de Wet inrichting landelijk gebied. Dit geldt overigens niet voor het instrument stedelijke kavelruil, wat een nieuw instrument is. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een aantal wijzigingen in de regeling van grondexploitatie en kostenverhaal.

Overheden kunnen het instrumentarium inzetten om hun omgevingsbeleid op integrale wijze te verwezenlijken en zo in te spelen op maatschappelijke opgaven zoals de sloop-opgave in krimpgebieden, binnenstedelijke transformaties, verwezenlijking van nieuwe woongebieden, herstructurering van bedrijventerreinen, aanpak van leegstaande kantoren en behoud van aantrekkelijke winkelgebieden.

Doelstelling

Voor nieuwe en wijzigende wet- en regelgeving is het verplicht² de financiële effecten voor burgers, bedrijven en overheden te vermelden in de toelichting. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) heeft daarom de effecten van de veranderingen in het instrumentarium voor grondeigendom in kaart laten brengen in het project 'Effectmeting Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet'. Dit rapport vat de onderzoeksresultaten samen.

Het rapport biedt inzicht in de effecten die deze transitie heeft op de effectiviteit (doelmatigheid) en de efficiency (doeltreffendheid) van het grondbeleidsinstrumentarium. Bij efficiency is gekeken naar doorlooptijd, proceduretijd en kosten.

Werkwijze

Het project is in vier fasen uitgevoerd in juli en augustus 2016. In fase 1 is de onderzoekaankpak uitgewerkt. In fase 2 is bureauonderzoek uitgevoerd om de relevante veranderingen in kaart te brengen en beschikbare informatie te verzamelen en te analyseren. In fase 3 zijn interviews gevoerd met overheden en bedrijven om de verzamelde gegevens te toetsen en aanvullende gegevens te verkrijgen. In fase 4 is de verzamelde informatie geanalyseerd, zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven en (mede)overheden bepaald en is het onderliggende eindrapport opgeleverd. Bijlage II licht de projectaanpak verder toe.

¹ Bij het opstellen van dit rapport was het wetsvoorstel voor de aanvullingswet in consultatie (versie 1 juli 2016). In dit rapport is de consultatieversie van de Aanvullingswet grondeigendom (Omgevingswet) doorgaans aangeduid als 'de aanvullingswet'.

² Kamerstukken II, 2009-2010, 31 731, 6; II 2010-2011, 29 515, 330; het IAK (www.kcwj.nl/ken-nisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving); Art. 2, Financiële-verhoudingswet.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de uitgangspunten van dit onderzoek toegelicht. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 zijn achtereenvolgens de wijzigingen en gevolgen toegelicht voor het voorkeursrecht, onteigening, inrichting landelijk gebied, kostenverhaal en stedelijke kavelsruil. Hiermee sluiten wij voor wat betreft de opbouw van het rapport aan op de indeling van onderwerpen in de Memorie van Toelichting³ op het wetsvoorstel.

In hoofdstuk 7 zijn de financiële effecten van de Aanvullingswet grondeigendom samengevat en zijn algemene uitspraken gedaan over de efficiency en effectiviteit van het instrumentarium.

Bijlage I bevat de projectorganisatie. De aanpak die wij hebben gevolgd is opgenomen in bijlage II. In bijlage III is een overzicht opgenomen van de respondenten die bij het onderzoek betrokken zijn geweest. Bijlage IV geeft een kort overzicht van de relevante kruiseffecten.

³ https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_grondeigendom/document/2313, vanaf p. 45

2 Uitgangspunten

De uitvoering van het project en het opstellen van de rapportage kent een aantal belangrijke uitgangspunten en overwegingen. Deze zijn hieronder benoemd.

Gelijkblijvende inzet van het huidige instrumentarium

De Aanvullingswet grondeigendom wijzigt het instrumentarium om in te grijpen in grondeigendom. De aanvullingswet voert voornamelijk wijzigingen door in de procedures rond de inzet van het instrumentarium. Er zijn geen wezenlijke veranderingen in het toepassingsbereik. In dit onderzoek is daarom uitgegaan van gelijkblijvend gebruik van het instrumentarium.

Het is te verwachten dat de Omgevingswet, de uitvoeringsregelgeving en de verschillende aanvullingswetten en -besluiten invloed uitoefenen op de inzet van het instrumentarium. Eventuele toe- en afnames zijn echter het gevolg van de betreffende wetten en niet van de Aanvullingswet grondeigendom en zijn daarom in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

In dit onderzoek zijn alleen de effecten van de wijzigingen in de Aanvullingswet grondeigendom in kaart gebracht. De Omgevingswet heeft invloed op de wijze waarop decentrale overheden ruimtelijke ordening bedrijven. Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om vaker globaal te gaan bestemmen. Deze keuzes hebben mogelijk gevolgen voor de inzet van het instrumentarium voor grondeigendom. Deze effecten zijn echter het gevolg van de Omgevingswet en niet van de aanvullingswet en zijn daarom niet in dit onderzoek in kaart gebracht. De gevolgen van de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregeling zijn apart onderzocht.

De inzet van het grondinstrumentarium om ruimtelijke doelen te realiseren en de effectiviteit en efficiency van het instrumentarium zullen elkaar beïnvloeden. Een voorbeeld van een mogelijk kruiseffect is dat de inzet van kostenverhaal aantrekkelijker is bij globaal bestemmen. De Omgevingswet leidt tot vaker globaal bestemmen en de aanpassingen in het instrumentarium zorgen ervoor dat het instrument zelf aantrekkelijker wordt. Doordat de gevolgen van de Omgevingswet en de aanvullingswet apart in kaart zijn gebracht, zijn deze kruiseffecten niet gekwantificeerd. Bij het samenvoegen van de resultaten van de verschillende deelonderzoeken moet hiermee rekening worden gehouden. In bijlage IV is een overzicht opgenomen van de mogelijke kruiseffecten.

Gelijkblijvende economische en politieke omstandigheden

De gebiedsopgaven in Nederland, waarvoor het grondbeleidsinstrumentarium al dan niet geacht wordt uitkomst te bieden, zijn zeer verschillend. De fysieke opgave in een krimp-regio in het noorden van Nederland is immers wezenlijk anders dan in een groeikern in het zuiden. Daarnaast is de economische en politieke situatie sterk van invloed op de rol die overheden zichzelf aanmeten. De inzet van het instrumentarium is naar zijn aard reactief, gevalsgericht en afhankelijk van de lokale gebiedsopgave.

Eventuele toe- en afnames als gevolg van economische, politieke of andere factoren zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Focus op efficiency en, waar mogelijk, op effectiviteit

Efficiency (doelmatigheid) en effectiviteit (doeltreffendheid) zijn twee verschillende begrippen. Doelmatigheid is de mate van het gebruik van middelen om een bepaald doel te bereiken en doeltreffendheid is de mate waarin het beoogde doel wordt bereikt.

Dit onderzoek geeft vooral inzicht in de doelmatigheid (efficiency) van het wijzigende grondbeleidsinstrumentarium. Het onderzoek kijkt bij efficiency naar de kosten van de procedures voor de betrokken overheden, burgers en bedrijven. De kosten voor de rechtspraak vallen buiten de scope van dit onderzoek. Naast kosten, is ook aandacht besteed aan de doorlooptijden van procedures.

Het effect op de doeltreffendheid (effectiviteit) is complex om ex ante te bepalen, zeker aangezien naast deze aanvullingswet, ook veel andere aspecten in de leefomgeving gaan wijzigen. In dit onderzoek is daarom alleen aangegeven waar de wetgever een effectiviteitsslag heeft willen maken en in welke mate de respondenten verwachten dat deze slag ook zal worden gerealiseerd. Deze door de praktijk gedreven keuze leidt ertoe dat de beoogde vergroting van de effectiviteit van het gebruik van de verschillende instrumenten in een enkele wet, niet kan worden onderzocht.

Dit type effectmetingen maakt inzichtelijk welke verplichtingen en handelingen de voornaamste kosten en besparingen veroorzaken en welke mogelijk bredere gevolgen daarmee samenhangen. Het onderzoek en de rapportage kennen dan ook een sterk kwalitatief-inhoudelijke component. Kwantitatieve resultaten worden gepresenteerd met een afronding op duizendtallen om schijnnaauwkeurigheid te voorkomen.

3 Voorkeursrecht

Met het voorkeursrecht kunnen gemeenten, provincies en de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) al in een vroeg stadium van planvorming voorkomen dat gewenste maatschappelijke ontwikkelingen worden belemmerd doordat grondposities worden ingenomen door marktpartijen. Als de eigenaar deze aangewezen grond vervolgens wil verkopen, moet hij deze eerst te koop aanbieden aan het bevoegd gezag dat het voorkeursrecht heeft gevestigd.

Dit instrument is nu geregeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten en wordt in de voorgenomen situatie als voorkeursrechtbeschikking opgenomen in de Omgevingswet. De Aanvullingswet grondeigendom beoogt het voorkeursrecht te integreren in de Omgevingswet, zonder het toepassingsbereik van het instrument te wijzigen.

Uit die transitie vloeien enkele wijzigingen voort, die in dit hoofdstuk zijn besproken. Er is een aantal wijzigingen opgenomen met als doel de regels te vereenvoudigen of de positie van de grondeigenaar te verbeteren. Daarnaast omvat het wetsvoorstel nog een paar technische aanpassingen. De reikwijdte van het voorkeursrecht blijft ongewijzigd.

In dit hoofdstuk zijn de vijf voor dit onderzoek relevante wijzigingen in het voorkeursrecht uitgewerkt:

1. Bekendmaking en inwerkingtreding besluit (§3.1)
2. Intrekken besluit (§3.2)
3. Geldingsduur en vervallen besluit (§3.3)
4. Vervreemding (§3.4)
5. Aanwijzen gronden (§3.5)
6. Invloed van conjunctuur (§3.6)

De inzet van het instrument voorkeursrecht is conjunctuurgevoelig. Om recht te doen aan de huidige situatie is in dit onderzoek uitgegaan van het aantal vestigingen voorkeursrecht in de periode van 2010 tot en met 2014. In de periode van 2005 tot en met 2009, een periode van hoogconjunctuur, werd het instrument echter veel vaker ingezet dan in de huidige situatie. In de zesde paragraaf van het hoofdstuk is toegelicht wat de financiële effecten zouden zijn op basis van die periode.

3.1 Bekendmaking en inwerkingtreding besluit

Bekendmaking

In de huidige situatie wordt een besluit tot (voorlopige) aanwijzing ter inzage gelegd op een door het bevoegd gezag aangewezen plaats. De terinzagelegging wordt bekend gemaakt in de Staatscourant, in één of meer dag- of nieuwsbladen die in de gemeente worden verspreid en op de gebruikelijke wijze. Het bevoegd gezag verzendt een mededeling van de aanwijzing aan de in het besluit gemelde eigenaren en beperkt gerechtigden. Het voorkeursrecht wordt geregistreerd in het WKPB-register en/of het kadaster.

In de voorgenomen situatie zijn de regels voor bekendmaking en mededeling afgestemd op de Awb. Dit houdt in dat de beschikking bekend wordt gemaakt door toezending of uitreiking van de beschikking aan de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden. De voorkeursrechtbeschikking wordt aangemerkt als omgevingsdocument en geregistreerd in het Register Omgevingsdocumenten. Zoals andere omgevingsdocumenten wordt de beschikking ook elektronisch beschikbaar gesteld.

Als gevolg van de wijziging, hoeft het besluit niet meer gepubliceerd te worden in het huis-aan-huisblad. Verder leiden de aanpassingen en de goede elektronische beschikbaarheid mogelijk tot een besparing bij het passeren van notariële aktes. De totale kostenbesparing hiervan bedraagt tussen € 32.000 en € 99.000 per jaar voor het bevoegde gezag en maximaal € 20.000 voor burgers en bedrijven. De berekening is opgenomen in het onderstaande kader.

Gevolg voor het bevoegde gezag (gemeenten, provincies en rijk)

Publiceren van de advertentie kost, afhankelijk van de lokale situatie en de afspraken met de lokale media, tussen de € 574 en € 1.674 per situatie.⁴ Deze kosten komen te vervallen.

Per jaar worden circa 55 voorkeursrechten gepubliceerd.⁵ De totale kostenbesparing voor het publiceren bedraagt minimaal € 574 * 55 ≈ € 32.000 en maximaal € 1.674 * 55 ≈ € 92.000.

In de praktijk wordt 95% van de voorkeursrechten gevestigd door gemeenten en 5% door provincies. Voor dit onderzoek is ervan uitgegaan dat de kosten evenredig zijn verdeeld. De kostenbesparing voor gemeenten bedraagt tussen € 30.000 en € 87.000, voor provincies bedraagt de kostenbesparing tussen € 2.000 en € 5.000.

⁴ Bronnen: interviews; 'Evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten', Sira Consulting, 2015. De advertentiekosten bedragen tussen € 400 en € 1.500. Het kost een organisatie circa 2 uur (schaal 12) om de advertentietekst op te stellen en te versturen. De kosten bedragen hiermee tussen € 87 * 2 uur + € 400 = € 574 en maximaal € 72 * 2 uur + € 1.500 = € 1.674.

⁵ 'Evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten', Sira Consulting, 2015. Het maximum van de gehanteerde bandbreedte is gebaseerd op het gemiddelde aantal vestigingen in de periode 2005 t/m 2009. Het minimum is gebaseerd op de periode 2010 t/m 2014.

Gevolgen voor burgers en bedrijven

Een notaris kan met behulp van het Register Omgevingsdocumenten mogelijk eenvoudiger controleren of op een perceel een voorkeursrecht is gevestigd. De respondenten verschillen van mening over de omvang van het voordeel. Een respondent geeft aan dat notarissen nu op openbare registers vertrouwen en dat er hierdoor geen effect is. Anderen geven aan dat de gemeenten regelmatig worden gebeld door notarissen die willen valideren of een voorkeursrecht (nog) op een bepaald perceel is gevestigd.

De respondenten verwachten daarom dat de vergemakkelijkte toegankelijkheid door de online bekendmaking en gelijktijdige inwerkingtreding een inspanningsvermindering voor de notaris geeft. De kosten die een burger of bedrijf niet meer hoeft te betalen voor de researchwerkzaamheden van de notaris bedragen maximaal € 50.⁶ In een dergelijke situatie zal ook het bevoegde gezag een korte inspanning moeten verrichten. De kosten voor het bevoegde gezag zijn geraamd op circa € 18 per situatie.⁷

Het aantal situaties waarin de notaris een aanvullende controle uitvoert is niet bekend. In dit onderzoek is uitgegaan van gemiddeld twee situaties in 200 gemeenten⁸. De besparing voor gemeenten bedraagt maximaal € 18 * 200 gemeenten * 2 situaties ≈ € 7.000. De besparing voor burgers en bedrijven bedraagt maximaal € 50 * 200 gemeenten * 2 situaties = € 20.000.

