

Fout(jes) bij voorbereiding onteigeningsbeschikking en bekrachtigingsprocedure: tot nu toe zonder gevolgen

LTB 2026/31

Belanghebbenden

Inmiddels zijn de eerste rechterlijke uitspraken gepubliceerd over het al dan niet bekrachtigen van een onteigeningsbeschikking. Op het moment van afronding van dit artikel – 1 mei 2026 – zijn dat negen uitspraken: acht uitspraken van rechtbanken (waarvan een hersteluitspraak) én een uitspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (de Afdeling). Dit artikel licht aan de hand van deze uitspraken toe wat er zoal (bijna) fout kan gaan bij de voorbereiding van een onteigeningsbeschikking en de bekrachtigingsprocedure en hoe rechters hiermee omgaan.

Onder de (grotendeels) vervallen Onteigeningswet lag de bevoegdheid om onroerende zaken ter onteigening aan te wijzen bij de Kroon. Deze procedure startte met een daartoe strekkend verzoek van (meestal) een overheid aan de Kroon. Rijkswaterstaat Corporate Dienst was belast met de voorbereiding en het voeren van de procedure. Onder de Omgevingswet ligt de bevoegdheid om onroerende zaken ter onteigening aan te wijzen (weer) bij de gemeenteraad, provinciale staten, het algemeen bestuur van het waterschap of de verantwoordelijke minister. Deze bestuursorganen zijn het bevoegd gezag om hiertoe een onteigeningsbeschikking te geven en zijn ook belast met de voorbereiding en het in procedure brengen van zo'n beschikking.

Eén van de voorwaarden om een onteigeningsakte in te schrijven in de openbare registers – waarmee de eigendom overgaat – is dat een onteigeningsbeschikking is bekrachtigd en onherroepelijk is (en daarnaast dat het betreffende planologische besluit onherroepelijk is en de voorlopige schadeloosstelling is betaald). Het bestuursorgaan dat de onteigeningsbeschikking heeft gegeven moet voor de bekrachtiging een verzoek indienen bij de bestuursrechter. De rechtbank toetst dan ambtshalve (de 'basistoets') – naast een toets of is voldaan aan de criteria onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie – of de onteigeningsbeschikking volgens de wettelijke vormvoorschriften is voorbereid. Tegen de uitspraak van de rechtbank staat hoger beroep open bij de Afdeling.

De tot nu toe gepubliceerde rechterlijke uitspraken over een onteigeningsbeschikking laten zien wat er zoal (bijna) fout kan gaan bij de voorbereiding van een onteigeningsbeschikking en de bekrachtigingsprocedure en hoe rechters hiermee omgaan. Wij vinden het de moeite waard om dit met de lezers van dit blad te delen.

De vraag wie als belanghebbenden kwalificeren is voor de voorbereiding van een onteigeningsbeschikking en de bekrachtigingsprocedure van belang. De ontwerp-ontteigeningsbeschikking moet voorafgaand aan de terinzagelegging immers worden toegezonden aan belanghebbenden én vervolgens moet ook de vastgestelde onteigeningsbeschikking worden toegezonden aan diezelfde belanghebbenden (art. 16.33b Ow en art. 3:13 en art. 3:41 lid 1 Awb). Verder zijn het belanghebbenden die bij de rechtbank schriftelijk bedenkingen kunnen inbrengen tegen de onteigeningsbeschikking (art. 16.97 lid 1 Omgevingswet).

Art. 16.97 lid 1 Ow geeft een opsomming van wie in ieder geval als belanghebbenden worden aangemerkt, zoals eigenaren, erfpachters, opstallers, huurders en pachters. Uit de woorden 'in ieder geval' volgt dat deze opsomming niet limitatief is. In de uitspraak van Rechtbank Zeeland-West-Brabant (1 oktober 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:6581 (*Moerdijk*)) oordeelde de rechtbank dat een bedenking van een (toekomstige) bedrijfsopvolger niet-ontvankelijk was. De rechtbank overwoog dat zij niet een van de in art. 16.97 lid 1 Ow genoemde hoedanigheden, zoals een eigenaar, heeft. Ook is haar belang volgens de rechtbank niet op andere wijze rechtstreeks bij de onteigeningsbeschikking betrokken.

