



# KWARTAALBERICHT

---

Nieuws en publicaties – Juridische kwartaalberichten

**Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling**  
April 2018

## Inhoudsopgave

Introductie	3
1. Contractuele inspanningsverplichting nader belicht	4
2. Versplintering van gronden in gebiedsontwikkelingen, een gemeentelijk of maatschappelijk probleem?	8

## Introductie

In 2017 zijn we gestart met juridische kwartaalberichten. Uit contacten met meerdere van onze opdrachtgevers uit de private sector bleek dat juridische berichtgeving over actualiteiten in gebiedsontwikkeling wordt gemist, met name op het vlak van grondexploitatie en kostenverhaal. Er zijn allerlei nieuwsbrieven die voorzien in actualiteiten in het omgevingsrecht en ook wel in het vastgoedrecht. Daarmee wordt echter toch niet het geheel van gebiedsontwikkeling gedekt. In eerste instantie was het onze bedoeling met de kwartaalberichten te voorzien in informatie voor private partijen. Al snel werd duidelijk dat er een behoefte was de berichtgeving te verbreden omdat vanuit gemeentelijke organisaties ook de nodige interesse voor ons kwartaalbericht bleek te bestaan. Met ingang van het kwartaalbericht van september 2017 is die verbreding doorgevoerd.

Met dit tweede kwartaalbericht van 2018 duiken we in op twee onderwerpen, allereest contractuele inspanningsverplichting. Er is gekeken naar een tweetal casussen waaruit een aantal aanbevelingen volgen. Ten tweede kijken in we dit kwartaalbericht naar de versplintering van gronden in gebiedsontwikkelingen. Aangezien die versplintering voor veel moeilijkheden kan zorgen, wordt er in dit stuk aangegeven hoe eventuele versplintering voorkomen kan worden. Wij zien beide artikelen graag ook als uitnodiging voor de geïnteresseerden om met ons verder in gesprek te gaan over de onderwerpen.

Indien u nadere informatie of een geheel vrijblijvend kennismakingsgesprek wenst, kunt u contact opnemen met onze juridisch adviseur Evert Jan van Baardewijk.

### **Contactgegevens Evert Jan van Baardewijk**

Telefoonnummer: 06 239 915 73

E-mailadres: [evertjan.van.baardewijk@metafoor.nl](mailto:evertjan.van.baardewijk@metafoor.nl)

### **Wilt u meer informatie?**

Voor meer informatie kunt u terecht op [www.metafoorro.nl](http://www.metafoorro.nl).

# 1. Contractuele inspanningsverplichting nader belicht

Door Perihan Ürper

De contractuele inspanningsverplichting van de gemeente ten aanzien van onder andere het verlenen van een planologische wijziging is vaak onderwerp van discussie. Niet alleen in de civiele procedures, maar ook in de bestuursrechtspraak komt het veelvuldig aan de orde. Aan de hand van tweetal arresten zal de contractuele inspanningsverplichting van de gemeente nader worden belicht en worden aangegeven in welke gevallen sprake kan zijn van een tekortkoming en/of deze tekortkoming voorkomen had kunnen worden.

## Algemeen

In een recente uitspraak van het gerechtshof van 's-Hertogenbosch<sup>1</sup> was de vraag aan de orde of het college zich voldoende had ingespannen om de wijziging in de bouwplannen, ten opzichte van een eerder verleende bouwvergunning, mogelijk te maken. Dit kwam neer op de vraag of de gemeente zich voldoende had ingespannen om de planologische wijziging te bewerkstelligen. Met de inspanningsverplichting wordt hier bedoeld de inspanningsverplichting van de gemeente om te bevorderen dat de betreffende planologische wijziging op voortvarende wijze de daartoe geëigende procedure doorloopt en op de kortst haalbare termijn vigerend wordt. Of een planologische wijziging, nadat deze de daartoe geëigende procedure heeft doorlopen, wordt vastgesteld, is een aangelegenheid van de gemeenteraad.<sup>2</sup> Daarin kan de gemeente (lees: het college) niets aan doen dan alleen de betreffende planologische wijziging in procedure te brengen. Vandaar dat ook altijd in een overeenkomst de planologische medewerking van de gemeente als een inspanningsverplichting wordt opgenomen.

In dit verband is het vaak een bron van discussie in hoeverre de gemeenteraad gebonden is aan een reeds bestaande overeenkomst waarin een bepaalde inspanningsplicht is opgenomen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft in een aantal beroepszaken<sup>3</sup> duidelijk gemaakt welk gewicht aan een reeds bestaande anterieure overeenkomst waarin een inspanningsverplichting tot het verlenen van een planologische medewerking is opgenomen, dient te worden toegekend bij het vaststellen van een bestemmingsplan. Door de Afdeling wordt duidelijk gemaakt dat de gemeenteraad bij het vaststellen van het bestemmingsplan de reeds gesloten anterieure overeenkomst in de overwegingen dient te betrekken. De betreffende overeenkomst dient in de overwegingen te worden betrokken, maar dit betekent niet dat de gemeenteraad inhoudelijk gebonden is aan deze anterieure overeenkomst met zo'n inspanningsplicht.

