

ECLI:NL:RBLIM:2026:2754

Instantie	Rechtbank Limburg
Datum uitspraak	24-03-2026
Datum publicatie	24-03-2026
Zaaknummer	ROE 25/1468, ROE 25/1681, ROE 25/1683 en ROE 25/1684
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Beslissing op bekrachtigingsverzoek van een onteigeningsbeschikking ten aanzien van een woning voor de herontwikkeling van een gebied met grotendeels leegstaande en vervallen bebouwing naar een hotel, stadsvilla's en ondergrondse parkeergarage. Ambtshalve basistoets en beoordeling van bedenkingen. Behoudens een gebrek dat wordt gepasseerd, is voldaan aan de wettelijke vormvoorschriften. Er is sprake van een onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie. Geen van de bedenkingen, waaronder een beroep op het evenredigheidsbeginsel, slaagt. De rechtbank bekrachtigt de onteigeningsbeschikking.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

[Verrijkte uitspraak](#)

Uitspraak

RECHTBANK Limburg

Bestuursrecht

Zittingsplaats Roermond

Zaaknummers: ROE 25/1468, 25/1681, 25/1683 en 25/1684

Uitspraak van de meervoudige kamer van 24 maart 2026 op het verzoek om bekrachtiging van een onteigeningsbeschikking van

de raad van de gemeente Maastricht,

gemachtigde: mr. S. Fraats.

Tegen de onteigeningsbeschikking zijn drie bedenkingen ingediend door:

1. [belanghebbende 1] , eigenaar van en wonende aan de [adres 1] - [adres 2] te [woonplaats] , hierna [belanghebbende 1] ,
2. [belanghebbende 2] , huurder en wonende aan de [adres 2] te [woonplaats] , hierna [belanghebbende 2] ,
3. [belanghebbende 3] , wonende aan de [adres 2] te [woonplaats] hierna [belanghebbende 3] .

alle drie vertegenwoordigd door gemachtigde mr. D.N. Lavain.

1 Inleiding en leeswijzer

- 1.1. Deze uitspraak gaat over het verzoek om bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking van 27 mei 2025.
- 1.2. De rechtbank heeft bedenkingen ontvangen van [belanghebbende 1] als eigenaar, [belanghebbende 3] als (partner van [belanghebbende 1] en mede-)bewoonster en [belanghebbende 2] als huurder. Na een beoordeling van het verzoek aan de hand van de wettelijk voorgeschreven ambtshalve basistoets en de bedenkingen beslist de rechtbank dat is voldaan aan de wettelijke vereisten, dat sprake is van een onteigeningsbelang en dat de onteigening noodzakelijk en urgent is. Het verzoek tot bekrachtiging wordt toegewezen.
- 1.3. Deze uitspraak is als volgt opgebouwd. Onder (2) is het procesverloop opgenomen. Daarna gaat de rechtbank in op de procespartijen (3) en wordt het verzoek tot bekrachtiging beschreven (4). De rechtbank gaat verder met de voorvragen: de omvang van haar toetsing (5), de ontvankelijkheid van het verzoek om bekrachtiging (6) en de vraag of de onteigeningsbeschikking door het bevoegde orgaan genomen is (7). Vervolgens komt de toetsing aan de wettelijke vormvoorschriften aan bod (8). Daarna komt de rechtbank toe aan de toetsing aan de wettelijke criteria om tot onteigening te kunnen overgaan, namelijk het onteigeningsbelang (9), de noodzaak (10) en de urgentie (11). Tot slot worden de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (12), de proceskosten (13) en het griffierrecht (14) besproken. Helemaal aan het einde staat de volledige beslissing van de rechtbank (15).

2 Het procesverloop

- 2.1. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Maastricht (hierna het college) heeft de rechtbank op 24 juni 2025 – namens de raad van de gemeente Maastricht (hierna: de raad) – verzocht om de onteigeningsbeschikking van de raad van 27 mei 2025 te bekrachtigen. De onteigeningsbeschikking ziet op onteigening van de onroerende zaak kadastraal bekend als gemeente Maastricht, [kadasternummer] (297 vierkante meter groot) ten name van [belanghebbende 1] .
- 2.2. De rechtbank heeft de gemeente Maastricht (de onteigenaar) aangemerkt als derde-partij en in de gelegenheid gesteld als partij aan het geding deel te nemen. De gemeente heeft van die gelegenheid geen gebruik gemaakt.
- 2.3. [belanghebbende 1] , [belanghebbende 3] en [belanghebbende 2] hebben op 21 juli 2025 hun bedenkingen (met 1 productie) ingediend en de gronden van hun bedenkingen op 22 augustus 2025 (met producties 2 tot en met 8) aangevuld.
- 2.4. Vervolgens heeft de raad bij verweerschrift van 9 oktober 2025 op de bedenkingen gereageerd.
- 2.5. Bij brief van 12 november 2025 heeft de raad een brief van 6 november 2025 van het college gericht aan [belanghebbende 1] overgelegd, waarin een laatste aanbod voor een schadeloosstelling is gedaan.
- 2.6. Bij brief van 14 november 2025 hebben [belanghebbende 1] , [belanghebbende 3] en [belanghebbende 2] producties 9 tot en met 15 overgelegd.
- 2.7. De rechtbank heeft [belanghebbende 1] , [belanghebbende 3] en [belanghebbende 2] in de gelegenheid gesteld om een overzicht in te dienen van de gemaakte kosten van rechtsbijstand. Bij brief van 19 september 2025 heeft hun gemachtigde een aantal facturen en (concept)declaraties toegezonden.
- 2.8. Op 27 november 2025 heeft een onderzoek ter plaatse van het te onteigenen onroerend goed plaatsgevonden en aansluitend een zitting op de rechtbank. Het onderzoek ter plaatse is gehouden om – ter voorbereiding op de zitting – informatie te krijgen over de feitelijke situatie ter plaatse.¹ Hiervan is een proces-verbaal opgesteld.

2.9. Tijdens de aansluitende zitting heeft de rechtbank (meervoudige kamer) het verzoek om bekrachtiging en de bedenkingen behandeld. Daarbij waren aanwezig:

- [belanghebbende 1] , [belanghebbende 3] en [belanghebbende 2] , bijgestaan door hun gemachtigde.
- namens de raad:
- [naam 1] , specialist vastgoedverwervingen,
- [naam 2] , vastgoedjurist,
- [naam 3] , projectleider stedelijke ontwikkeling, bijgestaan door mr. Fraats voornoemd.
- [naam 4] van 2Rocks Estate, projectontwikkelaar.

2.10. Tijdens de zitting heeft de gemachtigde van belanghebbenden nog een aanvullend kostenoverzicht overgelegd. De rechtbank heeft het onderzoek ter zitting daarna gesloten.

2.11. Eerder is – voor de uitvoering van hetzelfde onteigeningsplan – op basis van het toen nog niet onherroepelijke bestemmingsplan Palace-Wyck onder de voorheen geldende Onteigeningswet een Koninklijk Besluit verkregen op 16 februari 2022² (hierna: het KB). Dit KB was slechts twee jaar geldig.³ Aangezien het bestemmingsplan pas na het vervallen van het KB (per 24 juni 2024) onherroepelijk is geworden en pas daarna tot dagvaarding kon⁴ worden overgegaan, moet de onteigeningsprocedure opnieuw worden doorlopen onder de per 1 januari 2024 in werking getreden Omgevingswet (Ow).

2.12. Vanwege het eerder afgegeven KB is verzocht deze procedure versneld te behandelen. Bij brief van 23 juli 2025 heeft de rechtbank dit verzoek afgewezen, omdat de rechtbank daarin onvoldoende aanleiding zag voor het oordeel dat de zaak spoedeisend is in de zin van artikel 16.101 van de Ow.

3 De (vertegenwoordiging van) procespartijen

3.1. Mr. Fraats heeft zich gesteld in deze procedure namens de raad en het college. De rechtbank stelt echter vast dat het college geen procespartij in deze bekrachtigingsprocedure is. De raad is het bevoegd gezag als bedoeld in artikel 11.4, eerste lid, onder a, van de Ow. De gemeente is de onteigenaar als bedoeld in artikel 11.2, tweede lid, onder a, van de Ow. De aanleiding voor het stellen namens zowel het college als de raad is waarschijnlijk gelegen in het feit dat het college in deze procedure het verzoek tot bekrachtiging heeft ingediend namens de raad.⁵ Op de vraag of het college dat namens de raad mocht doen gaat de rechtbank in onder 7 bij bespreking van de daarop gerichte bedenking. Het enkele gegeven dat het college namens de raad het verzoek heeft ingediend, maakt het college echter niet, naast de raad, tevens een partij in deze procedure.

3.2. De rechtbank heeft als belanghebbenden bij het verzoek aangemerkt:

- [belanghebbende 1] , omdat hij eigenaar is,
- [belanghebbende 2] , omdat hij huurder is in de zin van artikel 16.97 aanhef en onder i van de Ow. Hoewel de raad aanvankelijk heeft betwist dat [belanghebbende 2] huurder is, heeft de raad dat standpunt na ontvangst van de huurovereenkomst verlaten.
- [belanghebbende 3] , omdat zij woont in het te onteigenen pand en daarom (rechts)gevolgen ondervindt van onteigening. Daarmee is zij belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).⁶ Tijdens de zitting is nog de vraag opgeworpen of [belanghebbende 3] als huurder moet worden aangemerkt (zoals door de Kroon is gedaan in het KB), maar naar het oordeel van de rechtbank is zij geen huurder in de zin van artikel 16.97 aanhef en onder i van de Ow. Zij is naar eigen zeggen in het verleden wel huurster geweest, maar die huurovereenkomst is op enig moment beëindigd omdat zij een relatie is aangegaan met [belanghebbende 1] . [belanghebbende 1] en zijn levenspartner [belanghebbende 3] hebben vervolgens een samenlevingsovereenkomst gesloten, die in de procedure is ingebracht. [belanghebbende 3] heeft aangevoerd dat zij maandelijks een bedrag betaalt aan [belanghebbende 1] , maar zij doet dat naar het oordeel van de rechtbank niet ten titel van huur, maar ten titel van levensonderhoud. Dat zij geen huurder is in voormelde zin betekent echter niet dat zij geen belanghebbende kan zijn bij de onteigeningsbeschikking, nu de opsomming in artikel 16.97 van de Ow niet limitatief is.

3.3. De indieners van de bedenkingen worden hierna samen aangeduid als: belanghebbenden.

3.4. De rechtbank is niet gebleken dat er nog andere belanghebbenden zijn.

4 Het verzoek tot bekrachtiging

4.1. De raad is voornemens om in het centrum van Maastricht, in het stadsdeel Wyck, het gebied tussen de Lage Barakken, Bourgognestraat, Wycker Grachtstraat en Wycker Brugstraat (hierna: plangebied "Palace") te herontwikkelen. De naam Palace is een verwijzing naar de voormalige bioscoop Cinema Palace gelegen aan de Lage Barakken. De raad wil het gebied herontwikkelen door het bouwen van een hotel, zeven stadsvilla's en een ondergrondse parkeergarage. Het is de bedoeling om ten behoeve van deze ontwikkeling de bebouwing in het plangebied (bestaande uit zeven woningen met bijbehorende opstallen en het oude pand van de voormalige bioscoop) te slopen, behoudens de voorgevel van de voormalige Cinema Palace.

