

TBR 2026/48

Rechtbank Overijssel, 20 januari 2026, No. ak_25_1846, ECLI: NL:RBOVE:2026:206 (Onteigeningsbeschikking Rijssen-Holten)

(Mr. V.P.K. van Rosmalen, mr. E.C. Rozeboom en mr. W.J.B. Cornelissen)

Ow: art. 16.33d, art. 16.96, art. 16.98, art. 16.113; Awb: art. 3:44, art. 6:9 t/m 6:11, art. 6:22; Bekendmakingswet: art. 12, art. 14

Onteigening. Bekrachtiging onteigeningsbeschikking. Ambtshalve basistoets. Ontvankelijkheid. Wettelijke vormvereisten. Noodzaak

Met gastnoot H.M.A. IJland en M.T. Pranger, Red.¹

Samenvatting

1.1. Deze uitspraak gaat over het verzoek van de Raad om bekrachtiging van een onteigeningsbeschikking van 26 juni 2025.

1.2. Omdat geen bedenkingen zijn ingebracht, heeft de rechtbank het verzoek om bekrachtiging beoordeeld aan de hand van de wettelijk voorgeschreven ambtshalve basistoets. De rechtbank komt in deze uitspraak tot het oordeel dat is voldaan aan de voorwaarden voor bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking, omdat is voldaan aan de wettelijke vormvoorschriften, sprake is van een onteigeningsbelang en de onteigening noodzakelijk en urgent is.

Procesverloop

2.1. Bij onteigeningsbeschikking van 26 juni 2025 heeft de raad besloten om de onroerende zaken die zijn vermeld op de grondtekening en de lijst met te onteigenen onroerende zaken, die onderdeel uitmaken van die beschikking en als zodanig gewaarmerkt zijn, ter onteigening aan te wijzen op naam van de gemeente Rijssen-Holten.

2.2. Bij brief van 11 juli 2025 heeft de raad de rechtbank verzocht om de onteigeningsbeschikking van 26 juni 2025 te bekrachtigen. (...)

Het verzoek tot bekrachtiging

3.1. De raad is voornemens om ten oosten van de bebouwde kom van Rijssen de nieuwe woonwijk Opbroek Oost te realiseren. Voor de realisatie van het zuidelijke deel van de nieuwe woonwijk is volgens de raad vereist dat de volgende onroerende zaken worden verkregen:

- het perceel met kadastrale aanduiding Rijssen B 4872, in zijn geheel groot 4.180 m², gelegen aan

de Opbroekweg in Rijssen en eigendom van Nebo Vastgoed B.V. (hierna: Nebo Vastgoed);

- het perceel met de kadastrale aanduiding Rijssen B 5928, in zijn geheel groot 2.020 m², gelegen aan de Opbroekweg in Rijssen en eigendom van Nebo Vastgoed;

- het perceel met de kadastrale aanduiding Rijssen B 5929, in zijn geheel groot 2.020 m², gelegen aan de Opbroekweg in Rijssen en eigendom van Nebo Vastgoed;

- het perceel met de kadastrale aanduiding Rijssen B 6191, in zijn geheel groot 2.090 m², gelegen aan de Opbroekweg in Rijssen en eigendom van Nebo Vastgoed;

- het perceel met de kadastrale aanduiding Rijssen B 6192, in zijn geheel groot 2.080 m², gelegen aan de Opbroekweg in Rijssen en eigendom van Nebo Vastgoed;

- het perceel met de kadastrale aanduiding Rijssen B 9531, in zijn geheel groot 6.180 m², gelegen aan de Opbroekweg in Rijssen en eigendom van Nebo Vastgoed.

3.2. De raad heeft op 26 juni 2025 een onteigeningsbeschikking vastgesteld en heeft deze, met de bijbehorende stukken, na publicatie van de kennisgeving daarvan in de Staatscourant van 30 juni tot en met 11 augustus 2025 ter inzage gelegd. Na publicatie van de kennisgeving in het gemeenteblad van de gemeente Rijssen-Holten (hierna: het gemeenteblad) is deze beschikking opnieuw, van 15 september tot en met 27 oktober 2025, met de bijbehorende stukken ter inzage gelegd.

Beoordeling door de rechtbank

De ontvankelijkheid van het verzoek om bekrachtiging

4.1. De rechtbank overweegt dat in artikel 16.96 van de Omgevingswet (Ow) is bepaald dat de termijn voor het indienen van een verzoek om bekrachtiging van een onteigeningsbeschikking zes weken bedraagt. Deze termijn begint met ingang van de dag na die waarop de onteigeningsbeschikking ter inzage is gelegd en hiervan kennis is gegeven. In artikel 16.33d van de Ow is bepaald aan welke eisen de bekendmaking van de onteigeningsbeschikking dient te voldoen. Uit het bepaalde in artikel 12 van de Bekendmakingswet, gelezen in samenhang met artikel 2, eerste lid, van deze wet, volgt dat bekendmaking hier plaatsvindt door publicatie in het gemeenteblad. Uit artikel 14 van de Bekendmakingswet volgt dat een termijn die krachtens een wettelijk voorschrift aanvangt met een mededeling of kennisgeving als niet aangevangen geldt zolang de hiervoor geldende wettelijke voorschriften niet zijn nageleefd.

