

Hogeschool Leiden

HBO-Rechten

mr. A. Yayla

mr. M. Rietmeijer

Rianne Schuitemaker, s1091392

In opdracht van Rijkswaterstaat

HBR-AS17-AS

19 augustus 2018 *Aantal woorden: 14.993*

Onderzoeksrapport

De Omgevingswet

Rijkswaterstaat - Ruimtelijke plannen - Onteigening



**Voorwoord**

Voor u ligt mijn afstudeeronderzoek ‘De Omgevingswet Rijkswaterstaat, Ruimtelijke plannen - Onteigening’. Dit afstudeeronderzoek is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de opleiding HBO-Rechten aan de Hogeschool Leiden en in opdracht van Rijkswaterstaat.

Allereerst wil ik de opdrachtgever Rijkswaterstaat Midden-Nederland bedanken voor de mogelijkheid om een afstudeeronderzoek te schrijven. Ik wil de medewerkers van de afdeling Grondverwerving en Corporate dienst bedanken voor hun hulp. Met vragen kon ik altijd bij ze terecht. In het bijzonder mijn begeleider Anita Kooij, die mij als het moest een duwtje in de goede richting gaf en mij kritisch leerde kijken naar bronnen. En zeker niet te vergeten, Senior Adviseur Hester de Hoop, zonder haar was dit onderzoek nooit tot stand gekomen.

Verder wil ik mijn begeleiding vanuit de Hogeschool Leiden bedanken, mevrouw Yayla en mevrouw Rietmeijer. Zonder hun begeleiding, zou ik niet tot het onderzoeksrapport zijn gekomen zoals dat nu voor u ligt. En mijn familie voor hun steun en motiverende woorden.

Tot slot gaat mijn dank uit naar de personen die ik heb mogen interviewen: Richard van der Sloot (CD), Fieke Rob-Russel (CD), David Elshof (CD), Anneke Michaël (GPO) en Inge van Leijenhorst (MN).

Ik wens u veel leesplezier!

Rianne Schuitemaker

Katwijk aan Zee, 19 augustus 2018

**Samenvatting**

De nieuwe Omgevingswet zal zoals het er nu naar uitziet zijn intrede doen in 2021. Het huidige omgevingsrecht is versnipperd en de wetgeving sluit niet meer goed aan op de huidige en toekomstige ontwikkelingen. De Omgevingswet zal het omgevingsrecht bundelen in één wet. Het onderzoek richt zich op de gevolgen die de Omgevingswet heeft voor de ruimtelijke ordening en ruimtelijke plannen. Wat dit voor de onteigeningprocedures in projecten van Rijkswaterstaat betekent is voor de afdeling Grondverwerving nog niet helemaal duidelijk.

Het doel van dit onderzoek is om de afdeling Grondverwerving te adviseren over de gevolgen die de ruimtelijke plannen, zoals die in de Omgevingswet zijn omschreven, zullen hebben voor de onteigeningsprocedure in projecten. De volgende methoden zijn gebruikt: wetsanalyse, literatuuronderzoek, bronnenonderzoek en interviews. Om die reden is de volgende centrale vraag geformuleerd: *Welk advies kan gegeven worden aan de afdeling Grondverwerving van Rijkswaterstaat in het kader van de ruimtelijke plannen zoals genoemd in de Omgevingswet die van invloed zijn op de onteigeningsprocedure in projecten van Rijkswaterstaat, blijkens wetsanalyse, literatuuronderzoek, bronnenonderzoek en interviews?*

Dit onderzoek bestaat uit een theoretisch gedeelte en een praktijkgericht gedeelte. Bij het theoretische deel is nagegaan wat de wijzigingen zijn die de Omgevingswet doorvoert ten opzichte van het huidige stelsel van ruimtelijke ordening en ruimtelijke plannen. Verder is er gekeken naar wat de toekomstige onteigeningsprocedure in de Aanvullingswet inhoudt in projecten voor de afdeling Grondverwerving van Rijkswaterstaat. Ook is gekeken naar wat de instrumenten projectbesluit en omgevingsplan in de Omgevingswet voor de toekomstige onteigeningprocedure betekenen. Voor het praktijkgedeelte zijn er interviews afgenomen. Er is gekeken naar de knelpunten die kunnen ontstaan bij het voeren van een onteigeningsprocedure, bij het hanteren van de instrumenten projectbesluit en omgevingsplan.

Het projectbesluit kan als grondslag dienen voor onteigening. De grondslag kan mede zijn het (globale) omgevingsplan. In de Omgevingswet zullen de bestuursorganen zelf hun onteigeningsbeschikking controleren. De vraag is wie het bevoegd gezag voor het nemen van een onteigeningsbeschikking in een gezamenlijk project. Ook is het zo dat kaarten niet hoeven worden opgenomen in het projectbesluit. In de Omgevingswet zal niet de civiele rechter zich buigen over de onteigeningsbeschikking, maar de bestuursrechter.

Met betrekking tot het niet verplicht bijvoegen van kaarten in een projectbesluit wordt toch aangeraden dit wel te doen. Als de noodzaak niet is aangetoond bestaat er een grotere kans dat een beroep op zelfrealisatie slaagt. Dit betekent dat Rijkswaterstaat de gronden voor het project niet zelf in handen heeft en dus ook geen zeggenschap heeft.

Wat betreft het gezamelijke projectbesluit zal Rijkswaterstaat afspraken moeten maken met de. Er bestaat namelijk het risico voor Rijkswaterstaat dat de onteigeningsbeschikking worden vernietigd door de bestuursrechter. Hierdoor zal het project vertraging oplopen. En ander punt die indirect gevolgen heeft voor de onteigeningsprocedure, is dat er geen hiërarchische relatie is tussen het Rijk en de provincie in een gezamenlijk projectbesluit. In het verleden is gebleken dat een samenwerking met medeoverheden niet altijd vlekkeloos verliep met vertraging van het project als gevolg.

In de Omgevingswet kunnen omgevingsplannen zeer globaal zijn doordat gemeentes uitnodigingsplanologie gebruiken. Onteigenen op basis van een globaal omgevingsplan is moeilijk denkbaar, in verband met de rechtszekerheid en het aan kunnen tonen van de noodzaak voor onteigening. In tegenstelling tot het huidige recht zal Rijkswaterstaat wel moeten kijken naar het omgevingsplan en aanpassen.

Aanbevolen wordt om als Rijkswaterstaat zijnde een goede relatie te onderhouden met gemeentes. Dit zal leiden tot betere en snellere communicatie en uiteindelijk zal dit ook doorwerken in de uitvoering van projecten. Het is verstandig om in de overgangsperiode rond de tafel te gaan zitten met gemeentes bij de vorming van de omgevingsplannen. Rijkswaterstaat kan hierbij aangeven wat de plannen zijn van het Rijk, die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving in het gebied binnen het omgevingsplan.

Ook wordt aanbevolen om zich beter voor te bereiden op Omgevingswet. De voorbereiding binnen de afdeling Grondverwerving lijkt nog niet in volle gang. Alles bij elkaar genomen zouden er meer presentaties en/of workshops georganiseerd kunnen worden waarbij de Omgevingswet centraal staat. Ook is het aan te raden om een handleiding te maken met de punten die voor onteigening zullen gaan veranderen.

Inhoudsopgave

[Afkortingenlijst 9](#_Toc522448062)

[Hoofdstuk 1: Inleiding 11](#_Toc522448063)

[1.1 Probleemanalyse 11](#_Toc522448064)

[1.2 Doelstelling 13](#_Toc522448065)

[1.3 Centrale vraag & Deelvragen 13](#_Toc522448066)

[1.4 Methoden van onderzoek 14](#_Toc522448067)

[1.5 Leeswijzer 16](#_Toc522448068)

[Hoofdstuk 2: Ruimtelijke ordening, fysieke leefomgeving en ruimtelijke plannen 17](#_Toc522448069)

[2.1 Inleiding 17](#_Toc522448070)

[2.2 Het stelsel van ruimtelijke ordening onder de Wro 17](#_Toc522448071)

[2.2.1 De structuurvisie 18](#_Toc522448072)

[2.2.2 Het Tracébesluit 18](#_Toc522448073)

[2.2.3 Het rijksinpassingsplan 22](#_Toc522448074)

[2.2.4 Het provinciaal inpassingsplan 23](#_Toc522448075)

[2.2.5 Het bestemmingsplan 23](#_Toc522448076)

[2.3 De fysieke leefomgeving in de Omgevingswet 24](#_Toc522448077)

[2.3.1 De Omgevingsvisie 25](#_Toc522448078)

[2.3.2 Het Projectbesluit 25](#_Toc522448079)

[2.3.3 De omgevingsverordening 28](#_Toc522448080)

[2.3.4 Het omgevingsplan 29](#_Toc522448081)

[2.4 Grondbeleid anno 2018 30](#_Toc522448082)

[2.4.1 Onteigening in de OW 31](#_Toc522448083)

[2.5 Grondbeleid in de Omgevingswet 31](#_Toc522448084)

[2.5.1 Onteigening in de Omgevingswet 31](#_Toc522448085)

[2.6 Tussenconclusie 32](#_Toc522448086)

[Hoofdstuk 3: Onteigening en de ruimtelijke plannen projectbesluit en omgevingsplan 33](#_Toc522448087)

[3.1 Inleiding 33](#_Toc522448088)

[3.2 De onteigeningsprocedure in de OW 33](#_Toc522448089)

[3.2.1 Administratieve onteigeningsprocedure 33](#_Toc522448090)

[3.2.2 Gerechtelijke onteigeningsprocedure 34](#_Toc522448091)

[3.3 De onteigeningsprocedure in Omgevingswet 34](#_Toc522448092)

[3.3.2 De onteigeningsbeschikking 36](#_Toc522448093)

[3.3.3 De schadeloosstellingsprocedure 37](#_Toc522448094)

[3.3.4 De onteigeningsakte 37](#_Toc522448095)

[3.4 Het projectbesluit 38](#_Toc522448096)

[3.4.1 Het projectbesluit als grondslag voor onteigening 38](#_Toc522448097)

[3.4.2 Ontbreken van kaarten in het projectbesluit 39](#_Toc522448098)

[3.4.3 Het gezamenlijk projectbesluit 39](#_Toc522448099)

[3.5 Het omgevingsplan 40](#_Toc522448100)

[3.5.1 Het omgevingsplan als grondslag voor onteigening 40](#_Toc522448101)

[3.5.1 Globaliteit 40](#_Toc522448102)

[3.5.2 Rijkswaterstaat en het omgevingsplan 40](#_Toc522448103)

[3.6 Tussenconclusie 41](#_Toc522448104)

[Hoofdstuk 4: Knelpunten bij het voeren van de nieuwe onteigeningsprocedure 43](#_Toc522448105)

[4.1 Inleiding 43](#_Toc522448106)

[4.2 Resultaten uit de brainstormsessie 43](#_Toc522448107)

[4.3 Onteigeningsprocedure t.a.v. het projectbesluit 44](#_Toc522448108)

[4.3.1 De grondslag voor het onteigeningsbelang 44](#_Toc522448109)

[4.3.2 Het gezamenlijk projectbesluit 45](#_Toc522448110)

[4.3.3 Kaarten in een projectbesluit 46](#_Toc522448111)

[4.3.4 Zelfrealisatie 47](#_Toc522448112)

[4.4 Onteigeningsprocedure t.a.v. omgevingsplan 48](#_Toc522448113)

[4.4.1 Globaliteit 48](#_Toc522448114)

[4.5 Deelconclusie 48](#_Toc522448115)

[Hoofdstuk 5: Conclusies 51](#_Toc522448116)

[Hoofdstuk 6: Aanbevelingen 53](#_Toc522448117)

[Literatuur- en bronnenlijst 55](#_Toc522448118)

[Bijlage 1: Mededeling Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht 59](#_Toc522448119)

[Bijlage 2: Mededeling Rijksinpassingsplan Afsluitdijk 60](#_Toc522448120)

[Bijlage 3: Schema procedures onder de Omgevingswet 61](#_Toc522448121)

[Bijlage 4: Brainstormsessie “fakkeldragers”-groep 62](#_Toc522448122)

[Bijlage 5: Interviewvragen en topics 64](#_Toc522448123)

[Bijlage 6: Interview met Richard van der Sloot 65](#_Toc522448124)

[Bijlage 7: Telefonisch interview met Anneke Michaël 73](#_Toc522448125)

[Bijlage 8: Telefonisch interview met David Elshof 77](#_Toc522448126)

[Bijlage 9: Interview met Fieke Rob-Russel 85](#_Toc522448127)

[Bijlage 10: Interview met Inge van Leijenhorst 91](#_Toc522448128)

[Bijlage 11: Topics en coderen interviews 99](#_Toc522448129)

# Afkortingenlijst

Aanvullingswet Aanvullingswet Grondeigendom

AbRvS Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Afdeling Grondverwerving Afdeling Grondverwerving van Rijkswaterstaat

Awb Algemene wet bestuursrecht

KB Koninklijk Besluit

MER Milieueffectrapportage

Ministerie van I&W Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Minister Minister van Infrastructuur en Waterstaat

NOVI Nationale omgevingsvisie

OTB Ontwerptracébesluit

OW Onteigeningswet

SVIR Structuurvisie Infrastructuur & Milieu

Tw Tracéwet

Wro Wet ruimtelijke ordening

Wvg Wet voorkeursrecht gemeenten

# Hoofdstuk 1: Inleiding

## 1.1 Probleemanalyse

*Inleiding*

Op 16 juni 2014 is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend inzake regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet). Het voorstel is op 1 juli 2015 aangenomen door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel op 22 maart 2016 aangenomen.[[1]](#footnote-1) Zoals het er nu naar uitziet zal de Omgevingswet zijn intrede gaan doen in 2021. Het onderwerp ‘grondeigendom’ is vooralsnog buiten de Omgevingswet gehouden. Via de Aanvullingswet grondeigendom (hierna: Aanvullingswet) wordt de Omgevingswet aangevuld. Deze Aanvullingswet omvat regels die onder meer betrekking hebben op onteigening en bevat bijzondere regels voor de inrichting van de fysieke leefomgeving.[[2]](#footnote-2)

*De gedachtegang*De achterliggende gedachte van de Omgevingswet is dat het huidige omgevingsrecht te versnipperd is en niet inzichtelijk genoeg. Het omgevingsrecht is verdeeld over tientallen wetten. Er zijn aparte wetten voor bijvoorbeeld bodem, geluid, infrastructuur en ruimtelijke ordening. De huidige wetgeving sluit niet meer goed aan op de huidige en toekomstige ontwikkelingen. De Omgevingswet zal het omgevingsrecht bundelen in één wet, net zoals de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) dat heeft gedaan voor het algemene bestuursrecht. De Omgevingswet zal de gebiedsgerichte onderdelen van de huidige wetten integreren in één wet met één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en procedures.[[3]](#footnote-3)

*Ruimtelijke ordening*

De gemeenteraad van de gemeente, de Provinciale Staten van de provincie en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: Minister) maken op basis van Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) structuurvisies ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Naast structuurvisies maken de bestuursorganen ook bestemmingsplannen (gemeente) en inpassingsplannen (provincie en het Rijk).[[4]](#footnote-4) De Minister stelt daarnaast Tracébesluiten vast op basis van de Tracéwet. De Wro en de Tracéwet zullen opgenomen worden in de Omgevingswet. Structuurvisies zullen plaats moeten maken voor omgevingsvisies.[[5]](#footnote-5) De gemeentelijke bestemmingsplannen zullen vervangen worden door omgevingsplannen. Het provinciaal inpassingsplan zal vervangen worden door de omgevingsverordening en het projectbesluit. Op Rijksniveau zullen inpassingsplannen worden vervangen door projectbesluiten. Ook het Tracébesluit zal plaatsmaken voor het projectbesluit. Rijkswaterstaat voert, als uitvoeringsorganisatie van de Minister, de ruimtelijke plannen uit die betrekking hebben op de aanleg van rijkswegen, en dan met name de door de Minister vastgestelde Tracébesluiten. Voor de afdeling Grondverwerving van Rijkswaterstaat (hierna: afdeling Grondverwerving) is het nog niet helemaal duidelijk wat de Omgevingswet zal veranderen op het gebied van de ruimtelijke ordening, op de ruimtelijke plannen en daarmee op de onteigeningprocedures in projecten.

*Grondverwerving bij Rijkswaterstaat*

Ruimtelijke ordening speelt in projecten van Rijkswaterstaat een grote rol. Zo verzorgt de afdeling Grondverwerving voor projecten de verwerving van grond en gebouwen op basis van ruimtelijke plannen doormiddel van grondaankoop. Op dit moment geschiedt het aankopen van een stuk grond door de afdeling Grondverwerving in verreweg de meeste gevallen op basis van een Tracébesluit of bestemmingsplan. Er kan op twee manieren grond worden aangekocht, namelijk door minnelijke verwerving en onteigening. Uit gesprekken met Senior Adviseur Hester de Hoop blijkt dat bij minnelijke verwerving een grondaankoper van de afdeling Grondverwerving met de grondeigenaar onderhandelt over het stuk grond en de hoogte van de schadeloosstelling. Komen beide partijen tot overeenstemming dan wordt er een koopovereenkomst gesloten. Mocht de minnelijke verwerving niet slagen dan zal het onteigeningstraject starten. Onteigening geschiedt op basis van de Onteigeningswet (hierna: OW). Deze wet zal ook opgaan in de Omgevingswet.

*Slot*

De afdeling Grondverwerving wil weten welke gevolgen de ruimtelijke plannen, zoals die worden omgeschreven in de Omgevingswet kunnen hebben voor de onteigeningsprocedure in projecten. Daarom is dit onderzoek van belang om de verschillen tussen de huidige en de toekomstige ruimtelijke plannen te omschrijven en zo te achterhalen wat de mogelijke gevolgen zijn voor de door de afdeling Grondverwerving te volgen (nieuwe) onteigeningsprocedure.

## 1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om de medewerkers van de afdeling Grondverwerving binnen Rijkswaterstaat advies te geven over de ruimtelijke plannen in de Omgevingswet, die gevolgen hebben voor de onteigeningsprocedure in projecten. Er wordt een uitleg gegeven over wat het stelsel van ruimtelijke ordening inhoudt en welke wijzigingen de Omgevingswet hierbij invoert. Daarnaast worden de instrumenten projectbesluit en omgevingsplan uit de Omgevingswet in kaart gebracht. Er wordt gekeken naar de invloed van deze instrumenten op de onteigeningsprocedure in de toekomstige situatie en wat voor knelpunten dit oplevert in de procedure.

## 1.3 Centrale vraag & Deelvragen

**Centrale vraag**

*Welk advies kan gegeven worden aan de afdeling Grondverwerving van Rijkswaterstaat in het kader van de ruimtelijke plannen zoals genoemd in de Omgevingswet die van invloed zijn op de onteigeningsprocedure in projecten van Rijkswaterstaat, blijkens wetsanalyse, literatuuronderzoek, bronnenonderzoek en interviews?*

**Deelvragen**

Theoretisch-juridische deelvragen:

1. *Welke wijzigingen voert de Omgevingswet door ten opzichte van het huidige stelsel van ruimtelijke ordening en ruimtelijke plannen volgens wetsanalyse, literatuuronderzoek en bronnenonderzoek?*
2. *Wat houdt de toekomstige onteigeningsprocedure in conform de Aanvullingswet in projecten bij de afdeling Grondverwerving van Rijkswaterstaat, blijkens wetsanalyse, literatuuronderzoek en bronnenonderzoek?*
3. *Wat betekenen de instrumenten projectbesluit en omgevingsplan in de Omgevingswet voor de toekomstige onteigeningprocedure, volgens wetsanalyse, literatuuronderzoek bronnenonderzoek?*

Praktijkgerichte deelvraag:

1. *Welke knelpunten kunnen ontstaan bij het hanteren van de instrumenten projectbesluit en omgevingsplan, in een toekomstige onteigeningsprocedure, volgens interviews?*

## 1.4 Methoden van onderzoek

In dit hoofdstuk wordt per deelvraag besproken welke methoden van onderzoek er zijn gebruikt.

Theoretisch-juridische deelvragen:

*Deelvraag 1: Welke wijzigingen voert de Omgevingswet door ten opzichte van het huidige stelsel van ruimtelijke ordening en ruimtelijke plannen volgens wetsanalyse, literatuuronderzoek en bronnenonderzoek?*

Bij de beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van wetsanalyse, literatuuronderzoek en bronnenonderzoek. Om de kwaliteit en validiteit van deze deelvraag te waarborgen zijn er meerdere primaire relevante bronnen en vakbladen gebruikt. Er is gezocht naar ‘Tracéwet Rijkswaterstaat’, ‘Tracébesluit’, ‘rijksinpassingsplan’, ‘bestemmingsplan’, ‘projectbesluit’, ‘omgevingsplan’. Deze zoektermen zijn afgeleid van de relevante wetgeving en de memorie van toelichting van de Omgevingswet. De literatuur is gezocht via Kluwer Navigator en voetnoten in bestaande literatuur. Voor de betrouwbaarheid is er gekeken of het document is uitgegeven in een wetenschappelijk of vaktijdschrift.

*Deelvraag 2: Wat houdt de toekomstige onteigeningsprocedure in conform de Aanvullingswet in projecten bij de afdeling Grondverwerving van Rijkswaterstaat, blijkens wetsanalyse, literatuuronderzoek en bronnenonderzoek?*

Voor het beantwoorden van deze deelvraag is gebruik gemaakt van wetsanalyse, literatuuronderzoek en bronnenonderzoek. De kennis die nodig was voor de beantwoording van deze vraag is gevonden in de Aanvullingswet en de bijbehorende literatuur en bronnen over de onteigeningsprocedure. Om de kwaliteit en validiteit van deze deelvraag te waarborgen is er gebruik gemaakt van meerdere vakbladen. De zoektermen zijn afgeleid van de relevante wetgeving en de memorie van toelichting van de Aanvullingswet. De literatuur is gezocht via Kluwer Navigator en via referentielijsten en voetnoten in bestaande literatuur. Voor de betrouwbaarheid is er gekeken of het document is uitgegeven in een wetenschappelijk of vaktijdschrift. Ook is er gekeken naar de datum van uitgave.

*Deelvraag 3: Wat betekenen de instrumenten projectbesluit en omgevingsplan in de Omgevingswet voor de toekomstige onteigeningprocedure, volgens wetsanalyse, literatuuronderzoek en bronnenonderzoek?*

Voor beantwoording van deze vraag is gebruik gemaakt van wetsanalyse, literatuuronderzoek en bronnenonderzoek. Er is gekeken naar de Aanvullingswet, literatuur en bronnen. De instrumenten zijn beschreven en er is een link gelegd naar de onteigeningsprocedure. Er is gekozen om deze deelvraag samen met de tweede deelvraag samen te voegen in één hoofdstuk. Dit is gedaan, om zo een helder beeld te krijgen wat de instrumenten projectbesluit en omgevingsplan betekenen voor de onteigeningsprocedure. De literatuur is gezocht via Kluwer Navigator en er is gekeken of het document is uitgegeven in een wetenschappelijk of vaktijdschrift.

Praktijkgerichte deelvraag:

*Deelvraag 4: Welke knelpunten kunnen ontstaan bij het hanteren van de instrumenten projectbesluit en omgevingsplan, in een toekomstige onteigeningsprocedure, volgens interviews?*

Voor beantwoording van deze deelvraag zijn vijf personen geïnterviewd uit de “fakkeldragers”-groep. Deze groep bestaat uit medewerkers van Rijkswaterstaat die nauw zijn betrokken bij de invoering van de Omgevingswet. De interviews zijn opgesteld aan de hand van verschillende topics en sub-topics. De interviewvragen zijn te vinden in bijlage 5. De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. De transcripten van de interviews zijn te vinden in bijlage 6 t/m 10. Citaten uit de interviews zijn gekoppeld aan de topics. Deze zijn te vinden in bijlage 11. De eerste topic gaat over de onteigeningsprocedure t.a.v. het projectbesluit. Deze topic is onder te verdelen in sub-topics, te weten: invloed van omgevingsplan op het projectbesluit, het gezamenlijk projectbesluit en het ontbreken van kaarten in het projectbesluit. De tweede topic gaat over het omgevingsplan. Deze topic heeft als sub-topic globaliteit en zelfrealisatie. De volgende personen zijn geïnterviewd: Anneke Michaël (GPO), David Elshof (CD), Fieke Rob-Russel (CD), Richard van der Sloot (CD) en Inge van Leijenhorst (MN). Naast de vijf interviews is er een brainstormsessie geweest met zes personen uit de “fakkeldragers”-groep waarin de knelpunten van elke persoon naar voren kwamen en besproken werden. De aanwezigen waren: Hester de Hoop (GPO), Anneke Michaël (GPO), David Elshof (CD), Fieke Rob-Russel (CD), Richard van der Sloot (CD), Inge van Leijenhorst (MN), Anita Kooij (GPO/begeleider) en Rianne Schuitemaker (GPO/student).

## 1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de wijzigingen besproken die de Omgevingswet doorvoert ten opzichte van het huidige stelsel van ruimtelijke ordening en ruimtelijke plannen. Ook wordt er gekeken naar grondbeleid. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de huidige en toekomstige onteigeningsprocedure. De belangrijkste verschillen komen hierbij aan bod. Daarnaast wordt besproken wat de instrumenten projectbesluit en omgevingsplan uit de Omgevingswet voor invloed hebben op de onteigeningsprocedure. De resultaten uit het praktijkonderzoek waarin de knelpunten worden besproken zijn terug te vinden in hoofdstuk 4. Tot slot volgen er in hoofdstuk 5 en 6 de conclusies en aanbevelingen voor de afdeling Grondverwerving.

# Hoofdstuk 2: Ruimtelijke ordening, fysieke leefomgeving en ruimtelijke plannen

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de eerste deelvraag van dit onderzoek. Er wordt uitgelegd welke wijzigingen de Omgevingswet doorvoert ten opzichte van het huidige stelsel van ruimtelijke ordening en de ruimtelijke plannen. Allereerst wordt uitgelegd wat onder ruimtelijke ordening in de Wro wordt verstaan. Daarna worden de ruimtelijke plannen besproken die relevant zijn voor de onteigeningsprocedure. Vervolgens wordt uitgelegd wat de fysieke leefomgeving inhoudt in de Omgevingswet en wat het verschil is met de ruimtelijke ordening in de Wro. Verder wordt gekeken naar de verschillen tussen de ruimtelijke plannen in de Wro en Tracéwet en de ruimtelijke plannen in de Omgevingswet die van toepassing zijn op de onteigeningsprocedure. Tot slot wordt in het kort ingegaan op het instrument grondbeleid. Eerst wordt uitgelegd wat grondbeleid inhoudt en hoe dat nu door Rijkswaterstaat wordt toegepast. Er vindt een korte beschrijving plaats van onteigening in de OW en straks in de Omgevingswet. De waterschappen worden in dit hoofdstuk en in het verdere verloop van dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat in dit onderzoek wordt uitgegaan van onteigening bij het aanleggen en verbreden van hoofdwegen en onteigening ter bevordering van de ruimtelijke ontwikkeling op land.

## 2.2 Het stelsel van ruimtelijke ordening onder de Wro

Het begrip ‘ruimtelijke ordening’ betekent leiding geven bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. Het wordt ook wel planologie genoemd. Hierbij moet verder gekeken worden dan alleen naar wettelijke voorschriften. Daarnaast is het de bedoeling dat het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel moet worden bevorderd.[[6]](#footnote-6) Deze definitie komt uit de tijd dat de regering zich boog over het wetsvoorstel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1958. Tijdens de bespreking van de Wro in 2002 werd deze definitie opnieuw bevestigd en als actueel beschouwd.[[7]](#footnote-7) Het gaat voornamelijk om de planologische indeling van een gebied, dat wordt vastgelegd in het bestemmingsplan en inpassingsplan, aldus art. 3.1 lid 1 jo. art. 3.26 lid 2 jo. art. 3.28 lid 2 Wro. Voor een goede ruimtelijke ordening is ruimtelijk beleid nodig. Het gaat om ruimtelijke afspraken voor de ruimtelijke ordening die worden gemaakt door het Rijk, de provincie en de gemeente. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan afspraken omtrent wonen, werken, verkeer en natuur.[[8]](#footnote-8)

Het Rijk richt zich bij ruimtelijk beleid op de nationale belangen, zoals:

* Het in stand houden en beter benutten van hoofdwegen, spoor en vaarwegen.
* Het verbeteren van de water-, bodem- en luchtkwaliteit.
* Het behouden van cultuur en natuur.[[9]](#footnote-9)

Voor de uitvoering van dit ruimtelijk beleid zijn ruimtelijke plannen nodig. Relevant voor de onteigeningsprocedures zijn de ruimtelijke plannen: Tracébesluit, inpassingsplan en bestemmingsplan. Deze plannen worden als het ware gevormd door de structuurvisie, dat ook een ruimtelijk plan is. In de volgende paragrafen worden deze ruimtelijke plannen beschreven.

### 2.2.1 De structuurvisie

De gemeenteraad, Provinciale Staten en de Minister stellen één of meer structuurvisies op conform artt. 2.1, 2.2 en 2.3 Wro. In deze structuurvisies zijn de hoofdzaken van het te voeren ruimtelijk beleid vastgelegd. De bestuursorganen zijn verplicht om ten minste één structuurvisie vast te stellen. Hierin worden hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen weergegeven. Tevens wordt aangegeven hoe deze ontwikkelingen zullen worden verwezenlijkt. Het is de bedoeling dat de Minister samen met de Provinciale Staten en de gemeenteraad onderling afstemming bereiken over beleidsvorming en beleidsuitvoering.[[10]](#footnote-10) De Minister houdt zich aan de ‘Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte’ (hierna: SVIR).[[11]](#footnote-11) Hierin schetst het Rijk ambities van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid voor Nederland in 2040. Deze globale visie vormt de basis voor Tracébesluiten en rijksinpassingsplannen.

### 2.2.2 Het Tracébesluit

Een Tracébesluit is voor de afdeling Grondverwerving een belangrijk instrument. Dit is namelijk één van de grondslagen voor onteigening. Een andere grondslag voor onteigening is het rijksinpassingsplan. Dit ruimtelijke plan zal in de volgende paragraaf besproken worden. Enkel de Minister kan een Tracébesluit vaststellen. De gemeenteraad en Provinciale Staten zijn niet bevoegd. Een Tracébesluit wordt niet zomaar genomen. Daar gaat een procedure aan vooraf, de zogenaamde Tracéwetprocedure die niet is gelegen in de Wro, maar in de Tracéwet (hierna: Tw).

De Tracéwetprocedure kent 2 procedures:

* een uitgebreide procedure voor de aanleg van nieuwe hoofdwegen, of een wijziging van een bestaande hoofdweg waardoor de weg met meer dan 2 rijstroken wordt verbreed.
* een reguliere procedure voor aanpassingen van bestaande hoofdwegen.

