

An aerial photograph of a rural landscape. The top half shows vibrant green agricultural fields, some with dark brown patches or ponds. A small village with several buildings is visible in the center. The bottom half of the image is overlaid with a semi-transparent purple filter, through which a white line map of the same area is visible, showing property boundaries and roads.

VERKAVELLEN MET DE **OMGEVINGSWET**

Een handreiking voor de inrichting van het landelijk gebied



VERKAVELEN MET DE **OMGEVINGSWET**

Een handreiking voor de inrichting van het landelijk gebied

Woord vooraf

Als geen ander heeft de Nederlandse landbouw de inrichting van het naoorlogse platteland bepaald. Tijdens de wederopbouwperiode stond modernisering van de sector centraal, met als voornaamste inzet de productie van zoveel mogelijk goed en goedkoop voedsel. Daarvoor moest het landschap drastisch op de schop.

Met behulp van ruilverkaveling werden verspreid liggende kavels samengevoegd, nieuwe waterwegen aangelegd, boerderijen verplaatst en de perceelgrootte en -vorm aangepast aan de eisen van moderne mechanisatie. In korte tijd onderging het boerenland een ongekennde metamorfose.

Vandaag staat het platteland opnieuw aan de vooravond van een grote verbouwing. Directe aanleiding is de 'stikstofcrisis'. Het huidige landbouwsysteem loopt tegen ecologische grenzen aan. Een teveel aan stikstof bedreigt de natuur en ook de waterkwaliteit staat onder druk. Natuurherstel is nodig en vraagt om een nieuwe verhouding tussen agrarische economie en natuurlijke ecologie. Maar dat niet alleen. Ook klimaatverandering dwingt boeren tot aanpassing. En alsof dat nog niet genoeg is, is agrarische grond zeer gewild bij gemeenten en ontwikkelaars die woningen willen bouwen of wind- en zonneparken willen realiseren.

Langzaam maar zeker daalt het bestuurlijk besef in dat deze dynamiek niet vanzelfsprekend zorgt voor de meest optimale configuratie van landgebruik, laat staan voor een fraai en toekomstbestendig landschap. De optelsom van anonieme marktkrachten en individuele beslissingen van agrarisch ondernemers en andere grondeigenaren leidt niet automatisch tot realisatie van maatschappelijk gewenste doelen. Bovendien is duidelijk dat technologische innovatie alléén ons niet verder helpt. Het zijn de – in onbruik geraakte – disciplines van ruimtelijke ordening en landinrichting die weer moeten worden afgestoft.

We zullen, opnieuw, aan de slag moeten met de (her)inrichting van het platteland. Dat is een uitdaging van formaat. Al is het alleen maar omdat nieuwe waarden gecombineerd moeten worden met bestaande functies en vormen van landgebruik. De huidige opgave is er dan ook niet een van wederopbouw, maar van 'wederombouw'. Het mag duidelijk zijn dat deze wederombouw niet enkel vertrekt vanuit het oogpunt van agrarische efficiency, maar juist vanuit de bredere wens om ecologische opgaves, zoals een robuust watersysteem en soortenrijke natuur, te integreren met sociale en economische opgaves, zoals een gezonde leefomgeving, wonen en toekomstperspectief voor (jonge) agrariërs.

Waar de naoorlogse 'ruilverkavelingsmachine' zorgde voor welvaart in smalle zin, staat nu de zoektocht naar brede welvaart voorop. In die zoektocht kan het in de Omgevingswet opgenomen kader voor landinrichting bijzonder behulpzaam zijn. Dat instrumentarium biedt de overheid immers de mogelijkheid om – gericht – publieke doelen te realiseren. Anderzijds krijgt de agrarische sector hiermee de kans een gebied toekomstbestendig in te richten. Het gaat hier niet om de aloude ruilverkaveling met focus op landbouw alleen, maar om een vorm van landinrichting (2.0) die aansluit bij de meervoudige opgaven waarmee het platteland nu te maken heeft.

Bij landinrichting 2.0 wordt het landgebruik – met draagvlak in de streek – aangepast en in overeenstemming gebracht met maatschappelijk gewenste doelen. Dit kan zowel via het spoor van vrijwillige kavelruil als met wettelijke herverkaveling en bijbehorend (actief) grondbeleid. Anders dan vroeger bevatten beide instrumenten tegenwoordig volop flexibiliteit en participatiemogelijkheden, passend bij het gedachtegoed van de Omgevingswet.

Wat het herverkavelingsinstrument vermag, valt te lezen in deze geactualiseerde versie van het beroemde 'Paarse boekje'. Laat het een inspirerende gids zijn voor al diegenen die de uitdaging aandurven, en mee vorm willen geven aan de wederombouw van het platteland.

Joks Janssen

Praktijkhoogleraar 'Brede welvaart in de regio'
Tilburg University en Het PON & Telos

Inhoud

Woord vooraf	4
1. Inleiding	9
2. Afwegingskader: keuze voor het juiste instrument	13
2.1 Het omgevingsrecht	13
2.1.1 Kerninstrumenten en aanvullende publiekrechtelijke instrumenten	13
2.1.2 Breed pakket aan opties bij ruimtelijke opgaven	14
2.1.3 Fases in instrumentkeuze	14
2.2 Het in kaart brengen van de uitgangssituatie	15
2.2.1 Eigenarenkaart	15
2.2.2 Verkavelingsanalyse	15
2.2.3 Gronddrukanalyse	15
2.3 Het vaststellen van de te realiseren doelen	16
2.3.1 Lijn- en vlakelementen	16
2.3.2 Gebondenheid aan locatie	16
2.3.3 Urgentie	16
2.3.4 Eigendom versus beschikbaarheid	16
2.4 Het vaststellen van het juiste instrument	16
2.4.1 Doelrealisatie door eigenaar ter plekke	17
2.4.2 Aankoop van grond ter plekke	18
2.4.3 Vrijwillige kavelruil	18
2.4.4 Wettelijke herverkaveling	19
2.4.5 Onteigening	20
2.4.6 Gedoogplichten	20
2.4.7 Plus- en minpunten instrumenten	21
2.5 Aandachtspunten en hulpmiddelen bij grondverwerving	23
2.5.1 Voorkeursrecht	23
2.5.2 Beginselen voor overheden bij verkoop of ruiling – Didam-arrest	23
2.5.3 Grondbanken	23
3. Voorbereiding van landinrichting	25
3.1 Betrokken partijen	25
3.2 Het instellen van commissies	26
3.2.1 Bestuurscommissies	26
3.2.2 Adviescommissies	27
3.2.3 Andersoortige commissies	27
3.3 Van beleid naar uitvoering	28
3.3.1 Het opstellen van het inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit	29
3.3.2 Het vaststellen van het ruilbesluit	29
3.3.3 Het vaststellen van het besluit geldelijke regelingen	29
3.4 De organisatie van de uitvoering	30
3.4.1 Uitvoering van werken	30
3.4.2 Verwerving en/of vervreemding van onroerende zaken	30

4. Inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit	33
4.1 Het inrichtingsprogramma	33
4.2 Het inrichtingsbesluit	34
4.3 Voorbereiding en vaststelling	35
4.3.1 Voorbereiding	35
4.3.2 Terinzagelegging en vaststelling	36
4.3.3 Bekendmaking en terinzagelegging onderliggende stukken	36
4.3.4 Beroep	36
4.4 Uitvoering	36
4.5 Doorlooptijd	36
5. Participatie bij herverkaveling en kavelruil	39
5.1 Participatie onder de Omgevingswet	39
5.2 Participatie bij wettelijke herverkaveling	40
5.2.1 Specifieke participatievormen binnen het inrichtingsbesluit	40
5.2.2 Participatiemogelijkheden bij het ruilbesluit	41
5.3 Participatie bij kavelruil	41
6. Kavelruil	43
6.1 Voordelen en nadeel van kavelruil	43
6.2 Het proces van vrijwillige kavelruil	44
6.2.1 Initiatief kavelruil	44
6.2.2 Eenvoudige versus omvangrijke, planmatige kavelruil	44
6.3 Het juridisch kader van kavelruil	45
6.4 Fiscaliteit kavelruil	46
6.5 Participatie en de rol van de overheid	46
6.6 Grondbanken ter facilitatie van kavelruil	47
7. Herverkaveling	49
7.1 Het verstrekken van de opdracht	49
7.2 Het uitvoeren van werkzaamheden	49
7.3 Het opstellen van het ruilbesluit	50
7.4 Vaststelling van het ruilbesluit	52
7.5 Het passeren van de herverkavelingsakte	52
7.6 Het opstellen van het besluit geldelijke regelingen	53
7.6.1 Onderdelen van het besluit geldelijke regelingen	53
7.6.2 Waardeverandering door herverkaveling	53
7.7 Gelijktijdige terinzagelegging	54
7.8 Vaststelling van het besluit geldelijke regelingen	54
7.9 Het vaststellen van de correctiefactor en verrekening	54
7.10 Doorlooptijd en kosten	54
Nawoord: van lezen naar doen	56
Colofon	58
Bijlagen	59



1. Inleiding

Bijna zeventien jaar na de eerste editie van *Verkavelen met de WILG* is het tijd voor een hernieuwde uitgave. Sinds de invoering van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) in 2007 is er veel veranderd in de ruimtelijke ordening en het landelijk gebied.

Waar de Wilg lange tijd een belangrijk instrument was voor herverkaveling, is de toepassing ervan de afgelopen jaren sterk afgenomen. Dit heeft onder andere te maken met organisatorische en beleidsmatige ontwikkelingen, zoals de decentralisatie van taken naar de provincies en de opheffing van de Dienst Landelijk Gebied. Maar ook het negatieve imago dat het instrument had opgebouwd (langdurige en kostbare trajecten) werkte niet bevorderend voor de inzet ervan.

Omgevingswet en gebiedsopgaven

Sinds 1 januari 2024 is de Omgevingswet van kracht, die de Wilg vervangt. Binnen deze nieuwe wet zijn de instrumenten voor landinrichting niet verdwenen, maar wel anders gepositioneerd. Tegelijkertijd staan de opgaven in het landelijk gebied volop in de belangstelling. Uitdagingen op het gebied van natuur, water, klimaat en landbouw vragen om integrale oplossingen, waarbij een doelgerichte herverkaveling een cruciale rol kan spelen.

Praktische handreiking

Deze vernieuwde uitgave, *Verkavelen met de Omgevingswet*, zet uiteen hoe landinrichting en kavelruil binnen de kaders van de Omgevingswet kunnen bijdragen aan de opgaven in het landelijk gebied. Landinrichting en kavelruil vallen in de Omgevingswet onder de bijzondere instrumenten voor het inrichten van gebieden (zie figuur 1.1 voor een schematisch overzicht).

De basisprincipes van herverkaveling zijn onveranderd gebleven: het doel is en blijft een efficiëntere en toekomstbestendige inrichting van het landelijk gebied. Wel vraagt de nieuwe wetgeving om een andere benadering, waarbij herverkaveling nog meer in samenhang met andere ruimtelijke instrumenten wordt ingezet. Net als de vorige editie, die in de praktijk bekendstond als ‘Het Paarse Boekje’, is ook deze uitgave bedoeld als een toegankelijke en praktische handreiking.



Figuur 1.1 Bijzondere instrumenten voor het inrichten van gebiedentrumenten voor het inrichten van gebieden

Doel en doelgroep

Deze uitgave is het resultaat van een gezamenlijke inspanning van het Rijksuitvoeringsnetwerk voor het landelijk gebied, waarin verschillende rijksuitvoeringsorganisaties vertegenwoordigd zijn, en de provincies. Ook enkele externe deskundigen hebben bijgedragen aan deze uitgave. In opdracht van het Ministerie van LNV hebben deze partijen hun kennis en ervaring op het gebied van de landinrichtingsinstrumenten en kavelruil gebundeld en vastgelegd in dit document. Het doel van deze handreiking is om opgedane inzichten en werkwijzen te delen, zodat betrokkenen kunnen profiteren van best practices en kennis bij de inrichting van het landelijk gebied. Deze betrokkenen (of doelgroepen) zijn met name:

- **Bestuurders** die verantwoordelijk zijn voor het landelijk gebied. Zij vinden in dit document een afwegingskader dat hen kan helpen om tot een weloverwogen inzet van instrumenten te komen. Daarnaast bevat deze handreiking informatie die hen ondersteunt bij het concreet invullen van hun taken en bevoegdheden.
- **Medewerkers van provincies en uitvoerende organisaties** die verantwoordelijk zijn of worden voor de feitelijke toepassing van herverkaveling. Zij vinden in deze handreiking (met name in de bijlagen) procesbeschrijvingen en aanvullende handvaten voor een praktische, snelle en efficiënte toepassing van het verkavelingsinstrumentarium.
- **Organisaties en belanghebbenden** die in enige vorm in aanraking komen met de landinrichtingsinstrumenten. Zij vinden in deze handreiking algemene informatie waarmee ze beter inzicht krijgen in de processen en de mogelijkheden rond verkaveling.

Werkwijze

De overgang van de Wilg naar de Omgevingswet brengt een aantal aanzienlijke veranderingen met zich mee voor wettelijke herverkaveling. Deze wijzigingen beïnvloeden zowel het proces, als de verantwoordelijkheden en rol van de betrokken partijen. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de nadruk op participatie, een van de kernprincipes van de Omgevingswet. Bovendien keert het inrichtingsplan, dat onder de Wilg een rol speelde, niet terug in de Omgevingswet. In plaats daarvan wordt de inrichting nu in het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit opgenomen. Deze, en andere veranderingen worden in deze handreiking nader toegelicht.

Net als in de vorige editie wordt in deze uitgave vooral ingegaan op de instrumenten wettelijke herverkaveling en kavelruil. Andere mogelijke instrumenten, zoals aankopen ter plekke, gedoogplichten en onteigening, worden kort toegelicht in het hoofdstuk Afwegingskader: keuze voor het juiste instrument.

Tot slot een korte aanbeveling vooraf: dit document geeft veel inzicht in de mogelijkheden voor het uitvoeren van de inrichting van het landelijk gebied. Echter dient voor ieder specifiek gebied en elke specifieke situatie steeds te worden bepaald welk instrument en proces het beste ingezet kan worden. Deze handreiking bevat procesbeschrijvingen, tips, aanbevelingen en voorbeelden die als hulpmiddel gebruikt kunnen worden bij het maken van keuzes en bij de uitvoering van het verkavelingsproces.

Leeswijzer

Deze uitgave bestaat, inclusief deze inleiding, uit zeven hoofdstukken en veertien bijlagen. Hoofdstuk 2 biedt allereerst een afwegingskader voor provincies om bij opgaven in het landelijk gebied te komen tot een weloverwogen inzet van het meest passende instrument. Daarbij wordt ingegaan op het vraagstuk welk instrument het beste ingezet kan worden om de gestelde doelen te realiseren. In hoofdstuk 3 staat de voorbereiding van landinrichting centraal. Het werken met commissies krijgt daarin aandacht, evenals het vormgeven van de organisatie rondom een landinrichtingsproject. In hoofdstuk 4 komen het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit aan de orde.

Hoofdstuk 5 gaat vervolgens in op participatie bij kavelruil en herverkaveling. In hoofdstuk 6 worden de toepassing en mogelijkheden van kavelruil besproken en hoofdstuk 7 beschrijft tot slot op hoofdlijnen het proces van wettelijke herverkaveling. In dit laatste hoofdstuk worden de verschillende wettelijke procedures en momenten die kenmerkend zijn voor wettelijke herverkaveling kort beschreven; de bijlagen bij deze uitgave bevatten hiervan nog gedetailleerdere beschrijvingen.

Bijlagen

Tot deze handreiking behoort een groot aantal bijlagen waarin onderdelen uit de hoofdstukken verder worden toegelicht, hieronder volgt daarvan een overzicht. De meest actuele versie van deze handreiking, voorzien van de bijlagen, is online te raadplegen via

www.kadaster.nl/-/verkavelen-met-de-omgevingswet.

Uitgangssituatie & landinrichting

- Bijlage 1** Voorbeelden van analyses die inzicht geven in de uitgangssituatie
- Bijlage 2** Voorbeelden van organisatiestructuren bij landinrichting
- Bijlage 3** Schema doorlooptijden van landinrichting
- Bijlage 4** Checklist voor het opstellen van een inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit
- Bijlage 5** Procesbeschrijving voor het opstellen van een inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit

Kavelruil

- Bijlage 6** Procesbeschrijving van kavelruil, voorzien van voorbeelden
- Bijlage 7** Juridisch kader voor kavelruil
- Bijlage 8** Voorwaarden voor vrijstelling overdrachtsbelasting bij kavelruil
- Bijlage 9** Voorbeelden van subsidieregelingen ter bevordering van kavelruil

Herverkaveling

- Bijlage 10** Procesbeschrijving van wettelijke herverkaveling
- Bijlage 11** Procesbeschrijving van wettelijke herverkaveling met inzet van een bestuurscommissie
- Bijlage 12** Procesbeschrijving voor het opstellen van een ruiklassenkaart
- Bijlage 13** Uitgangspunten voor herverkaveling
- Bijlage 14** Nadere regels voor besluit geldelijke regelingen



2. Afwegingskader: keuze voor het juiste instrument

De ruimte in Nederland is schaars, terwijl de ruimtelijke opgaven groot zijn. De urgente maatschappelijke opgaven in ons land hebben allemaal een ruimtelijke impact. Een ruimtelijke impact die de komende jaren vooral zijn weerslag zal hebben in het landelijk gebied. Denk aan opgaven zoals de transitie van de landbouw, de leefbaarheid van het platteland, voedselzekerheid, het woningtekort, de kwaliteit van natuur en landschap, maar ook aan waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid, defensie en de verduurzaming van de energievoorziening.

2.1 Het omgevingsrecht

Om de maatschappelijke opgaven te kunnen realiseren, moet de inrichting van de leefomgeving worden aangepast. In omgevingsrechtelijke besluiten, zoals een omgevingsplan, wordt vastgelegd waarvoor een gebied of locatie kan worden gebruikt. Dat kan het gebruik zijn dat nu al plaatsvindt, maar ook een nieuwe functie die aan de locatie wordt toebedeeld.

Om initiatieven in de fysieke leefomgeving te kunnen ontplooiën, is het echter niet altijd voldoende dat de overheid het in een omgevingsplan of ander besluit mogelijk maakt een gebied of een locatie anders in te richten of te gebruiken. De rechten die bewoners, bedrijven en anderen op de grond hebben moeten dat ook toelaten. Alleen wie de zeggenschap heeft over de grond en opstallen, kan het gebruik daarvan veranderen, of een ander daarvoor toestemming geven. Zonder zeggenschap over de grond is het niet mogelijk om woonwijken, wegen of recreatiegebieden aan te leggen of om landbouw te bedrijven.