Dit brengt met zich mee dat een overeenkomst met een dergelijke inspanningsverplichting niet kan leiden tot een verplichting van de gemeenteraad om aan gronden een bestemming te geven die de raad niet in overeenstemming acht met een goede ruimtelijke ordening. Het is duidelijk dat de gemeenteraad bij het vaststellen van het bestemmingsplan niet gebonden is aan een (bestaande) anterieure overeenkomst. Dit volgt ook indirect uit de uitspraak van het gerechtshof van 's-Hertogenbosch waarin het Hof oordeelt dat een garantie ten aanzien van (planologische)

<sup>1</sup> ECLI:NL:GHSHE:2018:1.

<sup>2</sup> Uit artikel 3.1 van de Wro volgt dat de gemeenteraad bevoegd is om in het belang van een goede ruimtelijke ordening bestemmingsplannen vast te stellen. Bij het besluit omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan komt de gemeenteraad beleidsvrijheid toe. Dit houdt in dat de gemeenteraad vrij is om al dan niet van deze bevoegdheid gebruik te maken.

<sup>3</sup> ECLI:NL:RVS:2017:3000. ECLI:NL:RVS:2014:1052. ECLI:NL:RVS:2012:BW9520. ECLI:NL:RVS:2018:383.

medewerking door het college niet voor de hand ligt. Dit vanwege het feit dat het college gebonden is aan publiekrechtelijke verplichtingen en afhankelijk is van rechten van derden.

### **Arrest Hof 's-Hertogenbosch**

In de zaak van gerechtshof 's-Hertogenbosch gaat het om het volgende: European Leisure Development B.V. (hierna: ELD) is sinds 2005 bezig met de aanvraag voor de bouw van een leisurecentrum, met als gebruiksfunctie een skipiste, sport, grootschalige detailhandel, horeca en recreatie. De vergunning om te bouwen wordt in 2006 afgegeven krachtens artikel 19 van de Wet Ruimtelijke Ordening (oud). Kort hierna verzoekt ELD om een andere invulling van de winkelruimtes. Omdat dit verzoek, de gemeente stond hier positief tegenover, niet paste binnen de bestaande regelgeving was hiertoe een verklaring van geen bezwaar door de Provincie nodig. De Gedeputeerde Staten van Zeeland wijst dit verzoek af, waardoor de gemeente geen vrijstelling heeft kunnen afgeven. ELD is hier niet mee eens en vindt dat zij door het uitblijven van toestemming voor een ruimere invulling van de winkelruimtes schade heeft geleden. Daartoe stelt zij dat zij onvoldoende medewerking van de gemeente heeft gekregen. Maar het Hof gaat hier niet mee in, en oordeelt juist dat de gemeente in de afgelopen jaren haar verplichtingen ten opzichte van de ontwikkelaar is nagekomen en wijst de vordering van de ontwikkelaar af.

Deze zaak betreft de onenigheid van partijen over de reikwijdte (de concrete inhoud) van het verlenen van de medewerking aan het doorlopen van publiekrechtelijke procedures met betrekking tot de voorgestane invulling<sup>4</sup> van het leisurecentrum.<sup>5</sup> In rechtsoverweging 3.10 is de kern van het oordeel van het Hof te lezen. Hieruit volgt dat het college weliswaar een inspanningsverplichting op zich heeft genomen, maar door de wederpartij is niet bestreden dat er *geen nadere afspraken zijn gemaakt over de invulling van de inspanningsverplichting*. Zoals eerder aangehaald is er volgens het Hof *ook geen sprake van garantie dat er medewerking zou worden verleend tot het moment van realisatie, of definitieve duidelijkheid over de onhaalbaarheid van de medio 2006 door ELD voorgestane gewijzigde invulling van leisurecentrum*. Vervolgens oordeelt het Hof *dat een dergelijke garantie ook niet voor de hand ligt, immers het college is gebonden aan publiekrechtelijke verplichtingen en is afhankelijk van rechten van derden*. In rechtsoverweging 3.13 benadrukt het Hof *dat door de wederpartij geen andere relevante feiten en/of omstandigheden zijn gesteld die tot een verplichting van de gemeente kunnen leiden die verder gaat dan in rechtsoverweging 3.10 bedoeld (lees: inspanningsverplichting)*. Daarnaast wordt in het oordeel door het Hof de hoedanigheid van de wederpartij meegewogen. In rechtsoverweging 3.12 oordeelt het Hof *dat (...) ELD wist dus op welke (publiekrechtelijke) wijze én binnen welk (publiekrechtelijk) kader de nadien voorgestane gewijzigde invulling van de gebruiksfuncties van het leisurecentrum beoordeeld dienden te worden. In dit licht bezien kon en mocht ELD er niet op vertrouwen dat voornoemde, door haar gestelde, mondelinge uitlatingen meer zouden omvatten dan de door B en W in de brief van 1 december 2006 op zich genomen inspanningsverplichting*.

