

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	Adviescommissie Bestuursrecht (ACB)
Datum:	22 oktober 2026
Betreft:	Wijziging Omgevingswet en Invoeringswet Omgevingswet (schadeloosstellingsprocedure onteigening en ruimtelijkeplannen.nl)

SAMENVATTING

Het wetsvoorstel maakt deel uit van de tweede editie van de Vereenvoudigingswet Omgevingswet en bevat drie wijzigingen. Ten eerste vervalt in de gerechtelijke procedure tot vaststelling van de schadeloosstelling bij onteigening de eerste mondelinge behandeling voorafgaand aan de plaatsopneming: de rechtbank kan direct deskundigen benoemen en een onderzoek ter plaatse gelasten, en bepaalt pas na inlevering van het deskundigenbericht het tijdstip van de mondelinge behandeling (art. 15.44 Ow). Ten tweede wordt de verwijzing in art. 15.37 Ow naar het vervallen art. 30a Rv geactualiseerd. Ten derde wordt art. 4.25 Invoeringswet Omgevingswet zo aangepast dat de functionaliteiten van ruimtelijkeplannen.nl afzonderlijk kunnen worden uitgefaseerd, zodat de viewer eerder kan worden uitgezet dan de overige functionaliteiten. De ACB heeft tegen deze wijzigingen geen principiële bezwaren, maar signaleert wel een aantal zorgen. Bij onteigening betreft dat vooral de starheid van de nieuwe regeling, het horen van partijen over de benoeming van deskundigen en hun opdracht, het tijdstip waarop verweer moet worden gevoerd en de waarborgen rond de plaatsopneming en de voorlopige schadeloosstelling. Bij ruimtelijkeplannen.nl betreft dat de verhouding tot de juridische beschikbaarstelling van plannen onder het overgangsrecht, de functionele gelijkwaardigheid van Regels op de kaart, de raadpleegbaarheid van de planhistorie, de duurzaamheid van verwijzingen en de betrokkenheid van gebruikers bij het besluit tot uitschakeling. Tot slot gaat de ACB in op de gevolgen van het voorstel voor de rechtzoekende en de rechtsbijstand.

Conclusie

De ACB kan zich vinden in het doel om de wettelijke regeling van de schadeloosstellingsprocedure in overeenstemming te brengen met de uitvoeringspraktijk, waarin de rechtbanken op basis van landelijke afspraken binnen de Expertgroep Grondzaken in beginsel geen afzonderlijke eerste mondelinge behandeling houden. De ACB merkt wel op dat de wetgever bij de Aanvullingswet grondeigendom bewust voor een vroege mondelinge behandeling heeft gekozen, juist met het oog op procesefficiëntie, regie door de rechter en een betere informatiepositie van de deskundigen. De memorie van toelichting dient daarom beter te motiveren waarom die verwachting niet is uitgekomen, en dient te waarborgen dat de functies van de eerste mondelinge behandeling op een andere wijze worden vervuld. De ACB adviseert in de wet uitdrukkelijk de bevoegdheid op te nemen om, ambtshalve of op verzoek van een partij, toch een mondelinge behandeling voorafgaand aan de benoeming van deskundigen en de plaatsopneming te houden, en in de toelichting te verduidelijken hoe partijen worden gehoord over de deskundigen en hun opdracht en tot wanneer een verweerschrift kan worden ingediend. Tegen de bevoegdheid om de viewer van ruimtelijkeplannen.nl afzonderlijk uit te zetten bestaat op zichzelf geen bezwaar, maar de ACB adviseert die bevoegdheid te binden aan duidelijke voorwaarden. Zolang onder het overgangsrecht nog plannen worden vastgesteld en bekendgemaakt via ruimtelijkeplannen.nl, en zolang Regels op de kaart niet functioneel gelijkwaardig is voor het raadplegen van (historische) Wro-plannen, acht de ACB vervroegde uitschakeling vóór 1 januari 2032 niet zonder risico voor de rechtszekerheid en de rechtspraktijk.