Om ruimtelijke plannen uit te voeren is het dus nodig dat grond voldoende en op tijd beschikbaar komt. Daarvoor kan het nodig zijn dat het eigendomsrecht en andere zakelijke rechten zoals erfpacht en rechten van opstal in andere handen overgaan. Wanneer oplossingen niet op vrijwillige basis worden bereikt, kan het voor het realiseren van beleid soms noodzakelijk zijn dat de overheid ingrijpt in eigendomsrechten en zakelijke en persoonlijke rechten op onroerende zaken.

2.1.1 Kerninstrumenten en aanvullende publiekrechtelijke instrumenten

Vooral wanneer de overheid gebiedsontwikkeling indringend wil sturen, kan meer nodig zijn dan planvorming en toestemming voor de gewenste activiteiten. De overheid kan zich op dat moment niet beperken tot het vaststellen van omgevingsplannen en projectbesluiten en het verlenen van omgevingsvergunningen (ook wel 'kerninstrumenten' genoemd). Ze heeft dan aanvullende publiekrechtelijke instrumenten nodig, die ervoor zorgen dat degene die gebiedsontwikkeling wil realiseren, ook in de privaatrechtelijke eigendomspositie komt om de ontwikkelplannen daadwerkelijk uit te kunnen voeren. De hieronder genoemde grondinstrumenten voorzien daarin.

Kerninstrumenten en grondinstrumenten

De Omgevingswet is primair gericht op (het ontwikkelen van beleid voor) gebiedsgericht beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Voor dit deel van het omgevingsrecht zijn de zogenoemde kerninstrumenten ontwikkeld. Deze zes kerninstrumenten zijn:

- De omgevingsvisie
- Het omgevingsprogramma
- Decentrale regels (waaronder het omgevingsplan)
- Algemene rijksregels
- De omgevingsvergunning
- Het projectbesluit

Het omgevingsrecht omvat echter meer instrumenten. Het gaat dan met name om de wettelijke instrumenten van het grondbeleid die het voor de overheid mogelijk maken om in meer of mindere mate in te grijpen op de rechtspositie van eigenaren van onroerende zaken, en in samenhang daarmee ook op de rechtspositie van zakelijk of persoonlijk gerechtigden. Deze wettelijke grondinstrumenten zijn:

- Het voorkeursrecht (hoofdstuk 9 Omgevingswet)
- Gedoogplichten (hoofdstuk 10 Omgevingswet)
- Onteigening (hoofdstuk 11 Omgevingswet)
- Bijzondere instrumenten voor het inrichten van gebieden: landinrichting en kavelruil (hoofdstuk 12 Omgevingswet)

Landinrichting

Het instrument landinrichting behoort binnen de Omgevingswet tot de bijzondere instrumenten voor het inrichten van gebieden. Landinrichting richt zich op het verbeteren van de inrichting van het landelijk gebied door een samenhangende en in de wet geregelde aanpak van het uitvoeren van werken, het toedelen van beheertaken van overheden en wettelijke herverkaveling. Herverkaveling is de afdwingbare herverdeling van eigendomsrechten en andere rechten op onroerende zaken.

Kavelruil

Tot de bijzondere instrumenten voor het inrichten van gebieden behoort ook het instrument kavelruil. Kavelruil is een vrijwillige herverdeling van eigendomsrechten en andere rechten op onroerende zaken. Kavelruil kan zowel in stedelijk als landelijk gebied worden toegepast; voor de toepassing in landelijk gebied gelden aanvullende voorwaarden.

2.1.2 Breed pakket aan opties bij ruimtelijke opgaven

Voor het realiseren van de ruimtelijke opgaven in het landelijk gebied zijn er binnen een gebiedsgerichte en gebiedsspecifieke aanpak verschillende werkwijzen en instrumenten inzetbaar. Binnen, maar ook breder dan de bovengenoemde wettelijke mogelijkheden. Zo kan er gekozen worden voor het maken van afspraken met grondeigenaren over vrijwillige realisatie ter plekke of voor het vrijwillig verwerven van grond ter plaatse. Andere opties zijn het verwerven van grond in de omgeving (en deze via ruiling op de juiste plek te brengen), de inzet van vrijwillige kavelruil of het inzetten van een wettelijke herverkaveling. Het dwingend verwerven van grond door middel van onteigening is een uiterst middel. Een ander dwingend middel, maar iets lichter, is het inzetten van gedoogplichten. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn alle gedoogplichten nu overzichtelijk op één plek verzameld.

2.1.3 Fases in instrumentkeuze

De doelen en uitgangssituatie ter plaatse bepalen grotendeels welk instrumentarium het beste ingezet kan worden. Vragen die helpen om deze doelen en situatie inzichtelijk te krijgen zijn: wat is de omvang van het plangebied? Wat zijn (de kaders van) de te realiseren doelen? Hoe is de eigendomssituatie in het gebied? Hoe groot is de urgentie? En tot slot: is er (bestuurlijk) draagvlak voor de ruimtelijke

opgave en voor het in te zetten instrument? Om te komen tot een weloverwogen keuze voor het meest geschikte instrumentarium, kunnen de volgende fases worden doorlopen:

1. het in kaart brengen van de uitgangssituatie (paragraaf 2.2);
2. het vaststellen van de te realiseren doelen (paragraaf 2.3);
3. het vaststellen van het instrument (paragraaf 2.4), al dan niet gebruikmakend van de hulpmiddelen bij grondverwerving (paragraaf 2.5).

Zoals het bovenstaande al doet vermoeden, is het kiezen van het juiste instrument niet altijd eenvoudig of rechtlijnig en vergt het maatwerk. De keuze voor een passend instrumentarium is echter wel noodzakelijk om op een efficiënte en doelmatige wijze aan de slag te kunnen gaan. Dit hoofdstuk biedt daarom een keuzehulp, een afwegingskader dat helpt om tot een goed doordachte keuze te komen van het meest geschikte instrumentarium.

2.2 Het in kaart brengen van de uitgangssituatie

Helder inzicht in de bestaande situatie in een gebied is van groot belang om een goed onderbouwde instrumentkeuze te kunnen maken. Verschillende soorten kaarten en analyses helpen om dit inzicht te verkrijgen en daarmee een gedegen afweging te maken op basis van de kenmerken van het gebied (zie ook figuur 2.1).

2.2.1 Eigenarenkaart

Het ontwikkelen van een eigenarenkaart is een belangrijke eerste stap om de uitgangssituatie in beeld te brengen. Deze kaart laat zien welke (typen) eigenaren betrokken zijn en hoeveel grond zij bezitten. Onderdeel van het ontwikkelen van deze kaart is ook het inzichtelijk maken van hoeveel grond er in eigendom is van overheden. Verder kan op de eigenarenkaart de aanwezige hoeveelheid (ruil)grond worden aangegeven die kan worden ingezet om de ruimtelijke opgaven te realiseren.

2.2.2 Verkavelingsanalyse

Naast het in kaart brengen van het eigenaarschap, is het verstandig om voorafgaand aan het kiezen van het instrumentarium een beeld te hebben van de verkavelingsstructuur in een gebied. Hiervoor kan een zogenaamde verkavelingsanalyse worden uitgevoerd. In deze analyse worden de kenmerken van de verkaveling in het plangebied vergeleken met die van een soortgelijk gebied met een goede verkaveling.

Deze vergelijking gebeurt op basis van kwantitatieve kenmerken, zoals de gemiddelde grootte van huiskavels en het aantal veldkavels per type agrarisch bedrijf. Deze informatie geeft een indicatie van de mogelijkheden om de huidige verkavelingsstructuur te verbeteren. Dit kan vooral voor agrarische bedrijven een motivatie vormen om deel te nemen aan het gebiedsproces.

2.2.3 Grondrukanalyse

Voordat het verwerven van (ruil)grond wordt overwogen, is aan te raden om ook een grondrukanalyse uit te voeren. Hierbij berekent een model per deelgebied de gevolgen van een voorgenomen ruimtelijke claim of het vrijkomen van grond, bijvoorbeeld in een gebied met veel stoppende agrarische bedrijven. In dat geval ontstaat er veel aanbod van grond. We spreken dan van 'onderdruk'. In andere gebieden leiden nieuwe functies juist tot meer vraag naar grond dan er beschikbaar is. In dat geval is er sprake van 'overdruk'.

Het grondrukanalysemodel kan verschillende claims combineren en houdt daarbij rekening met de lokale agrarische structuur en topografie. Het resultaat is een overzichtskaart per deelgebied van te verwachten ontwikkelingen in de grondvraag. Deze kaart helpt om te bepalen waar gronden dienen te worden aangekocht. Grond verwerven in gebieden met een verwachte hoge gronddruk, vergroot de kans dat deze gronden kunnen bijdragen aan de doelstellingen van een project. Zeker als ook een gedegen grondprijsanalyse deel uitmaakt van het in kaart brengen van de uitgangssituatie.

In bijlage 1 zijn ter illustratie een aantal voorbeelden van deze analyses opgenomen.

2.3 Het vaststellen van de te realiseren doelen

In aanvulling op inzicht in de Ausgangssituatie is het van groot belang om een aantal aspecten van de te realiseren doelen duidelijk te hebben. Deze aspecten worden in de onderstaande paragraaf kort beschreven en weergegeven in figuur 2.1.

2.3.1 Lijn- en vlakelementen

Er is een duidelijk onderscheid tussen het realiseren van lijnelementen (zoals een weg) en vlakelementen (zoals natuur- en bosgebieden). Voor de aanleg van een weg geldt dat deze lijn aaneengesloten dient te zijn en zo veel mogelijk rechtdoor loopt, zeker bij snelwegen. Bij lijnelementen is er geen medegebruik meer mogelijk onder de gronden waarop deze weg wordt gerealiseerd. Voor vlakelementen, zoals bos- en natuurgebieden, hoeft er wellicht geen harde buitengrens te worden bepaald, maar gaat het meer om de samenhang, de globale ligging en de omvang in hectare. Bij Natura 2000-gebieden wordt de exacte begrenzing daarentegen juist weer steeds belangrijker.

2.3.2 Gebondenheid aan locatie

Daarnaast dient de locatiegebondenheid van het doel te worden bepaald. De vraag die hierbij speelt is of het element écht op die specifieke locatie dient te komen, of dat er ruimte is om te schuiven met de locatie. Het gaat er dus om of er een harde en stabiele buitengrens te bepalen is. Dat is een belangrijk onderdeel in het proces, omdat deze begrenzing en de functie vervolgens worden vastgelegd in een omgevingsplan, projectbesluit of ander plan conform de Omgevingswet.

2.3.3 Urgentie

De urgentie en de einddatum waarop de inrichting moet zijn gerealiseerd, worden ook in deze fase bepaald. Deze spelen een aanzienlijke rol bij de instrumentkeuze.

2.3.4 Eigendom versus beschikbaarheid

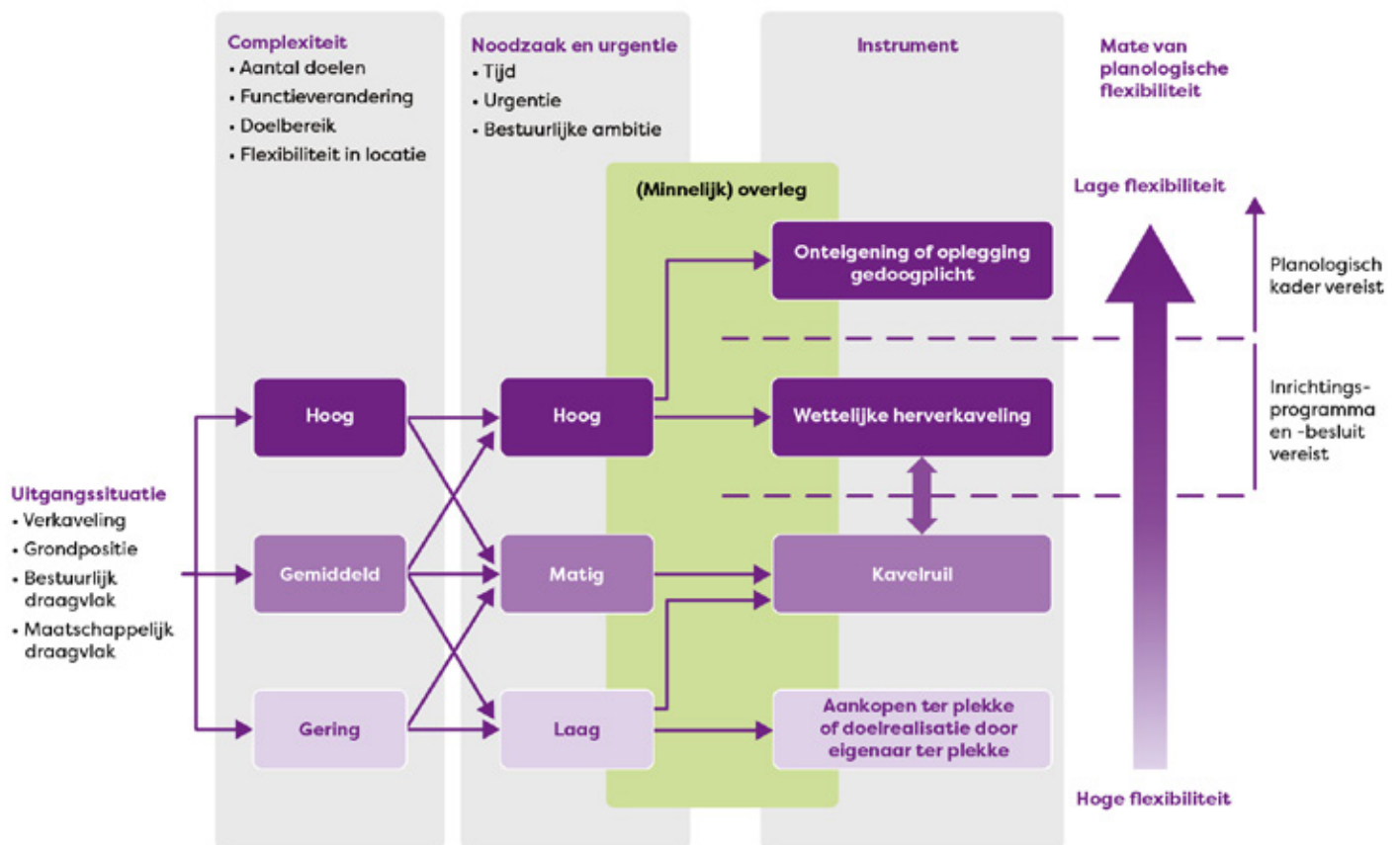
Een vraag die ook altijd gesteld dient te worden is of het noodzakelijk is om de grond in eigendom te hebben om het doel te realiseren. Het kan ook afdoende zijn om de grond slechts beschikbaar te hebben, waarbij de eigenaar zelf op eigen grond de doelstellingen van de overheid realiseert.

2.4 Het vaststellen van het juiste instrument

Met kennis van de aspecten genoemd in de voorgaande twee paragrafen, is het mogelijk een goede keuze te gaan maken wat betreft de in te zetten instrumenten. Binnen de instrumenten kan een tweedeling gemaakt worden tussen:

1. vrijwillige instrumenten en
2. instrumenten die een afdwingbaar karakter hebben (zoals wettelijke herverkaveling, gedoogplichten of onteigening).

In het algemeen geldt, dat hoe meer locatiegebonden en urgenter de opgave is, hoe zwaarder het planologisch plan en instrument zullen zijn die worden ingezet om de opgave op tijd en op de juiste locatie te kunnen realiseren. Het onderstaande stroomschema geeft het planologisch proces en de instrumenten weer.



Figuur 2.1 Stroomschema: vereenvoudigde weergave van de inzetbare instrumenten en het planologische proces

In het vervolg van deze paragraaf worden de verschillende instrumenten verder uitgewerkt. De instrumenten zijn op willekeurige volgorde opgenomen en geven daarmee geen indicatie van de 'zwaarte' van het instrument. Het heeft altijd de voorkeur om in onderling overleg tot overeenstemming te komen. 'Doelrealisatie' is daarbij het uitgangspunt. Het instrument dat uiteindelijk wordt gekozen, is het meest geschikte middel om het doel te bereiken.

Welk instrument er ook gekozen wordt, het is altijd van belang om een goed verwervingsdossier op te bouwen (logboek met bijlagen) waarin kort vastgelegd wordt op welke momenten wie met wie contact heeft gehad en wat er is besproken c.q. welke afspraken er tussen partijen zijn gemaakt. Het is vooral belangrijk om de door, of namens, de overheid gedane biedingen daarin op te nemen. Zeker als gekomen wordt tot een gedoogplicht of onteigening, is een zorgvuldig verwervingsdossier een vereiste.

2.4.1 Doelrealisatie door eigenaar ter plekke

Van doelrealisatie door de eigenaar is sprake als een eigenaar het eigendom behoudt en afspraken maakt over de uitvoering van de benodigde inrichtingsmaatregelen. Dit gebeurt op grond van een juridisch kader dat door de overheid is vastgesteld.

De mogelijkheid van doelrealisatie op eigen grond kan het draagvlak vergroten voor de maatregelen en/of beperkingen die noodzakelijk zijn om de doelstellingen te realiseren. Er hoeft minder grond te worden aangekocht. Binnen een wettelijke herverkaveling kan doelrealisatie op eigen grond ervoor zorgen dat er minder grond geruild hoeft te worden.

2.4.2 Aankoop van grond ter plekke

Overheden kunnen ook grond en opstallen beschikbaar krijgen door deze zelf aan te kopen als de eigenaar besluit deze, gegeven de beperkingen, te willen verkopen. Dit kan al dan niet in combinatie met het aanbieden van vervangende grond.

2.4.3 Vrijwillige kavelruil

Kavelruil is het planmatig (gestructureerd en gebiedsgericht) ruilen van gronden waarbij minstens drie eigenaren onderling overeenkomen om de rechten op hun grond uit te ruilen. Kavelruil kan zowel in landelijk als stedelijk gebied worden toegepast; deze handreiking richt zich alleen op kavelruil in het landelijk gebied.

Bij een vrijwillige kavelruil worden doelstellingen gerealiseerd door op vrijwillige basis gronden en/of gebouwen te ruilen. De nieuwe verdeling van de gronden en/of gebouwen wordt in een kavelruilovereenkomst vastgelegd. Kavelruil kan worden ingezet voor zowel eenvoudige als meervoudige doelen en is een effectief instrument voor opgaven met een lage tot matige noodzaak en urgentie. In gebieden waarin alleen agrarische structuurverbetering het doel is, kan een kavelruil worden uitgevoerd waarin enkel agrariërs participeren en zij onderling grond en/of gebouwen ruilen. De overheid heeft in dergelijke kavelruilen een passieve rol.

