

Jurisprudentie – II. Grondbeleid

TBR 2025/121

Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 20 mei 2025, No. 24/6648 en 24/6649, ECLI:NL:RBZWB:2025:2931 (Bekrachtiging onteigeningsbeschikking Gilze en Rijen)

(Mr. T. Peters, mr. R.P. Broeders en mr. A.G.J.M. de Weert)

Ow: art. 16.93 lid 1, art. 16.107, art. 16.113; Awb: art. 1:2

Onteigening. Eerste uitspraak over bekrachtiging onteigeningsbeschikking. Omgevingswet. Belanghebbende

Met gastnoot M.T. Pranger en H.P. Wiersema, Red.¹

Inleiding

Het college van de gemeente Gilze en Rijen (het college) heeft de rechtbank op 5 september 2024 - namens de raad - verzocht om een onteigeningsbeschikking van 20 juni 2024 te bekrachtigen. Belanghebbende heeft op 5 september 2024 een bedenking ingediend tegen die onteigeningsbeschikking. (...)

Het verzoek tot bekrachtiging

De raad is voornemens om de stationsomgeving van [plaats 2] te herontwikkelen, door de realisatie van onder andere een tunnelbak/onderdoorgang, met toegang tot de perrons en fietsenstalling. Daar is volgens de raad voor vereist dat twee percelen worden aangekocht:

1. [perceel 1] in zijn geheel (332 m²). Dit perceel is gelegen aan [adres 1] in [plaats 2] en is in eigendom van [belanghebbende]. Op dit perceel is een woning aanwezig. Belanghebbende verhuurt kamers in die woning (hierna: perceel 1);

2. [perceel 2] (inmiddels [perceelnummer]) gedeeltelijk (35 m²). Dit perceel is gelegen aan [adres 2] in [plaats 2] en is in gebruik als voortuin bij een woning. Het perceel is in eigendom van [naam 3] en [naam 4] uit [plaats 2]. Op het perceel is een zakelijk recht gevestigd² ten behoeve van Enexis uit 's-Hertogenbosch (hierna: perceel 2).

De raad heeft op 20 juni 2024 een onteigeningsbeschikking vastgesteld en heeft deze op 25 juli 2024 ter inzage gelegd. De raad heeft besloten om:

i. De onroerende zaken die zijn vermeld op de lijst van maart 2024 die behoort bij het besluit tot bekrachtiging ter onteigening aan te wijzen op naam van de gemeente Gilze en Rijen;

ii. De rechtbank Zeeland-West-Brabant, locatie Breda te verzoeken om dit besluit te bekrachtigen;

iii. Het college van burgemeester en wethouders te belasten met de indiening van dit verzoek tot bekrachtiging bij de rechtbank;

iv. Het college van burgemeester en wethouders op te dragen al datgene te doen (besluiten te nemen dan wel handelingen te verrichten) dat bijdraagt aan de bekrachtiging van het onteigeningsbesluit;

v. Het college van burgemeester en wethouders op te dragen om bij het wegvallen van de grondslag of de noodzaak van onteigening, de bekrachtigingsprocedure voor de betreffende onroerende zaken te beëindigen;

vi. Het college van burgemeester en wethouders te belasten met de indiening van het verzoek aan de rechtbank tot vaststelling van de schadeloosstelling ten gevolge van de onteigening en de verdere afwikkeling van dat verzoek;

vii. Het college van burgemeester en wethouders te belasten met indiening van het verzoek aan een notaris tot het verlijden van de onteigeningsakte en de verdere afwikkeling van dit verzoek.

Het college heeft de rechtbank op 5 september 2024 - namens de raad en op grond van artikel 16.93, eerste lid, van de Omgevingswet (Ow) - verzocht om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen. Belanghebbende heeft op 5 september 2024 een bedenking ingediend tegen die onteigeningsbeschikking.

Planologische grondslag

Vanaf 1 januari 2024 geldt één omgevingsplan voor de gehele gemeente Gilze en Rijen.³ Op dit moment bestaat het omgevingsplan onder andere uit 'een tijdelijk deel'.⁴ Dat tijdelijk deel wordt gevormd door de kaarten en regels uit het bestemmingsplan dat vóór 1 januari 2024 op de percelen van toepassing was: het bestemmingsplan 'Stationsomgeving [plaats 2]', dat is vastgesteld op 20 november 2023. Uit dat bestemmingsplan blijkt dat aan perceel 1 de functie 'Verkeer-Railverkeer' is toegekend en aan een deel ervan een functieaanduiding 'fietsenstalling'. Aan perceel 2 is de functie 'Verkeer' toegekend.

Tegen de vaststelling van het bestemmingsplan is beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling).

¹ Ties Pranger en Harald Wiersema zijn advocaat bij Holla legal & tax in 's-Hertogenbosch.

² Als bedoeld in art. 5 lid 3 sub b Belemmeringenwet Privaatrecht.

³ Art. 4.2 Ow.

⁴ Art. 22.1 Ow.

De uitspraak

1. De rechtbank doet uitspraak op grondslag van het verzoekschrift, de basistoets, de bedenking die tegen de onteigeningsbeschikking is ingebracht, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting.⁵

2. De rechtbank zal de onteigeningsbeschikking gedeeltelijk bekrachtigen, namelijk voor zover deze betrekking heeft op het onteigenen van perceel 1. De rechtbank wijst het verzoek om bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking af, voor zover deze betrekking heeft op perceel 2. De rechtbank licht hierna toe hoe zij tot deze uitspraak komt.

3. Toetsingskader

3.1 Onteigening is het instrument waarmee de overheid eigendomsrechten op onroerende zaken kan ontnemen, waardoor de onroerende zaak tot het eigendom van de onteigenaar gaat horen.⁶ In artikel 11.5 van de Ow staan de drie voorwaarden voor onteigening. Uit die bepaling blijkt dat een onteigeningsbeschikking alleen kan worden gegeven in het belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving (onteigeningsbelang) en als de onteigening noodzakelijk en urgent is.

Ambtshalve basistoets

3.2 In artikel 16.107 van de Ow is de hiermee samenhangende ambtshalve basistoets van de rechtbank opgenomen. Het gaat om een ambtshalve toetsing, die ook wordt uitgevoerd als de ingebrachte bedenkingen daar geen aanleiding toe geven en ook wanneer er geen bedenkingen zijn ingebracht. Deze basistoets, die vier aspecten omvat, vormt de inhoudelijke waarborg dat niemand onteigend zal worden zonder dat een rechter zich heeft uitgesproken over de onteigening.⁷ Ongeacht of tegen de onteigeningsbeschikking bedenkingen zijn ingebracht, wijst de rechtbank het verzoek in ieder geval af als de onteigeningsbeschikking niet volgens de wettelijke vormvoorschriften is voorbereid, het onteigeningsbelang ontbreekt, de noodzaak ontbreekt of de urgentie ontbreekt. Voor alle onderdelen vindt een intensieve toetsing plaats door de rechtbank.⁸ Het eerste onderdeel van de basistoets betreft de voorbereiding van de onteigeningsbeschikking. De rechter toetst of deze voorbereiding volgens de wettelijke vormvoorschriften van de Ow en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is verlopen. Het gaat om de voorgeschreven eisen aan

de terinzagelegging en kennisgeving van de ontwerpbeschikking die als minimale waarborgen voor de rechthebbenden moeten worden beschouwd en waarvan strikte naleving noodzakelijk is. De andere drie onderdelen van de basistoets betreffen de criteria van een onteigeningsbelang, de noodzaak en de urgentie. Aan deze criteria moet worden voldaan op het moment waarop het bevoegd gezag de beschikking geeft en moet ook worden voldaan op het moment waarop de bestuursrechter de bekrachtiging uitspreekt. De rechtbank toetst dus ex nunc of aan die criteria is voldaan. Als aan een of meer van deze drie criteria niet wordt voldaan, dan wijst de rechter het verzoek tot bekrachtiging af.⁹