Inwerkingtreding

In de huidige situatie treedt het besluit een dag na dagtekening van de Staatscourant waarin de terinzagelegging bekend is gemaakt, in werking. In de voorgenomen situatie treedt voorkeursrechtbeschikking in werking op het moment dat deze geregistreerd is in het aangewezen elektronische register (Register Omgevingsdocumenten).

De respondenten geven aan dat de gelijktijdige bekendmaking en inwerkingtreding voor minder ontduikingsmogelijkheden zorgt. In het verleden is het zeer incidenteel voorgekomen dat grond in de korte periode tussen de bekendmaking en de inwerkingtreding werd verkocht. Dergelijke situaties zijn echter dermate zeldzaam, dat ondanks de mogelijk omvangrijke gevolgen per situatie, er geen significante effecten worden verwacht.

⁶ De kosten voor aanvullende researchwerkzaamheden bedragen circa € 50. Bron: www.notaristarieven.nl.

⁷ Het kost een gemeente circa 15 minuten om de huidige stand van zaken te controleren (schaal 10). De kosten per situatie bedragen 15 minuten * € 72 = € 18.

⁸ Uit de evaluatie van het voorkeursrecht blijkt dat 217 gemeenten het voorkeursrecht actief hebben ingezet. In deze gemeenten zullen notarissen met enkele regelmaat contact opnemen met gemeenten om te vragen of de situatie in de registers aansluit op de werkelijkheid.

3.2 Voorkeursrecht intrekken en hervestigen

Intrekken van een besluit

Het bevoegd gezag trekt de voorkeursrechtbeschikking in als deze niet meer voldoet aan de eisen voor de vestiging of als geen behoefte meer is om het in te zetten. Dit bestuursorgaan draagt er zorg voor dat het voorkeursrecht doorgehaald wordt in het register waarin het is ingeschreven. De eigenaar of bezitter van een beperkt recht kan een aanvraag indienen bij het bevoegd gezag om de voorkeursrechtbeschikking in te trekken.

In de huidige situatie heeft alleen het college van B&W de bevoegdheid tot intrekking, terwijl de bevoegdheid tot vestiging voornamelijk aan de raad van de gemeente is toegewezen. In de voorgenomen situatie kan de beschikking alleen worden ingetrokken door het bevoegd gezag dat de beschikking heeft genomen, doorgaans dus de gemeenteraad.

De respondenten geven aan het logisch te vinden dat het bevoegd gezag dat het besluit neemt, dit voortaan ook intrekt. De respondenten geven aan dat wel extra processtappen nodig zijn om het besluit door de raad te laten nemen. Deze extra processtappen leiden tot een toename van de doorlooptijd. Afhankelijk van de timing van het verzoek en de organisatie van de gemeente, kan het besluit hiermee met 1,5 tot 4 maanden vertragen.

Daarnaast verwachten de respondenten dat de extra processtappen leiden tot extra werkzaamheden om het besluit bij de raad te agenderen. De kosten hiervan bedragen tussen € 1.000 en € 5.000. De berekening is toegelicht in het onderstaande kader.

Gevolg voor het bevoegde gezag (voornamelijk gemeenten)

De respondenten verwachten dat de extra inspanning aan administratieve werkzaamheden (agenderen, vragen beantwoorden van raadsleden) minimaal 1 uur en maximaal 4 uur kost, afhankelijk van de gemeente. De meerkosten bedragen hiermee per situatie, uitgaande van schaal 12, minimaal 1 uur * € 87 = € 87 en maximaal 4 uur * € 87 = € 348.

Het aantal situaties waarin het bevoegd gezag een voorkeursrecht intrekt, is niet bekend. Voor dit onderzoek is ervan uitgegaan dat 75% van de jaarlijks gevestigde voorkeursrechten, uiteindelijk weer van rechtswege vervalt. De resterende 25% van 55 gevestigde voorkeursrechten wordt wel actief ingetrokken.

De totale meerkosten bedragen minimaal $25\% * 55 \text{ situaties} * € 87 \approx € 1.000$ en maximaal $25\% * 55 \text{ situaties} * € 348 \approx € 5.000$.

Hervestigen van een voorkeursrecht

In de voorgenomen situatie is de termijn waarbinnen, na het verval of de intrekking van een voorkeursrechtbeschikking, geen nieuwe voorkeursrechtbeschikking kan worden gegeven, drie jaar in plaats van twee jaar.

De respondenten geven aan dat gemeenten verschillende houdingen hebben tegenover het hervestigen van een voorkeursrechtbeschikking. Het verschilt per gemeente of zij dit zelden of juist regelmatig doen. Respondenten geven aan dat de verlenging bijdraagt aan de rechtspositie van de grondeigenaar. Sommige respondenten zijn echter van mening dat de verlenging in de praktijk weinig uit maakt. De respondenten zijn het erover eens dat de wijziging niet zal zorgen voor een toe- of afname van hervestigingen.

De Omgevingswet heeft mogelijk invloed op het aantal (her)vestigingen van het voorkeursrecht. Dit kruiseffect valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

3.3 Geldigheidsduur en vervallen voorkeursrecht

Geldigheidsduur

De geldigheidsduur van een voorkeursbeschikking hangt in de huidige situatie af van de grondslag van het voorkeursrecht en het bevoegd gezag dat de beschikking geeft. In de voorgenomen situatie wordt een voorkeursrechtbeschikking afgegeven op basis van een omgevingsplan of een programma. De beschikking vervalt van rechtswege 5 jaar na dagtekening, tenzij het voorkeursrecht tijdig eenmalig is verlengd. In de huidige situatie vervalt de beschikking van rechtswege na uiterlijk 10 jaar.

In de huidige situatie kan een voorkeursrecht worden gevestigd op basis van een toegedachte bestemming of een voorlopige aanwijzing. Er is dan (nog) geen bestemmingsplan, structuurvisie of inpassingsplan vastgesteld. Circa 70% van de vestigingen van het voorkeursrecht betreffen een dergelijke situatie.⁹ In de voorgenomen situatie kan een voorkeursrecht eveneens worden gevestigd op percelen waaraan geen concrete functie is toegedacht of op grond van een omgevingsvisie. In die situaties blijft de geldigheidsduur gelijk aan de huidige situatie. In de circa 30% van de situaties wordt een voorkeursrecht wel gevestigd op basis van een bestemmingsplan, structuurvisie of inpassingsplan. In die situaties kan het nodig zijn om het voorkeursrecht te hervestigen.

De respondenten geven aan dat er door de wijziging een procedure bijkomt indien een bevoegd gezag dezelfde geldigheidsduur wil bewerkstelligen als in de huidige situatie. De jaarlijkse kosten voor het bevoegde gezag bedragen tussen € 10.000 en € 60.000 per jaar.

Gevolg voor het bevoegde gezag (gemeenten, provincies en rijk)

Het proces om een voorkeursbeschikking te verlengen vraagt dezelfde activiteiten als bij de vestiging van een nieuw voorkeursrecht. Onder de inspanningen vallen het maken van het voorstel, het aanschrijven van de eigenaren, het aanleveren van het voorstel en toebehoren bij de raad en het bekendmaken en registreren van het besluit.

De inschattingen van respondenten lopen sterk uiteen, omdat de aard van de situatie sterk bepalend is voor de kosten. De inschattingen lopen uiteen van 16 uur voor enkele kavels tot maximaal 100 uur voor een omvangrijker gebied met veel eigenaren. Veel van deze werkzaamheden worden in de praktijk verzorgd door adviesbureaus. Het gemiddelde uurtarief blijkt op basis van de interviews circa € 150. De kosten worden geraamd op minimaal 16 uur * € 150 = € 2.400 en maximaal 100 uur * € 150 = € 15.000 per vestiging.

Uit de evaluatie blijkt dat 5 jaar meestal genoeg tijd is voor het bevoegde gezag, daardoor worden er weinig verlengingen verwacht. Voor dit onderzoek is ervan uitgegaan dat van de circa 30% voorkeursrechten die in de huidige situatie langer dan 5 jaar geldig zijn, circa 25% in de voorgenomen situatie wordt hervestigd. Het aantal nieuwe jaarlijkse verlengingen bedraagt hiermee circa $25\% * 30\% * 55$ vestigingen ≈ 4 verlengingen.

De totale kosten voor het bevoegde gezag bedragen minimaal € 2.400 * 4 verlengingen $\approx$ € 10.000 en maximaal € 15.000 * 4 verlengingen $\approx$ € 60.000.

⁹ Bron: 'Evaluatie Wet voorkeursrecht gemeenten', Sira Consulting, 2015.

Vervallen van het voorkeursrecht na aanbod aan het bevoegde gezag

In de voorgenomen situatie verhuist het voorkeursrecht niet mee maar vervalt deze wanneer een eigenaar zijn grond te koop heeft aangeboden aan het bevoegd gezag en het bevoegd gezag afziet van de koop. Dit geldt alleen bij beschikkingen die zijn gebaseerd op een omgevingsplan en pas nadat de termijn van vijf jaar van de voorkeursrechtbeschikking is verlengd.

De respondenten geven aan dat het weinig voorkomt dat gemeenten afzien van aankoop. De inschattingen variëren van enkele keren per decennium tot zelden of nooit. Het is aannemelijk dat het bevoegd gezag bij verlengde voorkeursrechten in verhouding vaker tot aankoop zal willen overgaan, anders zouden zij het voorkeursrecht niet hebben gevestigd. De kans dat een voorkeursrecht vervalt door deze regeling is hierdoor relatief klein. Wel verbetert met de aanpassing de rechtspositie van eigenaren. Er worden echter geen significante effecten verwacht voor doorlooptijden of kosten.

3.4 Vervreemding

In de regel kan een eigenaar pas tot vervreemding aan een derde overgaan nadat de overheid in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te verkrijgen. Hierop is een aantal uitzonderingen van toepassing. Gevallen waarin de eigenaar de grond niet aan het bevoegd gezag hoeft aan te bieden zijn bijvoorbeeld verwerving binnen de familie, zoals een overeenkomst tussen bloedverwanten, een uiterste wilsbeschikking of een overeenkomst met een publiekrechtelijke rechtspersoon. Ook mag een eigenaar zich beroepen op zelfrealisatie, maar dit kan uitsluitend wanneer de eigenaar hierbij volledig zelf financieel risicodragend is.¹⁰ Hiermee wordt samenwerking met een derde onmogelijk.

In de voorgenomen situatie kan een eigenaar zich blijven beroepen op zelfrealisatie als hij bereid en in staat is om de nieuwe functie zelf te realiseren, overeenkomstig de eisen die het plan daaraan stelt, maar mag wel gebruik worden gemaakt van een derde. Deze uitzondering is alleen van toepassing als het gaat om een omgevingsplan, waarin een duidelijke keuze is gemaakt over welke functie moet worden gerealiseerd en waar het gaat om één locatie.

Sommige respondenten zijn van mening dat het gewijzigde beroep op zelfrealisatie een goede ontwikkeling is. Bij de vervolgstap, onteigening, kan in de huidige situatie al wel te allen tijde beroep worden gedaan op zelfrealisatie, ook wanneer hiervoor wordt samengewerkt met een derde. In de huidige situatie kan een eigenaar die zelf wil realiseren 'ondergronds' een overeenkomst aangaan met een derde en vervolgens onteigening afwachten. Bij de onteigening kan de eigenaar zich vervolgens beroepen op zelfrealisatie, waarmee een ongewenste status quo ontstaat.

Bij andere respondenten bestaat de angst dat het beroep tot zelfrealisatie in samenwerking met een derde, tot gevolg heeft dat de beoogde plankwaliteit niet wordt behaald. Andere respondenten verwachten dat dit mee zal vallen, omdat de gemeente via kostenverhaal voldoende invloed kan uitoefenen op de plannen. Daarnaast bestaat bij één van de respondenten de vrees dat particulieren de meest rendabele gebieden eruit pikken, en de gemeente overblijft met de realisatie van de gebieden die niet rendabel zijn. Respondenten verwachten dat ontwikkelaars de grondeigenaren zullen benaderen en wijzen op de mogelijkheden voor samenwerking. Zo kan er mogelijk vaker gebruik gemaakt gaan worden van zelfrealisatie.

Eigenaren die in de huidige situatie geen beroep kunnen doen op zelfrealisatie en daarom ondergronds gaan, kunnen in de huidige situatie transparant zijn over hun plannen. Hiermee vervalt de onteigeningsprocedure. Wel zal er getoetst moeten worden of deze grond-eigenaar/derde wel in staat is om de beoogde functie te realiseren.

In het verleden zijn veel gerechtelijke procedures gevoerd rond zelfrealisatie. In de laatste vijf jaar was het aantal beroepen op zelfrealisatie echter klein. De gevolgen van deze aanpassing voor de regeldruk en de bestuurlijke lasten zijn hierdoor verwaarloosbaar. Als er in de toekomst vaker beroep wordt gedaan op zelfrealisatie kan deze wijziging juridische procedures en hiermee kosten voorkomen.

Het creëren van ruimere mogelijkheden voor zelfrealisatie kan in de toekomst significante gevolgen hebben voor zowel eigenaren, projectontwikkelaars als bevoegd gezag. Het is echter onmogelijk om deze gevolgen te kwantificeren.

¹⁰ Het is niet in de wet maar in jurisprudentie bepaald dat de eigenaar financieel risicodragend moet zijn om zich te beroepen op zelfrealisatie.

3.5 Aanwijzen gronden

Het bevoegd gezag kan een voorkeursrecht vestigen op percelen waaraan een niet-agrarische bestemming is toegekend op grond van een bestemmingsplan, inpassingsplan of een structuurvisie, en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan of die visie.

In de voorgenomen situatie zijn de vestigingsgrondslagen aangepast om aan te sluiten bij de Omgevingswet. Door de overgang van de Wet ruimtelijke ordening naar de Omgevingswet, ontstaan nieuwe kerninstrumenten in het omgevingsrecht en wijzigen de grondslagen voor het nemen van een voorkeursrechtbeschikking. De gekozen kerninstrumenten blijven zo dicht mogelijk bij de oude grondslagen voor vestiging van een voorkeursrecht, namelijk het omgevingsplan, het programma en de omgevingsvisie. Hier zijn voorwaarden aan toegevoegd om de reikwijdte van de voorkeursrechtbeschikking gelijk te houden. De respondenten verwachten dat de reikwijdte van het instrumentarium niet wezenlijk wijzigt, waardoor er in de praktijk geen effecten worden verwacht.