In gebieden waarin meerdere doelen worden nagestreefd en/of de urgentie hoger is, kan de overheid ook actief deelnemen in het ruilproces, door zelf gronden in te brengen. Als de overheid actief participeert en onroerende zaken inbrengt in een kavelruil, zijn de 'Didam-regels' van toepassing. Deze regels worden in paragraaf 2.5.2, Beginselen bij verkoop of ruiling – Didam-arrest, later in dit hoofdstuk omschreven.

In hoofdstuk 6, Kavelruil, wordt het proces van vrijwillige kavelruil nog uitgebreider toegelicht.



2.4.4 Wettelijke herverkaveling

Bij landinrichting wordt vrijwel altijd ook herverkaveling toegepast. Herverkaveling is de herverdeling van (eigendoms- en gebruiksrechten op) onroerende zaken. De gedeputeerde staten van de provincies zijn verantwoordelijk voor de herverkaveling. Met een herverkaveling kan de agrarische verkaveling worden verbeterd, kunnen wegen of waterstaatswerken worden aangelegd en kan nieuwe natuur worden ontwikkeld.

Toewijzingsaanspraak

Een belangrijk beginsel van herverkaveling is dat iedereen die grond heeft ingebracht ook grond krijgt toegewezen. Daarbij krijgt een rechthebbende hetzelfde recht terug dat is ingebracht, dus bij eigendom is dat eigendom, bij erfpacht is dat erfpacht et cetera. Ook pacht doet mee bij herverkaveling, voorwaarde voor het includeren van pacht bij de herverkaveling is dat de pacht vooraf wordt aangemeld bij gedeputeerde staten. Verder geldt dat in principe een recht wordt toegewezen voor onroerende zaken van een gelijke oppervlakte, hoedanigheid en gebruiksfunctie als is ingebracht. Deze zogeheten 'toewijzingsaanspraak' bij herverkaveling is ook een belangrijk onderscheid tussen herverkaveling en onteigening. Bij onteigening bestaat een aanspraak op volledige schadeloosstelling in geld; bij herverkaveling bestaat een aanspraak op (vervangende) grond.

Specifieke mogelijkheden herverkaveling

De toepassing van landinrichting met herverkaveling heeft nog een aantal specifieke mogelijkheden:

- Voor de realisatie van voorzieningen van openbaar nut mogen de toewijzingsaanspraken van de eigenaren en pachters in oppervlakte met maximaal 5% worden gekort. Hiermee kunnen plaatsgebonden elementen op een relatief eenvoudige wijze worden gerealiseerd. De korting wordt gecompenseerd in grond of geld.
- Percelen of delen van percelen kunnen in tijdelijk gebruik worden gegeven om vooruitlopend op de eigendomsovergang werken uit te voeren. Bijvoorbeeld de aanleg van een fietspad op grond die is toegedeeld aan de gemeente.

Een herverkaveling bestaat uit twee fasen:

1. de eigenlijk ruil van onroerende zaken op basis van het ruilbesluit en de vertaling daarvan in de herverkavelingsakte;
2. de financiële afwikkeling op basis van het besluit geldelijke regelingen.

Tegen de bovenstaande besluiten bestaat uitgebreide rechtsbescherming. In hoofdstuk 7, Herverkaveling, wordt het proces van wettelijke herverkaveling inclusief de rechtsbescherming uitgebreider toegelicht.

Overstapvarianten wettelijke herverkaveling en vrijwillige kavelruil

Het is ook mogelijk om de instrumenten kavelruil en herverkaveling te combineren. Er kan gestart worden met wettelijke herverkaveling, waarbij partijen gezamenlijk een ruilplan ontwerpen. Als rechthebbenden het met elkaar eens worden, kan een project worden afgerond als een vrijwillige kavelruil. Dit is sneller en goedkoper dan het volledige wettelijke herverkavelingsproces doorlopen. Komen de rechthebbenden er onderling niet uit, dan kan het proces zonder tijdverlies worden afgerond als een wettelijke herverkaveling.

De omgekeerde variant is ook mogelijk: een project kan starten met een kavelruil op vrijwillige basis. Wanneer blijkt dat de doelstellingen op deze wijze niet worden gerealiseerd, kan worden overgestapt op wettelijke herverkaveling. Deze variant brengt echter wel tijdverlies en extra kosten met zich mee, onder andere omdat de procedures voor het inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit alsnog doorlopen dienen te worden.

2.4.5 Onteigening

Onteigenen is het ontnemen van grondeigendom in het algemeen belang voor het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. Bijvoorbeeld voor woningbouw, infrastructuur, dijkversterking, energietransitie of natuurontwikkeling. Het instrument onteigening kan worden toegepast als aankoop niet, of niet op tijd lukt. Onteigening is een zwaar middel, omdat daarbij het privébelang moet wijken voor het algemeen belang – in die gevallen dat verwerving van grond noodzakelijk is om de doelstellingen te realiseren.

In de Grondwet is vastgelegd dat het ontnemen van privé-eigendom uitsluitend is toegestaan in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander naar, bij of krachtens de wet te stellen voorschriften. Deze voorschriften zijn gesteld in de Omgevingswet die sinds 2024 de Onteigeningswet op dit punt vervangt. Onteigening is alleen mogelijk als is voldaan aan drie voorwaarden:

1. er moet een onteigeningsbelang zijn;
2. onteigening moet noodzakelijk zijn en
3. de onteigening moet urgent zijn.

Voor de inzet van het onteigeningsinstrument is het verder vereist dat voorafgaand aan het nemen van het besluit tot onteigening aantoonbaar een redelijke poging gedaan is tot minnelijke verwerving. Zo dient in ieder geval (bij voorkeur door onafhankelijke taxateurs) een bepaald aanbod in geld te zijn gedaan en dient het aannemelijk te zijn dat er binnen afzienbare tijd geen overeenstemming kan worden bereikt. Verder moet duidelijk zijn dat er geen mogelijkheid is dat de eigenaar zélf, op eigen grond en met eigen middelen, de doelstellingen realiseert (zelfrealisatie). Tot slot moet ook een minder ingrijpend middel – zoals het opleggen van een gedoogplicht – geen optie zijn.

Onteigening binnen landinrichting

Onder de Omgevingswet blijft, evenals onder de Wilg het geval was, onteigening binnen een landinrichting mogelijk. Dit gebeurt echter niet langer via een bijzondere regeling specifiek voor landinrichting, maar via de algemene regeling voor onteigening in de Omgevingswet. De bevoegdheid tot inrichting van het landelijk gebied ligt in de Omgevingswet bij de provincie. Daaruit volgt dat de provincie er – indien noodzakelijk – voor kiest om het instrument onteigening in te zetten en als onteigenaar c.q. bevoegd gezag op te treden.

Zie de website van het Informatiepunt Leefomgeving (www.iplo.nl) voor een uitgebreidere toelichting op onteigening.

2.4.6 Gedoogplichten

De Omgevingswet bundelt alle gedoogplichten bij elkaar. Specifiek voor landinrichting gaat dit om een aantal vormen van een 'gedoogplicht van rechtswege'. Daarnaast bestaan er een aantal vormen van 'gedoogplicht bij beschikking'. Deze gedoogplichten bieden een overheid een wettelijk instrument om een werk van algemeen belang op andermans grond aan te leggen en in stand te houden of op de grond feitelijke handelingen (meetwerkzaamheden etc.) te verrichten. Wat betreft werken van algemeen belang kan het gaan om zowel werken bovengronds (zoals hoogspanningsmasten, hoogspanningskabels en transformatorhuisjes), werken ondergronds (zoals leidingen, hoogspannings- en andere kabels) als om waterstaatswerken (zoals nevengeulen).

Een gedoogplicht is nodig wanneer de initiatiefnemer geen overeenstemming heeft kunnen bereiken met de eigenaar (of een andere rechthebbende zoals een huurder of pachter) van het perceel om het werk te realiseren in, op of boven diens perceel. Door het opleggen van een gedoogplicht moet de eigenaar de aanleg en instandhouding van het werk op zijn grond accepteren. Eventuele schade dient te worden vergoed.

Gedooqplicht bij beschikking

Voordat wordt overgegaan tot het opleggen van een gedooqplicht bij beschikking dient – net als bij onteigening – eerst geprobeerd te worden om er in onderling overleg uit te komen met de eigenaar. Als dat lukt, wordt dit vastgelegd in een zogeheten ‘aanlegovereenkomst met kwalitatieve verplichting’. Mocht het nodig zijn, dan worden hierin ook een of meerdere zakelijke rechten gevestigd. Bijvoorbeeld een opstalrecht of erfdienstbaarheid. Lukt het niet om in onderling overleg tot overeenstemming te komen, dan kan een gedooqplicht worden opgelegd.

De vergoeding bij een gedooqplicht bij beschikking is een volledige schadeloosstelling. De schade die iemand lijdt als gevolg van het realiseren van werken op zijn eigendom wordt vergoed op het moment dat de schade zich voordoet. De vergoeding bij een gedooqplicht lijkt op een volledige schadeloosstelling bij onteigening, maar er zijn een aantal verschillen. Zo wordt niet de vermogenswaarde van de grond vergoed, maar de waardedaling van de grond waarop de maatregel wordt gerealiseerd. Ook kan de eigenaar of zijn rechtsopvolger later nog aanvullende schades claimen, bijvoorbeeld als het werk toch anders wordt aangelegd dan in de overeenkomst is vastgelegd en er hierdoor extra schade ontstaat die nog niet vergoed is. Of doordat er bijvoorbeeld door de aanleg van het werk in een later stadium sprake is van minder gewasopbrengst.

Voor verschillende soorten werken en situaties bestaan verschillende gedooqplichten. Deze gedooqplichten zijn allemaal geregeld in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet. Op de website van het Informatiepunt Leefomgeving (www.iplo.nl) worden de verschillende soorten gedooqplichten uitgebreider toegelicht.

Gedooqplicht van rechtswege

De gedooqplichten binnen landinrichting zijn van rechtswege van toepassing. Dit betekent dat er niet eerst een bestuurlijk besluit (gedoogbeschikking) hoeft te worden genomen, maar dat de rechthebbende op basis van de wet verplicht is bepaalde handelingen toe te staan. Bij gedooqplichten van rechtswege bestaat recht op schadevergoeding.

2.4.7 Plus- en minpunten instrumenten

De hierna opgenomen tabel geeft een overzicht van de verschillende instrumenten zoals deze in het stroomschema (figuur 2.1) zijn opgenomen. Voor ieder instrument is beknopt inzichtelijk gemaakt wat de belangrijkste plus- en minpunten zijn.

Aankopen ter plekke, doelrealisatie door eigenaar ter plekke

Plus

- Eenvoud
- Biedt kansen bij actieve marktbenadering
- Snel resultaat

Min

- Afhankelijk van medewerking van eigenaren
- Tijdige en volledige realisatie niet zeker
- Een laatste (cruciale) overeenstemming met eigenaar kan lang op zich laten wachten

Kavelruil

Plus

- Draagvlak vanwege vrijwillig karakter
- Kan snel worden ingezet
- (Relatief) korte doorlooptijd
- Fiscale vrijstelling

Min

- Afhakende eigenaren kunnen gaandeweg het eindresultaat beperken
- Beperkt doelbereik
- Resultaat is vooraf lastig in te schatten

‘Overstapvariant’ van kavelruil naar wettelijke herverkaveling

Plus

- Mogelijkheid om in eerste instantie zonder inzet van een dwingend instrument tot doelrealisatie te komen
- Maatwerk bij inzet instrumenten
- Transparantie richting het gebied

Min

- Twee processen te managen (complex, extra werk, extra kosten, vraagt extra uitleg)
- Middellange doorlooptijd, voor start is adequate grondvoorraad nodig
- Verplichtend karakter (heeft invloed op draagvlak)

‘Overstapvariant’ van wettelijke herverkaveling naar kavelruil

Plus

- Zekerheid over behalen doelstellingen
- Geen tijdverlies bij overstap
- Mogelijkheid om lichter instrument toe te passen bij 100% draagvlak
- Transparantie richting het gebied

Min

- Kost in het begin meer tijd door procedure rondom inrichtingsprogramma
- Middellange doorlooptijd
- Verplichtend karakter, tenzij overstap mogelijk is

Wettelijke herverkaveling

Plus

- Zekerheid over behalen doelstellingen
- Optimale verkaveling te realiseren
- Waarborging van de rechtszekerheid voor alle deelnemers

Min

- Complexe wetgeving en procesgang (specifieke kennis vereist)
- Verplichtend karakter (kan invloed hebben op draagvlak)
- Middellange doorlooptijd, mits adequate grondvoorraad is opgebouwd

Onteigenen/gedogen met redelijke poging tot bereiken minnelijke overeenstemming

Plus

- 100% zekerheid van tijdige en volledige doelrealisatie ter plekke
- Duidelijkheid voor belanghebbenden (met maximale rechtsbescherming en volledige schadeloosstelling)
- Er kan op minnelijke basis snel resultaat worden geboekt, mits voldoende compensatiegrond beschikbaar

Min

- Geen integrale aanpak
- Verplichtend karakter (heeft invloed op draagvlak)
- Minder ruimte voor kansen landbouw-structuurverbetering

2.5 Aandachtspunten en hulpmiddelen bij grondverwerving

2.5.1 Voorkeursrecht

Overheden hebben de mogelijkheid om een eerste recht van koop op een onroerende zaak te vestigen. Om het voorkeursrecht te kunnen vestigen, moet er voor die onroerende zaak een niet-agrarische functie beoogd worden en dient het actueel gebruik af te wijken van die beoogde functie. Met een voorkeursrecht kan de overheid voorkomen dat particulieren of organisaties grondposities innemen die het realiseren van beleidsdoelen in de weg staan. Een eigenaar wordt met dit instrument niet gedwongen om zijn grond aan een overheid te verkopen, maar dient deze wel als eerste aan de betreffende overheid aan te bieden wanneer hij zijn grond wil verkopen. Dit is het zogenoemde vervreemdingsverbod. Er zijn uitzonderingen op dit vervreemdingsverbod. Met het voorkeursrecht verstevigt de overheid haar positie op de grondmarkt in gevallen waarin grond een andere dan agrarische bestemming zal krijgen. Een voorkeursrecht heeft een beperkte duur.

2.5.2 Beginselen voor overheden bij verkoop of ruiling – Didam-arrest

Alle overheden dienen zich te houden aan een aantal beginselen bij verkopen of ruilingen, zoals marktconformiteit, openbaarheid en transparantie. Deze beginselen zijn aangescherpt naar aanleiding van het zogeheten ‘Didam-arrest’. In dit arrest is bepaald dat een overheid bij het verkopen van onroerend goed de gelijke kansen van gegadigden moet respecteren en moet voldoen aan het openbaarheidsbeginsel. Afwijken van dit beginsel is alleen toegestaan als een doelstelling uitsluitend gerealiseerd kan worden door een specifieke grondtransactie met een bepaalde partij.

Uitzonderingen op het openbaarheidsbeginsel

Bij een grondtransactie kan een overheidsinstantie een voorkeurspositie creëren in situaties waarin specifieke voorwaarden of belangen zwaarder wegen dan het openbaarheidsbeginsel. Als voorbeeld kan worden genoemd het veiligstellen of aanbieden van compensatiegronden voor agrariërs in het kader van natuurherstel of de verplaatsing van bedrijfsactiviteiten. In deze gevallen kan het gerechtvaardigd zijn dat een grondtransactie zonder openbare biedingsprocedure plaatsvindt. Voorwaarde daarbij is wel dat de overheidsinstantie de causaliteit van deze specifieke grondtransactie met het (te realiseren) maatschappelijke belang voldoende kan aantonen. Het is essentieel om per transactie zorgvuldig te beoordelen of een voorkeurspositie gerechtvaardigd is, met oog voor de specifieke omstandigheden, wettelijke kaders en maatschappelijke belangen.

Didam-arrest bij hervorkaveling en kavelruil

Alle onroerende zaken die zijn gelegen in een hervorkavelingsblok, dus ook de onroerende zaken van overheden, maken van rechtswege deel uit van de hervorkaveling. Bij hervorkaveling wordt de procedure gevolgd die in de Omgevingswet is vastgelegd rond inbreng en toewijzing van (rechten op) onroerende zaken. Met deze wettelijke procedure voldoet een overheid aan de criteria van het Didam-arrest. Dat betekent dat bij deelname van overheden aan een hervorkaveling geen aanvullende eisen gelden uit het Didam-arrest. Bij een kavelruil ligt dat anders. Deelname aan een kavelruil is vrijwillig. Dat betekent dat overheden die onroerende zaken inbrengen in een kavelruil rekening moeten houden met de criteria van het Didam-arrest.

2.5.3 Grondbanken

Provincies kopen actief grond aan om hun beleidsdoelstellingen te realiseren. Deze gronden worden toegevoegd aan een provinciale grondbank. Daarnaast biedt het Ministerie van LNV met de Nationale Grondbank een aanvullende mogelijkheid voor provincies en andere overheden om hun doelstellingen te behalen. De agrarische gronden in de Nationale Grondbank kunnen namelijk (onder voorwaarden) ingezet worden in gebiedsprocessen van provincies om (nationale) doelen te realiseren, zoals natuur-, water- en klimaatdoelstellingen in het landelijk gebied. Het Rijksvastgoedbedrijf beheert de agrarische gronden van de staat en werkt als opdrachtnemer van de Minister van LNV om gronden aan te kopen en weer te verkopen.

Het strategisch gebruik van gronden uit de provinciale of Nationale Grondbank kan kavelruil en hervorkaveling vergemakkelijken en versnellen.



3. Voorbereiding van landinrichting

Wanneer een provincie overweegt landinrichting in te zetten, is het van belang dat zij de voorbereidingen tijdig start. In dit hoofdstuk worden de verschillende mogelijkheden beschreven die provincies hebben bij de uitoefening van hun taken en verantwoordelijkheden op het gebied van landinrichting.

In de navolgende paragrafen wordt ingegaan op de partijen die betrokken zijn bij landinrichting, het instellen van commissies, de fasen van beleid naar uitvoering en op hoe een provincie de uitvoering van landinrichting kan organiseren. Al bij het opstarten van een gebiedsproces met landinrichting is het belangrijk om na te denken over hoe belanghebbenden uit het beoogde landinrichtingsgebied betrokken kunnen worden bij de besluitvorming (participatie). In hoofdstuk 5, Participatie bij herverkaveling en kavelruil, wordt hierop in meer detail ingegaan.

