

De Koninklijke Besluiten tot onteigening van 2025: een analyse

LTB 2026/21

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is een nieuw stelsel voor het ruimtelijk bestuursrecht geïntroduceerd. Met deze wet is de Onteigeningswet (grotendeels) komen te vervallen. Onder de nieuwe Omgevingswet heeft de Kroon geen bevoegdheid meer om Koninklijke Besluiten tot onteigening (KB's) te nemen. Onteigeningsverzoeken die vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet waren ingediend, vallen echter nog onder de Onteigeningswet, dankzij de overgangsregeling in art. 4.4 Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. Dit stelt ons ook dit jaar in staat om een analyse te maken van de KB's die in 2025 zijn genomen.

Allereerst wordt in hoofdlijnen inzicht geboden in de omvang en samenstelling van deze jaargang KB's, waaronder het aantal besluiten, de uitkomsten (gehele of gedeeltelijke toewijzing) en de toegepaste titels van de Onteigeningswet. Daarna volgt een inhoudelijke analyse van de meest noemenswaardige besluiten, gestructureerd aan de hand van de gebruikelijke beoordelingscriteria van de Kroon: strijd met het recht, publiek belang, noodzaak en urgentie. Aan het einde van het artikel besteden we kort aandacht aan de twee uitspraken die in 2025 zijn gedaan door Rechtbank Zeeland-West-Brabant, waarbij de eerste onteigeningsbeschikkingen zijn bekrachtigd. Ondanks de wijziging van de procedure onder de Omgevingswet blijven de toetsingscriteria vergelijkbaar, waardoor deze uitspraken een waardevolle aanvulling vormen op de analyse en van betekenis zijn voor de onteigeningsrechtspraktijk.

1 KB's 2025 in vogelvlucht: aantallen, toewijzingen en grondslagen

Ten tijde van het afronden van dit artikel op 1 februari 2026 zijn in 2025 in totaal elf KB's genomen. Dat aantal ligt fors lager dan in 2024 (21 KB's) en ook lager dan in 2019, 2021 en 2023 (alle drie: 20 KB's). Vergeleken met de piek-jaren 2020 (36 KB's) en 2022 (34 KB's) is het verschil nog pregnanter, maar een en ander moet natuurlijk bezien worden in het licht van de stelselwijziging per 1 januari 2024.

In vier KB's is het verzoek(besluit) tot onteigening geheel toegewezen. De Kroon heeft in zeven KB's het verzoek(besluit) gedeeltelijk toegewezen. Uit die KB's blijkt dat de reden achter die gedeeltelijke toewijzing is dat de verzoeker de onroerende zaken minnelijk in eigendom heeft verkregen en daarmee de noodzaak tot onteigening van die onroerende zaken is komen te vervallen. Om die reden is het

begrijpelijk en geheel in lijn met bestendig beleid van de Kroon, dat de betreffende percelen niet ter onteigening zijn aangewezen. Het voeren van de administratie onteigeningsprocedure heeft in de praktijk zeer waarschijnlijk een zekere druk op de onderhandelingen gelegd en daarmee bijgedragen aan de (gedeeltelijke) minnelijke eigendomsverkrijging van de voor het werk benodigde onroerende zaken.

In 2025 zijn de gepubliceerde KB's gebaseerd op drie verschillende titels uit de Onteigeningswet. In twee gevallen is gebruikgemaakt van Titel II, die ziet op onteigening ten behoeve van waterstaatswerken, waaronder dijkversterkingen. Vier besluiten zijn genomen op grond van Titel IIa, welke grondslag wordt toegepast voor onteigening ten behoeve van de aanleg en verbetering van infrastructurele werken, zoals wegen, bruggen en spoorwegwerken. De grootste categorie bestaat uit vijf besluiten die zijn gebaseerd op Titel IV, de klassieke grondslag voor onteigening ter uitvoering van een bestemmingsplan of inpassingsplan. Het verzoek(besluit) tot onteigening is vijf keer ingediend door een gemeente waarbij ook het verzoek dat is gedaan door een gemeenschappelijke regeling (als openbaar lichaam namens de deelnemende gemeente) voor deze categorie wordt meegeteld. Daarnaast is driemaal een verzoek ingediend door ProRail, tweemaal door een waterschap en eenmaal door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. ProRail is daarmee duidelijk de meest voorkomende verzoeker tot onteigening van de in 2025 gepubliceerde KB's, het betreft alle de opheffing van zogenoemde NABO's, Niet-Actief Beveiligde Overgangen.