In de voorgenomen situatie wordt het voorkeursrecht gevestigd op basis van functies in het omgevingsplan. Hiermee wordt in theorie het toepassingsbereik van het onteigeningsinstrument groter. Dit kruiseffect is echter een gevolg van de relatie tussen de aanvullingswet en de Omgevingswet en niet van de aanvullingswet zelf. Het effect van de wijziging valt daarom buiten de scope van dit onderzoek.

3.6 Invloed van conjunctuur

Het voorkeursrecht is een conjunctuurgevoelig instrument. Het instrument wordt niet alleen ingezet om ervoor te zorgen dat een bevoegd gezag een goede grondpositie kan verwerven, maar ook om rust te brengen in de markt en speculatie tegen te gaan. Dit laatste is alleen relevant in tijden waarin speculatie aantrekkelijk is: een stijgende markt.

De aantallen gevestigde voorkeursrechten in de periode 2009 tot en met 2014 bedragen gemiddeld 55 per jaar. In de periode van 2005 tot en met 2009, een periode van hoogconjunctuur en stijgende (huizen)prijzen bedroeg het gemiddelde aantal vestigingen per jaar 540, bijna een factor tien verschil met nu.¹¹ Om een beeld te schetsen van de gevolgen als het voorkeursrecht weer vaker wordt ingezet, zijn in de onderstaande tabel de berekeningen gepresenteerd op basis van de aantallen vestigingen uit beide perioden. Links is de berekening op basis van hoogconjunctuur, rechts de berekening uit dit rapport.

Tabel 1. Gevolg van hoogconjunctuur voor de financiële effecten

Doelgroep	Hoogconjunctuur (2005-2009)		Huidige situatie (2009-2014)	
	Minimaal (€)	Maximaal (€)	Minimaal (€)	Maximaal (€)
Bevoegd gezag	-200.000	-249.000	-21.000	-34.000
Onteigenaars	0	-20.000	0	-20.000

De andere instrumenten uit de aanvullingswet zijn veel minder conjunctuurgevoelig. Voor deze instrumenten is in dit rapport daarom geen aparte berekening opgenomen.

¹¹ Niet alle financiële effecten hangen direct af van het aantal beschikkingen. Hierdoor zijn niet alle geraamde lasten tijdens hoogconjunctuur een vermenigvuldiging met factor 10.

4 Onteigening

De Aanvullingswet grondeigendom beoogt onteigening te integreren in de Omgevingswet zonder het toepassingsbereik van het instrument te wijzigen. In de voorgenomen situatie kan de eigenaar van een onroerende zaak in dezelfde gevallen en onder dezelfde voorwaarden worden onteigend. Ook ontvangt de eigenaar nog steeds en op dezelfde momenten vergoedingen voor dezelfde kosten.

Wel herzielt de aanvullingswet de procedures in het onteigeningsrecht. De voorgestelde onteigeningsregeling maakt duidelijk procedureel onderscheid tussen de publiekrechtelijke besluitvorming over de onteigening enerzijds en de civielrechtelijke vaststelling van de schadeloosstelling van de onteigende anderzijds. In de huidige situatie lopen de verschillende publiekrechtelijke en civielrechtelijke elementen van de procedure door elkaar, omdat zij formeel niet van elkaar zijn gescheiden.

Dit hoofdstuk behandelt de wijzigingen in het onteigeningsrecht. De wijzigingen zijn opgehangen aan de twee sporen¹² waaruit een onteigeningsproces bestaat:

- De *administratieve/ontegeningsprocedure* van voor de publiekrechtelijke besluitvorming over onteigening. Het betreft aspecten die te maken hebben met de publiekrechtelijke bevoegdheid: algemeen belang, noodzaak en urgentie.
- De *gerechtelijke procedure* van het komen tot de schadeloosstelling van de onteigende: de civielrechtelijke vaststelling van de schadevergoeding, het rechtstreekse en noodzakelijke gevolg van de onteigening.

Paragraaf 4.1 behandelt de administratieve procedure, paragraaf 4.2 de gerechtelijke procedure. In beide paragrafen is het huidige proces afgezet tegen het voorgenomen proces, waarbij per procesonderdeel is aangegeven welke wijzigingen er zijn. Tot slot zijn in paragraaf 4.3 enkele overige wijzigingen uitgewerkt.

De in dit hoofdstuk gehanteerde aantallen onteigeningen zijn gebaseerd op cijfers van de Kroon en betreffen de gemiddelde aantallen over recente jaren.¹³

¹² De termen 'administratieve procedure' en 'gerechtelijke procedure' zijn overgenomen van de Rechtspraak. Zie: <https://www.rechtspraak.nl/Uw-Situatie/Onderwerpen/Onteigening/>

¹³ Het instrument onteigening is veel minder conjunctuurgevoelig dan het instrument voorkeursrecht. Er is daarom, in tegenstelling tot bij het voorkeursrecht in hoofdstuk 3, geen aparte berekening gemaakt voor een situatie bij hoogconjunctuur.

4.1 Procedure voor onteigening

Gemeenteraden, het algemeen bestuur van het waterschap, provinciale staten en de verantwoordelijke ministers (de onteigenaars) kunnen onroerende goederen onteigenen als dit vanuit het algemeen belang noodzakelijk is en er op minnelijke wijze geen overeenkomst tot stand is gekomen.

De administratieve procedure voor een onteigening bestaat zowel in de huidige situatie als in de voorgenomen situaties op hoofdlijnen uit de onderstaande vijf stappen. In deze paragraaf zijn de wijzigingen en de gevolgen hiervan per stap toegelicht.

1. Ontwerpbesluit en zienswijzen
2. Onafhankelijk advies
3. Vaststellen van het onteigeningsbesluit
4. Juridische toetsing en uitspraak
5. Inschrijving in openbare registers

De administratieve procedure in de huidige situatie

De onderstaande vijf stappen geven inzicht in de huidige werkwijze bij een onteigening.

Stap 1: Ontwerpbesluit en zienswijzen

Onteigenaars hebben onder de huidige Onteigeningswet niet zelf de bevoegdheid om te besluiten tot onteigening. Een bevoegd gezag dat onroerende zaken via onteigening wil verwerven, moet in de huidige situatie de Kroon¹⁴ verzoeken om een onteigeningsbesluit te nemen. Onderdeel van het verzoek is een dossier waaruit blijkt dat de onteigening noodzaak en urgent is, dat het algemeen belang is gediend en dat niet op andere wijze dan onteigening tot verwerving kan worden overgegaan.

De Kroon onderzoekt op basis van het dossier of de verzoekende overheid voorafgaande aan het verzoek om onteigening en ook tijdens de bestuurlijke procedure voldoende pogingen heeft ondernomen om de gronden minnelijk aan te kopen. Verder beoordeelt de Kroon of de onteigening nodig is voor het algemeen belang en of sprake is van noodzaak en urgentie.

Vervolgens stelt de Kroon een ontwerp van het koninklijk besluit op, wat 6 weken lang ter inzage wordt gelegd bij de gemeente. Belanghebbenden mogen een zienswijze indienen over het ontwerp van het koninklijk besluit.

Stap 2: Advies Raad van State

Raad van State, Afdeling advisering, heeft de wettelijke taak de Kroon te adviseren over het ontwerpbesluit. De advisering van de Raad van State moet borgen dat de rechten van de onteigende niet worden geschaad.

Stap 3: Vaststellen onteigeningsbesluit

De Kroon neemt het onteigeningsbesluit op grond van het aangeleverde dossier, de ingebrachte zienswijzen en het advies van de Raad van State. Dit koninklijk besluit wordt

¹⁴ De 'Kroon' is een ander woord voor de regering. Staatsrechtelijk oefent in Nederland de Koning de regeringsmacht uit. Op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn echter de ministers verantwoordelijk. Men spreekt bijvoorbeeld over de Kroon in geval van benoemingen van een burgemeester of van een commissaris van de Koning. De benoeming gebeurt bij koninklijk besluit.

gepubliceerd in de Staatscourant en bekend gemaakt aan de belanghebbenden. Daarnaast wordt het vastgestelde besluit met de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd. Het bevoegde gezag daagt vervolgens met behulp van het koninklijk besluit de onteigenden voor de civiele rechter.

Stap 4: Juridische toetsing en uitspraak

In de gerechtelijke procedure spreekt de civiele rechtbank in een tussenvonnis¹⁵ de onteigening uit. Nadat het tussenvonnis is uitgesproken, is de onteigening definitief.

Hoewel er tegen het koninklijk onteigeningsbesluit geen beroep en hoger beroep open staat, kan de belanghebbende de rechtmatigheid van het koninklijk besluit in de gerechtelijke procedure bij de civiele rechter laten toetsen met de mogelijkheid van beroep in cassatie. Hierbij kan de eigenaar de onteigening via een exceptieve toetsing aan de rechter voorleggen. De rechtbank is op grond van een drietal arresten verplicht om op verzoek de onteigening op haar rechtmatigheid te toetsen, ook buiten de opgedragen taak in de Onteigeningswet.

Stap 5: Inschrijving in openbare registers

Het eigendom gaat over door inschrijving in de openbare registers van het bij stap 4 benoemde tussenvonnis in de gerechtelijke procedure. Van een notariële onteigeningsakte of iets van dien aard is in de huidige situatie geen sprake. Het tussenvonnis kan alleen worden ingeschreven als het tussenvonnis kracht van gewijsde heeft gekregen, er een onherroepelijk planologisch besluit aan ten grondslag ligt, de plaatsopneming is gehouden en er een voorschot op de schadeloosstelling is betaald.

De onteigeningsprocedure in de voorgenomen situatie

De onteigeningsprocedure bestaat ook in de voorgenomen situatie op hoofdlijnen uit vijf stappen. Per stap zijn de verschillen met de huidige situatie toegelicht.

Stap 1: Ontwerpbesluit en zienswijzen

Onteigenaars krijgen in de Omgevingswet zelf de bevoegdheid om te besluiten tot onteigening. Hiertoe wordt een onteigeningsbeschikking opgesteld waarin de te onteigenen zaken zijn aangewezen door vermelding van de kadastrale aanduiding van de zaak en de namen van de eigenaren. De beschikking komt tot stand volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Dit betekent dat een ontwerp met de bijbehorende stukken ter inzage wordt gelegd. Gedurende een periode van zes weken kan een belanghebbende, mondeling of schriftelijk een zienswijze op de ontwerpbeschikking inbrengen bij het bestuursorgaan. Met deze aanpassing vervalt ook de verplichting om (ontwerp)besluiten te publiceren in de Staatscourant.

De respondenten verwachten geen significant effect op het aantal onteigeningen als gevolg van de aanpassingen aan het instrument zelf. Onteigenen is een ultimum remedium dat alleen wordt ingezet als alle andere middelen falen. Daarnaast is het instrument politiek gezien niet aantrekkelijk. De Omgevingswet leidt mogelijk wel tot een toe- of juist afname van het aantal onteigeningen. Dit kruiseffect op de inzet van het grondeigendom-instrumentarium valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

De doorlooptijd van een onteigeningsbesluit verandert niet wezenlijk. De Kroon heeft 26 weken nodig om een koninklijk besluit te nemen. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure neemt eveneens 26 weken in beslag.

¹⁵ Een stap in de schadeloosstellingsprocedure, die elders wordt besproken.

De aanpassingen leiden ertoe dat de jaarlijkse kosten voor het bevoegde gezag toenemen met minimaal € 458.000 en maximaal € 791.000. De jaarlijkse kosten van de Kroon nemen af met minimaal € 819.000 en maximaal € 946.000. De jaarlijkse maatschappelijke kosten nemen per saldo af met minimaal € 155.000 en maximaal € 361.000. Het onderstaande kader licht de berekening toe.

Gevolgen voor de onteigenaar (gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk)

De betrokken respondenten zijn gelijkgestemd over de gevolgen voor de inhoudelijke voorbereiding van het ontwerpbesluit door de onteigenaar. Zij omschrijven de gevolgen van gering tot niet significant of zelfs nul. Zij noemen hiervoor de volgende redenen:

- Het besluit wordt in de huidige situatie al geheel voorbereid door (de advocaat van) de onteigenaar.
- De adviescommissie zal de onteigenaar naar verwachting verplichten om een dossier aan te leveren. De respondenten verwachten dat de stringente beoordelingsrichtlijnen en referentiecriteriën van de Kroon naar verwachting vergelijkbaar zullen zijn met de toekomstige eisen van de adviescommissie.
- Tegen het onteigeningsbesluit staat in de toekomstige situatie beroep en hoger beroep open. Als onteigenaars de dossiervorming laten afnemen, lopen zij het risico dat de onteigening geen standhoudt voor de adviescommissie of de rechter.

Onteigenaars moeten voortaan zelf het besluit in procedure brengen en publiceren in dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen. De publicatie in de Staatscourant komt te vervallen. Ook moeten zij zelf de zienswijzen verwerken. Deze taken werden voorheen door de Kroon verzorgd.

De gemiddelde procedurekosten per ontwerp onteigeningsbesluit zijn op basis van de interviews geraamd op minimaal € 6.550 en maximaal € 11.300. Deze kosten bestaan uit:

- In procedure brengen van het dossier door de juridisch adviseur. De tijdsbesteding voor het naar de raad sturen voor besluitvorming kost naar verwachting even veel tijd als het uitwerken van een verzoek aan de Kroon. Wel kost het extra tijd om het besluit fysiek ter inzage te leggen en de eigenaren aan te schrijven. De respondenten schatten deze tijdsbesteding, afhankelijk van de situatie, op minimaal 6 uur en maximaal 8 uur. De kosten voor de adviseur bedragen € 150 per uur.
- Afhandelen van 10 tot 15 zienswijzen per besluit. Het kost de adviseur (€ 150 per uur) circa 3 uur per zienswijze.
- Publiceren van het besluit. Het kost circa 2 uur (schaal 12; € 86 per uur) en tussen de € 400 en € 1.500 aan advertentiekosten. Het besluit wordt tweemaal gepubliceerd (ontwerp en definitief).

De totale jaarlijkse kostentoename voor onteigenaars bedraagt minimaal 70 ontwerpbesluiten * € 6.550 ≈ € 458.000 en maximaal 70 ontwerpbesluiten * € 11.300 = € 791.000. Deze kosten worden tot de bestuurlijke lasten gerekend.