3.1 Betrokken partijen

Onder de Omgevingswet zijn provincies verantwoordelijk voor de inzet van het instrument landinrichting. Het gaat daarbij zowel om de voorbereiding als om de uitvoering van landinrichtingsprojecten. Gedeputeerde staten zijn daarbij het bevoegd gezag (Omgevingswet artikel 12.4).

Provincies kunnen landinrichting inzetten voor het realiseren van hun eigen doelen, maar ook voor het realiseren van doelen van andere partijen, zoals het Rijk, waterschappen, gemeenten of belangenorganisaties. De Omgevingswet gaat uit van afstemming tussen overheden (Omgevingswet artikel 2.2) op basis van onderling vertrouwen – en dit geldt ook bij de toepassing van landinrichting. In het kader van deze afstemming en/of participatie zullen partijen hun doelen voor het gebied kenbaar maken. Het instrument landinrichting biedt volop de mogelijkheid om deze doelen te integreren in de planvorming. Een provincie kan de inzet van landinrichting op deze manier inkaderen in haar bredere gebiedsgerichte beleid.

Provincies hebben verder de mogelijkheid om bepaalde taken en bevoegdheden die aan hen zijn toegekend in het kader van landinrichting op te dragen c.q. over te dragen aan anderen, bijvoorbeeld aan commissies, waterschappen of gemeenten. Op deze manier betrekken ze zowel gemeenten als waterschappen nauw bij de voorbereiding en uitvoering van landinrichting. Ook kunnen provincies allerlei andere organisaties vragen om mee te werken aan, of mee te denken over, de inzet van landinrichting. Denk hierbij aan uitvoeringsorganisaties en belangenverenigingen.

Voorbeelden van uitvoeringsorganisaties bij landinrichting

Er zijn verschillende manieren om uitvoeringsorganisaties in te richten voor landinrichting. De provincies Groningen en Drenthe hebben bijvoorbeeld een aparte entiteit opgericht (Prolander), die de uitvoerende taken binnen landinrichting op zich neemt. De twee provincies zijn samen eigenaar van Prolander. In Noord-Brabant is de opzet weer net anders, daar richtte de provincie het Groen Ontwikkelfonds Brabant op. Dit fonds is een besloten vennootschap waarvan de provincie de enige aandeelhouder is. Het ontwikkelfonds beschikt over geld en grond om het Natuurnetwerk Brabant te realiseren, bijvoorbeeld door het inzetten van kavelruil.

Ook het Kadaster is een belangrijke partner bij landinrichting, die brede ondersteuning biedt bij zowel de voorbereiding als bij de uitvoering van een landinrichtingsproject. De betrokkenheid van het Kadaster komt voort uit de wettelijke taak van deze organisatie, die verankerd is in artikel 3 lid 1q van de Kadasterwet. Dit artikel bepaalt dat het Kadaster op verzoek van gedeputeerde staten bijstand verleent bij het uitvoeren van hun landinrichtingsbevoegdheden of bij het uitvoeren van ander gebiedsgericht beleid (zie onderstaand kader).

Hoe het Kadaster provincies ondersteunt bij landinrichting

Het Kadaster staat provincies in landinrichtingsprojecten op twee manieren bij die worden omschreven in de memorie van toelichting van de Aanvullingswet grondeigendom (Omgevingswet). Eén manier waarop het Kadaster provincies ondersteunt is bij herverkaveling. De organisatie waarborgt bij het herordenen van kavels de rechtszekerheid en levert informatie die bij het Kadaster berust over de rechtstoestand van percelen.

Daarnaast bewaakt het Kadaster voor provincies de kwaliteit van informatie tijdens de voorbereiding en uitvoering van landinrichting. In de voorbereidingsfase draagt de organisatie met data-analyses vaak bij aan het bepalen van het projectgebied. Ook geeft het Kadaster provincies onder meer inzicht in de gronddruk en in de realiseerbaarheid van doelstellingen vanuit het perspectief van eigendom en gebruik.

3.2 Het instellen van commissies

De eerste stap in het proces van landinrichting is in veel gevallen het instellen van (de juiste) commissies. Dat de bevoegdheid om landinrichting toe te passen bij gedeputeerde staten ligt, neemt namelijk niet weg dat zij bij de voorbereiding en uitvoering van landinrichting gebruik kunnen maken van commissies.

Gedeputeerde staten kunnen een of meer commissies instellen, variërend van vormvrije samenwerkingsverbanden tot formele commissies op grond van de Provinciewet. De instelling van bestuurscommissies is geregeld in artikel 81 van de Provinciewet; de instelling van andere commissies, waaronder adviescommissies, is geregeld in artikel 82 van diezelfde wet. Gedeputeerde staten zijn geheel vrij in de keuze om al dan niet van een commissie gebruik te maken. Ook de keuze van het type commissie is geheel aan gedeputeerde staten. Het besluit om een commissie in te stellen (het instellingsbesluit) moet bekend worden gemaakt in het Provinciaal blad.

De diverse commissies die ingesteld kunnen worden, hebben in de praktijk van landinrichting hun toegevoegde waarde bewezen. Ze bieden een platform om de betrokken partijen – zowel overheden als de andere partijen in het in te richten gebied – bij elkaar te brengen en te laten samenwerken.

Gedeputeerde staten bepalen de taken, het werkgebied en de samenstelling van de commissie die ingesteld gaat worden. De samenstelling van een commissie wordt afgestemd op de belangen die spelen in het betreffende landinrichtingsgebied. Daarbij is het belangrijk om erop te letten dat de commissieleden een breed draagvlak hebben in het gebied en boven de partijen staan. Zij dienen het collectieve belang en hebben de vaardigheid om partijen mee te krijgen in de plannen voor het gebied. Voorbeelden van de samenstelling van commissies zijn opgenomen in bijlage 2, Voorbeelden van organisatiestructuren bij landinrichting.

Het werkgebied van een commissie is afhankelijk van de opgedragen taken. Als de taak het ontwikkelen van een visie op (of advies over) de inzet van landinrichting in de provincie betreft, is het werkgebied de gehele provincie. Bij de uitvoering van een herverkaveling is het werkgebied daarentegen beperkt tot het herverkavelingsblok.

Bij de voorbereiding en uitvoering van landinrichting kan op basis van de Provinciewet onderscheid worden gemaakt in twee typen commissies: bestuurscommissies en adviescommissies. Het kenmerkende verschil tussen deze twee typen commissies is de mogelijkheid om bevoegdheden over te dragen.

3.2.1 Bestuurscommissies

Het staat gedeputeerde staten vrij om (een deel van) hun bevoegdheden rond landinrichting over te dragen (te delegeren) aan een bestuurscommissie als bedoeld in artikel 81 van de Provinciewet. Na de overdracht kunnen gedeputeerde staten de overgedragen bevoegdheden niet meer zelf uitoefenen. De overgedragen bevoegdheden zijn dan de eigen bevoegdheden van deze commissie geworden.

Overdracht van bevoegdheden is uitsluitend toegestaan als dit wettelijk is voorzien. De wettelijke basis hiervoor is artikel 163 van de Provinciewet. Daarin staat vermeld dat bevoegdheden kunnen worden overgedragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Denk bij dat laatste bijvoorbeeld

aan een bevoegdheid die sterk verbonden is met de specifieke rol van gedeputeerde staten of aan een besluit dat een sterke democratische legitimatie behoeft. Dat laatste kan aan de orde zijn als een besluit (politiek) erg gevoelig ligt. Het delegatiebesluit moet worden bekendgemaakt in het Provinciaal blad.

3.2.2 Adviescommissies

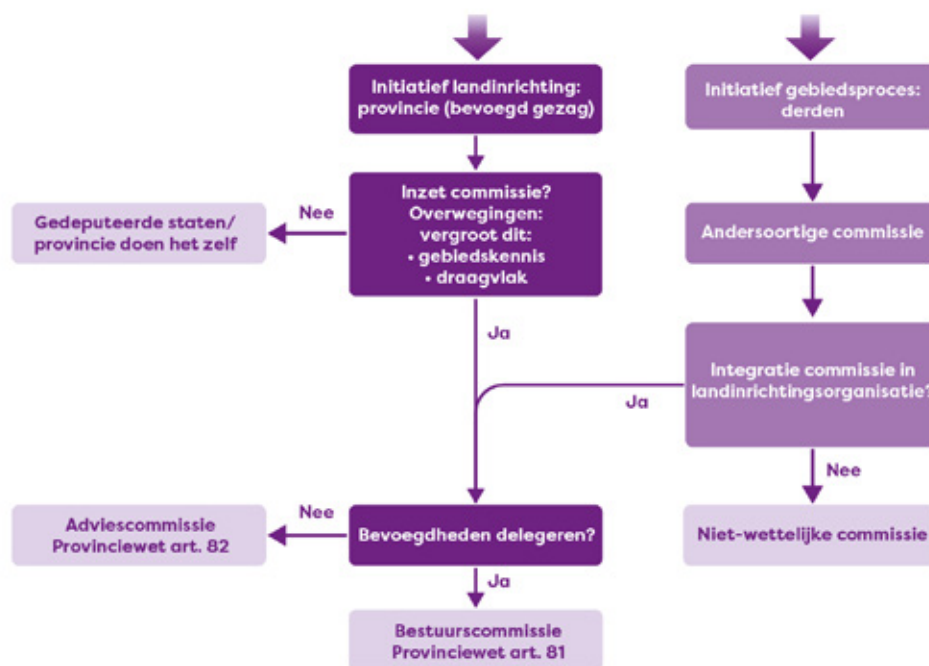
Wanneer gedeputeerde staten geen bevoegdheden willen overdragen, maar wel ondersteuning wensen bij landinrichting, kunnen zij een adviescommissie instellen. Ook hiervoor biedt de Provinciewet een wettelijke grondslag (artikel 82). Zoals de naam al aangeeft, heeft een adviescommissie een adviserende taak en geen bevoegdheden.

3.2.3 Andersoortige commissies

Naast deze wettelijke commissies bestaan er in de praktijk nog diverse andersoortige commissies, die vaak ontstaan doordat het initiatief voor een gebiedsproces vanuit het gebied zelf komt. Veelal is hierbij sprake van commissies op basis van samenwerkingsverbanden. Gedeputeerde staten kunnen ook deze commissies om advies vragen. Overwogen kan worden om een dergelijke commissie een formele status te geven in de organisatie van het landinrichtingsproject als advies- of bestuurscommissie (zie figuur 3.1).

Een belangrijke overweging bij landinrichting is of met het inzetten van een commissie de kwaliteit van de besluitvorming wordt verbeterd. Daarbij spelen aspecten als gebiedskennis en draagvlak een rol.

- **Gebiedskennis.** Door vertegenwoordigers uit het gebied op te nemen in een commissie kan specifieke gebiedskennis worden ontsloten. Dit kan zowel in een bestuurs- als adviescommissie. Een andere vorm waarin gebiedskennis kan worden ontsloten is bijvoorbeeld via een klankbordgroep. Daarin zitten personen op eigen titel met kennis die waardevol is voor het project.
- **Draagvlak.** Het draagvlak bij de eigenaren, grondgebruikers en andere stakeholders in het gebied kan worden vergroot door het gebied zelf verantwoordelijk te maken voor de voorbereiding en de uitvoering van de landinrichting. Het instellen van een bestuurscommissie past daarbij, waarbij de samenstelling van de commissie een goede afspiegeling moet zijn van de te vertegenwoordigen belangen. Bij een adviescommissie is de betrokkenheid naar verwachting minder groot, omdat er 'slechts' sprake is van een adviserende rol. Nog weer minder groot is de betrokkenheid bij een klankbordgroep, omdat de leden hiervan niet namens een bepaalde organisatie of achterban deelnemen.



Figuur 3.1 De inzet van commissies binnen landinrichting

3.3 Van beleid naar uitvoering

Een landinrichtingsproces kent verschillende stappen, te beginnen met het opstellen van het inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit en eindigend met het vaststellen van het besluit geldelijke regelingen (zie onder 3.3.3). Om tegemoet te komen aan de verschillen tussen planvoorbereiding en -uitvoering kan per procesfase met een anders samengestelde commissie worden gewerkt. Bijvoorbeeld een voorbereidings- en een uitvoeringscommissie.

Ook als er gebruik wordt gemaakt van commissies blijft het project- en procesmanagement een verantwoordelijkheid van de provincie. Het secretariaat van een commissie wordt door of onder verantwoordelijkheid van de provincie gevoerd.

Voordat met de uitvoering van landinrichting kan worden begonnen, dienen eerst de opgaven die gerealiseerd moeten worden duidelijk te zijn. Voorgenomen ontwikkelingen liggen besloten in omgevingsvisies, -plannen, -verordeningen en -programma's van respectievelijk het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Uit deze voorgenomen ontwikkelingen volgen concrete doelen. De ontwikkelingen en doelen uit de omgevingsvisies e.d. worden vervolgens geconcretiseerd in de fysieke leefomgeving: een plek waar de opgaven landen. In een gebiedsontwikkelingsproces (wat een landinrichtingsproces ook is) worden verschillende fasen doorlopen om van beleid naar uitvoering te komen:

1. **Een voorverkenningfase:** in deze fase vindt onderzoek plaats naar welke wensen de partijen hebben voor het gebied en wat deze wensen precies inhouden.
2. **Een verkenningsfase:** in deze fase wordt bepaald welke doelen in het gebied gerealiseerd gaan worden en waar deze ruimtelijk landen. Op dit moment in het proces is het belangrijk om oog te houden voor flexibiliteit in de locatie waar de doelen gerealiseerd moeten worden. De analyses die in hoofdstuk 2 zijn genoemd, kunnen ook in deze fase nuttig zijn.
3. **Een planfase:** wanneer de provincie besluit over te gaan tot landinrichting worden in deze fase het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit opgesteld. Indien gewenst, stelt de provincie hiervoor een commissie in, zoals beschreven in de vorige paragraaf.
4. **Een realisatiefase:** wanneer de landinrichting ook herverkaveling omvat, worden in deze fase het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen opgesteld. Mogelijk stellen gedeputeerde staten dan een nieuwe commissie in met andere bevoegdheden dan in de planfase.



Voor een goede organisatie van een landinrichtingsproject is het belangrijk om vooraf een helder overzicht te hebben van de verschillende besluiten die genomen moeten worden in de plan- en realisatiefase, de afhankelijkheden tussen deze besluiten en de te verwachten inzet. Daarom volgt nu eerst een kort overzicht van de besluiten in deze fasen. Voor een indicatie van de doorlooptijden van de planfase en realisatiefase, zie bijlage 3, Schema doorlooptijden landinrichting.

3.3.1 Het opstellen van het inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit

In de planfase staat het opstellen van een inrichtingsprogramma centraal. Gedeputeerde staten kunnen besluiten tot het inrichten van een gebied door een inrichtingsprogramma vast te stellen. Het inrichtingsprogramma heeft als doel concretisering van beleid en het verbeteren van de inrichting van een gebied. Het is een verplicht onderdeel bij landinrichting. In een inrichtingsprogramma wordt de omgevingsvisie nader uitgewerkt voor specifieke gebieden. Het programma is vooral uitvoeringsgericht en bevat beleidsvoornemens waaraan alleen de provincie zelf gebonden is en niet de burgers of de belanghebbende organisaties.

De Omgevingswet gaat ervan uit dat overheden onderling overleggen over de inhoud van het inrichtingsprogramma. Deze afstemming leidt tot een integraal plan waarin ook de belangen van andere overheden zijn meegewogen. Daarnaast gaat de Omgevingswet uit van bredere participatie en is het verstandig om ook andere stakeholders uit het gebied te betrekken bij (het opstellen van) het inrichtingsprogramma (zie ook hoofdstuk 4 van deze handreiking, Inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit, en hoofdstuk 5, Participatie bij herverkaveling en kavelruil).

Tegelijk met het vaststellen van het inrichtingsprogramma kan ook een inrichtingsbesluit worden genomen. Met dit besluit hebben de plannen ook bindende gevolgen voor andere partijen dan alleen de provincie zelf. In het inrichtingsbesluit kunnen onder meer herverkavelingsblokken worden aangewezen. Als gedeputeerde staten een inrichtingsbesluit nemen, dan moet dat gelijktijdig met het inrichtingsprogramma gebeuren om procedurele en inhoudelijke samenhang te waarborgen. Een inrichtingsbesluit is onder andere nodig als bij de landinrichting herverkaveling of korting wordt toegepast.

3.3.2 Het vaststellen van het ruilbesluit

Als er sprake is van herverkaveling, dan is het vervolgens nodig dat gedeputeerde staten een ruilbesluit nemen. Daarmee komt het landinrichtingsproces in de realisatiefase terecht. In het ruilbesluit worden gronden (eigendom en beperkte rechten) ingebracht en toegewezen. Veelal betrekken gedeputeerde staten – of de daartoe bevoegde bestuurscommissie – hierbij deskundigen met expertise in grond, bijvoorbeeld in de vorm van een grondcommissie. Ook het Kadaster is vanwege de specifieke kennis van de organisatie betrokken bij het opstellen van het ruilbesluit.

Via een zeer intensief proces, waarbij alle belanghebbenden actief betrokken moeten worden, stellen gedeputeerde staten met ondersteuning van het Kadaster een ruilbesluit op. Het ruilbesluit bevat een lijst van rechthebbenden en bepalingen over kavels en rechten. Het Kadaster speelt een belangrijke rol bij het samenstellen van de lijst van rechthebbenden, omdat deze wordt opgesteld aan de hand van de kadastrale gegevens en openbare registers. Het is mogelijk om tegen een ruilbesluit in beroep te gaan bij de rechtbank en tegen de beschikking van de rechtbank staat cassatie open. Daarom verdient het aanbeveling dat de provincie (dan wel de bestuurscommissie) tijdig juridisch advies inwint bij landinrichtingsjuristen over de consequenties van te maken keuzes bij het opstellen van het ruilbesluit.

3.3.3 Het vaststellen van het besluit geldelijke regelingen

Een volgende stap in de realisatiefase is het opstellen van het besluit geldelijke regelingen. Het besluit geldelijke regelingen is wat betreft procedure vergelijkbaar met het ruilbesluit, met als verschil dat dit besluit grotendeels ambtelijk kan worden voorbereid (door het Kadaster en de provincie). Gedeputeerde staten geven in deze fase onafhankelijke deskundigen de opdracht om een schatting te maken van de waardeveranderingen van onroerende zaken en de geldelijke verrekeningen, alles als bedoeld in artikel 12.38 van de Omgevingswet.