2 Strijd met recht

Bij de beoordeling van een verzoek(besluit) tot onteigening toetst de Kroon aan een vast toetsingskader. Dit toetsingskader is nader uitgewerkt in de *Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure* (versie 19 oktober 2023) (Handreiking). Een van de kernvereisten is dat het verzoek(besluit) in overeenstemming is met het recht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hieronder wordt aan de hand van een aantal in 2025 genomen KB's ingegaan op noemenswaardige aspecten van dit vereiste.

2.1 Onbevoegdheid verzoeker

In het KB van 3 juli 2025, nr. 2025001468(*onteigeningsplan Bedrijventerrein Heesch West*) van de gemeenten 's-Hertogenbosch en Bernheze kwam de (on)bevoegdheid van verzoeker aan de orde. Het onteigeningsverzoek is ingediend door het Algemeen Bestuur (AB) van de Gemeenschappelijke Regeling Heesch West, een openbaar lichaam dat is ingesteld door de gemeenten 's-Hertogenbosch, Bernheze en Oss. Deze gemeenten hebben bij regeling de samenwerking vormgegeven met het oog op de gezamenlijke ontwikkeling en realisatie van het bedrijventerrein Heesch West. Binnen deze regeling is aan het samenwerkingsverband expliciet de taak toebedeeld om, indien nodig, ontei-

¹ Diederik van der Put is grondzakenjurist bij Overwater Grondbeleid Adviesbureau te Strijen, dvanderput@overwater-grondbeleid.nl, www.overwater-grondbeleid.nl.

geningsverzoeken in te dienen teneinde de uitvoering van het project mogelijk te maken. Tegen deze achtergrond voert reclamante aan dat het AB van de Gemeenschappelijke Regeling niet bevoegd zou zijn om een onteigeningsverzoek in te dienen, nu dit orgaan niet expliciet wordt genoemd in art. 1 lid 1 en 2 en art. 78 Onteigeningswet. De Kroon verwerpt dit betoog en plaatst de bevoegdheidsvraag in een breder wettelijk kader. Zij wijst erop dat art. 78 Onteigeningswet onteigening mogelijk maakt op verzoek van het AB van een openbaar lichaam en dat een gemeenschappelijke regeling op grond van art. 8 Wet gemeenschappelijke regelingen als openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid kan worden ingesteld. Nu de Gemeenschappelijke Regeling Heesch West op die wijze is opgericht en krachtens de regeling is belast met de realisatie van het bedrijventerrein, inclusief de bevoegdheid om onteigeningsverzoeken in te dienen, acht de Kroon het AB bevoegd. Deze uitleg sluit aan bij eerdere KB's waarin eveneens onteigening ten name van een gemeenschappelijke regeling is toegestaan. Ter volledigheid merkt de Kroon op dat ook onder de Omgevingswet gemeenschappelijke regelingen expliciet worden genoemd als mogelijke onteigenaren in art. 11.2 lid 2 Omgevingswet, hetgeen bevestigt dat deze bevoegdheid beleidsneutraal is overgegaan naar het nieuwe stelsel.

Aansluitend op de discussie over de (on)bevoegdheid van de verzoeker in het hiervoor genoemde KB verdient ook een zienswijze in het KB van 14 januari 2025, nr. 2025000045 (*onteigening voor opheffing en verwijdering NABO Soest*) aandacht. In een zienswijze tegen het ontwerpbesluit werd de bevoegdheidsgrondslag van het onteigeningsverzoek ter discussie gesteld. Reclamant stelt dat art. 72a Onteigeningswet niet kan dienen als grondslag voor onteigening ten behoeve van het verwijderen van een overweg, omdat dit artikel volgens hem uitsluitend ziet op de aanleg en verbetering van spoorwegwerken. Daarnaast voert reclamant aan dat niet ProRail, maar de Minister van Infrastructuur en Waterstaat het onteigeningsverzoek had moeten indienen. De Kroon verwerpt dit betoog en sluit daarbij nadrukkelijk aan bij haar vaste lijn (KB 30 oktober 2015, nr. 20150018885). De Kroon overweegt dat het opheffen van een Niet-Actief Beveiligde Overweg (NABO) onlosmakelijk samenhangt met de veiligheid en doelmatigheid van het spoorwegsysteem en daarmee kan worden aangemerkt als een maatregel die valt onder de aanleg en verbetering van spoorwegwerken in de zin van art. 72a Onteigeningswet. Wat betreft de bevoegdheid van ProRail overweegt de Kroon dat ProRail als spoorwegbeheerder wettelijk is belast met de zorg voor het beheer, de instandhouding en de veiligheid van de hoofdspoorweginfrastructuur. In dat kader is het ProRail toegestaan om, ten behoeve van de uitvoering van die taak, als verzoeker op te treden in een onteigeningsprocedure. Het is niet vereist dat het onteigeningsverzoek door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zelf wordt ingediend.