De reguliere procedure is een wat kleinere procedure, maar beiden procedures volgen wel dezelfde stappen:

1. Startbeslissing
2. Verkenning
3. Voorkeursbeslissing
4. Ontwerptracébesluit
5. Tracébesluit
6. Realisatie
7. Evaluatie en opleveringstoets

#### 2.2.2.1 Startbeslissing

In de startbeslissing wordt onderzocht of er sprake is van een toekomstig of bestaand probleem op of door het ontbreken van een hoofdweg.[[12]](#footnote-12) De startbeslissing wordt genomen door de Minister, zo volgt uit art. 2 lid 1 Tw. In art. 2 lid 3 Tw worden de eisen genoemd waar een startbeslissing aan moet voldoen:

* een omschrijving van het gebied waarop de verkenning is gericht;
* een beschrijving van de aard van het te verkennen probleem en die van de ruimtelijk relevante ontwikkelingen in het gebied;
* de wijze waarop burgers, maatschappelijke organisaties, betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, de beheerder van de landelijke spoorweg worden betrokken bij de verkenning;
* de termijn waarbinnen en de wijze waarop de verkenning zal worden uitgevoerd.

Conform art. 2 lid 5 Tw wordt de startbeslissing door de Minister gepubliceerd in de Staatscourant. Tevens zendt de Minister de startbeslissing aan de Tweede Kamer, de betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, de beheerder van de landelijke spoorweg, zo volgt uit art. 2 lid 6 Tw.

#### 2.2.2.2 Verkenning

Na de startbeslissing volgt de verkenning. Uit art. 3 Tw volgt dat de Minister de nodige kennis en inzichten vergaart omtrent de aard van het probleem, de relevante ruimtelijke ontwikkelingen en mogelijke oplossingen voor dat probleem. Via bijvoorbeeld informatiebijeenkomsten worden het publiek, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen betrokken. De verkenning resulteert uiteindelijk in een voorkeursbeslissing. Conform art. 2 lid 4 Tw wordt er bij de uitgebreide procedure een structuurvisie vastgesteld. Deze structuurvisie bevat volgens art. 4 lid 1 Tw:

* de resultaten van de uitgevoerde verkenning;
* een verantwoording over de wijze waarop burgers, maatschappelijke organisaties, betrokken bestuursorganen en, voor zover van toepassing, de beheerder van de landelijke spoorweg zijn betrokken bij de verkenning en de resultaten daarvan;
* de voorkeur van de Minister voor de oplossing van het bedoelde probleem en de motivering van die voorkeur (voorkeursbeslissing).

#### 2.2.2.3 Voorkeursbeslissing

Uit art. 6 Tw jo. Art. 3:12 Awb volgt dat de Minister op een geschikte wijze kennis van de ontwerpstructuurvisie geeft. Tegen de ontwerpstructuurvisie kunnen zienswijzen worden ingediend door een ieder. De termijn hiervoor bedraagt 6 weken, zo blijkt uit art. 6 lid 2 Tw jo. 3:16 Awb. Tegelijkertijd kan het Milieueffectrapport (hierna: MER) worden ingezien. Hierin zijn de verwachtte milieugevolgen opgenomen van de verschillende mogelijke oplossingen die in de structuurvisie zijn genoemd. De structuurvisie wordt door de Minister gepubliceerd in de Staatscourant en hij zendt de structuurvisie toe aan de Tweede Kamer, aan de betrokken bestuursorganen en, indien van toepassing, aan ProRail, zo blijkt uit art. 7 lid 1 en 2 Tw. In de reguliere procedure wordt geen structuurvisie en bijbehorend MER opgesteld. De resultaten van de verkenning en de voorkeursbeslissing krijgen dan een plek in de toelichting bij het ontwerptracébesluit (hierna: OTB). Tegen de uitkomst van de verkenning kunnen zienswijzen worden ingediend nadat het ontwerptracébesluit is genomen.[[13]](#footnote-13)

#### 2.2.2.4 Ontwerptracébesluit

De voorkeursbeslissing wordt verder uitgewerkt in het OTB. De Minister betrekt hierbij ook de betrokken bestuursorganen van de gemeentes en provincies. Hij zendt het OTB naar hen toe en, indien het OTB betrekking heeft op een landelijke spoorweg, ook naar ProRail. Afhankelijk van onder meer de omvang van het project wordt er ook een MER opgesteld. Het OTB en het MER liggen ter inzage en een ieder kan hiertegen zienswijzen indienen, zo volgt uit art. 11 Tw.

#### 2.2.2.5 Tracébesluit

Na eventuele aanpassingen op basis van onder andere de zienswijzen neemt de Minister het definitieve Tracébesluit. Bij de uitgebreide procedure wordt het Tracébesluit uiterlijk twee jaar nadat de structuurvisie is toegezonden aan de Tweede Kamer vastgesteld door de Minister. Op grond van art. 9 Tw wordt bij de reguliere procedure het Tracébesluit vastgesteld uiterlijk twee jaar nadat de startbeslissing is toegezonden aan de Tweede Kamer.

Conform art. 10 lid 1 Tw bevat het Tracébesluit ten minste:

* een beschrijving van de voorgenomen maatregelen, de inpassing daarvan en de te realiseren ligging in het terrein;
* een beschrijving van de voorzieningen die moeten worden getroffen. Daarbij wordt gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk;
* een beschrijving van de voorzieningen met betrekking tot het veilig en doelmatig gebruik van een hoofdweg of landelijke spoorweg;
* een beschrijving van de tijdelijke maatregelen en de tijdelijk te treffen voorzieningen die nodig zijn voor de verwezenlijking van het project;
* de aanduiding op een topografische of geografische kaarten van het verloop en de geografische omvang van het werk, waarbij gebruik wordt gemaakt van detailkaarten en van overzichtskaarten;
* de termijn waarbinnen de Minister de evaluatie en opleveringstoets uitvoert op basis van de gevolgen van het project.

Uit art. 10 lid 2 Tw volgt dat bij de aanleg of wijziging van wegen, aanvullende voorwaarden gelden:

* een beschrijving van het aantal te realiseren rijstroken;
* de beslissing tot het vaststellen of het wijzigen van een geluidproductieplafond als aanleg of wijziging zou leiden tot overschrijding van het geldende geluidproductieplafond.

Mocht, bij een groot project, het Tracébesluit niet in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan dan geldt het Tracébesluit als omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan wordt afgeweken, aldus art. 13 lid 4 Tw.

Een recent voorbeeld van een Tracébesluit is het Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht uit december 2016. Hiervan is, ter illustratie, in bijlage 1 de bekendmakingsadvertentie opgenomen. Het Tracébesluit is hierbij nog niet onherroepelijk. Degenen die zienswijzen hebben ingediend tegen het OTB kunnen beroep aantekenen tegen het Tracébesluit bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: AbRvS). Slaagt het beroep niet dan zal het Tracébesluit na de uitspraak van de rechter onherroepelijk worden. Slaagt het beroep wel dan zal de Minister een wijzings-Tracébesluit moeten vaststellen. Een voorbeeld hiervan is het Tracébesluit A27/A1 Utrecht Noord -knooppunt Eemnes - aansluiting Bunschoten-Spakenburg uit september 2014. Dit Tracébesluit is gewijzigd en na dit wijzigings-Tracébesluit onherroepelijk geworden in 2015. De realisatie van de wegverbreding is op dit moment aan de gang en is naar verwachting eind 2018 gereed.

#### 2.2.2.6 Realisatie, evaluatie en opleveringstoets

Na het onherroepelijk worden van het Tracébesluit of wijzigings-Tracébesluit zullen de betrokken provincie en gemeentes ervoor zorgen dat de gekozen oplossing in het gebied wordt ingepast. De gemeente zal een bestemmingsplan moeten opstellen overeenkomstig het Tracébesluit. De termijn hiervoor bedraagt één jaar, aldus art. 13 lid 10 Tw. Daarnaast kan er gestart worden door Rijkswaterstaat met de werkzaamheden in het project. Nadat het project gerealiseerd is wordt er een evaluatie en een opleveringstoets uitgevoerd.[[14]](#footnote-14)

### 2.2.3 Het rijksinpassingsplan

Naast het Tracébesluit bestaan er inpassingsplannen. Deze ruimtelijke plannen van de provincie en het Rijk zijn instrumenten om projecten van nationaal en provinciaal belang te realiseren. Het verschil met een Tracébesluit is dat een Tracébesluit zich richt op de infrastructuur en een inpassingsplan op de ruimtelijke ontwikkeling. Inpassingsplannen kunnen net zoals gemeentelijke bestemmingsplannen afwijken van de structuurvisies. In deze inpassingsplannen wordt aangegeven welke functies op een bepaalde locatie wel of niet zijn toegestaan. In art. 3.28 lid 3 jo. lid 5 Wro komt naar voren dat een inpassingsplan, dat wordt vastgesteld door de Minister, het provinciale inpassingsplan en het gemeentelijke bestemmingsplan overruled. Dit inpassingsplan, dat ook wel rijksinpassingsplan wordt genoemd, bepaalt in hoeverre bestemmingsplannen van de gemeente en de inpassingsplannen van de provincie binnen het plangebied van het rijksinpassingsplan hun werking behouden. Vanaf het moment waarop het onderwerp van het rijksinpassingsplan ter inzage ligt zijn de gemeenteraad en de provinciale staten voor een bepaalde periode niet langer bevoegd tot vaststelling van een bestemmingsplan of inpassingsplan voor de gronden waarop het rijksinpassingsplan betrekking heeft. Een rijksinpassingsplan kan alleen worden vastgesteld wanneer er sprake is van een nationaal belang en zowel de gemeenteraad als de provinciale staten dienen te worden gehoord, zo volgt uit 3.28 lid 1 Wro.

Een recent voorbeeld van een rijksinpassingsplan is het Rijksinpassingsplan Afsluitdijk uit februari 2016. Hiervan is, ter illustratie, in bijlage 2 de bekendmakingsadvertentie van de wijziging van het rijksinpassingsplan opgenomen.

Rijkswaterstaat kan, zoals eerder is verteld, ook ter uitvoering van het rijksinpassingsplan onteigenen. Het verschil tussen deze ruimtelijke plannen is de doelstelling. Met het rijksinpassingsplan onteigent Rijkswaterstaat voor ruimtelijke ontwikkeling. Met het Tracébesluit wordt er onteigend voor infrastructuur. In hoofdstuk 5 wordt hier dieper op ingegaan.

### 2.2.4 Het provinciaal inpassingsplan

Krachtens art. 3.26 lid 1 Wro kunnen Provinciale Staten een provinciaal inpassingsplan vaststellen voor de daarbij behorende gronden, mits er sprake is van een provinciaal belang en de betrokken gemeenteraad is gehoord. Net zoals het rijksinpassingsplan kan het provinciale inpassingsplan de gemeentelijke bestemmingsplannen overrulen. De gemeenteraad is dan niet langer bevoegd om bestemmingsplannen vast te stellen voor het grondgebied waarop het inpassingsplan betrekking heeft, zo blijkt uit art. 3.26 lid 3 jo. lid 5 Wro.

### 2.2.5 Het bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is, zoals eerder werd benoemd, een gemeentelijk ruimtelijk plan. Conform art. 3.1. lid 1 Wro stelt de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één of meer bestemmingsplannen vast. In een bestemmingsplan wordt de bestemming van de grond aangewezen ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Een bestemming is een functie. Wat deze functie inhoudt blijkt vooral uit de met de bestemming verband houdende regels, maar het kan soms ook worden afgeleid uit de benaming, bijvoorbeeld wonen, werken of verkeer.[[15]](#footnote-15) Een bestemmingsplan heeft een geldigheidsduur van tien jaar, zo volgt uit art. 3.1 lid 2 Wro. Het bestemmingsplan zal dan opnieuw vastgesteld moeten worden, tenzij de gemeenteraad kan aantonen dat de bestemmingen in het huidige bestemmingsplan in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. Dan kan de werking van het huidige bestemmingplan met tien jaar worden verlengd, aldus art. 3.1 lid 3 Wro.

Bij het opstellen van bestemmingsplannen kan door de gemeenteraad uit verschillende planvormen gekozen worden:

* Gedetailleerd bestemmingsplan  
  Een gedetailleerd bestemmingsplan is met name voor bedrijventerreinen en bestaande woonwijken de meest aangewezen vorm. Het bestaat uit specifieke regels waar niet of nauwelijks van afgeweken wordt.
* Globaal bestemmingsplan  
  Bij te ontwikkelen gebieden kan er gekozen worden voor een globaal bestemmingsplan. De belangrijkste uitgangspunten voor een gebied worden vastgelegd. De uitgangspunten zijn vaag omschreven en voor afwijkingen en wijzigingen wordt veel ruimte gegeven.
* Combinatie  
  Binnen een bestemmingsplan kunnen meerdere planvormen gecombineerd worden.

Een gedetailleerd bestemmingsplan zorgt voor rechtszekerheid bij de burger, maar resulteert ook in minder flexibiliteit. Omgekeerd zorgt een globaal bestemmingsplan voor veel flexibiliteit, maar is er minder rechtszekerheid. Flexibiliteit kan worden aangebracht door het opnemen van een uitwerkingsplicht, wijzigingsbevoegdheid of binnenplanse afwijking.

Voor een bestemmingsplan met uitwerkingsplicht kan bijvoorbeeld gekozen worden als in het gebied veel ontwikkelingsmogelijkheden zijn en als nog niet helemaal duidelijk is hoe deze ontwikkelingen eruit. Hetzelfde geldt voor een wijzigingsbevoegdheid. Het verschil met de uitwerkingsplicht is dat een plan met een wijzigingsbevoegdheid zelf al een compleet bestemmingsplan is waarop bouwvergunningen kunnen worden verleend. Er kan tot slot gekozen worden voor een binnenplanse afwijking. Hierbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan, maar deze afwijkingen mogen niet leiden tot een bestemmingswijziging.[[16]](#footnote-16)

Naast het Tracébesluit en rijksinpassingsplan speelt ook het bestemmingsplan een rol van betekenis bij onteigening door Rijkswaterstaat. In hoofdstuk 3 wordt hier dieper op ingegaan.

## 2.3 De fysieke leefomgeving in de Omgevingswet

In de filosofie van de Omgevingswet verandert de wijze van het maken van ruimtelijke plannen ingrijpend ten opzichte van nu. Men spreekt niet meer van ‘ruimtelijke ordening’ maar van ‘fysieke leefomgeving’. Het begrip ‘fysieke leefomgeving’ is een veel breder begrip en heeft dus een veel ruimer toepassingsbereik dan het begrip ‘ruimtelijke ordening’. Het begrip heeft betrekking op in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed en werelderfgoed, aldus art. 1.2 Omgevingswet. De wetgever heeft gekozen voor deze formulering om discussies over het toepassingsbereik in grensgevallen te voorkomen.[[17]](#footnote-17) Het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat de taken en bevoegdheden, oftewel de integrale overheidszorg voor de fysieke leefomgeving in eerste instantie bij de gemeentes ligt, tenzij daar andere regels voor zijn gesteld. Dit wordt ook wel het subsidiariteitsbeginsel genoemd en is vastgelegd in artikel 2.3 lid 1 Omgevingswet. Naast de gemeente hebben ook de provincie en het Rijk een algemene zorgplicht voor de fysieke leefomgeving, zo volgt uit art. 1.6 Omgevingswet. Zo kan het Rijk en de provincie gebruik maken van instructieregels om zo de regulering op gemeentelijk niveau te sturen.

### 2.3.1 De Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet en vervangt de huidige structuurvisie. De omgevingsvisie is een integrale visie voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op de lange termijn. Waar de structuurvisie betrekking heeft op ruimtelijke ordening zal de omgevingsvisie betrekking hebben op de fysieke leefomgeving.[[18]](#footnote-18)

Het Rijk zal voor het hele land een Nationale Omgevingsvisie (hierna: NOVI) vaststellen. Het betreft, net zoals de SVIR, een globaal plan en schept een toekomstbeeld. Het gaat om de jaren 2030-2050. De NOVI komt in de plaats van de SVIR, het waterplan, het verkeers- en vervoersplan, het natuurbeleidsplan en het milieubeleidsplan.[[19]](#footnote-19) Zoals het er nu naar uitziet zal de NOVI in 2019 definitief worden vastgesteld.

2.3.2 Het Projectbesluit

**Bij grote projecten van het Rijk of de provincie zijn vaak meerdere vergunningen noodzakelijk. Daarom is in Omgevingswet het nieuwe instrument ‘projectbesluit’ in het leven geroepen.** Het is een instrument voor projecten met een publiek en nationaal belang. Het projectbesluit vervangt voor het Rijk het huidige Tracébesluit en het rijksinpassingsplan. Voor de provincie is dat het provinciale inpassingsplan. Het gaat in de Omgevingswet niet alleen om de uitvoering van het project, zoals onder de Tw, maar ook om het in werking hebben of in stand houden van het project. Het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het betreffende beleid zal het projectbesluit nemen. Voor het Rijk is dat de Minister en voor de provincie is dat het college van gedeputeerde staten, aldus [art. 5.44](http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00CCEF82&cpid=WKNL-LTR-Nav2) lid 1 Omgevingswet.[[20]](#footnote-20) Bij de provincie vindt dus een verschuiving plaats van de bevoegdheid om besluiten te nemen. Onder de huidige regelgeving is namelijk het algemeen bestuur (de Provinciale Staten) op grond van art. 3.26 Wro het bevoegd gezag. In de Omgevingswet zal het dagelijks bestuur de bevoegdheid krijgen. Welke gevolgen deze verschuiving heeft voor de onderlinge verhoudingen wordt in de memorie van toelichting van de Omgevingswet niet verder behandeld.[[21]](#footnote-21) In de Omgevingswet bestaat de mogelijkheid voor het Rijk en de provincie om samen een project uit te voeren. Conform art. 5.44 Omgevingswet zal de Minister bevoegd zijn om het projectbesluit vast te stellen.

De procedure van het projectbesluit omvat de volgende zeven stappen:

1. Kennisgeving van het voornemen een projectbesluit te nemen;
2. Kennisgeving over de beoogde participatie;
3. Verkenning;
4. Ontwerp-projectbesluit;
5. Projectbesluit;
6. Beroep;
7. Nadere uitwerking.

#### 2.3.2.1 Kennisgeving van het voornemen een projectbesluit te nemen

Uit art. 5.47 Omgevingswet volgt dat het bevoegd gezag het voornemen tot het nemen van een projectbesluit kenbaar moet maken. In dit voornemen moet tevens aangegeven worden of er wel of geen gebruik wordt gemaakt van een voorkeursbeslissing. Bij de aanleg of verbreding van een snelweg is een voorkeursbeslissing verplicht, aldus art. 4.3 Omgevingsbesluit. In het Omgevingsbesluit, één van de vier nieuwe AMvB’s, staat beschreven aan welke vereisten het voornemen moet voldoen. In art. 4.1 Omgevingsbesluit staat dat tenminste de volgende zaken worden benoemd:

* beschrijving van het project;
* beschrijving van de wijze waarop de verkenning zal worden uitgevoerd;
* de termijn waarbinnen de verkenning wordt uitgevoerd en
* een vermelding van het bevoegd gezag.

#### 2.3.2.2 Kennisgeving over de beoogde participatie

In art. 5.47 Omgevingswet staat dat het bevoegd gezag de verplichting heeft om ook informatie verschaffen over hoe het participatietraject wordt vormgegeven. Participatie is één van de belangrijke pijlers in de Omgevingswet. Inbreng van derden zal doorgaans leiden tot minder zienswijzen en uiteindelijk ook tot minder beroepschriften.[[22]](#footnote-22) In art. 4.2 lid 1 Omgevingsbesluit staat dat er een kennisgeving over de beoogde participatie moet worden opgesteld. De volgende punten moeten tenminste worden opgenomen:

* de betrokken partijen;
* waarover zij worden betrokken;
* wanneer zij worden betrokken;
* wat de rol is van het bevoegd gezag en eventueel de initiatiefnemer bij het betrekken van de partijen, en
* waar aanvullende informatie beschikbaar is.

In art. 4.2 lid 2 Omgevingsbesluit is bepaald dat het bevoegd gezag zelf bepaald hoe de kennisgeving wordt gepubliceerd. De publicatie moet voor de relevante partijen goed bereikbaar zijn. De kennisgeving moet uiterlijk op het moment dat de verkenning gaat starten worden gedaan.

#### 2.3.2.3 Verkenning

Uit art. 5.48 lid 1 Omgevingswet volgt dat het bevoegd gezag bij de verkenning kennis vergaart over de aard van de opgave, de relevante ontwikkelingen voor de fysieke leefomgeving en de mogelijke oplossingen. In deze fase vindt een uitgebreide beoordeling plaats van het project. Partijen die al eerder oplossingen hebben aangedragen kunnen nu het bevoegd gezag verzoeken een onafhankelijke deskundige hierover te laten adviseren. Het bevoegd gezag kan in deze fase motiveren waarom bepaalde voorgedragen oplossingen niet verder worden uitgewerkt.[[23]](#footnote-23)

#### 2.3.2.4 Ontwerp-projectbesluit

Na de verkenning volgt het ontwerpbesluit. De inhoud van een projectbesluit bevat op zijn minst een omschrijving hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning, zo volgt uit art. 5.51 Omgevingswet. Hierbij wordt in ieder geval ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen. Het projectbesluit is een integraal besluit, aldus art. 5.52 Omgevingswet. Het besluit bevat dus alle regels en toestemmingen die nodig zijn voor het project. Voor zover uitdrukkelijk is bepaald in het projectbesluit kan het projectbesluit gelden als omgevingsvergunning. Is een omgevingsverordening of omgevingsplan in strijd met het projectbesluit dan kan het projectbesluit de lagere regelgeving wijziging, mits dit in het projectbesluit staat vermeld. Conform art. 16.74 Omgevingswet mag een omgevingsverordening of omgevingsplan niet worden vastgesteld als ze in strijd zijn met een projectbesluit.

#### 2.3.2.5 Projectbesluit

Op grond van art. 16.71 Omgevingswet moet een projectbesluit worden opgesteld conform [afdeling 3.4](http://deeplinking.kluwer.nl/?param=006DC9EB&cpid=WKNL-LTR-Nav2) Awb net zoals bij het Tracébesluit. Het is dus mogelijk om zienswijzen in te dienen tegen het ontwerpbesluit en de termijn hiervoor bedraagt zes weken, zo bepaalt art. 3:16 Awb. Nadat de zienswijzen zijn behandeld wordt het definitieve besluit genomen. Uit art. 16.78 lid 1 Omgevingswet volgt dat het definitieve projectbesluit vier weken na de bekendmaking van het besluit in werking treedt. Bij spoedeisend karakter kan deze termijn worden verkort, aldus art. 16.78 lid 2 Omgevingswet. Dit is anders dan bij het Tracébesluit. De Tw kent geen uitgestelde inwerkingtreding.

#### 2.3.2.6 Beroep

Beroep kan worden ingesteld bij de AbRvS zo volgt uit [art. 16.87](http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00CCEFBC&cpid=WKNL-LTR-Nav2) Omgevingswet. De afdeling neemt binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift een beslissing. Deze termijn kan met drie maanden worden verlengd.

#### 2.3.2.7 Nadere uitwerking

Het projectbesluit is in de beginfase vaak nog abstract. Pas in een latere fase worden concrete veranderingen in de fysieke leefomgeving uitgevoerd. In [art.](https://www.navigator.nl/document/openCitation/%20id4689b2eae9c342b7816fc50766a633c2) 5.54 Omgevingswet is daarom bepaald dat een projectbesluit binnen bepaalde randvoorwaarden nader kan worden uitgewerkt. Ook kan het zijn dat er naderhand nog omgevingsvergunningen voor de activiteit ‘bouwen’ noodzakelijk zijn. Uit art. 16.86 Omgevingswet blijkt dat beroep tegen het nieuwe besluit alleen mogelijk is op onderwerpen die ook het nieuwe besluit raken. Het projectbesluit is immers al verleend.[[24]](#footnote-24)

In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op het projectbesluit t.a.v de onteigeningsprocedure.

### 2.3.3 De omgevingsverordening

Conform art. 2.6 Omgevingswet leggen provincies hun regels voor de fysieke leefomgeving vast in één omgevingsverordening. De wetgever wil hiermee af van de verschillende verordeningen op provinciaal niveau.[[25]](#footnote-25) Het streefbeeld is daarbij dat de inzichtelijkheid, samenhang en de naleving van regelgeving wordt vergroot.

De omgevingsverordening heeft drie soorten regels:

1. algemeen direct bindende regels;
2. omgevingswaarden;
3. instructieregels.

Bepaalde regels in de omgevingsverordening richten zich op burgers en bedrijven. Het gaat hierbij om algemene regels en vergunningsstelsels. Daarnaast heeft de omgevingsverordening regels die zich richten op het uitvoerende bestuur, zoals omgevingswaarden, geregeld in art. 2.12 lid 1 Omgevingswet. “Omgevingswaarden zijn normen die de gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan als beleidsdoel vastleggen.”[[26]](#footnote-26) Daarbij kan gedacht worden aan maximaal toelaatbare concentraties van stoffen in water en lucht. De provincie kan de omgevingswaarde die voor hen geldt ook laten gelden voor gemeentes. Dit kan door middel van instructieregels. Instructieregels richten zich op de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeentes.[[27]](#footnote-27)

### 2.3.4 Het omgevingsplan

Het omgevingsplan vervangt het gemeentelijke bestemmingsplan. Op grond van art. 2.4 Omgevingswet stelt de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Dit is een groot verschil met de huidige situatie. Nu kan een gemeente binnen een gebied meerdere bestemmingsplannen vaststellen. Het omgevingsplan is het belangrijkste instrument voor de beleidskeuzes die gemeentes willen maken op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hierbij moeten de aspecten zoals die zijn opgenomen in art. 2.1 Omgevingswet ten minste zijn betrokken.

Het omgevingsplan is, anders dan het huidige bestemmingsplan, niet beperkt tot 'een goede ruimtelijke ordening', maar kan alle aspecten van de fysieke leefomgeving omvatten.[[28]](#footnote-28) Uit art. 4.2 lid 1 Omgevingswet volgt dat het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevat en andere regels die met het oog daarop nodig zijn. Uit art. 4.2 lid 2 Omgevingswet volgt dat deze regels alleen mogen worden gesteld als deze niet al bij instructieregels zijn geregeld. Ook zullen, conform art. 3.16 Omgevingswet, bij het vaststellen van het omgevingsplan, omgevingswaarden moeten worden betrokken.[[29]](#footnote-29) Een omgevingswaarde is een norm voor de kwaliteit die een gemeente, provincie of het Rijk voor de fysieke leefomgeving wil bereiken. Het Rijk stelt omgevingswaarden vast in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze omgevingswaarden gelden in beginsel alleen voor de overheid die ze vaststelt, maar door middel van een instructieregel kan de omgevingswaarde doorwerken en zo gaan gelden voor regels in een omgevingsplan van de gemeente.[[30]](#footnote-30)

Een ander verschil is dat men in het huidige recht met de huidige instrumenten denkt vanuit het principe ‘nee, tenzij’. De bedoeling van de Omgevingswet is dat deze manier van denken zal moeten worden omgevormd naar het principe ‘ja, mits’. Een gevolg hiervan is uitnodigingsplanologie. Dit begrip houdt in dat gemeentes zich uitnodigend en faciliterend opstellen tegenover burgers en ondernemers. Zo kan de gemeente ze uitnodigen om te komen met plannen en initiatieven voor een te ontwikkelen gebied. Het gevolg hiervan is dat een omgevingsplan zeer globaal wordt.

Net zoals een projectbesluit treedt een omgevingsplan in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop het besluit is medegedeeld, aldus art. 16.78 lid 1 Omgevingswet. Door de samenvoeging van alle regelingen in de fysieke leefomgeving is de verwachting van de wetgever dat de onderzoekslasten voor initiatiefnemers afnemen. Uiteindelijk zal het omgevingsplan digitaal beschikbaar zijn, zodat het voor een ieder online inzichtelijk wordt welke regels op welke locatie gelden.[[31]](#footnote-31)

In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op het omgevingsplan t.a.v de onteigeningsprocedure.

## 2.4 Grondbeleid anno 2018

Grondbeleid vormt een instrument van ruimtelijke ordening. Het is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken.[[32]](#footnote-32) Deze doelstellingen worden door o.a. de volgende instrumenten gerealiseerd: voorkeursrecht, onteigening en herverkaveling en kavelruil in landelijk gebied. Met deze instrumenten zijn drie soorten grondbeleid te voeren:

* Faciliterend grondbeleid, ontwikkelaar of andere partij koopt de grond
* Samenwerkingsverbanden, overheid werkt samen bedrijven (publiek-private)
* Actief grondbeleid, overheid koopt grond aan[[33]](#footnote-33)

Rijkswaterstaat voert actief grondbeleid en koopt gronden aan voor de uitvoering van projecten. Deze gronden zijn vaak in eigendom is van een particulier en zullen dus moeten worden aangekocht. De afdeling Grondverwerving is hiervoor verantwoordelijk. Zij onderhandelt met de grondeigenaar over het stuk grond en de hoogte van de schadeloosstelling, ook wel de minnelijke verwerving genoemd. Mocht de minnelijke verwerving niet slagen dan kan er gestart worden met de onteigeningsprocedure. De afdeling Grondverwerving krijgt met deze vorm van grondbeleid het meest te maken.

### 2.4.1 Onteigening in de OW

Bij onteigening neemt de overheid het initiatief voor vervreemding Het is hiermee een actief verwervingsinstrument is.[[34]](#footnote-34) Onteigening vormt de meest vergaande ingreep in eigendomsrechten. Een burger of een bedrijf wordt gedwongen om zijn eigendom af te staan, waardoor bijvoorbeeld een snelweg kan worden aangelegd. Het genot, de vruchten en het inkomen dat het individu van zijn eigendom geniet, wordt met de onteigening ondergeschikt gemaakt aan het algemeen belang.[[35]](#footnote-35) Onteigening geldt als laatste redmiddel. Rechtsbescherming is vastgelegd in art. 14 Grondwet. Hierin staat dat onteigening alleen kan geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling. Onteigening geschiedt op basis van de onteigeningstitels in de OW. Voor Rijkswaterstaat zijn titel II (infrastructuur) en titel IV (ruimtelijke ontwikkeling) relevant.

## 2.5 Grondbeleid in de Omgevingswet

Sommige beleidstrajecten waren niet ver genoeg ontwikkeld om mee te nemen bij de aanbieding van het wetsvoorstel van de Omgevingswet aan de Afdeling advisering van de Raad van State in juli 2013. Onder andere het onderwerp ‘grondeigendom’ is hierdoor niet direct opgenomen in de Omgevingswet, maar zal worden uitgewerkt in een aparte Aanvullingswet. Deze Aanvullingswet zal in de Omgevingswet worden ingevoegd.[[36]](#footnote-36) De Aanvullingswet maakt gebruik van instrumenten die ingrijpen op het eigendom van de grond, waaronder onteigening.[[37]](#footnote-37)

### 2.5.1 Onteigening in de Omgevingswet

De OW vervalt in de Omgevingswet. De onteigeningstitels waarop onteigening is gebaseerd zullen verdwijnen. De regels omtrent onteigenen zullen te vinden zijn in hoofdstuk 11 van de Omgevingswet. Net zoals in OW kan onteigening in de Omgevingswet alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling. De Grondwet blijft immers ongewijzigd. Ongewijzigd blijft ook dat onteigening alleen geldt als een ultimum remedium. Dit betekent onder meer dat het bevoegd gezag moet proberen om de onroerende zaken eerst minnelijke te verwerven, voordat tot onteigening kan worden besloten.[[38]](#footnote-38) De onteigeningsprocedure zelf verandert wel op grote punten. In het volgende hoofdstuk zal de onteigeningsprocedure en de veranderingen die het projectbesluit en het omgevingsplan teweegbrengen uitvoerig worden besproken.