Maatwerk in delegatie

Zoals omschreven in paragraaf 3.1 t/m 3.3 kunnen gedeputeerde staten onder de nieuwe wetgeving onder meer de bevoegdheid delegeren om het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit vast te stellen. Net zoals dit onder de Wilg het geval was met het vergelijkbare inrichtingsplan. In de praktijk tot nu toe (juni 2025) is dat echter onder beide wetten nog niet voorgekomen.

In diverse provincies was het onder de Wilg al wel gangbaar om de voorbereiding van de voorloper van het huidige inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit op te dragen aan bestuurscommissies. Het vaststellen van het ruilplan en de lijst der geldelijke regelingen, die overeenkomen met het huidige ruilbesluit (3.3.2) en het besluit geldelijke regelingen (3.3.3), werd in sommige provincies ook gedelegeerd aan bestuurscommissies. In andere provincies werd alleen de voorbereiding van deze besluiten (dat wil zeggen: de vaststelling van het ontwerpbesluit) gedelegeerd en werden de definitieve besluiten vastgesteld door gedeputeerde staten. De bevoegdheid tot vaststelling van de zogenaamde correctiefactor (het sluitstuk van een herverkaveling) wordt tot nu toe ook niet gedelegeerd. Maatwerk in delegatie was en is dus mogelijk binnen het wettelijk kader.

3.4 De organisatie van de uitvoering

Al bij de start van het gebiedsontwikkelingsproces wordt bij de provincie een projectteam ingesteld dat aan de slag gaat met de concretisering van de landinrichting. Van belang is dat deskundigen op het gebied van grondzaken vroeg bij de uitvoering betrokken zijn, ongeacht welke variant van landinrichting er gekozen wordt, en dat de benodigde capaciteit hiervoor beschikbaar is.

Over de capaciteit/uren die nodig zijn voor de uitvoering van de beoogde landinrichting worden vooraf afspraken gemaakt. Indien nodig kunnen op onderdelen uitvoerende taken worden uitbesteed. Daarbij dient een provincie uiteraard rekening te houden met de Europese aanbestedingsregels.

De uitvoering is op te knippen in twee onderdelen, te weten:

1. de uitvoering van werken;
2. de werkzaamheden die betrekking hebben op verwerving en/of vervreemding van onroerende zaken.

3.4.1 Uitvoering van werken

De uitvoering van de werken vergt een goede organisatie uitgerust met voldoende capaciteit, zowel kwalitatief als kwantitatief. De inzet van participanten varieert zeer. Welke invulling er ook aan de projectorganisatie gegeven wordt, van belang is dat rollen (zoals – al dan niet gedelegeerd – opdrachtgever, opdrachtnemer en projectleider), taken en verantwoordelijkheden helder en goed geregeld zijn. Voorbeelden van organogrammen van verschillende organisatiestructuren zijn opgenomen in bijlage 2, Voorbeelden van organisatiestructuren bij landinrichting.

3.4.2 Verwerving en/of vervreemding van onroerende zaken

Het projectteam voert de regie op de planning, aanbestedingen, financiën, engineering, (juridische) ondersteuning, advisering en de uitvoering van werken. De provinciale afdeling die verantwoordelijk is voor het grondbeleid ondersteunt de doelrealisatie. Elke overheidsinstantie voert haar eigen grondbeleid; dit beleid is vaak vastgelegd in een nota grondbeleid. Hierin staat onder meer beschreven hoe actief de instantie zich op de grondmarkt beweegt. Bij het aangaan van een overeenkomst treedt de provincie op als rechtspersoon, waarbij de commissaris van de Koning (tevens voorzitter van provinciale en gedeputeerde staten) de provincie vertegenwoordigt. In veel gevallen is voor het ondertekenen van overeenkomsten volmacht of machtiging verleend aan een ambtenaar. Dit ligt in die gevallen vast in een daartoe genomen (volmacht- of machtigings)besluit.

De beschikbaarheid van grond ('grondpot') is een belangrijke succesfactor voor het uitvoeren van een inrichtingsprogramma. Vroegtijdige verwerving van gronden (actief grondbeleid) om de grondpot te vullen verdient daarom aanbeveling. Daarnaast worden bij dit onderdeel van de uitvoering van landinrichting grondzakendeskundigen ingezet vanwege hun specifieke kennis over grondgerelateerde wet- en regelgeving.





4. Inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit

Voor het gebiedsgericht realiseren van doelen kan een provincie gebruikmaken van het inrichtingsprogramma zoals dit is opgenomen in de Omgevingswet. In artikel 3.14a van deze wet staat vermeld dat gedeputeerde staten een inrichtingsprogramma vaststellen als zij voor een gebied overgaan tot landinrichting. Bij het toepassen van wettelijke herverkaveling binnen landinrichting dient gelijktijdig met het inrichtingsprogramma een inrichtingsbesluit te worden vastgesteld als bedoeld in artikel 12.7 van de Omgevingswet.

Het inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit vervangen het inrichtingsplan uit de Wilg. Dit inrichtingsplan keert in de Omgevingswet niet als zodanig terug, omdat het niet aansluit bij de scheiding tussen beleid en normstelling die in de Omgevingswet wordt gehanteerd. Deze scheiding houdt in dat beleidsdocumenten geen juridisch bindende normen kunnen bevatten. In de Omgevingswet is het beleid ondergebracht in het inrichtingsprogramma en de normstelling in het inrichtingsbesluit.

In dit hoofdstuk worden de inhoud en werking van het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit op hoofdlijnen beschreven. Nadere uitwerkingen hiervan zijn terug te vinden in bijlage 4, Checklist voor het opstellen van een inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit, en in bijlage 5, Procesbeschrijving voor het opstellen van een inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit.

4.1 Het inrichtingsprogramma

Wanneer gedeputeerde staten besluiten over te gaan tot landinrichting zijn zij verplicht een inrichtingsprogramma vast te stellen. Dit gebiedsgerichte inrichtingsprogramma bevat het beleid en de maatregelen die de provincie voorziet voor het in te richten gebied.

Het inrichtingsprogramma is een van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet. Het programma is een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving. Dit vertaalt zich in een pakket van maatregelen, benodigde voorzieningen en een overzicht van kosten. Het kan bijvoorbeeld gaan om een uitwerking van de omgevingsvisie van provinciale staten. Een inrichtingsprogramma is sterk uitvoeringsgericht: de nadruk ligt op het bereiken van doelen binnen een beheersbare termijn. Financieringsafspraken over de te maken kosten en een verbeelding (kaart) waarop de te treffen maatregelen en voorzieningen zijn aangegeven kunnen deel uitmaken van het inrichtingsprogramma.

Het inrichtingsprogramma bevat een zo nauwkeurig mogelijke raming van de kosten van de landinrichting. Als herverkaveling deel uitmaakt van de landinrichting, wordt aangegeven welk deel van die kosten in rekening zal worden gebracht aan de gezamenlijke eigenaren in het blok dat zal worden herverkaveld.

Uit het voorgaande volgt dat verschillende soorten maatregelen en voorzieningen in het inrichtingsprogramma kunnen worden opgenomen, afhankelijk van de doelen die gedeputeerde staten willen bereiken. De wet en de memorie van toelichting bij de wet geven hiertoe een niet-uitputtende opsomming van maatregelen en voorzieningen (zie artikel 12.3 lid 2 van de Omgevingswet), te weten:

- het wijzigen van het stelsel van wegen of waterstaatswerken;
- de aanleg, ontwikkeling, het behoud, beheer of herstel van gebieden van belang vanuit het oogpunt van natuurbescherming of landschapsbehoud;
- de aanleg, ontwikkeling, het behoud, beheer of herstel van elementen van landschappelijke, recreatieve, aardkundige of natuurwetenschappelijke waarde, of cultureel erfgoed;
- de ontwikkeling van natuur- en bosgebieden;
- andere maatregelen of voorzieningen van openbaar nut.

Landinrichting kan verder voorzien in de toedeling van eigendom, beheer en onderhoud van voorzieningen van openbaar nut. Ook kunnen, zoals eerder vermeld, herverkaveling en korting deel uitmaken van een landinrichting. Om deze aspecten (herverkaveling, korting en de bovengenoemde toedeling) toe te kunnen passen, dienen gedeputeerde staten gelijktijdig met het inrichtingsprogramma een inrichtingsbesluit vast te stellen.

4.2 Het inrichtingsbesluit

Het inrichtingsprogramma bindt alleen de gedeputeerde staten die dit programma vaststellen. Om burgers en bedrijven te binden aan bepaalde maatregelen en voorzieningen die in het inrichtingsprogramma zijn opgenomen, stellen gedeputeerde staten gelijktijdig met het inrichtingsprogramma een inrichtingsbesluit vast.

Een inrichtingsbesluit voorziet, voor zover van toepassing, in (zie artikel 12.8 lid 1 van de Omgevingswet):

- Het toedelen van eigendom van wegen of waterstaatswerken.
- Het toedelen van het beheer en het onderhoud van openbare wegen.
- Het toedelen van eigendom, het beheer en het onderhoud van gebieden van belang uit het oogpunt van natuurbescherming of landschapsbehoud.
- Het toedelen van eigendom, het beheer en het onderhoud van elementen van landschappelijke, recreatieve, aardkundige of natuurwetenschappelijke waarde, of cultureel erfgoed. Landschapsbehoud heeft daarbij, als element van het cultureel erfgoed, dus ook betrekking op de zorg voor (onderdelen van) cultuurlandschappen.
- Het toedelen van eigendom, het beheer en het onderhoud van andere voorzieningen van openbaar nut.

Wanneer herverkaveling onderdeel is van landinrichting, bevat het inrichtingsbesluit in ieder geval een verbeelding (kaart) waarop de begrenzing van ieder te herverkavelen blok zo nauwkeurig mogelijk is aangegeven. De begrenzing van het blok is van belang voor de herverkaveling, omdat het herverkavelingsblok de onroerende zaken aanwijst die in de herverkaveling worden betrokken. Dit blok kan het hele in te richten gebied omvatten, maar ook slechts een deel daarvan. Ook kunnen in een herinrichtingsgebied meerdere herverkavelingsblokken liggen.

Verder kunnen gedeputeerde staten voor de herverkaveling in het inrichtingsbesluit de voorziening opnemen dat de zogenoemde korting voor publieke doelen wordt toegepast. En ten slotte hebben ze de mogelijkheid om in het inrichtingsbesluit wegen aan het openbaar verkeer te onttrekken of wegen (met de bijbehorende civieltechnische kunstwerken, zoals bruggen) de bestemming van openbare weg te geven. De Wegenwet is daarop niet van toepassing.

4.3 Voorbereiding en vaststelling

4.3.1 Voorbereiding

In de praktijk maakt herverkaveling vrijwel altijd deel uit van landinrichting. Dat betekent dat gedeputeerde staten niet kunnen volstaan met de vaststelling van een inrichtingsprogramma, maar ook een inrichtingsbesluit moeten vaststellen. Het verdient aanbeveling dat gedeputeerde staten het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit gecoördineerd voorbereiden met toepassing van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en gelijktijdig in procedure brengen. Op deze wijze wordt de samenhang tussen beide instrumenten geborgd.

Gedeputeerde staten zijn belast met het opstellen van het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit en zullen vooraf moeten bepalen op welke wijze zij dit willen organiseren. Ze kunnen dit zelf doen, maar er kunnen op grond van de Provinciewet ook taken en bevoegdheden van gedeputeerde staten worden gedelegeerd aan een bestuurscommissie. Delegatie aan een eventuele adviescommissie is niet mogelijk: zo'n commissie kan uitsluitend aan gedeputeerde staten adviseren. Meer over de precieze inzet van bestuurs- en adviescommissies is te vinden in hoofdstuk 3 van deze handreiking, Voorbereiding van landinrichting.

Goed bestuur brengt met zich mee dat gedeputeerde staten de gemeenten in het gebied vroegtijdig betrekken bij het inrichtingsproces en voorafgaand aan de terinzagelegging overleg met hen voeren over een inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit. Afhankelijk van de te treffen maatregelen en voorzieningen kan ook overleg met andere overheidsbesturen (zoals waterschappen) aan de orde zijn. Wanneer gedeputeerde staten eigendom, beheer en onderhoud van voorzieningen van openbaar nut toedelen, dan betrekken ze daarbij de openbare lichamen en rechtspersonen, voor zover deze het eigendom, beheer of onderhoud hadden voorafgaand aan de landinrichting. Verder verdient het aanbeveling om ook in deze fase al aandacht te besteden aan gebiedsparticipatie.

Bij de voorbereiding van landinrichting kan het nodig zijn eigendommen van een ander te betreden, daarop graafwerkzaamheden of metingen te verrichten of tekens aan te brengen. Daarover maken gedeputeerde staten en de partijen die het betreft onderling afspraken, bijvoorbeeld over de minst bezwaarlijke wijze van de graafwerkzaamheden, over het moment van het betreden of over een eventuele schadevergoeding. Een gedoogplicht van rechtswege kan daarbij voorkomen dat een gebrek aan medewerking de landinrichting belemmert.



4.3.2 Terinzagelegging en vaststelling

Gedeputeerde staten bereiden het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit voor met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb en (bij voorkeur) 3.5 van de Awb. Dit betekent dat een ontwerp van het inrichtingsprogramma en een ontwerp van het inrichtingsbesluit gelijktijdig gedurende zes weken ter inzage worden gelegd. Gedurende deze zes weken kan iedereen zienswijzen indienen. Vervolgens kunnen betrokkenen worden gehoord, waarna het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit gelijktijdig worden vastgesteld. Daarbij houden gedeputeerde staten rekening met de ingediende zienswijzen.

4.3.3 Bekendmaking en terinzagelegging onderliggende stukken

Het vastgestelde inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit worden bekendgemaakt in het Provinciaal blad. Als het inrichtingsbesluit voorziet in de toedeling van eigendom, beheer en onderhoud, dan stuurt de provincie het inrichtingsbesluit ook toe aan de belanghebbenden tot wie het is gericht, of reikt dit aan hen uit. Gelijktijdig met het besluit wordt ook de terinzagelegging bekendgemaakt van de onderliggende stukken die betrekking hebben op de inrichting van het gebied.

4.3.4 Beroep

Vanwege het zelfbindende karakter van het inrichtingsprogramma staat er geen beroep open tegen het besluit tot vaststelling van dit programma. Alleen tegen het vastgestelde inrichtingsbesluit kunnen partijen in beroep gaan. Het beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De beroepstermijn is zes weken.

4.4 Uitvoering

De uitvoering van het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit kan direct na de bekendmaking starten. De uitkomst van een eventueel beroep tegen het inrichtingsbesluit hoeft niet te worden afgewacht. Wel is het raadzaam om niet direct met onderdelen te starten waar beroep tegen is aangetekend.

4.5 Doorlooptijd

De doorlooptijd van het opstellen van een inrichtingsprogramma en een inrichtingsbesluit, uitgaande van de toepassing van wettelijke herverkaveling, wordt grotendeels bepaald door de complexiteit van de inrichtingsopgave, de concreetheid van de wensen of doelen, de omvang van het gebied en het beschikbaar hebben van voldoende menskracht en financiële middelen.

Bij een concrete en niet al te complexe inrichtingsopgave (waarbij duidelijk is welke maatregelen moeten worden genomen) is het mogelijk om een inrichtingsprogramma en een inrichtingsbesluit op te stellen in twaalf maanden. Is de opgave complex en nog nauwelijks uitgewerkt, dan dient hier ongeveer twee tot drie jaar voor te worden uitgetrokken. Dit maakt dat de uitvoering zou moeten kunnen starten na twee tot drie jaar. Rekening houdende met het instellen van beroep wordt de gemiddelde doorlooptijd van het opstellen van een inrichtingsprogramma en een inrichtingsbesluit geschat op drie tot vier jaar.





5. Participatie bij herverkaveling en kavelruil

Herverkaveling en kavelruil zijn processen waarbij de omgeving actief wordt betrokken. In de Omgevingswet staat nadrukkelijk aangegeven dat bij deze processen participatie moet worden toegepast. Hoewel bij de voorbereiding van herverkaveling voornamelijk draagvlak wordt gezocht bij overheden en maatschappelijke organisaties, is het dus ook van belang om na te denken over hoe participatie wordt toegepast voor individuele belanghebbenden (eigenaren) en andere betrokken partijen, zoals bijvoorbeeld landbouwcollectieven en (financieel) adviseurs namens de landbouw.

5.1 Participatie onder de Omgevingswet

Participatie, oftewel het betrekken van belanghebbenden bij de besluitvorming over de fysieke leefomgeving, is een van de kernprincipes van de Omgevingswet. Participatie betekent dat inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden vroegtijdig worden betrokken bij plannen en projecten die invloed hebben op hun leefomgeving. Door participatie kunnen verschillende belangen worden meegewogen, wordt draagvlak gecreëerd en kunnen mogelijke bezwaren in een vroeg stadium worden besproken.

Hoewel de Omgevingswet voor herverkaveling geen strikte regels oplegt over hoe participatie moet plaatsvinden, verplicht de wet initiatiefnemers in veel gevallen wel om te laten zien dat zij participatie hebben toegepast en hoe ze dit hebben vormgegeven. Overheden, zoals gemeenten en provincies, moeten in hun omgevingsvisie en omgevingsplannen aangeven hoe zij participatie organiseren en bevorderen.

Participatie onder de Wilg

Onder de Landinrichtingswet en de Wilg brachten provincies bij herverkaveling de belanghebbenden in het gebied in kaart. Ze benaderden vervolgens vertegenwoordigers van deze stakeholders om mee te denken over het te volgen proces. Tijdens wenszittingen (individuele gesprekken waarbij specifieke wensen kunnen worden aangegeven) en de behandeling van zienswijzen tegen het inrichtingsplan, ruilplan of de financiële afhandeling (Lijst der Geldelijke Regelingen) kregen individuele eigenaren de kans om hun mening te geven over de plannen. Bij kavelruil waren het de individuele eigenaren die bepaalden of de plannen wel of niet doorgingen.

Voordelen van meer/grote participatie in een gebiedsproces zijn:

- Betere besluitvorming: door verschillende perspectieven te verwelkomen, kan de kwaliteit van plannen en besluiten worden verbeterd.
- Draagvlak en acceptatie: mensen voelen zich gehoord en zijn eerder geneigd plannen te accepteren.
- Vermindering van bezwaarprocedures: door vroegtijdige betrokkenheid kunnen conflicten en juridische procedures worden voorkomen.
- Creatieve oplossingen: participatie kan leiden tot innovatieve ideeën en slimme oplossingen die anders misschien niet waren bedacht.