Gevolgen voor de Kroon

De werkzaamheden van de Kroon komen in de voorgenomen situatie te vervallen. De Kroon zet op dit moment 6 á 7 fte in om 70 onteigeningsverzoeken in behandeling te nemen. De kosten hiervoor bedragen minimaal € 126.500 per fte¹⁶ * 6 fte ≈ € 759.000 en maximaal € 126.500 per fte * 7 fte = € 886.000. Naast de personele kosten, worden kosten gemaakt om de circa 50 ontwerpbesluiten te publiceren. De kosten hiervan bedragen € 1.200 per publicatie * 50 publicaties ≈ € 60.000. De totale jaarlijkse kosten voor de Kroon bedragen in de huidige situatie minimaal € 819.000 en maximaal € 946.000. Deze kosten komen geheel te vervallen. Deze kosten worden tot de bestuurlijke lasten gerekend.

Naast de werkzaamheden van de Kroon, komen ook de activiteiten van de Raad van State te vervallen. De financiële effecten hiervan vallen echter buiten de scope van het onderzoek.

Gevolgen voor eigenaren (burgers en bedrijven)

Respondenten verwachten dat de lasten voor de eigenaren gelijk blijven. Wel wijzen zij erop dat de betrokkenheid van de eigenaren laagdrempelig en groot is in de procedure die de Kroon volgt. Respondenten twijfelen eraan of deze laagdrempelige betrokkenheid terugkeert in de voorgenomen situatie.

Ook wijzen respondenten erop dat de onteigeningsbesluiten in de huidige situatie een eenduidig en uniform format en karakter kennen. Zij worden immers geschreven door één orgaan, namelijk de Kroon. In de voorgenomen situatie gaat elk bevoegd gezag zelf over zijn eigen onteigeningsbesluiten. Hiermee komt mogelijk de vergelijkbaarheid en uniformiteit van de besluiten in het geding.

Stap 2: Adviescommissie

Als waarborg voor een zorgvuldige besluitvorming wordt een onafhankelijke commissie ingesteld die het bevoegd gezag adviseert over de onteigeningsbeschikking. Voordat de beschikking kan worden vastgesteld, wordt het voorgenomen besluit zoals dat luidt na verwerking van de zienswijzen, samen met de daarop betrekking hebbende stukken voorgelegd aan de adviescommissie. De commissie heeft tot taak te adviseren over de toepassing van de voorschriften die bij of krachtens de wet aan de onteigeningsbeschikking zijn gesteld. Als het bevoegd gezag een besluit neemt dat afwijkt van het advies van de adviescommissie, moet het de reden voor die afwijking in de motivering vermelden.

De invulling van de adviescommissie, haar taken en bevoegdheden wordt uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit grondeigendom. Ten tijde van het schrijven van dit rapport is nog onvoldoende bekend om een accurate inschatting van de effecten te kunnen maken.

Stap 3: Vaststellen onteigeningsbesluit

Het bevoegd gezag stelt na de voorbereidingsprocedure en de inwinning van advies bij de adviescommissie een onteigeningsbesluit vast. Hierna wordt deze beschikking bekend gemaakt aan de belanghebbenden. Aan degenen die een zienswijze naar voren hebben gebracht, wordt een mededeling van deze bekendmaking gedaan door toezending van een exemplaar van het besluit. Daarnaast legt het bestuursorgaan de vastgestelde beschikking met de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage.

¹⁶ Handleiding overheidsstarieven 2016, Ministerie van Financiën, 2016.

In de huidige situatie moet de onteigenaar de huidige eigenaren dagvaarden op basis van het koninklijk besluit. In de voorgenoemde situatie moet de onteigenaar de belanghebbenden op de hoogte stellen van de beschikking. De respondenten verwachten dat de tijdsbesteding niet wezenlijk zal verschillen. Er worden dan ook geen gevolgen verwacht voor de doorlooptijd of de procestijd.

Stap 4: Beroep en hoger beroep

Bij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure kan geen bezwaar worden gemaakt tegen het onteigeningsbesluit. Wel staat tegen de vastgestelde onteigeningsbeschikking beroep open bij de bestuursrechter. Beroep wordt opengesteld in eerste aanleg bij de rechtbank en in hoger beroep bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Om te voorkomen dat er te lang onzekerheid bestaat over de rechtmatigheid van de onteigening wordt in de voorgestelde regeling de termijn waarbinnen de bestuursrechter uitspraak moet doen, vastgelegd op zes maanden.

De respondenten schatten in dat het aantal beroepen zal toenemen ten opzichte van het aantal verzoeken om een exceptieve toets bij het tussenvonnis in de huidige situatie. Hiervoor noemen zij twee oorzaken. De eerste reden is de uitdrukkelijke kenbaarheid van de beroepsmogelijkheden. Op een besluit waartegen beroep open staat, staat namelijk letterlijk vermeld dat er beroep mogelijk is. Dat geldt voor de exceptieve toets in de huidige situatie niet. Ten tweede is een beroep eenvoudig in te dienen, terwijl er voor de exceptieve toets een onderbouwing moet worden opgesteld door (de advocaat van) eigenaren.

De totale doorlooptijd voor situaties waarbij in beroep wordt gegaan, is lastig in te schatten. Een beroep heeft een doorlooptijd van circa zes maanden. Indien in hoger beroep wordt gegaan, kan de doorlooptijd toenemen met een jaar of meer. Het aantal beroeps-situaties dat zich in de praktijk voor zal doen, is bepalend of de gemiddelde doorlooptijden zullen toe- of afnemen. Het is hierdoor lastig in te schatten wat het precieze effect zal zijn.

De mogelijkheid om in beroep en hoger beroep te gaan, leidt bij het bevoegde gezag tot een jaarlijkse lastentoeename van minimaal € 248.000 en maximaal € 630.000. De jaarlijkse kosten voor eigenaren nemen toe met minimaal € 20.000 en maximaal € 68.000.

Gevolgen voor de onteigenaar (gemeenten, provincies, waterschappen en rijk)

Over het aantal beroepszaken zijn de respondenten verdeeld, de schattingen lopen uiteen van beroepen bij minimaal 30% van de onteigeningsbeschikkingen tot een beroep van maximaal 75% van alle eigenaren. Voor dit onderzoek is een bandbreedte gehanteerd van 30% tot 75% van de onteigeningsbeschikkingen. De exceptieve toets komt naar schatting in maximaal 10% van de gevallen voor.

De werkzaamheden van de Kroon en de inspanning van de onteigenaar op het inhoudelijke deel van het gerechtelijke spoor zijn volgens de respondenten vergelijkbaar. De onteigenaar heeft, uitgaande van een gedegen besluit en weloverwogen redenen, immers reeds eerder in het proces van de onteigening een dossier opgemaakt. Dat een onteigende in beroep gaat, geeft dan geen aanleiding voor herziening van het dossier. Wat 'slechts' resteert, is het laten omvormen van het dossier in een pleitnota door de advocaat. De advocaatkosten bedragen per situatie circa 20 uur * € 280 per uur = € 5.600. De kosten voor het bevoegd gezag zelf voor het bijwonen van de zitting en de afstemming met de advocaat bedragen circa 4 uur * € 87 (schaal 12) ≈ € 350. De totale proceskosten bij een beschikking waarvoor exceptieve

toetsing is aangevraagd of waartegen in beroep is gegaan, zijn geraamd op gemiddeld € 5.950.

De totale kostentoeename voor onteigenaars als gevolg van beroepen bedraagt minimaal $€ 5.950 * 50 \text{ beschikkingen} * 30\% \approx € 89.000$ en maximaal $€ 5.950 * 50 \text{ beschikkingen} * 75\% \approx € 226.000$.

Daarnaast worden de kosten die de huidige eigenaren moeten maken, afgewenteld op de onteigenaars. Het betreft het inhuren van een advocaat door de eigenaren samen (24 uur * € 280 $\approx$ € 6.700) en griffiekosten (€ 3.903)¹⁷. De totale kosten per beroep zijn geraamd op € 10.600 per situatie. De totaal afgewentelde kosten bedragen minimaal $€ 10.600 * 50 \text{ beschikkingen} * 30\% \approx € 159.000$ en maximaal $€ 10.600 * 50 \text{ beschikkingen} * 75\% \approx € 404.000$.

De totale jaarlijkse kostentoeename voor onteigenaars bedraagt hiermee minimaal € 248.000 en maximaal € 630.000.

Het is ook mogelijk om in hoger beroep te gaan. De respondenten verwachten niet dat dit veelvuldig zal gebeuren. In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat zowel de kosten voor exceptieve toetsing als het aantal malen dat een dergelijke procedure wordt gestart, in de huidige en voorgenomen situatie vergelijkbaar zijn.

Gevolgen voor de Kroon (het Rijk)

De totale inzet van middelen voor de Kroon is opgenomen bij stap 1. Om dubbeltelling te voorkomen zijn daarom in dit onderdeel geen aparte apparaatskosten berekend.

Gevolgen voor eigenaren (voornamelijk bedrijven)

De kosten die eigenaren in de huidige situatie maken om een exceptieve toets aan te kunnen vragen vervallen. Deze kosten zijn onderdeel van de gerechtelijke procedure en zijn daarom in de volgende paragraaf opgenomen.

Wel gaan eigenaren kosten maken voor beroepen. Hoewel de proceskosten worden vergoed, besteden eigenaren ook tijd aan de afstemming met advocaten. Deze tijdsbesteding verschilt niet significant tussen de zienswijze en hoorzitting in de huidige situatie en een beroep, omdat in beide zaken bijna het gehele dossier wordt afgehandeld door de advocaat. Uit de interviews blijkt dat per onteigeningsbesluit circa 75% van de gemiddeld 15 tot 20 eigenaren zal deelnemen aan het beroep. Per eigenaar bedragen de kosten circa $€ 2 \text{ uur} * € 45 \text{ per uur}^{18} = € 90$. De kosten per beroep zijn in totaal geraamd op minimaal $15 \text{ eigenaren} * € 90 \approx € 1.350$ en maximaal $20 \text{ eigenaren} * € 90 = € 1.800$.

De totale kostentoeename voor eigenaren als gevolg van beroepen bedraagt minimaal $€ 1.350 * 50 \text{ beschikkingen} * 30\% \approx € 20.000$ en maximaal $€ 1.800 * 50 \text{ beschikkingen} * 75\% \approx € 68.000$.

¹⁷ Bron: <https://www.rechtspraak.nl/Hoe-werkt-het-recht/Kosten-rechtszaak/Griffierecht/Paginas/Griffierecht-civiel.aspx>

¹⁸ Bron: Handleiding meten Regeldruk, Ministerie van EZ, 2015, bijlage 5.

Stap 5: Inschrijving in openbare registers

De onteigenaar verkrijgt eigendom van de onroerende zaak, vrij van alle met betrekking tot de zaak bestaande lasten en rechten, door inschrijving van de onteigeningsakte in de openbare registers. Op verzoek van de (advocaat van de) onteigenaar wordt deze akte opgemaakt door een notaris. De onteigeningsakte kan pas worden opgemaakt als voorafgaand aan de onteigening de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is geworden en daarmee onherroepelijk is beslist over het algemeen belang, de noodzaak en de urgentie die aan de onteigening zijn verbonden. Ook het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning waarvoor onteigend wordt moet onherroepelijk zijn geworden voordat de onteigeningsakte kan worden opgemaakt.

Het is niet langer noodzakelijk dat op het moment van het opmaken van de onteigeningsakte tevens de schadeloosstellingsprocedure is afgerond. Wel wordt de voorwaarde gesteld dat de plaatsopneming door de deskundigen¹⁹ vóór de eigendomsontneming dient te worden gehouden. Bij het opmaken van de onteigeningsakte moet de notaris controleren of de onteigenaar de door de rechtbank vastgestelde voorlopige schadeloosstellingen heeft uitbetaald.

In de voorgenomen situatie eindigt de administratieve (bestuursrechtelijke) procedure met de - nieuw in het leven te roepen - notariële onteigeningsakte. De kosten hiervan worden gedragen door de (advocaat van de) onteigenaar. De notariële onteigeningsakte wordt opgesteld op aangeven van de advocaat van de onteigenaar.

De respondenten geven aan dat onduidelijk is hoeveel tijd er verstrijkt tussen het moment dat de onteigeningsbeschikking is vastgesteld en het moment dat de onteigeningsakte is ingeschreven. Als de notaris tijdig wordt voorzien van de benodigde stukken, kan de inschrijving direct worden ingeschreven wanneer de onteigeningsbeschikking definitief wordt. Er hoeven hierdoor geen gevolgen te zijn voor de doorlooptijd.

Het inschrijven van de notarisaktes leidt ertoe dat de jaarlijkse kosten voor het bevoegde gezag toenemen met minimaal € 45.000 en maximaal € 75.000. De berekening is toegevoegd in het onderstaande kader.

Gevolgen voor de onteigenaar (gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk)

De respondenten geven aan dat het op voorhand lastig is om een inschatting te maken van de kosten van een notaris, omdat het een nieuw type akte onder een nieuwe ruimtelijk regime betreft. Het is niet geheel duidelijk welke aspecten van de onteigeningsbeschikking moeten worden gecontroleerd en hoe zich dit verhoudt tot de planfiguur waarop de beschikking is gebaseerd. De ramingen lopen sterk uiteen. Op basis van de kosten van vergelijkbare akten is er in dit onderzoek vanuit gegaan dat de kosten tussen de € 1.500 tot € 2.500 per akte liggen.

Uit cijfers van de Kroon blijkt dat van de 50 koninklijke besluiten, er uiteindelijk slechts 30 daadwerkelijk leiden tot een dagvaarding. De overige situaties worden op het laatste moment minnelijk geschikt. Het is aannemelijk dat in de voorgenomen situatie een vergelijkbaar aantal onteigeningen langs de formele weg verlopen.

De totale jaarlijkse kostentoename voor onteigenaars bedraagt hiermee minimaal € 1.500 * 30 beschikkingen = € 45.000 en maximaal € 2.500 * 30 beschikkingen = € 75.000.

¹⁹ Een stap in de schadeloosstellingsprocedure, die in paragraaf 4.2 wordt besproken.

4.2 Procedure voor schadeloosstelling

Naast de in de voorgaande paragraaf omschreven administratieve procedure voor de onteigening, moet ook een gerechtelijke procedure worden gevoerd om de hoogte van de schadeloosstelling te betalen. In de huidige situatie maken beide procedures onderdeel uit van één opvolgend proces. In de voorgenomen situatie kunnen beide procedures gelijktijdig worden uitgevoerd. Hiermee kan de doorlooptijd worden beperkt, wat gunstig is voor de efficiency.