2.2 Belanghebbendenbegrip

Volgens bestendig Kroonbeleid worden tot de belanghebbenden niet alleen gerekend de zakelijk gerechtigden die in de basisregistratie Kadaster zijn vermeld (art. 3 lid 1 Onteigeningswet), maar ook de in art. 3 lid 2 Onteigenings-

wet genoemde derden, zoals huurders, onderhuurders en pachters, alsmede overige personen die door de voorgenoemen onteigening rechtstreeks in hun belangen kunnen worden getroffen. Deze afbakening sluit aan bij het belanghebbendenbegrip van art. 1:2 Awb en vormt een drempel voor inhoudelijke beoordeling van ingediende zienswijzen. Dit criterium kwam expliciet aan de orde in het KB Onteigeningsplan bedrijventerrein Heesch West. Een reclamante, een bewonerscollectief van direct omwonenden van het beoogde bedrijventerrein Heesch West, voerde aan dat het ongepast is om grondeigenaren via een onteigeningsprocedure te confronteren met het project en dat sprake is van gebrekkige participatie en onvoldoende inspanning om tot reële voorstellen te komen. De Kroon kwam echter niet toe aan een inhoudelijke beoordeling van deze bezwaren. Zij oordeelde dat reclamante niet kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van art. 1:2 Awb en art. 3 Onteigeningswet, nu zij geen zakelijke of persoonlijke rechten heeft op de in het onteigeningsbesluit begrepen gronden en evenmin uit anderen hoofde rechtstreeks in haar belangen wordt geraakt. De zienswijze is om die reden buiten beschouwing gelaten.

In het KB van 20 januari 2025, nr. 2025000047 (*onteigening NABO tussen Leerdam en Arkel*) kwam het belanghebbendenbegrip nadrukkelijk ter discussie, omdat reclamanten betoogden dat niet alleen de eigenaar, maar ook de huurder/beheerder en de pachter als belanghebbenden hadden moeten worden aangemerkt en geïnformeerd. De Kroon verwerpt dit betoog en benadrukt dat alleen bekende belanghebbenden (kadastraal gerechtigden en door verzoeker als rechthebbende gemelde derden) persoonlijk worden aangeschreven. De huurder en pachter waren niet bij de Kroon bekend, mede omdat reclamante ondanks herhaalde verzoeken van ProRail weigerde hun gegevens te verstrekken. Bovendien kwalificeren huurder en pachter volgens de Kroon niet als belanghebbenden in de zin van art. 3 Onteigeningswet (oud), omdat zij – hoewel feitelijke gebruikers van de NABO – geen zelfstandig grondgebonden recht hebben dat door de onteigening vervalt en het landgoed na opheffing ontsloten blijft. Eventuele schade kan langs andere wegen (zoals nadeelcompensatie/planschade) worden geadresseerd, terwijl tussenkomst in de gerechtelijke fase openstaat. De Kroon acht daarom geen sprake van een relevant procedureel gebrek of benadeling. In de zienswijze van een reclamante tegen het KB van 30 augustus 2025, 2025001849 (*onteigeningsplan Stationsgebied Hilversum 2022*), wordt opgekomen voor de positie van haar huurders: de wijze van communicatie, (onvoldoende) compensatie en het ontbreken van participatie. De Kroon komt echter niet toe aan een inhoudelijke beoordeling van deze klachten, omdat eerst een formeel-juridische drempel moet worden genomen. Dat betreft de vraag of reclamante bevoegd is om deze (andere) belangen in de onteigeningsprocedure aan de orde te stellen. Aangezien geen van de huurders zelf een zienswijze heeft ingediend en reclamante niet heeft aangetoond dat zij namens hen is gemachtigd, oordeelt de Kroon dat zij niet kan opkomen voor belangen die niet haar eigen belangen zijn. De zienswijze wordt om die reden buiten beschouwing gelaten.

2.3 Aanvullende zienswijze tijdens hoorzitting en onafhankelijkheid

Tegen het KB van 14 januari 2025, 2025000046 (NABO *Súdwest-Fryslân*), hebben reclamanten tijdens de hoorzitting een aanvullende zienswijze aangevoerd. Zij stellen dat verzoeker zich heeft laten bijstaan door een adviseur die als behandelaar van onteigeningsverzoeken werkzaam zou zijn geweest bij de Corporate Dienst van RWS en dat daardoor onvoldoende transparantie bestaat over een onbevooroordeelde behandeling van het onteigeningsverzoek. Daarmee richten reclamanten hun bezwaar op de rechtmatigheid en zorgvuldigheid van de besluitvormingsprocedure.