Afhankelijk van de aard en de schaal van een project kunnen verschillende vormen van participatie worden ingezet:

1. Informatieverstrekking: via nieuwsbrieven, websites en bijeenkomsten kunnen belanghebbenden op de hoogte worden gehouden.
2. Consultatie: omwonenden en andere belanghebbenden kunnen hun mening geven via enquêtes, inspraakavonden of online platforms.
3. Samenwerking: in bepaalde gevallen kunnen belanghebbenden actief meedenken en meewerken aan plannen, bijvoorbeeld in klankbordgroepen of participatieve ontwerpessies.
4. Coproductie: dit is de meest vergaande vorm van participatie, waarbij belanghebbenden gelijkwaardig meebeslissen over het ontwerp en de uitvoering van een project.

Hoewel participatie veel voordelen heeft, zijn er ook uitdagingen. Het bereiken van een diverse groep belanghebbenden kan lastig zijn, vooral als bepaalde groepen minder geneigd zijn om deel te nemen. Daarnaast kan een participatieproces tijdrovend en complex zijn, vooral bij grote projecten met veel verschillende belangen. Overheden en initiatiefnemers dienen hierbij een goede balans te vinden tussen inspraak en daadkrachtige besluitvorming.

5.2 Participatie bij wettelijke herverkaveling

Onder de Omgevingswet blijven de mogelijkheden van inspraak en rechtsbescherming bij herverkaveling, zoals deze gehanteerd werden in de Wilg, behouden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het indienen van zienswijzen, beroepsprocedures en wenszittingen. Extra participatie is echter zeer wenselijk om een breed gedragen inrichtingsprogramma en ruilplan te realiseren. Dit laatste betekent overigens niet dat herverkaveling alleen kan plaatsvinden bij volledige consensus; ook bij beperkt draagvlak blijft de procedure met zienswijzen en beroep van kracht.

Participatie kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Zo kan er een schetsruilplan, gebaseerd op het inrichtingsplan en de wenszitting(en), ter inzage worden gelegd zodat belanghebbenden hun opmerkingen en suggesties kunnen inbrengen. Een vergelijkbare werkwijze kan worden toegepast voor het inrichtingsprogramma. Daarnaast zijn er trajecten waarin grondeigenaren gezamenlijk een ruilplan opstellen. Het te herkavelen gebied wordt hierbij in kleinere eenheden opgedeeld, waarbij de eigenaren uit dat kleinere gebied samen gaan puzzelen aan een ruilvoorstel. Indien de provincie of een commissie oordeelt dat er voldoende draagvlak is, kan het herkavelingsproces worden voortgezet.

Casus: de veenweideaanpak in Fryslân

De veenweideaanpak van provincie Fryslân kent een uitgebreide participatie binnen herverkaveling. In deze werkwijze worden in een vroeg stadium informele wenszittingen georganiseerd, waarin ook wensen voor het inrichtingsprogramma aan de orde komen. De provincie stelt samen met belanghebbenden een schetsruilplan op, inclusief een voorlopige kostenraming voor deelnemers. Hierdoor krijgen de belanghebbenden vooraf inzicht in de mogelijke gevolgen, nog voordat het inrichtingsprogramma ter inzage wordt gelegd. Bij volledige consensus kan de provincie besluiten om via kavelruil in plaats van via herverkaveling verder te gaan.

5.2.1 Specifieke participatievormen binnen het inrichtingsbesluit

Het inrichtingsbesluit kent een aantal specifieke participatievormen. Dit zijn:

- informatieverstrekking via nieuwsbrieven, websites en (informatie/voorlichtings)bijeenkomsten;
- de mogelijkheid voor belanghebbenden om via enquêtes, inspraakavonden of online platforms hun mening of wensen kenbaar te maken;
- actieve betrokkenheid van belanghebbenden bij planvorming, bijvoorbeeld in schetssessies;
- het presenteren van meerdere ontwerpvarianten, waarbij via stemming de voorkeur van (betrokkenen in) het gebied wordt bepaald.

5.2.2 Participatiemogelijkheden bij het ruilbesluit

Bij het ruilbesluit kan de participatie plaatsvinden door voorafgaand aan de terinzagelegging al een concept-ontwerpruilbesluit beschikbaar te stellen waarop betrokkenen input kunnen leveren. Een andere optie is om samen met de grondgebruikers en -eigenaren in goed overleg tot een ontwerp-ruilplan te komen. In het project Olst-Wesepe (kader) is deze aanpak reeds succesvol toegepast.

Casus: landinrichting Olst-Wesepe

Het landinrichtingsproject Olst-Wesepe (dat nog onder de Wilg plaatsvond) is een voorbeeld van een landinrichting waarin het ruilproces veel interactiever werd opgesteld dan destijds gebruikelijk was. Het uitgangspunt van het project was zelfrealisatie van het ruilplan door de gezamenlijke grondeigenaren. Concreet betekende dit dat de uitvoeringscommissie ervoor koos om samen met de grondeigenaren en -gebruikers in werksessies (zogeheten 'clustergesprekken') het ruilplan tot stand te brengen. Onderdeel van deze werkwijze was het gebruik van twee 'kamers' tijdens de wenszitting.

In de eerste kamer vond de registratie van wensen en pacht plaats en kwamen feitelijke punten aan de orde. In de tweede kamer werden de eigenaren uitgedaagd om over de toekomst na te denken, werden ze geïnformeerd over het proces (samen aan de slag) en gevraagd om hieraan actief deel te nemen.

De gedachte achter deze aanpak was dat op deze manier de kennis uit het gebied volop wordt benut en er bij de betrokken partijen eigenaarschap ontstaat voor de landinrichting. De aanpak leidde tot een breed gedragen plan van toedeling met als resultaat een beperkt aantal zienswijzen en beroepen. Het proces vanaf de wenszitting tot aan de kavelovergang duurde minder dan drie jaar.

5.3 Participatie bij kavelruil

Kavelruil is in tegenstelling tot wettelijke herverkaveling een vrijwillig proces waarbij grond wordt geruild ter verbetering van de agrarische structuur. Hoewel participatie essentieel is, zijn er geen vaste richtlijnen voor de wijze waarop deze binnen kavelruil moet plaatsvinden. In hoofdstuk 6, en met name in paragraaf 6.5, wordt dieper ingegaan op participatie en de rol van de overheid in het kavelruilproces.





6. Kavelruil

Kavelruil is een instrument om, op vrijwillige basis, een bijdrage te leveren aan het integraal realiseren van agrarische en publieke doelen in het landelijk gebied. Het is een vorm van gebiedsinrichting waarbij minimaal drie partijen vrijwillig hun onroerende zaken ruilen. In een kavelruilovereenkomst leggen zij de nieuwe verdeling van onroerende zaken vast; de inschrijving van de kavelruilakte daarna in de openbare registers leidt tot de gewenste eigendomsoverdracht.

Vrijwillige kavelruil en wettelijke herverkaveling zijn de enige twee grondinstrumenten waarmee tot integrale doelrealisatie gekomen kan worden. Via deze ruilingen kunnen namelijk zowel maatschappelijke doelen worden gerealiseerd, als een goede plek gegeven worden aan de landbouw.

6.1 Voordelen en nadeel van kavelruil

De laatste jaren wordt het instrument kavelruil steeds vaker ingezet. Enerzijds komt dit doordat het wordt gezien als een 'vriendelijker' alternatief voor het instrument wettelijke herverkaveling. Anderzijds zijn agrarische grondtransacties via kavelruil vrijgesteld van overdrachtsbelasting, een bijkomend voordeel voor deelnemende partijen (dit voordeel geldt overigens ook bij herverkaveling).

Een kavelruilovereenkomst die in de openbare registers is ingeschreven heeft zakelijke werking. Dit houdt in dat, in de periode voordat de kavelruilakte bij de notaris is gepasseerd, de andere partijen binnen een kavelruil worden beschermd tegen de overdracht van grond of gebouwen door een van de deelnemende partijen aan een derde. Daarnaast biedt de overeenkomst bescherming indien achteraf vast komt te staan dat een of meerdere van de partijen ten tijde van de overeenkomst geen eigenaar waren van de betreffende grond en/of gebouwen.

Een koop- of ruilovereenkomst op grond van het Burgerlijk Wetboek heeft geen zakelijke werking. Dit verschil maakt de kavelruilovereenkomst aantrekkelijk. Daarnaast kunnen partijen in een kavelruilovereenkomst en de kavelruilakte meerdere overdrachten tegelijk regelen; ook dit bespaart kosten.

Kavelruil is een laagdrempelige manier om met grondeigenaren in een gebied een of meerdere doelen te realiseren. Deze ruil van kavels is een niet-vastomlijnd proces, geheel vrijwillig, kan integraal worden toegepast en kent daardoor als instrument ook vaak een groot draagvlak bij overheden en grondeigenaren. Verschillende factoren kunnen een aanleiding vormen voor een kavelruil. Bijvoorbeeld het afsluiten van spoorwegovergangen, het realiseren van natuur of gewoonweg omdat er een boerderij met grond te koop komt waarbij meerdere partijen bediend kunnen worden. Geheel vrijwillig wil echter ook zeggen dat grondeigenaren niet verplicht kunnen worden om deel te nemen. Zonder een volledig draagvlak bij alle deelnemers, is er geen garantie dat (alle) doelen worden behaald. Dit kan leiden tot teleurstelling bij de deelnemers die wel bereid zijn samen te werken, maar door het ontbreken van draagvlak geen gebruik kunnen maken van de verbeteringsmogelijkheden.

¹ Met de komst van de Omgevingswet is kavelruil nu ook mogelijk in het stedelijk gebied. Vanwege de landelijke focus van deze publicatie ligt in deze handreiking de nadruk echter op kavelruil in het landelijk gebied.

Cijfers: kavelruil naar recordhoogte in 2023

Kavelruil is flink populairder geworden. In de jaren 2012-2016 werden jaarlijks gemiddeld 190 (vrijwillige) kavelruilakten opgesteld; in 2023 ging het maar liefst om 309 kavelruilakten. Het huidige areaal kavelruil is zelfs groter dan de piek in het jaar 2000, toen op deze manier 12.000 hectare van eigenaar wisselde. Bijna een derde van het areaal dat in 2023 werd overgedragen, werd verhandeld via kavelruil. Handel en kavelruil samen waren in 2023 goed voor ruim 40.000 hectare. Dat is evenveel als in de jaren 2012-2016, maar het aandeel kavelruil was in 2023 veel groter.

Opvallend is de populariteit van het instrument kavelruil bij overheden. Bij ruim een derde van de totale oppervlakte aan kavelruilen is overheidsgrond (via een provinciale of de Nationale Grondbank) betrokken. De overheid treedt ofwel op als inbrenger, ofwel als ontvanger van grond. Vooral provincies maken er graag gebruik van.

Bron: Rapport Kavelruil in aantal en oppervlakte naar recordhoogte, Kadaster d.d. 10 oktober 2024.

6.2 Het proces van vrijwillige kavelruil

In tegenstelling tot wettelijke herverkaveling is het kavelruilproces procedurevrij. De enige vereiste is dat een kavelruilovereenkomst wordt gesloten die voldoet aan de wettelijke eisen en dat deze vervolgens wordt ingeschreven in de openbare registers. Daarna dient er op basis van deze overeenkomst een notariële akte te worden opgesteld die bij het Kadaster wordt ingeschreven.

Voor een kavelruilovereenkomst zijn in ieder geval drie partijen nodig die onroerende zaken inbrengen en twee partijen dienen ook weer onroerende zaken toegedeeld te krijgen. De derde partij kan dan met een geldsom worden bediend (artikel 12.44 lid 1 en 2 van de Omgevingswet).

6.2.1 Initiatief kavelruil

Bij wettelijke herverkaveling is een overheid de initiatiefnemer van een project en de trekker van het proces. Gedeputeerde staten zijn bij wettelijke herverkaveling het bevoegde gezag. Bij kavelruil gaat het meestal om een initiatief vanuit het gebied zelf. Het initiatief en de procesbegeleiding liggen bijvoorbeeld bij een collectief van grondeigenaren, een makelaar of een notaris. Vaak zal een overheid (provincie, gemeente) het initiatief nemen of overnemen als er ook doelen gerealiseerd worden die het algemeen belang dienen, zoals natuur, landschap, infrastructuur of watermaatregelen.

6.2.2 Eenvoudige versus omvangrijke, planmatige kavelruil

Kavelruilen kunnen projecten zijn waarbij slechts drie eigenaren komen tot een onderlinge ruiling, waarbij (vaak) alleen agrarische doelen worden gerealiseerd. Deze kavelruilen worden vrijwel nooit planmatig opgepakt. Wanneer er daarentegen meer doelstellingen worden nagestreefd, kunnen kavelruilprojecten omvangrijk zijn; deze kavelruilen worden vaak wel planmatig aangepakt. De initiatiefnemer gaat om de tafel met andere eigenaren/relevante partijen en probeert in gezamenlijkheid tot een vrijwillige kavelruil te komen. Daarbij brengt deze de bereidheid om deel te nemen in kaart en inventariseert de wensen van betrokkenen. Als er meerdere doelen moeten worden gerealiseerd, dient te worden onderzocht of met de kavelruil in voldoende mate de doelen van de deelnemende overheidspartijen of doelen voor het algemeen belang worden gerealiseerd.

In dit meer omvangrijke kavelruilproces kunnen partijen gebruikmaken van de provinciale steun- en coördinatiepunten voor kavelruil, als deze voorzieningen zijn ingericht. Aan dit type kavelruilen nemen vaak meerdere uitvoeringsorganisaties deel.

Wanneer er onder betrokkenen voldoende bereidheid bestaat en de na te streven doelen realiseerbaar lijken, kan worden overgaan tot het inrichten van een projectorganisatie (als de initiatiefnemer dit noodzakelijk acht). In dat geval wordt er een kavelruilcoördinator benoemd om concrete ruilingen op te zetten met eigenaren. Bij planmatig georganiseerde kavelruilen wordt er vaak ook een kavelruilcommissie ingesteld. Deze commissie helpt de coördinator onder meer met het bewaren van het overzicht en bij het eventueel leggen van relaties tussen losse kavelruilen. De kavelruilcommissie

kan een projectplan opstellen waarin de begrenzing en doelstellingen voor het plangebied zijn opgenomen. Andere vaste onderdelen van een projectplan voor kavelruil zijn: de taakverdeling, grondverwerving, financiering, planning en bevoegdheden van de betrokken partijen.

De coördinator en/of kavelruilcommissie bespreekt de voorgestelde ruilingen met de belanghebbenden om vast te stellen of deze realiseerbaar zijn. Bij het opstellen van de ruilingen wordt ook gekeken naar de verrekening van verschillen in oppervlakte en kwaliteit. De instemming van belanghebbenden kan in een schriftelijke overeenkomst of verklaring van volmacht worden vastgelegd.

Vervolgens zet het Kadaster de nieuwe grenzen uit en tekenen de partijen de kavelruilovereenkomst. Daarna wordt de kavelruilakte opgemaakt en bij de notaris gepasseerd. Het sluitstuk van het kavelruilproces is het vastleggen van de nieuwe eigendomssituatie in de openbare registers van het Kadaster. Bijlage 6 geeft een uitgebreidere procesbeschrijving van kavelruil, voorzien van voorbeelden.

Het Didam-arrest en grondruil

Op 26 november 2021 oordeelde de Hoge Raad in het Didam-arrest dat een overheidslichaam voorafgaand aan de verkoop van een onroerend goed, zoals grond, (potentiële) gegadigden de gelegenheid moet bieden om mee te dingen naar de aankoop. Dit geldt wanneer er meerdere potentiële kopers zijn of wanneer er redelijkerwijs verwacht wordt dat er meerdere geïnteresseerden zullen zijn. Het doel hiervan is om een eerlijke en transparante procedure te waarborgen, zodat iedereen gelijke kansen krijgt. Als echter blijkt dat er maar één serieuze gegadigde is, dan hoeft de overheid deze openbaarheid niet te bieden. In dat geval moet de verkoop wel bekend worden gemaakt, zodat iedereen er kennis van kan nemen.

Het Didam-arrest spreekt specifiek over de verkoop van grond door een overheidslichaam. Er wordt echter algemeen aangenomen dat dit principe niet alleen geldt voor verkoop, maar ook voor andere vastgoed-gerelateerde overeenkomsten, zoals erfpacht, opstal, huur, pacht, bruikleen en ruil. De Hoge Raad benadrukt dat overheidslichamen bij het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten de beginselen van behoorlijk bestuur moeten naleven.

Op 8 juli 2022 (ECLI:NL:RBOBR:2022:2962) liet de voorzieningenrechter van de rechtbank Oost-Brabant zich uit over de vraag of grondruiltransacties onder de regels van het Didam-arrest vallen. De rechter gaf aan dat er geen juridische belemmeringen zijn om grondruil onder de reikwijdte van het arrest te plaatsen. De overheidsorganisatie moet bij een dergelijke transactie namelijk ruimte bieden aan potentiële gegadigden, tenzij de overheid de grond dringend nodig heeft voor een exclusief publieke taak.

6.3 Het juridisch kader van kavelruil

De betrokkenen leggen de uitkomsten van het ruilproces, zoals eerder omschreven, vast in een kavelruilovereenkomst. De wettelijke eisen voor een kavelruilovereenkomst liggen vast in artikel 12.44 tot en met 12.47 van de Omgevingswet. Artikel 12.44 definieert de kavelruilovereenkomst als een schriftelijke overeenkomst tussen minimaal drie eigenaren die besluiten om hun onroerende zaken samen te voegen, opnieuw te verkavelen en vervolgens onderling te verdelen via een notariële kavelruilakte. Belangrijke punten in dit artikel zijn:

- **Een minimaal aantal partijen:** naast eigenaren kunnen ook partijen deelnemen die tegen inbreng van een geldsom onroerende zaken verkrijgen of omgekeerd. Bij drie deelnemers moeten allen onroerende zaken inbrengen, waarbij maximaal één partij alleen een geldsom ontvangt.
- **Hypotheken en beslagen:** als er hypotheken of beslagen op de betrokken onroerende zaken rusten, is de kavelruilovereenkomst alleen rechtsgeldig als de hypotheekhouders of beslagleggers deze medeondertekenen.