In de uitspraak van Rechtbank Limburg (24 maart 2026, ECLI:NL:RBLIM:2026:2754 (*Maastricht*)) werd een bewoonster van het te onteigenen pand wél als belanghebbende aangemerkt. Het feit dat zij geen huurder is, betekent volgens de rechtbank niet dat zij geen belanghebbende kan zijn bij de onteigeningsbeschikking, gelet op de niet limitatieve opsomming van art. 16.97 lid 1 Ow. De vrouw woont in het pand en ondervindt daarom de (rechts)gevolgen van de onteigening, aldus de rechtbank. Daarmee is zij belanghebbende in de zin van art. 1:2 Awb. Interessant is dat de rechtbank in een voetnoot aangeeft dat hiermee niet is geoordeeld dat de vrouw ook belanghebbende is als bedoeld in art. 15.27 Ow, welk artikel bepaalt wie – naast de eigenaar – ook recht heeft op schadeloosstelling. De rechtbank geeft aan dat die beoordeling aan de civiele rechter in de schadeloosstellingsprocedure is. Dat lijkt ons juist.

Een 'vof' werd in de uitspraak van Rechtbank Midden-Nederland (3 april 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:1300 (*Utrecht/TenneT*)), ook als belanghebbende aangemerkt door de rechtbank. Volgens de rechtbank is de vof een belanghebbende die wordt genoemd in art. 16.97 lid 1 Ow, omdat de vof een gebruiksrecht heeft. Op basis van een verklaring van een vennoot en een uittreksel uit de KVK acht de rechtbank het voldoende aannemelijk dat de vof dat gebruiksrecht heeft. Wij vragen ons af of deze beredenering van de rechtbank zuiver is. Je zou immers ook kunnen beargumenteren dat een vennootschap onder firma geen rechtspersoonlijkheid bezit maar slechts een samenwerkingsverband tussen de vennoten is en daarom strikt

1 Mr. L.P. (Luc) Rozendaal en ing. E. (Erik) Pekelder RT zijn werkzaam bij Overwater Grondbeleid Adviesbureau BV, lrozendaal@overwater-grondbeleid.nl, epekelder@overwater-grondbeleid.nl, www.overwater-grondbeleid.nl.

genomen geen gebruiker kan zijn. Volgens die argumentatie zouden hoogstens de vennoten gebruiker en over die band belanghebbenden kunnen zijn. Wellicht wordt dit later verduidelijkt bij de Afdeling of in andere bekrachtigingsprocedures.

Toezending (ontwerp-) onteigeningsbeschikking

In eerdergenoemde uitspraak van Rechtbank Limburg van 24 maart 2026 (ECLI:NL:RBLIM:2026:2754 (*Maastricht*)) werd door belanghebbenden – een eigenaar, huurder en bewoonster – aangevoerd dat de ontwerp-onteigeningsbeschikking slechts uitsluitend aan de eigenaar en niet aan de huurder en bewoonster zou zijn toegezonden. Hierdoor zou niet zijn voldaan aan het toezendingsvereiste van art. 3:13 lid 1 Awb. De rechtbank overweegt hierover dat de brief met de ontwerp-onteigeningsbeschikking is gericht en toegezonden aan de eigenaar. Daarbij gaat de rechtbank ervan uit dat deze brief redelijkerwijs ook door de bewoonster is ontvangen, omdat zij op hetzelfde adres samenwonen en één huishouding vormen. Verder merkt de rechtbank op dat de huurder weliswaar bij brief is geïnformeerd dat is besloten over de ontwerp-onteigeningsbeschikking en dat alle stukken ter inzage liggen, maar dat strikt genomen is nagelaten om de ontwerp-onteigeningsbeschikking bij te voegen en de huurder te wijzen op het kunnen indienen van een zienswijze. Dit is volgens de rechtbank een gebrek. De rechtbank passeert dit gebrek echter met toepassing van art. 6:22 Awb (dat geldt via art. 16:113 Ow) en motiveert uitgebreid waarom. De passieve houding van de huurder speelt daarbij een rol volgens de rechtbank. De rechtbank geeft onder meer aan dat de huurder geen actie heeft ondernomen om de ontwerp-onteigeningsbeschikking in te zien en/of een zienswijze in te dienen, ondanks dat de huurder is geïnformeerd over de terinzagelegging van de ontwerp-onteigeningsbeschikking. Verder wonen de eigenaar, huurder en bewoonster in hetzelfde huis, hebben zij nauw contact met elkaar en treden zij gezamenlijk op in de bekrachtigingsprocedure. Ook hebben zij dezelfde advocaat en hebben zij vrijwel identieke bedenkingen ingediend. Gelet op de passieve houding van de huurder acht de rechtbank het niet aannemelijk dat de huurder bij een juiste toezending een zienswijze had ingediend. Ook ligt het volgens de rechtbank niet in de rede dat een eventuele zienswijze van de huurder een andere inhoud zou hebben dan die van de eigenaar en de bewoonster. De huurder is daardoor niet benadeeld volgens de rechtbank.