Hieruit kan worden opgemaakt dat een inspanningsverplichting van de gemeente tot een verplichting zou kunnen leiden indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Dit is bijvoorbeeld het geval indien (zoals ook door het Hof gesteld in rechtsoverweging 3.10) er nadere afspraken zijn gemaakt over de invulling van de inspanningsverplichting. In dat geval zou een inspanningsverplichting resulteren in een resultaatsverplichting. Dit komt erop neer dat in dergelijke situaties goed uitgezocht moet worden of de inspanningsverplichting van de gemeente een resultaatscomponent omvat, en dat brengt ons op de volgende zaak. De uitkomst van dit arrest is min of meer in de lijn met het arrest van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden<sup>6</sup> waarin het Hof

<sup>4</sup> De voorgestane invulling betrof de eerder verleende bouwvergunning.

<sup>5</sup> Rechtsoverweging 3.7.

<sup>6</sup> ECLI:NL:GHARL:2015:3522.

oordeelt dat onder omstandigheden het niet nakomen van een inspanningsverplichting tot schadevergoeding kan leiden.

### **Arrest Hof Arnhem-Leeuwarden**

De casus is als volgt: ten behoeve van de exploitatie van 44 woningen sluiten de gemeente en de ontwikkelaar op 18 december 2006 een exploitatieovereenkomst, waarbij een voortgangsplanning voor bouwvergunningverlening met vrijstelling van het vigerende bestemmingsplan behoort. In 2007 ontbindt de ontwikkelaar de overeenkomst onder andere wegens niet-nakoming door de gemeente van haar inspanningsverplichting bij het doorlopen van de ruimtelijke ordenings-procedure.

De kern van de zaak betreft de vraag of de gemeente is tekort geschoten in de nakoming van de voor haar uit de exploitatieovereenkomst voortvloeiende verplichtingen. Hierbij worden vooral tweetal artikelen uit de overeenkomst nader in ogenschouw genomen. Deze artikelen betreffen 1) de inspanningsverplichting van de gemeente om de ruimtelijke plannen op voortvarende wijze in procedure te brengen<sup>7</sup>, en 2) de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid van de gemeente<sup>8</sup>.

In rechtsoverweging 4.12 oordeelt het Hof kort gezegd dat wanneer de gemeente de verplichting heeft om te bevorderen dat de planologische wijziging op voortvarende wijze de daartoe geëigende procedure doorloopt en op de kortst haalbare termijn vigerend wordt, de termijnen onder omstandigheden niet vrijblijvend kunnen zijn. Daarom strookt het niet om kort na de ondertekening van de overeenkomst terug te komen op de overeengekomen planning.

De in artikel 2 lid a van de overeenkomst genoemde “redelijke termijn” wordt volgens het Hof ingekleurd door hetgeen in diezelfde bepaling in verband met de vrijstelling van het bestemmingsplan is afgesproken en door de aangehechte planning. De inspanningsverplichting is mijns inziens hiermee opgeschoven richting resultaatsverbintenis.

Uit het voorgaande kan afgeleid worden dat weliswaar een planning geen fatale termijnen betreft, maar de omgang daarmee een serieus risico loopt om te worden aangemerkt als een resultaatsverplichting voor de gemeente.

### **Tot slot**

Aan de hand van de voorgaande twee arresten kan geconcludeerd worden dat de genoemde “omstandigheden” (nadere afspraken over de invulling van de inspanningsverplichtingen, en termijnen) niet zozeer te maken hebben met de inspanningsverplichting van de gemeente om een planologische wijziging in procedure te brengen, maar dat het eerder te maken heeft met de invulling daarvan. Dit met als gevolg dat in bepaalde gevallen een inspanningsverplichting in een resultaatsverplichting kan resulteren.

---

<sup>7</sup> Artikel 2 lid a van de exploitatieovereenkomst: De gemeente heeft de inspanningsverplichting om te bevorderen dat het bestemmingsplan dan wel de benodigde anticipatieprocedures inclusief eventuele tussentijdse noodzakelijke geworden wijzigingen, op voortdurende wijze de daartoe geëigende procedure doorloopt op de kortst haalbare termijn vigerend wordt en verplicht zich ten opzichte van de exploitant om, voor zover dat in haar macht ligt, de bouwvergunning, die voor de uitvoering van het project nodig is, direct na indiening van elke aanvraag in behandeling te nemen en binnen redelijke termijn af te handelen

<sup>8</sup> Artikel 3 lid c van de exploitatieovereenkomst: “De gemeente behoudt bij de nakoming van hetgeen in dit artikel is bepaald echter volledig haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van ruimtelijke ordeningsprocedures. Dit houdt in, dat er van de zijde van de gemeente geen sprake van wanprestatie zal zijn, indien het handelen naar deze verantwoordelijkheid eist, dat de gemeente publiekrechtelijke rechtshandelingen verricht, die niet in het voordeel zijn van de aard of de strekking van deze overeenkomst of de voortgang van de realisatie van het project of anderszins ten nadele van de exploitant zullen zijn”

Met het voorgaande wordt een duidelijk signaal afgegeven dat er goed moet worden opgelet op welke wijze de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden wordt opgenomen in contracten. In dit verband lijkt het mij raadzaam in de overeenkomsten de rol van de bestuursorgaan niet alleen vanuit privaatrechtelijke rol af te bakenen maar ook vanuit het publiekrechtelijke kader.