Een afgesloten kavelruilovereenkomst dient te worden ingeschreven in de openbare registers. Artikel 12.45 van de Omgevingswet regelt de juridische gevolgen hiervan:

- **Bindende werking:** na inschrijving bindt de overeenkomst ook degenen die de rechten op de betrokken onroerende zaken onder bijzondere titel verkrijgen. Dit houdt in dat wanneer een eigenaar die een kavelruilovereenkomst is aangegaan zijn eigendom verkoopt, ook de nieuwe eigenaar gebonden is aan de vastgelegde afspraken uit de kavelruilovereenkomst.
- **Onjuiste eigendomsvermelding:** als na inschrijving blijkt dat een partij ten onrechte als eigenaar stond vermeld in de basisregistratie van het Kadaster, wordt de overeenkomst toch als rechtsgeldig beschouwd. De werkelijke eigenaar treedt dan in de rechten en plichten van de onbevoegde partij.

Specifiek voor het landelijk gebied is ook het artikel 12.47 van de Omgevingswet van toepassing, hieruit zijn de volgende punten van belang:

- **Doelstelling:** de kavelruil moet gericht zijn op de verbetering van een gebied in overeenstemming met de functies die aan de betrokken locaties zijn toegedeeld.
- **Uitsluitingen:** de overeenkomst mag geen betrekking hebben op:
 - kavels die deel uitmaken van een stedelijk gebied met functies zoals wonen, niet-agrarische bedrijvigheid of infrastructuur;
 - kavels waar ontgronding plaatsvindt, tenzij deze na ontgronding geschikt worden gemaakt voor landbouw, kleinschalige recreatie of natuurontwikkeling.
- **Bedrijfsverplaatsing:** een bedrijfsverplaatsing kan onderdeel zijn van de kavelruilovereenkomst, waarbij de gronden van het verplaatste bedrijf worden gebruikt voor herverkavelen.

Deze artikelen faciliteren samen een juridisch kader voor kavelruil, met als doel het bevorderen van een efficiëntere inrichting van het landelijk gebied. In bijlage 7 is een verdere uitwerking van het juridisch kader opgenomen.

6.4 Fiscaliteit kavelruil

Wanneer een kavelruil in het landelijk gebied aan de hierboven genoemde wettelijke eisen voldoet, dan is deze vorm van overdracht vrijgesteld van overdrachtsbelasting, dit conform artikel 15 lid 1 lid I van de Wet op belastingen van rechtsverkeer. In bijlage 8 zijn de volledige voorwaarden voor vrijstelling opgenomen.

Verschillende provincies stimuleren de inzet van het instrument kavelruil middels subsidies. Kavelruil is immers een laagdrempelige manier om overheidsdoelen te realiseren, zoals natuur- of waterdoelen, of bijvoorbeeld het verbeteren van de verkeersveiligheid door minder landbouwverkeer over de openbare weg en door dorpen. Daarnaast stimuleert een aantal provincies via subsidies ook kavelruilen die als doel hebben de landbouwstructuur te verbeteren. In bijlage 9 zijn een aantal voorbeelden van deze subsidies opgenomen.

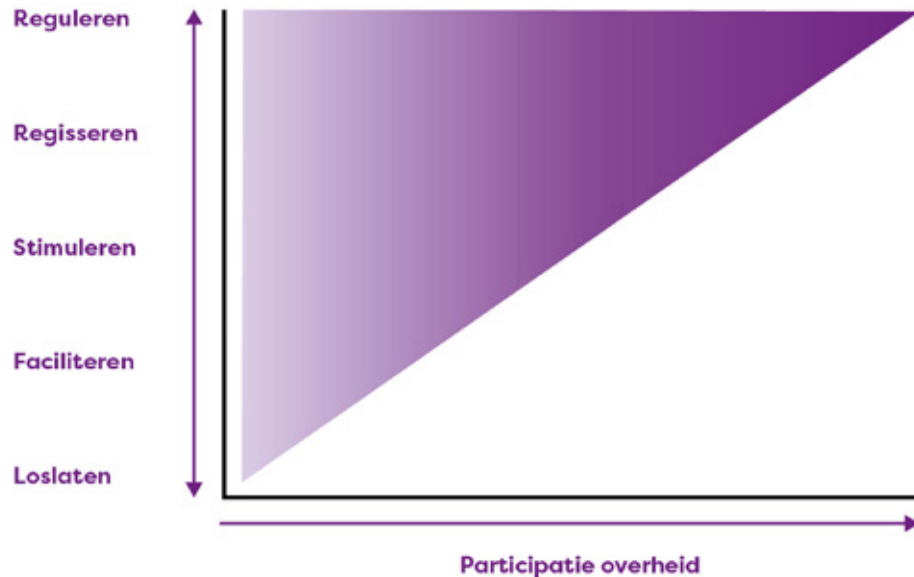
6.5 Participatie en de rol van de overheid

Kavelruil is de ultieme manier van participatie. Geheel vrijwillig, dus alle vormen van participatie kunnen worden toegepast. Toch is het goed om een bepaalde strategie aan te houden en spelregels met elkaar af te spreken.

De betrokkenheid van de overheid in het vrijwillige kavelruilproces kent verschillende gradaties, afhankelijk van de doelen die gerealiseerd dienen te worden. Hoe meer maatschappelijke doelen in een gebied moeten worden gerealiseerd, hoe meer de overheid het initiatief op zich zal nemen en zal sturen in het kavelruilproces. Een overheid kan de volgende rollen aannemen (zie ook figuur 6.1):

1. **Loslaten.** De overheid speelt in dit geval geen rol. Particulieren regelen zelfstandig de kavelruil en laten deze via een kavelruilovereenkomst en kavelruilakte bij de notaris passeren.

2. **Faciliterende rol.** De overheid stelt via (provinciale) subsidieregelingen financiële middelen ter beschikking om het kavelruilproces te faciliteren. De overheid (provincie) kan in de provinciale subsidieverordening de kavelruil sturen door daarin voorwaarden te benoemen waaraan de te subsidiëren kavelruilen moeten voldoen.



Figuur 6.1 De graduele rolinvulling van de overheid bij vrijwillige kavelruil

3. **Stimulerende rol.** Een voorbeeld van een stimulerende rol vanuit de overheid is het beschikbaar stellen van uren voor een kavelruilcoördinator die het kavelruilproces begeleidt. De kavelruilcoördinator kan, als onafhankelijke tussenpersoon, (potentiële) deelnemers voor ruilen benaderen. Een ander voorbeeld van een stimulerende rol is dat de overheid zelf actief als eigenaar participeert door gronden beschikbaar te stellen voor ruilen.
4. **Regisserende rol.** De overheid is trekker van het project en start een wettelijke herverkaveling op met parallel daaraan een vrijwillige kavelruil. De overheid geeft hiermee aan dat de betrokkenen met de kavelruil dienen bij te dragen aan de doelen die de overheid wil realiseren in het gebied. Ook geeft de overheid in de vrijwillige kavelruil aan waar deze doelen gerealiseerd moeten worden. Afhankelijk van de gewenste doelrealisatie (lijnelementen per se op een bepaalde plek of meer globaal bij zoekgebieden) voert de overheid hierop meer of minder de regie.
5. **Regulerende rol.** De overheid legt bij een regulerende rol juridisch bindende regels op, zoals voorschriften in vergunningen/onthefingen, overeenkomsten en het omgevingsplan (juridisch-planologisch). Wettelijke herverkaveling is een instrument waarbij de rol van de overheid sterk regulerend is. De overheid zal deze rol bij kavelruil, gezien het vrijwillig karakter van dit instrument, waarschijnlijk niet innemen. De rol van de overheid bij herverkaveling wordt behandeld in hoofdstuk 7.

6.6 Grondbanken ter facilitatie van kavelruil

Bij kavelruil kunnen ook een aantal aanvullende instrumenten worden ingezet, waaronder grondbanken. Om ruilingen mogelijk te maken is er vrije grond nodig. Naast voor de doelstellingen die een beroep doen op beschikbare grond, is het als overheidsinstelling raadzaam om extra oppervlakte beschikbaar te hebben zodat het ruilproces effectief verloopt. Veel provincies kopen met deze doelstelling grond aan (provinciale grondbank), maar zij kunnen ook gebruikmaken van de Nationale Grondbank die wordt beheerd door het Rijksvastgoedbedrijf. Zie ook paragraaf 2.5.3 voor de inzet van grondbanken in gebiedsprocessen.



7. Herverkaveling

Herverkaveling is een wettelijk instrument voor grondruil onder de Omgevingswet. Met herverkaveling stelt de provincie een nieuwe kavelindeling vast, waarbij de rechten van grondeigenaren en pachters worden bepaald en nieuwe kavels worden toegewezen.

Het instrument herverkaveling kent de navolgende stappen, die in de paragrafen van dit hoofdstuk verder worden toegelicht. In bijlage 10; procesbeschrijving van wettelijke herverkaveling en bijlage 11; procesbeschrijving van wettelijke herverkaveling met inzet bestuurscommissie, wordt een uitgebreidere toelichting op deze stappen gegeven.

- | | |
|--|---|
| 1. Het verstrekken van de opdracht | 7. Gelijktijdige terinzagelegging |
| 2. Het uitvoeren van werkzaamheden | (indien gewenst) |
| 3. Het opstellen van het ruilbesluit | 8. Vaststelling van het besluit |
| 4. Vaststelling van het ruilbesluit | geldelijke regelingen |
| 5. Het passeren van de herverkavelingsakte | 9. Het vaststellen van de correctiefactor |
| 6. Het opstellen van het besluit geldelijke regelingen | en verrekening |

Naast de wettelijk voorgeschreven momenten, zoals de terinzagelegging, zijn er ook andere mogelijkheden om meer participatie in het proces van herverkaveling te brengen. Hoofdstuk 5, Participatie bij herverkaveling en kavelruil, gaat dieper in op deze mogelijkheden.

7.1 Het verstrekken van de opdracht

Op basis van de Omgevingswet zijn gedeputeerde staten verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van het inrichtingsprogramma en -besluit, inclusief de uitvoering van herverkaveling. Het Kadaster verleent bijstand bij de uitoefening van deze wettelijke bevoegdheden. Bij de bekendmaking van het inrichtingsprogramma en -besluit kunnen gedeputeerde staten aangeven hoe zij de uitvoering organiseren. Zij kunnen dit zelf doen, maar meestal worden taken gedelegeerd/de opdracht verstrekt aan een bestuurs- of adviescommissie. Zie voor meer informatie over commissies paragraaf 3.2 van deze handreiking.

7.2 Het uitvoeren van werkzaamheden

Na de bekendmaking van het inrichtingsbesluit kunnen gedeputeerde staten of de advies- of bestuurscommissie starten met de uitvoering van werkzaamheden die in het inrichtingsprogramma en -besluit staan beschreven. Ook zonder eigendom van de percelen mogen zij werkzaamheden uitvoeren die in het besluit zijn opgenomen. Eigenaren en gebruikers dienen toe te staan dat deze werkzaamheden plaatsvinden en dat hun terrein wordt betreden (artikel 10.1a Omgevingswet). Voor de meeste werkzaamheden is tijdelijke gronddinname nodig. De Omgevingswet biedt hiervoor mogelijkheden, waarbij de kosten die gemaakt worden om een gedupeerde eigenaar te vergoeden gefinancierd worden vanuit het budget van de inrichtingswerkzaamheden zelf en niet vanuit het herverkavelingsbudget (artikel 10.10g Omgevingswet).

Infrastructuurwerken, zoals de aanleg van wegen of waterlopen, vinden doorgaans plaats vóór de vaststelling van het ruilbesluit. Dit voorkomt dat later aanpassingen nodig zijn door een verkeerde inschatting van begrenzingen. Andere werkzaamheden, zoals landschapsaanleg en natuurinrichting, worden vaak uitgevoerd nadat de gronden zijn overgedragen aan de nieuwe eigenaar. Om de nieuwe kavels vergelijkbaar te maken met de oorspronkelijke kavels, worden ook kavelaanvaardingswerken uitgevoerd. Dit gebeurt meestal in het jaar van de kavelovergang. Vanwege de financiële verrekening hiervan zijn gedeputeerde staten of de bestuurscommissie hierbij betrokken.

7.3 Het opstellen van het ruilbesluit

Het ruilbesluit wordt opgesteld in opdracht van gedeputeerde staten of een bestuurscommissie in samenwerking met de provincie, het Kadaster en eventueel een adviescommissie. De provincie of een projectleider bewaakt de voortgang, terwijl het Kadaster kadastrale gegevens levert en de bepaling over kavels en rechten opmaakt (onder de Wilg stond deze bepaling bekend als het 'plan van toedeling'). Het proces om te komen tot het definitieve ruilbesluit omvat tien stappen die hierna worden beschreven.

Stap 1 Het opstellen van de lijst van rechthebbenden. Het Kadaster stelt in opdracht van gedeputeerde staten een lijst op met alle rechthebbenden en hun rechten, gebaseerd op de openbare registers en de basisregistratie van het Kadaster.

Stap 2 Registratie van de pacht. Pachters hebben bij herverkaveling aanspraak op een recht van dezelfde aard als zij hadden (artikel 12.27 Omgevingswet). Om de pacht in beeld te brengen, krijgen de pachters binnen het herverkavelingsblok de gelegenheid hun contracten te laten registreren bij gedeputeerde staten. De pachtreregistratie start voor de wenszittingen en wordt gesloten rond de peildatum. De peildatum is het moment waarop de eigendomsverhoudingen worden 'bevroren' om zo te komen tot een ruilbesluit. De sluiting van de pachtreregistratie dient, net als de openstelling ervan, gepubliceerd te worden. Het Kadaster voert de pachtreregistratie uit, aangezien deze registratie een rol speelt bij de bepaling over kavels en rechten. In de meeste gevallen zal de pachter het contract aanbieden aan het Kadaster. De provincie of bestuurscommissie brengt, via het Kadaster, de eigenaar van de grond (de verpachter) op de hoogte van het ingediende pachtcontract, zodat deze eventueel een zienswijze in kan brengen.

Stap 3 het bepalen van een kortingspercentage. Gedeputeerde staten kunnen een kortingspercentage in oppervlakte toepassen om vervolgens via deze korting elementen te realiseren die van algemeen belang zijn (artikel 12.29 Omgevingswet). Het gaat hierbij meestal om openbare wegen en waterlopen. Iedere eigenaar krijgt deze korting opgelegd om zo een bijdrage te leveren aan deze openbare elementen. Indien mogelijk wordt een eigenaar in oppervlakte gecompenseerd. Is dit niet mogelijk, dan volgt er een financiële compensatie. De wet schrijft voor dat iedere eigenaar maximaal vijf procent in oppervlakte over- of onderbedeeld mag worden om ruilingen soepeler te laten verlopen.

Stap 4 Het opstellen van bodemkaarten. Voorafgaand aan het ruilproces stelt de provincie bodemkaarten op en brengt ze waterstanden in kaart om gronden met vergelijkbare eigenschappen te categoriseren in zogenaamde ruiklassen. Deze elementen samen vormen het voortbrengend vermogen. Dit overzicht van gronden bepaalt de mate waarin percelen onderling uitwisselbaar zijn, zodat de hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden niet te veel afwijken in de bepaling over kavels en rechten. Het opmaken van de bepaling over kavels en rechten vindt plaats op basis van het voortbrengend vermogen van de specifieke gronden. Daarnaast gelden aanvullende uitgangspunten uit het inrichtingsbesluit en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), waarbij het bijvoorbeeld gebruikelijk is dat natuurgronden of vervuilde gronden niet worden uitgeruild. In bijlage 12 wordt een verdere toelichting gegeven over het opstellen van de ruiklassenkaart.

Stap 5 Toewijzing van percelen. Wanneer een eigenaar een stuk land inbrengt voor herverkaveling en een ander perceel terugkrijgt, kunnen er verschillen zijn in grootte, kwaliteit of gebruiksmogelijkheden tussen het ingebrachte en het toegewezen perceel. Deze verschillen worden financieel verrekend met de eigenaar, zodat iedereen een eerlijke compensatie ontvangt (artikel 12.39 Omgevingswet).

Stap 6 Het bepalen/verwerken/berekenen van herwaardering. In het verkavelingsproces is het mogelijk om de percelen in de toekomstige situatie een andere dan de huidige waarde toe te kennen. Dit gebeurt wanneer er omstandigheden zijn waarbij het voortbrengend vermogen verandert. Dat vermogen kan bijvoorbeeld veranderen door een aanpassing van het grondwaterpeil, of bij vormen van extensivering van de landbouw. De betreffende percelen krijgen in de huidige situatie een andere ruiklasse dan in de toekomstige situatie. Het verschil in waarde wordt verrekend of kan worden gecompenseerd met extra oppervlakte grond.



Stap 7 Het vaststellen van de agrarische verkeerswaarde. Om te komen tot een goede verrekening in waarde van over- en onderbedeling, kwaliteitsverschil of herwaardering wordt er een agrarische verkeerswaarde vastgesteld. Dit is de waarde van agrarische gronden zoals die tot stand komt in het economische verkeer, op basis van actuele transacties. De provincie of de bestuurscommissie stelt deze waarde op na onderzoek en in samenspraak met de bestuurs- of adviescommissie. Gedeputeerde staten stellen deze waarde vervolgens vast. De waarde wordt bepaald aan de hand van actuele transacties in het herverkelingsgebied. Als er in het gebied te weinig transacties hebben plaatsgevonden, kan de provincie ervoor kiezen om een groter, maar vergelijkbaar gebied in bodem- en topografische structuur te bekijken. Gedeputeerde staten stellen kort voor de terinzagelegging van het ontwerp-ruilbesluit deze agrarische verkeerswaarde vast.

Stap 8 Het houden van een wenszitting of participatiemoment. Gedeputeerde staten besluiten in deze fase om al dan niet een wenszitting of een andere vorm van participatie te organiseren. Tijdens deze wenszitting of dit participatiemoment kunnen belanghebbenden hun voorkeuren (wensen) voor hun nieuwe percelen aangeven. Deze worden vastgelegd in een wensenregister en meegewogen in de toewijzing van kavels.

Stap 9 Het bepalen/vaststellen van de peildatum van het ruilbesluit. Uitgaande van de situatie op de peildatum maakt het Kadaster de lijst van rechthebbenden op en de bepaling over kavels en rechten. Op de peildatum worden de eigendomsverhoudingen ‘bevroren’ om zo te komen tot een ruilbesluit. Eventuele mutaties die na deze datum plaatsvinden, worden niet meer in de herverkelingsboekhouding verwerkt. De eigenaar op de peildatum is ook verantwoordelijk voor de afrekening bij het besluit geldelijke regelingen.