Bedenkingen

3.3 Het uitgangspunt is dat de bekrachtigingsprocedure bij de rechtbank ook de rechtsbeschermingsfunctie van de behandeling van een beroep in eerste aanleg vervult. Gelet daarop wordt aan belanghebbenden (in de zin van artikel 1:2 van de Awb) de gelegenheid geboden hun argumenten tegen de onteigeningsbeschikking aan de rechter voor te leggen in de vorm van een bedenking. Die heeft dus een vergelijkbare functie als een beroepschrift in een reguliere beroepsprocedure. Deze door de belanghebbenden ingediende bedenkingen kunnen de bestuursrechter aanleiding geven om aanvullend op de basistoets een meer casusspecifieke toetsing van de rechtmatigheid van de onteigeningsbeschikking voor een bepaalde rechthebbende te verrichten. Er geldt geen getrappt stelsel voor het indienen van bedenkingen, wat betekent dat ook een bedenking kan worden ingediend als geen zienswijze is ingediend.¹⁰ Dat zulke bedenkingen bij de inhoudelijke behandeling worden betrokken, betekent niet dat de bestuursrechter deze bedenkingen ook gegrond moet achten en zich van bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking zou moeten onthouden. De bestuursrechter heeft de ruimte en de verantwoordelijkheid om een passende toetsingsmaatstaf en toetsingsmoment te kiezen. Daarbij kan de rechter, afhankelijk van de rechtsgrond waarop een bedenking steunt, gewicht toekennen aan de opstelling van de belanghebbende in het minnelijk overleg en de openbare voorbereidingsprocedure.¹¹

4. Ontvankelijkheid bekrachtigingsverzoek

4.1 De rechtbank acht het bekrachtigingsverzoek ontvankelijk, omdat het tijdig¹² is ingediend en voldoet aan de indieningsvereisten uit artikel 16.93, tweede en derde lid, van de Ow.

⁵ Art. 16.106 lid 1 Ow.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 10.

⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 114.

⁸ De rechtbank wijst op het (aangenomen) amendement van kamerlid Bisschop tot wijziging van het voorgestelde art. 16.107, Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 32. Het voorstel had als doel te bewerkstelligen dat er geen twijfel over de door de rechter aan te leggen toets zal bestaan, namelijk een volle intensieve toetsing. Zie ook A. de Snoo, 'Commentaar op art. 16.107 Ow', in: Ch.W. Backes e.a. (red.), *Tekst en Commentaar Omgevingswet*, Deventer: Kluwer 2024.

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 114 en 117.

¹⁰ Dit komt in de voorgestelde regeling tot uiting doordat art. 6:13 Awb niet is opgenomen in de opsomming van artikelen die van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 114-115 en art. 16.97 Ow.

¹² Art. 16.96 lid 1 en 2 Ow.

4.2 Belanghebbende heeft in zijn bedenking aangevoerd dat het bekrachtigingsverzoek van de raad niet-ontvankelijk moet worden verklaard, omdat de bewijsstukken bij het logboek niet samen met het verzoek zijn overgelegd. Naar het oordeel van de rechtbank bestaat geen aanleiding om het verzoek om bekrachtiging van de raad niet-ontvankelijk te verklaren¹³, omdat de raad de op de onteigeningsbeschikking betrekking hebbende stukken heeft overgelegd, die redelijkerwijs nodig zijn voor de behandeling van het verzoek.¹⁴ Welke stukken moeten worden overgelegd, volgt uit artikel 7.2 van het procesreglement: het onteigeningsdossier dat ter inzage heeft gelegen, logboeken van het gevoerde minnelijke overleg, het besluit dat ten grondslag ligt aan de onteigening (het onteigeningsbelang), bewijsstukken van wie zijn aangeschreven, waaronder een lijst van belanghebbenden, bewijsstukken van publicaties, recente kadastrale uittreksels (eigendomsinformatie kadaster) en de ingediende zienswijzen. De rechtbank stelt vast dat de raad die stukken heeft overgelegd. Meer specifiek heeft de raad een kopie van het logboek en de voor de behandeling van het verzoek relevante bijlagen bij het logboek overgelegd. In het logboek wordt verwezen naar vijf bijlagen. Bijlage 1 is een kennismakingsbrief en de raad heeft daarvan een kopie overgelegd op 17 maart 2025. Bijlage 2 is een bezwaarschrift ten aanzien van de Wet voorskracht gemeenten. De raad heeft daarvan geen kopie overgelegd, maar de rechtbank acht die bijlage voor deze procedure niet relevant. Bijlage 3 is de inhoud van een whatsapp-bericht, dat volledig is opgenomen in het logboek. Bijlage 4 is een eerste biedingsbrief van 16 februari 2022 en de raad heeft daarvan een kopie overgelegd. Bijlage 5 is een tweede biedingsbrief van 26 maart 2024. De raad heeft daarvan geen kopie overgelegd, omdat belanghebbende daarvan zelf een kopie heeft overgelegd.

5. Wettelijke vormvoorschriften

5.1 Met de wettelijke vormvoorschriften wordt bedoeld de voorschriften die zien op de procedure van totstandkoming van de onteigeningsbeschikking en de wijze waarop deze beschikking moet worden gegeven en vastgelegd.¹⁵ In artikel 16.33b van de Ow staat dat afdeling 3.4 van de Awb - de uniforme openbare voorbereidingsprocedure - van toepassing is op de voorbereiding van een onteigeningsbeschikking.

5.2 Als onderdeel van die procedure was de raad verplicht om een ontwerp-onteigeningsbeschikking - met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp - ter inzage te

leggen.¹⁶ Uit artikel 7.6 van het Omgevingsbesluit (Ob) volgt welke stukken in ieder geval samen met het ontwerp ter inzage moeten worden gelegd. De terinzagelegging van de ontwerp-onteigeningsbeschikking vindt plaats binnen de gemeente of gemeenten waarin de onroerende zaak ligt. De kosten van de terinzagelegging en de kennisgeving komen voor rekening van de onteigenaar.¹⁷ Voorafgaand aan de terinzagelegging geeft de raad kennis van het ontwerp.¹⁸ De stukken worden ter inzage gelegd voor de duur van zes weken, met ingang van de dag waarop het ontwerp ter inzage is gelegd en daarvan kennis is gegeven.¹⁹ Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen binnen die termijn.²⁰

5.3 Uit de Awb volgt verder dat de onteigeningsbeschikking ook ter inzage wordt gelegd gedurende de beroepstermijn, samen met alle stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het besluit. Van die terinzagelegging wordt kennisgegeven op dezelfde wijze als van de ontwerp-onteigeningsbeschikking. Daarnaast wordt een exemplaar van het besluit toegestuurd aan degene die over het ontwerp van het besluit zienswijzen naar voren hebben gebracht.²¹ Artikel 16.33d, tweede lid, van de Ow voegt daaraan toe dat de raad bij de bekendmaking en de kennisgeving van de onteigeningsbeschikking vermeldt welke rechtbank de raad zal verzoeken de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen. Verder dient erbij te worden vermeld dat belanghebbenden binnen zes weken na de dag waarop de beschikking ter inzage is gelegd, bij die rechtbank schriftelijk bedenkingen kunnen inbrengen tegen de beschikking en dat de beschikking in werking treedt met ingang van de dag na die waarop de uitspraak waarbij zij is bekrachtigd, op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

5.4 Belanghebbende heeft in zijn bedenking aangevoerd dat de onteigeningsbeschikking niet volgens de wettelijke vormvoorschriften is voorbereid. Volgens belanghebbende heeft de raad niet alle op de onteigeningsbeschikking betrekking hebbende stukken ter inzage gelegd, die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van de (ontwerp)ontegeningsbeschikking. Volgens belanghebbende hadden gegevens en bescheiden over het minnelijk overleg (logboek en bewijsstukken) ter inzage moeten worden gelegd op grond van artikel 3:11 van de Awb en artikel 7.6 van het Ob. Belanghebbende is door deze handelswijze niet in de gelegenheid geweest om zich uit te laten over de zijdens de gemeente beweerdelijke onderbouwing

¹³ Met toepassing van art. 16.95 Ow.

¹⁴ Art. 16.93 lid 3 sub b Ow.