## 2.6 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk zijn de wijzigingen besproken die de Omgevingswet doorvoert ten opzichte van het huidige stelsel van de ruimtelijke ordening en de ruimtelijke plannen. In de Omgevingswet spreekt men niet meer van ‘ruimtelijke ordening’, maar van ‘fysieke leefomgeving’. Structuurvisies worden vervangen door Omgevingsvisies. Het Tracébesluit en het rijksinpassingsplan moeten wijken voor het projectbesluit. De Provinciale Staten stelt één omgevingsverordening vast. Anders dan in de huidige wetgeving, stelt de Minister samen met de Gedeputeerde Staten een gezamenlijk projectbesluit vast. Rijkswaterstaat krijgt er dus een nieuwe samenwerkingspartner bij. Op gemeentelijk niveau zal het bestemmingsplan vervangen worden door het omgevingsplan. De gemeente stelt maar één omgevingsplan vast voor het gehele grondgebied. Anders dan het bestemmingsplan, omvat het omgevingsplan alle aspecten van de fysieke leefomgeving. Een ander verschil is dat men in het huidige recht met de huidige instrumenten denkt vanuit het principe ‘nee, tenzij’. In de Omgevingswet zal deze manier van denken worden omgevormd naar het principe ‘ja, mits’. Omgevingsplannen kunnen hierdoor zeer globaal worden. Om de ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken is het instrument grondbeleid nodig. De afdeling Grondverwerving richt zich met name op het actieve grondbeleid en gebruikt daarbij het instrument onteigening. Onteigening vormt de meest vergaande ingreep in eigendomsrechten. De OW zal vervallen in de Omgevingswet. Net zoals in OW kan onteigening in de Omgevingswet alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling. Ongewijzigd blijft ook dat onteigening alleen geldt als een ultimum remedium.

# Hoofdstuk 3: Onteigening en de ruimtelijke plannen projectbesluit en omgevingsplan

## 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de deelvragen twee en drie behandeld. Allereerst vindt er een korte beschrijving plaats van de huidige onteigeningsprocedure die door Rijkswaterstaat wordt gevolgd. Daarna wordt de nieuwe onteigeningsprocedure toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de instrumenten projectbesluit en omgevingsplan en de link die deze instrumenten hebben met op de onteigeningsprocedure. Daarna wordt het projectbesluit beschreven. Er wordt ingegaan op het ontbreken van kaarten in het projectbesluit en er wordt gekeken naar het gezamenlijk projectbesluit. Tot slot wordt het omgevingsplan toegelicht. De globaliteit en de relatie tussen Rijkswaterstaat en het omgevingsplan worden hierin besproken.

## 3.2 De onteigeningsprocedure in de OW

De onteigeningsprocedure bestaat uit twee delen:

1. Administratieve onteigeningsprocedure, die leidt tot Koninklijk Besluit (= bevoegdheid om te onteigenen).
2. Gerechtelijke onteigeningsprocedure (= feitelijke onteigening via vonnis burgerlijke rechter en inschrijving vonnis in Kadaster).[[39]](#footnote-39)

### 3.2.1 Administratieve onteigeningsprocedure

Voordat de onteigeningsprocedure van start gaat tracht men eerst om met de minnelijke verwerving tot overeenstemming te komen, zo volgt uit art. 17 OW. Een grondaankoper van de afdeling Grondverwerving gaat naar de eigenaar van het onroerende goed toe en vertelt over het project. Komen partijen niet overeen dan start de administratieve onteigeningsprocedure. Deze procedure start met een verzoek van Rijkswaterstaat aan de Kroon om onroerende zaken ter onteigening aan te wijzen.[[40]](#footnote-40) Intussen gaan de onderhandelingen tussen Rijkswaterstaat en de wederpartij gewoon door. Grondslagen voor onteigening zijn te vinden in de onteigeningstitels in de OW. Zoals in het vorige hoofdstuk is verteld zijn voor Rijkswaterstaat de titels II (onteigening voor infrastructuur) en IV (onteigening voor ruimtelijke ontwikkeling) relevant. De grondslag bij titel II is het Tracébesluit. De grondslag bij titel IV is het rijksinpassingsplan.[[41]](#footnote-41) Bij de administratieve onteigeningsprocedure stelt de afdeling Grondverwerving de onteigeningsstukken vast en zendt ze naar de Corporate Dienst (hierna: CD). Dit is een onafhankelijke afdeling binnen Rijkswaterstaat die de stukken controleert. De CD heeft de Kroontaak. Dit houdt in dat zij belast zijn met de uitvoering van de administratieve procedure.[[42]](#footnote-42) Zijn de stukken goedgekeurd door de CD dan volgt er een ontwerpbesluit. Op de voorbereiding van het nemen van een Koninklijk Besluit, is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing, zo volgt uit art. 63 lid 1 OW. Dit betekent dat het ontwerpbesluit met de onteigeningsstukken ter inzage moet worden gelegd. Kennisgeving vindt onder andere plaats in de Staatscourant.[[43]](#footnote-43) Hiertegen kunnen belanghebbenden zienswijzen indienen. Uit artikel 64a Ow volgt dat het Koninklijk Besluit binnen zes maanden wordt genomen na afloop van de termijn van de inzage van het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken. Het besluit wordt bekendgemaakt aan de belanghebbenden en Rijkswaterstaat. Tegen het besluit staat geen afd. 3.4 Awb-procedure open. Dit betekent dat er tegen het Koninklijk Besluit geen zienswijzen kunnen worden ingediend. Het besluit wordt ondertekend door de Minister en de Koning en het besluit wordt tot slot ter inzage gelegd in diverse huis-aan-huisbladen.

### 3.2.2 Gerechtelijke onteigeningsprocedure

Na het Koninklijk Besluit start de gerechtelijke onteigeningsprocedure. De bepalingen in het Wetboek van Burgelijke Rechtsvordering zijn bij de gerechtelijke onteigeningsprocedure van toepassing, zo volgt uit art. 2 OW. Rijkswaterstaat dagvaart de te onteigenen partij. Hierbij vraagt Rijkswaterstaat de civiele rechter om de onteigening uit te spreken en de schadeloosstelling vast te stellen die Rijkswaterstaat moet betalen. De rechter controleert of de administratieve procedure goed is uitgevoerd. De rechter bepaalt uiteindelijk de hoogte van de schadeloosstelling en spreekt de onteigening uit. In vrijwel de meeste gevallen is de onteigening al uitgesproken in het tussenvonnis. In het eindvonnis bepaalt de rechter dan de hoogte van de schadevergoeding. Dat de onteigening al is uitgesproken in het tussenvonnis is voor Rijkswaterstaat belangrijk. Dit betekent namelijk dat het project van start kan gaan.

## 3.3 De onteigeningsprocedure in Omgevingswet

De onteigeningsprocedure zal voor het eerst in de geschiedenis ingrijpend gaan veranderen. De OW stamt uit 1854 en is door de vele wijzigingen sindsdien een moeilijk leesbare en toepasbare regeling geworden. De bedoeling met het wetsvoorstel is dat de regelgeving omtrent onteigening wordt gemoderniseerd.[[44]](#footnote-44) Het kabinet heeft gekeken naar mogelijkheden van zowel aanpassing van de huidige procedure, als de introductie van een procedure naar model van het algemene bestuursrecht, de Awb. Hierdoor sluit de nieuwe onteigeningsprocedure beter aan bij de Omgevingswet en de Awb. De bedoeling is dat de procedure daarmee materieel eenvoudiger, inzichtelijker en transparanter wordt.[[45]](#footnote-45) In de nieuwe regeling hoeft niet langer de Kroon te worden verzocht om de onroerende zaken bij koninklijk besluit ter onteigening aan te wijzen. De gemeenteraad, Provinciale Staten en de Minister krijgen in de Omgevingswet zelf de bevoegdheid om tot onteigening over te gaan. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet dat elke overheid de beschikking krijgt over de benodigde instrumenten om haar eigen omgevingsbeleid uit te voeren.[[46]](#footnote-46)

**3.3.1 De ontwerpbeschikking**

De nieuwe onteigeningsprocedure zal starten met het voorbereiden van een ontwerpbeschikking. Art. 16.33d Aanvullingswet geeft aan dat bij de voorbereiding afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. Conform art. 3:16 Awb jo. art. 16.33f Aanvullingswet ligt de ontwerpbeschikking zes weken ter inzage samen met:

1. een uitgewerkt plan waaruit de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving duidelijk is af te leiden,
2. kaarten waaruit duidelijk is af te leiden welke percelen of gedeelten van percelen het betreft en met grondtekeningen waarop de te onteigenen onroerende zaken, met vermelding van hun kadastrale aanduiding, zijn aangewezen,
3. een lijst van de te onteigenen onroerende zaken met:

* hun kadastrale aanduiding,
* vermelding van de grootte volgens de basisregistratie kadaster van elk van de desbetreffende percelen, en
* de grootte van het gedeelte van een perceel de te onteigenen onroerende zaak een gedeelte van een perceel uitmaakt,

1. de kadastrale uittreksels.

Belanghebbenden kunnen tegen de ontwerpbeschikking zienswijzen indienen. De ingediende zienswijzen worden verwerkt en de Minister zal een verzoek doen aan een adviescommissie voor een advies over de ontwerpbeschikking. De adviescommissie heeft vier weken de tijd om een advies uit te brengen. Het advies wordt verwerkt in de onteigeningbeschikking.

### 3.3.2 De onteigeningsbeschikking

De onteigeningsbeschikking zal eerst intern bij Rijkswaterstaat worden goedgekeurd en daarna voor ondertekening naar de Minister gaan om vastgesteld te worden. Onteigening kan alleen in algemeen belang, aldus art. 14 Grondwet. In art. 11.4 Aanvullingswet is dit belang geconcretiseerd. Hierin staat dat een onteigeningsbeschikking alleen kan worden gegeven in het belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving, als onteigening noodzakelijk is en als de onteigening urgent is.

Art. 11.5 Aanvullingswet bepaalt dat een belang alleen kan worden aangetoond wanneer de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving mogelijk gemaakt is in:

* een vastgesteld omgevingsplan, voor zover dat leidt tot een toedeling van functies aan locaties,
* een vastgestelde omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, voor zover deze activiteit een afwijking van de toedeling van functies aan locaties betreft,
* een vastgesteld projectbesluit, voor zover dat leidt tot een toedeling van functies aan locaties.

Uit art. 11.6 Aanvullingswet volgt dat de noodzaak in ieder geval ontbreekt als Rijkswaterstaat geen redelijke poging heeft gedaan tot minnelijke verwerving of als aannemelijk is dat op korte termijn alsnog overeenstemming kan worden bereikt over de minnelijke verwerving. De noodzaak ontbreekt ook als de eigenaar van de onroerende zaak de realisatie van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving op zich kan nemen. Hij zal daarbij concrete en op uitvoering gerichte plannen moeten hebben en die kenbaar maken aan het bevoegd gezag. Daarnaast zal hij deze plannen moeten uitvoeren in overeenstemming met de wijze die het bevoegd gezag voor ogen heeft.

Krachtens art. 11.7 Aanvullingswet ontbreekt de urgentie in ieder geval als niet aannemelijk is dat binnen vier jaar na het onherroepelijk worden van de onteigeningsbeschikking een begin wordt gemaakt met de verwezenlijking van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving.

Als de onteigeningsbeschikking door de Minister is getekend, wordt hij bekend gemaakt in de Staatscourant en diverse huis-aan-huis bladen. Ook wordt de beschikking toegezonden aan de belanghebbenden en zal hij zes weken ter inzage liggen. In deze zes weken kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de bestuursrechter. Als de termijn voor beroep is verlopen zal de bestuursrechter het bestuursorgaan vragen om verweer. Het bestuursorgaan heeft vier weken de tijd om een verweerschrift te schrijven. Deze termijn kan door de bestuursrechter worden verlengd, bijvoorbeeld als er veel beroepen zijn ingesteld. Art. 16.87a Aanvullingswet bepaalt dat de bestuursrechter, na het ontvangen van het verweerschrift, binnen zes maanden een uitspraak doet. Tegen deze uitspraak staat hoger beroep open bij de AbRvS. De termijn voor hoger beroep bedraagt, net zoals de beroepstermijn, zes weken. De onteigeningsbeschikking is op dat moment onherroepelijk geworden. Uit art. 11.9 Aanvullingswet volgt dat de onteigeningsbeschikking vervalt als niet uiterlijk binnen twaalf maanden na het onherroepelijk worden daarvan Rijkswaterstaat de rechtbank verzoekt om de schadeloosstelling te bepalen.

### 3.3.3 De schadeloosstellingsprocedure

De eigenaar van de te onteigenen onroerende zaak heeft recht op schadeloosstelling. De schadeloosstelling is een volledige vergoeding van alle schade die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn zaak lijdt, aldus art. 15.1 jo. 15.2 Aanvullingswet. Nadat de onteigeningsbeschikking is vastgesteld en bekendgemaakt door de Minister kan Rijkswaterstaat de civiele rechtbank verzoeken de schadeloosstelling te bepalen, zo volgt uit art. 11.11 Aanvullingswet. Deze schadeloosstellingsprocedure komt naast de onteigeningsprocedure te liggen. Het verzoek mag uiterlijk twaalf maanden nadat de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is gedaan worden. Na het verzoek kan de wederpartij een verweerschrift indienen, uiterlijk tien dagen voor de mondelinge behandeling. Na de mondelinge behandeling volgt het onderzoek ter plaatse (decente) waarvoor deskundigen en de Rechter Commissaris zijn benoemd. Twee weken na de descente zal de Rechter Commissaris het verslag van het proces verbaal versturen. Dan volgt er een tussenbeschikking door de rechtbank en wordt de voorlopige schadeloosstelling vastgesteld. Er wordt een concept deskundigenbericht opgemaakt, waarbij de partijen hun opmerkingen kunnen plaatsen. Deze opmerkingen worden verwerkt in het definitieve deskundigenbericht. Dan volgt er een mondelinge behandeling. Na de mondelinge behandeling neemt de rechter een definitieve beschikking waartegen cassatie open staat bij de Hoge Raad.[[47]](#footnote-47)

### 3.3.4 De onteigeningsakte

Als het projectbesluit en de onteigeningsbeschikking onherroepelijk zijn geworden en de voorlopige schadeloosstelling is betaald dan wordt, conform art. 11.12 Aanvullingswet, de onteigeningsakte door de notaris in de openbare registers ingeschreven. Rijkswaterstaat verkrijgt daarmee het eigendom van de onroerende zaak. Ter verduidelijking is in bijlage 3 een schema opgenomen van de voorgestelde procedures met de bijbehorende doorlooptijden.

## 3.4 Het projectbesluit

### 3.4.1 Het projectbesluit als grondslag voor onteigening

In de huidige situatie onteigent Rijkswaterstaat met een Tracébesluit als grondslag voor infrastructuur, bijvoorbeeld onteigening voor de aanleg van een snelweg. Daarnaast onteigent Rijkswaterstaat met als grondslag een rijksinpassingsplan voor ruimtelijke ontwikkeling, bijvoorbeeld onteigening voor natuur zoals ontpolderen. De provincie onteigent in de huidige situatie voor de uitvoering van provinciale inpassingsplannen. Soms kan de provincie onteigeningen op basis van titel II voor inpassingsplannen, maar meestal is titel IV de grondslag. In de toekomst zullen zowel het Tracébesluit, de rijksinpassingsplannen en de provinciale inpassingsplannen vervangen worden door het projectbesluit. Voordat een onteigeningsbeschikking wordt genomen zal het projectbesluit eerst moeten zijn vastgesteld. Een beschikking kan namelijk alleen worden gegeven in het belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving, als deze mogelijk is gemaakt in een projectbesluit.[[48]](#footnote-48) Het onteigeningsbelang is het vastgestelde projectbesluit, voor zover dat leidt tot een toedeling van functies aan locaties. Als Rijkswaterstaat bijvoorbeeld een snelweg wil aanleggen en deze past niet in de omgevingsplannen van de gemeentes dan kan Rijkswaterstaat een verkeersdoeleinde geven aan een locatie binnen het omgevingsplan.

Het projectbesluit is geen zelfstandig besluit dat functies toedeelt. Het projectbesluit geldt, vanwege rechtstreekse doorwerking naar het omgevingsplan, als een wijziging van dat plan. De nieuwe functies gelden als regels van het omgevingsplan, niet als regels van het projectbesluit. Dit betekent dat een projectbesluit alleen een onteigeningsbelang kan onderbouwen voor zover daar de toedeling van functies aan locaties voortvloeit.[[49]](#footnote-49) Het verschil met het Tracébesluit is dat er met het Tracébesluit onteigend wordt voor de werken die in het Tracébesluit genoemd zijn. In de Omgevingswet wordt er uitgegaan van onteigening voor ruimtelijke ontwikkeling. De grondslag voor onteigening ligt dus altijd in de ruimtelijke ontwikkeling.

### 3.4.2 Ontbreken van kaarten in het projectbesluit

In tegenstelling tot een Tracébesluit hoeven er in een projectbesluit geen kaarten worden opgenomen, zo blijkt uit de wettekst. Daarin worden kaarten niet als eis gezien voor een projectbesluit. In de Memorie van Toelichting van de Aanvullingswet wordt hier verder niet op ingegaan. Een projectbesluit beschrijft in woorden nauwkeurig wat het project inhoudt en wat er gedaan moet worden om het project te realiseren. Die beschrijving wordt goed zichtbaar door een kaart waar de grenzen op staan. Burgers moeten kunnen zien waar het project ophoudt in verband met de rechtszekerheid. Daarnaast zal de noodzaak om te onteigenen aangetoond moeten worden. Deze ontbreekt in ieder geval als een eigenaar een geslaagd beroep doet op zelfrealisatie.[[50]](#footnote-50) Deze kans wordt groter als er geen kaarten zijn toegevoegd aan het projectbesluit.

### 3.4.3 Het gezamenlijk projectbesluit

Zoals eerder aan bod is gekomen bestaat de mogelijkheid voor het Rijk en de provincie om samen een project uit te voeren. Conform art. 5.44 Omgevingswet zal de Minister bevoegd zijn om het projectbesluit vast te stellen. De onteigeningsbeschikking wordt genomen door het bestuursorgaan die het aangaat, aldus art. 11.2 Aanvullingswet. Bij een project met een nationaal belang is de Minister het bevoegd gezag. De Provinciale Staten kan ook bevoegd zijn om met betrekking tot nationale belangen, een onteigeningsbeschikking te nemen. De nationale belangen zullen dan wel doelmatig en doeltreffend door de Provinciale Staten moeten worden behartigd. Wat in een concreet geval doelmatig kan worden genoemd, hangt af van het te behartigen belang. Het kan ook afhangen van de afspraken die bijvoorbeeld over grondverwerving en onteigening zijn gemaakt in bestuurlijke overeenkomsten.[[51]](#footnote-51) Volgens het kabinet doet deze toedeling van bevoegdheden niet alleen recht aan de uitgangspunten van decentralisatie en subsidiariteit, maar ook aan de realiteit van complementair bestuur. Projecten in de fysieke leefomgeving zullen namelijk steeds vaker tot stand komen in samenwerkingsverbanden van overheden. Daarom is het van belang dat hierbij afspraken worden gemaakt over de grondverwerving en onteigening. Er zullen in een vroeg stadium afspraken moeten worden gemaakt over welk bestuursorgaan bij onteigening zal optreden als bevoegd gezag.[[52]](#footnote-52)

## 3.5 Het omgevingsplan

### 3.5.1 Het omgevingsplan als grondslag voor onteigening

Het omgevingsplan vervangt het gemeentelijke bestemmingsplan. Gemeentes onteigenen in de huidige situatie op basis van titel IV OW: ruimtelijke ontwikkeling. Het algemene uitgangspunt, bij het onteigenen op basis van een bestemmingsplan, is een deugdelijke planologische grondslag. Een deugdelijke planologische grondslag zal niet aanwezig zijn als het bestemmingsplan onduidelijk of vaag is. Het is dan niet duidelijk waarop de uitvoering van het plan in feite zal neerkomen. De noodzaak voor onteigening kan zo moeilijk beoordeeld worden. Onteigenen met als grondslag de uitvoering van een globaal bestemmingsplan is mogelijk. De beleidsvisie moet dan wel duidelijk kenbaar worden gemaakt om zowel de grondeigenaren als de Kroon een duidelijk beeld te verschaffen. Dit kan door een verkavelings- of inrichtingsschets, dan wel verwoord in de toelichting, in een beeldkwaliteitsplan, of op andere wijze bij een afzonderlijk besluit.[[53]](#footnote-53) In de Omgevingswet wordt bij onteigening het onteigeningsbelang verbonden aan de toedeling van functies en dus niet meer aan een deugdelijke planologische grondslag, zo blijkt uit art. 11.5 Aanvullingswet. Het omgevingsplan zal in het merendeel van de gevallen de motivering voor het onteigeningsbelang bieden[[54]](#footnote-54).

### 3.5.1 Globaliteit

De Omgevingswet wil nadrukkelijk inzetten op het verhogen van flexibiliteit door het mogelijk maken van globalere omgevingsplannen. Toch schrijft de Aanvullingswet voor onteigening, urgentie, nut en noodzaak voor. De Aanvullingswet dwingt daarmee de gemeente tot het maken van een gedetailleerd uitwerkingsplan. De Aanvullingswet is daarmee nog niet op één lijn met de filosofie van de Omgevingswet. De Raad van Leefomgeving en Infrastructuur heeft dit ook opgemerkt en laat in een adviesrapport aan de regering en het parlement weten dat het grondbeleidsinstrumentarium op de filosofie en verruimde reikwijdte Omgevingswet moet worden aangesloten.[[55]](#footnote-55)

### 3.5.2 Rijkswaterstaat en het omgevingsplan

De vrijheid die gemeentes hebben om omgevingsplannen verschillend in te richten is voor Rijkswaterstaat een belangrijk aandachtspunt. Anno 2018 is er ook een grote diversiteit in bestemmingsplannen. Nu vormt dat geen probleem, omdat Rijkswaterstaat bij de aanleg van een weg zich houdt aan het Tracébesluit met de bijbehorende rijksnormen. De extra regels van de gemeente voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit zijn voor Rijkswaterstaat niet van belang. Deze regels moeten immers worden aangepast door de gemeente aan die van de Tracéwet. In de Omgevingswet moet Rijkswaterstaat wel kijken naar het omgevingsplan. Het projectbesluit werkt namelijk door in het omgevingsplan. Meestal zal een projectbesluit niet in het omgevingsplan passen en zullen de regels in het omgevingsplan moeten worden aangepast. In het projectbesluit zal een paragraaf moeten worden opgenomen waarin wordt aangegeven op welke wijze het omgevingsplan wordt aangepast. Er zal aangegeven moeten worden op welke wijze de verbeelding wordt aangepast, welke regels worden toegevoegd, geschrapt, gewijzigd of vervangen door andere regels. Dit deel van het projectbesluit wordt opgenomen in het omgevingsplan. Het projectbesluit wordt hiermee onderdeel van het beoordelingskader voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld een bouwactiviteit. Ook wordt een bouwactiviteit die onderdeel uitmaakt van het betrokken project getoetst aan dit deel van het projectbesluit. [[56]](#footnote-56) Net zoals bij de provincie mag de gemeente onteigenen met betrekking tot haar eigen belangen, maar ook die van de provinciale en nationale belangen die doelmatig en doeltreffend door het gemeentebestuur kunnen worden behartigd. Ook hier is het van belang om als Rijkswaterstaat zijnde met de gemeenteraad afspraken te maken omtrent het onteigeningsinstrumentarium.

## 3.6 Tussenconclusie

In dit hoofdstuk zijn de deelvragen twee en drie behandeld en beantwoord. In de nieuwe Omgevingswet start de onteigeningsprocedure met een onteigeningsbeschikking die genomen wordt door het bevoegde bestuursorgaan. De afdeling Grondverwerving zal belast zijn met de voorbereiding op de onteigeningsbeschikking. In de Omgevingswet zullen de bestuursorganen zelf hun onteigeningsbeschikking controleren. De grootste verandering tussen de huidige wet- en regelgeving en de Omgevingswet zit hem in de verschuiving die optreedt van de civiele rechter naar de bestuursrechter. In het huidige recht neemt de civiele rechter twee taken op zich. Hij spreekt de onteigening uit en hij buigt zich over de schadeloosstelling. Met de Omgevingswet zal de bestuursrechter het stokje gedeeltelijk overnemen van de civiele rechter. De civiele rechter zal zich enkel nog over de hoogte van de schadeloosstelling uitspreken.

In de toekomst zal Rijkswaterstaat op grond van het vastgestelde projectbesluit kunnen onteigenen, voor zover dat leidt tot een toedeling van functies aan locaties. In een projectbesluit hoeven geen kaarten te worden opgenomen. Hierdoor is er een grotere kans dat het beroep op zelfrealisatie slaagt. Dit betekent dat Rijkswaterstaat de gronden voor het project niet zelf in handen heeft. Het Rijk en de provincie kunnen samen een project uitvoeren. De vraag is wie de onteigeningsbeschikking neemt, aangezien de provincie ook voor een nationaal belang kan onteigenen in de Omgevingswet. In bestuursovereenkomsten zal dit moeten worden opgenomen. Zoals eerder aan de orde is gekomen vervangt het omgevingsplan het gemeentelijke bestemmingsplan. In de Omgevingswet kunnen omgevingsplannen zeer globaal zijn met uitnodigingsplanologie als gevolg. Onteigenen op basis van een globaal omgevingsplan is moeilijk denkbaar, aangezien de Aanvullingswet de gemeente dwingt tot het maken van gedetailleerde uitwerkingsplannen. In tegenstelling tot het huidige recht zal Rijkswaterstaat wel moeten kijken naar het omgevingsplan. In het huidige recht zullen gemeentes hun bestemmingsplannen aan moeten passen. In de Omgevingswet zal Rijkswaterstaat zelf het omgevingsplan aan moeten passen.

# Hoofdstuk 4: Knelpunten bij het voeren van de nieuwe onteigeningsprocedure

## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de praktijkgerichte deelvraag beantwoord. Er wordt uitgelegd welke knelpunten er kunnen ontstaan bij het voeren van de nieuwe onteigeningsprocedure bij het hanteren van de instrumenten projectbesluit en omgevingsplan. Er zijn vijf medewerkers van Rijkswaterstaat geïnterviewd, te weten: Richard van der Sloot, jurist bij de afdeling CD, Anneke Michaël, Senior Adviseur bij de afdeling GPO, David Elshof, Senior Adviseur bij de afdeling CD, Fieke Rob-Russel, Senior Adviseur bij de afdeling CD en Inge van Leijenhorst, projectleider bij de afdeling MN. Deze medewerkers zijn aanwezig geweest bij de brainstormsessie over de onteigeningsprocedure in de Omgevingswet. De uitwerking is te vinden in bijlage 4. In paragraaf 4.2 worden de belangrijkste punten uit de brainstormsessie genoemd. In paragraaf 4.3 worden de knelpunten behandeld die betrekking hebben op de onteigeningsprocedure t.a.v. het projectbesluit. In paragraaf 4.4 worden de knelpunten behandeld die betrekking hebben op de onteigeningsprocedure t.a.v. het omgevingsplan.

## Resultaten uit de brainstormsessie

Ter voorbereiding op de Omgevingswet is er een fakkeldragers-groep opgericht door enkele medewerkers van de Rijkswaterstaat. In deze groep wordt de Omgevingswet bespreken. Op 31 mei 2018 is er een brainstormsessie gehouden. In de brainstormsessie werden grotendeels de mogelijkheden en knelpunten besproken van het projectbesluit in de Omgevingswet. Aan de orde kwam dat het projectbesluit meer mogelijkheden biedt ten opzichte van het Tracébesluit om o.a. landschap, natuur en energieaspecten te regelen. Ook biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om een projectbesluit samen met de provincie te nemen. Het is handig om bij een projectbesluit een uitwerking bij te voegen. Belanghebbenden moeten, net als nu bij Tracébesluit, weten of hun bijvoorbeeld woningen nodig zijn voor een project. Een projectbesluit biedt wellicht meer mogelijkheden voor zelfrealisatie. Zelfrealisatie is werken in de geest van de Omgevingswet. Hierbij moet worden nagegaan wat het belang is van Rijkswaterstaat bij zelfrealisatie. Tot 2029 geldt het projectbesluit als Tracébesluit. Het projectbesluit staat los van of het past binnen de omgevingsplannen. Dan heeft Rijkswaterstaat de keuze om het omgevingsplan wel of niet te wijzigen. Vanaf 2029 zal het projectbesluit het omgevingsplan direct wijzigen. Wat betreft de kaarten zullen deze in een projectbesluit altijd nodig zijn ten behoeve van communicatie en onteigening. De grondslag voor onteigening is het projectbesluit die functies toedeelt aan locaties. Worden er door het projectbesluit geen functies toegekend, dan is het omgevingsplan de grondslag. Naast de theorie zijn er naar aanleiding van de resultaten uit de brainstormsessie topics gemaakt voor de interviewvragen.

## 4.3 Onteigeningsprocedure t.a.v. het projectbesluit

### 4.3.1 De grondslag voor het onteigeningsbelang

In de huidige situatie met de Tw is het zo dat Rijkswaterstaat kan onteigenen voor werken. Deze mogelijkheid vervalt in de Omgevingswet. Zoals in het vorige hoofdstuk naar voren kwam is één van de grondslagen voor het onteigeningsbelang in de Omgevingswet het projectbesluit voor zover dit leidt tot een toedeling van functies aan locaties. Het projectbesluit zelf is geen grondslag. Uit de interviews komt naar voren dat een projectbesluit een bepaalde begrenzing heeft binnen het grondgebied. Hierin worden door het projectbesluit functies toegedeeld aan locaties. Hierbij kan gedacht worden aan een agrarisch gebied dat door het projectbesluit de functie weg krijgt. Dat is dan de onteigeningsgrondslag.[[57]](#footnote-57) Die functiewijziging zal beschreven moeten worden in het projectbesluit en het projectbesluit zal zelf aangepast moeten worden zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven. Dit in tegenstelling tot de Tw, waar de gemeentes hun bestemmingsplannen moeten aanpassen aan het vastgestelde Tracébesluit zo volgt uit art. Het, met het projectbesluit, ook voorkomen dat er bij een deel van de grond geen functiewijziging plaatsvindt. Dat zou betekenen dat de grondslag mede moet zijn het omgevingsplan en dat en is volgens een geïnterviewde medewerker van Rijkswaterstaat een vrij gecompliceerde regeling.