4.2. Na indiening van het verzoek om bekrachtiging, op 11 juli 2025, heeft de

¹ Heleen IJland en Ties Pranger zijn advocaat bij Holla legal & tax.

raad geconstateerd dat de kennisgeving van de terinzagelegging van de onteigeningsbeschikking ten onrechte niet in het gemeenteblad, maar in de Staatscourant was gepubliceerd. Ter zitting van de rechtbank is toegelicht dat op dit punt abusievelijk de oude werkwijze, zoals deze tot 1 januari 2024 gold op grond van de Onteigeningswet, is gevolgd. De raad heeft de onteigeningsbeschikking vervolgens alsnog in het gemeenteblad gepubliceerd en heeft de stukken opnieuw, van 15 september tot en met 27 oktober 2025, ter inzage gelegd.

4.3. De rechtbank stelt vast dat het verzoek om bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking prematuur is ingediend. Uit het bepaalde in artikel 16.96, tweede lid, van de Ow volgt immers dat de termijn begint met ingang van de dag na die waarop de onteigeningsbeschikking ter inzage is gelegd en hiervan kennis is gegeven. Op het moment dat het verzoek werd ingediend, was de beschikking nog niet op de juiste manier gepubliceerd en ter inzage gelegd. De rechtbank is evenwel van oordeel dat dit gegeven niet tot niet-ontvankelijkheid van het verzoek om bekrachtiging leidt. In dit verband is van belang dat in het derde lid van artikel 16.96 van de Ow is bepaald dat de artikelen 6:9 tot en met 6:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van overeenkomstige toepassing zijn. In het eerste lid van artikel 6:10 van de Awb is bepaald dat niet-ontvankelijkverklaring van een voor het begin van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift achterwege blijft indien het besluit ten tijde van de indiening:

- a. wel reeds tot stand was gekomen, of
- b. nog niet tot stand was gekomen, maar de indiener redelijkerwijs kon menen dat dit wel het geval was.

Omdat de onteigeningsbeschikking reeds tot stand was gekomen, is het premature verzoek om bekrachtiging daarom ontvankelijk. En doordat de beschikking alsnog op de juiste manier is gepubliceerd en ter inzage is gelegd, is er geen obstakel meer voor de behandeling van het verzoek door de rechtbank.

De door de rechtbank uit te voeren toets

5.1. De rechtbank stelt vast dat geen bedenkingen zijn ingebracht tegen de onteigeningsbeschikking. De rechtbank zal het verzoek om bekrachtiging daarom beoordelen aan de hand van de ambtshalve basistoets als bedoeld in artikel 16.107 van de Ow. Uit deze bepaling volgt dat, ongeacht of tegen een onteigeningsbeschikking bedenkingen zijn ingebracht, de rechtbank het verzoek in ieder geval afwijst als de onteigeningsbeschikking niet volgens de wettelijke vormvoorschriften is voorbereid, het onteigeningsbelang ontbreekt, de noodzaak ontbreekt of de urgentie ontbreekt.

5.2. De rechtbank toetst niet slechts of op het moment waarop het bevoegd gezag de onteigeningsbeschikking heeft gegeven werd voldaan aan deze voorwaarden. De rechtbank toetst ex nunc of ook op het moment waarop de bekrach-

tiging wordt uitgesproken aan deze voorwaarden wordt voldaan.

Wettelijke vormvoorschriften

6.1. Voor wat betreft de te volgen wettelijke vormvoorschriften bij de terinzagelegging overweegt de rechtbank dat bij de onteigeningsbeschikking een aantal bijlagen ter inzage is gelegd, waaronder de daarbij behorende 'zakelijke beschrijving'. In de zakelijke beschrijving wordt onder meer verwezen naar een als bijlage 1 aangeduide kaart faseringen. Het gaat daarin om de volgorde van de te bebouwen gronden in de woonwijk Opbroek Oost. Deze kaart is eerst nadat dit door de rechtbank was opgevraagd toegezonden. Ter zitting is verklaard dat niet valt na te gaan of deze kaart met de zakelijke beschrijving en de overige stukken mede ter inzage is gelegd. Nu niet valt na te gaan of de bij de zakelijke beschrijving behorende kaart faseringen mede ter inzage is gelegd, houdt de rechtbank het ervoor dat dit niet is gebeurd. De rechtbank is van oordeel dat dit wel had moeten aangezien sprake is van een bijlage waarnaar in de zakelijke beschrijving wordt verwezen. In zoverre is sprake van schending van een wettelijk vormvoorschrift, te weten artikel 3:44, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 16.98 van de Ow.