¹⁵ A. de Snoo, 'Commentaar op art. 16.107 Ow', in: Ch.W. Backes e.a. (red.), *Tekst en Commentaar Omgevingswet*, Deventer: Kluwer 2024.

¹⁶ Art. 3:11 lid 1 Awb.

¹⁷ Art. 16.33d lid 1 Ow.

¹⁸ Art. 3:12 lid 1 Awb.

¹⁹ Art. 3:11 lid 3 en art. 3:16 lid 1 en 2 Awb.

²⁰ Art. 3:15 Awb.

²¹ Art. 3:44 lid 1 Awb.

van het gevoerd minnelijk overleg. Het is volgens belanghebbende ook onduidelijk of het bevoegd gezag het logboek en de bewijsstukken beschikbaar heeft gehad bij de totstandkoming van de besluitvorming. Belanghebbende heeft van het logboek pas kennisgenomen in deze procedure.

5.5 De rechtbank stelt aan de hand van de door de raad overgelegde stukken vast dat de raad de ontwerponteigeningsbeschikking samen met de volgende stukken ter inzage heeft gelegd van 5 april 2024 tot en met 16 mei 2024: een lijst met te onteigenen onroerende zaken, het conceptvoorstel van het dagelijks bestuur tot het nemen van een onteigeningsbeschikking, grondtekeningen, projectietekeningen en een zakelijke beschrijving. Op 4 april 2024 is van die terinzagelegging kennisgegeven in het gemeenteblad.²² In die kennisgeving stond vermeld dat de mogelijkheid bestond om een zienswijze naar voren te brengen binnen diezelfde termijn. De rechtbank stelt verder aan de hand van de door de raad overgelegde stukken vast dat de raad de onteigeningsbeschikking samen met de volgende stukken ter inzage heeft gelegd van 25 juli 2024 tot en met 5 september 2024: het voorstel van het dagelijks bestuur tot het nemen van een onteigeningsbeschikking, een lijst met te onteigenen onroerende zaken, grondtekeningen, projectietekeningen en een zakelijke omschrijving. Op 24 juli 2024 is van die terinzagelegging kennisgegeven in het gemeenteblad.²³ Daaruit blijkt dat ook is voldaan aan de eisen uit artikel 16.33d, tweede lid, van de Ow.

5.6 Naar het oordeel van de rechtbank heeft de raad - in strijd met artikel 3:11 van de Awb en artikel 7.6 van het Ob - verzuimd om samen met de (ontwerp)onteigeningsbeschikking alle stukken ter inzage te leggen, die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het (ontwerp) besluit. Naar het oordeel van de rechtbank is voor de beoordeling van de noodzaak van de onteigening redelijkerwijs vereist dat kennis wordt genomen van de inhoud van het logboek (en bijlagen) over het minnelijk overleg. Uit artikel 11.7, eerste lid, van de Ow blijkt namelijk dat geen sprake is van de voor onteigening vereiste noodzakelijkheid, wanneer de raad geen redelijke poging heeft ondernomen om de onroerende zaak in minnelijkheid te verwerven. Of daaraan is voldaan moet worden vastgesteld door middel van het logboek (en bijlagen). Gelet daarop diende voor een belanghebbende gedurende de terinzageleggingen een mogelijkheid te bestaan om inzicht te krijgen in het logboek (en bijlagen) dat betrekking had op het minnelijk overleg dat is gevoerd met diezelfde belanghebbende. Naar het oordeel van de rechtbank kon van de raad redelijkerwijs niet worden verwacht dat hij alle logboeken voor eenieder ter inzage zou leggen, omdat daar persoonsgegevens en financiële gegevens in zijn opgenomen van betrokkenen. Van de

raad kon redelijkerwijs wel worden verwacht dat de raad belanghebbenden op enigerlei wijze zou hebben gewezen op de mogelijkheid om een kopie van het logboek (en bijlagen) op te vragen dat specifiek betrekking had op die belanghebbende. De raad had in de kennisgeving van de terinzagelegging bijvoorbeeld kunnen wijzen op de mogelijkheid om een persoonlijk dossier op te vragen bij de raad. Ter zitting is door mr. Wijnen toegelicht dat het vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook mogelijk was om een persoonlijk dossier op te vragen, dat dan per e-mail werd toegezonden en waar het logboek en andere relevante en specifiek op die belanghebbende stukken in zaten.

5.7 De rechtbank ziet aanleiding om dit gebrek in de totstandkoming van de onteigeningsbeschikking te passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb.²⁴ De raad heeft immers in beroep alsnog het logboek (en bijlagen) overgelegd. De rechtbank is niet gebleken dat belanghebbende is benadeeld door de te late terbeschikkingstelling van het logboek (en bijlagen). Belanghebbende heeft immers in deze procedure de gelegenheid gehad om kennis te nemen van het logboek (en bijlagen) en om daarop te reageren. Belanghebbende had zijn gronden naar aanleiding daarvan kunnen aanvullen, zoals ook door belanghebbende is gedaan in een aanvulling van de bedenking van 6 maart 2025. In dit verband vindt de rechtbank het ook relevant dat belanghebbende geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om in de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure het ontbreken van de door hem verlangde informatie aan de orde te stellen. Verder is niet aannemelijk dat anderen dan belanghebbende door het niet terinzage gelegd zijn van het logboek met bijlagen zijn benadeeld, omdat het logboek (en bijlagen) betrekking heeft op het minnelijk overleg dat specifiek met belanghebbende heeft plaatsgevonden.

6. Onteigeningsbelang

6.1 Artikel 14 van de Grondwet bepaalt dat onteigening alleen kan plaatsvinden in het algemeen belang. Artikel 11.5, onder a, van de Ow kleurt die grondwettelijke norm nader in. Een onteigeningsbeschikking kan op grond van die bepaling alleen worden gegeven als de aan te wijzen onroerende zaken nodig zijn voor het belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. Er dient dus sprake te zijn van een onteigeningsbelang. Het onteigeningsbelang wordt in de regeling verbonden aan de toedeling van functies aan locaties in samenhang met een aantal instrumenten in de Ow. De verbinding bestaat uit de eis dat de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is, mogelijk moet zijn gemaakt in een van die wettelijke

²² Gemeenteblad 2024, 148562.

²³ Gemeenteblad 2024, 324584.

²⁴ Die bepaling is van overeenkomstige toepassing op grond van art. 16.113 lid 1 Ow.

instrumenten, onder uitsluiting van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer.

6.2 Van een onteigeningsbelang is onder andere sprake als de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving onder uitsluiting van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer, mogelijk is gemaakt in een vastgesteld omgevingsplan.²⁵ Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Uit het samenstel van de op een locatie geldende regels kan worden afgeleid welke functie(s) een locatie vervult. Deze in het omgevingsplan aan locaties toegedeelde functies kunnen aan het onteigeningsbelang ten grondslag worden gelegd. De functie is het gebruiksdoel dat, of de status (in de betekenis van bijzondere eigenschap) die een onderdeel van de fysieke leefomgeving op een bepaalde locatie heeft.²⁶ Vormt het omgevingsplan de basis van de onteigening, dan geldt de eis dat de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer is toegelaten 'onder uitsluiting van de bestaande vorm'. Met het uitsluiten van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer is niet bedoeld dat die bestaande vorm eerst, zonder overgangsrecht, strikt moet worden verboden alvorens een onteigeningsbelang kan ontstaan. Het gaat erom dat op basis van het geldende omgevingsplan voldoende duidelijk is welke vorm ontwikkeling, gebruik of beheer wordt beoogd, en dat die vorm afwijkt van de bestaande vorm.²⁷

