MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Algemeen

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is het omgevingsrecht ingrijpend herzien en gebundeld in één samenhangend stelsel voor de fysieke leefomgeving. Sindsdien zijn in de praktijk de eerste ervaringen opgedaan met de werking van dit stelsel.

Deze ervaringen en signalen uit de praktijk geven aanleiding om de Omgevingswet en aanverwante regelgeving op onderdelen te vereenvoudigen en te verduidelijken. In aansluiting op het coalitieakkoord zijn hiervoor voorstellen uitgewerkt die onderdeel uitmaken van de tweede editie van de Vereenvoudigingswet.

De voorstellen zijn gericht op een eenvoudiger, duidelijker en beter werkbaar stelsel, zonder de uitgangspunten van de Omgevingswet te wijzigen. Deze editie bevat onder meer voorstellen over de schadeloosstellingsprocedure bij onteigeningen het overgangsrecht voor ruimtelijkeplannen.nl.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Aanpassingen met betrekking tot onteigening

2.1.1 Verduidelijking van de schadeloosstellingsprocedure bij onteigening

Voorgesteld wordt om de gerechtelijke procedure tot vaststelling van de schadeloosstelling bij onteigening te verduidelijken door in de Omgevingswet af te wijken van hetgeen is bepaald in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ten aanzien van de verloop van de verzoekschriftprocedure. Beoogd is om te bepalen dat geen eerste mondelinge behandeling plaatsvindt voorafgaand aan de plaatsopneming, maar de mondelinge behandeling na de plaatsopneming te bepalen. Het voorstel draagt bij aan een uniforme en voorspelbare schadeloosstellingsprocedure. Gelet op de grote maatschappelijke opgaven, en de oproep aan gemeenten om meer actief grondbeleid te voeren,[1] neemt het aantal onteigeningen de komende jaren waarschijnlijk toe. Het is van belang dat de procedure daar tegen bestand is en dat de procedure voor alle betrokkenen voorspelbaar is.

Onteigening is een onmisbaar instrument voor de realisatie van ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving, zoals woningbouw, de uitbreiding van de energie-infrastructuur en andere projecten van algemeen belang. Als de minnelijke verwerving van een onroerende zaak niet of niet tijdig lukt, kan de overheid het onteigeningsinstrument inzetten waardoor de eigendom van een onroerende zaak vrij van alle lasten en rechten wordt verkregen. De onteigeningsprocedure is opgenomen in de Omgevingswet en begint met een bestuursrechtelijke fase, waarin het bevoegd gezag de onteigeningsbeschikking neemt en de bestuursrechter de beschikking bekrachtigt. In de bestuursrechtelijke fase wordt getoetst of aan de wettelijke voorwaarden voor onteigening is voldaan.[2] Daarna, of deels parallel daaraan,[3] volgt een gerechtelijke procedure tot vaststelling van de schadeloosstelling bij de civiele rechter (schadeloosstellingsprocedure).

De schadeloosstelling bij onteigening werd onder de voormalige onteigeningswet vastgesteld in een dagvaardingsprocedure. In de Omgevingswet gebeurt dat sinds 2024 in een verzoekschriftprocedure, omdat de onteigening niet ter discussie staat bij de civiele rechter. Het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv) is van toepassing verklaard op het vaststellen van de schadeloosstelling en de behandeling van dat verzoek, tenzij de aard van de vaststelling van schadeloosstelling in onteigeningszaken zich hiertegen verzet.[4] Artikel 279 Rechtsvordering bepaalt dat de rechter in een verzoekschriftprocedure onverwijld een mondelinge behandeling bepaalt. Als gevolg daarvan gaat ook de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet ervan uit dat in de schadeloosstellingsprocedure zo spoedig

[1] Zie bijv. Kamerbrief 19 juni 2023, Modernisering van het grondbeleid en Ledenbrief VNG 3 juni 2025 Kamerstuk 34 682, nr. 164, Overwegingen voor een actief gemeentelijk grondbeleid.
[2] Er moet sprake zijn van een onteigeningsbelang en onteigening moet noodzakelijk en urgent zijn (art. 11.5 en 16.107 Omgevingswet).
[3] De schadeloosstellingsprocedure kan worden gestart nadat de onteigeningsbeschikking is bekendgemaakt (artikel 11.14 Omgevingswet). Daarmee hoeft dus niet te worden gewacht tot de beschikking is bekrachtigd.
[4] Artikel 15.36 Omgevingswet.