4.2. Om de ontwikkeling van plangebied "Palace" mogelijk te maken, heeft de raad op 20 april 2021 het bestemmingsplan Palace Wyck e.o. vastgesteld, waarbij zijn betrokken de ingediende zienswijzen, waaronder die van [belanghebbende 3]. Met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 26 juni 2024⁷ is het bestemmingsplan, dat sinds 1 januari 2024 onderdeel is van (het tijdelijke deel van) het Omgevingsplan gemeente Maastricht, onherroepelijk geworden.

4.3. De herontwikkeling kan volgens de raad alleen worden uitgevoerd als de woning (met ondergrond, tuin en bijbehorende opstallen) van [belanghebbende 1] wordt verworven. De raad heeft daarom op 27 mei 2025 een onteigeningsbeschikking gegeven en heeft deze, met de bijbehorende stukken na publicatie van de kennisgeving daarvan in het Gemeenteblad⁸ van 16 juni tot en met 27 juli 2025 ter inzage gelegd. De raad heeft in de (gereviseerde) onteigeningsbeschikking besloten om:

I de onroerende zaak die is vermeld op de lijst van 22 april 2025 die behoort bij dit besluit ter onteigening aan te wijzen op naam van gemeente Maastricht;

II de rechtbank Limburg 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 dit onteigeningsbesluit;

V het college van burgemeester en wethouders op te dragen om bij het wegvallen van de grondslag of noodzaak van onteigening, de bekrachtigingsprocedure voor de betreffende onroerende zaak 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 dat verzoek.

4.4. Bij brieven van 11 juni 2025 (verzonden op 12 juni 2025) hebben [belanghebbende 1], [belanghebbende 3] en [belanghebbende 2] een afschrift van de kennisgeving en de onteigeningsbeschikking toegezonden gekregen. Daarbij is tevens aangegeven dat daartegen schriftelijke bedenkingen kunnen worden ingediend bij de rechtbank Limburg.

5 De omvang van de toetsing door de rechtbank

5.1. De rechtbank doet uitspraak op grondslag van het verzoekschrift, de ambtshalve basistoets⁹, de bedenkingen, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek (waaronder het

onderzoek ter plaatse) en het onderzoek ter zitting.**10** De rechtbank beoordeelt het verzoek in beginsel**11** naar het moment van bekrachtiging (de zogenoemde 'ex nunc-toetsing'), zoals ook de wetgever voor ogen heeft gehad volgens de memorie van toelichting.**12** Dit past naar het oordeel van de rechtbank ook bij de aard van deze bekrachtigingsprocedure en de rol die de bestuursrechter daarbij heeft.

6 De ontvankelijkheid van het verzoek om bekrachtiging

- 6.1. In artikel 16.96 van de Ow is bepaald dat de termijn voor het indienen van een verzoek om bekrachtiging van een onteigeningsbeschikking zes weken bedraagt. Deze termijn begint de dag na die waarop de onteigeningsbeschikking ter inzage is gelegd en hiervan kennis is gegeven. De beschikking van 27 mei 2025 is op 16 juni 2025 ter inzage gelegd en daarvan is op 13 juni 2025 kennisgegeven, terwijl binnen zes weken daarna, op 24 juni 2025, het verzoek tot bekrachtiging is ingediend. Daarmee is het verzoek tijdig ingediend.
- 6.2. Verder voldoet het verzoek aan de indieningsvereisten van artikel 16.93 van de Ow en is de rechtbank Limburg bevoegd, omdat de te onteigenen onroerende zaak is gelegen in Maastricht. De niet nader gemotiveerde bedenking dat het verzoek niet voldoet aan de vereisten van voormeld artikel wordt gepasseerd.
- 6.3. Gelet op het voorgaande is het verzoek om bekrachtiging ontvankelijk.

7. Bevoegdheid tot het nemen van de onteigeningsbeschikking en tot het indienen van het verzoek om bekrachtiging

- 7.1. Door belanghebbenden is betoogd dat de onteigeningsbeschikking door het college is genomen en niet door de raad, dat de onteigeningsbeschikking is voorbereid, ter inzage gelegd en genomen door het college en ook dat het verzoek tot bekrachtiging door het college is ingediend, waardoor de besluitvorming ongeldig is. De regelingen over mandaat in de Gemeentewet (hierna: Gemw) en Awb doen volgens hen niet af aan de strikte vormvoorschriften zoals opgenomen in de Ow.
- 7.2. Deze bedenking slaagt niet. In tegenstelling tot wat belanghebbenden stellen is de onteigeningsbeschikking genomen door de raad conform artikel 11.4 van de Ow en niet door het college. Dit volgt ook uit de beschikking zelf. De bevoegdheid om tot onteigening te besluiten kan inderdaad niet worden gedelegeerd, maar dat betekent niet dat de raad de voorbereiding en uitvoering van de onteigeningsbeschikking niet mag overlaten aan het college (het dagelijks bestuur) op grond van artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b van de Gemw. Daarop zijn de gewone regels van Gemw van toepassing. In de onteigeningsbeschikking heeft de raad diverse uitvoeringshandelingen (zoals het indienen van het verzoek tot bekrachtiging) gemandateerd aan het college. Daarom mocht het college het bekrachtigingsverzoek indienen namens de raad.

8 De wettelijke vormvoorschriften

De gevolgde procedure (ambtshalve basistoets en bedenkingen)

- 8.1. Uit artikel 16.33b van de Ow volgt dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op de voorbereiding van een onteigeningsbeschikking. Daarom wordt hierna eerst beoordeeld of deze uniforme openbare voorbereidingsprocedure correct is doorlopen.
- 8.2. De raad heeft op 22 april 2025 een ontwerp-onteigeningsbeschikking vastgesteld. Overeenkomstig artikel 3:11 en 3:16 van de Awb heeft de ontwerp-onteigeningsbeschikking inclusief de stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp**13** in de periode 17 februari tot en met 30 maart 2025 ter

inzage gelegen in de gemeente Maastricht, de gemeente waar de onroerende zaak is gelegen.

Overeenkomstig artikel 3:12 van de Awb heeft het college van de ontwerp-onteigeningsbeschikking en de terinzagelegging daarvan op 14 februari 2025 openbaar kennis gegeven in het Gemeenteblad¹⁴ en op elektronische wijze. De rechtbank stelt vast dat de kennisgeving voldoet aan de vormvoorschriften.¹⁵

8.3. Voorafgaand aan de terinzagelegging moet de ontwerp-onteigeningsbeschikking worden toegezonden aan belanghebbenden in de zin van artikel 16.97 van de Ow.¹⁶ Belanghebbenden wijzen erop dat dit voorschrift is geschonden omdat de ontwerp-onteigeningsbeschikking uitsluitend aan [belanghebbende 1] en dus niet aan alle belanghebbenden is toegezonden. De rechtbank overweegt hierover als volgt.

8.3.1. Bij brief van 12 februari 2025 is de ontwerp-onteigeningsbeschikking toegezonden aan [belanghebbende 1]. Deze brief is tevens ter kennisname per e-mail verzonden aan mr. Lavain. Hoewel deze brief is gericht aan [belanghebbende 1] gaat de rechtbank er vanuit dat deze brief redelijkerwijs ook is ontvangen door [belanghebbende 3] omdat zij op hetzelfde adres samenwoont met [belanghebbende 1] en één huishouding met hem vormt. Gelet hierop is ten aanzien van [belanghebbende 1] en [belanghebbende 3] dus voldaan aan het toezendingsvereiste. Terzijde merkt de rechtbank op dat beiden ook een zienswijze hebben ingediend.

8.3.2. Bij brief van 12 februari 2025 is [belanghebbende 2] geïnformeerd dat is besloten over de ontwerp-onteigeningsbeschikking en dat alle stukken ter inzage liggen. Strikt genomen moet bij deze kennisgeving aan [belanghebbende 2] als huurder ook de ontwerp-onteigeningsbeschikking zelf worden bijgevoegd en moet hij erop worden gewezen dat hij een zienswijze kan indienen. Dat is niet gebeurd. Dat is een gebrek. De rechtbank ziet aanleiding om dit gebrek in de totstandkoming van de onteigeningsbeschikking te passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb juncto artikel 16.113 van de Ow omdat [belanghebbende 2] daardoor niet is benadeeld (en van andere belanghebbenden die daardoor benadeeld kunnen zijn geen sprake is). Bij dat oordeel speelt ook de passieve houding van [belanghebbende 2] zelf een rol. De rechtbank zal dit hierna verder toelichten.

8.3.3. De achterliggende gedachte bij de toezendplicht van artikel 3:13 van de Awb is het informeren van de meest direct betrokken belanghebbenden. In de brief die [belanghebbende 2] heeft ontvangen wordt hij erop gewezen dat er een ontwerp-onteigeningsbeschikking is die ter inzage is gelegd. Daarbij wordt tevens vermeld waar en wanneer de ontwerp-onteigeningsbeschikking en bijbehorende stukken kunnen worden ingezien. Desondanks heeft [belanghebbende 2] kennelijk geen actie ondernomen om die ontwerp-onteigeningsbeschikking te verkrijgen en/of zienswijzen in te dienen. Daar komt bij dat [belanghebbende 2] door de gemeente al veel eerder op de hoogte is gebracht van de plannen. Uit het logboek blijkt dat al vanaf 13 augustus 2020 naar hem is gecommuniceerd over deze (voorgenomen) onteigening. Aangezien [belanghebbende 2] in het BRP ingeschreven staat op [adres 2] heeft de gemeente hem meerdere keren (volgens de raad zelfs negen keer) aangeschreven met de vraag welke status hij heeft. Hij heeft daar nooit op gereageerd. Ondanks dat is de gemeente hem blijven informeren over de stand van zaken. Zo heeft [belanghebbende 2] destijds bij brief van 12 april 2022 het KB toegestuurd gekregen en is hij gewezen op de mogelijkheden die hij had onder de oude Onteigeningswet om daartegen op te komen. Ook bij brieven van 23 juli 2024 en 7 januari 2025 is hij geïnformeerd over de stand van zaken (het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan respectievelijk het doorzetten van het voorgenomen besluit tot onteigening). Daar komt bij dat [belanghebbende 1], [belanghebbende 3] en [belanghebbende 2] in hetzelfde huis wonen en ook op zitting is gebleken dat zij een nauw contact met elkaar onderhouden en in deze bekrachtigingsprocedure gezamenlijk optreden. Zij hebben alle drie dezelfde advocaat en hebben alle drie vrijwel identieke bedenkingen ingediend. Dat maakt dat aannemelijk is dat zij elkaar ook in de voorbereidende fase op de hoogte hebben gehouden van de plannen en de mogelijkheden om daartegen op te komen. Gelet op de passieve houding van [belanghebbende 2] jegens de gemeente in de voorbereidende fase, acht de rechtbank het niet aannemelijk dat als bij de brief van 12 februari 2025 de ontwerp-onteigeningsbeschikking zelf was gevoegd en hij was gewezen op de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen, [belanghebbende 2] van die mogelijkheid wel gebruik had gemaakt. Daar komt bij dat in dit geval – gezien de vrijwel identieke bedenkingen – het niet in de rede ligt dat een zienswijze zou zijn ingediend met een andere inhoud dan de door [belanghebbende 1] en [belanghebbende 3] ingediende en door de raad beoordeelde zienswijze. Daarom is de rechtbank van oordeel dat [belanghebbende 2] niet is benadeeld. Gelet op het voorgaande kan het onder 8.3.2 genoemde gebrek thans niet leiden tot het (in verhouding tot dat gebrek vergaande) oordeel dat het verzoek tot bekrachtiging moet worden afgewezen.