Kernpunten

- De ACB steunt het codificeren van de bestaande rechtspraak in de schadeloosstellingsprocedure en de technische actualisering van art. 15.37 Ow, inclusief het overgangsrecht in artikel III.
- De eerste mondelinge behandeling was geen toevallig gevolg van het van toepassing verklaren van Rv, maar een bewuste keuze van de wetgever “vanuit overwegingen van procesefficiëntie” (*Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 7, p. 23). De toelichting dient te verantwoorden waarom thans het omgekeerde wordt aangenomen, mede nu de empirische basis (een beperkt aantal zaken, geen cijfers over doorlooptijden) smal is.
- Het Beleidskompas gaat ervan uit dat de rechter de mogelijkheid behoudt om in bijzondere gevallen toch een eerste mondelinge behandeling te gelasten. Dat volgt niet uit de wettekst en de artikelsgewijze toelichting stelt zelfs dat geen mondelinge behandeling plaatsvindt na ontvangst van het verzoekschrift. De ACB adviseert hiervoor een uitdrukkelijke kanbepaling op te nemen, met een recht voor partijen om daarom te verzoeken.
- De ACB adviseert te verduidelijken dat art. 186 lid 2 Rv (benoeming na overleg met partijen) onverkort van toepassing blijft en dat partijen vóór de benoeming worden gehoord over het aantal en de personen van de deskundigen en over de opdracht.
- Nu art. 282 lid 1 Rv het indienen van een verweerschrift koppelt aan de aanvang van de behandeling, en die behandeling naar het einde van de procedure verschuift, dient te worden geregeld of verduidelijkt binnen welke termijn verweer moet worden gevoerd, zodat het verweer kan worden betrokken bij de opdracht aan de deskundigen en de vaststelling van de voorlopige schadeloosstelling.
- De toelichting dient in te gaan op de status en waarborgen van de mondelinge toelichting tijdens de plaatsopneming (ten overstaan van de rechter-commissaris) en op het horen van partijen voorafgaand aan de vaststelling van de voorlopige schadeloosstelling (art. 15.43 Ow).
- Bij ruimtelijkeplannen.nl dient de toelichting in te gaan op het feit dat onder het overgangsrecht nog Wro-plannen en plannen voor het tijdelijk alternatief maatregelen (TAM) in procedure zijn en via ruimtelijkeplannen.nl beschikbaar worden gesteld, en op de vraag hoe de raadpleegbaarheid daarvan na uitschakeling van de viewer is gewaarborgd.
- Regels op de kaart is nog niet functioneel gelijkwaardig: eerdere versies en ontwerpversies van via ruimtelijkeplannen.nl beschikbaar gestelde plannen zijn niet te raadplegen, ‘tijdreizen’ is pas mogelijk vanaf 1 januari 2024, er is geen attenderingsservice en het DSO kent nog geregeld storingen. Voor de rechtspraak (planschade, nadeelcompensatie, handhaving, onteigening) is betrouwbare raadpleging van de planologische situatie vóór 2024 onmisbaar.
- Voor de rechtzoekende biedt het voorstel bij onteigening het voordeel van een snellere procedure, maar het vervalt wel een vroeg moment waarop de onteigende door de rechter wordt gehoord. De verschuiving van werkzaamheden naar de beginfase raakt ook de rechtsbijstand. Het vervroegd uitschakelen van de viewer maakt het voor burgers en ondernemers moeilijker om zelfstandig hun planologische positie te bepalen. De ACB adviseert deze gevolgen, waaronder het doenvermogen, in de toelichting te betrekken.
- De ACB adviseert het besluit tot uitschakeling te binden aan in de toelichting vastgelegde criteria, niet alleen met bevoegde gezagen maar ook met gebruikers (waaronder de advocatuur) af te stemmen, tijdig aan te kondigen en te voorzien in duurzame doorverwijzingen voor bestaande hyperlinks.

Consultatieadvies

De ACB heeft het wetsvoorstel beoordeeld vanuit bestuursrechtelijk en omgevingsrechtelijk perspectief, met bijzondere aandacht voor de rechtsbescherming van rechtzoekenden en de uitvoerbaarheid voor de advocatuur. De beoordeling ziet niet primair op de beleidsmatige wenselijkheid van de voorstellen, maar op de vraag of zij juridisch voldoende zijn doordacht en of de memorie van toelichting op essentiële punten voldoende richting geeft.