6.2. De rechtbank is van oordeel dat aanleiding bestaat om het geconstateerde gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 16.113 van de Ow, te passeren. In dit verband is van belang dat ter zitting is toegelicht dat wat op de kaart faseringen staat uitgebreid is besproken met de heer [naam 3] van Nebo Vastgoed. De rechtbank is gelet op deze toelichting van oordeel dat aannemelijk is dat Nebo Vastgoed als belanghebbende niet is benadeeld door het niet mede ter inzage leggen van de kaart faseringen. Niet is gebleken dat sprake is van andere belanghebbenden die door het gebrek kunnen zijn benadeeld.

6.3. Uit de overgelegde stukken blijkt dat geen sprake is van schending van enig ander vormvoorschrift.

Onteigeningsbelang

7.1. De rechtbank stelt voorop dat onteigening alleen plaats kan vinden in het algemeen belang. Op grond van het bepaalde in artikel 11.5, onder a, van de Ow kan een onteigeningsbeschikking 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. De verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is, moet mogelijk zijn gemaakt in een van de in artikel 11.6 van de Ow genoemde wettelijke instrumenten, onder uitsluiting van de bestaande vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer.

7.2. De rechtbank is van oordeel dat sprake is van een onteigeningsbelang. De door de raad beoogde ontwikkeling is mogelijk gemaakt door bestemmingsplan 'Chw bestemmingsplan Wonen Rijssen, Opbroek Oost' dat deel uitmaakt van het tijdelijke deel van het omgevingsplan van de gemeente Rijssen-Holten. Dit bestemmingsplan is onherroepelijk. Door dit bestemmingsplan worden woningbouw en bijbehorende maatschappelijke voorzieningen mogelijk gemaakt in het gebied waarvan de te onteigenen percelen deel uitmaken. Op dit moment zijn deze percelen in gebruik als agrarisch grasland.

Noodzaak

8.1. Op grond van het bepaalde in artikel 11.5, onder b, van de Ow kan een onteigeningsbeschikking alleen worden gegeven als de onteigening noodzakelijk is. In artikel 11.7 van de Ow is nader uitgewerkt wanneer de vereiste noodzaak ontbreekt. Daarvan is op grond van artikel 11.7, eerste lid, aanhef en onder a, van de Ow in ieder geval sprake als de onteigenaar (de raad) geen redelijke poging tot minnelijke verwerving van de onroerende zaak heeft gedaan.

8.2. De rechtbank stelt vast dat uit de overgelegde gegevens uit het logboek grondverwerving blijkt dat diverse pogingen zijn ondernomen tot minnelijke verwerving van de in eigendom aan Nebo Vastgoed toebehorende gronden waarop de onteigeningsbeschikking ziet. Ter zitting is toegelicht dat ook na indiening van het verzoek tot bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking, in december 2025 en in januari 2026 nog contact is geweest met de heer [naam 3] van Nebo Vastgoed.

8.3. Uit de overgelegde stukken blijkt dat de gemeente Rijssen-Holten (hierna: de gemeente) bereid is om maximaal € 1.021.350 te betalen voor de percelen die eigendom zijn van Nebo Vastgoed. Nebo Vastgoed vraagt hiervoor € 2.414.100. Ter zitting is toegelicht dat het door de gemeente geboden bedrag is gebaseerd op een taxatie die is uitgevoerd door de taxateur mr. [naam 4]. De gemeente heeft meer geboden dan de getaxeerde marktwaarde en zij is niet bereid om nog meer te bieden. De rechtbank is gelet op deze toelichting van oordeel dat aannemelijk is dat een redelijke poging tot minnelijke verwerving van de percelen heeft plaatsgevonden. Gelet op het grote verschil tussen wat de gemeente heeft geboden en wat Nebo Vastgoed vraagt, valt niet te verwachten dat op afzienbare termijn alsnog overeenstemming kan worden bereikt over de minnelijke verwerving van de percelen.

8.4. Nu evenmin is gebleken dat de noodzaak tot onteigening op enige andere grond ontbreekt, is de rechtbank van oordeel dat de onteigening noodzakelijk is.

Urgentie

9.1. 11.5, onder c, van de Ow kan een onteigeningsbeschikking alleen worden gegeven als de onteigening urgent is. Uit het bepaalde in artikel 11.11 van de Ow volgt dat urgentie in ieder geval ontbreekt als niet aannemelijk is gemaakt dat binnen drie jaar na het inschrijven van de onteigeningsakte een begin wordt gemaakt met de verwerving van de beoogde vorm van ontwikkeling.

