

44. Verbreding toepassing van het voorkeursrecht in 2025: niet alleen woningbouw, maar ook defensie en energie

HAFIDA EDRIOUCH EN ROBERT LUCASSEN

‘Veel gemeenten maken al gebruik van het zogeheten voorkeursrecht, maar kunnen dat meer en eerder inzetten om zo meer grip op grond te krijgen, regie te voeren, gronden (tijdig) beschikbaar te krijgen en (toenemend) versnipperd grondeigendom te voorkomen.’ Met deze woorden riep de toenmalige minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) in 2023 gemeenten op om het voorkeursrecht veel vaker in te zetten als instrument van actief grondbeleid. Cijfers over 2020-2024 lieten een sterke stijging zien van het aantal vestigingen: van 67 in 2020 naar 141 in 2024. De vraag is of deze ontwikkeling zich in 2025 heeft voortgezet.

In dit artikel wordt aan de hand van alle in 2025 gepubliceerde voorkeursrechtbeschikkingen onderzocht hoe vaak het voorkeursrecht is toegepast, voor welke doeleinden het is ingezet en welke ontwikkelingen daarbij opvallen. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht besteed aan een nieuwe ontwikkeling, namelijk de grootschalige inzet van het nationale voorkeursrecht ten behoeve van defensiedoeleinden. In dat verband wordt ingegaan op de vraag hoe een nationaal voorkeursrecht doorwerkt naar het gemeentelijk niveau. In 2025 is ook de toepassing van het voorkeursrecht voor energiedoeleinden toegenomen.

Met het vestigen van een voorkeursrecht als bedoeld in de Omgevingswet (Ow) verkrijgt de overheid het eerste recht van koop op een onroerende zaak. Op grond van art. 9.1 Ow kan de gemeenteraad, of kunnen Provinciale Staten of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een voorkeursrecht vestigen op een onroerende zaak.

Het vestigen van een voorkeursrecht op een onroerende zaak heeft tot gevolg dat op het moment dat de eigenaar

van die onroerende zaak of de rechthebbende op een beperkt recht op die onroerende zaak tot verkoop daarvan wil overgaan, hij deze zaak (of dat beperkte recht) eerst dient aan te bieden aan de overheid die het voorkeursrecht heeft gevestigd. Het voorkeursrecht verplicht de eigenaar dus niet tot verkoop. Met het voorkeursrecht wordt de positie van overheden op de grondmarkt versterkt zodat zij beter regie kunnen houden bij de beoogde herontwikkeling van een gebied; daarnaast wordt met dit instrument beoogd grondversnippering, grondspeculatie en prijsopdriving tegen te gaan.

Er kan slechts één voorkeursrecht op een locatie rusten. De Omgevingswet bevat daarom een voorrangsregeling: een nationaal voorkeursrecht gaat voor een provinciaal en gemeentelijk voorkeursrecht. Als gevolg daarvan vervalt een eventueel op dezelfde onroerende zaak rustend provinciaal of gemeentelijk voorkeursrecht. Een provinciaal voorkeursrecht gaat op zijn beurt vóór een gemeentelijk voorkeursrecht, waardoor een gemeentelijk voorkeursrecht in dat geval vervalt.



Abandoned landing strip at former military base Soesterberg in the Netherlands (Foto: My Stock Video)

Voorkeursrechtbeschikkingen 2025

Uit de gepubliceerde voorkeursrechtbeschikkingen van 2025 komt naar voren dat er 139 voorkeursrechten gevestigd zijn door gemeenteraden. Daarnaast zijn er twintig nationale voorkeursrechten door het Rijk gevestigd. In totaal zijn er dus in 2025 159 voorkeursrechten gevestigd.