1. De schadeloosstellingsprocedure bij onteigening (art. 15.44 Ow)

Onder de Onteigeningswet werd de schadeloosstelling vastgesteld in een dagvaardingsprocedure, waarin de gerechtelijke plaatsopneming het centrale moment vormde en een zitting doorgaans pas plaatsvond nadat de deskundigen hun advies hadden uitgebracht. Met de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet is gekozen voor een verzoekschriftprocedure, waarop Rv van toepassing is voor zover de aard van de zaak zich daartegen niet verzet (art. 15.36 Ow). Uit art. 279 lid 1 Rv volgt dat de rechter onverwijld dag en uur bepaalt waarop de behandeling aanvangt. De memorie van toelichting bij de Aanvullingswet ging er dan ook van uit dat zo spoedig mogelijk een eerste mondelinge behandeling plaatsvindt en dat pas daarna deskundigen worden benoemd en een plaatsopneming wordt bepaald (*Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, p. 93-94 en 123*).

De ACB hecht eraan te benadrukken dat dit geen onbedoeld neveneffect was. Op vragen uit de Tweede Kamer waarom de deskundigen later worden betrokken en de plaatsopneming later plaatsvindt, antwoordde de regering dat de procedure “vanuit overwegingen van procesefficiëntie anders [is] vormgegeven”. De regering wilde “ervoor zorgen dat vroegtijdig contact van partijen met de rechter ontstaat en dat er meer mogelijkheden voor de rechter zijn om regie te voeren in de procedure”, zodat gericht kon worden toegewerkt naar de punten die partijen verdeeld houden en alsnog een schikking kon worden beproefd. Ook kon de rechter tijdens de mondelinge behandeling met partijen overleggen over de benoeming van deskundigen, zodat geen afzonderlijke zitting nodig was, en zouden de deskundigen dankzij de verweerschriften en de mondelinge behandeling met meer informatie aan hun opdracht beginnen (*Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 7, p. 23*). De wetgever verwachtte op die manier de doorlooptijd van de schadeloosstellingsprocedure te bekorten (*idem, p. 22*).

Het wetsvoorstel gaat thans uit van de tegenovergestelde gedachte: de eerste mondelinge behandeling zou vertragend werken en weinig toevoegen, omdat partijen voorafgaand aan de procedure al langdurig minnelijk hebben overlegd en de relevante vragen grotendeels uit de processtukken en tijdens de plaatsopneming kunnen worden afgeleid. De ACB acht die redenering op zichzelf verdedigbaar en herkent dat de plaatsopneming van oudsher het zwaartepunt van de procedure vormt. De ACB constateert echter ook dat de empirische onderbouwing smal is. Volgens het Beleidskompas is het aantal schadeloosstellingsprocedures onder de Omgevingswet tot op heden beperkt en heeft in die zaken geen eerste mondelinge behandeling plaatsgevonden. Er zijn dus geen gegevens over de doorlooptijd van zaken mét een eerste mondelinge behandeling. De ACB adviseert in de memorie van toelichting uitdrukkelijk in te gaan op de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever en te motiveren waarom en op welke wijze de functies die de wetgever aan de eerste mondelinge behandeling toekende (regie, vroeg contact met de rechter, inzicht in de geschilpunten, overleg over deskundigen en het beproeven van een schikking) in de nieuwe opzet worden vervuld. Daarnaast adviseert de ACB de passage dat de geschilpunten tussen partijen “niet beslissend” zijn te nuanceren. Weliswaar stelt de rechter de volledige schadeloosstelling zelfstandig vast, maar de standpunten van partijen bepalen in belangrijke mate de reikwijdte van het deskundigenonderzoek en de aandachtspunten van de deskundigen.