De Kroon stelt allereerst vast dat deze zienswijze niet tijdig is ingediend. Op grond van art. 3:16 Awb bedraagt de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen zes weken, te rekenen vanaf de terinzagelegging van het ontwerpbesluit. Nu deze aanvullende zienswijze pas tijdens de hoorzitting is aangevoerd en niet is gebleken van omstandigheden die een termijnoverschrijding verschoonbaar maken, wordt zij buiten beschouwing gelaten.

Ten overvloede gaat de Kroon ambtshalve in op de inhoud van het verwijt. Daarbij wordt vastgesteld dat de bedoelde adviseur geen ambtenaar van Rijkswaterstaat was, maar een zelfstandig adviseur die in het verleden werkzaamheden in opdracht van Rijkswaterstaat heeft verricht. Bovendien was deze adviseur ten tijde van het onderhavige verzoek al twee jaar niet meer betrokken bij de behandeling van onteigeningsdossiers. Tegen deze achtergrond concludeert de Kroon dat geen sprake is van vooringenomenheid of belangenverstrengeling en dat het onteigeningsverzoek op een zorgvuldige en onbevooroordeelde wijze is behandeld.

3 Publiek belang

Een tweede toetsingscriterium bij de beoordeling van verzoek(besluit) tot onteigening is of met de onteigening het publiek belang wordt gediend. Tegen de in 2025 gegeven KB's is dit criterium slechts in beperkte mate onderwerp van debat geweest. Slechts tegen één (ontwerp)besluit is door een reclamant expliciet aangevoerd dat de onteigening primair niet het algemeen belang dient.

3.1 Particulier commercieel belang

In het KB van 18 februari 2025, 2025000383 van de gemeente Zuidplas (*onteigeningsplan Knibbelweg-Oost*), stelt reclamant zich op het standpunt dat het bestemmingsplan Zuidplas Noord is gewijzigd om de plannen van de private ontwikkelaar mogelijk te maken. Daarbij wordt gewezen op de tussen de gemeente en deze ontwikkelaar gesloten samenwerkingsovereenkomst en het feit dat het ontwerpbestemmingsplan in procedure is gebracht ter facilitering van een specifiek ontwikkelconcept, aanvankelijk aangeduid als een energieweb en later aangepast tot logistiek bedrijventerrein. Volgens reclamant blijkt hieruit dat de onteigening primair een commercieel belang dient en niet het algemeen belang.

De Kroon volgt deze redenering niet. Vooropgesteld wordt dat de te onteigenen gronden noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het bestemmingsplan, waarvan de bestem-

mingen en planregels zijn gericht op de realisatie van een logistiek bedrijventerrein met glastuinbouw en kleinschalige bedrijvigheid. Dit planologische kader dient naar het oordeel van de Kroon een publiek belang. Daarbij wordt betekenis toegekend aan de bredere beleidsmatige context, waaronder de samenwerkingsovereenkomst, waarin afspraken zijn gemaakt over de ontwikkeling van logistieke bedrijventerreinen in regionaal verband. De Kroon benadrukt dat de ontwikkelaar een van de partijen is die zich bij deze samenwerking heeft aangesloten en dat de planontwikkeling past binnen de daarin vastgelegde afspraken. Het enkele feit dat de uitvoering van het bestemmingsplan door een private partij plaatsvindt, brengt niet automatisch mee dat daarmee een ander belang dan het algemeen belang wordt gediend. Doorslaggevend is volgens vaste rechtspraak en bestendig Kroonbeleid niet wie het plan uitvoert, maar of de planologische ontwikkeling waarvoor wordt onteigend is gericht op een publiek doel. Dat de gemeente ervoor kiest de planuitvoering door een marktpartij te laten verzorgen, maakt de onteigening niet oneigenlijk, zolang het bestemmingsplan en de gekozen uitvoeringsvorm zijn ingegeven door beleidsmatige en ruimtelijke afwegingen die het algemeen belang dienen.