- 8.3.4. Belanghebbenden stellen dat artikel 6:22 van de Awb niet van toepassing is in de onderhavige procedure, maar daar gaat de rechtbank aan voorbij. Dit artikel is immers van toepassing verklaard in artikel 16.113 van de Ow.
- 8.4. De gemeente heeft – zoals al genoemd – twee zienswijzen ontvangen, namelijk die van [belanghebbende 1] en [belanghebbende 3] van 28 maart 2025, ingediend door hun gemachtigde mr. Lavain. De zienswijzen van [belanghebbende 1] en [belanghebbende 3] zijn tijdig, binnen de zes wekentermijn van artikel 3:11 en 3:16 van de Awb ontvangen. Tijdens de geplande hoorzitting op 1 april 2025 is niemand verschenen. De zienswijzen zijn ongegrond verklaard.
- 8.5. Door belanghebbenden is erop gewezen dat de gemeente aanvankelijk ten onrechte geen inzage in het logboek aan hun gemachtigde heeft willen verlenen. De rechtbank overweegt hierover als volgt.
- 8.5.1. Hetgeen belanghebbenden stellen is feitelijk juist. Op 12 februari 2025 is de ontwerp-onteigeningsbeschikking toegezonden en medegedeeld dat het logboek kan worden ingezien als mr. Lavain een machtiging laat zien. Op 5 maart 2025 heeft mr. Lavain navraag gedaan op grond waarvan hem om een machtiging is gevraagd en uiteindelijk wordt vanuit de gemeente bij brief van 17 maart 2025 medegedeeld dat een machtiging inderdaad niet nodig is. De gemeente is daarmee na het 'protest' van mr. Lavain binnen twee weken van het onjuiste standpunt – het vereisen van een machtiging van iemand van wie redelijkerwijs duidelijk is dat hij een advocaat is die als gemachtigde van betrokkenen optreedt –teruggekomen. De gemachtigde van belanghebbenden heeft vervolgens op 20 maart 2025 het logboek ingezien en tijdig een zienswijze kunnen indienen.
- 8.5.2. Hoewel van schending van een wettelijk vormvoorschrift geen sprake is, is de gemachtigde wel belemmerd in het inzien van stukken en die belemmering heeft een niet verwaarloosbaar deel van de inzage- en zienswijzentermijn "afgesnoept". De rechtbank ziet dit als een gebrek in (de vereiste zorgvuldige voorbereiding van) de besluitvorming. Omdat belanghebbenden hierdoor uiteindelijk niet juridisch benadeeld zijn, passeert de rechtbank ook dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb.

De overige bedenkingen

- 8.6. Belanghebbenden geven aan dat de ontwerp-onteigeningsbeschikking niet voldoet aan de vereisten van het Omgevingsbesluit (artikel 7.5. en verder) en niet aan de vereisten van de Omgevingsregeling (artikel 7.4 en artikel 7:215 b en verder). Deze bedenking is echter niet gemotiveerd en de rechtbank ziet hierin, gelet op de door haar verrichte basistoets, geen aanleiding voor de conclusie dat de onteigeningsbeschikking niet volgens de wettelijke vormvoorschriften is voorbereid.
- 8.7. Verder voeren belanghebbenden aan dat de onteigeningsbeschikking niet aan de vereisten voldoet van artikel 16.33d van de Ow (rechtsmiddelenclausule). De rechtbank overweegt hierover als volgt.
- 8.7.1. Aanvankelijk stond in de onder 4.3. geciteerde beschikking onder II "rechtbank te Maastricht" vermeld. De raad heeft deze aanduiding aangemerkt als een kennelijke verschrijving en heeft dit (in de vorm van rectificatie van de oorspronkelijke beschikking) hersteld. In het digitale systeem van de gemeenteraad is de oorspronkelijke beschikking als "vervallen" aangemerkt en is een "Rev" (revisie) document opgenomen waarin onder II "rechtbank Limburg" is vermeld.
- 8.7.2. Naar het oordeel van de rechtbank kon en mocht de raad deze evidente verschrijving in de oorspronkelijke onteigeningsbeschikking herstellen op de wijze zoals zij dat heeft gedaan. De verschrijving is evident omdat de rechtbank Maastricht in 2013 is opgehouden te bestaan en is opgegaan in de rechtbank Limburg. Bovendien staat in het raadsvoorstel wel de rechtbank Limburg genoemd als gerecht dat moet beslissen op het bekrachtigingsverzoek. Niemand wordt benadeeld door de kennelijke verschrijving en het herstel, omdat zelfs als de onteigeningsbeschikking niet was hersteld en als de bedenkingen van belanghebbenden zouden zijn gericht aan de rechtbank Maastricht, deze ook zouden zijn ontvangen door de rechtbank Limburg op de griffie van de afdeling bestuursrecht en in behandeling zouden zijn genomen.

Conclusie over de wettelijke vormvoorschriften

- 8.8. De rechtbank komt, mede gelet op het voorgaande, op basis van de ambtshalve basistoets en gezien de bedenkingen, tot de conclusie dat, behoudens twee gebreken die worden gepasseerd, aan alle wettelijke vormvoorschriften is voldaan en dat de onteigeningsbeschikking van 27 mei 2025 juist is voorbereid.

9 Het onteigeningsbelang

Juridisch kader

9.1. Op grond van artikel 14, eerste lid, van de Grondwet kan onteigening alleen geschieden in het algemeen belang. Artikel 11.1 van de Ow concretiseert dit naar 'het algemeen belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving'. Artikel 11.5 van de Ow, dat de criteria geeft voor onteigening, regelt in dit verband (onder a) dat een onteigeningsbeschikking alleen kan worden gegeven in het belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. Dit wordt ook wel het onteigeningsbelang genoemd. Artikel 11.6 van de Ow regelt vervolgens wanneer sprake is van een onteigeningsbelang, namelijk – voor zover in deze zaak van belang – als de beoogde vorm van ontwikkeling of gebruik mogelijk is gemaakt in een vastgesteld omgevingsplan.¹⁷ Als het onteigeningsbelang ontbreekt, moet de rechtbank het verzoek tot bekrachtiging afwijzen, zo volgt uit artikel 16.107, onder b van de Ow. Dit toetst de rechtbank aan de hand van de bedenkingen, maar ook ambtshalve.

Ambtshalve toetsing door de rechtbank

9.2. De ontwikkeling van het gebied Palace Wyck en omgeving is vastgelegd in het bestemmingsplan 'Palace Wyck e.o.', vastgesteld op 28 februari 2023, dat thans onderdeel uitmaakt van het (tijdelijk deel van het) Omgevingsplan gemeente Maastricht. Dit omgevingsplan is ingevolge het wettelijke systeem de grondslag voor het onteigeningsbelang. Het onteigeningsbelang zorgt voor de verbinding tussen onteigening en het omgevingsrechtelijke besluit, in dit geval het omgevingsplan.¹⁸ Met voornoemd in het omgevingsplan opgenomen bestemmingsplan is het onteigeningsbelang in beginsel gegeven.

9.3. In de toelichting bij het bestemmingsplan zijn de bestaande situatie en de beoogde ontwikkeling beschreven. In de bestaande situatie is sprake van een gesloten bouwblok dat niet openbaar toegankelijk is. Een groot deel van de bebouwing staat al jaren leeg, is bouwkundig in slechte staat, verwaarloosd en beklad met graffiti.¹⁹

9.4. Na de uitspraak van de Afdeling van 26 juni 2024²⁰ is het bestemmingsplan onherroepelijk geworden (en dus in stand gebleven als onderdeel van het omgevingsplan, waarvan het met ingang van 1 januari 2024 van rechtswege onderdeel is gaan uitmaken). De Afdeling heeft in deze uitspraak onder meer overwogen:

"(...) Het wegbestemmen van de woning van [appellant sub 3] is in het algemeen belang. Het bestemmingsplan omvat de herontwikkeling van het gebied (...). Deze herontwikkeling houdt niet alleen de bouw van een hotel in, maar ook de bouw van 7 stadsvilla's, waarvan er één mag worden gesplitst in twee woningen, en een ondergrondse parkeergarage. Daarnaast worden er (openbare) verbindingroutes gerealiseerd in de vorm van nieuwe straatjes met binnenstadbestrating, kenmerkend voor het centrum van Maastricht. Dit met als doel een einde te maken aan de verpauperde bebouwing ter plaatse, bestaande uit een oude cinema, verouderde garages die beklad zijn met graffiti en verouderde woningen.

De raad heeft zich verder op het standpunt gesteld dat het noodzakelijk is om de bebouwing aan een deel van de Bourgognestraat en de Lage Barakken te slopen ten behoeve van de realisatie van het plan. Handhaving van de woning van [appellant sub 3] maakt het realiseren van de ondergrondse parkeergarage en het bovengrondse programma onhaalbaar en is daarom vanuit stedenbouwkundig oogpunt niet mogelijk. Bovendien is de woning van [appellant sub 3] vanuit cultuur- en bouwhistorisch oogpunt niet zodanig waardevol of uniek dat deze behouden zou moeten blijven.

De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat een uitbreiding van de woonfunctie binnen het plangebied nooit een realistisch alternatief is geweest. Op grond van het bestemmingsplan "St. Maartenspoort/Wyck" is al vanaf 2001 woningbouw toegestaan in het plangebied, maar er heeft zich nooit een initiatiefnemer gemeld met een plan om daar alleen woningbouw te realiseren. Een uitbreiding van de woonfunctie binnen het plangebied is bovendien vanuit gemeentelijk, regionaal en provinciaal beleidsmatig oogpunt ongewenst, zo volgt uit de Woonprogrammering Maastricht 2016, de Woonprogrammering Maastricht 2020, alsmede de Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg en de Omgevingsverordening Limburg 2014.

(...)