Een eerste zorg betreft de starheid van de voorgestelde regeling. Het Beleidskompas vermeldt dat de rechter de mogelijkheid behoudt om, wanneer de omstandigheden van het geval daartoe aanleiding geven, toch een eerste mondelinge behandeling te gelasten, en ook de door de rechtbanken gehanteerde werkwijze laat die ruimte. De wettekst van het nieuwe art. 15.44 lid 1 Ow voorziet daar echter niet in, en de artikelsgewijze toelichting stelt zonder voorbehoud dat geen mondelinge behandeling plaatsvindt na ontvangst van het verzoekschrift. Het is evenmin duidelijk of art. 87 Rv, dat via art. 279 lid 6 Rv van overeenkomstige toepassing is en de rechter toestaat in elke stand van het geding een mondelinge behandeling te bevelen, in dit verband nog kan worden toegepast. Er zijn zaken denkbaar waarin een vroege mondelinge behandeling wel meerwaarde heeft, bijvoorbeeld bij meerdere belanghebbenden (huurders, pachters, erfpachters en andere rechthebbenden), bij complexe bedrijfsschade, bij geschillen over de vraag wie als belanghebbende moet worden aangemerkt of over de benodigde deskundigheid, en in zaken waarin een minnelijke regeling binnen bereik ligt. De ACB adviseert daarom in de wet uitdrukkelijk op te nemen dat de rechtbank, ambtshalve of op verzoek van een partij, een mondelinge behandeling kan bepalen voorafgaand aan de benoeming van deskundigen en de plaatsopneming, en dat een verzoek van een partij daartoe slechts gemotiveerd kan worden afgewezen. Dat verhoudt zich ook beter tot de bestaande praktijk, waarin partijen worden gevraagd in te stemmen met het afzien van een eerste mondelinge behandeling.

Een tweede zorg betreft het horen van partijen over de deskundigen. De toelichting vermeldt dat de rechter na ontvangst van het verzoekschrift “direct” overgaat tot benoeming van deskundigen. Dat kan ten onrechte de indruk wekken dat partijen niet meer vooraf worden gehoord. Art. 186 lid 2 Rv gaat uit van benoeming na overleg met partijen (vgl., onder het oude art. 194 lid 2 Rv, Hof Amsterdam 1 december 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:3315). In de gepubliceerde tussenbeschikkingen gebeurt dat thans schriftelijk: de griffier deelt het voornemen tot benoeming van bepaalde deskundigen mee en partijen kunnen daarop reageren (Rb. Midden-Nederland 1 oktober 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:5118, r.o. 4.6; Rb. Overijssel 16 januari 2026, ECLI:NL:RBOVE:2026:282, r.o. 4.5-4.6). De ACB adviseert in de memorie van toelichting, of desgewenst in art. 15.39 Ow, vast te leggen dat partijen vóór de benoeming in de gelegenheid worden gesteld zich uit te laten over het aantal deskundigen (één of drie), de te benoemen personen en hun deskundigheid, en over de opdracht en eventuele specifieke vragen aan de deskundigen.

Een derde zorg betreft het tijdstip van het verweer. Op grond van art. 282 lid 1 Rv kan iedere belanghebbende tot de aanvang van de behandeling een verweerschrift indienen. Nu de mondelinge behandeling naar het einde van de procedure verschuift, is onduidelijk wat in dit verband als ‘aanvang van de behandeling’ heeft te gelden. Strikt genomen zou een verweerschrift dan pas na het deskundigenbericht kunnen worden ingediend. Dat is onwenselijk, omdat het verweer juist van belang is voor de opdracht aan de deskundigen, voor de plaatsopneming en voor de vaststelling van de voorlopige schadeloosstelling. In de praktijk stelt de rechtbank hiervoor een termijn bij griffiersbrief. Met het oog op de beoogde uniformiteit en voorspelbaarheid adviseert de ACB in de wet of in de toelichting te verduidelijken dat het verweerschrift vóór de benoeming van deskundigen en de plaatsopneming moet worden ingediend binnen een door de rechtbank te bepalen redelijke termijn, en dat het verweer deel uitmaakt van de opdracht aan de deskundigen. Daarbij verdient ook aandacht hoe wordt omgegaan met belanghebbenden die later in de procedure worden opgeroepen (art. 15.41 Ow) en met zelfstandige verzoeken in het verweerschrift (art. 282 lid 4 Rv).