De gerechtelijke procedure voor een onteigening bestaat zowel in de huidige situatie als in de voorgenomen situaties op hoofdlijnen uit zes stappen. In tegenstelling tot de administratieve procedure, zijn deze stappen echter niet geheel gelijk. In deze paragraaf zijn de stappen in de huidige en in de voorgenomen situatie vergeleken en zijn de wijzigingen toegelicht.

De gerechtelijke procedure in de huidige situatie

De onderstaande zes stappen geven inzicht in de huidige werkwijze bij een onteigening. In deze subparagraaf zijn de zes stappen kort toegelicht.

1. Dagvaarding (huidig)/verzoek aan de rechtbank (voorgenomen) en verweerschrift
2. Rolzitting en tussenvonnis
3. Plaatsopneming
4. Deskundigenrapportage
5. Mondelinge behandeling
6. Eindbeschikking

Stap 1: Dagvaarding en verweerschrift

De overheid start de procedure door de eigenaar van een onroerend goed te dagvaarden. Een advocaat schrijft de dagvaarding en een deurwaarder zorgt voor uitreiking van de dagvaarding aan de eigenaar en stuurt deze naar de rechtbank. In de dagvaarding staat onder meer welk overheidsorgaan de eiser is, wat de overheid wil onteigenen en waarom, welke schadevergoeding de overheid aanbiedt en de datum en tijd van de zitting waarop de rechter de zaak behandelt (rolzitting). De deurwaarder ondertekent de dagvaarding.

Als ontvanger van de dagvaarding is de eigenaar de gedaagde. Voor hem en voor de onteigenaar is een advocaat verplicht. Via de advocaat kan de eigenaar met een verweerschrift reageren op de inhoud van de dagvaarding. Hij geeft namens de eigenaar ook aan welke bewijzen er zijn voor het standpunt van de eigenaar. De advocaat stuurt het verweerschrift met de bewijsstukken naar de rechtbank. Het moet daar uiterlijk op de dag voor de rolzitting binnen zijn²⁰.

Stap 2: Rolzitting en tussenvonnis

De rechter controleert in de rolzitting of de dagvaarding goed is uitgebracht, of de administratieve onteigeningsprocedure goed is uitgevoerd en hoe de procedure verder gaat. In de meeste gevallen geeft de rechter een tussenvonnis waarin hij de onteigening uitspreekt, een voorschot op de schadevergoeding toekent, deskundigen benoemt (zoals

²⁰ Reageert de gedaagde niet op de dagvaarding, dan doet de rechter twee weken later toch een einduitspraak. Als de administratieve procedure juist is verlopen, spreekt hij de onteigening uit, stelt het voorschot op de schadevergoeding vast en benoemt deskundigen voor een advies over de definitieve schadevergoeding. Deze uitspraak heet dan een verstekvonnis.

een makelaar, taxateur, agrarisch deskundige, jurist) en een datum en tijdstip bepaalt waarop de deskundigen en de rechter ter plekke gaan kijken (plaatsopneming).

De onteigende kan het natuurlijk ook inhoudelijk niet eens zijn met de onteigening zelf. Zoals eerder opgemerkt staat er geen beroep open tegen het koninklijk besluit waarin de onteigening geregeld wordt. Als de advocaat in de reactie op de dagvaarding (verweerschrift) heeft aangevoerd dat de onteigening niet noodzakelijk is of dat de procedure niet goed is uitgevoerd, dan bepaalt de rechter in het tussenvonnis een datum voor een zitting met betrekking tot de exceptieve toetsing door de rechtbank, waarin de rechtmatigheid van de onteigening wordt getoetst.

Stap 3: Plaatsopneming

Tijdens de plaatsopneming (descente) kijkt de rechter samen met de deskundigen en de partijen hoe de situatie is op de plek van de te onteigenen grond of het gebouw. De eigenaar mag daarbij aanwezig zijn. Ook een vertegenwoordiger van de overheid is erbij.

Stap 4: Deskundigenrapportage

Na de plaatsopneming stellen de deskundigen een rapport op. Hierin geven zij de rechter een advies over de waarde van de grond of het gebouw en de hoogte van de schadevergoeding. Tegen het rapport kan door belanghebbenden gedurende vier weken na oplevering van de rapportage bezwaar worden aangetekend, aldus de letter van de wet.²¹

Stap 5: Mondelinge behandeling

Beide partijen en de deskundigen krijgen een uitnodiging voor de zitting. In die uitnodiging staat wanneer (datum) en waar (locatie) de zitting plaatsvindt.

Stap 6: Eindbeschikking

Aan het einde van de zitting bepaalt de rechter wanneer het vonnis volgt. Meestal is dat binnen vier weken na de zitting. Doorgaans is de onteigening al uitgesproken in het tussenvonnis, waarin ook de hoogte van de schadevergoeding wordt bepaald. Deze kan bijvoorbeeld bestaan uit een vergoeding van waardevermindering van de overblijvende grond, verhuiskosten, belastingschade, herinrichtingskosten, advocaatkosten en andere deskundigenkosten, zoals van een taxateur, makelaar of accountant. Tegen het eindvonnis staat beroep in cassatie open.

De gerechtelijke procedure in de voorgenomen situatie

Uitgangspunt voor de nieuwe schadeloosstellingsprocedure is de uniforme basisprocedure (de procesinleiding met het verzoek, de mogelijkheid tot schriftelijk verweer van belanghebbenden en de mondelinge behandeling bij de rechtbank), aangevuld met proceshandelingen die specifiek zijn voor het onteigeningsprocesrecht (het opstellen van een deskundigenbericht en een nadere mondelinge behandeling), waarna de burgerlijke rechter de schadeloosstelling zal vaststellen (de uitspraak bij beschikking).

De gerechtelijke procedure van het komen tot schadeloosstelling valt in de voorgenomen situatie op hoofdlijnen uiteen in de onderstaande zes stappen. In deze subparagraaf zijn de stappen toegelicht. Per stap is in deze subparagraaf aangegeven of er wijzigingen zijn en welke gevolgen dit heeft voor de efficiency.

²¹ Tegenwoordig is het zeer gebruikelijk dat een concept van dit rapport eerst naar de advocaat van de eigenaar en naar de advocaat van de overheid wordt gestuurd. Eigenaar en overheid kunnen er schriftelijk op reageren. De deskundigen verwerken de reacties in het definitieve rapport. Daarna sturen zij dit naar de rechter en alle partijen. Zie: <https://www.rechtspraak.nl/Uw-Situatie/Onderwerpen/Onteigening/Paginas/procedure.aspx#3cecee51-a7ef-4d3e-98c4-1d3209309fb43>

1. Verzoek aan rechtbank en verweerschrift
2. Mondelinge behandeling
3. Plaatsopneming
4. Deskundigenrapportage
5. Aanvullende mondelinge behandeling
6. Eindbeschikking

Stap 1: Verzoek aan rechtbank en verweerschrift

De schadeloosstellingsprocedure begint met een verzoek tot schadeloosstelling van de onteigenaar aan de rechtbank in wiens rechtsgebied de onroerende zaak is gelegen. Dit verzoek kan worden gedaan op het moment waarop in de onteigeningsprocedure de onteigeningsbeschikking is vastgesteld. De onteigenaar vermeldt bij het verzoek de door de belanghebbende(n) aangevoerde verweren en de gronden daarvoor, evenals de bewijsmiddelen waarover de verzoeker kan beschikken tot staving van de betwiste gronden van zijn verzoek. Bij het verzoek wordt ook de schadeloosstelling vermeld die aan elk van de rechthebbenden is aangeboden.

Belanghebbenden kunnen voorafgaand aan de mondelinge behandeling (zie stap 2) een verweerschrift indienen bij de rechtbank. Met het verweerschrift reageert de belanghebbende op het verzoek en op het aanbod dat bij het verzoek is gedaan.

De gerechtelijke procedure start in de voorgenomen situatie met een verzoek aan de rechtbank, terwijl in de huidige situatie sprake is van een dagvaarding. Deze wijziging is echter het gevolg van een wijziging in het burgerlijk procesrecht (wetsvoorstel KEI van Veiligheid en Justitie) en niet van de Aanvullingswet grondeigendom. De effecten vallen hiermee buiten de afbakening van het onderzoek.

Verder verschuift de mogelijkheid tot inhoudelijk verweer van de exceptieve toets in het tussenvonnis in de huidige situatie naar beroep tegen de onteigeningsbeschikking in de voorgenomen situatie. Deze beroepen zijn onderdeel van de administratieve procedure en zijn in de vorige paragraaf berekend.

In de situaties waarin voorheen exceptieve toetsing was aangevraagd, kan de gerechtelijke procedure voortaan sneller plaatsvinden, wat gunstig is voor de doorlooptijd. Daarnaast vervallen de kosten voor eigenaren om exceptieve toetsing aan te vragen. In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat zowel de kosten voor exceptieve toetsing als het aantal malen dat een dergelijke procedure wordt gestart, vergelijkbaar zal zijn met de toekomstige kosten van hoger beroep.

Stap 2: Mondelinge behandeling

Om de verzoeker en de belanghebbenden in de gelegenheid te stellen hun stellingen toe te lichten, houdt de rechtbank een mondelinge behandeling. De rechtbank hoort de partijen en kan verzoeken om aanvullende inlichtingen te verstrekken. Ook kan de rechtbank een schikking tussen de partijen beproeven. De rechtbank stelt verder een voorlopige schadeloosstelling vast gelijk aan het aanbod.

In de voorgenomen situatie heeft het verweerschrift een beperkter toepassingsbereik dan in de huidige situatie, omdat de gerechtelijke procedure zich in de voorgenomen situatie slechts beperkt tot de schadevergoeding en niet langer betrekking heeft op de onteigening.

De respondenten verwachten dat het meer beperkte toepassingsbereik van het verweerschrift niet van significante invloed is. Enerzijds omdat een advocaat in het verweerschrift

altijd zal betogen waarom de onteigening onterecht is, ongeacht het toepassingsbereik, en anderzijds omdat van inhoudelijk verweer in combinatie met een verzoek tot exceptieve toetsing nagenoeg geen sprake is in de praktijk.

Stap 3: Plaatsopneming

Naast de mondelinge behandeling, wordt een rechter-commissaris aangewezen om een plaatsopneming te houden. De deskundigen worden uitgenodigd om ook bij deze plaatsopneming aanwezig te zijn. Ook de verzoeker en de belanghebbenden kunnen bij de plaatsopneming aanwezig zijn. Van de plaatsopneming wordt door de griffier een procesverbaal opgemaakt. Na plaatsopneming stelt de rechtbank de voorlopige schadeloosstelling vast gelijk aan het aanbod. Er zijn geen effecten te verwachten omdat deze stap niet wijzigt ten opzichte van de huidige situatie.

Stap 4: Deskundigenrapportage

Als met een of meer belanghebbenden nog geen overeenstemming over de schadeloosstelling tot stand is gekomen, benoemt de rechtbank een oneven aantal deskundigen en geeft hen de opdracht de schadeloosstelling te begroten. De deskundigen stellen aansluitend aan de plaatsopneming een deskundigenbericht op met een begroting van de schadeloosstelling.

Door de deskundigen wordt een concept van het deskundigenbericht aan de belanghebbenden en de verzoeker toegezonden en wordt aan hen de gelegenheid gegeven voor het maken van opmerkingen en het doen van verzoeken naar aanleiding van het concept.

De bezwaarschriftenprocedure met betrekking tot de deskundigenrapportage vervalt. Hiervan wordt echter in de huidige situatie geen gebruik gemaakt. In de huidige situatie wordt over het algemeen al gewerkt met reacties op een conceptdeskundigenbericht: een wijze van werken die in de voorgenomen situatie verplicht is. Een formalisering van de bestaande praktijk dus.

Stap 5: Aanvullende mondelinge behandeling

Nadat het definitieve deskundigenbericht bij de rechtbank is ingeleverd, wordt door de rechtbank een nadere mondelinge behandeling gehouden. De deskundigen worden ook uitgenodigd om bij de nadere mondelinge behandeling aanwezig te zijn, zodat zij een toelichting op het deskundigenbericht kunnen geven.

Stap 6: Eindbeschikking

In de beschikking wordt door de rechtbank voor elk van de rechthebbenden de schadeloosstelling vastgesteld. Het vaststellen van de schadeloosstelling dient de rechter zelfstandig te doen. Hij mag daarbij rekening houden met feiten die belanghebbenden en deskundigen niet hebben ingebracht.

Tegen de beschikking waarbij de rechtbank de schadeloosstelling heeft vastgesteld, staat net als in de huidige onteigeningsregelgeving geen hoger beroep open. Als de verzoeker of de belanghebbenden zich niet kunnen vinden in het oordeel van de rechtbank, dan kunnen zij bij de Hoge Raad in cassatie gaan.

De eindbeschikking blijft, net als in de huidige situatie, betrekking hebben op slechts de schadeloosstelling. Dit komt omdat in de huidige situatie de uitspraak over de onteigening zelf wordt gedaan in een tussenvonnis eerder in het proces. Er zijn geen effecten te verwachten omdat deze stap niet wezenlijk wijzigt ten opzichte van de huidige situatie.

4.3 Overige wijzigingen

De Aanvullingswet grondeigendom kent, naast de procedurele aanpassingen in de voorgaande twee paragrafen, enkele overige wijzigingen, die overigens geen effect hebben. Deze zijn hieronder kort benoemd en toegelicht.

Afzonderlijk onteigenen van beperkte rechten niet meer mogelijk

De mogelijkheid om de beperkte rechten van opstal, erfpacht, vruchtgebruik, gebruik, bewoning en beklemming (zakelijke rechten) afzonderlijk te kunnen onteigenen, komt te vervallen.

In de praktijk geeft de onteigenaar nu al de voorkeur aan onteigening van de zaak als geheel. Vaak wanneer het eigendom moet worden bevrijd van een beperkt recht dat niet uit de openbare registers blijkt/wordt betwist. Doordat er in de praktijk zelden of nooit gedeeltelijk wordt onteigend, zijn de gevolgen van deze wijziging naar verwachting beperkt.

Onteigenen op naam van natuurlijke personen niet meer mogelijk

Onteigening kan ook plaatsvinden op naam van andere rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid. In de nieuwe regeling hoeft dit geen privaatrechtelijk rechtspersoon te zijn. De mogelijkheid om op naam van natuurlijke personen te onteigenen, vervalt.

De herziening van het onteigeningsrecht maakt het mogelijk om te onteigenen op naam van rechtspersonen die eerder in de geschiedenis, bij het optekenen van de Onteigeningswet, nog niet bestonden. Ook vervalt een aantal situaties waaraan geen behoefte meer bestaat, zoals het onteigenen op naam van een natuurlijk persoon. De Aanvullingswet grondeigendom maakt zo een match tussen de mogelijke rechtspersonen anno nu met de gebiedsopgaven van nu.