Wanneer de gemeentelijke cijfers worden vergeleken met de periode 2020 tot en met 2024, valt op dat 2025 geen nieuw recordjaar is. Het aantal gemeentelijke vestigingen is met 139 raadsbesluiten vrijwel gelijk aan het aantal van 140 in 2024. In 2025 werd in 87% van de gevallen een voorkeursrecht gevestigd door de gemeenteraad, waarmee gemeenten met afstand de *frequent player* blijven als het gaat om het vestigen van voorkeursrechten. Tegelijkertijd is het interessant om te constateren dat 2025 het eerste jaar is waarin het Rijk op grotere schaal gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid om een nationaal voorkeursrecht te vestigen. In 2024 gebeurde dit voor het eerst in de geschiedenis en betrof het slechts één vestiging. Wat dat betreft is er dus in 2025 op rijksniveau een enorme sprong gemaakt naar twintig vestigingen. Het is de vraag of deze trend zal doorzetten in 2026. Medio juli 2026 zijn er door het Rijk drie nationale voorkeursrechten gevestigd. Eén beschikking heeft betrekking op de realisatie van een kazerne voor Defensie in de gemeente Roosendaal, terwijl de twee andere beschikkingen betrekking hebben op de realisatie van kerncentrales. Vergeleken met de twintig vestigingen in heel 2025, lijkt het tempo in 2026 vooralsnog aanzienlijk lager.

Voor de goede orde merken wij hierbij op dat het aantal voorkeursrechtbeschikkingen als zodanig niets zegt over de omvang van de locaties die worden aangewezen. Een voorkeursrechtbeschikking kan immers beperkt zijn tot slechts één kadastraal perceel, maar kan evengoed betrekking hebben op tientallen of zelfs honderden percelen. Bovendien kan een gemeenteraad er strategisch voor gekozen hebben om niet alle in aanmerking komende percelen die

deel uitmaken van eenzelfde locatie in één voorkeursrechtbeschikking op te nemen, maar de aan te wijzen percelen 'te verdelen' over verschillende beschikkingen; doel daarvan is het risico van een eventuele vernietiging van een voorkeursrechtbeschikking door de rechter in die zin te beperken dat zo'n vernietiging niet direct alle aangewezen percelen op de desbetreffende locatie raakt.

Woningbouw blijft belangrijkste aanleiding

Net als in voorgaande jaren blijft de woningbouwopgave veruit de belangrijkste aanleiding voor gemeenten om een voorkeursrecht te vestigen. Bij 89 van de 139 vestigingen (64%) gaat het om voorkeursrechtbeschikkingen ten behoeve van een woonfunctie. Dat percentage ligt iets lager dan in 2024 (69%), maar is naar verhouding nog steeds hoog.

Dit laatste is niet verrassend; er moeten volgens het Rijk 900.000 nieuwe woningen worden gebouwd om aan de groeiende vraag te voldoen. Gemeenten die woningbouwlocaties willen ontwikkelen en regie willen houden op de ruimtelijke inrichting van een gebied, hebben belang bij vroegtijdige grip op de grondmarkt. Het voorkeursrecht biedt daarvoor een zeer geschikt instrument.

Bedrijvigheid en werkfuncties vormen de tweede grote categorie. In 46 besluiten (33%) is sprake van een voorkeursrecht ten behoeve van de functies bedrijventerrein, werken, kantoren of detailhandel. Dat is een stijging ten opzichte van 2024 (toen circa 24%). Gemeenten zetten het voorkeursrecht derhalve ook steeds vaker in om economische ontwikkelingen te sturen en verwaarlozing van bedrijfslocaties tegen te gaan.

Een nog in opkomst zijnde en dus kleine maar interessante categorie wordt gevormd door energie-infrastructuur. In zes raadsbesluiten (4%) worden functies als hoogspanningsstation, zonnepark, kabels en leidingen of energieproductie genoemd. In 2024 lag dat percentage op 2%. Daarmee wordt zichtbaar dat het voorkeursrecht niet alleen wordt gebruikt voor de meer 'traditionele' gebiedsontwikkeling, zoals woningbouw en bedrijvigheid, maar ook steeds vaker wordt toegepast ten behoeve van de energie-infrastructuur. Deze trend wordt bovendien bevestigd door de twee nationale voorkeursrechtbeschikkingen die het Rijk in juni 2026 heeft gevestigd in de gemeenten Terneuzen en Het Hogeland voor de realisatie van kerncentrales.