Stap 10 Het opmaken van de bepaling over kavels en rechten. Op basis van het wensenregister, de ruilklassen, de situatie op de peildatum en de uitgangspunten maakt het Kadaster het ontwerp voor de nieuwe situatie en de bepaling over kavels en rechten. Het Kadaster doet dit in samenwerking met gedeputeerde staten en eventueel een bestuurs- of adviescommissie. De uitgangspunten voor herverkaveling zijn in bijlage 13 verder uitgewerkt.

Het uiteindelijke ruilbesluit bestaat uit de lijst van rechthebbenden en de bepaling over kavels en rechten (artikel 12.22 Omgevingswet). Het ontwerp-ruilbesluit wordt door gedeputeerde staten of de bestuurscommissie bekendgemaakt en ter inzage gelegd. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht hebben alle belanghebbenden de mogelijkheid om zienswijzen op het ontwerp naar voren te brengen bij gedeputeerde staten of de bestuurscommissie. Zij stellen de indieners in de gelegenheid hun zienswijzen toe te lichten. Het ruilbesluit wordt vervolgens vastgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met de ingediende zienswijzen.

7.4 Vaststelling van het ruilbesluit

Tegen het besluit van gedeputeerde staten of de bestuurscommissie tot vaststelling van het ruilbesluit kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de civiele kamer van de rechtbank waar de provincie zetelt. Dit kunnen zij doen door een verzoekschrift in te dienen zoals bedoeld in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Wanneer het beroep gegrond is, beslist de rechtbank over de wijze waarop het ruilbesluit wordt gewijzigd. Zowel voor belanghebbenden die bij de rechtbank zijn verschenen als voor gedeputeerde staten of de bestuurscommissie staat beroep in cassatie open. De cassatieprocedure leidt tot een schorsing van het ruilbesluit. Hierna neemt gedeputeerde staten, met inachtneming van de wijzigingen die voortvloeien uit de uitspraken van de rechtbank en de Hoge Raad, een nieuw besluit over het ruilbesluit. Daarmee is het ruilbesluit onherroepelijk geworden.

7.5 Het passeren van de herverkavelingsakte

Na het onherroepelijk worden van het ruilbesluit wordt de herverkavelingsakte opgemaakt. Het Kadaster bereidt de herverkavelingsakte voor en levert deze aan bij de notaris. In de akte wordt ook de toedeling van het eigendom van voorzieningen van openbaar nut opgenomen. De voorzitter (tevens de commissaris van de Koning) en de secretaris van gedeputeerde staten ondertekenen de herverkavelingsakte. De akte is titelzuiverend, wat inhoudt dat rechten die niet opnieuw worden ingeschreven automatisch komen te vervallen. Deze akte wordt ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster. Meestal worden nieuwe grenzen kort voor het passeren van de akte in het veld uitgezet.



7.6 Het opstellen van het besluit geldelijke regelingen

Parallel aan het ruilbesluit starten ook de voorbereidingen voor het besluit geldelijke regelingen. De verantwoordelijkheid voor het in kaart brengen van waardeveranderingen door herverkaveling ligt bij gedeputeerde staten. Met de waardeverandering wordt de financiële waardevermeerdering of -vermindering bedoeld van een bedrijf of eigendom door toedoen van de herverkaveling. Een bedrijf kan meer waard worden door een verbeterde verkavelingssituatie of door verbetering in de waterhuishouding. Een bedrijf kan ook minder waard worden doordat bijvoorbeeld de waterhuishouding verslechtert. In de praktijk stellen gedeputeerde staten hiervoor een onafhankelijke commissie aan die deze waardeveranderingen beoordeelt door middel van een schatting. Deze schatting moet ervoor zorgen dat de financiële aspecten eerlijk en transparant worden geregeld. In bijlage 14 worden nadere regels voor de schatting verder toegelicht.

7.6.1 Onderdelen van het besluit geldelijke regelingen

De volgende onderdelen moeten worden opgenomen in het besluit geldelijke regelingen (artikel 12.37 Omgevingswet):

- **Waardeveranderingen.** Het besluit dient een overzicht te bevatten van hoe de waarde van onroerende zaken verandert door de herverkaveling. Deze waardeveranderingen vormen de grondslag voor de kostenverdeling van de herverkaveling en worden aangegeven door het toekennen van punten. Daarbij bepaalt de onafhankelijke commissie op basis van de gemaakte kosten (genoemd in het inrichtingsbesluit) een waarde die door de gezamenlijke eigenaren moet worden opgebracht. De commissie deelt deze waarde door het aantal toegekende punten, zodat iedere eigenaar weet wat hij of zij moet bijdragen aan het project. Dit heet de voorlopige puntwaarde.
- **Verrekeningen.** Het besluit geldelijke regelingen bevat details over financiële verrekeningen tussen oude en nieuwe eigenaren bij de overdracht van onroerende zaken. Onder andere de waardeveranderingen door herverkavelingsactiviteiten en de waarde van gebouwen, werken, beplantingen en andere niet-agrarische waarden.
- **Schadevergoedingen.** Informatie over eventuele schadevergoedingen, bijvoorbeeld door het inzetten van gedoogplichten, maakt onderdeel uit van het besluit geldelijke regelingen.
- **Regelingen voor pachters.** Het besluit bevat de financiële regelingen voor pachters die door de herverkaveling worden geraakt.

7.6.2 Waardeverandering door herverkaveling

De waardeverandering wordt, zoals hierboven vermeld, vastgesteld aan de hand van een schatting. Artikel 10.18 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) richt zich op het vastleggen van de toestand van gronden en andere onroerende zaken tijdens de schatting in het kader van herverkaveling. Het vastleggen van deze toestand is essentieel om een eerlijke en transparante waardebepaling te garanderen.

Bij het schatten van de waardeverandering van gronden en onroerende zaken wordt hun toestand van zowel voor, als na de herverkaveling vastgelegd. Dit gebeurt aan de hand van specifieke factoren, die de waarde van gronden en onroerende zaken kunnen beïnvloeden. De factoren die worden beoordeeld zijn:

- Ontsluiting: hoe de huiskavels, landbouwbedrijfskavels of veldkavels bereikbaar zijn.
- Waterhuishoudkundige toestand: de staat van de waterhuishouding op de kavels.
- Kavelconcentratie: de mate waarin kavels zijn gegroepeerd of verspreid liggen.
- Afstand tot de landbouwbedrijfskavel: de afstand van veldkavels tot de centrale landbouwbedrijfskavel.
- Aantal kavels per bedrijf: het aantal kavels dat een bedrijf bezit.
- Grootte van de kavels: de oppervlakte van de individuele kavels.
- Vorm van de kavels: de geometrische vorm en hoe efficiënt deze is voor gebruik.

Door deze factoren systematisch te beoordelen streven gedeputeerde staten en de onafhankelijke commissie een objectieve en rechtvaardige waardebepaling na van de betrokken gronden en onroerende zaken.

7.7 Gelijktijdige terinzagelegging

Het ontwerp van het besluit geldelijke regelingen wordt opgesteld met inachtneming van het definitieve ruilbesluit, tenzij gedeputeerde staten besluiten dat zowel het ontwerp van het ruilbesluit als het ontwerp van het besluit geldelijke regelingen gelijktijdig ter inzage worden gelegd. Bij herverkavelingsblokken met een beperkt aantal eigenaren en een beperkte oppervlakte kan het wenselijk zijn het ontwerp-ruilbesluit gelijktijdig met het ontwerpbesluit geldelijke regelingen ter inzage te leggen. Dit bevordert de transparantie en versnelt het proces. Hoewel de procedures parallel verlopen, dienen gedeputeerde staten het ruilbesluit formeel eerst vast te stellen voordat het besluit geldelijke regelingen wordt goedgekeurd. Wettelijk gezien is een gelijktijdige procedure bij elke oppervlakte mogelijk, maar bij grotere oppervlakten en veel eigenaren kan dit onnodig ingewikkeld worden.

7.8 Vaststelling van het besluit geldelijke regelingen

Het ontwerpbesluit geldelijke regelingen wordt gepubliceerd en ter inzage gelegd, waarbij de procedure vergelijkbaar is met die van het ruilbesluit. Beroep is mogelijk, waarbij ook weer cassatie mogelijk is. In tegenstelling tot bij het ruilbesluit heeft deze cassatie geen opschortende werking. Gedeputeerde staten kunnen het definitieve besluit geldelijke regelingen vaststellen nadat de laatste uitspraak is gedaan.

7.9 Het vaststellen van de correctiefactor en verrekening

Nadat het besluit geldelijke regelingen onherroepelijk is geworden, is het definitieve aantal uitgedeelde punten bekend. Hierna kunnen gedeputeerde staten of de bestuurscommissie de voorlopige puntwaarde definitief maken. De kosten die over de eigenaren zijn verdeeld worden gecorrigeerd met een correctiefactor die is vastgesteld door gedeputeerde staten. Deze factor wordt verkregen door de definitieve kosten (puntwaarde) te delen door de oorspronkelijk in het besluit opgenomen kosten (voorlopige puntwaarde). Op de vaststelling van de correctiefactor en verrekening is wederom beroep mogelijk. Nadat deze beroepen zijn afgehandeld kunnen gedeputeerde staten overgaan tot de inning van kosten en het uitkeren van tegoeden.

7.10 Doorlooptijd en kosten

De doorlooptijd en kosten van een herverkaveling zijn afhankelijk van diverse factoren:

1. **De complexiteit van de doelstellingen:** herverkaveling is geschikt voor de realisatie van meerdere doelen. Een (te) grote complexiteit kan de doorlooptijd verlengen.
2. **Draagvlak in het gebied:** hoe groter het draagvlak, des te sneller verloopt het proces.
3. **Gebiedsomvang:** kleinere gebieden bevorderen een efficiënter proces. Grotere gebieden kennen doorgaans meer variatie in grondgebruik, topografie en bodemgesteldheid, wat kan leiden tot uiteenlopende belangen. Een oppervlakte van 2.500 tot 5.000 hectare wordt aanbevolen.
4. **Aantal eigenaren en gebruikers:** een groter aantal belanghebbenden vergroot de complexiteit van het proces. Het is raadzaam om vooraf te bepalen welke particuliere eigenaren essentieel zijn voor het proces.
5. **Beschikbare middelen:** zowel financiële middelen als beschikbare ruilgrond beïnvloeden de haalbaarheid en voortgang.
6. **Consistent beleid:** een eenduidige koers van overheden en betrokken bestuurs- of adviescommissies draagt bij aan een efficiënter proces.

Onder de Ruilverkavelingswet en de Landinrichtingswet (projecten die startten voor 2007) hadden herverkavelingsprojecten soms een doorlooptijd van tien jaar of langer. De Wilg verkortte deze doorlooptijden vanaf de vaststelling van het inrichtingsplan (nu inrichtingsbesluit) naar drie tot zes jaar. Door intensievere participatie en een parallelle procedure voor het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen kan de doorlooptijd onder de Omgevingswet verder worden gereduceerd. Bijlage 3 geeft een uitgebreidere toelichting over de doorlooptijd van een wettelijke herverkaveling.



Nawoord: van lezen naar doen

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is een nieuw tijdperk aangebroken voor herverkaveling in het landelijk gebied. Toch moet de praktijk nog echt van start gaan: er is nog geen enkel wettelijk herverkavelingstraject volledig uitgevoerd onder deze nieuwe wet. Op het moment van het ter perse gaan van dit document wordt er al wel ervaring opgedaan met onderdelen van verkavelen onder de Omgevingswet. Zo voert de provincie Drenthe in het project Nieuw Schoonebeek het besluit geldelijke regelingen uit onder de nieuwe wet. De voorgaande fases van dit project zijn echter nog uitgevoerd onder de oude Wet (Wilg).

Deze handreiking biedt handvaten voor een juiste start en uitvoering van verkavelingstrajecten binnen het kader van de Omgevingswet. Binnenkort zullen de eerste projecten onder deze nieuwe wetgeving starten en zal er praktijkervaring mee worden opgedaan. Juist in de uitvoering zal blijken wat goed werkt, wat beter kan, en hoe het instrumentarium zich verder kan ontwikkelen.

Het belang van een goede afronding

De afronding van een kavelruil of herverkaveling is een mijlpaal die niet onopgemerkt voorbij mag gaan. Na een vaak meerjarig en intensief traject – met mogelijk grote impact op bedrijven en eigendommen – verdienen alle betrokkenen een moment van erkenning. Naast het zorgvuldig afronden van de formele procedures, is het dus belangrijk om ook stil te staan bij wat er samen is bereikt.

Vier de successen, communiceer de behaalde resultaten open en transparant en erken de inzet van alle partijen. Want de weg naar de nieuwe verkaveling was waarschijnlijk niet altijd even gemakkelijk: het is vaak een pad vol complexe afwegingen en moeilijke beslissingen. Juist daarom is het essentieel om de samenwerking en betrokkenheid te waarderen. Dat versterkt niet alleen het gevoel van trots, maar legt ook een stevig fundament voor toekomstig draagvlak bij nieuwe projecten.

Het actueel houden van deze handreiking

Deze handreiking is geen statisch document. De lessen die we de komende jaren leren, verdienen een plek in de kennisbasis van herverkaveling onder de Omgevingswet. De wens is daarom deze handreiking actueel te houden. Door het delen van inzichten, ervaringen en verbeterpunten kunnen nieuwe projecten profiteren van de lessen uit afgeronde projecten.

Dank aan de schrijvers en oog op de toekomst

Tot slot verdienen de schrijvers, de specialisten en de kritische tegenlezers die hebben bijgedragen aan deze handreiking een dankwoord. De kennis en inzet die zij hebben ingebracht was onmisbaar bij het samenstellen van dit document. Het is een relatief klein aantal experts die de kennis van herverkaveling momenteel nog in de vingers heeft; hoog tijd dus voor aanvulling vanuit een nieuwe generatie herverkavelaars. Professionals die, met deze nieuwe kennis en inzichten, gaan bijdragen aan de inrichting van een duurzaam, vitaal en toekomstbestendig landelijk gebied.

Schrijvers

Ritsaart Bakhuizen	Coördinerend adviseur programma natuur, Staatsbosbeheer
Hans-Lars Boetes	Clustercoördinator erfgoed en leefomgeving, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Eric Collin	Jurist en projectleider landinrichting, Kadaster
Johan Groot Nibbelink	Projectmanager gebiedsontwikkeling, Kadaster
Johan Heinen	Senior jurist gebiedsontwikkeling, Kadaster
Richard Huiberts	Gebiedsadviseur/projectleider landelijk gebied, provincie Overijssel
Bert Kamerman	Beleidsadviseur grondzaken, provincie Overijssel
Jelle de Keijzer	Senior grondverwerver, provincie Zuid-Holland
Peter Lommerse	Senior juridisch adviseur, Rijkswaterstaat
Marian Lugtenberg	Teammanager en projectmanager landinrichting, Kadaster
Hans Maalderink	Projectleider landelijk gebied, provincie Overijssel
Gerjan Meijer	Senior adviseur landinrichting, Kadaster
Charlotte Stein	Econoom en portefeuillehouder gronden, Rijksvastgoedbedrijf
Henk van Straten	Senior projectleider, provincie Fryslân
Patrick de Vries	Accountmanager grondverwerving, Rijkswaterstaat
Johan Wedts de Swart	Strategisch adviseur grond & vastgoed, provincie Zeeland
Henk Wellen	Senior adviseur, provincie Overijssel

Specialisten

Tom Bade	Directeur en specialist ruilverkaveling, Triple E
Joks Janssen	Praktijkhoogleraar 'Brede welvaart in de regio', Tilburg University en Het PON & Telos
Ans Post	Notaris, specialisatie agrarisch recht, verbonden aan Hobbelink & Buitink notarissen te Winterswijk
Jeroen Rheinfeld	Bijzonder hoogleraar agrarisch recht, Rijksuniversiteit Groningen

Colofon

Verkavelen met de Omgevingswet is een uitgave van het Rijksuitvoeringsnetwerk voor het landelijk gebied

Een samenwerking van:

Kadaster

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed

Rijksvastgoedbedrijf

Rijkswaterstaat

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

Staatsbosbeheer

Opdrachtgever

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

Samenstelling en eindredactie

Marian Lugtenberg (Kadaster) en Judith van Oudheusden (Staatsbosbeheer)

Vormgeving

Peter Donderwinkel (Kadaster)

Druk

1e druk, juni 2025

De Bondt Grafimedia Communicatie

Digitale versie

www.kadaster.nl/-/verkavelen-met-de-omgevingswet

Contactgegevens voor meer informatie

landinrichting@kadaster.nl

Kadaster

Postbus 9046

7300 GH Apeldoorn

Disclaimer

Deze handreiking is met veel zorg samengesteld. De samenstellers kunnen echter niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele fouten of onvolledigheden.

Aan de inhoud van dit boekje kunnen geen rechten worden ontleend.



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap



**Rijksdienst voor Ondernemend
Nederland**



Rijksvastgoedbedrijf
Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties



Staatsbosbeheer

Bijlagen

Bijlage 1: Voorbeelden van analyses die inzicht geven in de uitgangssituatie

Bijlage volgt zo spoedig mogelijk

Bijlage 2: Voorbeelden van organisatiestructuren bij landinrichting

Bijlage volgt zo spoedig mogelijk

Bijlage 3: Schema doorlooptijden van landinrichting

Bijlage volgt zo spoedig mogelijk

Bijlage 4: Checklist voor het opstellen van een inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit

Bijlage volgt zo spoedig mogelijk

Bijlage 5: Procesbeschrijving voor het opstellen van een inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit

Bijlage volgt zo spoedig mogelijk

Bijlage 6: Procesbeschrijving van kavelruil, voorzien van voorbeelden

Bijlage volgt zo spoedig mogelijk

Bijlage 7: Juridisch kader voor kavelruil

Bijlage volgt zo spoedig mogelijk

Bijlage 8: Voorwaarden voor vrijstelling overdrachtsbelasting bij kavelruil

Bijlage volgt zo spoedig mogelijk

Bijlage 9: Voorbeelden van subsidieregelingen ter bevordering van kavelruil

Bijlage volgt zo spoedig mogelijk

Bijlage 10: Procesbeschrijving van wettelijke herverkaveling

Bijlage volgt zo spoedig mogelijk

Bijlage 11: Procesbeschrijving van wettelijke herverkaveling met inzet van een bestuurscommissie

Bijlage volgt zo spoedig mogelijk

Bijlage 12: Procesbeschrijving voor het opstellen van een ruiklassenkaart

Bijlage volgt zo spoedig mogelijk

Bijlage 13: Uitgangspunten voor herverkaveling

Bijlage volgt zo spoedig mogelijk

Bijlage 14: Nadere regels voor besluit geldelijke regelingen

Bijlage volgt zo spoedig mogelijk