32.4. *Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat [appellant sub 3] niet onevenredig wordt benadeeld door het wegbestemmen van zijn woning en de als gevolg daarvan beoogde onteigening. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad het algemeen belang dat gediend is met het plan zwaarder mogen laten wegen dan het belang van [appellant sub 3] bij het behoud van zijn woning. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het belang van [appellant sub 3] onvoldoende heeft meegewogen. Daartoe overweegt de Afdeling als volgt. Het wegbestemmen van de woning van [appellant sub 3] dient een algemeen belang. Door de sloop van de rij woningen aan de Bourgognestraat die, behalve de woning van [appellant sub 3], allemaal leeg staan, wordt de herontwikkeling van het gebied (...) mogelijk gemaakt. Deze herontwikkeling heeft als doel een einde te maken aan de verpauperde bebouwing ter plaatse. De herontwikkeling die het bestemmingsplan mogelijk maakt kan niet worden bereikt als de woning van [appellant sub 3] behouden blijft. Zijn woning ligt op een centrale plek in het plangebied. Behoud van zijn woning zou betekenen dat de ondergrondse parkeergarage, het gebouw waarin de hotelappartementen worden verwezenlijkt en 2 stadsvilla's niet kunnen worden gerealiseerd. Op de zitting heeft de architect toegelicht dat er geen opties mogelijk waren waarbij de woning van [appellant sub 3] kon worden behouden. Een alternatief waarbij om zijn woning heen zou worden gebouwd was niet haalbaar.*

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar alternatieven waarbij zowel de woning van [appellant sub 3] behouden kan blijven als het plan kan worden gerealiseerd. De Afdeling begrijpt dat het wegbestemmen van de woning aangrijpende gevolgen voor [appellant sub 3] heeft. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad echter voldoende onderbouwd dat het onvermijdelijk is dat de woning van [appellant sub 3] moet wijken in het kader van de herontwikkeling. De raad heeft daarbij een doorslaggevend belang mogen hechten aan de omstandigheid dat [appellant sub 3] volledig schadeloos zal worden gesteld en de omstandigheid dat er geen alternatief bestaat voor de projectrealisatie."

9.5. Uit het voorgaande volgt dat sprake is van een verpauperd gebied en dat de herontwikkeling, zoals mogelijk gemaakt in het bestemmingsplan, daaraan een einde moet maken. Dat volgt ook uit de 'Zakelijke beschrijving behorend bij de ontwerp-onteiningsbeschikking inzake onteigeningsplan Palace Wyck voor gemeente Maastricht'. De Afdeling heeft expliciet geoordeeld dat het wegbestemmen van de woning een algemeen belang dient, dat het onvermijdelijk is dat de woning moet wijken in het kader van de herontwikkeling en dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan het belang van [belanghebbende 1] bij het behoud van zijn woning. De Afdeling heeft daarbij ook de wijze van uitvoering van het bestemmingsplan betrokken, zoals blijkt uit het bestemmingsplan en de daarbij behorende toelichting. De rechtbank is gelet op het voorgaande van oordeel dat de raad het onteigeningsbelang voldoende heeft onderbouwd.

De bedenkingen over het onteigeningsbelang

9.6. Belanghebbenden voeren aan dat geen sprake is van een algemeen belang, maar alleen van een privaat, commercieel belang, met name gelet op de ontwikkeling van een hotel ter plaatse. In dit verband stellen belanghebbenden ook dat sprake is van (verpakte) staatssteun.

9.7. De rechtbank overweegt hierover dat hiervoor is uiteengezet welk algemeen belang gediend is met de ontwikkeling. Dat betreft met name de integrale herontwikkeling van het verpauperde gebied, met bestemmingen/ functies waarvan moet worden uitgegaan dat die in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. Dat laatste staat ingevolge de Afdelingsuitspraak over het bestemmingsplan ook vast. Daarmee is tevens sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan deze locatie. Het hotel maakt onderdeel uit van deze herontwikkeling en moet gelet op het voorgaande geacht worden ook in het algemeen belang te zijn. Naast het algemene belang van herontwikkeling van het verpauperde gebied, kan ook van een horecafunctie in de binnenstad van Maastricht niet worden gezegd dat deze niet (tevens) het algemeen belang dient. Dat de uitvoering ter hand zal worden genomen door een projectontwikkelaar en dat wat betreft het hotel sprake zal zijn van commerciële exploitatie ontnemt niet het algemeen belang aan de herontwikkeling.²¹ Van een louter algemeen belang hoeft immers geen sprake te zijn. Van een situatie waarin ondanks een vastgesteld (en in dit geval zelfs onherroepelijk) planologisch besluit geen onteigeningsbelang kan worden aangenomen omdat uitsluitend een particulier belang wordt behartigd,²² is geen sprake. De stelling van belanghebbenden dat gelet op het particuliere belang sprake is van verkapte staatssteun is niet onderbouwd en is ook niet relevant voor de vraag of sprake is van een onteigeningsbelang.

- 9.8. Belanghebbenden voeren verder aan dat het belang om ter plaatse een hotel te exploiteren niet opweegt tegen het eigendomsbelang van [belanghebbende 1] en de belangen op een woning van [belanghebbende 3] en [belanghebbende 2]. Zij hebben dit op zitting symbolisch uitgebeeld met een weegschaal met daarop een hart en stenen.
- 9.9. De rechtbank merkt hierover het volgende op. De toets van het onteigeningsbelang zoals die voortvloeit uit de Omgevingswet (en ook uit de jurisprudentie van de Kroon) behelst in deze zaak nauwelijks meer dan beantwoording van de vraag of de ontwikkeling mogelijk is gemaakt in het omgevingsplan. De rechtbank kan eigenlijk niet anders dan oordelen dat hier sprake is van een onteigeningsbelang. Dit komt ook door de expliciete oordelen van de Afdeling in de uitspraak over het in het (tijdelijk deel van het) omgevingsplan opgenomen bestemmingsplan, zoals het oordeel dat de raad het algemeen belang zwaarder heeft mogen laten wegen dan het belang van [belanghebbende 1] bij *het behoud van* zijn woning. De Afdeling lijkt daarmee niet alleen de (motivering voor de) ruimtelijk-planologische aanvaardbaarheid te hebben getoetst, maar ook reeds een doorkijk te hebben gegeven naar de vraag of ten behoeve van het bestemmingsplan onteigend mag worden. In het kader van de uitvoerbaarheid van de (van het huidige gebruik afwijkende) bestemming en de aanvaardbaarheid van het wegbestemmen van dat huidige gebruik is dat ook niet vreemd. De conclusie is eigenlijk dat, nu het bestemmingsplan is vastgesteld en de eindstreep heeft gehaald, in beginsel elk middel tot verwezenlijking daarvan, dus ook het meest verstrekkende middel van onteigening, geoorloofd is. Althans dat het belang van verwezenlijking van het bestemmingsplan moet prevaleren boven het eigendomsbelang (en de andere belangen) waarvoor belanghebbenden opkomen. Voor de rechtbank is er gezien het voorgaande bij de beoordeling van het onteigeningsbelang (vrijwel) geen ruimte meer voor een inhoudelijke toets of het belang van de voorgestane ontwikkeling zwaarder moet wegen dan het belang van de belanghebbenden.

Als de rechtbank de verdergaande vraag zou gaan beantwoorden, namelijk de vraag of de gekozen ontwikkeling de ontwikkeling is die de voorkeur zou moeten hebben op deze locatie, dan zou de rechtbank op de stoel van de raad gaan zitten en deels ook op de stoel van de Afdeling. De gemeenteraad is het democratisch gelegitimeerde bestuursorgaan dat het ruimtelijk-planologische beleid in een gemeente bepaalt en de rechter kan en mag dat beleid slechts terughoudend toetsen en die toets vindt plaats in (in dit geval) de bestemmingsplanprocedure. De vraag of aan een hotel behoefte is, is in de stukken beantwoord met de onderbouwing dat hiervoor marktruimte is; dat betekent dat een hotel in dit segment op deze locatie dus levensvatbaar is. De verdergaande vraag of dit de functie is die de stad Maastricht en haar inwoners, bedrijven, bezoekers en anderen het meeste ten goede komt, is een vraag van politieke aard die de rechtbank om die reden niet mag beantwoorden. De raad heeft die vraag wel expliciet bevestigend beantwoord en op zitting is gezegd dat de raad nog steeds achter het plan staat. Ook de vraag of er geen plan kon worden bedacht (al dan niet met een geheel andere invulling van het gebied dan waarvoor nu gekozen is) kan de rechtbank in het kader van het onteigeningsbelang niet behandelen.

De rechtbank moet het doen met de door de Afdeling reeds getoetste keuze van de raad om de gekozen ontwikkeling met onder meer een hotelfunctie, en de wijze van uitvoering daarvan, belangrijker te vinden dan een andere ontwikkeling en/of dan een ontwikkeling die rekening zou houden met behoud van de woning. Dat betekent dat de rechtbank in het kader van de toets of sprake is van een onteigeningsbelang, ook niet toekomt aan de vraag of de verpaupering van het gebied ook kan worden aangepakt met andere middelen of via een andere invulling dan een hotel.

Conclusie over het onteigeningsbelang

- 9.10. De rechtbank is gelet op het voorgaande van oordeel dat de onteigening in het belang van het ontwikkelen en gebruiken van de fysieke leefomgeving is als bedoeld in artikel 11.5 van de Ow en dat dus sprake is van een onteigeningsbelang.

10 De noodzaak tot onteigening

Juridisch kader en inleidende opmerkingen

- 10.1. Op grond van artikel 11.5 onder b van de Ow kan een onteigeningsbeschikking alleen worden gegeven als de onteigening noodzakelijk is. Het verzoek om bekrachtiging moet volgens artikel 16.107 aanhef en onder c van de Ow door de rechtbank worden afgewezen als niet is voldaan aan dit noodzaakcriterium. De rechtbank toetst de noodzaak aan de hand van de bedenkingen, maar ook ambtshalve.

- 10.2. De Kroon heeft in haar KB met inachtneming van de door belanghebbende ingenomen standpunten beslist dat voldaan is aan voormeld vereiste van minnelijk overleg dat ook onder de oude Onteigeningswet (artikel 17) gold.
- 10.3. De rechtbank beoordeelt hierna eerst of de onroerende zaak (de woning) noodzakelijk is voor het plan. Daarna zal de rechtbank beoordelen of de onderhandelingen met belanghebbenden door het bevoegde orgaan zijn gevoerd en, indien hiervan sprake is, of een redelijke poging tot minnelijk overleg heeft plaatsgevonden. Bij deze beoordeling betreft de rechtbank de ingediende bedenkingen.

Is de onroerende zaak noodzakelijk voor het plan?