4 Noodzaak

Een derde toetsingscriterium bij de beoordeling van een verzoek(besluit) tot onteigening is de vraag of de onteigening noodzakelijk is. Volgens vaste rechtspraak en het bestendige toetsingskader, zoals neergelegd in de Handreiking, is van noodzaak slechts sprake indien: i) niet méér grond wordt onteigend dan voor de uitvoering van het werk vereist is, ii) de te onteigenen onroerende zaak niet langs minnelijke weg in eigendom kan worden verkregen en iii) zonder eigendomsverkrijging voor de verzoeker onvoldoende zekerheid bestaat dat het plan in de gewenste vorm en met het oog op het publiek belang kan worden gerealiseerd. Daarnaast geldt volgens vast Kroonbeleid dat ook sprake kan zijn van een gerechtvaardigde noodzaak indien ten tijde van het verzoekbesluit weliswaar overeenstemming is bereikt, maar de eigendomsoverdracht nog niet heeft plaatsgevonden.

Net als in voorgaande jaren blijkt uit de in 2025 genomen KB's dat het noodzaakcriterium regelmatig onderwerp is van ingediende zienswijzen. Reclamanten betogen daarbij onder meer dat kan worden volstaan met gebruik, gedogen of een minder ingrijpend instrument, dat het minnelijk overleg onvoldoende is geweest of dat eigendomsverkrijging niet vereist is voor de uitvoering van het werk. Hierna wordt ingegaan op een aantal aspecten die in dit verband ter discussie zijn gesteld.

4.1 Borging zakelijke rechten

Een afzonderlijk type zienswijze dat onder het noodzaakcriterium kan worden geplaatst, betreft de positie van derden met een zakelijk recht op de te onteigenen gronden. In het KB van 26 mei 2025, nr. 2025001126 (*onteigeningsplan Dorpsingel Nijmegen*) diende Gasunie Transport Services B.V. zienswijzen in omdat door het te onteigenen perceel een aardgastransportleiding loopt en de grond daarvoor is

belast met een zakelijk recht ten behoeve van Gasunie. Hoewel partijen in overleg hadden vastgesteld dat de leiding technisch kan worden ingepast in de planontwikkeling, stelde Gasunie dat het minnelijk overleg nog niet was afgerond, nu zij had verzocht om om niet opnieuw een zakelijk recht te vestigen via een nieuwe overeenkomst.

De Kroon stelt voorop dat het belang van een zakelijk gerechtigde in het kader van de administratieve onteigeningsprocedure voldoende moet zijn geborgd, in het bijzonder omdat ingevolge art. 59 lid 3 Onteigeningswet door inschrijving van het onteigeningsvonnis het bestaande opstalrecht zal vervallen. In reactie op de zienswijze acht de Kroon doorslaggevend dat de verzoeker in het logboek van het minnelijk overleg reeds had vastgelegd dat met Gasunie afspraken zouden worden gemaakt om het opstalrecht opnieuw te vestigen en dat verzoeker bovendien per e-mail bevestigde dat een nieuwe overeenkomst met opstalrecht in voorbereiding was, waarbij partijen verwachtten deze binnen enkele weken te sluiten. Daarmee was naar het oordeel van de Kroon het belang van Gasunie voldoende verzekerd, zodat de zienswijze geen aanleiding gaf om het verzoek tot aanwijzing ter onteigening geheel of gedeeltelijk af te wijzen.

4.2 Planologische alternatieven

In het KB van 27 oktober 2025, nr. 2025002390 (*onteigening voor dijkversterking Lekdijk Oost*) werd een klassiek alternatievenverweer gevoerd. Een reclamant stelde daar dat het waterschap niet zorgvuldig heeft gehandeld omdat het, ondanks herhaaldelijk aandringen, onvoldoende aangetoond had dat de dijkversterkingsopgave niet buitendijks kon worden uitgevoerd, temeer nu op andere trajecten wél voor buitendijkse uitvoering wordt gekozen. De Kroon kwalificeert dit betoog echter als planologisch van aard en benadrukt dat dergelijke inhoudelijke keuzes over ligging en uitvoeringsvarianten van het werk niet zelfstandig kunnen worden beoordeeld in de administratieve onteigeningsprocedure. Deze discussie had aan de orde moeten komen in de procedure over het (goedgekeurde) projectplan op grond van de Waterwet. Daarbij weegt mee dat reclamant van die route ook gebruik heeft gemaakt, maar dat de Afdeling bestuursrechtspraak bij uitspraak van 4 juni 2025 de beroepsgronden tegen het projectplan ongegrond heeft verklaard. Daarmee strandt het planologische alternatievenverweer en biedt het geen grond om de noodzaak van onteigening in deze procedure ter discussie te stellen.