9.2. Zoals ter zitting is toegelicht, is de planning voor wat betreft het realiseren van de woonwijk Opbroek Oost aangepast. Anders dan oorspronkelijk was beoogd, is - nu het niet gelukt is om de percelen van Nebo Vastgoed op minnelijke wijze te verwerven - eerst in het noordelijke deel van het plangebied Opbroek Oost een begin gemaakt met de werkzaamheden. Hiervoor moest een noodaanluiting worden gerealiseerd. De bedoeling is nu om zo spoedig mogelijk na de verwerving, bij voorkeur kort na de zomer van 2026, te beginnen met het bouwrijp maken van de percelen waarop de onteigeningsbeschikking ziet. De rechtbank is gelet op deze toelichting van oordeel dat voldoende aannemelijk is gemaakt dat de onteigening urgent is.

Conclusie en gevolgen

10.1. De rechtbank zal gelet op wat hierboven is overwogen het verzoek om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen toewijzen. (*Enz., enz., Red.*)

NOOT

1. Dit is de eerste bekrachtigingsuitspraak van de rechtbank Overijssel onder de Omgevingswet (Ow). Eerder bekrachtigde de rechtbank Zeeland-West-Brabant al twee onteigeningsbeschikkingen in de zaken *Gilze en Rijen*² en *Moerdijk*.³ Dat maakt deze uitspraak de derde bekrachtigingsuitspraak onder de Ow. Inmiddels is ook de vierde bekrachtigingsuitspraak verschenen van een onteigeningsbeschikking in *Vlissingen*, wederom van de rechtbank Zeeland-West-Brabant.⁴ De eerste vormgeving van de rechtspraak over onteigeningen onder de Ow ligt grotendeels in handen van dezelfde Zeeuws-West-Brabantse rechters. De rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de

² Rb. Zeeland-West-Brabant 20 mei 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2931 (*Gilze en Rijen*).

³ Rb. Zeeland-West-Brabant 1 oktober 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:6581 (*Moerdijk*).

⁴ Rb. Zeeland-West-Brabant 27 februari 2026, ECLI:NL:RBZWB:2026:1216 (*Vlissingen*). Inmiddels heeft ook de Rechtbank Limburg een duit in het zakje gedaan (Rb. Limburg 24 maart 2026, ECLI:NL:RBLIM:2026:2754 (*Maastricht - Palace*)). Deze uitspraak is niet betrokken bij dit commentaar.

Raad van State (hierna: de Afdeling) zal moeten uitwijzen of de door deze rechtbank ingezette lijn standhoudt.⁵

2. In deze uitspraak bekrachtigt de rechtbank Overijssel de onteigeningsbeschikking van de raad van de gemeente Rijssen-Holtten. De raad wil ten oosten van de bebouwde kom van Rijssen de woonwijk Opbroek Oost realiseren. Het wordt een groene woonwijk, verweven met het landschap en de naastgelegen wijk.⁶ Daarvoor is onteigening nodig van zes onroerende zaken, allemaal in eigendom van Nebo Vastgoed B.V. (hierna: Nebo Vastgoed).

3. Heel kort introduceren wij de bekrachtigingsprocedure behorende bij de onteigeningsbeschikking. De Uw bepaalt dat het bestuursorgaan dat een onteigeningsbeschikking heeft gegeven, de bestuursrechter verzoekt deze te bekrachtigen.⁷ Zonder bekrachtiging door de rechter wordt de onteigeningsbeschikking niet onherroepelijk. De weg naar de rechterlijke toets is bij een onteigeningsbeschikking dus anders dan bij reguliere beschikkingen. Immers, de totstandkoming van een reguliere beschikking kent twee smaken: de reguliere procedure en de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (hierna: de UOV). In de reguliere procedure neemt het bestuursorgaan een beschikking, waartegen (na bezwaar) beroep openstaat bij de rechtbank. Het initiatief voor de toets van deze beschikking ligt bij de appelland. Bij de UOV legt een bestuursorgaan een ontwerpbeschikking ter inzage, waartegen belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen. Het bestuursorgaan neemt vervolgens het definitieve besluit, waartegen beroep openstaat bij de rechtbank en waarna hoger beroep openstaat bij de Afdeling. Een uitzondering hierop vormt de procedure bij een omgevingsplan. In dat geval gaat een appelland rechtstreeks in beroep tegen het primaire besluit bij de Afdeling.⁸ Ook hier ligt het initiatief voor een toets bij de appelland. Tegen een onteigeningsbeschikking kan geen beroep worden ingesteld. Wel wordt de onteigeningsbeschikking voorbereid met de UOV. Belanghebbenden kunnen dus tegen de ontwerp-ontteigeningsbeschikking zienswijzen indienen.⁹ Daarna kunnen belanghebbenden bedenkingen tegen de bekrachtiging inbrengen.¹⁰ De toets van de onteigeningsbeschikking wijkt af van het 'normale' stelsel; de rechtbank laat

zich uit over de beschikking, ongeacht of belanghebbenden zich hiertegen (willen) verzetten.¹¹

4. In deze uitspraak toetst de rechtbank het inmiddels bekende rijtje: (i) Is het bekrachtigingsverzoek ontvankelijk? (ii) Is aan de wettelijke vormvoorschriften voldaan? (iii) Is een onteigeningsbelang aanwezig? (iv) Is de onteigening noodzakelijk? (v) Is onteigening urgent? Voor een beschrijving van deze elementen verwijzen wij naar de eerdere commentaren bij de bekrachtigingsuitspraken *Gilze en Rijen* en *Moerdijk*.¹²

5. Verschillende punten uit deze uitspraak zijn relevant voor bespreking, omdat ze afwijken van de eerdere bekrachtigingsuitspraken. In het vervolg van deze annotatie staan wij stil bij: de ontvankelijkheid van het bekrachtigingsverzoek, de toets van de wettelijke vormvoorschriften en de toets van de noodzaak tot onteigening.