CONCEPT

mogelijk een eerste mondelinge behandeling wordt bepaald en plaatsvindt, en pas daarna rechtbankdeskundigen worden benoemd en een gerechtelijke plaatsopneming wordt bepaald.[5]

Volgens de genoemde wetstoelichting vervult de eerste mondelinge behandeling in de schadeloosstellingsprocedure verschillende functies. De rechter kan met partijen overleg voeren over de benoeming van deskundigen, een minnelijke regeling beproeven en verkrijgt inzicht in de geschilpunten tussen partijen zodat gericht naar de vaststelling van de schadeloosstelling kan worden toegewerkt.[6] Op basis van voortschrijdend inzicht en de mogelijke toename van het aantal onteigeningen, meent de regering dat een eerste mondelinge behandeling niet goed aansluit bij het op snelheid gerichte karakter van een onteigening. Het overleg met partijen over de benoeming van deskundigen kan afzonderlijk plaatsvinden, zoals dat onder de Onteigeningswet al gebeurde en ook in de huidige praktijk gebeurt.[7] Voorts kan evengoed ter gelegenheid van de plaatsopneming en het deskundigenonderzoek een minnelijke regeling (door de rechter-commissaris) worden beproefd. Overigens zijn de geschilpunten tussen partijen niet beslissend voor de uitkomst van een schadeloosstellingsprocedure. De civiele rechter heeft de taak de volledige schadeloosstelling zelfstandig vast te stellen, is daarbij niet gehouden aan de standpunten die partijen naar voren hebben gebracht en kan ook rekening houden met feiten die niet door partijen zijn ingebracht.[8]

Daarnaast volgt uit de tot nu toe gepubliceerde tussenbeschikkingen in schadeloosstellingsprocedures op basis van de Omgevingswet, dat direct – zonder eerst een mondelinge behandeling – deskundigen worden benoemd en een onderzoek ter plaatse wordt gelast. Partijen krijgen gelegenheid om op de plaatsopneming mondeling hun standpunten over de schadeloosstelling nader toe te lichten in aanwezigheid van de rechter en de rechtbankdeskundigen.[9] Deze werkwijze sluit aan bij de staande praktijk zoals deze gold vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze werkwijze sluit aan bij landelijke afspraken binnen de Expertgroep Grondzaken, waarin alle rechtbanken zijn vertegenwoordigd.

Daarom wordt voorgesteld in de Omgevingswet te verduidelijken dat de rechter, na ontvangst van een verzoekschrift tot het vaststellen van de schadeloosstelling bij onteigening, geen eerste mondelinge behandeling bepaalt, maar direct overgaat tot de benoeming van deskundigen en het gelasten van het onderzoek ter plaatse. Het voorstel draagt zo bij aan een voorspelbare en uniforme toepassing van de schadeloosstellingsprocedure.

2.1.2 Technische aanpassing (actualisatie)

Daarnaast wordt een technische aanpassing van artikel 15.37 van de Omgevingswet voorgesteld. Dit artikel bepaalt welke eisen aan een verzoekschrift in een gerechtelijke procedure tot vaststelling van de schadeloosstelling worden gesteld. Artikel 15.37 van de Omgevingswet verwijst in dit kader naar artikel 30a, derde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (oud), en de eisen die laatstgenoemd artikel aan een verzoekschrift voor een verzoekschriftprocedure stelt. Artikel 30a Rv (oud) is echter komen te vervallen met de Wet technische eenmaking Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.[10] De verwijzing naar artikel 30a, derde lid, Rv is daarmee achterhaald. Daarom wordt voorgesteld de verwijzing in artikel 15.37 van de Omgevingswet te actualiseren. Dit voorstel brengt geen inhoudelijke wijziging in de eisen die aan een verzoekschrift in een gerechtelijke procedure tot vaststelling van de schadeloosstelling worden gesteld.