4.3 Gefragmenteerde grondverwerving

Een opvallende, tweemaal terugkerende zienswijze in 2025 is dat de noodzaak tot onteigening ontbreekt, omdat de grondverwerving door verschillende overheden gefragmenteerd is vormgegeven en het minnelijk overleg daarvoor – aldus reclamanten – onvoldoende serieus en integraal is gevoerd. Dit speelde zowel in het KB van 12 februari 2025, nr. 2025000315 (*onteigening voor de verruiming van de rivier de Maas*) als in het KB tot onteigening van 18 februari 2025, nr. 2025000376 (*onteigening voor de dijkversterking tussen Ravenstein en Lith*), waarbij reclamanten erop wezen dat het waterschap afzonderlijk aanbiedingen uitbracht voor de dijkversterking, terwijl Rijkswaterstaat separaat onderhandelde over de verwerving van gronden in

het kader van de KRW/rivierverruiming. Reclamanten stelden dat deze aanpak hun onderhandelingspositie schaadde, omdat in het overleg wél is gesproken over een integrale oplossing (zoals aankoop van het gehele bedrijf en verwerving van volledige percelen), maar geen van de betrokken partijen een formeel aanbod deed voor verwerving van het geheel of voor de gestelde waardevermindering van het overblijvende. Daarnaast betoogden zij dat de aanbiedingen onvolledig waren, onder meer omdat geen rekening was gehouden met bodembestanden en omdat geen biedingen waren uitgebracht voor gronden die samenhangen met de natuuropgave. De Kroon kwalificeert dit type betoog als een zienswijze die in hoofdzaak ziet op het minnelijk overleg én de samenstelling/hoogte van de schadeloosstelling, waarbij laatstgenoemde punten in beginsel pas in de gerechtelijke fase beslissend zijn, maar wél kunnen meewegen bij de beoordeling of het overleg voldoende reëel en concreet is gevoerd. In beide besluiten volgt de Kroon de reclamanten niet: de keuze voor afzonderlijke projectplannen (dijkversterking en rivierverruiming) wordt aangemerkt als een planologische keuze die niet in de administratieve onteigeningsprocedure kan worden beoordeeld, terwijl uit de dossiers blijkt dat partijen sinds 2022 langdurig overleg voerden, dat integrale oplossingsrichtingen (waaronder aankoop van het gehele bedrijf, inzet van compensatiegrond en afstemming over de natuuropgave) daadwerkelijk onderwerp van gesprek zijn geweest en dat uiteindelijk formele aanbiedingen op onteigeningsbasis zijn uitgebracht. Dat de overheden binnen hun eigen verantwoordelijkheid afzonderlijk bieden en niet alle door reclamanten gewenste duidelijkheid of integraliteit kan worden bereikt, maakt volgens de Kroon het minnelijk overleg niet onvoldoende en levert geen strijd op met het zorgvuldigheidsbeginsel. Daarmee blijft de lijn dat het ontbreken van een integrale 'totaaldeal' niet verhindert dat het ultimatum remedium van onteigening kan worden ingezet, wanneer aannemelijk is dat vrijwillige eigendomsoverdracht uitblijft.

4.4 Zelfrealisatie

Een afzonderlijk terugkerend noodzaakverweer betreft het beroep op zelfrealisatie. In de administratieve onteigeningspraktijk vormt zelfrealisatie een relevant aanknopingspunt binnen het noodzaakcriterium, omdat onteigening in beginsel niet gerechtvaardigd is wanneer de eigenaar bereid en in staat is om de aan zijn gronden toegekende bestemming zelf te realiseren. Indien een eigenaar dit aannemelijk maakt, ontbreekt de noodzaak om de eigendom via onteigening te verkrijgen. Deze lijn wordt in de KB's van 2025 bevestigd, maar tegelijk blijkt dat een beroep op zelfrealisatie in de praktijk zelden tot het blokkeren van de onteigening leidt, met name wanneer de eigenaar zijn voornemen niet concreet onderbouwt of wanneer de verzoeker een andere planuitvoering wenst die uit oogpunt van publiek belang noodzakelijk wordt geacht. Dit spanningsveld komt duidelijk naar voren in het eerdergenoemde KB gemeente Zuidplas, Onteigeningsplan Knibbelweg-Oost. Reclamant doet hier een beroep op zelfrealisatie en stelt dat onteigening niet noodzakelijk is, omdat hij de planbestemming (eventueel samen met een ontwikkelaar en/of via grondruil) zelf zou kunnen uitvoeren. De

Kroon herhaalt haar vaste lijn dat onteigening in beginsel achterwege moet blijven als een eigenaar tijdig laat blijken bereid en in staat te zijn tot zelfrealisatie. In dit geval faalt het beroep echter, omdat reclamant zijn zelfrealisatie pas in de zienswijze naar voren brengt en geen concrete, uitvoeringsgerichte plannen heeft overgelegd. De enkele wens of intentie is onvoldoende om de noodzaak tot onteigening weg te nemen.