Nationale voorkeursrechten ten behoeve van Defensie

De meest opmerkelijke ontwikkeling in 2025 is de groot-schalige inzet van het nationale voorkeursrecht door de minister van VRO, op verzoek van de staatssecretaris van Defensie. Het doel was in die gevallen steeds hetzelfde: de uitvoering van het Nationaal Programma Ruimte voor

Defensie (NPRD) mogelijk maken. Het NPRD wijst locaties aan voor militaire activiteiten die essentieel zijn voor de gereedstelling en instandhouding van de krijgsmacht. Op 23 mei 2025 nam de minister van VRO in één keer twaalf beschikkingen tot het vestigen van een nationaal voorkeursrecht op diverse locaties verspreid over Nederland. Het ging bij deze eerste reeks om gronden die in het ontwerp-NPRD waren aangewezen als voorkeurslocaties voor Defensiedoeleinden. Veelal ging het om uitbreiding van reeds bestaande Defensielocaties, zoals de uitbreiding van de vliegbasis in Leeuwarden en de uitbreiding van een oefenterrein Oirschotse Heide.

Omdat het ging om de vestiging van voorkeursrechten zonder dat daarvoor al een grondslag voorhanden was in de vorm van een vastgestelde nationale omgevingsvisie of een vastgesteld nationaal programma, vormde de zelfstandige voorkeursrechtbeschikking van de minister als bedoeld in art. 9.1, eerste lid, aanhef en onder c Ow de grondslag voor die twaalf voorkeursrechtbeschikkingen (een zogeheten 'vervroegd voorkeursrecht'). Nadat op 19 december 2025 het NPRD formeel was vastgesteld, volgden in diezelfde maand nog acht voorkeursrechtbeschikkingen, waarmee het totale aantal nationale voorkeursrechten gevestigd in 2025 op twintig uitkwam. Bij deze tweede reeks vormde dat vastgestelde nationaal programma de formeel-wettelijke grondslag voor de voorkeursrechtbeschikkingen (art. 9.1, eerste lid, aanhef onder b Ow).

Voor gemeenten betekent een nationaal voorkeursrecht dat vanwege een nationaal belang gemeentelijke belangen die daarmee conflicteren, moeten wijken. Het is immers goed voorstelbaar dat de betrokken gemeenten voor de desbetreffende locaties eigen plannen hebben voor bijvoorbeeld woningbouw, bedrijvigheid, recreatie of natuur. Mochten voor dergelijke doeleinden al gemeentelijke voorkeursrechten zijn gevestigd, dan komen die als gezegd te vervallen zodra een nationaal voorkeursrecht wordt gevestigd. De vestiging van een nationaal voorkeursrecht vormt het sluitstuk van een planvormingsproces waarin bestuurlijk overleg en participatie van belanghebbenden hebben plaatsgevonden. Die participatie vindt plaats in het kader van de projectprocedure betreffende het ontwerp-projectbesluit. Er geldt dan inmiddels een nationaal voorkeursrecht gevestigd op vervroegde grondslag. Op grond van art. 4:11 aanhef en onder c Awb is het bieden van de mogelijkheid om tegen de voorgenomen voorkeursrechtbeschikking een zienswijze in te dienen, achterwege gelaten. De vaststelling van de definitief aangewezen locaties is gebaseerd op de uitkomsten van het planMER-onderzoek, bestuurlijk draagvlak, Defensiebelang en inspraak door inwoners, bedrijven, belangenorganisaties en (mede-)overheden. Ten behoeve van transparantie en navolgbaarheid zijn in de verschillende fases van het NPRD door heel Nederland informatiebijeenkomsten georganiseerd.



Woonwijk in aanbouw in Haagstede, Maarssenbroek (Foto: Shutterstock/Swen van de Vliet)

Doorwerking nationale voorkeursrechten

Wanneer een gemeente een voorkeursrecht vestigt op grondslag van een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking, de gemeentelijke omgevingsvisie of een door de gemeente vastgesteld programma, zal dat voorkeursrecht uiteindelijk moeten worden gecontinueerd door de functie(s) ten behoeve waarvan het voorkeursrecht eertijds werd gevestigd, op te nemen in het omgevingsplan. Daarin wordt de desbetreffende functie bindend aan de betrokken gronden toegedeeld.