Een vierde zorg betreft de waarborgen rond de plaatsopneming en de voorlopige schadeloosstelling. De memorie van toelichting wijst erop dat de onteigende zijn standpunt naar voren kan brengen bij verweerschrift, tijdens de plaatsopneming, in reactie op het conceptdeskundigenbericht en tijdens de mondelinge behandeling. De mondelinge toelichting tijdens de plaatsopneming vindt evenwel plaats ten overstaan van de rechter-commissaris en de deskundigen, doorgaans in een informele setting ter plaatse, en niet ten overstaan van de beslissende kamer. De ACB adviseert te verduidelijken welke status die toelichting heeft, of daarvan proces-verbaal wordt opgemaakt en hoe wordt verzekerd dat partijen, voordat de voorlopige schadeloosstelling wordt vastgesteld (art. 15.43 Ow), voldoende gelegenheid hebben gehad hun standpunt over de hoogte daarvan kenbaar te maken. De ACB deelt de opvatting van de regering dat het voorstel zich verhoudt tot art. 14 Grondwet, art. 1 Eerste Protocol EVRM en art. 6 EVRM, mits een mondelinge behandeling ten overstaan van de beslissende rechter gewaarborgd blijft en partijen in voorkomende gevallen om een eerdere mondelinge behandeling kunnen verzoeken.

Tot slot merkt de ACB op dat de landelijke afspraken van de Expertgroep Grondzaken zijn neergelegd in een modelhandleiding die rechtbanken als uitgangspunt gebruiken voor hun eigen handleidingen. Met het oog op voorspelbaarheid voor rechtzoekenden adviseert de ACB te bevorderen dat deze werkwijze openbaar wordt gemaakt, bijvoorbeeld in het landelijk procesreglement voor verzoekschriftprocedures. De ACB adviseert verder de werking van de gewijzigde procedure, waaronder de doorlooptijden en de frequentie van verzoeken om een eerdere mondelinge behandeling, uitdrukkelijk te betrekken bij de monitoring en evaluatie van de Omgevingswet. Tegen de actualisering van de verwijzing in art. 15.37 Ow naar art. 278 lid 1 Rv en tegen het overgangsrecht in artikel III heeft de ACB geen bezwaar.

2. Afzonderlijke uitfasering van de viewer van ruimtelijkeplannen.nl (art. 4.25 Invoeringswet Omgevingswet)

De ACB onderkent het probleem dat het wetsvoorstel wil oplossen. De viewer van ruimtelijkeplannen.nl toont alleen plannen op grond van de Wet ruimtelijke ordening en het vervallen tijdelijke recht, en niet de regels die sinds 1 januari 2024 onder de Omgevingswet zijn vastgesteld. Het beeld in die viewer is daardoor onvolledig, deels verouderd en mogelijk juridisch onjuist, terwijl Regels op de kaart een overzicht geeft van alle juridisch geldende plannen en omgevingsdocumenten. Het risico dat gebruikers op onvolledige informatie afgaan is reëel. De ACB heeft dan ook geen bezwaar tegen de bevoegdheid als zodanig. Wel zijn er naar het oordeel van de ACB praktische en juridische bezwaren tegen het uitschakelen van de viewer vóór 1 januari 2032, die in de memorie van toelichting onvoldoende aan bod komen.

In de eerste plaats is ruimtelijkeplannen.nl nog niet louter een raadpleegomgeving voor historische plannen. Onder het overgangsrecht worden nog steeds Wro-plannen en plannen op grond van het tijdelijk alternatief maatregelen (TAM) voorbereid, vastgesteld en via ruimtelijkeplannen.nl beschikbaar gesteld. Volgens IPLO kan de afronding van die procedures ongeveer één tot vier jaar duren. In het Besluit elektronische publicaties is bepaald dat het oude recht op de landelijke voorziening van overeenkomstige toepassing blijft voor zover dat nodig is voor het beschikbaar stellen van (ontwerp)besluiten, en volgens de toelichting daarbij maakt de publicatie op ruimtelijkeplannen.nl in juridische zin deel uit van de publicatie in het publicatieblad. Gemeentelijke kennisgevingen van ontwerpplannen verwijzen ook nog naar ruimtelijkeplannen.nl (bijvoorbeeld [Gemeentebld 2025, 550408](#)). De memorie van toelichting gaat niet in op de vraag of en hoe de viewer deel uitmaakt van deze juridische beschikbaarstelling, en hoe na uitschakeling is gewaarborgd dat belanghebbenden ontwerp- en vastgestelde plannen kunnen raadplegen met het

oog op zienswijzen en beroepstermijnen. De ACB adviseert dit uitdrukkelijk te regelen en de viewer in ieder geval niet uit te schakelen zolang daardoor de raadpleegbaarheid van plannen in procedure niet volledig is verzekerd.