2.2 Aanpassing overgangsrecht ruimtelijkeplannen.nl (algemeen deel)

Voorgesteld wordt het mogelijk te maken om de viewer van ruimtelijkeplannen.nl afzonderlijk uit te zetten, terwijl de overige functionaliteiten van de landelijke voorziening beschikbaar blijven.

---

[5] *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3, p. 123.
[6] *Kamerstukken II* 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 93-94 en 123 (MvT Aanvgr). Vgl. art. 87 lid 2 Rv. Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 7, p. 23 (Nota n.a.v. verslag)
[7] Rb. Overijssel 16 januari 2026, ECLI:NL:RBOVE:2026:282, r.o. 4.5-4.6 en S. Schuite, *De (bijzondere) positie van onteigenings- en nadeelcompensatiedeskundigen. Een juridisch dogmatisch onderzoek naar de inzet en rol van de deskundigen die door de rechter of het bevoegd gezag worden ingeschakeld wegens de schadebegroting*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 47, 142-143.
[8] Dit is vaste rechtspraak van de Hoge Raad. Vgl. ook Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 120-121 en 127.
[9] Rb. Midden-Nederland 1 oktober 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:5118, r.o. 4.4 en Rb. Overijssel 16 januari 2026, ECLI:NL:RBOVE:2026:282, r.o. 4.4.
[10] *Kamerstukken II* 2022/23, 36212, nr. 2.

Ruimtelijkeplannen.nl is de landelijke voorziening voor ruimtelijke plannen die op basis van de Wet ruimtelijke ordening zijn en nog worden gemaakt. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is onder meer de Wet ruimtelijke ordening opgegaan in de Omgevingswet. Eén van de functionaliteiten van de landelijke voorziening ruimtelijkeplannen.nl is de viewer waarmee ruimtelijke plannen getoond kunnen worden. Het overgangsrecht bij die inwerkingtreding regelt de overgang van het oude omgevingsrechtelijke stelsel naar het stelsel van de Omgevingswet. Op 1 januari 2024 is de viewerfunctie van ruimtelijkeplannen.nl overgenomen door de Landelijke Voorziening Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO-LV).

Ruimtelijkeplannen.nl blijft tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in stand om de daarin opgenomen ruimtelijke plannen te raadplegen, te wijzigen en beschikbaar en toegankelijk te houden. Het oude recht blijft tot dat tijdstip op die volledige voorziening van toepassing. Voor bevoegd gezagen betekent dit dat ruimtelijkeplannen.nl tot 1 januari 2032 toegankelijk blijft.

Bij ruimtelijkeplannen.nl gaat het niet alleen om de website maar ook om de onderliggende database met ruimtelijke plannen zoals bestemmingsplannen. De website heeft verschillende functionaliteiten, waaronder een viewer. Deze viewer geeft gebruikers alleen inzage in plannen opgesteld onder het oude recht, de Wet ruimtelijke ordening, en op basis van het vervallen tijdelijke recht zijn opgesteld. Deze viewer is daarmee is niet meer geschikt om een totaalbeeld te verkrijgen van de juridisch planologische situatie.

De landelijke voorziening ruimtelijkeplannen.nl is sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet voornamelijk bedoeld voor bevoegd gezagen voor het beheren van de bestaande ruimtelijke planvoorraad, voor ruimtelijke plannen die gepubliceerd worden onder het overgangsrecht en het vervallen tijdelijke recht.

De bezoekers van de website van ruimtelijkeplannen.nl worden door een pop-up gewezen op het feit dat ze voor een volledig beeld van de geldige bestemmingsplannen en Omgevingsdocumenten gebruik kunnen maken van de viewer Regels op de kaart. Hiervoor is een link opgenomen in die pop-up. De viewer Regels op de kaart toont, in tegenstelling tot de viewer van ruimtelijkeplannen.nl, een overzicht van alle juridisch geldende plannen en documenten. Via deze viewer kunnen alle omgevingsplannen bevraagd worden, aangevuld met alle ruimtelijke plannen waarvoor het overgangsrecht van toepassing is. De sinds 1 januari 2024 aanvullende of vervangende regels onder de Omgevingswet zijn niet beschikbaar in de viewer van ruimtelijkeplannen.nl. Hierdoor is het beeld op die viewer onvolledig, deels verouderd en juridisch niet meer correct.