Hierbij is vooral van belang dat er geen garanties worden afgegeven en vooral ook dat er geen garanties worden afgegeven omtrent de bevoegdheden van andere bestuursorganen zoals de gemeenteraad. Tevens is het belangrijk geen garanties af te geven over het betrekken van de gemeenteraad in de privaatrechtelijke besluitvorming. De gemeenteraad dient weliswaar bij de vaststelling van het bestemmingsplan de reeds bestaande anterieure overeenkomst, waarin een bepaalde inspanningsplicht is opgenomen, in de overwegingen te betrekken, maar is hieraan niet gebonden.

De voorgaande kwestie of er onder omstandigheden een inspanningsverplichting in een resultaatsverbintenis resulteert, zou met het sluiten van een intentieovereenkomst worden voorkomen. Vooral bij ontwikkelingen die maatschappelijk gezien gevoelig liggen, lijkt mij het sluiten van een intentieovereenkomst een goede uitkomst. Het kan als basis dienen voor de verdere onderhandelingen en de voortgang van het project. In een dergelijke overeenkomst kunnen ook de kaders worden vastgelegd voor de verdere onderhandelingen waarbij zelfs de afspraak kan worden gemaakt om de gemeenteraad in het proces van de overeenkomst te betrekken om aan de hand van die uitkomsten verdere invulling te geven aan de ontwikkeling. Hiermee is van te voren voor beide partijen, de gemeente en de ontwikkelaar, bekend binnen welk bandbreedte gehandeld kan worden waardoor niet zo snel sprake kan zijn van een eventuele tekortkoming in de nakoming van de verplichtingen.

## 2. Versplintering van gronden in gebiedsontwikkelingen, een gemeentelijk of maatschappelijk probleem?

Door Kristian van de Laar

Bij zeker 47 gemeenten<sup>9</sup> in Nederland zijn gronden in of nabij een gebiedsontwikkeling kadastraal opgesplitst in vele kleine eigendommen. Ook komt het voor dat percelen zijn opgesplitst in kleinere delen met eigenaren die elk een aandeel van het eigendom van een perceel bezitten. Uit de gedeponeerde aktes blijkt dat deze eigenaren een investering hebben gedaan waarvan de aankoopprijs boven de toen veronderstelde waarde uitkomt. De investeringen zouden bij de ontwikkeling van het gebied (bestemmingswijziging) kunnen worden terugverdiend. De hoge aankoopprijs kan ook juist een reden zijn dat het gebied niet tot ontwikkeling komt en de eigenaren blijven zitten met onverkoopbare grond.

Op het moment van ontwikkeling moet de gemeente rekening houden met een groot aantal eigenaren. Bij een aantal locaties is er zelfs sprake van meer dan 350 eigenaren (zie figuren 1, 2, 3 en 4). Dit kan belemmerend werken bij de ontwikkeling. Zo kan het noodzakelijk zijn een exploitatieplan op te stellen. De gemeente kan deze versplintering of doorverkoop tegengaan door een voorkeursrecht (Wvg) te vestigen. Onteigening van de gronden is voor de gemeente ook een keuzemogelijkheid. Vanwege de vele eigenaren leidt dat tot hoge kosten en mogelijk vele procedures. In dit artikel wordt ingegaan op de gevolgen voor een gebiedsontwikkeling door deze versplintering van gronden.

### Versplintering van gronden

We zien legio bedrijven<sup>10</sup> die gronden aan particulieren aanbieden met potentie tot waardeverhoging. Wij zullen deze verkopende bedrijven hierna “bedrijf of bedrijven” noemen.

Deze bedrijven kopen landbouwgronden op waarvan zij denken dat deze gronden mogelijk in de toekomst (soms wel 20 jaar) een bestemmingsplanwijziging kunnen ondergaan. Na de aankoop door de bedrijven worden de aangekochte percelen kadastraal opgesplitst in kleine percelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om percelen van 100 m<sup>2</sup>, 250 m<sup>2</sup> of 1.000 m<sup>2</sup>. Na de splitsing worden de percelen verkocht als “warme” gronden aan particuliere beleggers. Deze verkoop aan particuliere beleggers vindt plaats tegen minimaal 2,5 maal de door de bedrijven betaalde prijs. De hogere prijs heeft te maken met onder meer gemaakte kosten<sup>11</sup> en een opslag voor de strategische ligging.

<sup>9</sup> Aantal is gebaseerd op onderzoek op internet, de websites van de bedrijven en jurisprudentie.

<sup>10</sup> Onder meer (niet uitputtend) [www.aktuavastgoed.nl](http://www.aktuavastgoed.nl), [www.armaprojecten.nl](http://www.armaprojecten.nl), [www.geovastgoed.nl](http://www.geovastgoed.nl), [www.gvs.nl](http://www.gvs.nl), [www.groza.nl](http://www.groza.nl), [www.m2beleggen.nl](http://www.m2beleggen.nl), [www.grondontwikkelingnederland.nl](http://www.grondontwikkelingnederland.nl), [grondvestnederland.nl](http://grondvestnederland.nl), [www.nmpro.nl](http://www.nmpro.nl), [www.nubomakelaars.nl](http://www.nubomakelaars.nl), [www.rdwvastgoed.nl](http://www.rdwvastgoed.nl), [www.robosrealisatie.nl](http://www.robosrealisatie.nl), [www.tk-vastgoed.nl](http://www.tk-vastgoed.nl), [www.vastgoedinvesteringen.nl](http://www.vastgoedinvesteringen.nl), [www.vgivastgoed.nl](http://www.vgivastgoed.nl), [www.rnvastgoed.nl](http://www.rnvastgoed.nl).