In het eerdergenoemde KB gemeente Hilversum (*onteiningsplan Stationsgebied 2022*) wordt ook een beroep op zelfrealisatie gedaan. Reclamant brengt naar voren dat in het minnelijk overleg is gesproken over zelfrealisatie, maar dat het bestemmingsplan en de gemeentelijke uitgangspunten volgens hem onvoldoende ruimte bieden om een doelmatig plan te realiseren, terwijl bovendien onzekerheid bestaat over grondexploitatiekosten. De Kroon kwalificeert deze zienswijze echter niet als een daadwerkelijk beroep op zelfrealisatie, omdat uiteindelijk geen concreet plan is ingediend dat aansluit bij het bestemmingsplan en de beoogde planuitvoering. Daarmee wordt opnieuw benadrukt dat zelfrealisatie pas gewicht in de schaal legt indien het gaat om een voldoende uitgewerkt, realiseerbaar en planconform alternatief en niet wanneer de eigenaar in essentie stelt dat zelfrealisatie alleen mogelijk is als eerst van het planologische kader wordt afgeweken.

4.5 Het minnelijk overleg

Tot slot valt op dat in meerdere KB's uit 2025 zienswijzen zijn ingediend waarin – in meer of mindere mate – wordt betoogd dat het minnelijk overleg onvoldoende zorgvuldig, voortvarend of inhoudelijk is gevoerd. Hoewel de concrete inkleuring per zaak verschilt, komt de kern van dit verweer telkens neer op de stelling dat onteigening pas aan de orde kan zijn nadat daadwerkelijk is gebleken dat redelijk overleg niet tot vrijwillige eigendomsoverdracht leidt. In die KB's benadrukt de Kroon consequent dat het minnelijk overleg een wezenlijke schakel vormt in de noodzaaktoets, maar dat het ontbreken van overeenstemming op zichzelf niet betekent dat het overleg onvoldoende is geweest.

5 Urgentie

Het laatste toetsingscriterium betreft de urgentie. Op grond van de Handreiking beoordeelt de Kroon of de verzoeker voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat binnen vijf jaar na de datum van het KB een aanvang wordt gemaakt met de uitvoering van de werken en werkzaamheden waarvoor wordt onteigend. Indien die termijn niet haalbaar of onvoldoende onderbouwd is, ligt het oordeel voor de hand dat de onteigening voorbarig is.

In de in 2025 genomen KB's wordt de urgentietoets doorgaans relatief summier, maar consistent toegepast. De Kroon volstaat veelal met een toets aan de (gefaseerde) planning, de aanwezigheid van een uitvoeringsgereed planologisch kader en – waar relevant – de mate waarin reeds voorbereidende werkzaamheden zijn gestart of aanbestedingstrajecten zijn voorzien. Opvallend is dat in de in 2025 genomen KB's nauwelijks zienwijzen expliciet zijn gericht op het ontbreken van de urgentie. Kennelijk ligt de focus van reclamanten vaker op het minnelijk overleg en de noodzaak van eigendomsverkrijging, terwijl de Kroon

bij urgentie vooral toetst of de uitvoeringsplanning voldoende concreet is en binnen de vijfjaarstermijn blijft, waarmee de vaste lijn wordt bevestigd. Zolang een verzoek een realistische fasering én startmoment van uitvoering kan onderbouwen, vormt het urgentiecriteria zelden een zelfstandig struikelblok voor aanwijzing ter onteigening.

6 De bekrachtigingsprocedure onder de Omgevingswet

Hoewel dit artikel primair ziet op de in 2025 gepubliceerde KB's die nog onder het overgangsrecht van de Onteiningswet vallen, markeert 2025 tevens een duidelijke verschuiving naar het nieuwe onteiginingsstelsel onder de Omgevingswet. In dat kader zijn in 2025 twee uitspraken van Rechtbank Zeeland-West-Brabant verschenen waarin een onteiginingsbeschikking is bekrachtigd (20 mei 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2931 en 23 oktober 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:6581).

Daarmee wordt zichtbaar hoe het toetsingskader – hoewel procedureel verplaatst van de Kroon naar de bestuursrechter – inhoudelijk grotendeels aansluit bij het klassieke beoordelingsmechanisme.