De voorgestelde aanpassing van het overgangsrecht maakt het mogelijk om bij koninklijk besluit te bepalen dat alleen de viewer van ruimtelijkeplannen.nl wordt uitgezet, terwijl de overige functionaliteiten van de website en landelijke voorziening in de lucht blijven. Of hiertoe wordt overgegaan wordt met bevoegd gezagen afgestemd. Deze wijziging beperkt zich tot de bevoegdheid om dit te kunnen gaan doen. Het enkel uitzetten van de viewer van ruimtelijkeplannen.nl zorgt ervoor dat de onvolledige informatie niet meer rechtstreeks te benaderen valt. Het uitsluitend vinden van volledige actuele informatie via de viewer Regels op de kaart wordt daardoor eenvoudiger. Daarnaast is het kostbaar om de viewer van ruimtelijkeplannen.nl in de lucht te houden, terwijl dit niet nodig is.

3. Verhouding tot Grondwet en hoger recht

Het voorstel tot aanpassing van de gerechtelijke procedure tot vaststelling van de schadeloosstelling bij onteigening brengt geen beperkingen aan in de rechtspositie van de grondeigenaar en overige rechthebbenden. Ook wijzigt er niets in het uitgangspunt van een vooraf verzekerde volledige schadeloosstelling en behoudt de onteigende verschillende mogelijkheden om zijn standpunt over de schadeloosstelling ten overstaan van een rechter naar voren te brengen. De regering acht het voorstel dan ook in overeenstemming met hoger recht, in het bijzonder artikel 14 Grondwet, artikel 1 Eerste Protocol EVRM en artikel 6 EVRM.

4. Verhouding tot nationaal recht

Artikel 15.36 van de Omgevingswet bepaalt dat het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering van toepassing is op de gerechtelijke procedure tot vaststelling van de schadeloosstelling en de behandeling van het verzoek, tenzij de aard van de vaststelling van schadeloosstelling in onteigeningszaken zich hiertegen verzet.

Met dit wetsvoorstel wordt in de Omgevingswet onder meer een afwijking opgenomen ten opzichte van de verzoekschriftprocedure, zoals die is voorgeschreven in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Het voorstel heeft met name betrekking op hetgeen is bepaald in artikel 279, eerste lid, eerste volzin, Rv. Daarin wordt duidelijk dat de rechter onverwijld dag en uur waarop de behandeling aanvangt, bepaalt (tenzij hij zich aanstonds onbevoegd verklaart of het verzoek toewijst). Met de wijziging van artikel 15.44 van de Omgevingswet wordt afgeweken van het uitgangspunt dat onverwijld een zitting wordt gepland. Het uitgangspunt is dat de mondelinge behandeling plaatsvindt na de plaatsopneming en dater dan geen mondelinge behandeling meer plaatsvindt voorafgaand aan de plaatsopneming. In paragraaf 2 van deze memorie van toelichting is nader toegelicht dat deze wijziging al bestaande praktijk is bij de rechtspraak.

5. Gevolgen

In deze paragraaf wordt gekeken naar de gevolgen van dit wetsvoorstel.

De voorstellen over onteigening hebben geen financiële gevolgen. De technische aanpassing van artikel 15.37 van de Omgevingswet heeft ook geen inhoudelijke gevolgen. Het voorstel tot verduidelijking van de schadeloosstellingsprocedure bij onteigening brengt meer duidelijkheid, voorspelbaarheid en uniformiteit voor alle betrokkenen. Er worden geen inhoudelijke wijzigingen aangebracht in de rechtspositie van de grondeigenaar en overige rechthebbenden. De bestaande waarborgen van de schadeloosstellingsprocedure blijven onverkort van toepassing. De onteigende behoudt verschillende mogelijkheden om zijn standpunt naar voren te brengen. Dat kan bij verweerschrift, tijdens de plaatsopneming, in reactie op het concept deskundigenbericht en tijdens de mondelinge behandeling over het deskundigenbericht (pleidooi).

6. Advies, toetsen en consultatie

Er is een aantal toetsen uitgevoerd om een inschatting te kunnen maken van de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de samenleving. Het gaat om de volgende toetsen en adviezen:

PM, maar waarschijnlijk

6.1 De ATR toets (Adviescollege toetsing Regeldruk)

6.2 Advies van de Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak is om advies gevraagd over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de rechtspraak. [PM advies en verwerking.]