Rechtbank Midden-Nederland (3 april 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:1300 (*Utrecht/TenneT*)) constateerde dat de ontwerp-onteigeningsbeschikking en de vastgestelde beschikking niet aan de eerder besproken ‘vof’ zijn toegezonden, terwijl die vof door de rechtbank wel als belanghebbende wordt aangemerkt. De beschikkingen zijn wel gestuurd naar de besloten vennootschap die vennoot is van de vof; gelet op deze vennootschapsstructuur kon toezending van de beschikkingen door Provinciale Staten (PS) aan de vof achterwege blijven, aldus de rechtbank.

In diezelfde uitspraak kwam naar voren dat de ontwerp-onteigeningsbeschikking en de vastgestelde beschikking ook niet aan een aantal zakelijk gerechtigden zijn gestuurd. Voor

Saranne B.V. geldt dat zij een 100%-dochtervennootschap is van TenneT TSO B.V. (de onteigenaar). Formeel had de (ontwerp-)onteigeningsbeschikking moeten worden toegezonden aan Saranne, maar gelet op de vennootschapsstructuur kon dit volgens de rechtbank achterwege worden gelaten. Door PS wordt beargumenteerd dat de overige zakelijk gerechtigden niet in hun belangen worden geraakt, nu hun rechten zijn gevestigd buiten de te onteigenen perceelsgedeelten. Door de eigendomsontneming zouden zij niet rechtstreeks in hun belangen worden geraakt in de zin van art. 1:2 Awb. De rechtbank gaat daar niet in mee en oordeelt in de kern dat de onteigeningsprocedure is gebaat bij een eenvoudig en helder criterium voor de toezending van de (ontwerp-)onteigeningsbeschikking aan (zakelijk) gerechtigden. Dit voorkomt dat de rechtbank bij de basistoets moet beoordelen welke rechten betrekking hebben op de te onteigenen perceelsgedeelten. Volgens de rechtbank zijn de zakelijk gerechtigden belanghebbenden, omdat zij worden genoemd in art. 16:97 Ow. De ontwerp-onteigeningsbeschikking en de vastgestelde onteigeningsbeschikking hadden dus moeten worden toegezonden aan de betreffende zakelijk gerechtigden, zodat zij de gelegenheid hadden om daartegen zienswijzen en bedenkingen in te dienen. Uiteindelijk passeert de rechtbank het gebrek met toepassing van art. 6:22 Awb. Reden is dat PS een verklaring van de zakelijk gerechtigden hebben overgelegd waaruit volgt dat zij niet als belanghebbenden aan de procedure willen deelnemen.

In de uitspraak van Rechtbank Midden-Nederland (12 maart 2026, ECLI:NL:RBMNE:2026:929 (*Woerden*)) stelt de rechtbank vast dat de ontwerp- en de vastgestelde onteigeningsbeschikking niet aan de pachter zijn toegezonden. De rechtbank oordeelt dat de gemeenteraad niet genoeg heeft gedaan om de gegevens van de pachter te achterhalen. Eén brief waarin om de gegevens van de pachter werd gevraagd, zonder herinnering, is hiertoe onvoldoende. Daar komt volgens de rechtbank bij dat die brief een laatste aanbieding betrof, zonder verduidelijking waarom de gegevens van de pachter nodig waren. Dat de gemeente in diverse gesprekken zou hebben gevraagd om de benodigde gegevens, doet daar niets aan af. De onteigeningsbeschikking is daarmee niet volgens de wettelijke vormvoorschriften voorbereid. Ook hier passeert de rechtbank het gebrek met toepassing van art. 6:22 Awb, omdat de pachter na contact met de griffier van de rechtbank heeft aangegeven niet te willen deelnemen aan de procedure.

Terinzagelegging (ontwerp-) onteigeningsbeschikking

Vereist is dat de (ontwerp-)onteigeningsbeschikking ter inzage wordt gelegd, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het (ontwerp-) besluit. De relevante artikelen zijn art. 3:11 lid 1 Awb, art. 3:44 lid 1 Awb en art. 7.6 Omgevingsbesluit.

In de eerste twee bekrachtigingsuitspraken (Rechtbank Zeeland-West-Brabant 20 mei 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2931 (*Gilze en Rijen*) en 1 oktober 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:6581 (*Moerdijk*)) hadden de gemeenteraden de logboeken en bijlagen niet ter inzage gelegd bij de (ontwerp-)onteigeningsbeschikking. Dit is in strijd met de vereisten voor terinzage-

legging. Naar het oordeel van de rechtbank kan redelijkerwijs niet worden verwacht dat alle logboeken voor eenieder ter inzage liggen, omdat daarin persoonsgegevens en financiële gegevens zijn opgenomen. Wél kan worden verwacht dat de gemeenteraden belanghebbenden wijzen op de mogelijkheid om een op hem of haar betrekking hebbend logboek en bijlagen op te vragen. Dit kan bijvoorbeeld in de kennisgeving van de terinzagelegging, aldus de rechtbank. De rechtbank passeert ook in deze uitspraken het gebrek op grond van art. 6:22 Awb, mede omdat de logboeken en bijlagen in de bekrachtigingsprocedures alsnog zijn overgelegd en belanghebbenden tijdens de procedures konden reageren op de logboeken en bijlagen.