Zo kan straks formeel worden onteigend uit naam van samenwerkingsverbanden tussen overheden die op grond van een gemeenschappelijke regeling in het leven zijn geroepen. Hieruit vloeien overigens geen effecten voort. Daarvoor zijn twee redenen. Ten eerste wordt in de huidige situatie al uit naam van gemeenschappelijke regelingen onteigend. Ten tweede, wanneer een gebiedsopgave vraagt om de inzet van het instrument onteigening en het zou zo zijn dat deze niet uit naam van een gemeenschappelijke regeling kan worden gerealiseerd, dan wordt deze uit naam van de publiekrechtelijke rechtspersoon gedaan die in de gemeenschappelijke regeling deelneemt. Met andere woorden, voorheen andere publiekrechtelijke rechtspersonen zouden de onteigening dan hebben uitgevoerd. In die zin is de verbreding van de toepassing naar gemeenschappelijke regelingen geen uitbreiding van het toepassingsbereik, maar een verschuiving.

Het onderscheid in onteigeningstitels verdwijnt

De aanduiding van concreet werken en werkzaamheden verdwijnt in de voorgestelde regeling. Er komt één uniforme procedure, ongeacht het bevoegde gezag of het doel waarvoor de onteigening noodzakelijk is. De concrete aanduiding van werken en werkzaamheden waarvoor wordt onteigend vervalt. Dit heeft geen wezenlijke gevolgen voor de procedure zelf. In alle gevallen moet het onteigeningsbelang in de voorgestelde regeling worden onderbouwd aan de hand van de toebedeelde functies en de met het oog daarop gestelde regels.

Onteigening voortaan op basis van functies in het omgevingsplan

De aansluiting van het onteigeningsinstrument bij de Omgevingswet leidt tot een breed functiebegrip. Hiermee wordt in theorie het toepassingsbereik van het onteigeningsinstrument groter. Vanwege overige eisen aan het onteigeningsbelang wordt echter niet verwacht dat het onteigeningsinstrument vaker in de praktijk zal worden gebracht.

De Omgevingswet leidt, ten opzichte van het huidige bestemmingsplan, mogelijk tot een andere inzet van het omgevingsplan en hiermee tot een gewijzigde inzet van het onteigeningsinstrument. Deze kruiseffecten zijn het gevolg van de Omgevingswet en niet van de aanvullingswet, en vallen hiermee buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

De schadevergoeding wordt voortaan direct geheel uitgekeerd.

Na afloop van de mondelinge behandeling wijst de rechtbank voortaan een bedrag toe gelijk aan het aanbod. In de huidige situatie is dit 90% van het aanbod.

De eigenaar ontvangt in de voorgenomen situatie op het moment van de eigendomsontneming het gehele bedrag in plaats van een voorschot. Van een mogelijk verlies van interest en opportuiniteitskosten is evenwel geen sprake, omdat op het moment dat de rechter de eindbeschikking opmaakt hij ook die tussenliggende periode in de betaling verrekent. De rechter corrigeert dus het verschil. Of het nu om een voorschot van 90% gaat of om een voorlopige schadeloosstelling van 100%, uiteindelijk worden alle kosten vergoed en teruggerekend naar de peildatum, waarbij renteverrekening plaatsvindt.

Ten slotte

Verschillende dode artikelen uit de Onteigeningswet worden niet overgenomen in de Omgevingswet. Het huidige wettelijk kader, al dan niet in aangepaste vorm, is weliswaar oud, maar kent een uitvoeringspraktijk die daarop is ingericht en tegelijkertijd een aantal specifieke artikelen uit de oude wet overbodig maakt. Dat overbodige artikelen worden geschrapt, leidt niet tot effecten.

Daarnaast geldt dat de bestaande praktijk, op de enkele in paragrafen 3.1 en 3.2 aange-stipte wijzigingen na, al aansluit op de wettelijke mogelijkheden in de voorgenomen situatie. Wat dat betreft schept de aanvullingswet, voor wat betreft onteigening, een duidelijker en herordend wettelijk kader dat de huidige praktijk eerder faciliteert dan dat het daarop intervenueert.

Enkele respondenten wijzen op de mogelijkheid van een piek in het aantal onteigeningen en onteigeningsprocedures, als gevolg van de integratie van het instrumentarium in de Omgevingswet. Niet dat het voor de hand ligt dat het aantal casussen waarin onteigening een uitkomst biedt ineens toeneemt als gevolg van een wetswijziging, maar bekendheid met de huidige systematiek maakt het voor onteigenaren mogelijk aantrekkelijk om de paar casussen die nu ophanden zijn, enigszins te willen versnellen. Onbekend (met de nieuwe systematiek) maakt immers onbemind, aldus de respondenten.

5 Inrichting landelijk gebied

De provincie heeft de wettelijke mogelijkheid om voor de uitvoering van haar gebiedsgericht beleid percelen te kunnen herverkavelen door eigendommen, gebruiksrechten op gronden en beheertaken in het gebied opnieuw vast te stellen en te verdelen. Ook bevat het instrumentarium een regeling voor vrijwillige ruilverkaveling bij overeenkomst, wat in de praktijk dikwijls kavelruil wordt genoemd. Dit instrumentarium voor de inrichting en het beheer van het landelijk gebied, dat in de huidige situatie geldt op grond van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg), zal middels de Aanvullingswet grondeigendom een plaats krijgen in de Omgevingswet.

Vooraf zij opgemerkt dat de Aanvullingswet geen ingrijpende wijzigingen van het inrichtingsinstrumentarium bevat. De voorgestelde regeling in de Omgevingswet ziet noch op een inhoudelijke noch op een procedurele herziening van het inrichtingsinstrumentarium. Uit de evaluatie van de Wilg is geen noodzaak gebleken voor een omvangrijke wijziging van het inrichtingsinstrumentarium. Het huidige stelsel van inrichting wordt als zodanig geïntegreerd in de Omgevingswet. De Aanvullingswet grondeigendom wijzigt de verdeling van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden dan ook niet. Ook wordt de huidige rechtsbeschermingsprocedure gecontinueerd.

Uit de integratie van het inrichtingsinstrumentarium in de Omgevingswet vloeien evenwel enkele wijzigingen voort, waarmee het instrumentarium wordt afgestemd op de systematiek en werking van de Omgevingswet. Ook wordt het momentum van de aanvullingswet benut om enkele specifieke wijzigingen van meer inhoudelijke aard door te voeren.

In dit hoofdstuk zijn de wijzigingen in het inrichtingsinstrumentarium beschreven die voor het onderzoek naar de gevolgen van de Aanvullingswet grondeigendom relevant zijn. De wijzigingen hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

1. Inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit (§5.1)
2. Herverkaveling en het ruilplan (§5.2)
3. Overige onderwerpen (§5.3)

Omdat de inzet van dit instrumentarium weinig conjunctuurgevoelig is, is in dit hoofdstuk alleen een berekening gemaakt op basis van het gemiddelde gebruik van het instrument in recente jaren.

5.1 Inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit

In de instrumenten van de Omgevingswet wordt onderscheid gemaakt tussen beleid enerzijds en normstelling anderzijds. Beleid bindt uitsluitend het bestuursorgaan dat dit heeft vastgesteld. Om juridische binding van andere bestuursorganen of van burgers en bedrijven te verkrijgen zijn normen in wetgeving of in besluiten noodzakelijk.

Het inrichtingsplan, het kerninstrument van de huidige Wilg, bevat zowel beleid als normen. Vanwege dit hybride karakter past dit plan niet in de systematiek van de Omgevingswet. Daarom is naar nieuwe instrumenten gezocht voor inrichting van het landelijk gebied, die de functies van het inrichtingsplan hebben en die passen binnen het stelsel van de Omgevingswet. Het inrichtingsplan wordt hiermee opgesplitst in een inrichtingsprogramma (beleid) en een inrichtingsbesluit (normstelling).

Het inrichtingsprogramma

Wanneer Gedeputeerde Staten gebruik willen maken van hun bevoegdheid tot inrichting, stellen zij een inrichtingsprogramma vast. Het inrichtingsprogramma bevat de beleidsmatige onderbouwing van de voorgenomen inrichting van het betrokken gebied. Alleen Gedeputeerde Staten die het inrichtingsprogramma vaststellen, zijn daaraan gebonden.

Op de voorbereiding van een inrichtingsprogramma of een wijziging daarvan wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb van toepassing. Tegen het ontwerpprogramma kan eenieder een zienswijze indienen. Tegen het inrichtingsprogramma kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld, zoals ook onder de huidige regeling geen rechtsbescherming openstaat tegen de niet op rechtsgevolg gerichte onderdelen van het inrichtingsplan.

Voorgesteld wordt om in het aanstaande Omgevingsbesluit voor te schrijven dat de beleidsmatige onderdelen die nu nog in het inrichtingsplan staan, worden opgenomen in het inrichtingsprogramma. Het gaat daarbij in ieder geval om de begrenzing van het in te richten gebied, een nauwkeurige aanduiding van de te treffen maatregelen en voorzieningen, een nauwkeurige raming van de kosten van herverkaveling (indien van toepassing) en het aandeel van de kosten dat ten laste komt van de gezamenlijke eigenaren in het te herverkavelen blok. In voorkomend geval bevat het inrichtingsprogramma een aanduiding van de te verwerven zaken.

Inrichtingsbesluit

Wanneer Gedeputeerde Staten naast een inrichtingsprogramma ook maatregelen en voorzieningen willen vaststellen die andere overheden en burgers binden, moeten zij deze opnemen in een inrichtingsbesluit. Het voorgestelde inrichtingsbesluit kan alleen maatregelen en voorzieningen bevatten die zijn aan te merken als besluit in de zin van de Awb. Andere maatregelen en voorzieningen die in het kader van de inrichting van het landelijk gebied worden getroffen, worden opgenomen in het bovengenoemde inrichtingsprogramma.

Wanneer herverkaveling (zie 5.2) onderdeel is van de inrichting van het landelijk gebied, bevat het inrichtingsbesluit in ieder geval de kaart waarop de begrenzing van ieder te herverkavelen blok zo nauwkeurig mogelijk is aangegeven. In de huidige praktijk is in vrijwel alle gevallen herverkaveling onderdeel van het inrichtingsproces. In dit geval bevat het inrichtingsbesluit de aanduiding dat de zogenoemde korting wordt toegepast ten behoeve van publieke doelen.

Het inrichtingsbesluit bevat alleen maatregelen en voorzieningen die op rechtsgevolg zijn gericht en die andere overheden en burgers binden, niet de aan die besluiten ten grondslag liggende beleidsmatige overwegingen. Vergeleken met het huidige recht bevat het

inrichtingsbesluit de onderdelen van het inrichtingsplan, die zijn aan te merken als besluit in de zin van de Awb en waartegen beroep openstaat.

In het wetsvoorstel is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing op de voorbereiding van een inrichtingsbesluit. Deze procedure is nu ook van toepassing op de voorbereiding van het inrichtingsplan. Tegen het inrichtingsbesluit kan beroep in één instantie worden ingesteld bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Feitelijk verandert hiermee niets ten opzichte van de huidige situatie, waarin ook beroep open staat tegen die onderdelen van het inrichtingsplan die zijn aan te merken als besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Gevolgen van het inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit

In de voorgenomen situatie moeten in plaats van één inrichtingsplan, twee verschillende documenten worden uitgewerkt. In de voorgenomen situatie moet Gedeputeerde Staten hierdoor twee documenten vaststellen. Het programma en het besluit kunnen wel gelijktijdig worden vastgesteld.

Respondenten zijn het erover eens dat er inhoudelijk geen sprake zou moeten zijn van een wijziging. Immers, reeds in de huidige situatie dient er een beleidsmatige afweging te zijn enerzijds en een doorvertaling naar instrumentering en normering anderzijds. Wel verwachten respondenten dat door de loskoppeling van het besluit en het programma, de context deels verdwijnt. Deze moet dan in beide documenten toegelicht en onderbouwd worden. Respondenten zijn evenwel verdeeld over de gevolgen voor de administratieve inzet bij de voorbereiding van twee afzonderlijke besluiten.

De respondenten geven aan dat het aannemelijk is dat het programma en besluit in de voorgenomen situatie niet gelijktijdig maar achtereenvolgend worden vastgesteld. Bij provincies die deze route kiezen, wordt de doorlooptijd langer. In het meest ongunstige geval verdubbelt de doorlooptijd van gemiddeld 9 naar 18 maanden.

De kosten zijn afhankelijk van de keuze van de provincie zelf en worden ingeschat op € 1.000 wanneer de documenten tegelijkertijd in procedure worden gebracht. De kosten bedragen € 7.000 als de documenten achtereenvolgens in procedure worden gebracht.

Gevolgen voor het bevoegd gezag (provincies)

De inschatting van de aanvullende tijdsbesteding als gevolg van het opsplitsen van de beide procedures lopen sterk uiteen. In de meest gunstige inschatting wordt alleen extra tijd besteed voor het in procedure brengen van één in plaats van twee besluiten. Er zijn ook respondenten die vrezen dat de tijdsbesteding, zeker in situaties waarin de beide documenten na elkaar in procedure worden gebracht, met 50% toeneemt. Het gaat hierbij naast de kosten voor onderbouwingen, ook om het aantal te behandelen zienswijzen.

Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek, wordt circa eenmaal per jaar gebruik gemaakt van het formele instrumentarium.²² Voor dit onderzoek is ervan uitgegaan dat de tijdsbesteding per geval met minimaal één dag en maximaal twee manweken toeneemt. De kosten bedragen hiermee per jaar minimaal € 1.000 en maximaal € 7.000.

Het instrument 'vrijwillige kavelruil' wordt 5 à 6 maal per jaar ingezet. Hiervoor hoeft de provincie geen inrichtingsbesluit te nemen en geen inrichtingsprogramma op te stellen.

²² Bron: Kadaster.

5.2 Herverkaveling en het ruilplan

Bij herverkaveling wordt gebruik gemaakt van een ruilplan en een lijst van geldelijke regelingen. Dit zijn zelfstandige instrumenten waarvoor niet kan worden aangesloten bij één van de bestaande instrumenten uit de Omgevingswet. De regeling van het ruilplan, de lijst van geldelijke regelingen en de procedurevoorschriften zijn daarom vrijwel ongewijzigd overgenomen uit de Wilg.