- 10.4. Belanghebbenden voeren aan dat onvoldoende is gesteld en onderbouwd dat de onroerende zaak noodzakelijk is voor de realisatie van het plan, vooral nu op dezelfde locatie een nieuwe woning wordt gerealiseerd. Volgens belanghebbenden valt daarom niet in te zien waarom de onroerende zaak niet wordt behouden en er niet gewoon omheen wordt gebouwd.
- 10.4.1. De rechtbank overweegt hierover dat hetgeen belanghebbenden aanvoeren argumenten betreft die mede van planologische aard zijn. Deze argumenten zijn ook allemaal in de planologische procedure aan de orde geweest die tot de – hiervoor reeds onder 9.4. weergegeven – uitspraak van de Afdeling van 26 juni 2024 heeft geleid. In die uitspraak heeft de Afdeling onder 32.4. beoordeeld of de herontwikkeling die het bestemmingsplan mogelijk maakt, kan worden verwezenlijkt en zijn ook planologische alternatieven beoordeeld. De Afdeling heeft daartoe overwogen dat de herontwikkeling die het bestemmingsplan mogelijk maakt niet kan worden bereikt als de woning van [belanghebbende 1] behouden blijft. Zijn woning ligt op een centrale plek in het plangebied. Behoud van zijn woning zou betekenen dat de ondergrondse parkeergarage, het gebouw waarin de hotelappartementen worden verwezenlijkt en twee stadsvilla's niet kunnen worden gerealiseerd. Daarbij heeft de Afdeling ook geoordeeld dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar alternatieven waarbij zowel de woning van [belanghebbende 1] behouden kan blijven als het plan kan worden gerealiseerd. Gelet op het voorgaande volgt uit de planologische procedure dat de onroerende zaak noodzakelijk is voor het plan en dat voldoende onderbouwd is dat er geen alternatieven zijn om het beoogde doel te bereiken. De rechtbank ziet geen aanleiding dat oordeel niet te volgen. Ook nu, in de onteigeningsprocedure, is niet gebleken van dergelijke alternatieven, zodat de rechtbank geen aanleiding ziet voor het oordeel dat onvoldoende is onderbouwd dat de onroerende zaak noodzakelijk is voor het plan.

Is onderhandeld door het bevoegde orgaan?

- 10.5. Artikel 11.7 van de Ow schrijft voor dat de onteigenaar een redelijke poging tot minnelijke verwerving van de onroerende zaak moet doen. Zoals hiervoor onder 3.1. al is vastgesteld, is de gemeente Maastricht de onteigenaar.
- 10.6. Volgens belanghebbenden is de burgemeester degene die de gemeente in en buiten rechte vertegenwoordigt en daarom had de burgemeester de onderhandelingen moeten voeren en niet het college. De rechtbank volgt belanghebbenden daarin niet en overweegt daartoe het volgende.
- 10.6.1. In artikel 6 van de Gemw is de samenstelling van het gemeentebestuur bepaald: in elke gemeente is een raad, een college en een burgemeester. Bij deze drie bestuursorganen berust primair de gemeentelijke bestuurstaak.
- In artikel 171, lid 1 van de Gemw is bepaald dat de burgemeester de gemeente in en buiten rechte vertegenwoordigt en dat hieronder ook het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen valt. In de Gemw is echter ook bepaald dat het college is belast met het dagelijks bestuur van de gemeente en daarnaast als belangrijke taak heeft het voorbereiden van door de raad te nemen besluiten en het uitvoeren van door de raad genomen besluiten. Op grond van artikel 160, eerste lid en onder d en onder e van de Gemw is het college in ieder geval bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten en te besluiten namens de gemeente, het college of de raad rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij de raad, voor zover het de raad aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist. Het college is dus bevoegd te besluiten tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen en het verrichten van die handelingen is een bevoegdheid van de burgemeester. Het voorgaande betekent dat het college, waarvan de burgemeester overigens onderdeel uitmaakt, ook het bevoegde orgaan binnen de gemeente is om de onderhandelingen met belanghebbenden te voeren en – in het verlengde daarvan – te besluiten tot het aangaan van een

(minnelijke) overeenkomst en dat de burgemeester het orgaan is dat die privaatrechtelijke rechtshandeling (het tot stand brengen van de minnelijke overeenkomst) verricht door deze overeenkomst te ondertekenen. Gelet daarop is de rechtbank van oordeel dat de brieven met aanbiedingen aan belanghebbenden namens het college van burgemeester en wethouders door het bevoegde orgaan binnen de gemeente – en daarmee door dan wel namens de onteigenaar – zijn uitgebracht.

Is een redelijke poging gedaan tot minnelijke verwerving?

- 10.7. Volgens belanghebbenden heeft de gemeente geen redelijke en serieuze pogingen tot minnelijke verwerving gedaan anders dan dat enkele brieven met irreële biedingen zijn verstuurd. Ook heeft de gemeente geen externe partij/bemiddelaar betrokken om dergelijke minnelijke pogingen te ondernemen, terwijl dat gelet op de zorgvuldigheid wel op diens weg lag. Een concreet, reëel en actueel aanbod heeft nooit plaatsgevonden. Een vooraf verzekerde schadeloosstelling ontbreekt en verder ontbreekt een passende alternatieve huisvestingslocatie in de directe woonomgeving voor [belanghebbende 1]. De gemeente heeft verder geen, althans onvoldoende oog gehad voor de huurders van [belanghebbende 1] en de – onevenredig nadelige – gevolgen die zij van de onteigening ondervinden. Een concreet en serieus aanbod aan de huurders ontbreekt. Hun schade is aanzienlijk omdat zonder de onteigening de huurverhouding voor onbepaalde/oneindige duur zou zijn voortgezet. [belanghebbende 1] zelf lijdt schade omdat andere huurders onder de dreiging van de onteigening de huur hebben opgezegd en hij geen nieuwe huurders heeft kunnen vinden waardoor hij huurinkomsten derft.
- 10.8. In artikel 11.7 van de Ow staat dat de noodzaak tot onteigening in ieder geval ontbreekt als de onteigenaar geen redelijke poging heeft gedaan (i) tot minnelijke verwerving van de onroerende zaak en (ii) om overeenstemming te bereiken over het vervallen van zakelijke of persoonlijke rechten op de onroerende zaak en aannemelijk is dat hierover niet op afzienbare termijn alsnog overeenstemming kan worden bereikt. Met deze voorwaarde wordt het ultimum remedium-karakter van het onteigeningsinstrument gewaarborgd. Het minnelijk overleg moet serieus zijn; het mag geen te verwaarlozen formaliteit zijn.²³ Wat onder een redelijke poging moet worden verstaan hangt volgens de memorie van toelichting af van de concrete omstandigheden van het geval. In het stelsel van onteigening kan de eigenaar niet worden verplicht om een schadeloosstelling anders dan in geld te aanvaarden²⁴ en daarom moet in ieder geval een aanbod in geld worden gedaan dat betrekking heeft op de onroerende zaak zoals deze in de onteigeningsbeschikking zal worden aangewezen.²⁵ In het geval er naast de eigenaar andere rechthebbenden zijn en de eigenaar niet is staat of bereid is de onroerende zaak vrij van lasten en rechten te leveren, zal de onteigenaar met die andere rechthebbenden moeten onderhandelen.
- 10.9. Met betrekking tot [belanghebbende 1], de eigenaar van de onroerende zaak, overweegt de rechtbank dat hij op grond van artikel 15.17 van de Ow kwalificeert als belanghebbende die recht heeft op schadeloosstelling onder de Omgevingswet en dat de gemeente daarom – kort gezegd – een redelijke poging tot minnelijke verwerving van zijn onroerende zaak moet doen.
- 10.10. Wat betreft [belanghebbende 3] overweegt de rechtbank dat zij, zoals hiervoor is overwogen onder 3.2., de levenspartner van [belanghebbende 1] is. Los van de vraag of zij in die hoedanigheid onder artikel 15.27 van de Ow kwalificeert als een belanghebbende die recht heeft op schadeloosstelling onder de Omgevingswet en dus ook los van de vraag of de gemeente daarom met haar moest onderhandelen, stelt de rechtbank op grond van het overgelegde logboek vast dat [belanghebbende 3] in de periode 20 januari 2021 tot en met 7 januari 2025 meermaals door de gemeente is aangeschreven in het kader van minnelijk overleg.
- 10.11. Over [belanghebbende 2] overweegt de rechtbank dat tussen partijen niet (langer) in geschil is dat hij huurder is van de [adres 2]. Daarmee kwalificeert [belanghebbende 2] op grond van artikel 15.27, eerste lid en onder h van de Ow als belanghebbende die recht heeft op schadeloosstelling onder de Omgevingswet. De gemeente diende daarom ook met [belanghebbende 2] minnelijk te onderhandelen.
- 10.12. De rechtbank stelt vast dat uit het logboek van [belanghebbende 1] volgt dat de gemeente meerdere brieven aan [belanghebbende 1] en diens gemachtigde heeft gestuurd waarin een schriftelijk bod is gedaan. Zo heeft de gemeente in de periode van 10 juni 2011 tot het KB tweemaal een aanbod gedaan, te weten een bod van € 410.000,-- k.k. op 10 juni 2011 en een bod van € 750.000,-- k.k. plus tweemaal een PM-post (voor kosten van deskundige bijstand en eventuele belastingschade) op 20 juli 2020, welk bod herhaald is bij brieven van 25 augustus 2020, 21 januari 2021, 16 maart 2021 en 26 juli 2021. De gemeente heeft in die periode, hoewel daar meerdere keren om is verzocht, geen toestemming voor een

in pandige taxatie verkregen en [belanghebbende 1] heeft zich in die periode, zo volgt ook uit het KB, niet bereid getoond tot enige vorm van overleg noch zijn eisen wat betreft de hoogte van de schadeloosstelling kenbaar gemaakt. Na het KB hebben diverse gesprekken plaatsgevonden waarin is aangegeven dat [belanghebbende 1] nog steeds niet bereid is tot verkoop van de onroerende zaak en waarbij aan de orde is geweest dat wordt bezien of een passend alternatief haalbaar is. Vervolgens heeft de gemeente opnieuw tweemaal een aanbod gedaan. Het eerste bod van € 918.00,-- k.k. plus twee maal een PM-post is op 23 juli 2024 gedaan, welk bod bij brieven van 18 oktober 2024 en 7 januari 2025 gestand is gedaan. Het tweede, tevens laatste, bod van € 930.750,-- k.k. plus eenmaal een PM-post is op 6 november 2025 gedaan. Naar het oordeel van de rechtbank zijn deze biedingen, waarbij steeds is onderbouwd op welke wijze het geboden bedrag is berekend, niet onredelijk. 26 De rechtbank betreft daarbij dat de gemeente steeds erop heeft gewezen dat het geboden bedrag slechts is gebaseerd op externe gegevens en niet op een in pandige opname en dat de gemeente daarom ook in ieder van die brieven steeds heeft verzocht haar in de gelegenheid te stellen om een in pandige opname te laten verrichten door een onafhankelijke taxateur. [belanghebbende 1] heeft echter nooit toestemming tot een in pandige opname gegeven. [belanghebbende 1] heeft verder slechts één keer op een bieding gereageerd en op 25 september 2025 een tegenbod gedaan. Dit tegenbod, dat ruim viermaal zo hoog was als het voorlaatste geactualiseerde bod van de gemeente van € 918.000,-- plus tweemaal een PM-post, is naar het oordeel van de rechtbank echter niet onderbouwd, nu op geen enkele manier inzichtelijk is gemaakt hoe dit bedrag is berekend. Desgevraagd ter zitting heeft de gemachtigde toegelicht dat dit tegenaanbod werd gedaan om te bezien hoe ver de gemeente bereid was te gaan. Verder is het slechts één keer tot een gesprek tussen de gemeente en de gemachtigde van [belanghebbende 1] gekomen waarbij de gemachtigde heeft aangegeven de bestemmingsplanprocedure bij de Afdeling te willen afwachten alvorens zij verder in gesprek over de verwerving van de onroerende zaak willen gaan.