*“Dan zou de grondslag mede moeten zijn, dat is de gedachte vanuit Den Haag, het omgevingsplan. En dat vind ikzelf een vrij gecompliceerde regeling, want nu is het zo dat enkel het Tracébesluit zelf, dat ook kaarten bevat waarop het projectgebied is aangeduid, de grondslag voor onteigening is. Je hoeft je daarbij niet af te vragen of en in welke mate het project wel of niet in een bestemmingsplan past, want het Tracébesluit geldt van rechtswege, even uit mijn hoofd, als afwijking van het bestemmingsplan als bedoeld in art 2.1, eerste lid Wabo. Dat is straks dus niet het geval. Dan moet je tegelijkertijd met het projectbesluit het omgevingsplan wijzigen.”* [[58]](#footnote-58)

Volgens een andere medewerker zijn de consequenties daarvan zijn in de praktijk is nog niet duidelijk.

*“Dat weten we nog niet. Wat de consequentie ervan is. Op dit moment is het projectbesluit nog niet voorzien van een begrenzing in de Omgevingswet. (…) Kijk, je kan natuurlijk meerdere grondslagen hebben, maar we hebben het in ieder geval zo begrepen dat het niet de bedoeling is dat je per perceel gaat aangeven wat de grondslag is, maar dat je in de beschikking die meerdere grondslagen noemt.”*[[59]](#footnote-59)

### 4.3.2 Het gezamenlijk projectbesluit

Het Rijk en de provincie kunnen een gezamenlijk projectbesluit vaststellen met één bevoegd gezag. Volgens art. 5.44 Omgevingswet is dat de Minister. Het bestuursorgaan die het aangaat neemt de onteigeningsbeschikking. De vraag is wie dat is, in het geval van een gezamenlijk projectbesluit. Als de provincie het meeste belang bij een bepaald project heeft, maar het Rijk heeft vanwege bepaalde redenen het projectbesluit genomen, wie is dan de meest gerede partij? Hoe kijkt de rechter daar naar? De hoofdregel is decentralisatie. Dit zou betekenen dat de bevoegdheid van het nemen van een onteigeningsbeschikking aan de provincie is toebedeeld. In de interviews komt naar voren dat Rijkswaterstaat hierover afspraken gemaakt kunnen worden in een bestuursovereenkomst met de provincie. Ook voor de grondeigenaren moet duidelijk zijn wie het bevoegd gezag is. Zij moeten immers kunnen reageren op de ontwerp-beschikking. De vraag is hoe de bestuursrechter hier naar kijkt. In de huidige situatie is het zo dat er naar de bevoegdheid wordt gekeken in de voortoets door de CD. Er wordt gekeken naar de aanvraag. In de nieuwe situatie ben je al veel verder in het onteigeningsproces. De onteigeningsbeschikking is immers al genomen. Het risico voor Rijkswaterstaat neemt hierdoor toe:

*“Dat betekent dat die vraag nog veel belangrijker wordt, want je kan dus achteraf door een rechter op je vingers worden getikt als bestuursorgaan dat je een onteigeningsbeschikking hebt genomen terwijl de rechter zegt: ja maar achteraf was jij helemaal niet het bevoegde gezag. Dus het risico neemt voor Rijkswaterstaat toe, dat je achteraf de verkeerde partij de beschikking hebt laten nemen. (…) Dan wordt de onteigeningbeschikking vernietigd en kun je opnieuw beginnen. Het is geen gebrek wat je makkelijk kunt helen”[[60]](#footnote-60)*

Het gevolg als blijkt dat het verkeerde bestuursorgaan de onteigeningsbeschikking neemt is dat Rijkswaterstaat hele proces van voren af aan kan beginnen. Met als gevolg dat het project vertraging oploopt. Daarnaast is het zo dat de onteigening niet meer centraal geregeld is. Er is nog geen jurisprudentie dus in de eerste jaren zal iedere rechter er zijn eigen visie erop geven:

*“Ik denk ook dat er ook risico’s zijn met onteigeningen dat het allemaal nieuw. Het is niet meer centraal geregeld, dat iedere rechter het wiel zal gaan uitvinden. Zeker als je in beroep gaat. Dat zijn verschillende rechtbanken.”[[61]](#footnote-61)*

En ander punt die indirect gevolgen heeft voor de onteigeningsprocedure, is de vertraging die een gezamenlijk projectbesluit mogelijk kan opleveren, door de belangen die een provincie heeft. In het huidige recht met de Tracéwet is er een duidelijke hierarchie. Zo kan het Rijk en dus Rijkswaterstaat stukken grond claimen voor de verbreding of aanleg van een snelweg. In de jaren voor de Tracéwet zijn sommigen snelwegen jaren tegengehouden, omdat er met elke individuele gemeente en provincie onderhandeld moest worden om tot een besluit te komen:

*“In de Tracéwet kon het Rijk zeggen: joh, ik claim het voor mijn snelweg, en dan kon je dat regelen en de rest had maar te volgen, maar er zijn snelwegen die 40 jaar zijn tegengehouden, omdat ze met een aantal gemeenten nog net geen overeenstemming hadden en met elke individuele gemeente en met elke individuele provincie was het een onderhandeling om tot dat besluit te komen. Dat was enorm vertragend. Dus ik ben ook wel een beetje benieuwd of we met de Omgevingswet weer terug gaan naar die situatie.”[[62]](#footnote-62)*

### 4.3.3 Kaarten in een projectbesluit

Een projectbesluit hoeft geen kaarten te bevatten. Er is nergens in de Omgevingswet aangegeven dat er kaarten moeten worden bijgevoegd. De Omgevingswet geeft hierin dus meer vrijheid. De vijf medewerkers van Rijkswaterstaat waren het er unaniem over eens dat het ontbreken van kaarten in de praktijk niet haalbaar en zelfs ondenkbaar is. Vrijheid is fijn, maar aan de andere kant kan soms duidelijkheid en gerichtheid tot een stabielere procedure leiden. Vagere processen geven meer verstoringskansen.[[63]](#footnote-63) Met een kaart kun je zien waar het project ophoudt en begint. Hoe kun je anders duidelijk maken waar je allemaal claims op legt?[[64]](#footnote-64) Het is voor het starten van een onteigeningsprocedure zeer aan te raden vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en onteigening om kaarten toe te voegen.

*“Dat is natuurlijk relevant voor de juridische procedures, want dat heb je vaak dat belanghebbenden aangeven: u kunt toch ook buiten mijn gronden blijven, dan hoeft u mij straks niet te onteigenen. Die grenzen kan je niet in woorden aangeven, maar moet je op kaarten weergeven. Dus de wetgever had moeten nadenken: kan ik dat wel vrijlaten vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en ook vanuit het oogpunt van onteigening.”[[65]](#footnote-65)*

### 4.3.4 Zelfrealisatie

Bij onteigening kan een eigenaar zich beroepen op zelfrealisatie. Er wordt onteigend voor de functies die aan de locaties zijn toebedeeld, maar deze functies kunnen vaag omschreven zijn. Hoe globaler een ruimtelijk plan, hoe meer kans er is dat de eigenaar een geslaagd beroep op zelfrealisatie kan doen:

*“Kijk, als je precies voorschrijft hoe het moet en dat kan maar op één manier. Alleen maar op een manier die door een grote partij kan worden gedaan voor het hele areaal. Dan past het niet, bijvoorbeeld integraal beheer wat je wilt, maar als je dat niet goed beschrijft, maar heel globaal, dan heb je kans dat andere partijen zeggen: “Ja, maar dit kan ik ook, ik doe het zo.” Dan zegt de overheid: “Ja, maar zo hadden wij het niet bedoeld.” Ja, dan had je dat moeten opschrijven.”[[66]](#footnote-66)*

Het grote nadeel van zelfrealisatie is dat Rijkswaterstaat de gronden niet in handen heeft en daar dus geen zeggenschap over heeft.[[67]](#footnote-67) Ook is het bijzonder vervelend als Rijkswaterstaat een bepaalde projectopzet heeft bedacht met partijen die via een aanbesteding zijn geselecteerd en dan blijkt dat er partij een gedeelte zelf wil realiseren. In een vroeg stadium is dit niet erg, omdat het goed is dat partijen meedenken, maar later niet, omdat de afdeling Grondverwerving dan al heel wat stappen verder is in de onteigeningsprocedure en er met bepaalde partijen al verplichtingen zijn aangegaan.

*“Dat zie je ook in de huidige onteigeningspraktijk bij titel IV-onteigeningen dat gemeentes als ze daarmee geconfronteerd worden, dat dat hen dan heel onwelgevallig is. Ze proberen om dat op alle manieren tegen te gaan, maar dan moeten ze wel een goed verhaal hebben waarom iemand het plan niet zelf kan uitvoeren.”[[68]](#footnote-68)*

## 4.4 Onteigeningsprocedure t.a.v. omgevingsplan

### 4.4.1 Globaliteit

Omgevingsplannen kunnen zeer globaal zijn. Dit komt oa door de uitnodigingsplanologie. Met betrekking tot de onteigeningsprocedure is er een spanningsveld tussen de filosofie van de Omgevingswet en onteigening zoals in de Aanvullingswet staat beschreven. Volgens de Omgevingswet is de grondslag het omgevingsplan, maar de vraag is hoe daarmee moet worden omgegaan, want uiteindelijk moet de overheid de argumentatie geven waarom onteigening noodzakelijk is en er moet sprake zijn van urgentie zoals in de Aanvullingswet staat.[[69]](#footnote-69)

*“Daar staat waarschijnlijk een hele tekst dat dat niet zomaar kan, want je moet dingen toch uitwerken, want je kunt niet op basis van een globaal bestemmingsplan of omgevingsplan gaan onteigenen, want mensen moeten weten waarvoor hun eigendom nodig is. Je kan niet zeggen: er komt hier iets groens en daarvoor moet u onteigend worden. Dat kan natuurlijk niet.”[[70]](#footnote-70)*

In de huidige Wro kunnen er ook globale bestemmingsplannen worden gemaakt, maar het staat of valt met de omgeving. De CD adviseert dan ook om, mocht de gemeente gaan onteigenen, er een uitwerking bij te doen zodat kenbaar is wat ze gaan doen. Onteigenen op basis van een globaal omgevingsplan zal niet zo gauw gebeuren. Op het moment dat Rijkswaterstaat het eigendom wil dan zal er toch ingezoomd moeten worden.[[71]](#footnote-71)

## 4.5 Deelconclusie

In dit hoofdstuk is uitgelegd welke knelpunten er kunnen ontstaan bij het voeren van de nieuwe onteigeningsprocedure met als grondslag het projectbesluit en het omgevingsplan. Uit de interviews komt naar voren dat het projectbesluit als grondslag worden gezien voor zover dat leidt tot toedeling van functies aan locaties. De functiewijzigingen zullen in het projectbesluit beschreven moeten worden en het omgevingsplan zal zelf door Rijkswaterstaat aangepast moeten worden. Doordat het projectbesluit soms een omgevingsplan gedeeltelijk wijzigt, wordt het omgevingsplan mede de grondslag. Dat is volgens een geïnterviewde medewerker van Rijkswaterstaat een vrij gecompliceerde regeling, omdat in het huidige recht het Tracébesluit zelf de grondslag voor onteigening is. Daar hoeft niet te worden afgevraagd of het project wel of niet in een bestemmingsplan past. Volgens een andere medewerker zijn de consequenties daarvan zijn in de praktijk is nog niet duidelijk, omdat het projectbesluit nog niet voorzien is van een begrenzing in de Omgevingswet.

Wat betreft het bevoegd gezag in een gezamenlijk projectbesluit zullen hierover strakke afspraken gemaakt moeten worden in een bestuursovereenkomst. Ook voor de grondeigenaren moet duidelijk zijn wie het bevoegd gezag is. De vraag is hoe de verschillende bestuursrechters hier naar kijken. Jurisprudentie zal nog gevormd moeten worden. In de huidige situatie is het zo dat er naar de bevoegdheid wordt gekeken in de voortoets door de CD. Er wordt centraal gekeken naar de aanvraag. In de nieuwe situatie ben je al veel verder in het onteigeningsproces. De onteigeningsbeschikking is al genomen. Het risico voor Rijkswaterstaat neemt hierdoor toe, want als blijkt dat de verkeerde partij de onteigeningsbeschikking heeft genomen dan zal de onteigeningsbeschikking worden vernietigd en dan kun je als afdeling Grondverwerving weer van voor af aan beginnen. Hierdoor zal het project vertraging oplopen.

En ander punt met gevolgen voor de onteigeningsprocedure, is de vertraging die een gezamenlijk projectbesluit mogelijk kan opleveren, door de belangen die een provincie heeft. In de jaren voor de Tracéwet zijn sommigen snelwegen jaren tegengehouden, omdat er met elke individuele gemeente en provincie onderhandeld moest worden om tot een besluit te komen en dit niet altijd succesvol was.

Een projectbesluit hoeft geen kaarten te bevatten. Dit is in de praktijk niet haalbaar en zelfs ondenkbaar. Met kaarten kun je zien waar het project ophoudt en begint. Het is voor het starten van een onteigeningsprocedure aan te raden om kaarten toe te voegen. Anders bestaat er een grotere kans dat belanghebbenden de noodzaak van onteigening aanvechten.

Een vage omschrijving van de functies in een projectbesluit kan leiden tot een geslaagd beroep op zelfrealisatie van de eigenaar. Het nadeel van zelfrealisatie is dat Rijkswaterstaat de gronden niet in handen heeft en daar dus geen zeggenschap over heeft. Ook is het vervelend als een partij in een later stadium van een project een gedeelte zelf wil realiseren. De afdeling Grondverwerving is dan al heel wat stappen verder in de onteigeningsprocedure en er zijn met bepaalde partijen al verplichtingen aangegaan.

Het laatste punt gaat over de globaliteit in omgevingsplannen. Met betrekking tot de onteigeningsprocedure is er een spanningsveld tussen de filosofie van de Omgevingswet en onteigening zoals in de Aanvullingswet staat beschreven. Het omgevingsplan is een grondslag voor onteigening, maar de vraag is hoe daarmee moet worden omgegaan, want uiteindelijk moet de overheid toch de argumentatie geven waarom onteigening noodzakelijk is en er moet sprake zijn van urgentie zoals in de Aanvullingswet staat.

# Hoofdstuk 5: Conclusies

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de centrale vraag: *Welk advies kan gegeven worden aan de afdeling Grondverwerving van Rijkswaterstaat in het kader van de ruimtelijke plannen zoals genoemd in de Omgevingswet die van invloed zijn op de onteigeningsprocedure in projecten van Rijkswaterstaat, blijkens wetsanalyse, literatuuronderzoek, bronnenonderzoek en interviews?*

Voor de beantwoording van deze centrale vraag is allereerst gekeken naar de term ‘ruimtelijke ordening’. In de Omgevingswet spreekt men niet meer van ‘ruimtelijke ordening’, maar van ‘fysieke leefomgeving’. Structuurvisies maken plaats voor Omgevingsvisies. Het Tracébesluit en het rijksinpassingsplan moeten wijken voor het projectbesluit. Waar voorheen de Provinciale Staten het provinciale inpassingsplan vaststelde zal dit met betrekking tot het projectbesluit worden overgelaten aan de Gedeputeerde Staten. Rijkswaterstaat krijgt er dus een nieuwe samenwerkingspartner bij.

De onteigeningsprocedure zelf verandert op grote punten. In de Omgevingswet zullen de bestuursorganen zelf hun onteigeningsbeschikking controleren. Een andere grote verandering tussen de huidige wet- en regelgeving en de Omgevingswet zit hem in de verschuiving die optreedt van de civiele rechter naar de bestuursrechter. De bestuursrechter zal zich buigen over de onteigening en de civiele rechter zal de hoogte van de schadeloosstelling bepalen.

In een projectbesluit hoeven geen kaarten te worden opgenomen. Hierdoor is er een grotere kans dat een beroep op zelfrealisatie slaagt. Dit betekent dat Rijkswaterstaat de gronden voor het project niet zelf in handen heeft en dus ook geen zeggenschap heeft. Ook is het vervelend als een partij in een later stadium van een project een gedeelte zelf wil realiseren. De afdeling Grondverwerving is dan al heel wat stappen verder in de onteigeningsprocedure en er zijn met bepaalde partijen al verplichtingen aangegaan. Het is daarom zeer aan te raden om kaarten toe te voegen.

Met de Omgevingswet kan het Rijk samen met de provincie een project uitvoeren. De onteigeningsbeschikking wordt genomen door het bestuursorgaan die het aangaat. De vraag is wie de onteigeningsbeschikking neemt, aangezien de provincie ook voor een nationaal belang kan onteigenen in de Omgevingswet. Hier zal door Rijkswaterstaat afspraken gemaakt moeten worden met de provincie in bestuursovereenkomsten. Het risico voor Rijkswaterstaat neemt hierdoor toe, want als blijkt dat de verkeerde partij de onteigeningsbeschikking heeft genomen dan zal de onteigeningsbeschikking worden vernietigd en dan kun je als afdeling Grondverwerving weer van voor af aan beginnen. Hierdoor zal het project vertraging oplopen. En ander punt die indirect gevolgen heeft voor de onteigeningsprocedure is de vertraging die een gezamenlijk projectbesluit mogelijk kan opleveren door de belangen die een provincie heeft. Er is geen hiërarchie meer. In het verleden is gebleken dat een samenwerking met medeoverheden niet altijd vlekkeloos verliep met vertraging van het project als gevolg.

In de Omgevingswet kunnen omgevingsplannen zeer globaal zijn doordat gemeentes uitnodigingsplanologie gebruiken. Onteigenen op basis van een globaal omgevingsplan is moeilijk denkbaar, aangezien de Aanvullingswet de gemeente dwingt tot het maken van een gedetailleerd uitwerkingsplannen. De Aanvullingswet is hiermee niet op één lijn met Omgevingswet. In tegenstelling tot het huidige recht zal Rijkswaterstaat wel moeten kijken naar het omgevingsplan en aanpassen. Doordat het projectbesluit soms een omgevingsplan gedeeltelijk wijzigt, wordt het omgevingsplan mede de grondslag. Dat is een vrij gecompliceerde regeling, omdat in het huidige recht hoeft worden afgevraagd of het project wel of niet in een bestemmingsplan past.

Het doel van dit onderzoek was om de medewerkers van de afdeling Grondverwerving binnen Rijkswaterstaat advies te geven over de ruimtelijke plannen in de Omgevingswet, die gevolgen hebben voor de onteigeningsprocedure in projecten. Deze doelstelling is behaald. Er is uitleg gegeven over het stelsel van ruimtelijke ordening en de wijzigingen die de Omgevingswet hierbij invoert. Daarnaast zijn de instrumenten projectbesluit en omgevingsplan uit de Omgevingswet in kaart gebracht. Er is gekeken naar de invloed van deze instrumenten op de onteigeningsprocedure en welke knelpunten dit oplevert voor de procedure.

# Hoofdstuk 6: Aanbevelingen

In het vorige hoofdstuk is de centrale vraag beantwoord en zijn er aandachtspunten genoemd waar de afdeling Grondverwerving op moet letten tijdens het starten van een onteigeningsprocedure ten tijde van de Omgevingswet. In dit hoofdstuk worden twee aanbevelingen gegeven.

Aanbeveling 1: Goede relatie onderhouden met gemeentes

Rijkswaterstaat krijgt, als uitvoeringsorganisatie van het Rijk, meer te maken met gemeentes tijdens het nemen van projectbesluiten. Gemeentes krijgen van 2021 tot 2029 de tijd om omgevingsplannen vast te stellen. In deze overgangsfase hoeven er nog geen projectbesluiten te worden genomen zoals in de Omgevingswet. Projectbesluiten gelden dan nog als Tracébesluiten. Vanaf 2029 gaan de nieuwe regels omtrent projectbesluiten voor Rijkswaterstaat in. Daarom is het verstandig om als Rijkswaterstaat zijnde, in de overgangsperiode, rond de tafel te gaan zitten met gemeentes bij de vorming van de omgevingsplannen. Rijkswaterstaat kan hierbij aangeven wat de plannen zijn van het Rijk, die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving in het gebied binnen het omgevingsplan. Voor Rijkswaterstaat is het daarom van belang om een goede relatie te onderhouden met gemeentes. Een goede onderlinge relatie zal leiden tot betere en snellere communicatie en uiteindelijk zal dit ook doorwerken in de uitvoering van projecten.

Aanbeveling 2: Voorbereiden op de Omgevingswet d.m.v. presentaties/workshops/handleiding

Voor de afdeling Grondverwerving geldt dat zij zich meer moeten verdiepen in de Omgevingswet. De Omgevingswet zal zoals het er nu naar uitziet in 2021 ingaan. Echter, de voorbereiding binnen de afdeling Grondverwerving lijkt nog niet in volle gang. Wat opvalt in gesprekken met medewerkers van de afdeling is dat zij nog niet voldoende op de hoogte zijn van de nieuwe wetgeving. Er is een fakkeldragers-groep die zich bezighoudt met de veranderingen door de Omgevingswet, maar de informatie die in die groep wordt gedeeld wordt niet voldoende gedeeld met de medewerkers van de afdeling Grondverwerving. Ook binnen de werkgroep ‘Onteigeningen’ wordt nog geen aandacht besteedt aan de Omgevingswet, al ligt dit wel in de planning. Er zijn nog geen afspraken gemaakt, maar dat er iets moet gebeuren is een feit. Alles bij elkaar genomen zouden er meer presentaties en/of workshops georganiseerd kunnen worden waarbij de Omgevingswet centraal staat. Ook is het aan te raden om een handleiding te maken met de punten die voor onteigening zullen gaan veranderen.

# Literatuur- en bronnenlijst

*Boeken*

* **Sluysmans, 2011**

J.A.M.A Sluysmans e.a., *Onteigeningsrecht in de praktijk*, Instituut voor Bouwrecht, 2011.

* **Struiksma, 2007**

J. Struiksma, *Het systeem van het ruimtelijk ordeningsrecht*, Amsterdam 2007.

*Artikelen uit tijdschriften*

* **Bosma, *BR* 2017/1**

W.J. Bosma, ‘Het voorkeursrecht onder de Omgevingswet – the devil is in the details’, BR 2017/1, 16 januari 2017.

* **Bosma, M en R *2014/119***

W.J. Bosma, ‘Omgevingswaarde en instructieregels – een combinatie van flexibiliteit en interbestuurlijke spanningen’, M en R *2014/119*, 12 september 2014.

* **Groothuijse, *NJB* 2018/637**

F. Groothuijse e.a., ‘Constitutionele verschuivingen in het Omgevingsrecht’, *NJB* 2018/637, 30 maart 2018, p. 850-851.

* **Zundert, *BR* 2017/10**

J.W. Zundert, ‘Onteigening onder de Omgevingswet’*, BR* 2017/10, 7 februari 2017.

*Niet uitgegeven tekst*

* **Michael, *Fakkeldragers ICM*, 2018**

1. Michaël, *Fakkeldragers ICM*, 5 februari 2018.

* ***PowerPoint Omgevingsmanagement-dag*, 2016**

*PowerPoint Omgevingsmanagement-dag*, 22 september 2016.

*Bundels*

* **Saris, februari 2015, p.10**

C. Saris, Stibbe, *Op weg naar de Omgevingswet*, februari 2015, p.10.

* **Saris, februari 2015, hoofdstuk 6 en 9**

C. Saris, Stibbe, *Op weg naar de Omgevingswet*, hoofdstuk 6 en 9, februari 2015.

* **Van Oosten, februari 2015**

J. van Oosten, Stibbe, *Op weg naar de Omgevingswet*, hoofdstuk 5, februari 2015.

*Rapporten*

* **De Graeff e.a., *Grond voor gebiedsontwikkeling*, 2017**

J.J de Graeff e.a., Rli, *Grond voor gebiedsontwikkeling*, juni 2017.

* ***Handreiking Administratieve onteigeningsprocedure*, 2016**

*Handreiking Administratieve onteigeningsprocedure*, 16 januari 2016.

* ***Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, 2012**

*Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, Den Haag, 13 maart 2012.

* ***Toelichting op de onteigeningsprocedure*, 2018**

*Toelichting op de onteigeningsprocedure*, 25 juli 2018.

*Internetbronnen*

* ‘Aanvullingswet grondeigendom’, omgevingswetportaal.nl, geraadpleegd op 3 april 2018.
* ‘Bestemmings- en inpassingsplannen’, Infomil.nl, geraadpleegd op 26 april 2018.
* ‘Duurzame gebiedsontwikkeling’, corporate.intranet.rws.nl, geraadpleegd op 5 april 2018.
* ‘Fysieke leefomgeving’, aandeslagmetdeomgevingswet.nl, geraadpleegd 14 mei 2018.
* M. Heerings e.a., ‘Projectbesluit: de verhouding van het projectbesluit met de andere instrumenten en toestemmingen van de Omgevingswet’, 27 maart 2017, blogomgevingsrecht.nl, geraadpleegd op 20 juli 2018.
* ‘Omgevingsvisie Rijk’, aandeslagmetdeomgevingswet.nl, geraadpleegd op 20 mei 2018.
* ‘Onteigening van grond’, Infomil.nl, geraadpleegd op 4 april 2018.
* S. Kortekaas, ‘Projectbesluit in de Omgevingswet’, Thema’s, Kluwer Navigator (z.d.), geraadpleegd op 2 juni 2018.
* S. Kortekaas, ‘Omgevingsverordening in de Omgevingswet’, Thema’s, Kluwer Navigator (z.d), geraadpleegd op 2 juni 2018.
* S. Kortekaas, ‘Omgevingswet: omgevingsplan’, Thema’s, Kluwer Navigator (z.d.), geraadpleegd op 2 juni.
* ‘Structuurvisies in Wro’, corporate.intranet.rws.nl, 12 maart 2010, geraadpleegd op 30 april 2018.
* ‘Tracéwet’, rijkswaterstaat.nl, geraadpleegd op 7 mei 2018.
* ‘Grondbeleid’, Vng.nl, geraadpleegd 1 juni 2018.

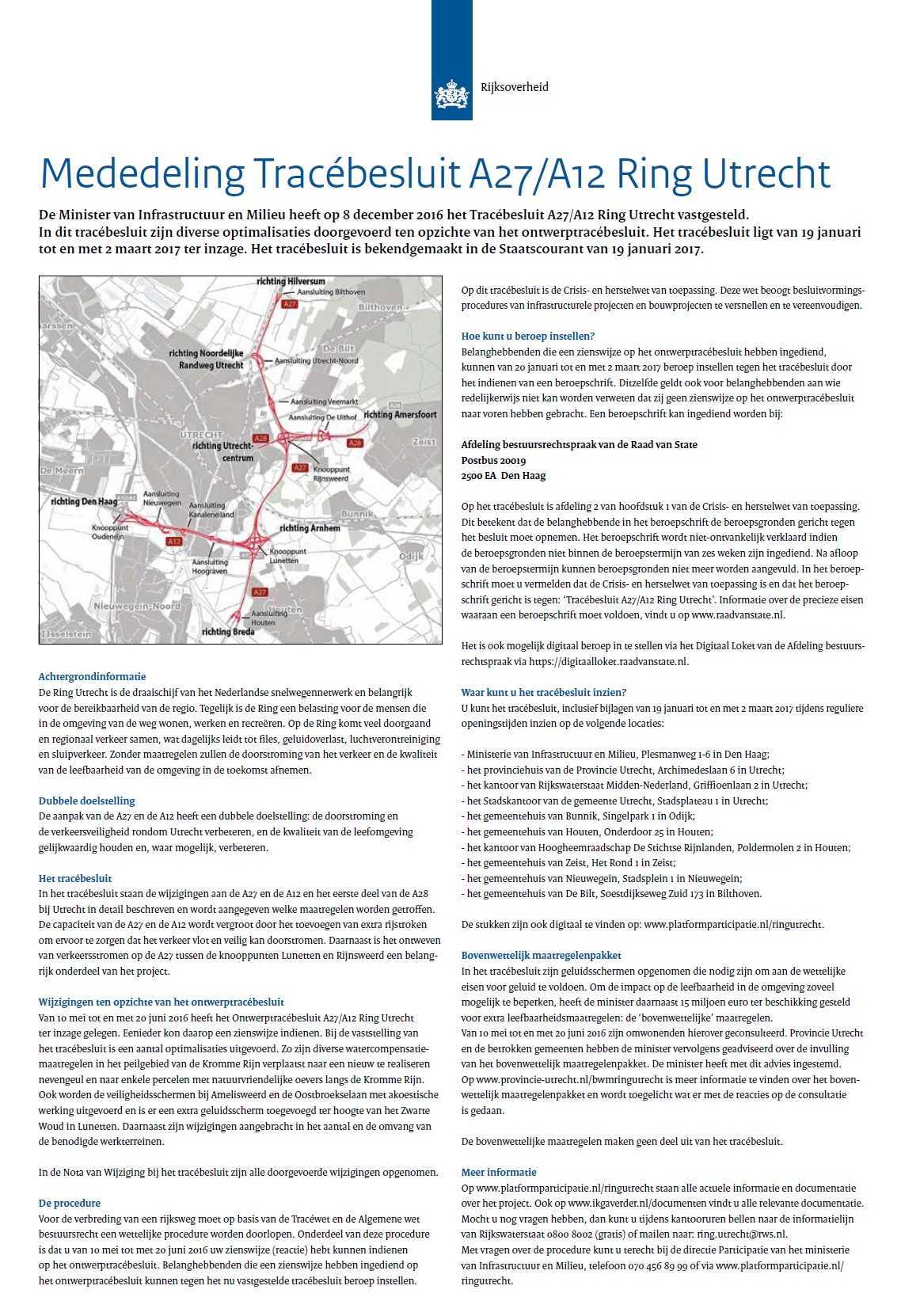
*Wet- en regelgeving*

* Aanvullingswet Grondeigendom
* Omgevingswet
* Onteigeningswet
* Tracéwet
* Wet ruimtelijke ordening

*Parlementaire stukken*

* Aanvullingswet Grondeigendom, Consultatieversie, 1 juli 2016 (MvT)
* [Kamerstukken II 2013/14, 33962,](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html) 3 (MvT)

# Bijlage 1: Mededeling Tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht



# Bijlage 2: Mededeling Rijksinpassingsplan Afsluitdijk



# Bijlage 3: Schema procedures onder de Omgevingswet

# Bijlage 4: Brainstormsessie “fakkeldragers”-groep

**Onteigening onder de omgevingswet**

31 mei 2018

Aanwezigen:

* Hester de Hoop
* Anneke Michael
* David Elshof
* Fieke Rob-Russel
* Inge van Leijenhorst
* Richard van der Sloot
* Anita Kooij
* Rianne Schuitemaker

**Projectbesluit:** meer ruimte voor scope, meer mogelijkheid t.o.v. Tracébesluit om o.a. landschap, natuur of energieaspecten te regelen. Heeft een bredere doelstelling.