In de tweede plaats is Regels op de kaart nog niet functioneel gelijkwaardig voor het raadplegen van Wro-plannen. Volgens IPLO zijn in Regels op de kaart eerdere versies en ontwerpversies te bekijken, maar “deze functionaliteit bestaat niet voor de documenten die via ruimtelijkeplannen.nl beschikbaar zijn gemaakt”. Regels zijn bovendien pas in te zien vanaf 1 januari 2024, er is geen attenderingsservice en voor de verwerking van wijzigingen in bestemmingsplannen kan geen vaste doorlooptijd worden gegeven. Ontwerpplannen die al door een vastgesteld plan zijn opgevolgd, zijn alleen te vinden door te zoeken op plan-ID of naam. Ook de Evaluatiecommissie Omgevingswet constateerde in januari 2026 dat de belofte van ‘1 klik op de kaart’ bij Regels op de kaart nog niet wordt waargemaakt,¹ en het DSO kent nog geregeld storingen, ook in 2026, waarbij Regels op de kaart of de daarin opgenomen ruimtelijke plannen tijdelijk niet beschikbaar waren.² De viewer van ruimtelijkeplannen.nl fungeert in die situaties feitelijk als terugvaloptie.

Voor de rechtspraak is een betrouwbare en volledige raadpleging van de planologische situatie vóór 1 januari 2024 onmisbaar, en dat zal tot ruim na 2032 zo blijven. Te denken valt aan de planologische vergelijking bij planschade en nadeelcompensatie, de beoordeling van gebruik dat onder het overgangsrecht van een eerder bestemmingsplan valt, handhavings- en legalisatievraagstukken, de waardering van het onteigende op basis van de planologische situatie, en due diligence bij vastgoedtransacties. Daarvoor is niet alleen de geldende stand nodig, maar ook de verbeelding, regels, toelichting en bijlagen van een plan zoals dat op een bepaalde peildatum gold, inclusief de voorafgaande ontwerpen. De ACB adviseert in de memorie van toelichting uitdrukkelijk als voorwaarde voor uitschakeling op te nemen dat deze informatie via Regels op de kaart of een andere publieke voorziening op gelijkwaardige wijze raadpleegbaar is.

In de derde plaats verwijzen talrijke besluiten, uitspraken, kennisgevingen, taxatierapporten, notariële akten en adviezen met een hyperlink naar plannen op ruimtelijkeplannen.nl. Volgens de documentatie bij de transitie wordt alleen een link op plan-ID automatisch doorgestuurd naar Regels op de kaart. Links op coördinaat, postcode of andere kenmerken worden niet doorgestuurd en voor afwijkende URL's worden geen garanties gegeven. De ACB adviseert te waarborgen dat bestaande verwijzingen ook na uitschakeling van de viewer naar de juiste informatie blijven leiden, en dat de documentlinks naar planstukken tot het einde van de overgangsperiode beschikbaar blijven.

In de vierde plaats wijst de ACB op de langere termijn. Ruimtelijkeplannen.nl heeft geen archieffunctie en de planvoorraad moet uiterlijk eind 2031 worden verwijderd; de verantwoordelijkheid voor archivering ligt bij de bevoegde gezagen op grond van de Archiefwet. Hoewel dat buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt, adviseert de ACB in de toelichting aan te geven hoe de duurzame publieke toegankelijkheid van Wro-plannen, inclusief de planhistorie, na uitfasering is gewaarborgd. Een vervroegde uitschakeling van de viewer verkort de periode waarin rechtzoekenden en hun adviseurs zich daarop kunnen voorbereiden.

¹ Evaluatiecommissie Omgevingswet, *Werk aan de winkel. Reflectierapport Omgevingswet 2025*, januari 2026, par. 1.2.8, p. 19 (bijlage bij Kamerstukken, document 2026D10858). <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2026D10858>

² <https://iplo.nl/digitaal-stelsel/storingen-onderhoud-release-informatie/storingenarchief-omgevingsloket/>