<sup>11</sup> Het gaat dan om verwervingskosten (rentmeesters, makelaars, research, afkoop rechten van derden), notariskosten, kadasterkosten, bodemonderzoek en kosten voor de organisatie zelf (personeel, huur, verkoopkosten) en eventuele kosten voor de inzet van verkoopkantoren.





Figuur 1: Een versplintering van gronden in de gemeente Terneuzen

Een bestemmingsplanwijziging heeft een meerwaarde van de gronden tot gevolg waardoor particulieren ook kunnen profiteren van een waardestijging van de gronden. De betreffende bedrijven stellen dat het voorheen met name banken, overheden, gemeenten, projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties waren, die in staat waren om gronden te kopen en te profiteren van waardestijgingen. Het versplinteren van gronden stelt ook particulieren met een minder gevulde portemonnee in staat om winst te maken indien de gronden een bestemmingswijziging ondergaan. In het geval dat de bestemming niet zou wijzigingen wordt in voorkomende gevallen gesteld dat met geduld, de gronden sowieso meer waard worden omdat agrarische gronden ook een autonome waardestijging hebben<sup>12</sup>. Stijgingspercentages van 6% tot 12% per jaar worden genoemd. Ondanks dat de bedrijven tegen de “agrarische plus” waarde aankopen, zij daarboven kosten rekenen en een winststopslag toepassen, wordt door sommige bedrijven gesteld dat na verloop van tijd de gronden, ook zonder bestemmingswijziging, tegen een meerwaarde verkocht kunnen worden. Dat zou na een jaar of 6 tot 7 al mogelijk moeten zijn<sup>13</sup>. Hoewel agrarische gronden de afgelopen jaren in prijs zijn gestegen is het, gezien de hoogte van de in rekening gebrachte kosten en winststopslag, de vraag of de autonome waardeontwikkeling van landbouwgronden voor een particuliere belegger tot rendement kan leiden.

In de periode van 2003 tot en met 2016 is de gemiddelde agrarische grondprijs weliswaar verdubbeld, de vraag is alleen of deze tendens zich voortzet. De Rabobank<sup>14</sup> geeft aan dat niet te verwachten. De Rabobank verwacht eerder een daling in de prijs voor landbouwgrond de komende jaren. Momenteel ligt de prijs van akkerbouwland iets boven die van grasland; deze prijsverschillen zullen toenemen in het voordeel van grond van hoge kwaliteit. Kwalitatief goede akkerbouwgrond zal zijn waarde behouden, is de verwachting van de Rabobank.

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld bij “FAQ” op de websites van [www.gvsn.nl](http://www.gvsn.nl) en [www.rdwvastgoed.nl](http://www.rdwvastgoed.nl)

<sup>13</sup> Zie uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 30-11-2016, AR2017/661 bij “verificatiegesprek 7 maart 2014 met de directeur van Groza”.

<sup>14</sup> Publicatie “de Grondmarkt in beweging”, juni 2016.

Omtrent de juistheid van de stelling, dat ook zonder bestemmingswijziging de autonome waardeontwikkeling tot gevolg heeft dat rendement gehaald kan worden, is echter niet die waardeontwikkeling van belang maar hetgeen een particuliere belegger per vierkante meter heeft betaald<sup>15</sup>.

De volgende vraag is of de verwachte bestemmingswijziging zich überhaupt wel zal voordoen? De bedrijven baseren zich op openbare stukken van gemeenten en provincies, zoals structuurvisies. Op basis van dergelijke informatie (bijvoorbeeld de aanwijzing als zoekgebied) wordt gesteld dat de gronden potentieel zijn voor een bestemmingswijziging. Een garantie kan echter nooit worden gegeven. De informatie die de bedrijven verstrekken is vaag en soms achterhaald<sup>16</sup>. Hoewel geen garanties worden gegeven en ook de risico's worden genoemd, is en blijft het ultieme doel de gronden aan particuliere beleggers te verkopen als gronden met een zeer potentiële kans op een bestemmingswijziging.

Een aantal gemeenten<sup>17</sup> maar bijvoorbeeld ook de Autoriteit Financiële Markten (AFM)<sup>18</sup> stellen dat, behoudens uitzonderingen, de gronden geen bestemmingswijziging zullen ondergaan. Op het moment dat de mogelijkheid van een bestemmingswijziging op zich reëel of aanwezig is, wordt de bijkomende vraag of de versplintering van de gronden niet zelf het obstakel is om tot een bestemmingswijziging over te gaan.

#### *Werkwijzen van de bedrijven*

We zien een tweetal werkwijzen die de bedrijven hanteren. De eerste werkt met een terugkoopregeling en de ander met een winstregeling. Bij deze laatste geldt ook een terugkoopregeling als de particulier de grond, na de bestemmingswijziging, wenst te verkopen.