* Samen met andere overheid projectbesluit nemen
* Projectbesluit + uitwerking: belanghebbenden moeten net als nu bij Tracébesluit weten of hun woningen (bijv.) nodig zijn.
* Wellicht meer mogelijkheid voor zelfrealisatie; ligt aan geclaimde ruimte/functies in projectbesluit. Zelfrealisatie is werken in de geest van de omgevingswet. Wat is het belang van Rijkswaterstaat bij zelfrealisatie? Je kunt het ook toestaan.
* Bij bepalen scope, nadenken over grondverwerving: spanning met brede participatie.
* Stel integraal projectbesluit met diverse realisatoren (gemeente, woningen, Rijkswaterstaat infrastructuur); hoe knippen onteigeningsbeschikkingen?

**Aanvullingswet:** bevoegd gezag die het aangaat neemt de onteigeningsbeschikking, kunnen er meerdere zijn. Vastleggen in bestuursovereenkomsten. Samenw. artikelen Ow

Casus uitwerken, eenvoudig en ingewikkeld, met scenario’s (inhoud + werkprocessen). Huidig en toekomstige (Ow) situatie. Bijvoorbeeld: *Oostvaarders oevers MN* en *klassiek wegproject over aantal gemeentes.*

Wat is mogelijk op basis van de omgevingswet als het gaat om maken van afspraken in bestuursovereenkomsten?

* Rol van urgentie nationale infrastructuurprojecten in gebiedsproces?
* Hoe vager scope, hoe moeilijk sturen op planning.

Tot 2029 projectbesluit nationaal; staat los van of het kan in omgevingsplannen. Keuze wel/niet wijzigen omgevingsplan. Vanaf 2029; projectbesluit wijzigt omgevingsplan meteen (discussie standaarden).

* Kaarten bij projectbesluit zullen altijd nodig zijn t.b.v. communicatie/onteigening. Eisen DSO: geografische begrenzing. Detailniveau kan verschillen.
* Grondslag onteigening: projectbesluit kent functies toe; zo niet dan omgevingsplan voldoende detail. Grondslag nader uitzoeken? Meer aan voorkant al nadenken.
* Relatie onteigening en DSO? Onteigeningsbesluiten voorlopig niet in DSO. Procedures ook nog niet.
* Advisering juristen en grondverwervers aan projecten: hebben standaard nodig; CD, GPO gezamenlijk proces met bevoegd gezag.
* Hulp Infrastructuur & Milieu/Binnenlandse Zaken of ander bevoegd gezag.

# Bijlage 5: Interviewvragen en topics

*Welke knelpunten kunnen ontstaan bij het hanteren van de instrumenten projectbesluit en omgevingsplan, bij het voeren van een onteigeningsprocedure?*

**Topic 1: Onteigeningsprocedure t.a.v. het projectbesluit**

Subtopic 1: Grondslagen voor onteigeningsbelang

* Wat voor invloed heeft het omgevingsplan op het projectbesluit?

Subtopic 2: Kaarten in het projectbesluit

* Een projectbesluit hoeft geen kaarten te bevatten, wat heeft dit voor gevolgen voor de onteigeningsprocedure? > rechtsbescherming

Subtopic 3: Gezamenlijk projectbesluit

* Wat voor knelpunten zou het gezamenlijk projectbesluit kunnen opleveren voor de onteigeningsprocedure? > bevoegd gezag > samenwerking

Subtopic 4: Zelfrealisatie

* Wat zijn de nadelen van zelfrealisatie voor Rijkswaterstaat?

**Topic 2: Onteigeningsprocedure t.a.v. omgevingsplan**

Subtopic 1: Globaliteit in omgevingsplannen

* Omgevingsplannen kunnen globaal zijn, wat betekent dit voor de onteigeningsprocedure van Rijkswaterstaat?

# Bijlage 6: Interview met Richard van der Sloot

TRANSCRIPT

Interviewer: Rianne Schuitemaker

Geïnterviewde: Richard van der Sloot, jurist CD

11 juni 2018

Interviewer: Bedankt dat u de tijd voor mij heeft vrij kunnen maken. Dit interview gaat over de knelpunten die kunnen ontstaan door onteigenen met als grondslag de nieuwe instrumenten uit de Omgevingswet: het projectbesluit en het omgevingsplan. Het interview zal maximaal een half uur duren. Misschien is het wel leuk als u eerst wat over uw functie vertelt.

Geïnterviewde: Ja dat is inderdaad wel een goede vraag om erin te komen.

Interviewer: Ja inderdaad haha.

Geïnterviewde: Nou, je vraagt mij natuurlijk over de relatie tussen het projectbesluit en straks de onteigening. En wat ik vooral nu doe, ik werk bij de Corporate Dienst als jurist en ben vooral bij projecten betrokken waarvoor een besluit wordt genomen op grond van de Tracéwet of de Wet ruimtelijke ordening. Bij infrastructuurprojecten wordt uiteindelijk een Tracébesluit genomen en - bijvoorbeeld voor een windpark – wordt een rijksinpassingsplan vastgesteld. Ik ben juridische coördinator als het gaat om de toetsing van allerlei deelaspecten die bij de besluitvorming van een project aan de orde zijn. Ik ben dan onder andere ook sparringspartner voor de juristen in Den Haag, die de Minister over een te nemen besluit moeten adviseren. Dus vooral een coördinerende, toetsende rol en adviserende rol.

Interviewer: Oké, ik hoorde je er al iets over zeggen. Het inpassingsplan en Tracébesluit. Deze worden vervangen door het projectbesluit.

Geïnterviewde: Ja, klopt.

Interviewer: *Het projectbesluit combineert dus deze twee ruimtelijke plannen. Hoe moet ik mij dat bij onteigening voorstellen?*

Geïnterviewde: Straks is het projectbesluit de grondslag voor onteigening. Daarvoor is een apart wetgevingstraject – aanvullingswet Grondeigendom - gaande waarin naast onteigening ook allerlei andere zaken worden geregeld, zoals het voorkeursrecht. Het projectbesluit wordt naast het omgevingsplan genoemd als grondslag voor onteigening. Het projectbesluit geldt als grondslag voor onteigening voor zover dat besluit leidt tot een toedeling van functies aan locaties. Het projectbesluit lijkt veel op een Tracébesluit, alleen bij een Tracébesluit is het zo dat de band met de RO in die zin is losgelaten, dat je op basis van dat besluit gewoon een project kan uitvoeren. De gemeente wordt wel geacht binnen een jaar na het onherroepelijk worden van het tracébesluit het besluit in een bestemmingsplan planologisch vast te leggen. Wat in de nieuwe wet is geregeld, is dat het projectbesluit waar nodig gelijk ook het omgevingsplan wijzigt. Het is een uitvoeringsbesluit. Dus je beschrijft daarin zo nauwkeurig mogelijk welk project wordt uitgevoerd en welke maatregelen je daarbij treft. Vervolgens moet je tegelijkertijd - en dat hoeft de gemeente dan niet te doen - het omgevingsplan wijzigen. Daarbij wordt het projectbesluit als het ware juridisch omgezet in het omgevingsplan. Daarbij vindt in dat plan voor de gronden gelegen binnen het projectgebied van het projecbesluit, waar nodig, een toedeling van functies aan locaties plaats. En hier zie je een link met hoe de wetgever het projectbesluit ziet als grondslag voor onteigening, namelijk dat die er alleen is voor zover dit besluit leidt tot een toedeling van functies aan locaties. Dus bijvoorbeeld bij een aanleg van een weg. Die past niet binnen het huidige omgevingsplan. In het te wijzigen omgevingsplan geef je dan aan de gronden waar de nieuwe weg gaat komen de functie verkeersdoeleinden. En daar horen dan weer regels en een gewijzigde verbeelding van het plan bij. Voor zover je dat niet doet - stel je hebt een project waarbij een deel van het project al volgens het omgevingsplan mogelijk was - dan hoef je bij een projectbesluit het omgevingsplan voor dat deel niet te wijzigen Als we dit aannemen dan zou de grondslag voor onteigening, dat is de gedachte van Den Haag, naast het projectbesluit tevens het omgevingsplan kunnen zijn. Dus dan krijg je twee grondslagen.

Interviewer: *Oh dus twee grondslagen?*

Geïnterviewde: Ja, want die eerste is dan het projectbesluit voor zover dat besluit leidt tot een toedeling van functies aan locaties, wat je kunt terugzien in het omgevingsplan dat tegelijkertijd met het projectbesluit is gewijzigd. Stel je voor een projectgebied van een projectbesluit dat groter is dan het gebied waarvoor de regels en verbeelding van omgevingsplan bij het projectbesluit gewijzigd moeten worden. Voor dat grotere gebied moet ook onteigend kunnen worden. In dat geval geldt het het geldende omgevingsplan, dat bij het projectbesluit dus niet gewijzigd hoefde te worden, als tweede grondslag voor onteigening. En dat vind ikzelf een vrij gecompliceerde regeling, want nu is het zo dat enkel het Tracébesluit zelf, dat ook kaarten bevat waarop het projectgebied is aangeduid, de grondslag voor onteigening is. Je hoeft je daarbij niet af te vragen of en in welke mate het project wel of niet in een bestemmingsplan past, want het Tracébesluit geldt van rechtswege, even uit mijn hoofd, als afwijking van het bestemmingsplan als bedoeld in art 2.1, eerste lid Wabo. Dat is straks dus niet het geval. Dat moet je tegelijkertijd met het projectbesluit het omgevingsplan wijzigen. Tijdens de overgangsfase, deze fase loopt van 2021 tot 2029, hoef je dat nog niet te doen. Dan moet je in het projectbesluit aangeven dat het besluit geldt als een omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit. Wat het opstellen van een een onteigeningsbeschikking mogelijk lastig maakt, is dat je daarin dan moet aangeven voor welk gronden het projectbesluit als onteigeningsgrondslag geldt, omdat voor die gronden een wijziging van toedeling van functies aan locaties moet plaatsvinden en voor welk deel het al geldende omgevingsplan - dat vanwege het projectbesluit niet gewijzigd hoeft te worden - daarvoor als grondslag geldt. De vraag is dan of je dit allemaal in de onteigeningsbeschikking precies moet aangeven. Vanuit Den Haag werd aangeven dat dit niet hoeft. Maar de wetgever maakt wel de cesuur tussen twee onteigeninggrondslagen. Rekening houden met deze cesuur kan het best ingewikkeld zijn. Er is, zoals ik daarnet zei, een overgangsfase waarbij het projectbesluit geen wijziging van het omgevingsplan hoeft in te houden. Het projectbesluit geldt als grondslag voor onteigening voor zover dat besluit leidt tot een toedeling van functies aan locaties, maar of en in hoeverre daarvan sprake zal zijn weet je op dat moment niet. De vraag is dan, hoe stel je dat dan voor je onteigeningsbeschikking vast. Dat zijn van die vragen waar wat overheen wordt gewalst. Handiger zou zijn, je hebt een projectbesluit met een projectgebied, het gebied dus waarbinnen het project wordt uitgevoerd. en dit alles geldt als grondslag voor onteigening. In plaats van als vertrekpunt te nemen de uit dat besluit voortvloeiende wijziging van toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan. Ik snap de huidige lijn wel. De keuze is gemaakt onteigening te koppelen aan de planologie. Grondslag is steeds de toedeling van functies aan locaties wat in het omgevingsplan wordt vastgelegd. De planologie is dus leidend en niet het werk dat volgens het projectbesluit moet worden uitgevoerd. Nu heb je de infrastructuur onteigening. Bij bestemmingsplannen, inpassingsplan is het Titel IV, dat is dan gerelateerd aan RO, maar bij het Tracébesluit is het gerelateerd aan de uitvoering van het wegproject, waarvoor nu titel IIA van de Onteigeningswet wordt toegepast.

Interviewer: Het is eigenlijk een samenvoeging van twee systemen.

Geïnterviewde: Ja, waarbij je als je twee systemen samenvoegt het vaak gecompliceerder wordt. Er is een verschil tussen projectbesluitvorming en planologie. Projectbesluitvorming heb je straks ook onder de Omgevingswet. Als een project in strijd is met het omgevingsplan hoef je daarvoor niet het omgevingsplan te wijzigen, maar kun je daarvoor een omgevingsvergunning afgeven voor een omgevingsplanactiviteit. Dit is vergelijkbaar met de mogelijkheid die de Wabo nu ook biedt. Binnen 5 jaar moet deze vergunning dan in het omgevingsplan worden opgenomen. Het is dan handig als dat besluit als grondslag kan dienen voor onteigening. Straks kan een omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit, bijvoorbeeld een bouwplan van een aannemer, dienen als grondslag voor onteigening. Daarbij geldt echter net als bij een projectbesluit: voor zover die vergunning leidt tot een toedeling van functies aan locaties. Dat vind ik een ingewikkelde. Stel je voor je hebt een bouwplan van een aannemer, in een gebied waarin volgens het omgevingsplan tien woningen mogen worden gebouwd, maar op een gegeven moment verandert de bouwmarkt. Van de 10 woningen wil je er nog maar acht bouwen en in plaats van de twee woningen, die je minder bouwt, wil je twee winkels realiseren. Ook moeten de hoogtes van de woningen nog worden aangepast. Het gewijzigde bouwproject past niet binnen de regels van het omgevingsplan. Voor het gewijzigde bouwproject wordt daarom een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit ingediend. Het gewijzigde deel van het bouwproject past niet binnen het omgevingsplan. Daarvoor zal binnen 5 jaar na verlening van de omgevingsvergunning het omgevingsplan moeten worden aangepast, waarbij dat deel leidt tot een aangepaste toedeling van een functie aan de betreffende locatie. Alleen voor dat deel geldt dan de omgevingsvergunning als onteigeningsgrondslag. Voor het deel van het bouwplan dat al in het geldende omgevingsplan past geldt dat plan als grondslag voor onteigening Deze knip in grondslagen vind ik nogal gecompliceerd.

*Interviewer: Ja inderdaad en om nog even terug te komen op het projectbesluit. Deze hoeven geen kaarten te bevatten dacht ik?*

Geïnterviewde: Klopt, dat is niet voorgeschreven, dat is ook de gedachte dat er met de Omgevingswet minder regels komen. Een project besluit zonder kaarten is echter moeilijk denkbaar. Een projectbesluit moet namelijk heel nauwkeurig beschrijven wat het project is, wat ga je doen, hoe breed wordt de weg enzovoorts. Die nauwkeurigheid van het project wordt pas goed duidelijk door bij het projectbesluit een kaart te voegen. Zo kun je ook zien waar een project ophoudt. Dat is natuurlijk relevant voor de juridische procedures, want dat heb je vaak dat belanghebbenden aangeven: u kunt toch ook buiten mijn gronden blijven, dan hoeft u mij straks niet te onteigenen. Die grenzen kan je niet in woorden aangeven, maar moet je op kaarten weergeven. Dus de wetgever had moeten nadenken: kan ik dat wel vrijlaten vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en ook vanuit het oogpunt van onteigening.

Interviewer: Maar de wettekst letterlijk genomen zou je het wel kunnen doen, geen kaarten opnemen.

Geïnterviewde: Het is moeilijk denkbaar. Misschien is de gedachte geweest dat je in het omgevingsplan, dat bij het nemen van het projectbesluit wordt gewijzigd, mede aan de hand van de gewijzgde verbeelding van dit plan kunt zien dat functies zijn toebedeeld aan gronden waarop - volgens het genomen projectbesluit - bijvoorbeeld een nieuwe weg moet worden aangelegd. Maar op de verbeelding van het omgevingsplan kan de omgeving niet exact zien hoe het project eruit komt te zien. Dat zie je nu ook niet in een bestemmingsplan. Daarin zie je wel wat er planolgisch mag, maar de exacte uitvoering van een project kun je daaruit niet afleiden. In een Tracébesluit is dit op dit moment wel het geval. Naar mijn idee hoort minimaal straks bij het projectbesluit een kaart van het projectgebied. Dit is vanuit de rechtszekerheidoptiek relevante informatie. Aan de hand van het projectgebied kun je ook vaststellen waar je nog gronden van derden nodig hebt voor de uitvoering van het projectbesluit. Bij een omgevingsplan kun je dit niet direct vaststellen omdat op de verbeelding van dit plan logischerwijs geen uitvoeringsgrenzen van het project worden aangeduid.

Interviewer: Klopt, ik heb bijvoorbeeld de plankaart van het omgevingsplan Binckhorst gezien en daarop zie je alleen de functies.

Geïnterviewde: Dat is bestaand stedelijk gebied met bedrijventerreinen. Bij dit bestemmingsplan horen ook beleidsregels. Bestaande eigenaren kunnen voor hun mogelijke bouwintiiatieven bij de gemeente een omgevingsvergunning aanvragen, waarbij wordt getoetst aan de regels van het bestemmingsplan en bijbehorende beleidsregels. Het gaat hier om de ‘mogelijke’ uitvoering van toekomstige bouwprojecten. Het bestemmingsplan Binckkorst gaat namelijk uit van toelatingsplanolgie. Toelatingsplanologie is iets anders dan projectbesluitvorming, waarvan sprake is als er een projectbesluit wordt genomen dat immers op uitvoering is gericht. Dit onderscheid tussen projectbesluitvorming en toelatingsplanologie op basis van het omgevingsplan, zie je in de Omgevingswet niet altijd helder terugkomen. Onder andere niet bij de wijze van regeling van onteigening van een projectbesluit of omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. De vraag is natuurlijk of dit in de praktijk echt te problemen gaat leiden.

Interviewer: *In het huidige recht heb je het rijksinpassingsplan dat het provinciale inpassingsplan kan overrulen. In de nieuwe situatie wordt het rijksinpassingsplan en het provinciale inpassingsplan beide vervangen door het projectbesluit. Kan het projectbesluit op rijksniveau dan ook het projectbesluit op provinciale niveau overrulen in de Omgevingswet?*

Geïnterviewde: Nee, dat kan niet. Dat projectbesluit mag genomen worden, dat staat gewoon in de wet. Voor een aantal projecten is dat verplicht voorgeschreven, dat weet je. En voor de rest kan het Rijk een projectbesluit nemen vanwege een rijksbelang, nationaal belang of een belang op lager niveau dat effectiever en efficienter door het Rijk kan worden opgepakt. En hetzelfde geldt voor de provincie. Die heeft nergens verplichting om een projectbesluit te nemen voor een project, behalve in één geval volgens de Elektriciteitswet, als het gaat on de aanleg van een windpark boven een bepaald aantal megawatt. Dan kan de provincie bevoegd zijn. Nu moet je daarvoor een provinciaal inpassingsplan vanstellen en dat wordt dan straks het projectbesluit. En als dan een projectbesluit wordt genomen waar het Rijk het niet mee eens is, dan zijn daar andere instrumenten voor om dat tegen te gaan.

Interviewer: Zijn dat dan bijvoorbeeld instructieregels?

Geïnterviewde: Ja, er zijn instructieregels. Je hebt instructieregels waar de lagere overheid zich bij ruimtelijke besluitvorming aan moet houden. Je hebt nu de Barro en straks zijn er vergelijkbare instructieregels van het Rijk opgenomen in één de AMvB’s van de Omgevingswet. Daaraan moet de gemeente zich houden bij het vaststellen van het omgevingsplan. Een groot deel van deze regels gelden straks ook voor het projectbesluit dat door de provincie of het Rijk wordt genomen.

Interviewer: *Ja, want wat ook naar voren kwam in de brainstormsessie is dat het Rijk samen met de provincie een projectbesluit kan nemen.*

Geïnterviewde: Klopt, dat is nieuw. Je hebt een project waarbij zowel van een rijksbelang als provinciaal belang sprake kan zijn. Dan kun je gezamenlijk zeggen: we hebben een gezamenlijk project en daarvoor neemt dan een bevoegd gezag het projectbesluit. Meestal zal dit de Minister zijn. De Invoeringswet regelt dat je de bevoegdheid voor het nemen van een projectbesluit als Minister kan overdragen aan de provincie. Het kan zo zijn dat je als Minister volgens de Omgevingswet verplicht bent een projectbesluit te nemen, terwijl het project waarover het gaat feitelijk onderdeel is van een veel groter project, waarmee vooral een provinciaal belang is gediend. Dan zou je als Minister ervoor kunnen kiezen de verplichte bevoegdheid over te dragen aan de provincie.

Interviewer: *Maakt de Minister hiervoor dan een overeenkomst met de provincie?*

Geïnterviewde: Nee, dat is gewoon delegatie met als grondslag de Omgevingswet. Er worden dan wellicht wel overeenkomsten gesloten over hoe de provincie met de overdragen bevoegdheid moet omgegaan Overigens kunnen in het degeleatiebesluit randvoorwaarden worden gesteld waarmee rijksbelangen voldoende kunnen worden geborgd.

Interviewer: Ja, ja en dan heb je natuurlijk nog het omgevingsplan. Deze kan heel globaal zijn.

Geïnterviewde: Ja, dat zegt de wetgever. Ja dat kan ook soms. Volgens de huidige Wro kun je ook globale bestemmingsplannen vaststellen, maar het staat of valt met wat voor omgeving je te maken hebt. Als je bijvoorbeeld midden in een weiland een nieuw bedrijventerrein wilt realiseren, dan kun je dat mogelijk vrij globaal regelen. Maar wat betekent dit voor de onteigening als globaal bestemmen plaatsvindt vanuit de optiek van toelatingsplanologie? Een particuliere grondeigenaar kan dan een aanvraag indienen om een bouwplan te realiseren dat past binnen het globale bestemmingsplan, maar hij heeft niet alle gronden in handen. De particulier zou de gemeente in zo’n situatie kunnen vragen, ik wil het bouwplan dat past binnen het omgevingsplan graag realiseren en ik wil dat u voor mij de nog ontbrekende gronden gaat onteigenen. Dan is voor mij de vraag hoe je daar dan mee omgaat, want uiteindelijk moet de overheid natuurlijk de argumentatie geven waarom oneigening noodzakelijk is. Op zich moet je kunnen onteigenen, maar de noodzaak vloeit niet voort uit het algemeen belang, want vanuit het algemeen belang moet je denk ik zeggen dat realisatie van de betreffende functie op een bepaalde locatie noodzakelijk is. Maar bij toelatings- dan wel uitnodigingsplanologie staat de overheid daar neutraal tegenover. Particulieren worden slechts uitgenodigd dan wel toegestaan een bepaalde functie te realiseren. Ik weet echter niet of dit soort gevallen vaak aan de orde zullen zijn en of onteigening dan lastig wordt. Ik ben ook geen onteigeningsexpert.

Interviewer: Wat ik ook gelezen heb is dat je volgens de Aanvullingswet wel concrete plannen nodig hebt voor onteigening, maar dat is niet in lijn met de Omgevingswet.

Geïnterviewde: Ja, ik denk dat als je voor een plan wilt onteigenen het om een concreet plan moet gaan. De grondslag voor onteigening is het omgevingsplan. Dat is dan blijkbaar toch al voldoende om te onteigenen. En er moet sprake zijn van noodzaak.

Interviewer: Ja volgens de Aanvullingsswet wel.

Geïnterviewde: Ja inderdaad, dat blijft, net zoals urgentie.

Interviewer: Ja, ik heb een advies gelezen van de Raad van Leefomgeving en Infrastructuur. Daarin kwam ook naar voren dat de Aanvullingswet niet op één lijn zit met de Omgevingswet.

Geïnterviewde: Ja, er zit een spanningsveld. Er zit een spanningsveld tussen de filosofie van de Omgevingswet en onteigening.

Interviewer: *In de brainstormsessie hadden we het ook nog even over onteigenen in een gebied waarbij meerdere bestuursorganen een rol spelen. Wat voor gevolgen heeft het gezamenlijk projectbesluit voor de onteigeningsprocedure?*

Geïnterviewde: Oh ja, dat was iets wat zo bij ons opkwam. Dat is eigenlijk een beetje waar we het daarnet over hadden. Een gezamenlijk projectbesluit met één bevoegd gezag, laten we zeggen de Minister. Wie is dan de gerede partij? Ja, dat moet je dan uitzoeken. Het gerede bestuursorgaan neemt de onteigening ter hand. Als je als Minister voor een geheel eigen project een projectbesluit hebt genomen, is de Minister logischerwijs de gerede partij. Als het om een gezamenlijk project gaat, dat overwegend van provinciaal belang is, maar de Minister toch het projectbesluit heeft genomen, ja wie is dan de gerede partij. Dat zal dan moeten worden uitgezocht. Misschien kun je een dergelijk projectbesluit opknippen. Dat voor een bepaald projectgebied alleen het rijksbelang geldt en de Minister daarvoor de gerede partij van onteigening is. En voor het overige deel het provinciale belang geldt en de provincie dan de gerede partij is. Als er voor onteigening twee gerede partijen zijn kan dit onoverzichtelijk worden. Zeker als bij de noodzaak van onteigening niet makkelijk een splitsing kan worden aangebracht tussen het daarmee gemoeide rijks- dan wel provinciaal belang.

Interviewer: Ja, ik weet dat decentralisatie een belangrijk punt is.

Geïnterviewde: Ja, het is natuurlijk wel zo, wie gaat praten met de grondeigenaren voor jouw gebiedje wat je binnen het projectgebied nodig hebt. Dit kan misschien bij een gezamenlijk project ook de provincie zijn Maar je kunt als Rijk veel gronden nodig hebben. Het tijdig verwerven van gronden is voor de uitvoeringsplanning van groot belang. Hoe wordt hiermee in de praktijk straks omgegaan? Moet je niet altijd vooraf een onteigeningsplan maken? Wie is de meest gerede partij. Moet je hierin gaan splitsen, moet je het projectbesluit opsplitsen in deelprojecten, maar vaak vloeien die projecten in elkaar over. Je kan bijvoorbeeld een projectbesluit hebben dat voorziet in de aanleg of wijziging van zowel een rijksweg als provinciale weg. Wie doet dan wat. Wie praat er dan voor verwerving van de gronden met de grondeigenaren? Gaan we gezamenlijk praten? Wat is juridisch de meest logisch aanpak? Moet voor de grondeigenaren duidelijk zijn.

# Bijlage 7: Telefonisch interview met Anneke Michaël

TRANSCRIPT

Interviewer: Rianne Schuitemaker

Geïnterviewde: Anneke Michaël, Senior Adviseur GPO

12 juni 2018

Interviewer: Bedankt dat u de tijd voor mij heeft vrij kunnen maken. Ik doe een onderzoek naar de gevolgen van de omgevingswet en de ruimtelijke plannen op de onteigeningsprocedure. Dit interview gaat over de knelpunten die kunnen ontstaan door onteigenen met als grondslag de nieuwe instrumenten uit de Omgevingswet: het projectbesluit en het omgevingsplan. Kunt u mij vertellen wat voor gevolgen het omgevingsplan heeft voor het projectbesluit?

Geïnterviewde: Kijk, die procedure verandert, ieder bevoegd gezag gaat zelf die onteigening doen op basis voor het besluit. Zij hebben misschien daar minder ervaring in, wij doen het nu voor andere bevoegde gezagen ook. Kan dat vertraging opleveren, maar daar zijn misschien wel beheersmaatregelen voor te bedenken. Het projectbesluit is wat betreft de onteigeningsprocedure niet zoveel anders dan nu. Het projectbesluit is straks een basis voor meer dan het Tracébesluit nu. Het Tracébesluit is heel strak infrastructuur en daar mogen dan wat inpassingsmaatregelen.. Daar heeft de rechter en de Tracéwet hebben daar beperkingen aan gelegd. Beperkingen in de zin van een juridische claim op de fysieke leefomgeving. Straks wordt dat breder. Je mag straks veel meer in het projectbesluit opnemen dan nu. Wat dat betekent voor de onteigening, ja dat dat meer grondslag biedt voor onteigening. Ja ik heb geen idee, ik weet niet hoe dat uit gaat werken. Het is wel zo dat gemeentes straks meer mogelijkheden krijgen om normen waaronder luchtkwaliteit in hun omgevingsplannen op mogen nemen. Dat is dan die decentralisatie. Ik weet niet wat dat betekent voor grondaankoop.

Interviewer: Ik weet wel dat je als Rijk bepaalde instructieregels kan toepassen en dat je hiermee die normen in omgevingsplannen kan wijzigen?

Geïnterviewde: Ja, dat kan, maar ik kan niet bepalen of dat voor onteigening.. want de vraag is wat heb je aan gronden nodig? Wordt dat dan ingewikkelder.. Er is nog wel een link met digitalisering, maar dat moet je maar even aan David Elshof of Fieke Rob-Russel vragen. Daar ben ik nog niet van op de hoogte, maar het is ook nog niet volledig uitgekristalliseerd. Ook wat betreft het kaartmateriaal, hoe gedetailleerd. Daar zit nog een belangrijk element om dat uit te zoeken, maar dat weet Fieke ook wel denk ik.

Interviewer: Ja, je bedoelt bij het projectbesluit?

Geïnterviewde: Ja, nee als het gaat om de digitalisering, nou ja dat kan van belang zijn van hoe gedetailleerd of globaal iets mag of kan. Als het gaat om onteigening moet je natuurlijk.. ja iemand die onteigend wordt moet natuurlijk kunnen zien wat dat betekent. Hoeveel je onteigent wordt. Daar zit nog wel, gemeentes mogen ook globale omgevingsplannen vaststellen. Hoe is dan de verhouding straks. Dat ligt eraan wie het bevoegd gezag is. Daar zit ook de verplichting om dat kaartmateriaal goed te krijgen.

Interviewer: Als je de wet letterlijk neemt dan zie je dat je geen kaarten nodig hebt bij een projectbesluit, maar bij onteigening kan dat natuurlijk niet.

Geïnterviewde: Nee, dat gaat niet gebeuren. Dat vind ik heel theoretisch.

Interviewer: Klopt je kan niet de grenzen aangeven in theorie, daar heb je toch echt een kaart voor nodig.

Geïnterviewde: Ja, dat vind ik echt onzin. Kaartmateriaal heb je altijd nodig. Dat heeft iedereen echt nodig, het bevoegd gezag, maar ook de gebruikers.

Interviewer: Ja, ook vanuit de rechtszekerheid en transparantie.

Geïnterviewde: Ja, precies, dat is ook heel belangrijk. Daarvoor is die DSO ook gemaakt, die digitale ondersteuning.

Interviewer: Ja net zoals bij die globale omgevingsplannen. Hoe kun je nou onteigenen op basis van globale omgevingsplannen.

Geïnterviewde: Ja, dat wordt heel lastig denk ik. Je moet ergens helder hebben, maar dat is vraag, kun je die titel aanvullen? Dat weet ik bijvoorbeeld ook niet. Dat je op basis van dat plan een eigen kaart maakt, maar dat weet ik niet.

Interviewer: De Aanvullingswet en Omgevingswet zitten op dit punt niet op één lijn. De Aanvullingswet schrijft wel concrete plannen voor en de Omgevingswet niet.