6.3 Naar het oordeel van de rechtbank is sprake van een onteigeningsbelang. De beoogde vorm van ontwikkeling en gebruik van de fysieke leefomgeving is mogelijk gemaakt in het omgevingsplan. In het omgevingsplan is aan perceel 1 de functie 'Verkeer-Railverkeer' toegekend en aan een deel ervan een functieaanduiding 'fietsenstalling'. Aan perceel 2 is de functie 'Verkeer' toegekend. De gebruiksdoelen van de percelen sluiten aan bij de herontwikkeling van de stationsomgeving, door de realisatie van onder andere een tunnelbak/onderdoorgang met toegang tot de perrons en fietsenstalling. De rechtbank is van oordeel dat ook is voldaan aan de eis dat de beoogde vorm van ontwikkeling en gebruik is toegelaten onder uitsluiting van de bestaande vorm. Op dit moment worden de percelen gebruikt voor 'wonen'. Meer specifiek wordt perceel 1 gebruikt als voortuin en op perceel 2 staat een kamerverhuurwoning. Wonen (zowel tijdelijk als permanent) en een tuin is binnen de verkeersfuncties uit het omgevingsplan niet toegestaan.²⁸

6.4 Uit de toelichting op het bestemmingsplan (paragraaf 1.1) blijkt waarom de gemeenteraad de herontwikkeling van het stationsgebied van belang acht. Met het project Spoorzone [plaats 2] worden maatregelen getroffen om een aantal ambities in te vullen en knelpunten weg te nemen rondom het stationsgebied. Het gaat om een combinatie van ambities van de gemeente Gilze en [plaats 2] om tot een betere stationsomgeving te komen en een aantal noodzakelijke maatregelen aan het spoor. De gemeentelijke ambities betreffen het creëren van een aantrekkelijke stationsomgeving, het veiliger maken van het station en de passage van het spoor, het station vanuit de zuidzijde bereikbaar maken, het aansluiten van de [adres 1]/[straat] op het autoluw centrum en het verminderen van de verkeersintensiteit [adres 1]/[straat] en het inpassen van een gedeelte van het tracé van de Snelfietsroute Tilburg-Breda. De maatregelen aan het spoor bestaan uit het weghalen van het goederenwachtspoor en het wegnemen van het zogeheten transferknelpunt vanwege het te smalle perron door de realisatie van zijperrons in plaats van een middenperron. Het project beoogt een integrale oplossing te realiseren voor zowel de gemeentelijke ambities als de knelpunten aan het spoor.

7. Noodzaak

7.1 Een onteigeningsbeschikking kan op grond van artikel 11.5, onder b, van de Ow alleen worden gegeven wanneer de onteigening noodzakelijk is. In artikel 11.7 van de Ow wordt nader uitgewerkt in welke gevallen geen sprake is van de voor onteigening vereiste noodzaak. Dat is in ieder geval wanneer de onteigenaar geen redelijke poging heeft ondernomen om de onroerende zaak in minnelijkheid te verwerven dan wel om overeenstemming te bereiken over het vervallen van zakelijke of persoonlijke rechten op die onroerende zaak. Zo wordt het ultimatum remedium-karakter van het onteigeningsinstrument gewaarborgd. Daarbij moet het minnelijk overleg een reëel en serieus overleg inhouden, waarbij wordt geprobeerd tot overeenstemming te komen.²⁹ Wat onder een redelijke poging moet worden verstaan, hangt volgens de memorie van toelichting onder andere af van de omstandigheden van het geval. Afhankelijk van de situatie kunnen de onderhandelingen ook betrekking hebben op de verwerving van een groter geheel dan de benodigde gronden, het toestaan van voortgezet gebruik, een aanbod van ruilgronden, de vestiging van een gebruiksrecht of de aanleg van bijkomende voorzieningen. Omdat de eigenaar in het stelsel van de onteigening niet verplicht kan worden om een schadeloosstelling anders dan in geld te aanvaarden,³⁰ moet in ieder geval een aanbod in geld worden gedaan dat betrekking heeft op

²⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 104; art. 11.6 sub a Ow.

²⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 105-106.

²⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 367, nr. 3, p. 23-24, onderdeel AU. Zie ook: A. de Snoo, 'Commentaar op art. 11.6 Ow', in: Ch.W. Backes e.a. (red.), *Tekst en Commentaar Omgevingswet*, Deventer: Kluwer 2024.

²⁸ Art. 7.1, 8.1 en 8.5 sub a van de regels uit het omgevingsplan.

²⁹ HR 8 april 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZD2955, NJ 1999/24.

³⁰ HR 22 maart 1989, NJ 1990/251 (Vierboom/Winschten); HR 27 oktober 2006, NJ 2008/3 (Nieuwe Werklust Kleiwarenfabriek/Staat).

de onroerende zaak zoals deze bij de beschikking zal worden aangewezen.³¹ De noodzaak tot onteigening ontbreekt op grond van het eerste lid ook als aannemelijk is dat op afzienbare termijn alsnog overeenstemming kan worden bereikt over de minnelijke verwerving / het vervallen van zakelijke of persoonlijke rechten en dat die overeenstemming zal leiden tot een spoedige levering van de onroerende zaak dan wel vervallen van die rechten.

7.2 De rechtbank stelt vast dat geen noodzaak (meer) bestaat om perceel 2 te onteigenen, omdat uit de stukken blijkt en ter zitting door de raad is bevestigd dat overeenstemming is bereikt met de eigenaren van dit perceel over de minnelijke verwerving van het perceel en met Enexis over het vervallen van het zakelijk recht. Uit de stukken blijkt dat de eigenaren het perceel willen verkopen of hebben verkocht aan de gemeente, in ruil voor een reststrook tuin aan de zuidzijde van [adres 2] en [adres 3] in [plaats 2]. In een brief van 27 maart 2024 heeft de gemeente aan Enexis medegedeeld dat het zakelijk recht opnieuw zal worden gevestigd en dat afspraken over en weer worden gerespecteerd. Gelet op het ontbreken van de noodzaak is de rechtbank verplicht om het verzoek om bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking af te wijzen, voor zover het betrekking heeft op de onteigening van perceel 2.³²

7.3 Belanghebbende heeft aangevoerd dat onteigening van perceel 1 niet noodzakelijk is, omdat de raad geen redelijke poging heeft gedaan om het perceel in minnelijkheid te verwerven. Voorafgaand aan de onteigeningsbeschikking is volgens belanghebbende slechts zeer summier sprake geweest van minnelijk overleg. Op 16 mei 2023 heeft een overleg plaatsgevonden tussen de gemeente, belanghebbende en [naam 2]. Volgens belanghebbende was dit een 'nieuw startpunt' van het minnelijk overleg. Tijdens het overleg is afgesproken dat het pand van belanghebbende zou worden bezichtigd en dat een nieuw aanbod zou worden gedaan door de gemeente. De eerdere bieding en de eerdere contacten hadden daarom geen relevantie meer. Die afspraken zijn niet nagekomen. Belanghebbende heeft daarna verschillende keren verzocht om inhoudelijk overleg. Pas op 28 maart 2024 ontving belanghebbende een formele bieding, die volgens belanghebbende niet onderbouwd en ook niet realistisch was. In een e-mail van 13 mei 2024 heeft de heer [naam 2] een tegenvoorstel gedaan, met een berekening van de schadeloosstelling. Hij heeft verzocht of de gemeente daarmee akkoord kon gaan. Op dit voorstel heeft belanghebbende nooit reactie ontvangen. Sinds 16 mei 2023 heeft niet één keer een inhoudelijk overleg plaatsgevonden. Ten aanzien van het door de raad overgelegde logboek heeft belanghebbende opgemerkt dat contactmomenten in het logboek ontbreken en op ver-

schillende plekken een onjuiste weergave is gegeven van de contacten. Het overleg van 16 mei 2023 is niet genoemd in het logboek. In augustus 2021 zijn ook geen afspraken gemaakt over de verkoop voor een bedrag van € 544.000,-. Ook staat ten onrechte opgenomen dat de gemeente geen inhoudelijke reactie heeft ontvangen in de periode van februari 2022 tot en met juli 2023. In die periode heeft belanghebbende regelmatig contact gehad met de gemeente. De verzoeken van belanghebbende om overleg komen ook niet terug in het logboek, waardoor een eenzijdig en onjuist beeld ontstaat.