Het logboek was ook onderwerp van discussie bij Rechtbank Limburg (24 maart 2026, ECLI:NL:RBLIM:2026:2754 (*Maastricht*)). De advocaat van de belanghebbenden had pas later – door een discussie over het al dan niet moeten laten zien van een machtiging – de logboeken ontvangen. Desondanks kon de advocaat nog tijdig een zienswijze indienen. De rechtbank oordeelde dat geen sprake is van een schending van een wettelijk vormvoorschrift, maar dat de advocaat wel is belemmerd in het inzien van de stukken en er daardoor een niet verwaarloosbaar deel van de inzage en zienswijzentermijn is 'afgesnoept'. Dit ziet de rechtbank als een gebrek, dat wordt gepasseerd met toepassing van art. 6:22 Awb, omdat belanghebbenden uiteindelijk niet juridisch zijn benadeeld volgens de rechtbank.

Rechtbank Overijssel (20 januari 2026, ECLI:NL:RBOVE:2026:206 (*Rijssen-Holten*)), constateerde dat in de zakelijke beschrijving wordt verwezen naar een kaart met een woningbouwfasering. De rechtbank kon niet vaststellen of deze kaart ter inzage is gelegd en doet de aanname dat dit niet is gebeurd. Dit had volgens de rechtbank wel gemoeten, omdat sprake is van een bijlage waarnaar in de zakelijke beschrijving wordt verwezen. De rechtbank passeert dit gebrek op basis van art. 6:22 Awb, omdat de gemeenteraad op de zitting heeft toegelicht dat de kaart uitgebreid is besproken met de eigenaar en het volgens de rechtbank daardoor niet aannemelijk is dat de eigenaar als belanghebbende is benadeeld door het niet ter inzage leggen van de kaart.

Kennisgeving (ontwerp-) onteigeningsbeschikking

Diezelfde gemeenteraad van Rijssen-Holten had de kennisgeving van de terinzagelegging van de onteigeningsbeschikking in eerste instantie geplaatst in de *Staatscourant* en later pas (op de juiste wijze) in het gemeenteblad. Vóórdat de kennisgeving in het gemeenteblad plaatsvond, had de gemeenteraad het verzoek tot bekrachtiging al ingediend bij de rechtbank. Dit was een prematuur verzoek, omdat de termijn voor het indienen van dat bekrachtigingsverzoek pas aanvangt na een juiste kennisgeving in het gemeenteblad en juiste terinzagelegging. Dit vloeit voort uit art. 16.96 Ow en art. 12 en art. 14 Bekendmakingswet. Volgens Rechtbank Overijssel (20 januari 2026, ECLI:NL:RBOVE:2026:206 (*Rijssen-Holten*)) is het bekrachtigingsverzoek desondanks ontvankelijk. Dit oordeelt de rechtbank aan de hand van art. 6:10 Awb (dat van toepas-

sing is via art. 16.96 lid 3 Ow). Daarin staat dat ten aanzien van een voor het begin van de termijn ingediend bezwaar- of beroepsschrift – lees in dit geval: bekrachtigingsverzoek – niet-ontvankelijkheid op grond daarvan achterwege blijft indien het besluit ten tijde van de indiening wel reeds tot stand was gekomen. De onteigeningsbeschikking was reeds tot stand gekomen en daarom is het premature verzoek volgens de rechtbank toch ontvankelijk. Bovendien weegt de rechtbank mee dat alsnog juist is kennisgegeven in het gemeenteblad en ook alsnog juist ter inzage is gelegd.

Betekenis voor de praktijk

Uit de eerste rechterlijke uitspraken over het al dan niet bekrachtigen van een onteigeningsbeschikking onder de Omgevingswet volgt dat er hier en daar het nodige (bijna) fout kan gaan bij de voorbereiding van een onteigeningsbeschikking en de bekrachtigingsprocedure. Tot nu toe heeft dat echter niet geleid tot afwijzing van een bekrachtigingsverzoek. Tegelijkertijd geeft het ons een eerste inzicht hoe rechters denken over en omgaan met de verschillende onderdelen van die voorbereiding. Ongetwijfeld zal dit in nadere rechtspraak verder vorm krijgen.