10.13. Uit de logboeken van [belanghebbende 3] en [belanghebbende 2] volgt dat de gemeente ook aan hen op 23 juli 2024 een bod heeft gedaan door aan ieder van hen een bedrag van € 12.500,-- te bieden, maar ook zij hebben daarop niet gereageerd en dat geldt ook voor de nadien verstuurde (rappel)brieven van de gemeente van 18 oktober 2024 en 7 en 8 januari 2025 waarbij de gemeente aangeeft in contact te willen komen om over hun respectievelijke belangen te praten.

10.14. Op grond van wat hiervoor is overwogen onder 10.12 en 10.13 is de rechtbank van oordeel dat de gemeente zowel wat betreft [belanghebbende 1] als [belanghebbende 3] en [belanghebbende 2] een redelijke poging heeft ondernomen om de onroerende zaak minnelijk te verwerven dan wel om overeenstemming te bereiken over het vervallen van zakelijke of persoonlijke rechten op die zaak. In ieder geval was ten tijde van het verzoek tot bekrachtiging aannemelijk dat niet op afzienbare termijn alsnog overeenstemming kon worden bereikt over de minnelijke verwerving van de onroerende zaak of over het vervallen van zakelijke of persoonlijke rechten op de onroerende zaak.

10.15. Hetgeen belanghebbenden hebben aangevoerd met betrekking tot passende, alternatieve huisvesting, leidt de rechtbank niet tot een ander oordeel. Zowel onder de Omgevingswet als onder de oude Onteigeningswet is het uitgangspunt dat de eigenaar een volledige schadeloosstelling in geld toekomt. Daarmee bestaat dus geenszins de verplichting tot schadeloosstelling in een andere vorm, bijvoorbeeld in de vorm van alternatieve huisvesting. De mogelijkheid tot schadeloosstelling in een andere vorm kan in het minnelijk overleg echter wel aan de orde komen. Indien een belanghebbende in het minnelijk overleg immers duidelijk maakt de voorkeur te geven aan vervangende grond of een andere oplossing, dan moet de onteigenaar nagaan of hieraan tegemoet kan worden gekomen. Naar het oordeel van de rechtbank blijkt uit het (samengevoegde) logboek met betrekking tot [belanghebbende 1] en [belanghebbende 3] dat [belanghebbende 3] ten tijde van het gesprek van 28 juli 2022 – in ieder geval voor haar zelf maar ook als vertegenwoordiger van [belanghebbende 1] voor hem – heeft kenbaar gemaakt geen schadeloosstelling in geld maar in de vorm van een alternatieve woning te wensen. Uit het logboek volgt ook dat de gemeente op 30 augustus 2022 per e-mail aan [belanghebbende 3] twee mogelijke alternatieve woningen heeft genoemd en dat op 10 mei 2023 nog een gesprek tussen de wethouder en [belanghebbende 3] heeft plaatsgevonden over te koop staande panden en dat dit niet naar wens van [belanghebbende 3] was. Naar het oordeel van rechtbank heeft de gemeente daarmee in het kader van het minnelijke overleg in voldoende mate onderzocht of alternatieve huisvesting in de directe woonomgeving van [belanghebbende 1] mogelijk was.

Conclusie over de noodzaak tot onteigening

10.16. De rechtbank komt gelet op het voorgaande tot de conclusie dat de onteigening noodzakelijk is.

11 De urgentie

Juridisch kader

11.1. Op grond van artikel 11.5, onder c van de Ow kan een onteigeningsbeschikking alleen worden gegeven als de onteigening urgent is. Uit artikel 11.11 van de Ow volgt dat de urgentie in ieder geval ontbreekt als niet aannemelijk is dat binnen drie jaar na het inschrijven van de onteigeningsakte een begin wordt gemaakt met de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling waarvoor de onteigening nodig is. Het bestuursorgaan dat de onteigeningsbeschikking geeft, moet daarom in de onteigeningsbeschikking motiveren, aan de hand van een concrete planning, dat de termijn van drie jaar gehaald zal worden. Als de onteigening niet urgent is, moet de rechtbank het verzoek tot bekrachtiging afwijzen, zo volgt uit artikel 16.107, onder d van de Ow. Dit toetst de rechtbank aan de hand van de bedenkingen, maar ook ambtshalve.

11.2. Ook onder de hiervoor (tot 1 januari 2024) geldende Onteigeningswet en de op grond daarvan gegeven jurisprudentie van de Kroon, gold al het urgentie-vereiste. Dat was in de kern hetzelfde vereiste als nu in de Omgevingswet staat opgenomen, zij het dat toen nog een andere termijn gold. Voor de Kroon was het voor het aannemelijk maken dat de gestelde termijn zou worden gehaald, in beginsel voldoende dat een (globale) planning was overgelegd.²⁷

Toetsing van de urgentie

11.3. De raad heeft in de onteigeningsbeschikking, in de 'zakelijke beschrijving' op pagina 5, de volgende planning opgenomen:

- " - Eigendomsverkrijging in 2026 met aansluitend bouwrijp maken van het plangebied;
- Realisatie nieuwbouw van het complete plan is voorzien in 2027;
- Oplevering van de nieuwbouw is voorzien in 2028."

11.4. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de raad daarmee, mede gezien de hierboven beschreven Kroon-jurisprudentie, voldoende gemotiveerd dat uiterlijk drie jaar na het inschrijven van de onteigeningsakte een begin zal zijn gemaakt met de verwezenlijking van de beoogde ontwikkeling. De rechtbank acht deze planning wat betreft de start van de verwezenlijking realistisch.

11.5. Belanghebbenden hebben in hun bedenkingen aangevoerd dat de urgentie om tot onteigening over te gaan ontbreekt. Zij hebben in dat kader de volgende argumenten aangevoerd:

- i. Er is door de raad geen inzicht gegeven in de uitvoering van de plannen;
- ii. De plannen om 'Palace Wyck' te ontwikkelen lopen al lange tijd. Er is in het kader van deze onteigeningsprocedure niet ingegaan op actuele financiële prijsstijgingen en de huidige stikstofproblematiek, (toename van) verkeersbewegingen en de maatschappelijke uitvoerbaarheid van het plan. De eerdere onderzoeken hiernaar zijn inmiddels gedateerd en een actueel onderzoek naar de haalbaarheid van het plan ontbreekt;
- iii. De projectontwikkelaar en architect van het plan zijn in onmin met elkaar geraakt, hetgeen gevolgen heeft voor de uitvoerbaarheid van het plan. Ook is er een amendement ingediend bij de gemeenteraad en heeft [belanghebbende 1] een verzoek tot ontbinding van de koopovereenkomst tussen de gemeente en de projectontwikkelaar ingediend, als dit wordt ingewilligd dan kan het plan niet meer worden uitgevoerd.

11.6. Naar het oordeel van de rechtbank kan hetgeen belanghebbenden hebben aangevoerd niet leiden tot het oordeel dat de urgentie om tot onteigening over te gaan ontbreekt. De rechtbank licht dat hieronder toe.

11.6.1. Door de raad is, in tegenstelling tot wat belanghebbenden aanvoeren, wel degelijk inzicht gegeven in de uitvoering van de plannen, namelijk zoals hiervoor onder 11.3 al vermeld, in de 'zakelijke beschrijving' op pagina 5.

11.6.2. De haalbaarheid van het plan, en specifiek de financiële haalbaarheid, de (toename van) verkeersbewegingen en maatschappelijke uitvoerbaarheid, is onderzocht in het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan "Palace Wyck eo" en hoort ook in die procedure thuis: het zijn

planologische aspecten.²⁸ Het bestemmingsplan "Palace Wyck e.o." is inmiddels onherroepelijk en daarmee is de haalbaarheid van het plan in juridische zin een gegeven. De ex nunc-toets gaat niet zover dat deze afdoet aan een in werking getreden en onherroepelijk bestemmingsplan en dat de in de bestemmingsplanprocedure verrichte toets zou moeten worden overgedaan. In het kader van deze onteigeningsprocedure hoeven deze onderzoeken dus niet geactualiseerd te worden. Deze planologische aspecten kunnen in de onteigeningsprocedure alleen nog een rol spelen voor zover nieuwe (planologische) informatie of nieuwe feiten en omstandigheden maken dat geoordeeld moet worden dat het bestemmingsplan niet meer verwezenlijkt kan worden of als aannemelijk is dat er thans geen vergunningen (zoals voor het bouwen of voor het uitstoten van stikstof op een Natura-2000 gebied) meer kunnen worden verleend. Zonder de benodigde vergunningen kan het plan waarvoor onteigening nodig is, immers niet gerealiseerd worden. In het onderhavige geval is er geen enkele reden om aan te nemen dat de vergunningen naar de huidige stand van zaken niet verleend zouden kunnen worden en zijn er ook geen andere nieuwe (planologische) feiten en omstandigheden gesteld die de realisatie van het bestemmingsplan onmogelijk maken.

- 11.6.3. Belanghebbenden hebben in de stukken onderbouwd dat de projectontwikkelaar en de architect met elkaar in onmin zijn geraakt. Ook is er een motie ingediend in de gemeenteraad door een aantal politieke partijen ten einde de koopovereenkomst tussen de gemeente en de projectontwikkelaar te ontbinden en is ook door [belanghebbende 1] verzocht tot ontbinding van de koopovereenkomst met de projectontwikkelaar. Volgens belanghebbenden staat de uitvoerbaarheid van het plan daardoor op losse schroeven. Ter zitting heeft [naam 4] namens de projectontwikkelaar bevestigd dat architect [naam architect] niet langer bij het plan betrokken is. Dit vormt volgens hem echter geen belemmering voor de uitvoering van het plan, omdat zo nodig een andere architect kan worden aangetrokken. De projectontwikkelaar wil nog steeds tot uitvoering van het plan overgaan, liefst zo snel mogelijk. Ter zake het amendement in de gemeenteraad heeft de rechtbank vastgesteld dat eind maart/begin april 2025 inderdaad een amendement is ingediend in de gemeenteraad met als doel de koopovereenkomst tussen de gemeente en de projectontwikkelaar te ontbinden. Dit amendement is echter nog voor de behandeling daarvan ook weer ingetrokken. Vervolgens is door de raad de onteigeningsbeschikking genomen, waaruit volgt dat de raad het plan (nog steeds) wenst uit te voeren. Op het verzoek tot ontbinding van de koopovereenkomst dat op 1 maart 2024 bij de gemeente, de raad, de burgemeester en het college is ingediend door [belanghebbende 1] is op 15 mei 2024 een afwijzende beslissing genomen door het college. Volgens de rechtbank is hiermee duidelijk geworden dat het plan – zowel van de kant van de projectontwikkelaar als van de kant van de raad en de gemeente – nog steeds uitvoerbaar is en niet op losse schroeven staat, zoals in de bedenkingen aangevoerd.

Conclusie ten aanzien van de urgentie

- 11.7. Alles overziend komt de rechtbank tot de conclusie dat de onteigening urgent is.