Geïnterviewde: Ja, dat soort dingen. Ik weet niet of de Aanvullingswet een verbijzondering van de Omgevingswet. Als het goed is maakt de Aanvullingswet onderdeel uit van de Omgevingswet, maar dat wordt wel 1 op 1 moet daar natuurlijk hetzelfde staan. Hoe dan ook dat detailniveau, ja belemmering. Dat zou wel lastig kunnen zijn. Als je kijkt wat er gevraagd wordt voor onteigening en om dat geldig en goed te laten verlopen. En dat het systeem eigenlijk zegt: ja maar je kunt kiezen tussen globaal en gedetailleerder. Die gedachte, aan de ene kant heb je de regels aan de andere kant heb je de bedoeling en hoe zit dat dan. En je hebt zowel rechtszekerheid en ontwikkelingsmogelijkheden, maar goed onteigening is daar dan wel iets specifieks waar voor je goed moet kijken van ja wat moet dan doorslag hebben en wat is nodig om dat goed te kunnen laten verlopen en wat betekent dat dan voor de planningen.

Interviewer: Ja, als we nu kijken naar een gezamenlijk projectbesluit. Dat is ook nieuw, dat het Rijk en de provincie samen een projectbesluit nemen, maar de vraag is wie is dan de gerede partij voor onteigening?

Geïnterviewde: Nou, volgens mij staat dat in 5.44a Omgevingswet dat de Minister bevoegd is, maar dat weet ik niet helemaal zeker. Dan zou je dus zeggen dat alle besluitbevoegdheid naar de minister gaat en dat betekent nogal wat. Dat spreek je dan met de provincie af, betekent dat dan automatisch dat de Minister ook bevoegd gezag wordt voor de onteigening? Dat weet ik niet.

Interviewer: Het vreemde is dan wel, een uitgangspunt van de Omgevingswet is decentralisatie. Oftewel, de gemeente tenzij.

Geïnterviewde: Ja, dan zou je kunnen zeggen dat het logischer zou zijn dat het laagste bevoegde gezag, in dit geval de provincie de beslissingsbevoegdheid krijgt.

Interviewer: Dat moet je dan onderling overleggen?

Geïnterviewde: Ja dan worden er onderling overeenkomsten gesloten. Je gaat samen een project doen, dan ga afspreken van wie wat betaalt, wie waar over gaat en hoe je een organisatie gaat inrichten.

Interviewer: Ja, ook bij onteigening, wie praat er met de grondeigenaren.

Geïnterviewde: Ja dat zijn praktische dingen, daar moet je goed over nadenken.

Interviewer: Het laatste punt waar ik het over wil hebben is onteigenen op basis van meerdere verschillende omgevingsplannen. Hester had dat opgemerkt. Als je een snelweg aanlegt hoe ga je dan onteigenen?

Geïnterviewde: Ja dat is wel een punt. Dat die vrijheid om omgevingsplannen verschillend in te richten dat kan natuurlijk best een punt voor ons zijn. Misschien dat gemeentes daarvoor een soort mal voor kiezen, maar je ziet nu ook een grote diversiteit. En opzich het is natuurlijk ook het systeem, zo min mogelijk vorm, zo min mogelijk middelvoorschriften en zoveel mogelijk doelvoorschriften. Wat straks nieuw is is dat straks gemeentes meer decentrale regelruimte krijgen. Ze kunnen nu dat ook wel doen, maar dat heeft voor ons geen betekenis. Bijvoorbeeld luchtkwaliteit. Als wij nu een Tracébesluit nemen dan heb je een model dan kijk je wat de extra belasting is. Als een project wordt uitgevoerd en als het klaar is. Als de gemeentes extra regels hebben dan zeggen we joh dat is prima, dat is wat er in staat, wij hebben alleen de centrale normen, de rijksnormen en wij hoeven ons daar niet druk over te maken, maar straks moeten we wel kijken wat er dan in zo’n omgevingsplan staat. Dat betekent niet dat we dat hoeven te volgen. Er zit een escape in de wet dat de werking van de nationale netwerken niet belemmerd moeten worden door die regels, maar dat moet wel uitgelegd gaan worden door de rechter hoe dat nou precies gaat. Je moet wel heel goed weten wat er in zo’n omgevingsplan staat.

Interviewer: Ja, want zo’n projectbesluit pas je dan in zo’n omgevingsplan.

Geïnterviewde: Ja, straks gaan we eigenlijk kleine omgevingsplannen schrijven, als je een projectbesluit maakt vanuit het Rijk. En je moet wel goed kijken dat het aansluit bij zo’n omgevingsplan voor dat deel waar het betrekking op heeft. Het verschil is straks dat we beter op moeten letten van wat staat er straks in. We kunnen nu zeggen niks mee te maken, maar dat ligt straks genuanceerder.

Interviewer: Dus eigenlijk is het zo dat je tegelijkertijd als je zo’n projectbesluit maakt dan kun je zo’n omgevingsplan wijzigen.

Geïnterviewde: Van rechtswege duurt het nog even, maar als je een projectbesluit maakt moet je toch wel goed kijken wat er in zo’n plan staat. In weze ben je het dan wel aan het wijzigen, feitelijk gezien.

Interviewer: Dat kun je dan ook doen met instructieregels?

Geïnterviewde: Dat weet ik niet precies, dat weet ik niet uit mijn hoofd.

Interviewer: Het wordt wel ingewikkelder.

Geïnterviewde: Ja precies, maar dat weten we, alleen het is even hoe handelen en een goede relatie met de gemeente wordt wel belangrijker denk ik. Om goed van te voren te weten wat staat erin, wat willen ze en hoe kunnen we dat zo goed mogelijk op elkaar aan laten sluiten.

# Bijlage 8: Telefonisch interview met David Elshof

TRANSCRIPT

Interviewer: Rianne Schuitemaker

Geïnterviewde: David Elshof**,** Senior Adviseur Afd. BJV-Publiekrecht CD

Juli 2018

*Interviewer: De eerste vraag gaat over de grondslag voor onteigening. Het projectbesluit is een grondslag voor onteigening voor zover dit leidt tot een toedeling van functies aan locaties. Dat is de eerste grondslag en dan heb je ook nog een tweede grondslag dat is mede het omgevingsplan. Het past hierbij gedeeltelijk in het projectbesluit.*

Geïnterviewde: Art.11.6 Aanvullingswet. Dat gaat over de grondslagen van het onteigeningsbelang. Er is alleen maar een onteigeningsbelang als de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving mogelijk is gemaakt in een vastgesteld omgevingsplan, voor zover het aan een locatie toegedeelde functie of een met het oog daarop gestelde regel betreft. Dat is A. B; een verleende omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in een omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie of met het oog daarop gestelde functie. Dat is B. En C; een vastgesteld projectbesluit voor zover dat een toedeling van een functie aan een locatie of een met het oog daarop gestelde regel behelst.

*Interviewer: Ja, klopt. Daar had ik het ook over gehad met Richard van der Sloot. Hij vertelde mij dat dit ingewikkeld kan worden, omdat je als Rijkswaterstaat te maken krijgt met een omgevingsplan. Toch?*

Geïnterviewde: Ja, je kan in een project te maken krijgen met meerdere grondslagen. Een projectbesluit heeft een bepaalde begrenzing. En binnen die begrenzing kan het zijn dat er bepaalde functie worden veranderd. Bijvoorbeeld, je gaat over een gebied dat agrarisch is dat wordt weg. Dat wordt dan geregeld in het projectbesluit, want daar wordt een functie toegedeeld. Dan is je onteigeningsgrondslag voor dat gedeelte waar die wegfunctie op komt het projectbesluit, maar binnen hetzelfde projectbesluit kan het ook voorkomen dat een deel van de gronden dat daar geen functiewijziging plaatsvindt.

*Interviewer: Klopt.*

Geïnterviewde: Omdat het bijvoorbeeld groen is en dat blijft groen. Dan is je basis het omgevingsplan. Dus je kan binnen één project met verschillende onteigeningsgrondslagen te maken hebben.

*Interviewer: Leveren deze verschillende onteigeningsgrondslagen binnen één project knelpunten op voor Rijkswaterstaat?*

Geïnterviewde: Dat weten we nog niet. Wat de consequentie ervan is. Op dit moment is het projectbesluit nog niet voorzien van een begrenzing in de Omgevingswet. Maar ja je moet toch ergens een grens hebben zeg maar. Dat is iets waar bij de opstelling van het concept van het model projectbesluit rekening mee wordt gehouden. Dat is iets wat op het netvlies staat van Richard van der Sloot. Hij is daar mee bezig geweest. En of dit problemen oplevert? Kijk, je kan natuurlijk meerdere grondslagen hebben, maar we hebben het in ieder geval zo begrepen dat het niet de bedoeling is dat je per perceel gaat aangeven wat de grondslag is, maar dat je in de beschikking die meerdere grondslagen noemt. Je moet natuurlijk aantonen wat de grondslag is, maar dat je niet op perceelsniveau moet gaan beschrijven die beschikkingen. Althans zo hebben we het wel begrepen van de mensen in Den Haag die bezig zijn met die wet. Het wordt wat ingewikkelder allemaal.

*Interviewer: Ingewikkelder?*

Geïnterviewde: De huidige regeling is zo dat we gaan onteigenen voor werken. De systematiek van de huidige Onteigeningswet is zo dat je, je hebt verschillende onteigeningstitels. Eén van de titels is onteigenen voor infrastructuur.

*Interviewer: Dat is het Tracébesluit toch?*

Geïnterviewde: Ja, dan onteigen je voor de werken die in het Tracébesluit zijn beschreven. In de nieuwe opzet gaat eigenlijk alles uit van ruimtelijke ordening, dus wat nu de titel IV onteigenen zijn, de bestemmingsplanonteigeningen. Dat is eigenlijk de hoofdregel geworden in de nieuwe wet. Dat wil zeggen dat je altijd een grondslag moet hebben in de ruimtelijke ontwikkeling. Dus onteigenen voor werken bestaat niet meer in de nieuwe opzet. Dat is het grote verschil.

*Interviewer: Dus zo’n projectbesluit heeft dan ook een breder toepassingsbereik? Klopt dat? Want een Tracébesluit gaat enkel over infrastructuur.*

Geïnterviewde: Ja, maar daar worden ook wel functies en bestemmingen, want een Tracébesluit geldt nu ook als een afwijking van een bestemmingsplan. Daar waar het strijdig is met een bestemmingsplan geldt als een vrijstelling van een bestemmingsplan. Dus planologisch heeft het nu ook al effect. En het moet binnen een jaar moet het omgewerkt worden in het bestemmingsplan.

*Interviewer: Naast het Tracébesluit heb je ook het rijksinpassingsplan voor ruimtelijke ontwikkeling.*

Geïnterviewde: Ja, je hebt twee vormen van onteigening in de huidige wet. Titel IIa, b, c. Onteigening voor infrastructuur, dijkverbetering en dat soort dingen. Dat zijn de werken als zodanig die zijn met name beschreven in de onteigeningswet. Als je deze werken gaat maken dan kun je daarvoor onteigenen. Dat staat eigenlijk los van de planologie. We kijken dan wel bij die titel II-onteigeningen of het planologisch uitvoerbaar is, maar de planologie is niet de grondslag voor de onteigening, maar het werk als zodanig dat je gaat maken. Dat is een andere aanvliegroute. Bij titel IV-onteigeningen op basis van de huidige onteigeningswet is het bestemmingsplan de grondslag voor de onteigeningen. Dat zijn dan de onteigeningen ter uitvoering van het bestemmingsplan, verwezenlijking van het bestemmingsplan. Dat betekent dat je op basis van het bestemmingsplan gaat onteigenen. Dat is de grondslag voor je onteigening. Het is ook zo dat als je bijvoorbeeld een weg gaat aanleggen in de huidige situatie kun je kiezen voor 2 mogelijkheden. Je kunt kiezen titel II, maar je kunt ook de bestemmingsplan-weg kiezen. Dat je een bestemmingsplan laat vaststellen voor die weg en dan gaat onteigenen voor titel IV. Dat is wat veel gemeentes vroeger deden, omdat ze dat een wat makkelijkere onteigening vonden. Daar werden minder strikte eisen gesteld. Nu is dat allemaal naar elkaar toegegroeid. Nu al die onteigeningen bij Rijkswaterstaat terecht zijn gekomen. Vroeger zat het bij VROM. Toen was het allemaal wat meer vrijheid blijheid zeg maar. Nu is het allemaal wat strikter. Dat is het verschil met de huidige situatie. Straks in die nieuwe wet zit de grondslag altijd in een omgevingsplan, omgevingsvergunning voor afwijkactiviteit of een projectbesluit.

*Interviewer: Zo’n omgevingsplan kan natuurlijk heel globaal zijn, maar voor onteigening is globaliteit niet echt handig zeg maar. Je hebt natuurlijk ook bepaalde vereisten.*

Geïnterviewde: Nee, en dat staat ook in de toelichting op de wet wel beschreven. Globale bestemmingen zal je eerst moeten uitwerken wil je tot een onteigening komen zeg maar. Dat staat ook in die memorie van toelichting van die Aanvullingswet. Als je zoekt op globaal of uitnodigingsplanologie. Het nieuwe “buzz-word” van de Omgevingswet is uitnodigingsplanologie. Dat houdt in, je kan planologie maken waarin je die bestemmingen al precies beschrijft en dat je als overheid hierin heel sturend bent en zelf de plannen gaat ontwikkelen. Bijvoorbeeld woningbouw. Dan is de gemeente bezig met woningbouwplannen en dan nemen ze een projectontwikkelaar en dat gaan ze dan helemaal ontwikkelen. Uitnodigingsplanologie is meer dat je het aan de markt overlaat en dat je meer dingen mogelijk maakt. Maar goed dan worden dingen wel vager.

*Interviewer: Bijvoorbeeld bij de Binckhorst in Den Haag.*

Geïnterviewde: Ja klopt, maar dan moet je even zoeken in de memorie van toelichting op uitnodigingsplanologie of globale bestemmingsplannen. Daar staat waarschijnlijk een hele tekst dat dat niet zomaar kan, want je moet dingen toch uitwerken, want je kunt niet op basis van een globaal bestemmingsplan of omgevingsplan niet gaan onteigenen, want mensen moeten weten waarvoor hun eigendom nodig is. Je kan niet zeggen: er komt hier iets groens en daarvoor moet u onteigend worden. Dat kan natuurlijk niet.

*Interviewer: Ja, want ik had ook een advies gelezen van de raad van leefomgeving een infrastructuur.*

Geïnterviewde: Ja, er is een rapport gemaakt. Het bevat veel aanbevelingen die niet uitvoerbaar zijn. Onder andere dat marktpartijen zouden moeten gaan onteigenen. Dat is een totaal onuitvoerbaar verhaal. En verder zitten er ook een aantal aannames die niet kloppen in dat rapport. Er staan onjuistheden in dat rapport over de huidige situatie. Daar hebben ze conclusies op gebaseerd die niet kloppen.

*Interviewer: Ja, er stond ook in dat de Aanvullingswet en de Omgevingswet niet op één lijn zitten.*

Geïnterviewde: Nee, want zij willen meer mogelijkheden voor gemeentes om met uitnodigingsplanologie aan de gang te gaan. En het instrumentarium van de Aanvullingswet is nog heel sterk gericht op rechtszekerheid voor burgers en dat wringt natuurlijk. Je wilt vrijheid bieden aan bestuursorganen om ontwikkelingen mogelijk te maken, maar op het moment dat je moet onteigenen zal je toch concreet moeten worden. Daar klaagt dat rapport van dat planbureau over, maar ja het is een dilemma dat je niet oplost op de manier waarop zij dat willen door marktpartijen te laten onteigenen.

*Interviewer: Wat zou dat voor gevolgen hebben? Dat marktpartijen kunnen onteigenen?*

Geïnterviewde: Ik denk dat dat gewoon in strijd komt met allerlei democratische grondbeginselen dus ik denk niet dat dat nou echt een begaanbare weg is. Er wordt ook niks over gezegd in de Aanvullingswet voor zover ik kan nagaan.

*Interviewer: Maar goed, om nog even terug te komen op die globale bestemmingsplannen. Wij hadden het in die brainstormsessie ook over die vage omgevingsplannen en dat dit meer mogelijkheden zou bieden voor zelfrealisatie.*

Geïnterviewde: Ja, hoe globaler je een plan maakt, hoe meer kans je hebt dat iemand een geslaagd beroep op zelfrealisatie kan doen. Kijk, als je precies voorschrijft hoe het moet en dat kan maar op één manier. Alleen maar op een manier die door een grote partij kan worden gedaan voor het hele areaal. Dan past het niet, bijvoorbeeld integraal beheer wat je wilt, maar als je dat niet goed beschrijft, maar heel globaal, dan heb je kans dat andere partijen zeggen: “Ja, maar dit kan ik ook, ik doe het zo.” Dan zegt de overheid: “Ja, maar zo hadden wij het niet bedoeld.” Ja, dan had je dat moeten opschrijven. Hoe globaler het wordt, hoe meer kans je hebt op een geslaagd beroep op zelfrealisatie.

*Interviewer: Wat zijn de nadelen van zelfrealisatie voor Rijkswaterstaat?*

Geïnterviewde: Dat je de gronden niet zelf in handen hebt en dat je bepaalde projectopzet had bedacht met bepaalde partijen die je via een aanbesteding hebt geselecteerd en dan blijkt er opeens dat er een partij komt die zegt: “Ja, maar ik ga dat gedeelte zelf doen”. Dat is natuurlijk heel onwelgevallig als je daar een project op hebt gebaseerd. Er zijn dan al verplichtingen aangegaan met bepaalde partijen. Dat wil je niet dat je dat in een laat stadium van je traject meemaakt. Wel als je het in een vroeg stadium komt. Dat partijen meedenken. Dat is anders, maar op het moment dat je in de onteigening bent, ben je toch al heel wat stappen verder en dan wil je dat eigenlijk niet meer. Liever niet, meestal niet. Dat zie je ook in de huidige onteigeningspraktijk bij titel IV-onteigeningen dat gemeentes als ze daarmee geconfronteerd worden, dat dat hen dan heel onwelgevallig is. Ze proberen om dat op alle manieren tegen te gaan, maar dan moeten ze wel een goed verhaal hebben waarom iemand het plan niet zelf kan uitvoeren.

*Interviewer: Ja, precies. Het is ook zo dat er in een projectbesluit geen kaarten noodzakelijk zijn.*

Geïnterviewde: Nee, er staat nergens in de wet dat je er kaarten bij moet voegen. In de huidige Tracéwet is precies voorgeschreven wat voor niveau kaarten we moeten hebben. Welke voorzieningen erin moeten worden opgenomen. De Omgevingswet geeft daar veel meer vrijheid in. Aan de ene kant is vrijheid fijn, aan de andere kant kan soms duidelijkheid en gerichtheid tot een stabielere procedure leiden. Het is maar net wat je wilt. Bij Rijkswaterstaat hebben we altijd hele strakke planningen en willen we graag snel door met die wegen. En hebben we juist baat bij hele strakke afgebakende processen. Op het moment dat die processen vager worden heb je meer verstoringskansen. Dat is eigenlijk wat er gebeurd.

*Interviewer: Dus in de toekomst zal je altijd kaarten bijvoegen bij een projectbesluit?*

Geïnterviewde: Dat lijkt mij wel heel verstandig om met kaarten te werken. Anders kun je niet zeggen waar het projectbesluit ophoudt en waar het begint. Dat lijkt mij heel moeilijk. Ik vind het zelfs ondenkbaar. Het gekke is dat het nergens is voorgeschreven. Die Omgevingswet gaat heel erg uit van het digitale stelsel waarbij je naar die digitale bronnen kijkt van welke bestemming is ergens ter plaatse zeg maar. Heel erg van puntlocaties bekeken en weinig van lijninfrastructuur beredeneert. Maar goed dat gaat nu ook allemaal vertraging oplopen.

*Interviewer: Het volgende punt is dat Rijkswaterstaat samen met de provincie een* projectbesluit kan nemen. De vraag is dan wie het bevoegde gezag is.

Geïnterviewde: Een gezamenlijk projectbesluit?

*Interviewer: Ja.*

Geïnterviewde: Oh die variant ken ik niet.

*Interviewer: Ja, ik had het daarover gehad met Richard van der Sloot, dat je als Rijkswaterstaat samen met de provincie een projectbesluit neemt. De vraag is wie het bevoegde gezag is. Wie gaat er onteigenen.*

Geïnterviewde: Ja, dan heb je het eigenlijk niet over de grondslag, want dat kan nog steeds het projectbesluit zijn. Je kan als Rijkswaterstaat ook op een omgevingsplan van de gemeente onteigenen. De vraag die jij stelt is eigenlijk wie het bevoegd gezag om die onteigeningsbeschikking te nemen. Dat is weer een andere vraag dan de grondslag.

*Interviewer: Ja, klopt inderdaad.*

Geïnterviewde: Er is een onteigeningsgrondslag voor een projectbesluit die door de Minister en de provincie samen vastgesteld. Wie mag dan die onteigeningsbesluit nemen? Daar staat in art. 11 van de wet een regeling over. De hoofdlijn is de gemeenteraad. Dat is de hoofdregel. Het waterschap alleen als het gaat om taken die het waterschap betreffen. Provinciale staten als het een provinciaal belang betreft. En die Minister kan een onteigeningsbeschikking nemen als het een nationaal belang betreft of als dat doelmatig is. Wat dat is hangt af van de situatie. Het hangt ook af wat voor afspraken partijen met elkaar daarin gemaakt hebben. In de huidige situatie bij de onteigeningswet heb je dat ook wel. Dan is het de vraag: wie is de meest gerede partij om een onteigeningsbeschikking bij de Kroon aan te vragen. En dan kijken we meestal van wat zijn de afspraken tussen partijen wie doet de grondverwerving en wat is er afgesproken over de onteigening. Daar kun je in bestuurlijke overeenkomsten afspraken over maken. En wie bepaalt dat dan? In de nieuwe situatie kan dat ook. Alleen is die vraag dan niet zozeer van wie kan het aanvragen, maar wie kan de onteigeningsbeschikking nemen. Dat betekent dat die vraag nog veel belangrijker wordt, want je kan dus achteraf door een rechter op je vingers worden getikt als bestuursorgaan dat je een onteigeningsbeschikking hebt genomen terwijl de rechter zegt: ja maar achteraf was jij helemaal niet het bevoegde gezag. Dus het risico neemt voor Rijkswaterstaat toe, dat je achteraf de verkeerde partij de beschikking hebt laten nemen. Nu heb je die toets aan de voorkant door de Kroon. Die gaat kijken wie is de meest gerede partij om die onteigening in te dienen en vaak kunnen we dan in vooroverleggen kunnen we daarin sturen, maar als je dit straks hebt dan kom je daar waarschijnlijk pas achter bij de rechterlijke toetsing en dan ben al heel ver in het proces dus daar zien wij wel een risico. En je kunt dat risico beperken door goede bestuurlijke afspraken daarover te maken en ook daarin te benoemen waarom een bepaalde overheidspartij hier de meest aangewezen partij is om die beschikking te nemen. Als het om een nationaal belang gaat dan ik mij voorstellen dat niet de provincie maar het Rijk de beschikkingen neemt. Of dat de gronden bij het Rijk in eigendom komen. Er zijn allerlei motieven om dat te motiveren.

*Interviewer: Dus stel je komt als Rijkswaterstaat uiteindelijk bij de rechter en die zegt je niet het bevoegde gezag bent. Wat heeft dat voor gevolgen?*

Geïnterviewde: Dan wordt de onteigeningbeschikking vernietigd en kun je opnieuw beginnen. Het is geen gebrek wat je makkelijk kunt helen. Ze kunnen veel met bestuurlijke lussen en dat soort dingen, maar volgens mij als de verkeerde partij een besluit heeft genomen dan heb ik nog niet gezien dat dat op die manier wordt opgelost.

*Interviewer: Dus dit is best een belangrijk punt.*

Geïnterviewde: Ja, maar het is inherent aan deze opzet van de wet, maar daar kun je verder weinig mee behalve dan het risico beheersen. Wat verder een risico is dat je nu één partij hebt die volgens vrij strikt uitgekristalliseerde normen besluiten neemt. Dat is de Kroon. Straks krijg je allerlei verschillende bestuursorganen die op allerlei verschillende manieren besluiten nemen. Dat geeft ook weer onzekerheid in het proces en daar heb je natuurlijk ook last van in jouw onteigeningen. Dat is ook wel risico wat we zien.

*Interviewer: Nu is het zo dat de Corporate Dienst de onteigeningsstukken die worden ingediend controleert en dus een controlerende taak heeft. Straks zullen gemeentes hun eigen beschikking nemen en controleren.*

Geïnterviewde: Ja, die zullen misschien minder zware normen aan zichzelf opleggen dan wanneer een externe partij hun stukken toetst. Dus die toetsing zal plaatsvinden door de rechter en de vraag is van hoe gaat hij daarmee om. Het geeft onzekerheid, zeker in de beginfase van die wet. Dat geeft risico’s en we kunnen dat nog niet precies inschatten wat dat betekent, maar dat is altijd zo met nieuwere wetgeving. Het is nog niet uitgekristalliseerd dus je weet nog niet precies wat je kunt verwachten. Een onteigeningsprocedure wordt dus minder voorspelbaar. Nu is het zo dat het allemaal wel heel erg betuttelend en precies is voorgeschreven door de Kroon, maar mensen weten wel waar ze aan toe zijn. Straks heb je heel veel vrijheid, maar weet je niet goed waar je aan toe bent en hoe een rechter dit precies gaat toetsen.

*Interviewer: Ja precies, nu is het zo dat de civiele rechter die toetst en straks de bestuursrechter.*

Geïnterviewde: Ja, en die heeft er nooit over geoordeeld. Het is iets wat nog helemaal zichzelf zal moeten ontwikkelen. Op een gegeven moment is dat effect uitgewerkt en dan ontstaat er jurisprudentie en ontstaat er weer zekerheid. Zeker in de aanvangsfase zal er voor Rijkwaterstaat wel de nodige onzekerheid in de procedures gaan ontstaan. Hoe je dat moet waarderen in tijd of geld is natuurlijk heel lastig en heel erg onzeker.

*Interviewer: En voor de burger..*

Geïnterviewde: Voor de burger neemt de rechtsbescherming toe ten opzichte van de huidige situatie. Nu is het zo dat je tegen het Kroonbesluit geen apart beroep kunt instellen. Kun je alleen doen bij de civiele rechter, dan is het meestal een soort marginale toetsing. Straks kun je ook tegen het onteigeningsbesluit als zodanig beroep indienen. De Minister heeft ook toegezegd dat ze het zo doet dat ook mensen die geen beroep indienen dat daar ook naar gekeken wordt door de rechter. Er zit veel meer waarborg in, veel meer dan in de huidige situatie. Dus de rechtsbescherming neemt toe. Of daarmee de rechtspositie van de burger verbeterd, of je er als eigenaar beter bij af bent is een andere vraag. In de aanvangsfase als de onteigeningsbeschikking genomen wordt, heb je natuurlijk een soort “slager keurt zijn eigen vlees”-situatie. Dan wordt je minder beschermd. Of dit systeem bevorderlijk is voor de eigenaar qua positie dat vragen wij ons af. Qua rechtsbescherming is het wel beter.

*Interviewer: Ja, precies.. Nou de vragen die ik had die zijn beantwoord denk ik.*

Geïnterviewde: Oké, heb ik je wat verder kunnen helpen?

*Interviewer: Ja, ik denk het wel.*

Geïnterviewde: Oké, mocht je vragen hebben die opkomen na het uitwerken van je verslag dan kun je mij altijd bellen.

*Interviewer: Is goed, ik zal het uitwerken en dan naar je toesturen, dan kun je het nog even nalezen.*

Geïnterviewde: Ik ben ook erg benieuwd naar je rapport.

*Interviewer: Ja, als ik het klaar heb dan zal ik het ook naar je toesturen. En ik geef ook nog een presentatie.*

Geïnterviewde: Ja, vind ik altijd leuk. Mocht je vragen hebben dan kun je mij altijd bellen.

# Bijlage 9: Interview met Fieke Rob-Russel

TRANSCRIPT

Interviewer: Rianne Schuitemaker

Geïnterviewde: Fieke Rob-Russel, Senior Adviseur Afd. BJV-Publiekrecht CD

5 juli 2018

*Interviewer: Dit interview gaat over mijn laatste deelvraag in mijn onderzoek. Het gaat over de knelpunten die kunnen ontstaan door het projectbesluit en omgevingsplan voor de onteigeningsprocedure. Misschien is het wel leuk om iets over uw werk te vertellen.*

Geïnterviewde: Ik ben Fieke Rob-Russel en ik werk al 37 jaar bij Rijkswaterstaat. Ik doe met name de administratieve onteigeningsprocedure. Die verzorgen we, dat doen we namens de Kroon. Van heel Nederland krijgen we verzoeken. Van gemeentes, provincies en Rijkswaterstaat zelf. Eigenlijk zijn we een vreemde eend bij Rijkswaterstaat, omdat wij eigenlijk een onafhankelijke rol hebben. Als er stukken binnenkomen dan toetsen we ze en dan als het goed bevonden wordt dan brengen we een procedure. Dan kan iedereen daar een zienswijze tegen inbrengen. We houden een hoorzitting. Voor die hoorzitting gaan we altijd even kijken bij het werk. Dat kan zijn dijkversterkingen, aanleg van een weg, woonwijk. Dan komen overheden bij ons.

*Interviewer: Het is ook een beetje een controlerende taak?*

Geïnterviewde: Nee, het is echt een aanwijzende taak. Dan houden we na de terinzagelegging een hoorzitting, dat zei ik al, dan schrijven we daarna een ontwerp besluit schrijven, want wij schrijven Koninklijke Besluiten. En die in Koninklijke Besluiten worden dus de gronden die nodig zijn voor een werk of een bestemmingsplan of een projectplan ter onteigening aangewezen, wel of niet, aan de hand van de bezwaren. En met dat Koninklijke besluit, mag dan een verzoeker, bijvoorbeeld Rijkswaterstaat of de gemeente naar de rechter stappen. Het is een soort entree, een titel om naar de rechter te mogen stappen. En dan kijkt de rechter naar de hoogte van de vergoeding en die stelt de schade vast, maar de rechter spreekt ook de onteigening uit. Dat doen wij dus niet. Wij verzorgen een titel om naar de rechter te gaan, maar bij dat, wij schrijven een ontwerp Koninklijk Besluit dat gaat dan naar de Raad van State., Niet de afdeling Bestuursrechtspraak, maar de afdeling Advisering. En dat komt omdat het een Koninklijk Besluit is. Het is eigenlijk een klein wetje. En de afdeling Advisering van de Raad van State is natuurlijk het adviesorgaan van de koning, dus van de Kroon en dan brengen zij vervolgens een advies uit. Dat krijgen wij terug en dan moeten wij bekijken wat we daarmee doen. Je kan het Advies volgen, je kan ook contrair gaan als de Minister het niet mee eens is met het advies. Het besluit gaat met een nader, rapport, naar de Koning en hij ondertekent dat. Het is een beetje rare procedure. Straks met die Omgevingswet gaat ieder orgaan zijn eigen besluit nemen. Dat is dan zeg maar de onteigeningsbeschikking.