Ten slotte heeft de ACB opmerkingen over de wijze van besluitvorming. De bevoegdheid om per functionaliteit een afzonderlijk tijdstip te bepalen is in de wettekst ruimer geformuleerd dan de motivering, die alleen de viewer noemt. Het besluit wordt genomen bij koninklijk besluit, zonder parlementaire betrokkenheid, en volgens de toelichting alleen met bevoegde gezagen afgestemd. De ACB adviseert (i) in de memorie van toelichting aan te geven welke functionaliteiten voor afzonderlijke uitfasering in aanmerking komen en dat de overige functionaliteiten, waaronder de beschikbaarstelling van planstukken, tot het einde van de overgangperiode beschikbaar blijven; (ii) de criteria voor uitschakeling vast te leggen, waaronder functionele gelijkwaardigheid en stabiliteit van Regels op de kaart en de afronding van lopende procedures; (iii) ook gebruikers te consulteren, waaronder de advocatuur, het notariaat, de rechtspraak, rentmeesters en taxateurs; en (iv) een redelijke aankondigingstermijn in acht te nemen. Ook adviseert de ACB de stelling dat het in de lucht houden van de viewer “kostbaar” is te onderbouwen met cijfers, zodat de afweging tegen minder ingrijpende alternatieven inzichtelijk wordt. Daarbij kan worden gedacht aan het behouden van de viewer met een duidelijkere waarschuwing dat deze geen volledig beeld geeft, in aanvulling op de bestaande pop-up met een verwijzing naar Regels op de kaart.

3. Impact op de rechtzoekende en de rechtsbijstand

Gevraagd is in het advies ook in te gaan op de impact van het wetsvoorstel op de rechtzoekende en de rechtsbijstand. De ACB merkt hierover het volgende op.

Bij onteigening is de rechtzoekende in de eerste plaats de onteigende eigenaar, maar ook andere belanghebbenden zoals huurders, pachters en beperkt gerechtigden. Voor hen heeft het voorstel een duidelijk voordeel: een kortere procedure betekent eerder duidelijkheid over de hoogte van de schadeloosstelling en een eerdere vaststelling van de voorlopige schadeloosstelling. Daar staat tegenover dat een vroeg moment vervalt waarop de onteigende in een formele zitting door de rechter wordt gehoord. Onteigening is voor een eigenaar een zeer ingrijpende gebeurtenis, vaak na een jarenlang minnelijk en bestuursrechtelijk traject. Een vroege mondelinge behandeling kan bijdragen aan het gevoel daadwerkelijk te zijn gehoord en aan de aanvaarding van de uitkomst. De mondelinge toelichting tijdens de plaatsopneming kan die functie grotendeels overnemen, mits daarvoor voldoende tijd wordt ingeruimd, alle belanghebbenden daarvoor tijdig worden uitgenodigd en de toelichting plaatsvindt ten overstaan van de rechter-commissaris en de deskundigen. De ACB adviseert dit in de toelichting tot uitdrukking te brengen en de kan-bepaling voor een eerdere mondelinge behandeling (zie onder 1) mede vanuit dit perspectief te bezien. Bijzondere aandacht verdienen belanghebbenden met een kleiner belang, zoals huurders en pachters, die soms later in de procedure worden opgeroepen. Zij moeten de gelegenheid houden hun standpunt in te brengen voordat het deskundigenonderzoek is afgerond.

Voor de rechtsbijstand betekent het voorstel dat werkzaamheden naar de beginfase verschuiven. Het verweerschrift, de reactie op het voornemen tot benoeming van deskundigen en de voorbereiding van de plaatsopneming moeten in korte tijd en zo volledig mogelijk worden verricht, omdat er vóór het deskundigenbericht geen tweede gelegenheid meer is om het geschil met de rechter te bespreken. Omdat in de verzoekschriftprocedure een advocaat verplicht is, is een tijdige inschakeling van rechtsbijstand voor de onteigende nog belangrijker dan nu. De kosten van rechtsbijstand en van deskundige bijstand komen op grond van art. 15.46 Ow in beginsel voor rekening van de onteigenaar, voor zover zij redelijk zijn. De ACB adviseert in de toelichting te bevestigen dat het meer intensieve werk in de beginfase, dat het gevolg is van het vervallen van de eerste mondelinge behandeling, in die redelijkheidstoets niet tegen de onteigende mag worden uitgelegd. Omdat de kostenvergoeding pas bij de eindbeschikking wordt vastgesteld, moeten de onteigende of diens advocaat die kosten in de tussentijd voorfinancieren. Dat kan voor particulieren

en kleine ondernemers met een beperkt belang een drempel opleveren. De ACB vraagt de regering te bezien of in de tussenbeschikking een voorschot op de kosten van rechtsbijstand en deskundige bijstand kan worden toegekend.