7.4 Naar het oordeel van de rechtbank is onteigening van perceel 1 noodzakelijk, omdat de raad een redelijke poging heeft gedaan om het perceel in minnelijkheid te verwerven. De rechtbank is van oordeel dat uit het door de raad overgelegde logboek blijkt dat voorafgaand aan het vaststellen van de onteigeningsbeschikking een reël en serieus overleg heeft plaatsgevonden, waarin is geprobeerd om tot overeenstemming te komen. Uit het overgelegde logboek blijkt dat de gemeente op 13 juli 2018 aan belanghebbende kenbaar heeft gemaakt dat de gemeente perceel 1 wil kopen. Gelet daarop volgt de rechtbank het standpunt van belanghebbende niet, dat de onderhandelingen pas vanaf 16 mei 2023 hebben plaatsgevonden. De gemeente heeft drie keer een aanbod in geld gedaan: een mondeling bod van € 330.000,- op 22 augustus 2018, een schriftelijk bod van € 544.000,- op 19 juli 2023 en een schriftelijk bod van € 557.000,- op 28 maart 2024. Belanghebbende heeft daar telkens met een hoger tegenbod op gereageerd van € 480.000,- op 11 september 2018, van € 564.000,- op 27 januari 2021 en € 1.322.950,- op 13 mei 2024. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de gemeente op 28 maart 2024 een niet onredelijk bod gedaan, door een bedrag van € 557.000,- te bieden. Uit de brief waarin dit schriftelijk bod is gedaan volgt en op zitting is door de raad toegelicht dat het is berekend aan de hand van het Woningwaarderingssstelsel (WWS) en dat rekening is gehouden met de maximale huurprijzen conform het puntensysteem van de huurcommissie. De gemeente heeft dit bod redelijkerwijs niet specifiekere kunnen berekenen. Belanghebbende is meerdere keren gevraagd om de huurovereenkomsten te overleggen, zodat de gemeente meer gegevens zou hebben om tot een concreter bod te komen, maar belanghebbende heeft ze nooit overgelegd. Gelet op die omstandigheden is de rechtbank van oordeel dat de raad een redelijke poging heeft gedaan om het perceel minnelijk te verwerven. De rechtbank heeft daar ten overvloede bij in aanmerking genomen dat belanghebbende zijn laatste tegenbod onvoldoende heeft onderbouwd. In de bij dit bod gevoegde berekening van [naam 2] is namelijk niet inzichtelijk gemaakt hoe de totale vermogenswaarde van het perceel van € 1.074.000,- is berekend.

³¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 109-110.

³² Art. 16:107 Ow.

8. Urgentie

8.1 Een onteigeningsbeschikking kan op grond van artikel 11.5, onder c, van de Ow alleen worden gegeven als de onteigening urgent is. Gemotiveerd moet worden dat binnen drie jaar vanaf het moment waarop de eigendom door de onteigenaar wordt verkregen een begin moet worden gemaakt met de uitvoering van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is. Onteigenaars kunnen dit aannemelijk maken aan de hand van concrete, op uitvoering gerichte projectplannen en planningen. Het urgentiecriterium waarborgt dat eigenaren niet onnodig vroeg worden gestoord in hun eigendomsrecht. Als startmoment van de driejaarstermijn geldt het moment waarop de onteigenaar de eigendom heeft verkregen. Met het inschrijven van een door een notaris verleden onteigeningsakte in de openbare registers verkrijgt de raad de eigendom vrij van alle lasten en rechten die met betrekking tot de zaak bestaan. Vanaf dat moment kan de onteigenaar daadwerkelijk aan de slag met de verwezenlijking van het onteigeningsbelang. Het is reëel om voor de urgentietermijn bij dat moment aan te sluiten.³³

8.2 Naar het oordeel van de rechtbank is de onteigening urgent, omdat de raad gemotiveerd heeft toegelicht dat uiterlijk drie jaar na het verkrijgen van de eigendom aan de slag zal worden gegaan met de verwezenlijking van de functies waarvoor wordt onteigend. Uit het raadsvoorstel dat ten grondslag ligt aan de onteigeningsbeschikking blijkt dat de feitelijke werkzaamheden in het derde kwartaal van 2025 starten, met het verleggen van de kabels en leidingen en het treffen van de voorbereidingen voor de realisatie van de onderdoorgang. De zakelijke beschrijving voegt daar nog aan toe dat begin 2026 een aanbesteding wordt gestart. De planning is dat de voorbereidende werkzaamheden voor de aanleg van het werk begin 2026 worden gestart. Deze duren ongeveer twaalf maanden. De bouwwerkzaamheden die naar verwachting twee jaar in beslag nemen, staan gepland op begin/medio het jaar 2027.

9. Punt V uit de onteigeningsbeschikking

9.1 Belanghebbende heeft in de bedenking ook aangevoerd dat met punt V in de onteigeningsbeschikking onvoldoende is gewaarborgd dat de onteigening van de baan is, wanneer het bestemmingsplan 'Stationsomgeving [plaats 2]' niet onherroepelijk zal worden. Een andere formulering is nodig waarbij duidelijk(er) is dat geen grondslag meer bestaat voor onteigening, ongeacht in welk stadium van het proces de kwestie zich bevindt op het moment dat het bestemmingsplan in beroep zal worden vernietigd. In het kader van de rechtszekerheid is het wenselijk dat de schadeloosstellingspro-

cedure ook direct wordt beëindigd als de grondslag wegvalt.

9.2 De rechtbank ziet in deze grond van belanghebbende geen aanleiding om van bekrachtiging van de onteigening ten aanzien van perceel 1 af te zien. Onder V staat in de onteigeningsbeschikking dat de gemeenteraad heeft besloten om het college op te dragen om bij het wegvallen van de grondslag of de noodzaak van onteigening, de bekrachtigings-procedure voor de betreffende onroerende zaken te beëindigen. Ter zitting heeft de raad bevestigd dat voor de raad in dat geval ook geen belang meer bestaat bij een voortzetting van de civiele procedure over de schadeloosstelling. De rechtbank ziet geen aanleiding om dat toe te voegen aan punt V, omdat onteigening niet plaats kan vinden wanneer het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) niet onherroepelijk is geworden. Uit artikel 11.16, eerste lid, onder b, van de Ow vloeit voort dat de notaris de onteigeningsakte pas kan verlijden, op het moment dat het omgevingsplan (in dit geval het bestemmingsplan) onherroepelijk is geworden. Alleen met het inschrijven van een door een notaris verleden onteigeningsakte in de openbare registers verkrijgt de onteigenaar de eigendom vrij van alle lasten en rechten die met betrekking tot de zaak bestaan.³⁴

10. Conclusie

De rechtbank zal de onteigeningsbeschikking gedeeltelijk bekrachtigen. De rechtbank zal de onteigeningsbeschikking bekrachtigen, voor zover deze betrekking heeft op het onteigenen van perceel 1. De rechtbank zal het verzoek om bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking afwijzen, voor zover deze betrekking heeft op perceel 2.

11. Griffierecht

De uitspraak houdt ook in dat van de raad een griffierecht wordt geheven.³⁵ Het griffierecht bedraagt het tarief, genoemd in artikel 8:41, tweede lid, onder c, van de Awb, vermeerderd met het tarief, genoemd in artikel 8:41, tweede lid, onder b, van die wet, voor elk bedenkingengeschrift dat door een belanghebbende bij de rechtbank tegen de onteigeningsbeschikking is ingebracht.³⁶ Dat betekent dat in deze zaak een griffierecht wordt geheven voor een bedrag van € 385,- + € 194,- (een bedenking) = € 579,-.

12. Kosten belanghebbende

12.1 De uitspraak houdt op grond van artikel 16.111 van de Ow in dat het bestuursorgaan wordt veroordeeld in de kosten die een belanghebbende die een bedenking tegen de onteigeningsbeschikking heeft ingebracht, in verband met de behandeling van het verzoek naar

³⁴ Art. 11.18 lid 1 Ow.

³⁵ Art. 16.110 Ow.

³⁶ Art. 16.110 Ow; *Kamerstukken II* 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 280.