Herverkaveling

De kern van het landinrichtingsinstrumentarium wordt gevormd door de mogelijkheid tot herverkaveling. Herverkaveling is het instrument waarmee provincies op dwingende wijze gronden in een gebied kunnen samenvoegen, het gebied opnieuw verdelen in kavels en die kavels aan eigenaren toedelen. Op deze wijze kunnen zij gronden vrijmaken van het bestaande gebruik en herinrichten voor een betere inrichting van het gebied.

Wanneer herverkaveling onderdeel is van de inrichting van het landelijk gebied, wordt in het inrichtingsbesluit de begrenzing van ieder te verkavelen herverkavelingsblok zo nauwkeurig mogelijk op een kaart aangegeven. Een herverkavelingsblok is het geheel van in een herverkaveling opgenomen zaken. Gedeputeerde Staten kunnen het gehele inrichtingsgebied als één herverkavelingsblok aanmerken, maar zij kunnen het gebied ook onderverdelen in meerdere herverkavelingsblokken.

Lijst met geldelijke regelingen

Wanneer herverkaveling onderdeel is van het inrichtingsbesluit, stellen Gedeputeerde Staten voor ieder herverkavelingsblok een ruilplan vast. Het ruilplan bevat een lijst van rechthebbenden en een plan van toedeling. Ook stellen Gedeputeerde Staten een lijst van geldelijke regelingen vast. Het verschil in oppervlakte, hoedanigheid of gebruiksbestemming tussen de ingebrachte kavels en de toegedeelde kavels wordt met de eigenaren geldelijk verrekend.

Gedeputeerde Staten wijzen taxateurs aan die de verandering van de waarde van de onroerende zaken als gevolg van de inrichting voor iedere eigenaar schatten en de geldelijke verrekeningen tussen de oude en de nieuwe eigenaar bij overgang van onroerende zaken afdoen. De uitkomsten van deze schattingen worden opgenomen in de lijst van geldelijke regelingen, samen met een opgave van de geldelijke verrekeningen voor de betrokken eigenaren en pachters.

Op de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van het ruilplan wordt, evenals in de huidige situatie, de uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Eenieder kan zienswijzen indienen tegen het ontwerpbesluit voor het ruilplan.

Gevolgen voor herverkaveling en het ruilplan

In de voorgenomen situatie is expliciet opgenomen dat bij het toepassen van de korting niet alleen het verschil in oppervlakte tussen de ingebrachte kavels en de toegedeelde kavels met de eigenaren in geld wordt verrekend, maar ook het verschil in hoedanigheid of gebruiksbestemming.

De respondenten zijn het eens dat deze wijziging in de praktijk geen gevolgen heeft, er wordt namelijk ook in de huidige situatie al een juridische grondslag gebruikt om het kwalitatieve verschil geldelijk te verrekenen. De respondenten geven aan dat de expliciete opname wel kan voorkomen dat er beroep wordt gedaan op verrekening van alléén het verschil in oppervlakte tussen de ingebrachte kavels en de toegedeelde kavels. Dit betreft echter incidenten, er is één geval bekend. In dit onderzoek is er daarom vanuit gegaan dat deze aanpassing geen significante effecten heeft.

5.3 Overige wijzigingen

In deze paragraaf zijn enkele wijzigingen toegelicht die geen wezenlijke gevolgen hebben voor de kosten van overheden, bedrijven en burgers.

Gedoogplichten

Wanneer gedeputeerde staten het voor de voorbereiding van de inrichting nodig achten grond te betreden of daarop graafwerkzaamheden of metingen te verrichten of tekens te stellen, moet de rechthebbende op die grond dat toestaan. Ook moet de rechthebbende gedogen dat zijn gebouwen of grond worden betreden voor de uitvoering van werken. Deze gedoogplicht geldt ook voor degene aan wie de gronden tijdelijk in gebruik worden gegeven.

In het wetsvoorstel blijven de gedoogplichten uit de Wilg gehandhaafd. In verband met de aansluiting bij de terminologie van de Omgevingswet zijn wel technische wijzigingen in de bepalingen over de gedoogplichten doorgevoerd. Voorgesteld wordt dat de gedoogplichten van activiteiten voor de inrichting van het landelijk gebied ook voor rechthebbenden gelden. Daarmee krijgen de gedoogplichten een ruimere reikwijdte dan onder de Wilg. Ook een pachter en huurder moeten de activiteiten gedogen.

De respondenten zijn het eens dat de verruiming van de gedoogplichten geen effect zal hebben, omdat er in de praktijk niets verandert. In artikel 41 van de Wilg is namelijk geregeld dat houders van een beperkt recht of *gebruiksrecht* de activiteiten moeten gedogen, hier vallen pachters en huurders ook onder. In de praktijk verandert er hierdoor niets.

Terminologie

De terminologie van het inrichtingsinstrumentarium is op een aantal punten aangepast aan de terminologie van de Omgevingswet. Zo wordt de term 'inrichting' gebruikt in plaats van het begrip "landinrichting". De term 'grond' wordt vervangen door de begrippen kavel en perceel. Hieruit volgen geen effecten.

Wel heeft het begrip "eigenaar" in dit wetsvoorstel een ruimere definitie dan in de Wilg. Dit wetsvoorstel voegt daar ook degene aan toe aan wie een appartementsrecht toebehoort waaraan een onroerende zaak is onderworpen. Dat heeft tot gevolg dat ook appartementsrechten onderdeel kunnen zijn van een herverkaveling en dat degene met een appartementsrecht aanspraak heeft op verkrijging van een recht van dezelfde aard als hij heeft ingebracht.

De respondenten zijn het erover eens dat de wijziging van het begrip 'eigenaar' in de praktijk geen significant effect heeft. De respondenten zijn hier tot nu toe zelden tegenaan gelopen. De respondenten geven aan dat de wijziging in de toekomst, bij herverkaveling in stedelijk gebied, wel problemen kan voorkomen.

Vorbereidings- en wijzigingsprocedure

In het wetsvoorstel is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb van toepassing op de voorbereiding van een inrichtingsprogramma, een inrichtingsbesluit, een besluit tot het tijdelijk in gebruik geven van gronden, een ruilplan en een lijst van geldelijke regelingen. Dat is in overeenstemming met de Wilg.

Anders dan onder de huidige regeling, op grond waarvan alleen belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen tegen ontwerpbesluiten op grond van de Wilg, biedt de Omgevingswet eenieder de mogelijkheid een zienswijze in te dienen tegen een ontwerpbesluit.

Geen van de respondenten verwacht dat er in de voorgenomen situatie meer of minder zienswijzen binnenkomen als gevolg van de verruimde mogelijkheden. Ze stellen dat iedereen die nu een zienswijze indient, dit in de voorgenomen situatie zal blijven doen en dat personen die zich eerder geen belanghebbenden voelden, niet nu ineens wel gebruik zullen maken van het indienen van zienswijzen. In de praktijk verandert hierdoor niets.

Overlegverplichtingen

De specifieke overlegverplichtingen uit de Wilg zijn niet in de Aanvullingswet grondeigendom opgenomen. Volstaan wordt met de algemene bepaling in de Omgevingswet dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zo nodig met andere bestuursorganen afstemt. In de praktijk worden daarom geen significante wijzigingen verwacht.

Vrijwillige kavelruil

Kavelruil in landelijk gebied is een vorm van inrichting waarbij drie of meer eigenaren op vrijwillige basis in een schriftelijke overeenkomst afspreken om bepaalde, hun toebehorende onroerende zaken, samen te voegen, op bepaalde wijze te verkavelen en onder elkaar bij notariële akte te verdelen. Behoudens de terminologische afstemming op de Omgevingswet, zijn de voorzieningen voor vrijwillige kavelruil ongewijzigd overgenomen vanuit de Wilg. Daarom wordt hieraan verder geen aandacht besteed.

Waterstaatwerken

Op grond van de Wilg kan het inrichtingsplan voorzien in de toewijzing van eigendom van waterlopen met de daartoe behorende kunstwerken en in de toewijzing en regeling van het beheer en onderhoud van waterlopen, dijken of kaden met de daartoe behorende kunstwerken. De Omgevingswet bevat al een regeling voor de toedeling van het beheer van waterstaatswerken. Daarmee kan de regeling in de Wilg komen te vervallen. Dit heeft echter geen gevolgen voor de efficiency van het instrument.

De respondenten geven aan dat het splitsen van het besluit toewijzing, en beheer en onderhoud van waterstaatwerken tot gevolg heeft dat er mogelijk onduidelijkheden kunnen ontstaan als de verschillende besluiten niet gelijktijdig worden genomen. Dit zou in de praktijk tot discussie kunnen leiden. Of dit risico ook daadwerkelijk gevolgen heeft voor de efficiency van het instrument, kon niet worden bepaald. De verwachting is echter dat deze situatie zich weinig of nooit voor zal doen.

Infrastructurele voorzieningen

De Wilg bevat een aparte regeling voor herverkaveling wanneer deze samenhangt met de realisatie van een infrastructurele voorziening van nationaal of regionaal belang. Volgens de evaluatie is deze procedure nooit toegepast en wordt in de praktijk de procedure van de Tracéwet doorlopen, gevolgd door ruilverkaveling bij overeenkomst of onteigening. Deze regeling keert daarom niet terug in dit wetsvoorstel. In de praktijk worden daarom geen significante wijzigingen verwacht.

Onteigening

De specifieke grondslagen voor onteigening uit de Wilg, zoals die voor de inrichting van het landelijk gebied, vervallen in dit wetsvoorstel. Onteigening voor de uitvoering van inrichting van het landelijk gebied blijft wel mogelijk, maar dan via het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of het projectbesluit. In de praktijk worden geen significante wijzigingen verwacht.

6 Stedelijke kavelruil

Stedelijke kavelruil is een nieuw grondbeleidsinstrument, gericht op de markt. Het is de overeenkomst waarbij drie of meer eigenaren op vrijwillige basis afspraken maken over het ruilen van in het stedelijk gebied gelegen onroerende zaken en het eventueel wijzigen van de beperkt zakelijke rechten die daarop rusten. De regeling voor stedelijke kavelruil is opgezet naar voorbeeld van de regeling voor 'ruilverkaveling bij overeenkomst' van de Wet inrichting landelijk gebied. Die regeling staat in de praktijk bekend als de regeling voor vrijwillige kavelruil. Voor stedelijk gebied is aansluiting gezocht bij deze benaming.

Ook al in de huidige situatie, zonder het bestaan van het instrument stedelijke kavelruil, kunnen initiatiefnemers tot een ruilovereenkomst komen, namelijk op grond van het Burgerlijk Wetboek. Volgens de bij het onderzoek betrokken respondenten is de vastgoedrechtelijke inbedding van de voorzieningen in de huidige situatie complex en tijdrovend, doch niet ondoenlijk. Met het nieuwe instrument stedelijke kavelruil wordt getracht de vastgoedrechtelijke gelaagdheid te ordenen en te integreren, waardoor het komen tot een ruilovereenkomst wordt vereenvoudigd.

Het is mogelijk dat het instrument stedelijke kavelruil een verbetering en/of een kostenbesparing kan opleveren. Of en hoe stedelijke kavelruil in de praktijk zal uitwerken en hoe groot de kostenbesparing en het economisch rendement zijn, kon binnen de kaders van dit onderzoek niet worden bepaald.

De exacte kaders van het instrument worden pas in het Aanvullingsbesluit Grondeigendom uitgewerkt. De overeenkomst voor kavelruil in het stedelijke gebied zal verschillen van de reeds bekende overeenkomst voor kavelruil in het landelijke gebied. De overeenkomst voor stedelijke kavelruil is in twee opzichten ingewikkelder dan de overeenkomst voor kavelruil in het landelijke gebied. Ten eerste zal de overeenkomst voor stedelijke kavelruil in de meeste gevallen gericht zijn op ruil van vastgoed. Een dergelijk ruil kan zeer divers zijn, zowel naar aard als naar omvang. In het landelijke gebied betreft de ruilovereenkomst overwegend grond. Ten tweede is het bezit in het stedelijke gebied over meer eigenaren verdeeld en zullen er vaak ook kleine snippers moeten worden geruild. Ook dat maakt de overeenkomst voor stedelijke kavelruil ingewikkeld.

Doordat de exacte kaders nog onduidelijk zijn en niet kan worden bepaald hoe vaak het instrumentarium in de toekomst zal worden ingezet, kan er geen inschatting worden gemaakt van de effecten en de hiermee samenhangende kosten.

7 Kostenverhaal

Eigenaren die een nieuwe ontwikkeling realiseren en die profiteren van de aanleg van publieke werken, kunnen door de gemeente worden verplicht om bij te dragen in de kosten. De gemeente kan de kosten voor de aanleg van publieke werken naar evenredigheid verhalen op de ontwikkelaars die daarvan profiteren. Dit heet kostenverhaal.

In de huidige situatie is een gemeente verplicht de kosten te verhalen die zij maakt voor de aanleg van publieke voorzieningen. Dat blijft in de nieuwe regeling ook zo. Op welke wijze zij welke kosten mag verhalen, is gedetailleerd voorgeschreven. In de huidige kostenverhaalsystematiek wordt het totaal per gebied te verhalen bedrag berekend op basis van de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Dit totaalbedrag wordt over de bouwinitiatieven verdeeld op basis van de grondopbrengsten. Uitgangspunt daarbij is dat het kostenverhaal initiatieven niet financieel onhaalbaar mag maken. Daarom wordt macro-aftopping toegepast. De te verhalen kosten mogen het totaal aan baten niet overschrijden.

In de voorgenomen situatie blijft het mogelijk de huidige kostenverhaalsystematiek te hanteren. Omdat deze onvoldoende toegesneden is op de gebiedsopgaven anno nu, zoals uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling, komen er varianten bij. Zo kunnen in de voorgenomen situatie de kosten ook berekend worden bij globale bestemmingsplannen, waarbij de precieze invulling niet bekend is en het kostenverhaal deels op aannames zal moeten worden gebaseerd. Zo kunnen kosten verdeeld worden naar mate van profijt in plaats van waardevermeerdering van de grond, en kan een gemeente geheel of gedeeltelijk afzien van kostenverhaal. De aanvullingswet leidt er mogelijk ook toe dat bovenplanse kosten en bijdragen in de ruimtelijke ontwikkeling voortaan in mindere mate kunnen worden verhaald.

De Aanvullingswet grondeigendom voorziet in (de grondslagen voor) deze aanvullende mogelijkheden en in enkele andere wijzigingen. De inhoudelijke uitwerking van de nieuwe regeling van het kostenverhaal volgt echter nog in de op de Aanvullingswet gebaseerde algemene maatregel van bestuur: het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet.