Ontvankelijkheid

6. Het verzoek van de raad was niet-ontvankelijk. De raad heeft de onteigeningsbeschikking namelijk niet gepubliceerd in het gemeenteblad, maar in de Staatscourant. Dit is in strijd met de bekendmakingsvereisten uit art. 16.33d Uw in combinatie met art. 12 van de Bekendmakingswet. De wettelijke termijn van zes weken voor het indienen van een bekrachtigingsverzoek vangt pas aan op het moment dat aan alle wettelijke eisen voor de mededeling of kennisgeving is voldaan.¹³ Oftewel: de termijn begon pas te lopen op het moment dat de raad de onteigeningsbeschikking (inclusief bijbehorende stukken) alsnog in het gemeenteblad heeft gepubliceerd. Echter, het bekrachtigingsverzoek was al gedaan vóórdat de onteigeningsbeschikking op de juiste wijze was gepubliceerd.

7. Op basis hiervan stelt de rechtbank vast dat het verzoek om bekrachtiging prematuur is ingediend. De rechtbank is echter van oordeel dat dit niet leidt tot niet-ontvankelijkheid van het bekrachtigingsverzoek. Een verzoek tot bekrachtiging van een onteigeningsbeschikking wordt in dit geval namelijk gelijkgesteld met een bezwaar of beroep, zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het prematuur indienen hiervan leidt niet tot niet-ontvankelijkheid als (a) het besluit al wel tot stand was gekomen¹⁴ of (b) de indiener redelijkerwijs kon menen dat dit wel reeds het

⁵ De Afdeling heeft, ten tijde van het schrijven van deze annotatie, één uitspraak gewezen. De Afdeling gaat daar niet in op de algemene lijnen die worden uitgezet in de lagere rechtspraak die tot dan toe is gewezen. Enkel wordt geoordeeld over het (onjuist gebleken) oordeel van de rechtbank Zeeland-West-Brabant in *Moerdijk* om een onteigeningsbeschikking alleen te bekrachtigen voor zover de beschikking zag op een pachtrecht en niet op het eigendomsrecht. Dat is onjuist, aangezien de Omgevingswet niet de mogelijkheid kent van afzonderlijke onteigening van beperkte of persoonlijke rechten. Onteigening ziet in alle gevallen op de onroerende zaak. ABRvS 4 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:629, *TBR* 2026/31, m.nt. J.A.M.A. Sluysmans, *AB* 2026/50, m.nt. C.M.M. van Mil.

⁶ Zoals volgt uit de toelichting bij het bestemmingsplan 'Chw bestemmingsplan Wonen Rijssen, Opbroek Oost' (2023), p. 46.

⁷ Art. 16.93 lid 1 Ow.

⁸ Art. 8:6 Awb jo. art. 2 Bijlage 2 Bevoegdheidsregeling Bestuursrechtspraak bij de Awb.

⁹ Art. 16.33b Ow jo. afd. 3.4 Awb.

¹⁰ Art. 16:33d lid 2 sub b jo. art. 16.97 Ow.

¹¹ Zie hierover ook: J.S. Procee e.a., 'Het debuut van de bekrachtigingsprocedure', *JBplus* 2026-1, p. 16-30.

¹² Rb. Zeeland-West-Brabant 20 mei 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2931, *TBR* 2025/121, m.nt. M.T. Pranger & H.P. Wiersema, *JB* 2025/125, m.nt. B.S. ten Kate, *Jurisprudentie Grondzaken* 2025/41, m.nt. N. Thorborg & R.C.K. van Aniel, *AB* 2025/187, m.nt. S. Schuite, *BR* 2025/59, m.nt. H.X. Botter, *O&A* 2025/54, m.nt. J.A.M.A. Sluysmans; Rb. Zeeland-West-Brabant 1 oktober 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:6581, *TBR* 2025/146, m.nt. J.A.M.A. Sluysmans, *AB* 2025/316, m.nt. C.M.M. van Mil, *Jurisprudentie Grondzaken* 2025/57, m.nt. N. Thorborg & R.C.K. van Aniel.

¹³ Art. 16.96 lid 1 Ow jo. art. 14 Bekendmakingswet.