³³ Art. 11.18 Ow; *Kamerstukken II* 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 111.

aard en omvang redelijkerwijs heeft moeten maken. Het Besluit proceskosten bestuursrecht is niet van toepassing. De belanghebbende die een bedenking heeft ingediend krijgt in alle gevallen de proceskosten van deelname aan de bekrachtigingsprocedure vergoed. De rechtbank wordt verplicht een proceskostenveroordeling ten gunste van de belanghebbende uit te spreken, zodat deze veroordeling niet afhankelijk is van het inhoudelijke rechterlijke oordeel op het verzoek tot bekrachtiging. Het moet gaan om kosten die de belanghebbende redelijkerwijs heeft moeten maken voor door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Het is aan de rechtbank om te beoordelen of de kosten redelijkerwijs gemaakt zijn. Het woord 'redelijkerwijs' betekent hier een tweeledige redelijkheidstoets. Dit betekent dat beoordeeld dient te worden of de bijstand redelijkerwijs is ingeroepen en of de kosten daarvan redelijk zijn.³⁷

12.2 Het bestuursorgaan wordt daarnaast veroordeeld in de kosten die de belanghebbende die bedenkingen heeft ingediend, heeft gemaakt in de fase voor de vaststelling van de onteigeningsbeschikking. De uitspraak houdt daarom op grond van artikel 16.112 van de Ow ook in dat het bestuursorgaan wordt veroordeeld in de kosten die de belanghebbende die een bedenking tegen de onteigeningsbeschikking heeft ingebracht, naar aard en omvang redelijkerwijs heeft moeten maken voor:

- a. door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand of andere deskundige bijstand voor het overleg over de minnelijke verwerving, bedoeld in artikel 11.7, eerste lid, en
- b. door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand of andere deskundige bijstand in verband met het naar voren brengen van een zienswijze en de behandeling daarvan bij de voorbereiding van de onteigeningsbeschikking.

De kostenveroordeling wordt uitgesproken ongeacht of de onteigeningsbeschikking wordt bekrachtigd. Het gaat ook hier om de werkelijke kosten van (rechts)bijstand, voor zover deze redelijk zijn.³⁸

12.3 De rechtbank zal de raad veroordelen in de kosten die belanghebbende heeft gemaakt. Dit is een bedrag van € 20.039,42. Belanghebbende heeft overzichten overgelegd van kosten die hij voor rechtsbijstand heeft gemaakt in de fase voorafgaand aan de vaststelling van de onteigeningsbeschikking en de kosten die hij heeft gemaakt in verband met de behandeling van het verzoek om bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking. Uit de overzichten blijkt dat belanghebbende

rechtsbijstand heeft ontvangen van [naam 2] (61,65 uren en een uurloon van € 150 is € 11.189,48) en zijn gemachtigde (mr. Wijnen) (27,36 uren en een uurloon van € 250,- en 6% kantoorkosten is € 8.849,94). De overzichten bevatten de uitgevoerde werkzaamheden door deze personen en het uurloon. Naar het oordeel van de rechtbank blijkt uit die overzichten dat belanghebbende de bijstand redelijkerwijs heeft ingeroepen. De rechtbank acht de kosten ook redelijk.

De beslissing

De rechtbank:

- wijst het verzoek van de raad om bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking toe, voor zover de onteigeningsbeschikking betrekking heeft op het onteigenen van het [perceel 1];
- wijst het verzoek van de raad om bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking af, voor zover de onteigeningsbeschikking betrekking heeft op het onteigenen van het [perceel 2] (inmiddels [perceelnummer]);
- heft een bedrag van € 579,- aan griffierecht;
- veroordeelt de raad tot betaling van € 20.039,42 aan kosten voor belanghebbende. (Enz., enz., Red.)

NOOT

1. Dit is de eerste bekrachtigingsuitspraak van een onteigeningsbeschikking onder de Omgevingswet (Ow). Een bijzondere uitspraak: de bekrachtiging is namelijk, procedureel, een volledig nieuw fenomeen.³⁹ Tegelijkertijd laat deze uitspraak zien dat de wijzigingen in het onteigeningsrecht materieel gezien vooral nieuwe wijn in oude zakken is. In deze annotatie behandelen wij het door de rechtbank gehanteerde beoordelingskader, na een beknopte introductie van de bekrachtigingsprocedure en een korte schets van de casus. Bijzondere aandacht besteden wij aan de rol van het belanghebbende-begrip in de bekrachtigingsprocedure.

2. Sinds de inwerkingtreding van de Ow kunnen de gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap, de Provinciale Staten en de minister die het aangaat, bijvoorbeeld de minister van Infrastructuur en Waterstaat, een onteigeningsbeschikking nemen, als grond benodigd is voor de ontwikkeling, het gebruik of het beheer van de fysieke leefomgeving. Zo volgt uit art. 11.4 en 11.5 Ow. Bij een normale beschikking moet beroep worden ingesteld voordat een rechter kan toekomen aan de toetsing van de beschikking. Als géén beroep wordt ingesteld en de beroepstermijn is verstreken, wordt een beschikking onherroepelijk. Het parlement vond het onwenselijk dat iemand kon worden onteigend zonder dat de wettelijke waarborgen door een rechter zijn getoetst, als diegene niet zelf naar de rechter stapt. Om die reden is de 'bekrachtiging' geïntroduceerd. Het bestuursorgaan moet de bestuursrechter verzoeken de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen.⁴⁰

³⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 280-281; A. de Snoo, 'Commentaar op art. 16.111 Ow', in: Ch.W. Backes e.a. (red.), *Tekst en Commentaar Omgevingswet*, Deventer: Kluwer 2024.

³⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 281; A. de Snoo, 'Commentaar op art. 16.112 Ow', in: Ch.W. Backes e.a. (red.), *Tekst en Commentaar Omgevingswet*, Deventer: Kluwer 2024.

³⁹ Zie uitgebreid: J.S. Procee, M.J.W. Timmer & L.A. Jager, 'Onteigenen, de bestuursrechter en de Omgevingswet', *TBR* 2021/68.

⁴⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 32 (amendement Bisschop).

3. De gemeenteraad van Gilze en Rijen heeft een onteigeningsbeschikking genomen voor de herontwikkeling van de stationsomgeving. Onder andere een tunnel wordt gerealiseerd, met directe toegang tot de perrons. Vervolgens heeft het college van burgemeester en wethouders, namens de raad, de rechtbank verzocht de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen.

4. De rechtbank introduceert het nieuwe toetsingskader en volgt daarbij nauwgezet de wet. Uit art. 16.107 Ow volgt de ambtshalve basistoets die uit vier elementen bestaat. Een onteigeningsbeschikking kan alleen worden genomen (1) in het belang van het ontwikkelen van de fysieke leefomgeving (het onteigeningsbelang), (2) als de onteigening noodzakelijk is en (3) als de onteigening urgent is. Daarnaast wordt gecontroleerd of (4) de onteigeningsbeschikking in overeenstemming met de wettelijke vormvoorschriften is voorbereid. De rechtbank gaat uit van een 'intensieve toetsing' en toetst *ex nunc*.⁴¹

5. Voor de praktijk interessant is dat de planologische grondslag voor het onteigeningsbelang in deze zaak wordt gevormd door een bestemmingsplan dat behoort tot het 'tijdelijk deel' van het omgevingsplan. De planologische grondslag 'bevindt' zich dus in het overgangsrecht, terwijl de onteigening onder huidige recht wordt afgehandeld. De verwachting in de praktijk is dat dit de aankomende jaren vaker gaat voorkomen. Verder is relevant dat dit bestemmingsplan nog niet onherroepelijk is. Toch ziet de rechtbank geen aanleiding van bekrachtiging af te zien. De rechtbank oordeelt, terecht, dat de daadwerkelijke eigendomsovergang pas kan plaatsvinden als ook het bestemmingsplan onherroepelijk is. Immers, de eigendomsovergang vindt plaats door inschrijving van de onteigeningsakte door een notaris. De notaris schrijft de akte pas in als de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is, de planologische grondslag onherroepelijk is en de voorlopige schadeloosstelling is betaald (vroeger: het voorschot).⁴² Dit volgt uit art. 11.16 Ow.