#### *Werkwijze: terugkoopregeling*

Na de aankoop hebben de particulieren in beginsel de vrije beschikking over de gronden. Ze mogen de gronden ook verkopen indien ze dat wensen. Hierbij geldt wel de restrictie dat indien de gronden een bestemmingsplanwijziging hebben ondergaan, de gronden verplicht moeten worden aangeboden aan de bedrijven of aan een door het bedrijf aan te wijzen derde/optant. Deze laatste zal dan de gronden gaan ontwikkelen. Op basis van een taxatie worden de gronden teruggekocht dan wel rechtstreeks aan een derde partij (optant) verkocht.

---

<sup>15</sup> Een voorbeeld: Een particuliere belegger heeft € 20,- per m<sup>2</sup> betaald. Dit betekent dat voor een hectare in het gebied in totaal € 200.000,- is betaald. De belegger heeft dan rendement als de prijs per hectare boven de € 200.000,- komt. Uitgaande van een prijs van € 85.000,- per hectare landbouwgrond en een autonome waardeverhoging van 6%, dan duurt het 15 jaar voordat de hectareprijs boven de € 200.000 uitkomt. Met een door de particuliere belegger betaalde prijs van € 50,- per m<sup>2</sup>, duurt het zelfs meer dan 30 jaar voordat sprake is van rendement op basis van een autonome waardeverhoging. Wordt gerekend met 10% dan duurt het in het laatste geval nog steeds 19 jaar.

<sup>16</sup> Een voorbeeld is het in noot 8 genoemde artikel in het Eindhovens Dagblad. Hierin staat dat een bepaald plan in november 2016 is geschrapt, dat op de voorpagina van het ED heeft gestaan, maar dat een paar maanden later de gronden werden aangeprezen als gronden waar binnen een paar jaar bedrijven zouden komen. Een ander voorbeeld is de "Propositie Hippolytushoef". In deze propositie worden gronden aangeboden omdat: "Gezien de verwervingen van de gemeente vermoed kan worden dat aan de zijde van de propositie ontwikkelingen kunnen gaan plaatsvinden".

<sup>17</sup> Niet limitatief maar onder meer de gemeente Edam-Volendam (Zeevang), Berkelland, Roosendaal, Helmond. Zie voorts het artikel in het Eindhovens Dagblad "Weiland in Helmond in 86 stukjes verkocht: Voelt alsof ik er ben ingeluisd" en het artikel in Quote van maart 2014 "Bodemprocedures".

<sup>18</sup> Zie de volgende publicaties van de AFM:

- AFM vraagt aandacht voor investeringen in grond, december 2008.
- Let op bij beleggen in grond, mei 2010.
- Risico's voor consumenten bij belegging in grond, april 2013.
- AFM in Newsroom: pas op bij beleggen in grond, november 2013.
- Veel misstanden bij grond- en teakhoutbeleggingen, april 2014.
- Rapport van de AFM "Toezicht AFM op beleggingsobjecten 2006 tot 2014".

Deze aanbiedingsplicht geldt niet als de nieuwe waarde op basis van de taxatie (met aftrek van kosten voor een bestemmingsplanwijziging), een lagere waarde laat zien dan de oorspronkelijke aankoopprijs. Het is echter niet duidelijk of hierbij ook rekening wordt gehouden met het feit dat de gemeente kosten gaat verhalen en een exploitatiebijdrage voor de betreffende gronden oplegt.

#### *Werkwijze: winstregeling*

In een aantal gevallen is er ook een andere werkwijze. Hierbij heeft de particulier de vrije beschikking over de gronden en mag deze verkopen voordat zich een bestemmingswijziging heeft voorgedaan. Indien er sprake is van een bestemmingswijziging dan treedt er een zogenaamde winstdelingsclausule in werking, welke inhoudt dat de particulier een deel van de meerwaarde die door de bestemmingswijziging ontstaat, moet afstaan. Deze meerwaarde moet niet worden afgestaan aan het bedrijf maar aan de eigenaren/eigenaar van het bedrijf. In deze situatie bestaat geen verplichte terugkoop. Bij deze werkwijze mag de particulier de gronden ook zelf ontwikkelen door zich te beroepen op het beginsel van zelfrealisatie. In het geval de particulier de gronden niet zelf gaat ontwikkelen maar de gronden aan een ander wil verkopen, heeft de particulier een aanbiedingsplicht aan het bedrijf (recht op terugkoop) waarvan de gronden zijn gekocht. Als een particulier in dat geval wil verkopen dan moet hij de grond eerst aanbieden aan het bedrijf of een door het bedrijf aan te wijzen derde/optant. In het geval het bedrijf of de optant niet op het aanbod ingaat, dan is de particulier vrij om te verkopen, mits dit gebeurt tegen een prijs die tenminste het bedrag bedraagt als waarvoor de gronden aan het bedrijf of de optant is aangeboden.