*Interviewer: Ja, want de burger kan dan tegen zo’n onteigeningsbeschikking bezwaar maken. En in de huidige situatie kan dat niet tegen het Konink Besluit.*

Geïnterviewde: Nee, daar kun je alleen een zienswijze tegen indienen. Ze zeggen weleens dan is de rechtsbescherming beter geborgd. Wat je nu wel hebt is dat de civiele rechter desgevraagd marginaal dat KB toetsen. Verder doe ik ook andere taken, ik doe nadeelcompensatie en veel hoorzittingen.

*Interviewer: Ja, ik wil het nu hebben over het projectbesluit, die vervangt natuurlijk het Tracébesluit, maar ook het Rijksinpassingsplan. En wat ik gisteren had gehoord van David Elshof is dat het projectbesluit meer gaat over de ruimtelijke ontwikkeling en niet meer zozeer over de infrastructuur zoals het Tracébesluit. Ja hoe gaat dat dan? Hoe moet ik dat zien? Want ik ook gelezen over de grondslag van onteigening. Dat is bijvoorbeeld het projectbesluit voor zover het leidt tot een toedeling van functies aan locaties.*

Geïnterviewde: We doen nu titel II onteigeningen, dat is infrastructuur, dat is een weg of een dijk, maar bij titel IV, dat is een bestemmingsplan onteigening. Dan ga je onteigenen voor bestemmingen. Dus ikzelf denk, het moet nog allemaal handen en voeten krijgen. Je gaat onteigenen voor die functies, maar wat er kan gebeuren is dat dit redelijk vaag is. Bij onteigening kan een eigenaar zich beroepen op zelfrealisatie. Dus ik denk dat je het plan altijd moet gaan uitwerken, dat je een soort uitwerking moet gaan maken van wat je wilt doen. De wet schrijft dat niet voor, maar ik denk dat als je dat veel te vaag laat dan kan iedereen gaan zeggen van ik doe het zelf wel, want je moet bij zelfrealisatie moet iemand het uitvoeren op de door jouw voorgestane wijze. Dus hoe vager je de functies laat, hoe minder goed je kan verdedigen wat de voorgestane wijze van planuitvoering is. Ik denk ook dat om de noodzaak van onteigening vast te kunnen stellen dat je altijd wel zal moeten zien van wat je waar wilt gaan doen. Al is het onteigeningsplan nu wat meer gedetailleerd en dan denk ik dat je straks wat meer kan volstaan met globalere omschrijvingen. Nu staat er vaak bij die kilometer doen we dit en daar doen we dat, maar ik denk dat je altijd wel dat je toch moet laten zien wat je wil gaan doen als je ergens wil gaan onteigenen, want iemand die onteigend wordt moet ook kunnen zien waar zijn grond voor gebruikt wordt.

*Interviewer: Ja, maar inderdaad wat je daarnet zei over zelfrealisatie, ik had het daar gisteren over David Elshof daarover. Van hoe vager het plan, hoe groter de kans dat iemand zegt dat hij het zelf kan realiseren.*

Geïnterviewde: Ja klopt.

*Interviewer: En wat is dan zeg maar het nadeel van zelfrealisatie voor Rijkswaterstaat?*

Geïnterviewde: Je wordt geen eigenaar van de grond, je hebt geen zeggenschap meer. Al denk ik dat het voor infrastructuur wel zal vallen, want ook nu zeggen we infrastructuur kun je niet zelf realiseren, maar je moet wel zorgen dat mensen kunnen zien van wat je gaat doen, want als je infrastructuur hebt met een verzorgingsplaats of een tankstation en je gaat dat niet goed laten zien hoe je het hebben will, maar dat is natuurlijk lucratief. Ik denk bij infrastructuur speelt het niet zo gauw. Ik denk wel dat eigenaren moeten kunnen zien waar hun grond voor nodig is. Dus dat je niet zo’n vlak tekent en dan zegt je er komt hier ergens een weg. Dat denk ik niet, maar we hebben bij het wetgevingstraject wel voorgesteld tot het opstellen van een onteigeningsplan, dat je daarin aangeeft hoe het eruit gaat zien, maar daar wilden men niet aan. Ze hadden al zoveel soorten plannen zeiden ze. Dat had mij beter geleken, maar dat wil de wetgever niet, dus ik denk dat je altijd een uitwerking moet gaan maken.

*Interviewer: Maar zo’n onteigeningsplan, hoe moet ik dat voor mij zien? Je hebt dan een projectbesluit en daarnaast een onteigeningsplan?*

Geïnterviewde: Ja, dat je zegt van we willen hier gaan onteigenen en dat je min of meer aangeeft wat je wil gaan maken. Dus eigenlijk een soort uitwerkingsplan, maar bij een onteigeningsplan zitten nog wel meer dingen bij. Ook achtergrondinformatie en een lijst, maar daar willen zij niet aan, maar ik denk wel dat je naar een uitwerking toegaat. Of een inrichtingsschets. Dat je ergens duidelijk zal moeten maken van hoe jij dat ziet, ook om de onteigeningsgrenzen te kunnen bepalen.

*Interviewer: Ja, want dat is ook wel een punt. Je hebt bijvoorbeeld geen kaarten nodig voor een projectbesluit, maar hoe ga je dat realiseren?*

Geïnterviewde: Volgens mij staat wel in de Aanvullingswet Grondeigendom dat er tekeningen bij moeten. Daar staan allerlei eisen in.

*Interviewer: Oké, ik dacht dat daarin stond dat er geen kaarten nodig waren.*

Geïnterviewde: Dat zou kunnen kloppen, ik moet zeggen dat ik het ook niet helemaal scherp heb.

*Interviewer: Maar stel nou, je hebt geen kaarten nodig. Hoe ga je dat doen?*

Geïnterviewde: Dat kan niet, nee want je moet altijd uitgaan van het kadaster, je moet toch iets gaan aanwijzen. Je kan wel iets hebben, maar op het moment dat je gaat onteigenen dan moet de notaris een kaart gaan inschrijven in het kadaster, hij moet die oppervlakte gaan inschrijven, en moet dat zelf aantekenen op een kaart. Ik denk dat je er niet aan ontkomt als je gaat onteigenen dat je tekeningen nodig hebt. Dat er kaarten moeten zijn.

*Interviewer: Ja, het moet ook duidelijk zijn voor de grondeigenaar, de burger, gezien de rechtsbescherming.*

Geïnterviewde: Ja, ik denk dat als iemand naar een rechter stapt en zegt van ja ik wordt onteigend, maar ik weet niet eens waarvoor en ik kan het allemaal niet zien, dat zo’n rechter zal denken ja dat klopt, maar ik dacht dat in de Aanvullingswet stond dat daar wel kaarten bij moeten.

*Interviewer: Oké, dat ga ik nog even checken. En als we het hebben over de globale omgevingsplannen. Dat is ook wel een punt, want je moet duidelijk laten zien wat je wilt onteigenen, maar bij een globaal omgevingsplan waar je alleen de functies bijvoorbeeld ziet..*

Geïnterviewde: Je hebt nu wel globale bestemmingsplannen, maar wij zeggen altijd doe daar maar een uitwerking bij zodat kenbaar is wat je gaat doen, dus ik zie niet zo gauw gebeuren. Je kan het wel globaal houden, maar ik denk op moment dat je het eigendom wilt krijgen dat je moet gaan inzoomen. Minder gedetailleerd als nu misschien, maar het zou wel moeten. Het zal echt niet veel gaan veranderen.

*Interviewer: Ik had ook een advies gelezen van de raad van Leefomgeving en Infrastructuur. Hun bevinding was ook dat de Aanvullingswet nog niet op één lijn was met de Omgevingswet.*

Geïnterviewde: Er is ook zo’n internetconsulatie geweest. Over uitnodigingsplanologie. Dus je moet eerder gaan nadenken, moet ik het wel zelf doen. Je moet steeds meer gaan denken, waarom moet ik het als rijk in eigendom hebben.

*Interviewer: Dus je moet het goed kunnen onderbouwen.*

Geïnterviewde: Ja dat denk ik zelf wel. Wij hebben toen weleens met een benzineverkooppunt. Dat kan men wel zelf realiseren, dat kan in principe ook wel hoor, maar alleen hebben we toen geschrevendat benzineverkooppunten via een veiling worden aanbesteed door het Rijk en dat kun je alleen maar goed doen als je ook de ondergrond in eigendom hebt. Dus je moet altijd wel motiveren. En dat wij ook niet meer alles te vertellen hebben, dat je ook met andere partijen rekening moet houden.

*Interviewer: Nog even over die grondslagen, dus een projectbesluit is een grondslag, maar een grondslag kan ook zijn mede het omgevingsplan. Dus zo’n projectbesluit kan zo’n omgevingsplan wijzigen, maar volgens mij is het nu zo met een Tracébesluit dan hoef je niet te kijken of het bestemmingsplan gewijzigd moet worden. Dat doet de gemeente.*

Geïnterviewde: Ja, ik ben daar niet helemaal in thuis, dat moet ik eerlijk zeggen. Ik meen dat de gemeente, dat dat meer leidend wordt, dus wat zij in hun omgevingsplan zetten, dat je dat moet opvolgen, maar dat weet ik niet goed. Als Rijkswaterstaat kun je wel onteigenen voor een omgevingsplan. Daar staat volgens mij ook iets over in die Aanvullingswet. Dat je de meest gerede partij bent om dat te doen. Dat is iets wat we zelf moeten uitvinden.

*Interviewer: Ja, bijvoorbeeld bij een gezamenlijk projectbesluit die je als Rijkswaterstaat met de provincie. Dan wordt er ook een onteigeningsbeschikking genomen. De vraag is dan wie bevoegd is.*

Geïnterviewde: Dat is ook weer casuïstisch, dan moet je gaan kijken, of je moet het goed afspreken, wie het gaat beheren of aanleggen. Anders moet je er een goede bestuursovereenkomst, met een goede mandatering onderleggen en het gewoon afspreken.

*Interviewer: Ja, want het is ook een risico, want het komt nu bij de rechter terecht wie het bevoegde gezag. Als blijkt dat Rijkswaterstaat het niet is dan moet je weer opnieuw beginnen.*

Geïnterviewde: Ja, dan moet je weer opnieuw beginnen, nu kijken we in de voortoets van ben jij wel de meest gerede partij. Ik denk ook dat er ook risico’s zijn met onteigeningen dat het allemaal nieuw. Het is niet meer centraal geregeld, dat iedere rechter het wiel zal gaan uitvinden. Zeker als je in beroep gaat. Dat zijn verschillende rechtbanken. Wat ook zo is, want nu is het zo als iemand geen zienswijzen indient dan wijzen we de gronden aan. Straks moet je voor ieder perceel aan de rechter vragen om dat aan te wijzen. Ook al heb je geen bezwaar ingediend dan kun je toch in beroep.

*Interviewer: De vragen die ik heb opgeschreven zijn eigenlijk beantwoord.*

Geïnterviewde: Nou, dat is mooi. Want waar gaat jouw onderzoek nu precies over?

Interviewer: Het gaat over de gevolgen van de ruimtelijke plannen in de Omgevingswet op de onteigeningsprocedure. Daarbij leg ik de nadruk op het projectbesluit en omgevingsplan.

Geïnterviewde: Ja, en waar we het dan over hadden, de uitnodigingsplanologie. Dat je moet samenwerken, dat je knippen moet leggen.

Interviewer: Ja, je bedoelt dat je zo’n projectbesluit kan opknippen in stukjes?

Geïnterviewde: Ja, want als iedereen daar op aan gaat plakken.. Ik denk dat vooral je boodschap moet zijn dat het nu dus vrij gedetailleerd is en straks niet. En dat dat als je gaat onteigenen dat je toch nog weer naar gedetailleerder toe moet. En dat nu nog niet goed valt in te schatten hoe dat uitpakken met dat je moet samenwerken, omdat dat toch nog een onontgonnen gebied is. Het is toch een beetje in een glazen bol kijken denk ik. Dat je goede relaties hebt met gemeentes en provincies. En je zit bij onteigeningen niet alleen met die besluitvorming, maar ik denk ook straks met die projecten hoe je je kosten verdeeld, wat aan wie valt toe te rekenen en wie wat gaat beheren. Het is allemaal een beetje koffiedik kijken. Wij weten hoe we de onteigening nu doen, hoe zo’n rechter daar straks mee omgaat. Die zullen wel wat behoefte hebben aan houvast. Je hebt nu het omgevingsloket, die ook handreikingen gaan maken. Daar zal echt wel iets opgesteld gaan worden van hoe dat dan zou moeten.

Interviewer: Ja, want wat ik hoorde van David Elshof is dat gemeentes eigenlijk niet zitten te wachten op een onteigeningsbeschikking. “Laat een andere partij dat maar doen, wij staan dichter bij de burger”.

Geïnterviewde: De procedure op grond van de Onteigeningswet duurt te lang, dat is een oude stoffige wet volgens verzoekers, maar nu komen ze daar eigenlijk op terug. Die Kroon is niet zo gek nog niet. We zijn weleens lastig, maar je hoeft de procedure niet zelf te doen. En je kan altijd zeggen tegen de burger dat het bij de Kroon is geweest. Nu moeten overheden zelf die beslissingen nemen. De rechter kan er wel naar kijken, maar in principe begin je met je eigen vlees te keuren, maar het is spannend allemaal. We zitten niet met zoveel mensen, maar Yolanda heeft al gezegd. Ik ga de procedure echt niet zelf doen, doen jullie het maar. Wij kunnen natuurlijk goed de belangen afwegen. Dat is iets wat wij altijd gedaan hebben. Het is jammer, dat datgene wat je hebt opgebouwd weg is. Het is niet anders.

Interviewer: Ja, dat is inderdaad jammer, maar misschien valt het allemaal mee.

Geïnterviewde: Ja, we gaan het zien.

Interviewer: Ik wil je bedanken voor je tijd en ik zal het transcript naar je toesturen.

# Bijlage 10: Interview met Inge van Leijenhorst

TRANSCRIPT

Interviewer: Rianne Schuitemaker

Geinterviewde: Inge van Leijenhorst, Projectleider planstudie, MN

13 augustus 2018

Interviewer: Misschien is het wel leuk om iets over je functie als projectmanager te vertellen.

Geïnterviewde: Nou, eigenlijk ben ik al heel lang geen projectmanager. Ik noem mijzelf onderzoeksmanager. Ik zorg ervoor dat er voor de lopende planstudies dat alle benodigde onderzoeken er komen. Dus effectrapportages en dergelijke. Dus een hoop inhoudelijk werk. Eigenlijk is dat projectleider planstudie zeg maar een betere titel.

Interviewer: Wat houdt een planstudie in?

Geïnterviewde: Planstudie is al het werk wat je moet doen om in Nederland een wettelijk besluit tot het aanpassen van bijvoorbeeld de snelweg te kunnen nemen. Daar hoort een procedure voor en het uitvoeren van die hele procedure dat noemen we de planstudie. Dus om te komen van de vraag: joh we, hebben hier een snelweg met problemen, wat moeten we nu, tot en met het besluit en dan gaan we nu dit doen daar en dat ziet er zo uit. Dat hele proces heet planstudie.

Interviewer: Heb je dan ook een juridische achtergrond?

Geïnterviewde: Nee, maar inmiddels 20 jaar ervaring met planstudies dus.. Ik heb nog steeds absoluut juristen nodig voor de laatste adviezen, die weten het precies, maar ik weet inmiddels redelijk hoe het in elkaar zit.

Interviewer: Nou, dat is goed om te horen. Ik heb een deelvraag in mijn onderzoek die gaat over de knelpunten die kunnen ontstaan bij het hanteren van de instrumenten projectbesluit en omgevingsplan in de omgevingswet bij het voeren van de onteigeningsprocedure. Je hebt bepaalde grondslagen voor het onteigeningsbelang. Bijvoorbeeld het projectbesluit voor zover dat leidt tot een toedeling van functies aan locaties.

Geïnterviewde: Ja, het projectbesluit komt in de plaats van een aantal soorten besluiten die we nu hebben. De regels van de Tracéwet gaan volledig op in de Omgevingswet. Nou binnen de Tracéwet is het heel makkelijk. Alles wat je binnen de lijn in jouw Tracéwetprocedure op de kaart zet, mag jij een claim opleggen, mag jij onteigenen, maar dan mag je maar een beperkt aantal bestemmingen in aanwijzen. Namelijk de bestemming verkeer, een verkeersdoeleinde, logisch want wij bouwen een snelweg. Water, want je moet het water wat van de weg af ligt moet je ergens kwijt raken. Daar mag je ook ruimte voor claimen. Je mag natuur, mits dit aan de weg gerelateerd is. De Omgevingswet komt ook in de plaats van ruimtelijke ordeningsprocedures. Als we nu vaak iets extra’s willen regelen, naast die claims die we vanuit de Tracéwet mogen leggen. Dan moet je er een ruimtelijke ordeningsprocedure naast doen. Dan mag je veel meer soorten bestemmingen aanwijzen, want die regel je in een bestemmingsplanprocedure. Ik weet niet voor welke van die functies je allemaal mag onteigenen. Voor alles binnen de Tracéwet mag je onteigenen, maar of je voor alle functies binnen de ruimtelijke ordeningsprocedure mag onteigenen dat weet ik niet. Dat is tot nu toe een beetje de spagaat waar we bij Ring Utrecht, waar ik heel aan gewerkt heb, mee gezeten hebben. We hebben een hele duidelijke ambitie vanuit Rijkswaterstaat namelijk we willen energie neutrale netwerken hebben. Dan zal je ook gebieden moeten aanwijzen waar je vervolgens die energieopwekking gaat doen. Dat mag je niet binnen een Tracéwetprocedure regelen, want dat behoort niet tot de bestemmingen die verkeers-gerelateerd zijn dus die mag je niet in de Tracéwetprocedure regelen. Hoe moest je die dan wel regelen, ja via een aanpalende bestemmingsplanprocedure en dan mochten we niet altijd onteigenen voor deze bestemmingen.

Interviewer: Ja, want je hebt het Tracébesluit, die valt onder titel II van de Onteigeningswet. Onteigenen voor infrastructuur. En dan heb je titel IV, daar vallen de bestemmingsplannen onder. Dat gaat over de ruimtelijke ontwikkeling. Het is nu wel zo wat ik weet van de Omgevingswet is dat ie gaat over de gehele fysieke leefomgeving. Dus dat is heel breed. En ja, de grondslag voor het onteigeningsbelang is onder andere een projectbesluit voor zover dat leidt tot een toedeling van functies aan locaties.

Geïnterviewde: Maar ze moesten gerelateerd zijn aan de rede dat je een Tracébesluit nam. Je kon wel allerlei andere dingen willen regelen omdat het toch in buurt was, maar daar zat een grens aan. Sommige dingen mocht je gewoon niet meer regelen, want je moest wel kunnen aantonen dat dat nog steeds binnen de reikwijdte van je Tracébesluit viel. Dus als jij er andere dingen erbij wou regelen, ja dat heeft dan niks meer met die verkeersdoorstroming te maken. Dat heeft niets meer met de aanpassing van de snelweg te maken. Ik doe nu een nat-project en daar zitten we dus veel meer te zoeken dat je denkt van ja, aanpassing van een waterstaatswerk is de waterwet, maar aanpassing van een snelweg is de Tracéwet. Hoe noem je de Afsluitdijk, wat een waterwerk is, waar een snelweg op ligt, waar een sluis in ligt, waar ook nog gebieden in liggen die nodig zijn. Dan zitten we op drie wetten te opereren. En dan kun je niet zeggen, dan doen we de Tracéwet, daar regelen we alles in. Dat kan helemaal niet. Daar zitten we veel moeilijker met verschillende procedures.

Interviewer: Maar die wetten worden opgenomen in de Omgevingswet.

Geïnterviewde: Ja, maar of je dan mag onteigenen, ik weet het niet.

Interviewer: Dat valt dan onder een projectbesluit.

Geïnterviewde: Volgens mij voor verkeersdoeleinde nog steeds, maar zo’n zonneveld?

Interviewer: Wat ik weet is dat de Omgevingswet meer gaat over de ruimtelijke ontwikkeling. Onteigenen voor werken wordt losgelaten.

Geïnterviewde: Weet ik ook niet, maar dan vind ik hem moeilijk worden. Nu is het zo geregeld dat het Rijk bevoegd gezag is voor een Tracéwetprocedure en overkoepelt daarmee provincies en gemeentes. Wat het Rijk ook heeft gezegd in de Tracéwetprocedure, we leggen dit vast als verkeersdoeleinde, dan moet de gemeente hun bestemmingsplan aanpassen.

Interviewer: Hetzelfde geldt voor rijksinpassingsplannen die overrulen provinciale inpassingsplannen en bestemmingsplannen.

Geïnterviewde: Ja, en dat vind ik een soort logische volgorde, dat het Rijk mag onteigenen ten behoeve van wat hun maken. En overrulen daarmee onderliggende lagen en organen, maar iedereen maakt straks diezelfde wet. Dan heeft het Rijk toch niet meer mandaat dan de gemeente.

Interviewer: Het is zo, dat een projectbesluit een omgevingsplan wijzigen, maar dat moet wel aangetoond worden in het projectbesluit.

Geïnterviewde: Ja, maar een gemeente kan niet bedenken, dat zij een omgevingsplan vaststellen waarin zij de A12 tot landbouwgebied maken. Daar zegt het Rijk toch hopelijk ook onder de nieuwe Omgevingswet dat dat hem niet gaat worden, want die hebben wij al vastgesteld in ons landelijk omgevingsplan. Het zou raar zijn als de gemeente het Rijk zou gaan onteigenen, omdat ze in hun omgevingsplan hebben aangegeven dat ze die A12 willen hebben, maar hoe dat precies werkt, geen idee.

Interviewer: Je hebt natuurlijk die overgangsfase van 2021 tot 2029 waarin gemeentes omgevingsplannen opstellen. En zo’n projectbesluit geldt in die periode als een Tracébesluit. De oude regels gelden nog in die periode. In 2029 gelden dan die nieuwe regels.

Geïnterviewde: Dan zijn volgens mij al die projectbesluiten in niveau aan elkaar gelijk.

Interviewer: *Ja, want je kan als het Rijk zijnde ook een projectbesluit nemen gezamenlijk met de provincie. Dat is ook wel interessant, als je samen een projectbesluit gaat nemen, hoe ga je dat dan doen?*

Geïnterviewde: Daar ben ik bang voor.

Interviewer: Ja?

Geïnterviewde: We komen van de situatie van voor de Tracéwet en ik ben zo’n dinosaurus, ik weet de situatie van voor de Tracéwet nog. En in de Tracéwet werd voor het eerst de hiërarchie geregeld. En voor de Tracéwet was het onmogelijk om een snelweg aan te leggen of te verbreden, juist omdat je te maken had met.. een snelweg loopt van Amsterdam tot Maastricht en dan heb je te maken met meerdere provincies en gemeenten. En die zaten allemaal op hetzelfde niveau in die besluiten. Toen was het veel en veel moeilijker om er zo’n besluit door te krijgen. In de Tracéwet kon het Rijk zeggen: joh, ik claim het voor mijn snelweg, en dan kon je dat regelen en de rest had maar te volgen, maar er zijn snelwegen die 40 jaar zijn tegengehouden, omdat ze met een aantal gemeenten nog net geen overeenstemming hadden en met elke individuele gemeente en met elke individuele provincie was het een onderhandeling om tot dat besluit te komen. Dat was enorm vertragend. Dus ik ben ook wel een beetje benieuwd of we met de Omgevingswet weer terug gaan naar die situatie. Ik snap het hele achterliggende idee dat we gaan samenwerken met andere overheden, maar of dat in de praktijk met zoveel tegenstrijdige belangen niet weer terug gaan naar de situatie van voor de Tracéwet waarbij je eindeloos moet onderhandelen voordat je een gezamenlijk projectbesluit hebt? Ik hoop het niet.

Interviewer: Ja, ik had het daarover nog gehad met Yvonne Oudt. Over het feit dat bij provincies en gemeentes de besluitvorming niet vlot verloopt. Dat het wel 10 jaar kan duren.

Geïnterviewde: Dan doe je het snel. Kijk we hebben een situatie gehad waarbij we in een gemeente de wethouder mee hadden, want de wethouder had een mooie onderhandeling gedaan met de minister en die werd door zijn eigen gemeenteraad teruggefloten, want daar zaten een aantal partijen in die het niet eens waren met het project. Dus dan heb je toch een groot probleem. Je moet niet alleen die wethouders overtuigen, je moet ook alle gemeenteraden mee hebben en een beetje project gaat over drie verkiezingsrondes heen. Voor je het weet, als je niet uitkijkt, zit je weer in de 40 jaar procedures.

Interviewer: Ja, je hebt als gemeentes meerdere belangen en je staat dichter bij de burger. De wethouder kent, bij wijze van spreken, de persoon die onteigend wordt.

Geïnterviewde: Ja, precies.

Interviewer: En als we een gezamenlijk projectbesluit dan koppelen aan een onteigeningsprocedure..

Geïnterviewde: Dat wordt heel moeilijk. Op dit moment is het namelijk soms voor de gemeente en provincie heel makkelijk om te zeggen: joh, het is een voornemen van het Rijk, die willen dat. Wij hebben al ons adviesrecht en alles wat we hadden aangewend dat wij het niet willen, maar de minister zet het door en dan kunnen ze in stand van wetende dat de wet er toch komt, proberen er het maximale uit te slepen aan mitigerende maatregelen. Dus op een gegeven moment komen gemeentes dan wel weer in de meewerkstand, ook omdat ze tegen hun eigen gemeenteraad en burgers kunnen zeggen dat zij er niets aan kunnen, omdat het Rijk heeft besloten. Maar als ze straks weer in een positie gezet worden dat ze er misschien wel wat aan kunnen doen. Dan wordt het misschien wel weer verwacht van zo’n wethouder om het project tegen te houden omdat ze dat niet willen. Dus projecten met een Rijksbelang en negatieve doorwerking op bepaalde deelgebieden die worden heel moeilijk.

Interviewer: En als je als Rijk een slechte relatie hebt met een gemeente, ik weet niet of dat nu speelt?

Geïnterviewde: Van alle gemeentes in Nederland? Volgens mij zijn er best een aantal gemeentes waar we een slechte relatie mee hebben.

Interviewer: Je had het in die fakkeldrager-bijeenkomst over de Oostvaardersplassen.

Geïnterviewde: Ja, we zijn een project aan het opstarten. Wij willen een ecologische verbetering van het Markermeer. Daar hebben wij de Oostvaardersplassen voor nodig. Het Markermeer is zelf heel arm aan voedsel dus wat we nu aan het ontwikkelen zijn plannen om met het water van het Markermeer die Oostvaardersplassen door te spoelen en dat weer in het Markermeer in te laten en daar de juiste dingen te bouwen zodat daar een heleboel visjes en mosseltjes groot op kunnen worden, want dat is weer goed voor de vogelstand. Daarbij heb je dus het hele gebied nodig, want het Markermeer zelf kan niet voldoende nutriënten produceren en dat zit in overvloed die plassen. Die plassen zijn niet van ons, maar van de provincie en de gemeentes daar hebben daar een grote stap in. Dus we hebben nu daarom een project opgezet, gezamenlijk, provincie en Rijkswaterstaat om een idee te ontwikkelen van hoe we het gaan doen. Als we dat weten gaan we de ingewikkelde legpuzzel leggen, want er ligt ook een primaire waterkering tussen, waar het waterschap nogal aan gehecht is, want het hele Markermeer ligt ongeveer 5 meter hoger dan Flevoland. Die moet je in stand weten te houden, dus je moet die uitwisseling zo regelen dat die waterkering het ook nog steeds blijft doen. Daarna moeten we het procedureel gaan regelen en dat is wat ik in die **sessie** heb geprobeerd aan te geven. Dan zijn we aan te puzzelen, wat mag er onder de waterwet, de Tracéwet. Nou die Tracéwet hebben we niet nodig, maar wat doen we met een Rijksinpassingsplan, een waterwetprocedure enzovoorts. En dan hebben een provincie en twee gemeentes die hem ook graag willen hebben.

Interviewer: *En met een projectbesluit? Hoe ga je dat dan doen?*

Geïnterviewde: Dan is het één projectbesluit en daar staat in wat je met het Markermeer doet, want dan moet je de bestemming wijzigen naar water met natuur. Misschien nog wel water met bovengronds natuur, dat is een aparte bestemming. Dan moet je iets regelen voor die primaire waterkering dat we daar doorsteken, dat schrijven we dan op in hetzelfde projectbesluit en we moeten misschien nog wel iets wijzigen. Het kan zijn dat de Oostvaardersplassen de bestemming natuur heeft. We hebben nog wel wat puntjes aan de zijkant die nog als woningbouw staan. Die kun je allemaal in hetzelfde projectbesluit opschrijven. Wie er met welk mandaat en in welke volgorde er iets over mag gaan zeggen dat moeten we nog uitvogelen.

Interviewer: *En als we dit dan koppelen aan de onteigeningsprocedure, want daar was geloof ik nog een stuk grond dat onteigend moest worden?*

Geïnterviewde: Nee, het Markermeer is niet van een particulier.

Interviewer: Nee, logisch denk haha.

Geïnterviewde: De bodem is van de provincie en Rijkswaterstaat beheert het water wat daarbovenop zit.

Interviewer: *Maar stel je hebt een soortgelijk project en je moet wel onteigenen. Wie gaat dat dan doen? Want je moet een onteigeningsbeschikking nemen. Het Rijk, de provincie of de gemeente?*

Geïnterviewde: Bij een ander project, iets vergelijkbaars bij de Afsluitdijk te doen. Daar zit een klein stukje van de afsluitdijk is wel particulier bezit. Hoe gaan we dat dan regelen.

Interviewer: Maar dat zou je dan in overeenkomsten moeten vastleggen.

Geïnterviewde: Ja, in een bestuursovereenkomsten.

Interviewer: Ik weet ook niet of gemeentes of provincies daarop zitten te wachten.

Geïnterviewde: Nee, niet in mijn ervaring. Over het algemeen vinden het prima als Rijkswaterstaat dat doet.

Interviewer: *Dan heb je ook nog een punt, dat gaat over de kaarten in een projectbesluit. Die hoeven daar niet in. Wat voor knelpunten zou dit op kunnen leveren?*

Geïnterviewde: Oeh, dat is verschrikkelijk onlogisch. Waar leg je dan je Tracégrens vast?

Interviewer: Ja, zeker als je kijkt naar de onteigening.

Geïnterviewde: Precies, als ik bedenk hoe ontzettend veel moeite wij hebben gehad bij de Ring Utrecht, op het heel precies trekken van die Tracégrens. Juist met het oog op de onteigening die daarna zal volgen en dan heb je geen tekening meer. Hoe ga je dat dan doen? Waar maak je duidelijk waar je allemaal claims oplegt? Dan wordt het veel te moeilijk. Hoe moet je het dan doen. Een lijst met kadasternummers van percelen? Je mag pas onteigenen op titel van een besluit en als het in een besluit niet helder staat denk ik dat het moeilijk wordt om aan te geven dat je echt die vierkante centimeter nodig hebt van die meneer.