12 Schending algemene beginselen van behoorlijk bestuur

- 12.1. Belanghebbenden hebben een uitdrukkelijk beroep gedaan op enkele beginselen van behoorlijk bestuur. Belanghebbenden hebben gesteld dat de onteigeningsbeschikking in strijd met het vertrouwensbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel tot stand is gekomen. Alleen ten aanzien van het evenredigheidsbeginsel hebben belanghebbenden deze stelling gestaafd. Voor zover de bedenking dus ziet op een vermeende schending van het motiveringsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel, kan die niet slagen. Voor zover de ambtshalve basistoets van de rechtbank reikt, is de rechtbank ook niet gebleken van een dergelijke schending.
- 12.2. Ten aanzien van het beroep op het evenredigheidsbeginsel geldt dat de gemachtigde ter zitting heeft aangegeven dat hierop alleen (nog) door [belanghebbende 1] een beroep wordt gedaan. De rechtbank beschouwt het beroep hierop door de overige belanghebbenden daarom als ingetrokken.
- 12.3. Namens [belanghebbende 1] is in dit kader - samengevat - het volgende aangevoerd. De onteigeningsbeschikking is onevenwichtig. [belanghebbende 1] is 94 jaar oud en de te onteigenen woning betreft een familiewoning, al drie generaties lang. [belanghebbende 1] wil niets liever dan zijn laatste jaren nog doorbrengen in zijn vertrouwde omgeving. Hiervoor heeft de raad niet voldoende oog gehad. De

gevolgen van de onteigeningsbeschikking zijn onevenredig zwaar voor [belanghebbende 1]. Het is inhumaan om een man van dergelijk hoge leeftijd zijn huis af te nemen, terwijl ook kan worden afgewacht tot hij zelf de woning verlaten heeft. Primair had volgens [belanghebbende 1] de onteigeningsbeschikking hierom niet genomen mogen worden. Subsidiair stelt [belanghebbende 1] zich op het standpunt dat de onteigeningsbeschikking alleen genomen had mogen worden als aan hem een persoonlijk recht was toegekend om nog een aantal jaar in de woning te mogen blijven wonen.

12.4. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat in de onderhavige procedure geen afzonderlijke toets aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, of aan het evenredigheidsbeginsel, kan plaatsvinden. Deze beginselen, en ook de toets daaraan, is namelijk reeds verdisconteerd in de toets aan het belang, de noodzaak en de urgentie. Bovendien is in de jurisprudentie onder de Kroon reeds uitgemaakt dat geabstraheerd moet worden van argumenten zoals door [belanghebbende 1] aangevoerd. Het verlenen van een persoonlijk recht tot bewoning aan [belanghebbende 1] had onderwerp kunnen zijn van het minnelijk overleg, maar dit heeft [belanghebbende 1] afgehouden. Het zou alsnog in de schadeloosstellingsprocedure aan bod kunnen komen, maar de raad erkent gelijktijdig dat dit feitelijk een gepasseerd station is omdat de gemeente niet meer langer wil wachten met de ontwikkeling van plangebied "Palace", aldus de raad.

12.5. De rechtbank ziet zich allereerst voor de vraag gesteld of er – los van de criteria belang, noodzaak en urgentie – in deze procedure ook ruimte is voor een toets aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het evenredigheidsbeginsel. De rechtbank beantwoordt die vraag bevestigend. Er is, ook bij het nemen van een onteigeningsbeschikking, sprake van handelen van een bestuursorgaan. Daarop zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing.²⁹ Weliswaar is er deels een overlap met de in de bijzondere wet specifiek voorgeschreven toets aan het onteigeningsbelang, de noodzaak en de urgentie, maar dat laat onverlet dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn en de rechtbank is van oordeel dat er ook nog ruimte bestaat voor een toets daaraan omdat deze een ruimere reikwijdte hebben dan de specifiek benoemde toetsingscriteria. In zoverre is de onteigeningsbeschikking ook niet anders dan andere beschikkingen als bedoeld in artikel 1:3, tweede lid, van de Awb. Het evenredigheidsbeginsel is neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Die bepaling geldt voor alle besluiten waarbij het bestuursorgaan beleidsruimte heeft en waaraan het dus op grond van artikel 3:4, eerste lid, van de Awb een afweging van de rechtstreeks betrokken belangen ten grondslag moet leggen.³⁰ Het voorgaande is overigens bevestigd in de Kroon-jurisprudentie onder de Onteigeningswet, waarin ook is toegekomen aan een toets aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur.³¹

12.6. Dit betekent dat de rechtbank toekomt aan een toets aan het evenredigheidsbeginsel. Artikel 3:4, tweede lid, van de Awb bepaalt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Gelet op de al genoemde uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022 kunnen de factoren geschiktheid, noodzaak en evenwichtigheid bij de toetsing van een besluit aan de norm van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb een rol spelen. De intensiteit van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel, en dus aan deze factoren, wordt bepaald door onder meer de aard en de mate van de beleidsruimte van het bestuursorgaan, de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze door het besluit worden geraakt. Naarmate die belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, zal de toetsing intensiever zijn.

12.7. De rechtbank overweegt dat sprake is van een zeer ingrijpend, belastend besluit. Het eigendomsrecht – het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben³² – van [belanghebbende 1] wordt hem namelijk ontnomen en dit eigendom betreft zijn woning, waar hij daadwerkelijk woont. Dit heeft voor hem grote gevolgen. De rechtbank ziet daarom aanleiding om intensief te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel en de factoren geschiktheid, noodzaak en evenwichtigheid bij die toetsing te betrekken. De rechtbank zal de volgende twee vragen beantwoorden en gelet op de aangevoerde bedenkingen zal met name de tweede vraag uitvoerig besproken worden:

- i. Is het besluit geschikt en noodzakelijk om het doel te bereiken?
- ii. Is het besluit evenwichtig?

Voor het antwoord op de eerste vraag (i) verwijst de rechtbank naar de overwegingen die onder 9 (onteigeningsbelang) en 10 (noodzaak) van deze uitspraak zijn opgenomen ten aanzien van het belang en de noodzaak. In zoverre is, zo oordeelt de rechtbank met de raad, ook sprake van een overlap tussen de toetsing aan deze criteria en het evenredigheidsbeginsel. Van een geschikt middel om het beoogde doel te bereiken is voorts sprake omdat (zolang belanghebbenden, en met name [belanghebbende 1] als eigenaar, niet meewerken aan realisatie van de door de raad beoogde ontwikkeling) met geen enkel ander middel het

doel dat de raad voor ogen heeft kan worden bereikt. Naar het oordeel van de rechtbank volgt uit het voorgaande dat onteigening zowel geschikt als noodzakelijk is om het doel (de ontwikkeling van het plangebied "Palace") te bereiken.

12.8. Ten aanzien van de tweede vraag (ii) overweegt de rechtbank het volgende. [belanghebbende 1] doet een beroep op zijn hoge leeftijd en op het gegeven dat de te onteigenen woning in feite een familie-erfstuk is. De rechtbank ziet in dat het voor [belanghebbende 1] zeker niet gemakkelijk zal zijn om op zijn hoge leeftijd nog te verhuizen en elders te aarden en zich thuis te voelen. Tegelijkertijd is [belanghebbende 1] in zijn wens ook niet anders dan vele andere ouderen, die het liefst ook tot aan het einde van hun leven nog in hun eigen woning zouden willen blijven wonen. Om uiteenlopende redenen is dat dikwijls niet mogelijk, bijvoorbeeld doordat de woning niet geschikt is voor een oudere die slecht ter been is of doordat diegene geen (mantel)zorg heeft in de woning. Ook deze ouderen moeten daarom vanwege externe omstandigheden, evenals [belanghebbende 1] moet bij onteigening, hun vertrouwde woning verlaten. [belanghebbende 1] is ook niet de enige of eerste oudere die vanwege een onteigening zijn woning zal moeten verlaten. Daarnaast heeft de rechtbank vastgesteld dat [belanghebbende 1] in dezelfde buurt in Maastricht nog over een andere woning beschikt, waar hij in het verleden ook enkele jaren gewoond heeft. Het lijkt dus niet onmogelijk voor [belanghebbende 1] om ook elders te kunnen wonen en aarden. Het feit dat de te onteigenen woning van [belanghebbende 1] al generaties lang in zijn familie is, maakt dat persoonlijk – emotioneel gezien – voor [belanghebbende 1] sprake is van een groot verlies. Dit verlies kan niet worden gecompenseerd in de schadeloosstellingsprocedure, omdat dit niet in geld uit te drukken is. De rechtbank onderkent dat het voor [belanghebbende 1] ontzettend verdrietig is als hij de woning, die al zolang in zijn familie is, verliest. Ook deze omstandigheid is echter niet extra bijzonder, of anders gezegd: niet bijzonder genoeg om – vooral ook gelet op de wettelijke criteria – onteigening niet toe te staan. Het komt niet zelden voor dat een persoon wiens onroerende zaak onteigend wordt, daarmee een emotionele band heeft. Samenvattend zijn de aangevoerde omstandigheden, die de rechtbank moet objectiveren, naar het oordeel van de rechtbank niet zo uitzonderlijk dat zij op zichzelf beschouwd het oordeel rechtvaardigen dat de raad niet in redelijkheid van zijn bevoegdheid tot het geven van een onteigeningsbeschikking gebruik had mogen maken en daarmee dat de rechtbank de onteigeningsbeschikking niet kan bekrachtigen. Dit geldt eens te meer als deze omstandigheden worden afgezet tegen het algemeen belang dat met de onteigening wordt gediend, zoals ook volgt uit hetgeen hiervoor onder 9 (onteigeningsbelang) en 10 (noodzaak) is weergegeven. Door de sloop van (onder meer) de woning van [belanghebbende 1] wordt het plan "Palace" mogelijk, hetgeen een herontwikkeling betreft die een einde maakt aan de verpauperde bebouwing ter plaatse en de rechtbank moet ervan uitgaan dat een alternatief waarbij de woning behouden blijft, niet mogelijk is.

12.9. De rechtbank komt tot de conclusie dat de onteigeningsbeschikking niet onevenredig is. De bedenking slaagt niet. Aangezien het evenredigheidsbeginsel niet wordt geschonden wordt ook niet aan het subsidiaire standpunt over het vestigen van een persoonlijk recht toegekomen. Door het vestigen van een persoonlijk recht zou de onevenredigheid kunnen worden opgeheven, maar daarvoor moet wel eerst sprake zijn van onevenredigheid en zoals geoordeeld is daarvan geen sprake.

13 De proceskosten

13.1. Belanghebbenden maken aanspraak op proceskosten op grond van artikelen 16.111 en 16.112 van de Ow.

Juridisch kader

13.2. 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 bedenkingen tegen de onteigeningsbeschikking heeft ingebracht, in verband met de behandeling van het verzoek naar aard en omvang redelijkerwijs heeft moeten maken. Het moet gaan om kosten die de belanghebbende redelijkerwijs heeft moeten maken voor door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

13.3. 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.