De rechtbank toetst ambtshalve op grond van art. 16.107 Omgevingswet of i) de beschikking volgens de wettelijke vormvoorschriften is voorbereid, ii) een onteiginingsbelang aanwezig is, iii) onteigening noodzakelijk is en iv) de urgentie voldoende is onderbouwd. Hoewel het materiële toetsingskader grotendeels aansluit bij de Kroonpraktijk onder de Onteiningswet, is de toets onder de Omgevingswet procedureel verplaatst naar een verplichte rechterlijke bekrachtiging. De rechtbank beoordeelt daarbij de onteiginingsbeschikking naar de stand van zaken ten tijde van haar uitspraak (ex nunc).

Opvallend is dat in beide zaken een principiële procespunt centraal staat: het logboek van het minnelijk overleg was niet ter inzage gelegd bij de ontwerp-beschikking. De rechtbank oordeelt dat het logboek (met relevante bijlagen) in beginsel behoort tot de stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor beoordeling van de noodzaak, maar erkent tegelijk dat volledige openbaarmaking niet zonder meer kan worden verlangd daar waar persoons- en financiële gegevens aan de orde zijn. Wél moet belanghebbenden dan op zijn minst duidelijk worden gemaakt dat zij hun dossierstukken kunnen opvragen. Hoewel de rechtbank het gebrek uiteindelijk passeert omdat de stukken later alsnog zijn verstrekt en geen concrete benadeling is vastgesteld, markeert deze lijn juridisch gezien een belangrijk uitgangspunt: de inzichtelijkheid van het minnelijk overleg is geen bijzaak, maar raakt rechtstreeks aan de legitimatie van het ultimatum remedium-karakter van onteigening.

Daarnaast bevestigen beide uitspraken dat ook onder de Omgevingswet geldt dat noodzaak kan wegvallen wanneer alsnog minnelijke overeenstemming wordt bereikt. In algemene zin laten deze eerste bekrachtigingsuitspraken zien dat de Omgevingswet geen inhoudelijke breuk beoogt in de toetsingsfilosofie van onteigening, maar wél een nieuw procedureel zwaartepunt introduceert: de rechterlijke basistoets wordt het formele sluitstuk, waarbij blijkbaar met name de documentatie van het minnelijk overleg

(het logboek) sneller dan voorheen onderwerp wordt van het juridisch debat.

In de zaak Moerdijk heeft de rechtbank tot verbazing van de onteigeningspraktijk het pachtrecht op het perceel waarvoor overeenstemming met de eigenaar/verpachter was bereikt over de aankoop ter onteigening aangewezen. De gemeente is hier tegen in beroep gegaan. In hoger beroep heeft de Afdeling bestuursrechtspraak bij uitspraak van 4 februari 2026 (ECLI:NL:RVS:2026:629) dit oordeel gecorrigeerd en de onteigeningsbeschikking alsnog volledig bekrachtigd, onder bevestiging van het uitgangspunt dat onteigeningen steeds zien op de onroerende zaak als geheel en dat persoonlijke gebruiksrechten, zoals pacht, via de titel zuiverende werking van de onteigening vervallen. Daarmee bevestigt de Afdeling dat het noodzaaks criterium niet kan worden gefragmenteerd naar afzonderlijke vermogensrechten, maar moet worden beoordeeld in relatie tot de onteigening van de onroerende zaak als zodanig.

7 Conclusie en belang voor de praktijk

De conclusie met betrekking tot de in 2025 gepubliceerde KB's is dat de beoordeling door de Kroon wederom consistent en bestendig is geweest. Door het overgangsrecht worden onteigeningsverzoeken die vóór 1 januari 2024 bij de Kroon zijn ingediend, nog afgewikkeld onder het regime van de Onteigeningswet en dus via het klassieke KB-stelsel. Naar verwachting zullen daarom in 2026 de laatste KB's verschijnen en komt daarmee definitief een einde aan de Kroonprocedure als bestuursrechtelijk sluitstuk van onteigening.

Voor de onteigeningspraktijk markeert dit niet zozeer een inhoudelijke breuk, maar vooral een procedurele verschuiving: waar de Kroon in het overgangsrecht nog het vertrouwde ijkpunt blijft, zal het zwaartepunt definitief komen te liggen bij de bestuursrechter. Dat onderstreept de noodzaak om het minnelijk overleg en de dossiervorming niet alleen zorgvuldig te voeren, maar vooral ook toetsbaar en transparant vast te leggen. Wie in de voorbereiding niet investeert in een compleet en inzichtelijk dossier, loopt het risico dat de onteigening niet strandt op de inhoud, maar op de vorm.