Het omgevingsplan is een exclusief gemeentelijk instrument dat de regels bevat met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Het vervangt het vroegere bestemmingsplan met dien verstande dat het omgevingsplan vanwege de reikwijdte van het begrip 'fysieke leefomgeving' en het gebruik van de term 'functie' (die wezenlijk verschilt van de vroegere term 'bestemming'), een ander karakter heeft en veel meer omvat dan het vroegere bestemmingsplan. Onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) beschikte het Rijk over een aan het bestemmingsplan equivalent instrument in de vorm van het nationale inpassingsplan. Onder de Wet voorkeursrecht gemeenten die is opgegaan in de Ow, kon een nationaal voorkeursrecht dan ook worden gebaseerd (of gecontinueerd) op grondslag van een rijksinpassingsplan.

Die laatste planfiguur is met de komst van de Ow verdwenen en vervangen door het projectbesluit. Dit vormt het aangewezen instrument voor het Rijk om de uitvoering van een gewenste ontwikkeling in de fysieke leefomgeving waarmee een nationaal belang is gemoeid, veilig te stellen. Door een projectbesluit te nemen, wordt het desbetreffende project van rechtswege 'geïncorporeerd' in het (lokale) omgevingsplan. Art. 5.52, eerste lid Ow bepaalt: "het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan met regels die nodig zijn voor het uitvoeren en in werking hebben of in stand houden van het project." Dat 'nodig zijn' houdt volgens de parlementaire geschiedenis in dat de wijzigingen die met het projectbesluit worden aangebracht zijn beperkt tot het mogelijk maken van het project. Het projectbesluit zal de regels van het omgevingsplan niet verder wijzigen dan voor het uitvoeren, in werking hebben en in stand houden van het project noodzakelijk is. Duidelijk is dus dat de betrokken gemeente het omgevingsplan te zijner tijd niet meer zelf hoeft te wijzigen door daarin aan de desbetreffende locatie een of meer functies toe te kennen in overeenstemming met het rijksprojectbesluit. Het tweede lid van artikel 5.52 Ow luidt dat, voor

zover dat uitdrukkelijk in het projectbesluit is bepaald, het projectbesluit geldt:

- a. als omgevingsvergunning voor activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit;
- b. als een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen besluit.

Conclusies

Het totale aantal voorkeursrechtvestigingen is in 2025 vrijwel hetzelfde gebleven als in 2024. Als we alleen kijken naar de gevestigde gemeentelijke voorkeursrechten, dan zien we dat het voorkeursrecht breed wordt ingezet: de functie woningbouw blijft dominant (64%), maar functies als bedrijvigheid (33%) en energie-infrastructuur (4%) winnen terrein.

De meest opvallende ontwikkeling in 2025 is de grootschalige toepassing van het nationaal voorkeursrecht door het Rijk. Het Rijk vestigde in 2025 maar liefst twintig voorkeursrechten, uitsluitend voor Defensie. Daarmee wordt het voorkeursrecht nu ook een daadwerkelijk toegepast instrument voor nationale ruimtelijke belangen, wat extra betekenis krijgt gelet op de voorhanden zijnde schaarse ruimte die gelet op omliggende functies geschikt is voor Defensieactiviteiten. Recent nog was het rijksvoorkeursrecht volop in het nieuws naar aanleiding van de vestiging van nationale voorkeursrechten op zoeklocaties voor nieuwe kerncentrales. Deze ontwikkeling roept de vraag op hoe gemeenten hun eigen regie kunnen behouden wanneer het Rijk een voorkeursrecht vestigt.

De grootschalige inzet van het nationale voorkeursrecht in 2025 heeft veel gemeenten geconfronteerd met een nieuwe realiteit. Waar het gemeentelijke voorkeursrecht tot voor kort het grondinstrument was om als gemeente zelf de regie te houden op de lokale grondmarkt en strategische gronden veilig te stellen, moeten gemeenten (uiteeraard: afhankelijk van de lokale omstandigheden) er nu rekening mee houden dat het Rijk met een nationaal voorkeursrecht hun speelveld wezenlijk kan veranderen.



Over de auteurs

Mrs. H. (Hafida) Edriouch is als jurist grondzaken verbonden aan Overwater Grondbeleid Adviesbureau BV.

Mr. R.J. (Robert) Lucassen, senior jurist grondzaken en gebiedsontwikkeling, Overwater Grondbeleid Adviesbureau B.V. te Strijen.