Interviewer: Dan heb je ook het omgevingsplan. Deze kan heel globaal zijn. *Hoe ga je dan onteigenen?*

Geïnterviewde: Je hebt een omgevingsplan en op het moment dat je daadwerkelijk een voornemen wil uitvoeren wat wel in het omgevingsplan zou passen. Dat je in een gebied iets aan ontwikkeling wil doen. Sommige omgevingsplannen zijn zo algemeen en vervolgens besluit je dat je een weg wilt aan leggen en een woonwijk en een zonneveld. Het lijkt er nu op dat je dan gewoon mag beginnen, want het past al in je omgevingsplan, maar dat kan ik mij niet voorstellen eerlijk gezegd. Als je daarvoor dan een projectbesluit moet nemen, welk besluit moet je dan nemen als het in principe in het omgevingsplan past. Misschien even met welke bril ik kijk. Voor het nemen van projectbesluit moet jij een MER uitvoeren om de milieugevolgen aan te tonen. Als ik al een omgevingsplan mag vaststellen op basis van iets heel globaals dan haal ik toch nooit dat detailniveau wat ik nu voor een MER nodig heb om een Tracébesluit/Projectbesluit te nemen. Zijn we dan de verplichting kwijt om de milieu informatie op te lepelen? Dat heeft zoveel meerwaarde nu. Dat je precies weet wat je aantast, wat je compenseert en wat je compenseert en wat je mitigeert, maar dat kan je niet doen op basis van een heel vaag omgevingsplan. Zo af en toe zie ik hem wel zo algemeen in die concept-omgevingsplannen die zo langzaam beginnen te verschijnen. Dan zetten ze bijvoorbeeld op een hele strook energielandschap. Ja, wat is dat? En mag je daar ten behoeve van 20 windmolens een weg in aanleggen zonder dat je een MER op die weg hebt gedaan. Ik kan mij dat niet voorstellen. Hoe vergunbaar zijn je voornemens binnen het omgevingsplan? Maar misschien is er al lang over nagedacht en weet ik het gewoon niet hoor.

Interviewer: Als we het dan koppelen aan de onteigeningsprocedure, wat je misschien ook krijgt is bijvoorbeeld zelfrealisatie. Dat partijen denken het plan is zo vaag ik kan het wel zelf realiseren. Hoe globaler het plan, hoe groter de kans dat burgers het zelf gaan realiseren. Wat zijn de nadelen van zelfrealisatie voor Rijkswaterstaat?

Geïnterviewde: Ik vind die heel moeilijk om door te denken.

Interviewer: Je hebt het stuk grond dan niet in eigendom, dan loop je wellicht inkomsten mis?

Geïnterviewde: Stel dat je dat wel hebt, stel dat jij een vooruitstrevende projectontwikkelaar bent en je wilt een bedrijventerrein ontwikkelen naast Utrecht en ik koop grote delen van de polder Papendorp op of de Rijnenburgpolder. En zo’n projectontwikkelaar wil dat op een goede manier verbinden met Den Haag dus ik ga een mijn eigen snelweg aanleggen, zou die dat dan mogen? Tot nu toe legt het Rijk snelwegen aan, maar het is geen alleenrecht van het Rijk.

Interviewer: Nee, precies. Ik had nog één vraag en dat gaat meer over de relatie tussen het omgevingsplan en het projectbesluit. De vraag is wat voor invloed het omgevingsplan op het projectbesluit heeft.

Geïnterviewde: Nou, het enige wat ik daarvan weet, omdat ik dat heb uitgezocht heb, is.. in een omgevingsplan mag een gemeente voor een aantal milieuaspecten eigen eisen gaan stellen. De gemeente mag wat gaan spelen met die niveau’s en ik heb uitgezocht of het dan zo is dat een gemeente voor een strook aanliggend aan de snelweg in die strook veel lagere of hogere geluidswaarden mocht gaan vaststellen waar je dan als snelweg aan moest gaan voldoen zodat je een hele hoge mitigatieverplichting kreeg, maar dat was niet zo. Daarin was het landelijk omgevingsplan, dat heet anders, maar het Rijk maakt er ook één en de regels voor de milieubepalingen die daarin stonden die waren wel overrulend voor degene die de gemeente vaststelt.

Interviewer: Ja, precies. Nou, we zijn door de vragen heen. Ik wil je bedanken voor je tijd. Ik zal het transcript opstellen en naar je toesturen zodat je het kan nakijken en eventueel kan aanpassen

# Bijlage 11: Topics en coderen interviews

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Onteigeningsprocedure t.a.v. het projectbesluit | | | | | |
|  | **Richard van der Sloot** | **Anneke Michaël** | **David Elshof** | **Fieke Rob-Russel** | **Inge van Leijenhorst** |
| **Grondslag onteigeningsbelang** | *“En dan zie je dus dat daardoor, voor hoe de onteigening straks geregeld gaat worden, het projectbesluit als grondslag wordt gezien voor zover dit leidt tot toedeling van functies aan locaties. Voor zover je dat niet doet dan hoef je bij een projectbesluit dat omgevingsplan deel niet te wijzigen, want dat mocht al. Dan zou de grondslag mede moeten zijn, dat is de gedachte vanuit Den Haag, het omgevingsplan. En dat vind ikzelf een vrij gecompliceerde regeling.”* | *“Het Tracébesluit is heel strak infrastructuur en daar mogen dan wat inpassingsmaatregelen.. Daar heeft de rechter en de Tracéwet hebben daar beperkingen aan gelegd. Beperkingen in de zin van een juridische claim op de fysieke leefomgeving. Straks wordt dat breder. Je mag straks veel meer in het projectbesluit opnemen dan nu. Wat dat betekent voor de onteigening, ja dat dat meer grondslag biedt voor onteigening. Ja ik heb geen idee, ik weet niet hoe dat uit gaat werken. (…)“Ja, straks gaan we eigenlijk kleine omgevingsplannen schrijven, als je een projectbesluit maakt vanuit het Rijk. En je moet wel goed kijken dat het aansluit bij zo’n omgevingsplan voor dat deel waar het betrekking op heeft. Ja, dat wordt heel lastig denk ik. Je moet ergens helder hebben, maar dat is vraag, kun je die titel aanvullen? Dat weet ik bijvoorbeeld ook niet. Dat je op basis van dat plan een eigen kaart maakt, maar dat weet ik niet.”* | *“Een projectbesluit heeft een bepaalde begrenzing. En binnen die begrenzing kan het zijn dat er bepaalde functie worden veranderd. Bijvoorbeeld, je gaat over een gebied dat agrarisch is dat wordt weg. Dat wordt dan geregeld in het projectbesluit, want daar wordt een functie toegedeeld. Dan is je onteigeningsgrondslag voor dat gedeelte waar die wegfunctie op komt het projectbesluit, maar binnen hetzelfde projectbesluit kan het ook voorkomen dat een deel van de gronden dat daar geen functiewijziging plaatsvindt. (..) Dat weten we nog niet. Wat de consequentie ervan is. Op dit moment is het projectbesluit nog niet voorzien van een begrenzing in de Omgevingswet. Maar ja je moet toch ergens een grens hebben zeg maar. Dat is iets waar bij de opstelling van het concept van het model projectbesluit rekening mee wordt gehouden.”* | *“Ja, ik ben daar niet helemaal in thuis, dat moet ik eerlijk zeggen. Ik meen dat de gemeente, dat dat meer leidend wordt, dus wat zij in hun omgevingsplan zetten, dat je dat moet opvolgen, maar dat weet ik niet goed. Als Rijkswaterstaat kun je wel onteigenen voor een omgevingsplan. Daar staat volgens mij ook iets over in die Aanvullingswet. Dat je de meest gerede partij bent om dat te doen. Dat is iets wat we zelf moeten uitvinden.”* | *“Nu is het zo geregeld dat het Rijk bevoegd gezag is voor een Tracéwetprocedure en overkoepelt daarmee provincies en gemeentes. Wat het Rijk ook heeft gezegd in de Tracéwetprocedure, we leggen dit vast als verkeersdoeleinde, dan moet de gemeente hun bestemmingsplan aanpassen. (…) Ja, en dat vind ik een soort logische volgorde, dat het Rijk mag onteigenen ten behoeve van wat hun maken. En overrulen daarmee onderliggende lagen en organen, maar iedereen maakt straks diezelfde wet. Dan heeft het Rijk toch niet meer mandaat dan de gemeente. (…) Ja, maar een gemeente kan niet bedenken, dat zij een omgevingsplan vaststellen waarin zij de A12 tot landbouwgebied maken. Daar zegt het Rijk toch hopelijk ook onder de nieuwe Omgevingswet dat dat hem niet gaat worden, want die hebben wij al vastgesteld in ons landelijk omgevingsplan. Het zou raar zijn als de gemeente het Rijk zou gaan onteigenen, omdat ze in hun omgevingsplan hebben aangegeven dat ze die A12 willen hebben, maar hoe dat precies werkt, geen idee.”* |
| **Projectbesluit zonder kaarten** | *“Een project besluit zonder kaarten is echter moeilijk denkbaar. Een projectbesluit moet namelijk heel nauwkeurig beschrijven wat het project is, wat ga je doen, hoe breed wordt de weg enzovoorts. Die nauwkeurigheid van het project wordt pas goed duidelijk door bij het projectbesluit een kaart te voegen. Zo kun je ook zien waar een project ophoudt. Dat is natuurlijk relevant voor de juridische procedures, want dat heb je vaak dat belanghebbenden aangeven: u kunt toch ook buiten mijn gronden blijven, dan hoeft u mij straks niet te onteigenen. Die grenzen kan je niet in woorden aangeven, maar moet je op kaarten weergeven. Dus de wetgever had moeten nadenken: kan ik dat wel vrijlaten vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en ook vanuit het oogpunt van onteigening.”* | *“Nee, dat gaat niet gebeuren. Dat vind ik heel theoretisch. Kaartmateriaal heb je altijd nodig. Dat heeft iedereen echt nodig, het bevoegd gezag, maar ook de gebruikers.”* | *“Nee, er staat nergens in de wet dat je er kaarten bij moet voegen. In de huidige Tracéwet is precies voorgeschreven wat voor niveau kaarten we moeten hebben. Welke voorzieningen erin moeten worden opgenomen. De Omgevingswet geeft daar veel meer vrijheid in. Aan de ene kant is vrijheid fijn, aan de andere kant kan soms duidelijkheid en gerichtheid tot een stabielere procedure leiden. Het is maar net wat je wilt. Bij Rijkswaterstaat hebben we altijd hele strakke planningen en willen we graag snel door met die wegen. En hebben we juist baat bij hele strakke afgebakende processen. Op het moment dat die processen vager worden heb je meer verstoringskansen. (…) Dat lijkt mij wel heel verstandig om met kaarten te werken. Anders kun je niet zeggen waar het projectbesluit ophoudt en waar het begint. Dat lijkt mij heel moeilijk. Ik vind het zelfs ondenkbaar. Het gekke is dat het nergens is voorgeschreven. Die Omgevingswet gaat heel erg uit van het digitale stelsel waarbij je naar die digitale bronnen kijkt van welke bestemming is ergens ter plaatse zeg maar. Heel erg van puntlocaties bekeken en weinig van lijninfrastructuur beredeneert.”* | *“Dat kan niet, nee want je moet altijd uit het kadaster moet je toch iets gaan aanwijzen. Je kan wel iets hebben, maar op het moment dat je gaat onteigenen dan moet zo’n notaris die moet een kaart gaan inschrijven, die moet die oppervlakte gaan inschrijven, die moet dat zelf aantekenen op een kaart. Ik denk dat je er niet aan ontkomt als je gaat onteigenen dat je tekeningen nodig hebt. Dat er kaarten moeten zijn.”* | *“Oeh, dat is verschrikkelijk onlogisch. Waar leg je dan je Tracégrens vast? (…) Precies, als ik bedenk hoe ontzettend veel moeite wij hebben gehad bij de Ring Utrecht, op het heel precies trekken van die Tracégrens. Juist met het oog op de onteigening die daarna zal volgen en dan heb je geen tekening meer. Hoe ga je dat dan doen? Waar maak je duidelijk waar je allemaal claims oplegt? Dan wordt het veel te moeilijk. Hoe moet je het dan doen.”* |
| **Gezamenlijk projectbesluit** | *“Een gezamenlijk projectbesluit met één bevoegd gezag, laten we zeggen de minister. Wie is dan de gerede partij? Ja, dat moet je dan uitzoeken. Het gerede bestuursorgaan neemt de onteigening ter hand. Ja is het dan zo dat de rechter gaat kijken. Die gaat het project dan bekijken waarvoor onteigend wordt. Gaat ie dan zo kijken dat ie zegt van, dat ie het projectbesluit gaat lezen en dat ie dan vervolgens ziet in de toelichting dat het voor een groot deel provinciale belangen zijn die behartigd worden en dat er bepaalde redenen waren dat het Rijk, de Minister het projectbesluit heeft genomen. En dat het Rijk dan bijvoorbeeld niet de gerede partij is. Kun je zo’n projectbesluit opknippen? Ik denk niet dat je twee gerede partijen hebt die tegelijkertijd.. Dat lijkt mij onoverzichtelijk. Al zou het theoretisch wel kunnen lijkt mij. Wie praat er met de grondeigenaren? Gaan we gezamenlijk praten. Ook voor de grondeigenaren moet dit duidelijk zijn.”* | *“Nou, volgens mij staat dat in 5.44a Omgevingswet dat de Minister bevoegd is, maar dat weet ik niet helemaal zeker. Dan zou je dus zeggen dat alle besluitbevoegdheid naar de minister gaat en dat betekent nogal wat. Dat spreek je dan met de provincie af, betekent dat dan automatisch dat de Minister ook bevoegd gezag wordt voor de onteigening? Dat weet ik niet.”* | *“Daar staat in art. 11 van de wet een regeling over. De hoofdlijn is de gemeenteraad. Dat is de hoofdregel. Het waterschap alleen als het gaat om taken die het waterschap betreffen. Provinciale staten als het een provinciaal belang betreft. En die Minister kan een onteigeningsbeschikking nemen als het een nationaal belang betreft of als dat doelmatig is. Wat dat is hangt af van de situatie. Het hangt ook af wat voor afspraken partijen met elkaar daarin gemaakt hebben. In de huidige situatie bij de onteigeningswet heb je dat ook wel. Dan is het de vraag: wie is de meest gerede partij om een onteigeningsbeschikking bij de Kroon aan te vragen. (…) In de nieuwe situatie kan dat ook. Alleen is die vraag dan niet zozeer van wie kan het aanvragen, maar wie kan de onteigeningsbeschikking nemen. Dat betekent dat die vraag nog veel belangrijker wordt, want je kan dus achteraf door een rechter op je vingers worden getikt als bestuursorgaan dat je een onteigeningsbeschikking hebt genomen terwijl de rechter zegt: ja maar achteraf was jij helemaal niet het bevoegde gezag. Dus het risico neemt voor Rijkswaterstaat toe, dat je achteraf de verkeerde partij de beschikking hebt laten nemen.”* | *“Dat is ook weer casuïstisch, dan moet je gaan kijken, of je moet het goed afspreken, wie het gaat beheren of aanleggen. Anders moet je er een goede bestuursovereenkomst, met een goede mandatering onderleggen en het gewoon afspreken. (…) Ja, dan moet je weer opnieuw beginnen, nu kijken we in de voortoets van ben jij wel de meest gerede partij. Ik denk ook dat er ook risico’s zijn met onteigeningen dat het allemaal nieuw. Het is niet meer centraal geregeld, dat iedere rechter het wiel zal gaan uitvinden. Zeker als je in beroep gaat. Dat zijn verschillende rechtbanken. Wat ook zo is, want nu is het zo als iemand geen zienswijzen indient dan wijzen we de gronden aan. Straks moet je voor ieder perceel aan de rechter vragen om dat aan te wijzen. Ook al heb je geen bezwaar ingediend dan kun je toch in beroep.”* | *“Daar ben ik bang voor. (…) We komen van de situatie van voor de Tracéwet en ik ben zo’n dinosaurus, ik weet de situatie van voor de Tracéwet nog. En in de Tracéwet werd voor het eerst de hiërarchie geregeld. En voor de Tracéwet was het onmogelijk om een snelweg aan te leggen of te verbreden, juist omdat je te maken had met.. een snelweg loopt van Amsterdam tot Maastricht en dan heb je te maken met meerdere provincies en gemeenten. En die zaten allemaal op hetzelfde niveau in die besluiten. Toen was het veel en veel moeilijker om er zo’n besluit door te krijgen. In de Tracéwet kon het Rijk zeggen: joh, ik claim het voor mijn snelweg, en dan kon je dat regelen en de rest had maar te volgen, maar er zijn snelwegen die 40 jaar zijn tegengehouden, omdat ze met een aantal gemeenten nog net geen overeenstemming hadden en met elke individuele gemeente en met elke individuele provincie was het een onderhandeling om tot dat besluit te komen. Dat was enorm vertragend. Dus ik ben ook wel een beetje benieuwd of we met de Omgevingswet weer terug gaan naar die situatie.”* |
| **Zelfrealisatie** | *-* | *-* | *“Dat je de gronden niet zelf in handen hebt en dat je bepaalde projectopzet had bedacht met bepaalde partijen die je via een aanbesteding hebt geselecteerd en dan blijkt er opeens dat er een partij komt die zegt: “Ja, maar ik ga dat gedeelte zelf doen”. Dat is natuurlijk heel onwelgevallig als je daar een project op hebt gebaseerd. Er zijn dan al verplichtingen aangegaan met bepaalde partijen. Dat wil je niet dat je dat in een laat stadium van je traject meemaakt. Wel als je het in een vroeg stadium komt. Dat partijen meedenken. Dat is anders, maar op het moment dat je in de onteigening bent, ben je toch al heel wat stappen verder en dan wil je dat eigenlijk niet meer. Liever niet, meestal niet. Dat zie je ook in de huidige onteigeningspraktijk bij titel IV-onteigeningen dat gemeentes als ze daarmee geconfronteerd worden, dat dat hen dan heel onwelgevallig is. Ze proberen om dat op alle manieren tegen te gaan, maar dan moeten ze wel een goed verhaal hebben waarom iemand het plan niet zelf kan uitvoeren.”* | *“Je wordt geen eigenaar van de grond, je hebt geen zeggenschap meer. Al denk ik dat het voor infrastructuur wel zal vallen, want ook nu zeggen we infrastructuur kun je niet zelf realiseren, maar je moet wel zorgen dat mensen kunnen zien van wat je nou gaat doen, want als je infrastructuur hebt met een verzorgingsplaats of een tankstation en je gaat dat niet goed laten zien hoe je het hebben wel, maar dat is natuurlijk lucratief. Ik denk bij infrastructuur speelt het niet zo gauw. Ik denk wel dat eigenaren moeten kunnen zien waar hun grond voor nodig is. Dus dat je niet zo’n vlak en dan zeg je er komt hier een weg.”* | *“Ik vind die heel moeilijk om door te denken.*  *(…) Stel dat je dat wel hebt, stel dat jij een vooruitstrevende projectontwikkelaar bent en je wilt een bedrijventerrein ontwikkelen naast Utrecht en ik koop grote delen van de polder Papendorp op of de Rijnenburgpolder. En zo’n projectontwikkelaar wil dat op een goede manier verbinden met Den Haag dus ik ga een mijn eigen snelweg aanleggen, zou die dat dan mogen? Tot nu toe legt het Rijk snelwegen aan, maar het is geen alleenrecht van het Rijk.”* |

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Onteigeningsprocedure t.a.v. het omgevingsplan | | | | | |
|  | **Richard van der Sloot** | **Anneke Michaël** | **David Elshof** | **Fieke Rob-Russel** | **Inge van Leijenhorst** |
| **Globaliteit van omgevingsplan** | *“Als je midden in een weiland een bedrijventerrein gaat neerleggen dan kan je dat vrij globaal doen. Maar dat betekent natuurlijk ook wat voor de onteigening, want op basis waarvan onteigen je dan. Wat is het belang? (…) Het komt vanuit een derde en waarbij je van te voren opzich helemaal niet aan tafel zit en het alleen maar hebt toegelaten dat zoiets kan komen en hoe gaat dan een onteigeningsvraagstuk ontstaan. Dan is de vraag hoe je daar dan mee omgaat, want uiteindelijk moet de overheid natuurlijk de argumentatie geven waarom het noodzakelijk is.* *Opzich moet je kunnen onteigenen, maar de noodzaak vloeit niet voor uit het algemeen belang, want algemeen belang is dat je nu zegt dat de bestemming moet worden gerealiseerd worden, maar in de toekomst is niet meer dat de bestemming wordt gerealiseerd”* | *-* | *“Het nieuwe “buzz-word” van de Omgevingswet is uitnodigingsplanologie. Dat houdt in, je kan planologie maken waarin je die bestemmingen al precies beschrijft en dat je als overheid hierin heel sturend bent en zelf de plannen gaat ontwikkelen. (…) Uitnodigingsplanologie is meer dat je het aan de markt overlaat en dat je meer dingen mogelijk maakt. Maar goed dan worden dingen wel vager. (…) Ja klopt, maar dan moet je even zoeken in de memorie van toelichting op uitnodigingsplanologie of globale bestemmingsplannen. Daar staat waarschijnlijk een hele tekst dat dat niet zomaar kan, want je moet dingen toch uitwerken, want je kunt niet op basis van een globaal bestemmingsplan of omgevingsplan niet gaan onteigenen, want mensen moeten weten waarvoor hun eigendom nodig is. Je kan niet zeggen: er komt hier iets groens en daarvoor moet u onteigend worden. Dat kan natuurlijk niet.”* | *“Je hebt nu wel globale bestemmingsplannen, maar zeggen we altijd doe daar maar een uitwerking bij dat kenbaar is wat je gaat doen, dus ik zie niet zo gauw gebeuren. Je kan het wel globaal houden, maar ik denk op moment dat je het eigendom wilt krijgen dat je moet gaan inzoomen. Minder gedetailleerd als nu misschien, maar het zou wel moeten. Het zal echt niet veel gaan veranderen.”* | *“Nou, het enige wat ik daarvan weet, omdat ik dat heb uitgezocht heb, is.. in een omgevingsplan mag een gemeente voor een aantal milieuaspecten eigen eisen gaan stellen. De gemeente mag wat gaan spelen met die niveau’s en ik heb uitgezocht of het dan zo is dat een gemeente voor een strook aanliggend aan de snelweg in die strook veel lagere of hogere geluidswaarden mocht gaan vaststellen waar je dan als snelweg aan moest gaan voldoen zodat je een hele hoge mitigatieverplichting kreeg, maar dat was niet zo. Daarin was het landelijk omgevingsplan, dat heet anders, maar het Rijk maakt er ook één en de regels voor de milieubepalingen die daarin stonden die waren wel overrulend voor degene die de gemeente vaststelt.”* |

1. *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3. [↑](#footnote-ref-1)
2. Aanvullingswet Grondeigendom, Consultatieversie, 2016. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3, p. 6 (MvT). [↑](#footnote-ref-3)
4. *Bestemmings- en inpassingsplannen*, www.infomil.nl (geraadpleegd op 26 april 2018). [↑](#footnote-ref-4)
5. Saris, *‘Op weg naar de Omgevingswet’*, 2015, p. 10. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Kamerstukken II* 1958/59, 4233, 6, p.2 (MvA). [↑](#footnote-ref-6)
7. *Kamerstukken II* 2002/03, 28916, 3, p. 9 (MvT). [↑](#footnote-ref-7)
8. Struiksma, 2007, p.1. [↑](#footnote-ref-8)
9. ‘Beleid ruimtelijke ordening’, rijksoverheid.nl, geraadpleegd op 5 mei 2018. [↑](#footnote-ref-9)
10. ‘Structuurvisies in Wro’, corporate.intranet.rws.nl, geraadpleegd op 30 april 2018. [↑](#footnote-ref-10)
11. ‘Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte’, 2012. [↑](#footnote-ref-11)
12. ‘Tracéwet’, rijkswaterstaat.nl, geraadpleegd op 7 mei 2018. [↑](#footnote-ref-12)
13. ‘Tracéwet’, rijkswaterstaat.nl, geraadpleegd op 7 mei 2018. [↑](#footnote-ref-13)
14. ‘Tracéwet’, rijkswaterstaat.nl, geraadpleegd op 7 mei 2018. [↑](#footnote-ref-14)
15. Struiksma, 2007, p.68. [↑](#footnote-ref-15)
16. ‘Uitleg bestemmingsplan’, Infomil.nl, geraadpleegd op 14 mei 2018. [↑](#footnote-ref-16)
17. ‘Fysieke leefomgeving’, aandeslagmetdeomgevingswet.nl, geraadpleegd op 14 mei 2018. [↑](#footnote-ref-17)
18. [Kamerstukken II 2013/14, 33962,](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html) 3 (MvT). [↑](#footnote-ref-18)
19. [Kamerstukken II 2013/14, 33962,](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html) 3, p. 51 (MvT). [↑](#footnote-ref-19)
20. Kortekaas, ‘Projectbesluit in de Omgevingswet’ (z.d.). [↑](#footnote-ref-20)
21. Groothuijse e.a., p. 849-850. [↑](#footnote-ref-21)
22. [Kamerstukken II 2013/14, 33962,](https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html) 3, p. 217-218 (MvT). [↑](#footnote-ref-22)
23. Kortekaas, ‘Projectbesluit in de Omgevingswet’, (z.d). [↑](#footnote-ref-23)
24. Kortekaas, ‘Projectbesluit in de Omgevingswet’, (z.d.). [↑](#footnote-ref-24)
25. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 88 (MvT). [↑](#footnote-ref-25)
26. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 95 (MvT). [↑](#footnote-ref-26)
27. Saris, 2015, p. 24-25. [↑](#footnote-ref-27)
28. Aanvullingswet Grondeigendom, Consultatieversie, 1 juli 2016, p. 17 (MvT). [↑](#footnote-ref-28)
29. Kortekaas, ‘Omgevingswet: omgevingsplan’ (z.d). [↑](#footnote-ref-29)
30. Bosma, M en R *2014/119.* [↑](#footnote-ref-30)
31. Kortekaas, ‘Omgevingswet: omgevingsplan’ (z.d). [↑](#footnote-ref-31)
32. ‘Grondbeleid’, Vng.nl, geraadpleegd 1 juni 2018. [↑](#footnote-ref-32)
33. ‘Grondbeleid’, rijksoverheid.nl, geraadpleegd op 11 mei 2018. [↑](#footnote-ref-33)
34. W.J. Bosma, januari 2017. [↑](#footnote-ref-34)
35. Aanvullingswet Grondeigendom, Consultatieversie, 1 juli 2016, p. 30 (MvT). [↑](#footnote-ref-35)
36. *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, blz. 322-323. [↑](#footnote-ref-36)
37. ,‘Aanvullingswet grondeigendom’, omgevingswetportaal.nl, geraadpleegd op 3 april 2018. [↑](#footnote-ref-37)
38. Aanvullingswet Grondeigendom, Consultatieversie, 1 juli 2016, p. 30 (MvT). [↑](#footnote-ref-38)
39. *PowerPoint Omgevingsmanagement-dag*, 2016. [↑](#footnote-ref-39)
40. *Toelichting op de onteigeningsprocedure*, 2018. [↑](#footnote-ref-40)
41. Sluysmans, 2011. [↑](#footnote-ref-41)
42. ‘Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure’, 16 januari 2016, p. 9. [↑](#footnote-ref-42)
43. ‘Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure’, 16 januari 2016, p. 32. [↑](#footnote-ref-43)
44. Aanvullingswet Grondeigendom, Consultatieversie, 1 juli 2016, p. 13 (MvT). [↑](#footnote-ref-44)
45. Aanvullingswet Grondeigendom, Consultatieversie, 1 juli 2016, p. 31 (MvT). [↑](#footnote-ref-45)
46. Aanvullingswet Grondeigendom, Consultatieversie, 1 juli 2016, p. 36 (MvT). [↑](#footnote-ref-46)
47. Zundert, *BR* 2017/10. [↑](#footnote-ref-47)
48. Aanvullingswet Grondeigendom, Consultatieversie, 1 juli 2016, p. 38 (MvT). [↑](#footnote-ref-48)
49. Aanvullingswet Grondeigendom, Consultatieversie, 1 juli 2016, p. 38 (MvT). [↑](#footnote-ref-49)
50. Aanvullingswet Grondeigendom, Consultatieversie, 1 juli 2016, p. 40 (MvT). [↑](#footnote-ref-50)
51. Aanvullingswet Grondeigendom, Consultatieversie, 1 juli 2016, p. 36 (MvT). [↑](#footnote-ref-51)
52. Aanvullingswet Grondeigendom, Consultatieversie, 1 juli 2016, p. 36 (MvT). [↑](#footnote-ref-52)
53. ‘Handreiking Administratieve onteigeningsprocedure’, 16 januari 2016. [↑](#footnote-ref-53)
54. Aanvullingswet Grondeigendom, Consultatieversie, 1 juli 2016, p. 17 (MvT). [↑](#footnote-ref-54)
55. De Graeff e.a., *Grond voor gebiedsontwikkeling*, 2017. [↑](#footnote-ref-55)
56. M. Heerings e.a., ‘Projectbesluit: de verhouding van het projectbesluit met de andere instrumenten en toestemmingen van de Omgevingswet’, 27 maart 2017, blogomgevingsrecht.nl, geraadpleegd op 20 juli 2018. [↑](#footnote-ref-56)
57. D. Elshof, Senior Adviseur CD. [↑](#footnote-ref-57)
58. R. van der Sloot, jurist CD. [↑](#footnote-ref-58)
59. D. Elshof, Senior Adviseur CD. [↑](#footnote-ref-59)
60. D. Elshof, Senior Adviseur CD. [↑](#footnote-ref-60)
61. F. Rob-Russel, Senior Adviseur CD. [↑](#footnote-ref-61)
62. I. van Leijenhorst, projectleider MN. [↑](#footnote-ref-62)
63. D. Elshof, Senior Adviseur CD. [↑](#footnote-ref-63)
64. I. van Leijenhorst, projectleider MN. [↑](#footnote-ref-64)
65. R. van der Sloot, jurist CD. [↑](#footnote-ref-65)
66. D. Elshof, Senior Adviseur CD. [↑](#footnote-ref-66)
67. F. Rob-Russel, Senior Adviseur CD. [↑](#footnote-ref-67)
68. D. Elshof, Senior Adviseur CD. [↑](#footnote-ref-68)
69. R. van der Sloot, jurist CD. [↑](#footnote-ref-69)
70. D. Elshof, Senior Adviseur CD. [↑](#footnote-ref-70)
71. F. Rob-Russel, Senior Adviseur CD. [↑](#footnote-ref-71)