¹⁴ Volgens vaste rechtspraak, zie bijv. Rb. Zutphen 7 september 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BT8490. Voor een recent voorbeeld, zie Rb. Oost-Brabant 16 februari 2026, ECLI:NL:RBOBR:2026:1016.

geval was.¹⁵ De rechtbank acht hier de eerste situatie van toepassing. De onteigeningsbeschikking was al genomen en dus tot stand gekomen. Het premature verzoek was om die reden toch ontvankelijk.¹⁶ Wij menen dat de rechtbank dit passend oplost.

8. Daarnaast is relevant te benoemen dat de onjuiste bekendmaking is hersteld. De raad heeft de onteigeningsbeschikking namelijk alsnog in het gemeentebled gepubliceerd. De rechtbank merkt hierover op: *'Ter zitting van de rechtbank is toegelicht dat op dit punt abusievelijk de oude werkwijze, zoals deze tot 1 januari 2024 gold op grond van de Onteigeningswet, is gevolgd'*. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de rechtbank uit *coulance* geen probleem maakt van de onjuiste publicatie en het premature bekrachtigingsverzoek, omdat het publiceren in de Staatscourant vóór de invoering van de Ow 'de oude werkwijze' was. Wat ons betreft kan dat geen reden zijn. De onteigeningsbeschikking moet op de juiste wijze worden gepubliceerd. Wat de oude werkwijze is, doet daarbij niet ter zake.

Wettelijke vormvoorschriften

9. Bij de onteigeningsbeschikking is een aantal bijlagen ter inzage gelegd, waaronder een 'zakelijke beschrijving'. Er bestaat discussie over de vraag of deze zakelijke beschrijving compleet ter inzage is gelegd, dat wil zeggen: met alle bijbehorende bijlagen. De raad heeft ter zitting niet met zekerheid kunnen zeggen dat dit het geval is. Dit levert schending van een wettelijk vormvoorschrift op.¹⁷ De rechtbank passeert dit gebrek met toepassing van art. 6:22 Awb.¹⁸ Reden hiervoor is dat de zakelijke beschrijving inclusief bijlagen tijdens het minnelijk overleg uitgebreid met Nebo Vastgoed is besproken. De rechtbank acht het hierdoor aannemelijk dat Nebo Vastgoed noch andere belanghebbenden door het gebrek zijn benadeeld.

10. Deze benadering is in lijn met de eerdere twee bekrachtigingsuitspraken, waarin een soortgelijk probleem speelde. In *Gilze en Rijen* en *Moerdijk* waren de logboeken van het minnelijk overleg niet (volledig) ter inzage gelegd, wat een schending opleverde van art. 76 Omgevingsbesluit jo. art. 3.11 Awb. De rechtbank Zeeland-West-Brabant passeerde in beide gevallen dit gebrek ook met art. 6:22 Awb, omdat belanghebbenden niet benadeeld werden: zij waren immers zelf rechtstreeks betrokken bij het minnelijk overleg. Voor een nadere blik op de kring belanghebbenden in de bekrachtigingsprocedure, verwijzen wij graag naar eerdere publicaties.¹⁹

¹⁵ Art. 16.96 lid 3 Ow jo. art. 6:10 Awb.

¹⁶ Overigens vernamen wij tijdens de jaarvergadering van de Vereniging voor Onteigeningsrecht op 29 januari 2026 dat de gemeente zekerheidshalve een tweede bekrachtigingsverzoek heeft ingediend, na aanvang van de termijn van zes weken. De rechtbank heeft zich over dit tweede verzoek niet uitgelaten.

¹⁷ Art. 16.98 lid 2 Ow jo. art. 3:44 lid 1 aanhef en onder a Awb.

¹⁸ Op basis van de schakelbepaling uit art. 16.113 lid 1 Ow.

¹⁹ Zie de annotatie van M.T. Pranger & H.P. Wiersema bij Rb. Zeeland-West-Brabant 20 mei 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2931 in TBR 2025/121, onder punt 12-14; Procee e.a. 2026, p. 18-21.

Noodzaak

11. Interessanter zijn de overwegingen over de noodzaak tot onteigening. De rechtbank overweegt dat de vereiste noodzaak in ieder geval ontbreekt als de onteigenaar (de raad) geen redelijke poging heeft gedaan tot minnelijke verwerving van de onroerende zaak. De rechtbank sluit aan bij de wet.²⁰ Tot zover niets nieuws.²¹ Wat wel nieuw is, is dat de rechtbank Overijssel niet verwijst naar de wetsgeschiedenis. De toelichting van de wetgever over de 'redelijke poging' is wel aangehaald in de drie bekrachtigingsuitspraken van de rechtbank Zeeland-West-Brabant.²² In de wetsgeschiedenis is beschreven wat als een 'redelijke poging' wordt beschouwd. Volgens de wetgever verschilt dit per situatie. De onderhandelingen kunnen bijvoorbeeld 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. Daarnaast moet in ieder geval een aanbod in geld worden gedaan²³, omdat de onteigende niet verplicht kan worden gesteld een schadeloosstelling anders dan in geld te aanvaarden.²⁴