Internetconsultatie

Het wetsvoorstel is van [PM] tot en met [PM] in internetconsultatie geweest. [PM resultaten en verwerking.]

Consultatie op grond van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen

7. Evaluatie

8. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Dit wetsvoorstel bevat een wijziging, waarvoor in overgangsrecht is voorzien. Dit overgangsrecht is opgenomen in artikel III van het wetsvoorstel en betreft de gerechtelijke procedure tot vaststelling van de schadeloosstelling bij onteigening.

CONCEPT

Het overgangsrecht zal in de artikelsgewijze toelichting nader worden toegelicht.

II Artikelsgewijs

Artikel I (Omgevingswet)

A (wijziging van artikel 15.37 Omgevingswet)

In artikel 15.37 van de Omgevingswet (Ow) is een technische wijziging aangebracht waarmee de verwijzing naar de bepaling in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering over de inhoud van het verzoekschrift, is aangepast. Artikel 15.37, eerste lid, Ow bevatte een verwijzing naar het, ondertussen vervallen, artikel 30a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Met de verwijzing naar artikel 278, eerste lid, van dat wetboek, waarin de eisen voor het verzoekschrift zijn opgenomen, is artikel 15.37 Ow geactualiseerd.

B (wijziging van artikel 15.44 Omgevingswet)

Het eerste lid is opnieuw vastgesteld. In artikel 279, eerste lid, eerste volzin, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is bepaald dat de rechter, tenzij hij zich aanstonds onbevoegd verklaart of het verzoek toewijst, onverwijld dag en uur waarop de behandeling aanvangt, bepaalt. In het nieuwe artikel 15.44, eerste lid, wordt afgeweken van die bepaling doordat de rechtbank het tijdstip van de mondelinge behandeling onverwijld na de inlevering van het deskundigenbericht (en daarmee dus na de plaatsopneming) bepaalt.

Met deze wijzigingen is in de Omgevingswet verduidelijkt dat de eerste (en in beginsel enige) mondelinge behandeling in een gerechtelijke procedure tot vaststelling van de schadeloosstelling bij onteigening plaatsvindt na inlevering van het deskundigenbericht. Anders dan in de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet grondeigendom wordt beschreven[11], vindt geen mondelinge behandeling plaats na ontvangst van het verzoekschrift tot het vaststellen van de schadeloosstelling bij onteigening. Na ontvangst van een dergelijk verzoekschrift gaat de rechter over tot benoeming van (één of drie) rechtbankdeskundige(n) die een schriftelijk bericht over de schadeloosstelling uitbrengen, en het gelasten van het onderzoek ter plaatse. Het voorstel draagt daarmee bij aan een uniforme en voorspelbare toepassing van de schadeloosstellingsprocedure.

Verder is in het opschrift een wijziging aangebracht die inhoudt dat de zinsnede ‘na deskundigenbericht’ vervalt.

Artikel II (Invoeringswet Omgevingswet)

Het doel van de wijziging van artikel 4.25 van de Invoeringswet Omgevingswet is om te zorgen dat de verschillende functionaliteiten van ruimtelijkeplannen.nl die in het eerste lid worden genoemd afzonderlijk kunnen worden uitgefaseerd. Dit wordt in het nieuwe derde lid geregeld. Waar het eerste lid nu spreekt over een enkel koninklijk besluit dat één tijdstip vaststelt tot wanneer de genoemde functionaliteiten beschikbaar moeten zijn, is het doel dat dit meerdere koninklijke besluiten kunnen zijn met afzonderlijke tijdstippen. Daarom is in het eerste en tweede lid het enkelvoud van tijdstip vervangen door het meervoud.

Artikel III (Overgangsrechtbepaling)

Deze overgangsrechtbepaling regelt dat als voor de inwerkingtreding van deze wet een verzoekschrift als bedoeld in artikel 15.37 is ingediend, het recht van toepassing blijft zoals dat geldend was op het tijdstip van de indiening van dat verzoekschrift.

---

[11] *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3, p. 123.

CONCEPT

CONCEPT