Deze amvb was ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek nog niet beschikbaar. Hierdoor is de precieze invulling van de procedures nog onduidelijk en is ook nog niet bekend in welke situaties het instrumentarium kan worden ingezet. Hierdoor kunnen geen onderbouwde uitspraken worden gedaan over de te verwachten inzet van het instrumentarium en de kosten hiervan.

8 Conclusie

De Aanvullingswet grondeigendom integreert en moderniseert het instrumentarium voor Grondeigendom in de Omgevingswet. Het instrumentarium omvat het voorkeursrecht, onteigening, inrichting van het landelijk gebied, en stedelijke kavelruil.

In de 'Effectmeting Aanvullingswet grondeigendom' zijn de gevolgen van de wijzigingen in het instrumentarium voor grondeigendom onderzocht voor de efficiency (doelmatigheid). Het onderzoek is gericht op de kosten van procedures en de gevolgen voor doorlooptijden voor de betrokken overheden, burgers en bedrijven.

De invloed van de Omgevingswet, de verschillende aanvullingswetten, aanvullingsbesluiten en de invoeringsregelgeving op de inzet van het instrumentarium zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Ook de gevolgen voor de rechtspraak vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Gevolgen voor de bestuurlijke lasten en de regeldruk

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de effecten voor het bevoegd gezag en voor eigenaren. Omdat de kosten erg afhankelijk zijn van de situatie, en daarom ook de inschattingen van de respondenten, zijn de kosten in brandbreedtes aangegeven.

Tabel 2. Samenvatting van de kosteneffecten.

Instrument	Overheden (€/jr.)		Eigenaren (€/jr.)	
	Minimaal	Maximaal	Minimaal	Maximaal
Voorkeursrecht	-21.000	-34.000	0	-20.000
Onteigening	-68.000	550.000	20.000	68.000
Inrichting landelijk gebied	1000	7.000	0	0
Stedelijke kavelruil*	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.
Kostenverhaal*	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.	n.t.b.
Totaal	-88.000	523.000	20.000	48.000

* De effecten van deze instrumenten kunnen pas worden bepaald als de nadere uitwerking in het aanvullingsbesluit beschikbaar is.

Voor de totale jaarlijkse lasten voor het bevoegd gezag zijn berekend met een bandbreedte. In de meest gunstige situatie wordt een jaarlijkse besparing gerealiseerd van maximaal € 88.000. In de meest ongunstige situatie nemen de jaarlijkse lasten toe met maximaal € 523.000 per jaar.

Voor eigenaren van onroerende goederen is ook een bandbreedte gehanteerd. Voor hen neemt de regeldruk toe met minimaal € 20.000 en maximaal € 48.000 per jaar.

De belangrijkste oorzaken voor toe- en afnames zijn op de volgende pagina per instrument kort toegelicht.

Voorkeursrecht

De belangrijkste wijzigingen in het instrument voorkeursrecht zijn de bekendmaking en het verschuiven van de bevoegdheid om de beschikking in te trekken. De plicht om het voorkeursrecht in één of meer dag- of nieuwsbladen te publiceren vervalt, waardoor niet langer publicatiekosten hoeven te worden gemaakt door het bevoegd gezag.

Wel verschuift de bevoegdheid om de beschikking voorkeursrecht in te trekken, in de voorgenomen situatie van het college naar de gemeenteraad. Dit leidt tot aanvullende kosten voor het agenderen van het besluit bij de raad. Ook kan de doorlooptijd van het intrekken van het besluit toenemen met enkele weken tot maanden.

De bekendmaking in het elektronische register kan tot lagere notariskosten leiden, omdat bij overdrachten makkelijker kan worden gecontroleerd of er een voorkeursrecht is gevestigd op kavels die van eigendom overgaan.

Onteigening

Voor het bevoegd gezag vloeien de grootste effecten uit de wijzigingen in het onteigeningsinstrument. Onteigenaren moeten voortaan zelf over onteigening beschikken, wat tot extra procedurekosten leidt. Bij de Kroon daarentegen, vervallen werkzaamheden omdat hun rol in de onteigeningsprocedure vervalt.

De belangrijkste reden voor de lastenverzwaring betreft echter het openstellen van de onteigeningsbeschikking voor bezwaar en beroep. Zowel de kosten voor het afhandelen van bezwaar en beroep als de kosten voor de rechtsbijstand van eigenaren komen voor rekening van het bevoegd gezag.

In situaties waarin geen beroep wordt aangetekend, wordt de doorlooptijd van een onteigening enkele maanden korter. Als er wel beroep wordt aangetekend, neemt een procedure doorgaans meer tijd in beslag.

De Aanvullingswet grondeigendom introduceert een adviescommissie die bij voorgenomen onteigeningsbesluiten moet worden geraadpleegd. De nadere invulling van deze adviescommissie was bij het uitvoeren van dit onderzoek nog onduidelijk. De mogelijke gevolgen voor onteigenaars en grondeigenaren zijn daarom niet meegenomen in het onderzoek.

Inrichting Landelijk gebied

De belangrijkste wijziging voor het instrument Inrichting Landelijk gebied is de splitsing van het inrichtingsplan in een inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit. Deze wijziging leidt tot hogere procedurekosten voor provincies. Afhankelijk van de keuzes van provincies kan ook de doorlooptijd toenemen. De overige wijzigingen hebben weinig effect omdat dit veelal juridische correcties zijn die aansluiten op de uitvoering in de praktijk.

Stedelijke herverkaveling en kostenverhaal

De financiële effecten van Stedelijke herverkaveling en kostenverhaal zijn in dit onderzoek niet ingeschat. Deze instrumenten moeten nog voor een groot deel worden uitgewerkt in het aanvullingsbesluit. Aangezien de precieze procedures daardoor nog onduidelijk zijn, kunnen geen uitspraken worden gedaan over de kosten hiervan.

Bijlagen bij rapportage:

Effectmeting Aanvullingswet grondeigendom

I	Projectorganisatie	47
II	Projectaanpak	49
III	Respondenten	51
IV	Tabel kruiseffecten	53

I Projectorganisatie

De 'Effectmeting Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet' is uitgevoerd door Sira Consulting en begeleid door het ministerie van Infrastructuur en Milieu en door een klankbordgroep, met als doel de aanpak en de resultaten van het onderzoek te toetsen aan de kennis en ervaring van de betrokken stakeholders. Uiteraard zijn de uitkomsten van dit onafhankelijk onderzoek uitsluitend de verantwoordelijkheid van Sira Consulting B.V. en niet van de bij het onderzoek betrokken personen en organisaties.

De onderstaande tabellen geven een overzicht van de betrokken personen.

Tabel 3. Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Rol	Naam
Projectleiding Aanvullingswet grondeigendom	Renée van Bommel Charles Aangenendt

Tabel 4. Sira Consulting

Rol	Naam
Projectverantwoordelijke	Peter Bex
Kwaliteitsbewaker	Patrick van der Poll
Projectleider	Joland van der Heijden
Projectmedewerker	Lennard Torbijn Eva de Beet

Tabel 5. Klankbordgroep

Organisatie	Naam
VNG	R. van Gerwen D. de Kuijper
Eenvoudig beter	R. de Boer
NEPROM	N. Zandvliet
Unie van Waterschappen	E. van Vuurden
Ministerie van binnenlandse zaken	S. Kessels

II Projectaanpak

Deze bijlage geeft een toelichting op de projectaanpak. De onderstaande figuur vat deze aanpak op hoofdlijnen samen.

Figuur 1 Projectaanpak op hoofdlijnen

Fase	Doel	Resultaat
1. Vaststellen van uitgangspunten	Projectvoorbereiding, afstemmen van uitgangspunten en uitwerken van de onderzoeksaanpak.	Plan van aanpak
2. Bureauonderzoek	Identificeren van (financiële) effecten, afstemmen met beleidsmedewerkers en opstellen overzicht voor nader onderzoek.	Overzicht met wijzigingen
3. Veldonderzoek	Verzamelen van ontbrekende gegevens, valideren van de onderzoeksuitkomsten met maatschappelijke actoren en 1 ^e berekening.	Conceptrapport
4. Analyse en rapportage	Resultaten van fasen 2 en 3 analyseren, berekening definitief maken en afstemmen en vastleggen van de onderzoeksresultaten.	Beknopt en leesbaar eindrapport

Fase 1. Vaststellen van de uitgangspunten

In fase 1 zijn de projectaanpak en de uitgangspunten van het project uitgewerkt. In een plan van aanpak zijn naast de projectaanpak, ook de reikwijdte van het onderzoek, de planning, de beheersing van projectrisico's en de samenstelling van de klankbordgroep vastgelegd. Het plan van aanpak is via een e-mailconsultatie afgestemd met de opdrachtgever en met de klankbordgroep. De samenstelling van de klankbordgroep is toegelicht in bijlage I.

Fase 2. Bureauonderzoek

In fase 2 zijn de gevolgen van de Aanvullingswet grondeigendom geïnventariseerd en is het veldonderzoek voorbereid door beschikbare informatie te ordenen en te analyseren.

In het bureauonderzoek is de huidige wet- en regelgeving vergeleken met de voorgenomen situatie na invoering van de Aanvullingswet grondeigendom. Hiermee zijn de mogelijke gevolgen voor de regeldruk, bestuurlijke lasten en overige financiële effecten inzichtelijk gemaakt. Deze gevolgen zijn afgestemd met deskundigen van DGRW.

De gevolgen zijn verwerkt in een overzicht met hierin kwalitatief alle (financiële) effecten voor bedrijven, burgers en professionals, het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Dit overzicht is afgestemd met DGRW en de betrokken deskundigen.

Op basis van het overzicht met wijzigingen is een rekenmodel ingericht. Hierbij is gebruik gemaakt van de uitgangspunten van het standaard kostenmodel (SKM).²³ Nadat het rekenmodel was ingericht, is het met reeds beschikbare informatie gevuld. Deze stap gaf inzicht in de informatie die in fase 3 moest worden verzameld om een nauwkeurige berekening te kunnen maken.

Fase 3. Veldonderzoek

In fase 3 zijn kwantitatief en kwalitatief de effecten van de Aanvullingswet grondeigendom bepaald. De effecten zijn afgezet tegen de huidige situatie.

De benodigde interviewgegevens zijn verzameld in 13 interviews met overheden, adviesbureaus, vertegenwoordigers van grondeigenaren en de Kroon. De respondenten hebben vooraf een uitgebreide toelichting ontvangen op de te bespreken wijzigingen. De interviewresultaten zijn vastgelegd en afgestemd met de respondenten. In bijlage III is een overzicht opgenomen van de betrokken respondenten.

De resultaten uit het veldonderzoek hebben we in het rekenmodel verwerkt. Vervolgens is een conceptrapport uitgewerkt (v0.1), dat is besproken tijdens een bijeenkomst van DGRW en de klankbordgroep.

Fase 4. Analyse en rapportage

In fase 4 zijn de resultaten van fasen 2 en 3 geanalyseerd en geconsolideerd en vastgelegd in dit eindrapport. Waar nodig is op basis van de opmerkingen en vragen van de klankbordgroep aanvullend bureau- en veldonderzoek verricht. De resultaten zijn verwerkt in een tweede conceptrapportage (v0.3), die via een e-mailconsultatie is afgestemd met de deskundigen van DGRW en met de klankbordgroep. Na de benodigde aanpassingen is het definitieve rapport (v1.0) opgeleverd.

²³ 'Handleiding meting regeldruk', Ministerie van EZ, 2014

III Respondenten

De voor dit onderzoek benodigde gegevens zijn verzameld door interviews uit te voeren met verschillende bedrijven, overheden en vertegenwoordigende organisaties. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de betrokken respondenten.

Tabel 6. Betrokken respondenten.

Organisatie	Naam
Gemeente Apeldoorn	V. Francke M. Elshof A. van Orden
Gemeente Castricum	J. van Boven W. Voerman
Gemeente Den Haag	A. Terpstra R. Offermans
Gemeente Lansingerland	C. Klarenbeek
Gemeente Zwolle	P. Eysbach
Provincie Noord-Brabant	H. Leenen R. Thijssen
Provincie Zuid-Holland	B. Addink V. Roorda van Eijsinga
Overwater	M. van Putten
Kendes	A. van Gellicum
Unie van Waterschappen	E. van Vuurden
FPG/LBP Sight	P. Kindt A.J. Prins
Rijkswaterstaat, Corporate Dienst	F. Rob D. Elshof
Kadaster	J. Heinen J. van Rheenen

IV Tabel kruiseffecten

In dit onderzoek zijn alleen de effecten van de wijzigingen in de Aanvullingswet grondeigendom in kaart gebracht. De Omgevingswet heeft echter invloed op de wijze waarop decentrale overheden ruimtelijke ordening bedrijven. Deze 'kruiseffecten' zijn echter het gevolg van de Omgevingswet en niet van de Aanvullingswet grondeigendom en zijn daarom niet in dit onderzoek in kaart gebracht.

Doordat de gevolgen van de Omgevingswet en de aanvullingswet apart in kaart zijn gebracht, zijn deze kruiseffecten niet gekwantificeerd. Bij het samenvoegen van de resultaten van de verschillende deelonderzoeken moet hiermee rekening worden gehouden. In deze bijlage is een overzicht opgenomen van de relevante kruiseffecten.

Tabel 7. Overzicht van relevante kruiseffecten.

§	Wijziging	Mogelijk effect
3.2	Hervestigen van het voorkeursrecht	Het instrumentarium op basis waarvan een voorkeursrechtsbeschikking wordt gevestigd, wijzigt. De wijze waarop decentrale overheden het instrumentarium voor omgevingsbeleid inzetten, heeft mogelijk gevolgen voor de snelheid waarmee ontwikkelingen wel of niet worden gerealiseerd. Het is mogelijk dat dit invloed heeft op het aantal hervestigingen van het voorkeursrecht.
3.5	Aanwijzen van gronden	Het voorkeursrecht wordt voortaan gevestigd op basis van functies in het omgevingsplan. Hiermee wordt in theorie het toepassingsbereik van het onteigeningsinstrument groter. Dit heeft mogelijk invloed op het aantal vestigingen voorkeursrecht.
4.1	Procedure voor onteigening	Onteigenen is een ultimum remedium dat alleen wordt ingezet als alle andere middelen falen. Daarnaast is het instrument politiek gezien niet aantrekkelijk. De Omgevingswet leidt echter mogelijk tot een cultuuromslag en hiermee een toe- of juist afname van het aantal onteigeningen.
4.3	Onteigening voortaan op basis van functies in het omgevingsplan	De Omgevingswet leidt, ten opzichte van het huidige bestemmingsplan, mogelijk tot een andere inzet van het omgevingsplan en hiermee tot een gewijzigde inzet van het onteigeningsinstrument.