6. De rechtbank overweegt verder dat in de planologische grondslag de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving moet worden uitgesloten. Botter en Schuite signaleren terecht dat de rechtbank miskent dat art. 11.6 Ow regelt dat het uitsluiten van het bestaande gebruik alleen noodzakelijk is in het geval het onteigeningsbelang is gelegen in het nieuwe deel van een vastgesteld omgevingsplan.⁴³ Dat is niet nodig als het onteigeningsbelang is gelegen in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, een projectbesluit of het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

7. Bij de wettelijke vormvoorschriften is het in deze voorbereidingsprocedure misgegaan. De rechtbank oordeelt dat de raad, in strijd met art. 3:11 Algemene wet bestuursrecht (Awb) en art. 7.6 Omgevingsbesluit, heeft verzuimd samen met de (ontwerp-)onteigeningsbeschikking alle stukken ter inzage te leggen, die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het (ontwerp)besluit. Volgens de rechtbank moet namelijk ook het logboek (met bijlagen) ter inzage worden gelegd, zodat de belanghebbende inzicht kon krijgen in het logboek dat betrekking had op het minnelijk overleg dat is gevoerd met diezelfde belanghebbende. Van de raad wordt niet verwacht dat alle logboeken openbaar ter inzage worden gelegd, in verband met de daarin voorkomende financiële en persoonsgegevens. Wel had de raad de belanghebbende kunnen wijzen op de mogelijkheid een kopie van het logboek (en bijlagen) op te vragen dat specifiek betrekking had op die belanghebbende. De raad had in de kennisgeving van de terinzagelegging bijvoorbeeld kunnen wijzen op de mogelijkheid een persoonlijk dossier op te vragen bij de raad.

8. Met Botter menen wij dat voor de belanghebbende niet per definitie noodzakelijk is kennis te kunnen nemen van de inhoud van het logboek over het minnelijk overleg om te kunnen beoordelen of de noodzaak voor onteigening aanwezig is.⁴⁴ De belanghebbende is zelf immers ook aanwezig geweest bij het minnelijk overleg. Schuite merkt op dat de vraag of het logboek ter inzage is gelegd op zichzelf niets zegt over de vraag of het bestuur het logboek heeft beoordeeld in het kader van het noodzaakcriterium.⁴⁵ Hoewel deze opmerking juist is, lijkt de rechtbank niet te bedoelen dat het bestuur het logboek moet beoordelen in het kader van het noodzaakcriterium, maar lijkt de rechtbank te bedoelen dat de belanghebbende kennis moet kunnen nemen van het logboek. Wij vragen ons af of die redenering van de rechtbank volledig correct is.

9. De rechtbank passeert het gebrek met toepassing van art. 6:22 Awb. Ten Kate signaleert dat art. 16.107 Ow dwingend lijkt voor te schrijven dat het verzoek tot bekrachtiging door de bestuursrechter wordt afgewezen als het besluit niet volgens de wettelijke vormvoorschriften is voorbereid.⁴⁶ Daarmee lijkt Ten Kate te impliceren dat de toepassing van art. 6:22 Awb strikt genomen niet in overeenstemming is met art. 16.107 Ow. Echter, de toepassing van art. 6:22 Awb is expliciet toegestaan op basis van de schakelbepaling in art. 16.113 Ow. Overigens onderschrijven wij Ten Kate voor zover hij opmerkt dat geen redelijk belang zou zijn gediend met de afwijzing van het verzoek tot bekrachtiging, nu de belangen van de belanghebbende niet zijn geschaad. Het verdient nog de opmerking dat niet alle bestuursprocesrechtelijke regels uit de Awb zijn geschaakeld. Zo ontbreekt bijvoorbeeld een verwijzing naar art. 6:11 Awb en art. 6:15 Awb. Het leerstuk van de verschoonbare termijnoverschrijding uit art. 6:11 Awb geldt dus niet voor bekrachtigingsprocedures. Een logische keuze, aangezien de ambtshalve basistoets is geïntroduceerd zodat iemand niet kan

⁴¹ De vraag of de bestuursrechter *ex nunc* of *ex tunc* zou toetsen, hing nog boven de markt. Zie: J.A.M.A. Sluysmans & D. Krijvenaar, 'Onteigenen en gedogen onder de Omgevingswet. Over losse eindjes en (waarschijnlijk) onbedoelde consequenties', *TBR* 2024/161, par. 2.3. Zie ook: S. Schuite in zijn noot bij deze uitspraak in *AB* 2025/187, onder 7.

⁴² Zie meer hierover in: J.A.M.A. Sluysmans, 'De notaris in het nieuwe onteigeningsrecht', *WPNR* 2020/7301.

⁴³ Respectievelijk in hun noten bij deze uitspraak in *BR* 2025/59 en *AB* 2025/187.

⁴⁴ In zijn noot bij deze uitspraak in *BR* 2025/59.

⁴⁵ In zijn noot bij deze uitspraak in *AB* 2025/187, onder 3.

⁴⁶ In zijn noot bij deze uitspraak in *JB* 2025/125.

worden onteigend zonder dat de wettelijke waarborgen door een rechter zijn getoetst als diegene niet zelf naar de rechter stapte.⁴⁷ Tegelijkertijd leidt een discussie over de verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding tot verbreding van het debat. Dit kan leiden tot vertraging. Door het ontbreken van de schakel, hoeft geen debat te worden gevoerd over de al dan niet verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding. Ook de doorzendplicht uit art. 6:15 Awb is niet genoemd in de schakelbepaling die ziet op bekrachtigingsprocedures. Het ontbreken van die schakel vinden wij opvallender. Verwarrend is dat art. 16.94 Ow bepaalt wie de bevoegde rechter is en dat art. 6:15 lid 1 en 3 Awb van 'overeenkomstige toepassing' zijn. Duidelijk is dat een verkeerd geadresseerd verzoek tot bekrachtiging moet worden doorgezonden naar de bevoegde bestuursrechter. Het is ons niet duidelijk of dit betekent dat ook een doorzendplicht geldt voor een bedenkingenschrift. Art. 16.94 is namelijk opgenomen in de paragraaf over het 'verzoek tot bekrachtiging' en art. 16.113 Ow in de paragraaf 'overige bepalingen bekrachtigingsprocedure'. De wetsgeschiedenis geeft geen uitsluitsel.⁴⁸ Hoewel ook in dit geval geldt dat de ambtshalve basisstoets garandeert dat de onteigeningsbeschikking wordt getoetst door een bestuursrechter, hoeft de onteigening in onze optiek niet al te veel vertraging op te lopen vanwege het doorzenden van een bedenkingenschrift.⁴⁹ Het doorzenden van een bedenkingenschrift van bijvoorbeeld bestuursorgaan naar bestuursrechter, of van de ene rechter naar de ander, is vrij eenvoudig. Tegelijkertijd biedt de doorzending wel de waarborg dat de bedenkingen van de onteigende, indien abusievelijk verkeerd geadresseerd, worden betrokken in de toetsing van de onteigeningsbeschikking. Daarbij draagt de geldigheid van de doorzendplicht voor bestuursorgaan en belanghebbende bij aan het creëren van een gelijk speelveld.