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

De standpunten van partijen

13.5. Voorafgaand aan de mondelinge behandeling heeft de gemachtigde van belanghebbenden zijn kosten opgegeven en tijdens de zitting heeft hij nog een bijgewerkte concept declaratie overgelegd. Desgevraagd heeft hij ter zitting aangegeven dat er niet meer kosten zijn waarop door belanghebbenden aanspraak wordt gemaakt. Hij heeft aangegeven dat het dossier van [belanghebbende 1] zijn hoofddossier betreft en hij daarin zijn hoofdwerkzaamheden heeft gedeclareerd. In de dossiers [belanghebbende 3] en [belanghebbende 2] heeft hij slechts op onderdelen zijn werkzaamheden moeten differentiëren. Deze dossiers "liften" grotendeels mee op het dossier van [belanghebbende 1]. Daarom heeft hij in die zaken een fixed fee (vaste prijs) met [belanghebbende 2] en [belanghebbende 3] afgesproken. Belanghebbenden maken in totaal aanspraak op de volgende kosten:

€ 3.038,-- inclusief btw (werkzaamheden voor [belanghebbende 1] in de zienswijzefase)
€ 1.203,95 inclusief btw (werkzaamheden voor [belanghebbende 3] in de zienswijzefase)
€ 9.165,22 inclusief btw (werkzaamheden m.b.t. gronden bedenkingen [belanghebbende 1])
€ 907,50 inclusief btw (werkzaamheden m.b.t. gronden bedenkingen [belanghebbende 3])
€ 907,50 inclusief btw (werkzaamheden m.b.t. gronden bedenkingen [belanghebbende 2])
€ 8.745,24 inclusief btw (werkzaamheden periode 5 september tot en met 27 november 2025)
€ 87,95 (onkosten van de attributen gebruikt tijdens de zitting)

Totaal € 24.055,36 inclusief btw.

Belanghebbenden stellen dat de opgevoerde kosten de dubbele redelijkheidstoets kunnen doorstaan.

13.6. De raad acht het redelijk dat belanghebbenden zich hebben laten bijstaan door een advocaat. Hij verzet zich wel tegen de omvang van de door de gemachtigde opgevoerde kosten en stelt daartoe het volgende. De tegen de ontwerp-beschikking ingebrachte zienswijzen zijn identiek aan de zienswijzen die eerder bij de Kroon aan de orde zijn geweest (en van de hand zijn gewezen). Bovendien beslaan de zienswijzen maar 1,5 pagina en betreft het slechts enkele niet onderbouwde stellingen. Verder maakt de raad bezwaar tegen de vaste prijsafspraken zonder specificatie van de verrichte werkzaamheden. De bedenkingen van belanghebbenden zijn op de namen van procespartijen na identiek, terwijl voor [belanghebbende 3] en [belanghebbende 2] per bedenkingengeschrift omgerekend drie uren worden geteld. Dat acht de raad niet redelijk.

De beoordeling van de kosten

13.7. Naar het oordeel van de rechtbank bieden de artikelen 16.111 en 16.112 van de Ow geen grond voor de gevorderde onkosten van de attributen (een plastic hart en vacuüm verpakt vlees, totaal € 87,97) die de advocaat heeft aangeschaft om zijn betoog kracht bij te zetten, zodat die niet voor vergoeding in aanmerking komen.

13.8. De rechtbank acht het net als de raad redelijk dat belanghebbenden zich zowel in de zienswijzenfase, tijdens het minnelijk traject en in deze bekrachtigingsprocedure hebben laten bijstaan door een advocaat. Voor wat betreft de tweede stap van de dubbele redelijkheidstoets overweegt de rechtbank het volgende.

13.9. De gemachtigde heeft € 4.241,95 aan kosten opgevoerd betrekking hebbend op de zienswijzenfase. In dossier Gabiëls heeft hij 12 uur en 40 minuten (tegen een uurtarief van € 245,-- exclusief btw) besteed aan deze fase en voor [belanghebbende 3] is daar bovenop een fixed fee van € 995,-- exclusief btw gerekend. Naar aanleiding van het verweer van de raad daartegen is ter zitting

nog aangevoerd dat het indienen van de zienswijzen enkel strategisch is geweest en dat daarin ook kosten zitten van studie. Dat er kosten voor studie/bestuderen van stukken en het opstellen van zienswijzen in rekening zijn gebracht is redelijk maar de hoogte van het aantal uren komt de rechtbank gelet op de specialistische kennis die mag worden verondersteld bij de gemachtigde, de beperkte inhoud van de zienswijze en het overige verweer van de raad daartegen bovenmatig voor. De rechtbank acht het redelijk dat een totaalbedrag van € 3.000,-- voor vergoeding in aanmerking komt terzake kosten in de zin van artikel 16.112 onder b van de Ow. Kosten in de zin van artikel 16.112 onder a van de Ow zijn niet opgevoerd.

13.10. Voor wat betreft kosten als bedoeld in artikel 16.111 van de Ow heeft de gemachtigde bovenop het hoofddossier van [belanghebbende 1] (tot 5 september 2025 € 9.165,22) voor [belanghebbende 3] en [belanghebbende 2] beiden een fixed fee gerekend van ieder € 907,50. Dit zou een redelijke vergoeding zijn voor de differentiaties die hij voor deze dossiers ten opzichte van het hoofddossier [belanghebbende 1] zou hebben gemaakt. De ingediende bedenkingen zijn nagenoeg identiek. Verder is geen verklaring gegeven voor het totaal aan extra kosten dat is gemaakt in de dossiers [belanghebbende 3] en [belanghebbende 2]. Dat maakt het lastig om de kosten gemaakt in deze dossiers op redelijkheid te beoordelen. Dat er extra werkzaamheden zijn verricht in de dossiers [belanghebbende 3] en [belanghebbende 2] wil de rechtbank wel aannemen. Alles overwegende acht de rechtbank een totaalbedrag van € 1.250,-- daarvoor redelijk. Tegen de laatste conceptdeclaratie en de declaratie in het hoofddossier [belanghebbende 1] betrekking hebbende op deze procedure) is geen verweer gevoerd en de bedragen van € 8.745,24 en € 9.165,22 beiden inclusief btw komen de rechtbank verder ook niet onredelijk voor, zodat die bedragen voor vergoeding in aanmerking komen.

13.11. De conclusie is dat de rechtbank totaal een bedrag van € 22.160,46 zal toewijzen. Van dit bedrag deelt de rechtbank een bedrag van € 19.410,46 toe aan [belanghebbende 1], € 2.125,-- aan [belanghebbende 3] en € 625,-- aan [belanghebbende 2].

14 Het griffierecht

14.1. Conform artikel 16:110 van de Ow bepaalt de rechtbank dat het griffierecht dat van het bestuursorgaan wordt geheven € 997,-- (€ 397,-- plus drie keer € 200,--) bedraagt.

Beslissing

De rechtbank

- wijst het verzoek van de raad om bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking van 27 mei 2025 toe en bekrachtigt daarmee deze onteigeningsbeschikking;
- heft van de raad een bedrag van € 997,-- aan griffierecht;
- veroordeelt de raad tot betaling van € 19.410,46 aan kosten voor [belanghebbende 1], € 2.125,-- aan kosten voor [belanghebbende 3] en € 625,-- aan kosten voor [belanghebbende 2].

Deze uitspraak is gedaan door, mr. A. Snijders, voorzitter, mr. G.J. Krens en mr. C. Drent, leden, in aanwezigheid van mr. S. Smits-Rijs, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op: 24 maart 2026.

griffier voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: 24 maart 2026.

Tegen deze uitspraak kunnen belanghebbenden en het bestuursorgaan hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 16.117 van de Ow). Het hoger beroepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden.

-
- 1 het betrof een onderzoek ter plaatse door bestuursrechter als bedoeld in artikel 8:50 van de Awb juncto artikel 16.113 van de Omgevingswet.
 - 2 Staatscourant (hierna: Stc.) 12 april 2022, nr. 9277.
 - 3 Artikel 78 lid 8 Onteigeningswet (oud).
 - 4 Dat het bestemmingsplan onherroepelijk moest zijn voordat tot dagvaarding kon worden overgegaan blijkt uit het KB.
 - 5 Artikel 16.93 lid 1 van de Ow
 - 6 Hiermee is niet geoordeeld dat [belanghebbende 3] ook belanghebbende is als bedoeld in artikel 15.27 van de Ow. Die beoordeling is aan de civiele rechter voorbehouden.
 - 7 ECLI:NL:RVS:2024:2609.
 - 8 Gemeenteblad 2025, 254688.
 - 9 Artikel 16.107 van de Ow.
 - 10 Artikel 16.106, eerste lid, van de Ow.
 - 11 Waar dat anders is, vermeldt de rechtbank dat expliciet.
 - 12 Kamerstukken II 2018/19 35133, nr. 3, p. 117.
 - 13 Zie ook artikel 7.6. Omgevingsbesluit en artikel 7.215c Omgevingsregeling.
 - 14 Gemeenteblad 2025, 62674.
 - 15 Artikel 16.33d van de Ow en artikel 3:12 van de Awb.
 - 16 Artikel 16.33b van de Ow juncto artikel 3:13 van de Awb.
 - 17 De voorwaarde dat dit onder uitsluiting van de bestaande vorm van (ontwikkeling of) gebruik mogelijk moet zijn gemaakt, geldt in deze zaak niet op grond van het overgangsrecht in artikel 4.4a van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, omdat de onteigening plaatsvindt op grond van een bestemmingsplan dat onderdeel uitmaakt van het tijdelijk deel van het omgevingsplan.
 - 18 Kamerstukken II 2018/2019 35133, 3, p. 92 en 105.
 - 19 Paragraaf 1.1.1 en hoofdstuk 3 van de toelichting.
 - 20 ECLI:NL:RVS:2024:2609.
 - 21 Vergelijk KB 31 mei 2017, nr. 2017000914, Stc. 2017, nr. 32538 en KB 21 november 2017, nr. 2017002002, Stc. 2018, nr. 196.
 - 22 Vergelijk KB 21 januari 2000, nr. 00.000205, Stc. 2000, nr. 38.
 - 23 HR 8 april 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZD2955, NJ 1999/24.
 - 24 HR 22 maart 1989, NJ 1990/251 (Vierboom/Winschoten) en HR 27 oktober 2006, NJ 2008/3 (Nieuwe Werklust Kleiwarenfabriek/Staat).
 - 25 Kamerstukken II 2018/2019 35133, 3, p. 109 en 110.
 - 26 Dit oordeel staat los van (het oordeel over) de uiteindelijk vast te stellen schadeloosstelling, hetzij door partijen zelf hetzij door de civiele rechter.
 - 27 Zie onder meer KB 30 november 2021, Stc. 2022, 487.
 - 28 Zie KB 12 mei 2023, Stc. 2023, 15943 en KB 6 oktober 2022, Stc. 2022, 30293.
 - 29 Dit volgt voor het (gecodeificeerde) evenredigheidsbeginsel uit artikel 3:4 van de Awb.
 - 30 Zie de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, r.o 7.3.
 - 31 Zie KB 23 augustus 2016, nr. 2016001393, Stc. 2016, nr. 47624 en (de eerdere Kroonbeslissing over plangebied "Palace") en het KB 16 februari 2022, nr. 2022000299, Stc. 2022, nr. 9277.
 - 32 Artikel 5:1, eerste lid, van het Burgerlijk Wetboek.
-