#### **Gevolgen voor praktijk van gemeenten en ontwikkelaars**

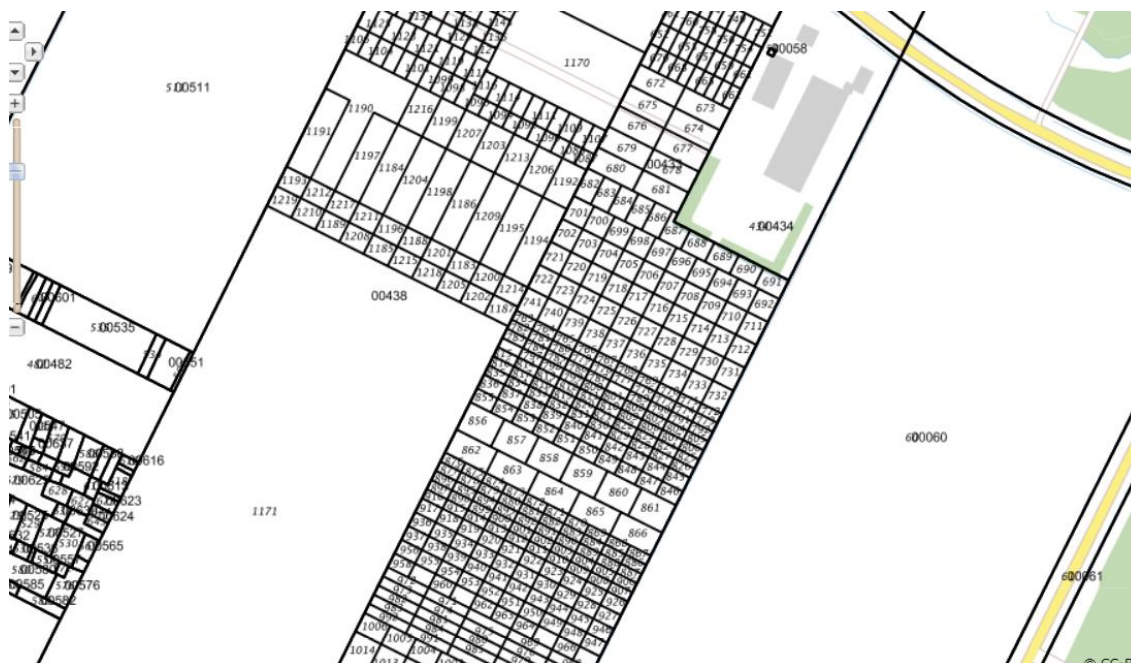
Een dergelijke versplintering kan voor de ontwikkeling van een gebied ongunstig uitpakken. Indien een gemeente een bepaald gebied tot ontwikkeling wil brengen en zij voornemens is een ontwerpbestemmingsplan op te stellen, dan zal de gemeente rekening moeten houden met het feit dat zij kosten zal gaan maken en dat de Wet ruimtelijke ordening een gemeente verplicht deze kosten te verhalen. Als de gemeente haar kostenverhaal niet op voorhand heeft verzekerd dient zij een exploitatieplan op te stellen.

Een manier om het kostenverhaal op voorhand te verzekeren is door het sluiten van overeenkomsten met grondeigenaren. Als gekeken wordt naar de in dit artikel opgenomen figuren dan zal de gemeente zich geconfronteerd zien met een veelvoud aan juridische eigenaren. Het is aannemelijk dat het vooraf verzekeren van het kostenverhaal, door het sluiten van overeenkomsten, in dergelijke gevallen voor gemeenten een tijdrovende en kostbare zaak zal zijn, temeer de betreffende particuliere eigenaren in heel Nederland woonachtig kunnen zijn.

Gelet op de aanbiedingsplicht van de particuliere eigenaren aan het bedrijf, zou een optie kunnen zijn dat de gemeente afspraken maakt met degene aan wie de gronden teruggeleverd moeten worden. Het is echter maar de vraag of dit een reële optie is nu het voor kan komen dat de "aanbiedingsplicht vervalt" indien de gronden geen meerwaarde laten zien, er geen gebruik wordt gemaakt van het recht op terugkoop of een eigenaar niet wenst over te gaan tot verkoop of deze zelf wenst te gaan realiseren. In dergelijke gevallen heeft de gemeente dus sowieso te maken met de vele individuele eigenaren van de gronden.

Bovendien geldt dat de gemeente ten tijde van het vaststellen van het ontwerpbestemmingsplan, een ultieme beslissing moet nemen ten aanzien van het kostenverhaal en wanneer de aanbiedingsplicht/voorkeursrecht van het bedrijf nog niet van toepassing is. De gemeente zal op dat moment moeten bepalen of het kostenverhaal met de juridische eigenaren is verzekerd. Het spreekt voor zich dat de gemeente als enige reële optie heeft een exploitatieplan vast te stellen. Dit is op zich al een uitdaging vanwege de kadastrale recherche, de taxatie van de inbrengwaarde, het aanschrijven van de eigenaren bij de vaststelling van het exploitatieplan, het inschrijven van het exploitatieplan als beperking, etc.

In de daadwerkelijke uitvoering van een gebiedsontwikkeling kan een dergelijke versplintering ook de nodige problemen met zich meebrengen. Als de bedrijven de gronden gaan versplinteren, dan wordt daarbij geen rekening gehouden met denkbare scenario's voor een stedenbouwkundige invulling. De omvang van de versplinterde percelen is in de meeste gevallen zodanig dat een beroep op zelfrealisatie in het gros van de gevallen niet aan de orde kan zijn omdat de particuliere eigenaren niet zelfstandig in staat zullen zijn om de gronden te ontwikkelen.