12. De rechtbank stelt vast op basis van het logboek dat diverse pogingen tot minnelijke verwerving zijn gedaan. De rechtbank overweegt dat tijdens de zitting is toegelicht dat (a) de aanbieding is gebaseerd op een taxatie, (b) de gemeente meer heeft geboden dan de marktwaarde en (c) de gemeente niet bereid is meer te bieden. De rechtbank concludeert dat *gelet op deze toelichting* aannemelijk is dat een *redelijke* poging tot minnelijke verwerving heeft plaatsgevonden. De rechtbank lijkt twee stappen te doorlopen in haar toets van wanneer sprake is van een redelijke poging. Ze constateert dat (1) sprake is van een poging op basis van het logboek en (2) aannemelijk is dat die poging redelijk is, gelet op de hiervoor als a, b en c aangeduide redenen. Wij vragen ons af of de rechtbank anders had geoordeeld - namelijk: dat geen sprake was geweest van een redelijke poging - als de gemeente (beweerdelijk) niet meer had geboden dan de marktwaarde.

13. De rechtbank Overijssel formuleert hiermee haar oordeel over de redelijkheid van het aanbod anders dan de rechtbank Zeeland-West-Brabant in *Gilze en Rijen*, *Moerdijk* en *Vlissingen*. In *Gilze en Rijen* wordt niet gesproken van een 'redelijk bod', maar van een 'niet onredelijk bod'. Eerder is kritiek geuit op deze formulering, onder meer omdat een oordeel over de hoogte van het bod de afwegingsruimte van de burgerlijke rechter beperkt in zijn oordeel in de se-

²⁰ Zoals blijkt uit art. 11.7 lid 1 aanhef en onder a Ow.

²¹ Zie *Gilze en Rijen*, ro. 71; *Moerdijk*, ro. 71; *Vlissingen*, ro. 71.

²² Idem. Wij lezen hierin de mogelijke ontwikkeling van een standaardoverweging.

²³ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 133, nr. 3, p. 110.

²⁴ Zoals blijkt uit HR 22 maart 1989, ECLI:NL:PHR:1989:AD0692, NJ 1990/251, m.nt. R.A. van Morzer Bruyns; HR 27 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AY8277, NJ 2008/3, m.nt. P.C.E. van Wijmen.

parate schadeloosstellingsprocedure.²⁵ In *Moerdijk* luidt de formulering: 'niet een kennelijk zodanig onredelijk bod'. De rechtbank Zeeland-West-Brabant licht dat toe, wellicht in navolging van de kritiek, met de woorden: 'Het is - zoals de raad in het verweerschrift schrijft - aan de civiele rechter om te oordelen over de verschillende schadeposten die wel of niet zijn meegenomen in de aangeboden schadeloosstelling. In het kader van de bestuursrechtelijke onteigeningsprocedure wordt de vraag of alle schadecomponenten in de schadeloosstelling zijn opgenomen, niet beoordeeld'.²⁶ In *Vlissingen* oordeelde de rechtbank op eenzelfde wijze: de gemeente heeft 'niet een zodanig onredelijk bod' gedaan. Wij menen dat de formulering in *Moerdijk* en *Vlissingen* beter past bij de taak van de bestuursrechter in een onteigeningsprocedure dan de formulering in *Gilze en Rijen*. De Afdeling heeft zich hier overigens tot op heden nog niet over uitgelaten.²⁷ Kortom, er zit wel een ogenschijnlijk verschil tussen de toets van de redelijkheid van de poging tussen *Moerdijk* en *Vlissingen* enerzijds en de toets van rechtbank Overijssel anderzijds. Wij menen dat de rechtspraak erbij zou zijn gebaat als een standaardoverweging over de redelijkheid van een poging onder de Ow wordt ontwikkeld.

14. Uit de Ow volgt dat de noodzaak tot onteigening niet alleen ontbreekt als geen redelijke poging tot minnelijke verwerving is gedaan, maar ook als 'aannemelijk' is dat op 'afzienbare termijn' alsnog overeenstemming kan worden bereikt (over de minnelijke verwerving van de onroerende zaak).²⁸ Deze voorwaarde roept vragen op. Niet duidelijk is wanneer sprake is van 'aannemelijk', noch van een 'afzienbare termijn'. In de literatuur is deze onduidelijkheid al gesignaleerd toen de Aanvullingswet grondeigendom in de steigers stond. Sluysmans adviseerde destijds dergelijke vage begrippen zo veel als mogelijk te vermijden en aansluiting te zoeken bij de uitleg van de redelijkheid.²⁹ Sterker nog, Sluysmans en Krijvenaer waarschuwden er later voor dat deze onduidelijkheid ruimte biedt voor strategisch gebruik door de advocaat van een onteigende, wat een onteigening kan vertragen of voorkomen.³⁰ Echter, deze voorwaarde - dat niet aannemelijk mag zijn dat op afzienbare termijn alsnog overeenstemming kan worden bereikt - is in *Gilze en Rijen*, *Moerdijk* en *Vlissingen* niet als discussiepunt genoemd

²⁵ Zie de annotatie van S. Schuite bij Rb. Zeeland-West-Brabant 20 mei 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2931 in *AB* 2025/187, onder punt 5; Zie ook de annotaties bij deze uitspraak van H.X. Botter in *BR* 2025/59 en M.T. Pranger & H.P. Wiersema in *TBR* 2025/121. Wij suggereerden dat 'een niet evident onredelijke aanbieding' meer voor de hand zou liggen als überhaupt wordt aangenomen dat de bestuursrechter iets kan of moet willen vinden van de (on)redelijkheid van de hoogte van een aanbieding.