Bij ruimtelijkeplannen.nl raakt het voorstel rechtzoekenden die zonder professionele hulp hun planologische positie willen bepalen, bijvoorbeeld om te beoordelen of zij een zienswijze of beroep willen indienen, of zij een aanvraag om tegemoetkoming in planschade binnen de daarvoor geldende termijn moeten indienen, of welk gebruik onder het overgangsrecht van een eerder plan is toegestaan. De viewer van ruimtelijkeplannen.nl is voor veel gebruikers een vertrouwde en relatief eenvoudige voorziening. Ook de Evaluatiecommissie Omgevingswet stelt vast dat er onvrede bestaat over het gebruiksgemak van het DSO. Zolang Regels op de kaart de planhistorie van Wro-plannen niet goed ontsluit, worden rechtzoekenden bij het verdwijnen van de viewer eerder afhankelijk van professionele bijstand of van informatie van het bevoegd gezag. Dat brengt kosten mee. Voor rechtzoekenden die zijn aangewezen op gesubsidieerde rechtsbijstand gaat bovendien meer tijd binnen het beschikbare aantal uren op aan feitenonderzoek. Het Beleidskompas gaat niet in op het doenvermogen van burgers. De ACB adviseert de gevolgen voor het doenvermogen en de toegang tot het recht alsnog in kaart te brengen en mee te wegen bij het besluit over het tijdstip van uitschakeling van de viewer.

4. Redactionele opmerkingen

De memorie van toelichting bevat nog enkele redactionele onvolkomenheden, waaronder “schadeloosstellingsprocedure bij onteigeningen het overgangsrecht voor ruimtelijkeplannen.nl.” (par. 1), “ten aanzien van de verloop” (par. 2.1.1), de dubbele zin “Deze werkwijze sluit aan bij” (par. 2.1.1), “Deze viewer is daarmee is” (par. 2.2) en “dater” (par. 4). Paragraaf 6 (advies, toetsen en consultatie) en paragraaf 7 (evaluatie) moeten nog worden ingevuld. De ACB adviseert in paragraaf 7 op te nemen dat bij de evaluatie in ieder geval wordt bezien: (i) de doorlooptijden van schadeloosstellingsprocedures, (ii) hoe vaak de rechtbank, ambtshalve of op verzoek van een partij, alsnog een mondelinge behandeling vóór de plaatsopneming bepaalt, (iii) of de functies die de wetgever aan de eerste mondelinge behandeling toekende (regie, inzicht in de geschilpunten, overleg over deskundigen en het beproeven van een schikking) in de nieuwe opzet voldoende worden vervuld, (iv) en de gevolgen van een eventuele uitschakeling van de viewer van ruimtelijkeplannen.nl voor de raadpleegbaarheid van Wro-plannen.

Uitvoeringsconsequenties

Voor de onteigeningsadvocatuur brengt het vervallen van de eerste mondelinge behandeling mee dat het zwaartepunt van de procedure nog meer naar voren verschuift. Het verweerschrift en de reactie op het voornemen tot benoeming van deskundigen worden de belangrijkste momenten om de omvang van het geschil, de benodigde deskundigheid en de aandachtspunten voor het deskundigenonderzoek te bepalen. Dat vraagt om een vroege en volledige voorbereiding, waarvoor duidelijke en tijdig gecommuniceerde termijnen nodig zijn. De kosten van rechtsbijstand en deskundige bijstand blijven op grond van art. 15.46 Ow voor rekening van de onteigenaar, zodat het voorstel voor de onteigende geen financiële drempel opwerpt.

Het vervroegd uitschakelen van de viewer van ruimtelijkeplannen.nl kan voor advocaten in het omgevings-, planschade- en vastgoedrecht leiden tot meer onderzoekstijd, een groter risico op onvolledige of onjuiste planologische informatie en de noodzaak om zelf planstukken te archiveren. De ACB acht het daarom van belang dat de advocatuur tijdig over een voorgenomen uitschakeling wordt geïnformeerd en dat gelijkwaardige alternatieven beschikbaar zijn op het moment van uitschakeling.