10. De wijze van toetsing van de noodzaak is herkenbaar. Bestaande jurisprudentie wordt op hoofdlijnen voortgezet. Met betrekking tot de noodzaak stelt de rechtbank vast dat drie aanbiedingen zijn gedaan voorafgaand aan het vaststellen van de onteigeningsbeschikking en dat deze aanbiedingen zijn onderbouwd. De rechtbank oordeelt dat aan het noodzaakcriterium is voldaan. Hierbij kan nog worden opgemerkt dat de rechtbank niet expliciet ingaat op de termijn die is geboden bij deze aanbiedingen en ook niet expliciet acht slaat op de momenten dat de aanbiedingen zijn gedaan (bijvoorbeeld voorafgaand aan de ontwerp-ontegeningsbeschikking of juist daarna). Naar het oordeel van de rechtbank heeft de gemeente 'een niet onredelijk bod' gedaan. Wellicht dat de rechtbank daar niet veel mee heeft bedoeld, maar wij merken op dat de discussie over de hoogte van de schadeloosstelling moet worden gevoerd bij de civiele rechter. Wij menen dat in veel gevallen pas later duidelijk is of een aanbod redelijk of onredelijk is.⁵⁰

De formulering 'een niet *evident* onredelijke aanbieding' is wat ons betreft passender, als überhaupt wordt aangenomen dat de bestuursrechter iets kan of moet willen vinden van de (on)redelijkheid van de hoogte van een aanbieding.⁵¹ Zo merkt Botter op dat het voor een bestuursrechter zonder taxatiekennis lastig zal zijn een aanbieding te beoordelen.⁵²

11. Ook de urgentie wordt getoetst. De raad heeft gemoedert toegelicht dat uiterlijk drie jaar na het verkrijgen van de eigendom aan de slag wordt gegaan met de realisatie van de functies waarvoor wordt onteigend. Volgens de rechtbank kunnen onteigenaren dit aannemelijk maken 'aan de hand van concrete, op uitvoering gerichte projectplannen en plannen'. De rechtbank overweegt dat de onteigening in dit geval urgent is en verwijst naar het raadsvoorstel dat ten grondslag ligt aan de onteigeningsbeschikking. Daarin is een planning van de voorgenomen werkzaamheden opgenomen.

12. Een opvallend punt is dat de rechtbank stelt dat aan belanghebbenden in de zin van art. 1:2 Awb de gelegenheid wordt geboden hun argumenten tegen de onteigeningsbeschikking aan de rechter voor te leggen. Art. 16.97 Ow bevat geen expliciete verwijzing naar de Awb. De rechtbank baseerde de aansluiting bij de Awb vermoedelijk op de wetsgeschiedenis. Daar is de koppeling namelijk wel expliciet gelegd.⁵³ Het artikel stelt overigens enkel dat belanghebbenden bij de rechtbank hun bedenkingen kunnen inbrengen. Als belanghebbenden worden in ieder geval aangemerkt eigenaren en tien andere typen gerechtigden, zoals erfpachters. De vraag kan worden opgeworpen of bijvoorbeeld de eigenaar van een aangrenzend perceel óók geldt als belanghebbende als bedoeld in art. 16.97 Ow. Als dat juist is, dan is de bekrachtigingsprocedure voor wat betreft de mogelijkheid om als derde 'mee te doen' ruimer dan voorheen. Uit omgevingsrechtelijke rechtspraak volgt namelijk dat voor eigenaren van naastgelegen percelen een sterk bewijsvermoeden geldt dat hun belang direct is betrokken bij de verlening van een omgevingsvergunning voor het naastgelegen perceel. De Afdeling herhaalde vorig jaar: 'Het uitgangspunt [is] dat bewoners en eigenaren van aangrenzende percelen of in daaraan gelijk te stellen situaties in beginsel belanghebbenden zijn. Van dit uitgangspunt kan alleen worden afgeweken als het uitgesloten is dat betrokken feitelijke gevolgen ondervindt'.⁵⁴ De op te werpen vraag is daarom: in hoeverre geldt deze jurisprudentiële ook voor 'belanghebbenden' in een bekrachtigingsprocedure, gelet op het feit dat omgevingsrechtelijke besluiten en de onteigeningsprocedure zijn geïncorporeerd in de Ow en de rechtbank verwijst naar art. 1:2 Awb voor zover het de belanghebbende betreft als bedoeld art. 16.97 Ow?

13. Gesteld zou kunnen worden dat art. 1:2 Awb niet moet worden toegepast als het de belanghebben-

⁴⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 32 (amendement Bisschop).

⁴⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 276.

⁴⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 115-116 en 282, niet is toegelicht waarom de doorzendplicht niet is opgenomen in art. 16.113 Ow.

⁵⁰ Ook Sluysmans en Krijvenaer zijn de mening toegedaan dat in dit stadium 'nog weinig tot niets' te zeggen is over de hoogte van de schadeloosstelling. Zie: Sluysmans & Krijvenaer, TBR 2024/161, par. 2.6.

⁵¹ Zie uitgebreider over dit onderwerp: S. Schuite in zijn noot bij deze uitspraak in AB 2025/187, onder 5 en 6.

⁵² In zijn noot bij deze uitspraak in BR 2025/59.

⁵³ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 114.

⁵⁴ ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1392, AB 2024/224, m.nt. J. Wieland.

de betreft als bedoeld in art. 16.97 Ow, maar dat het daar bedoelde begrip 'belanghebbende' een andere invulling heeft dan het belanghebbende-begrip uit art. 1:2 Awb. In art. 16.113 Ow, de schakelbepaling ten behoeve van de overeenkomstige toepassing van de Awb in de bekrachtigingsprocedure, ontbreekt een verwijzing naar art. 1:2 Awb. Het niet toepassen van dit belanghebbende-begrip lijkt ons verwarrend. Wat ons betreft is het logischer om aan te sluiten bij art. 1:2 Awb, met dien verstande dat de hoofdregel - het sterke bewijsvermoeden voor het belanghebbend zijn van de eigenaar van een aangrenzend perceel - niet geldt bij onteigeningsbeschikkingen.

14. Hoewel ook dat wellicht verwarrend is, is het alternatief wat ons betreft juridisch minder zuiver en niet in overeenstemming met de uitgangspunten van het onteigeningsrecht. Het alternatief, dat de hoofdregel van het sterke bewijsvermoeden ook geldt voor eigenaren van aangrenzende percelen in bekrachtigingsprocedures, kan namelijk tot ingewikkelde discussies over de belanghebbendheid leiden. Dat terwijl een van belangrijkste uitgangspunten van het onteigeningsrecht is dat een onteigenaar snel over gronden moet kunnen beschikken. Dit lijkt wellicht een dogmatische discussie, maar wat ons betreft is het goed voorstelbaar dat in het nieuwe systeem gemakkelijker door derden wordt geprocedeerd tegen onteigening. Zeker omdat de drempel om te procederen in het bestuursrecht

lager is dan in het civiele recht. Overigens, de discussie over het begrip belanghebbendheid speelde in het geval van Gilze en Rijen niet. Daar betrof het de eigenaar-belanghebbende die bedenkingen had ingediend tegen de onteigeningsbeschikking.

15. Tot slot is interessant dat alle deskundigenkosten volledig worden vergoed. Uit art. 15.46 lid 4 Ow volgt dat de kosten worden vergoed die een belanghebbende heeft moeten maken voor deskundige bijstand, mits deze kosten redelijk zijn. Deze toets is tweeledig: beoordeeld dient te worden of de bijstand redelijkerwijs is ingeroepen en of de kosten daarvan redelijk zijn. Onder het oude recht oordeelde de civiele rechter regelmatig dat een deel van de deskundigenkosten niet werd vergoed, omdat de hoogte niet redelijk is.⁵⁵ In dit geval vermeldt de rechtbank niet of het bestuursorgaan een reactie heeft gegeven op de deskundigenkosten en oordeelt niet meer dan dat: *'uit die overzichten [blijkt] dat belanghebbende de bijstand redelijkerwijs heeft ingeroepen. De rechtbank acht de kosten ook redelijk.'*

16. Al met al is dit een goed leesbare uitspraak. Wij signaleren dat de rechtbank de Ow vaak expliciet volgt en ook veelvuldig en expliciet verwijst. Een goed leesbare start van de bekrachtigingsrechtspraak.

M.T. Pranger en H.P. Wiersema

⁵⁵ Zie bijv. Rb. Limburg 5 juni 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:5026, ro. 2.56 e.v. De rechtbank overwoog dat 120 van de door de advocaat bestede uren niet voor vergoeding in aanmerking kwamen. Daarnaast werden alle werkzaamheden van één van de twee taxateurs niet redelijk geacht. Een ander recent voorbeeld volgt uit Rb. Oost-Brabant 16 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2292, ro. 3.107-3.110. Ook in dit geval werd de hoogte van de kosten van een partijdeskundige niet redelijk geacht, en werd ruim € 115.000,- niet vergoed.