²⁶ *Moerdijk*, ro. 78. Zie ook de annotatie van C.M.M. van Mil bij Rb. Zeeland-West-Brabant 1 oktober 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:6581 in *AB* 2025/36, vanaf punt 7.

²⁷ Dit onderdeel blijft onbesproken in de enige hoger beroepszaak van de Afdeling: ABRvS 4 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:629, *TBR* 2026/31, m.nt. J.A.M.A. Sluysmans, *AB* 2026/50, m.nt. C.M.M. van Mil.

²⁸ Vgl. art. 11.7 lid 1 sub a en art. 11.7 lid 1 sub c Ow.

²⁹ J.A.M.A. Sluysmans, 'Onteigening in de Omgevingswet', in: J.A.M.A. Sluysmans e.a., *Wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet*, Den Haag: IBR 2019, p. 24.

³⁰ J.A.M.A. Sluysmans & D. Krijvenaer, 'Onteigenen en gedogen onder de Omgevingswet. Over losse eindjes en (waarschijnlijk) onbedoelde consequenties', *TBR* 2024/161, p. 1205-1213.

en de rechtbank gaat in alle drie de bekrachtigingsuitspraken hieraan voorbij. De rechtbank Zeeland-West-Brabant benoemt enkel dat de noodzaak tot onteigening ontbreekt als aannemelijk is dat op afzienbare termijn alsnog overeenstemming kan worden bereikt, maar gaat niet expliciet in op de vraag wanneer hiervan sprake is. De rechtbank Overijssel doet dit wel en is daarmee de eerste die zich uitlaat over de betekenis die toekomt aan de 'aannemelijkheid' van overeenstemming binnen de 'afzienbare termijn'.

15. Materieel licht de rechtbank Overijssel uit welke bedragen de raad en Nebo Vastgoed respectievelijk bieden en vragen voor de onroerende zaken. Deze bedragen verschillen ongeveer 1,4 miljoen euro. De rechtbank Overijssel overweegt dat - gelet op het grote verschil tussen wat beide partijen bieden en vragen - niet te verwachten valt dat op afzienbare termijn alsnog overeenstemming kan worden bereikt over de minnelijke verwerving. De lezer zou dit zo kunnen interpreteren dat als het verschil tussen de bedragen kleiner was geweest (dan 1,4 miljoen euro), de noodzaak ontbreekt. De rechtbank lijkt te overwegen dat omdat de bedragen zo veel van elkaar verschillen, overeenstemming binnen afzienbare termijn niet voor de hand ligt. Die interpretatie lijkt ons niet wenselijk. Stel (1) dat het bod van Rijssen-Holten 5.000 euro lager lag dan het door Nebo Vastgoed gewenste bedrag, (2) dat dit bod was onderbouwd met een taxatierapport en (3) dat de raad niet bereid was een hoger bod te doen. In lijn met het voorgaande zou in die situatie mogelijk worden geoordeeld dat aannemelijk is dat op afzienbare termijn alsnog overeenstemming kan worden bereikt over de minnelijke verwerving van de onroerende zaak vrij van rechten en lasten, en dat de noodzaak dus ontbreekt. Een dergelijke interpretatie lijkt ons niet wenselijk, want het leidt tot onnodige discussie.

16. Al met al is dit een uitspraak die op het eerste gezicht niet zo spannend lijkt, maar die bij nadere beschouwing vragen oproept. Hoe moeten de begrippen 'aannemelijkheid' en 'afzienbare termijn' worden ingevuld, en welke bewijslast rust op partijen om aannemelijk te maken dat minnelijk overleg geen resultaat op korte termijn zal opleveren? Is het wenselijk dat de bestuursrechter een standaardoverweging ontwikkelt voor de beoordeling van de noodzaak tot onteigening, of dient deze toets steeds casuïstisch te blijven? In hoeverre kan en mag de bestuursrechter in de onteigeningsprocedure oordelen over de (on)redelijkheid van het aanbod? Het antwoord op deze vragen is momenteel nog niet in volledigheid te geven. Zeker is wel: wij kijken uit naar het vervolg van de ontwikkeling van de bekrachtigingsjurisprudentie onder de Ow.

H.M.A. IJland en M.T. Pranger