Figuur 2: Versplintering van gronden in de gemeente Almere, Overgooi.

Hoewel de gronden in beginsel moeten worden terug verkocht aan de bedrijven kan het ook voorkomen dat de aanbiedingsplicht of het voorkeursrecht vervalt. Uit de in het Kadaster gedeponeerde akten blijkt namelijk dat het bedrijf of een door het bedrijf aan te wijzen derde/optant, geen aanbieding hoeft te doen in het geval uit een taxatie zou blijken dat de aankoopprijs lager is dan de oorspronkelijke verkoopprijs. In deze akten staat ook dat bij de prijs die de particuliere belegger ontvangt rekening wordt gehouden met eventuele kosten zoals voor een bestemmingswijziging of het verkrijgen van een omgevingsvergunning. Daarbij is niet duidelijk wat daarmee wordt bedoeld en of daarbij ook rekening wordt gehouden met de exploitatiebijdrage die de gemeente zal opleggen. Afhankelijk van de hoogte van de taxatiewaarde en de hoogte van de te betalen exploitatiebijdrage, is de kans reëel dat uiteindelijk de taxatiewaarde onder de oorspronkelijke aankoopprijs zal liggen<sup>19</sup>. In dat geval is er geen terugverkoop en zal de gemeente zich blijvend geconfronteerd zien met een versplinterd gebied.

<sup>19</sup> Een voorbeeld: In de gemeente Zavelterveld heeft een van de bedrijven gronden aangekocht. In 2009 is een keuze gemaakt voor de realisatie van een kleinschalig bedrijventerrein van circa 10 ha. Een deel van de versplinterde gronden is gelegen in dit te ontwikkelen deel, het overgrote deel is echter ten zuiden daarvan gelegen. Uit de beschikbare informatie valt niet te halen dat deze gronden voor verdere ontwikkeling in aanmerking komen. De gemeente hanteert een maximale uitgifteprijs van € 81,- per m<sup>2</sup> voor bedrijventerreinen. In deze uitgifteprijs is al rekening gehouden met de kosten voor de aanleg van voorzieningen etc. Uitgaande van de uitgifteprijs van de gemeente en een uitgiftepercentage van 70% dan zijn de totale opbrengsten van het gebied € 5.670.000,- De gemeente moet echter ook kosten maken voor de aanleg van wegen, groen etc. Stel dat deze kosten circa € 30,- per m<sup>2</sup> bedragen (exclusief de aankoop van openbare ruimte en kosten voor bovenwijken), dan resteert als complexwaarde voor deze gronden een bedrag van circa € 38,- per m<sup>2</sup>. Deze complexwaarde staat in schril contrast met de daadwerkelijk door de particuliere beleggers betaalde prijs van € 59,50 per m<sup>2</sup>. Als de particuliere belegger rendement wil hebben dan dient de uitgifteprijs minimaal € 103 te zijn. Houden we voorts

Een gemeente kan derhalve genoodzaakt worden om de gronden te moeten onteigenen. Onteigenen van de gronden is geen gemakkelijke opgave. De gemeente zal immers de gronden in eerste instantie moeten trachten minnelijk te verwerven. Dit betekent het voeren van gespreken, het doen van biedingen, het bijhouden van logboeken en dit alles met een zeer groot aantal eigenaren die verspreid door Nederland wonen. Indien al de conclusie is dat de gemeente er minnelijk niet gaat uitkomen en een Koninklijk Besluit tot onteigening wordt verkregen, dan zal zij een groot aantal gerechtelijke procedures moeten gaan voeren. Dit kost de nodige tijd maar zal ook de nodige inzet van deskundigen vragen. De procedurekosten van al deze onteigeningen dienen als plankosten in het exploitatieplan te worden opgenomen. De verhaalbare plankosten kunnen zodanig hoog worden dat in het exploitatieplan sprake kan zijn van macroaftopping. Mogelijk dat een dergelijk probleem zich niet zal voordoen als de private eigenaren als collectief een beroep kunnen doen op het beginsel van zelfrealisatie, althans daar waar het gaat om uitgeefbare gronden.

De versplintering heeft mogelijk ook invloed op de verwervingskosten van de gronden. De vele verkopen maken dat er vele transacties zullen zijn in een gebied en dat de werkelijke waarde (conform de onteigeningswet) wel eens beduidend hoger kan zijn dan een residuele waarde. Het is aan de onteigeningsdeskundigen om dan een waarde te bepalen. De uitkomst van het oordeel zal altijd negatief zijn voor een van de partijen. Een eigenaar kan geconfronteerd worden met een veel lagere waarde dan de aanschafwaarde of de gemeente kan geconfronteerd worden met een te hoge verwervingsprijs. Het is dus zaak dat de gemeente voorafgaand een goede inschatting maakt van de uiteindelijke verwervingsprijs. Immers het lijkt aannemelijk dat een gemeente zich niet geconfronteerd wil zien met een verwervingsprijs die zodanig hoog is dat de gehele ontwikkeling niet meer rendabel is te maken. Een vergelijkbaar probleem kan zich voordoen als de gronden zijn verkocht aan een ontwikkelaar en deze de gronden voor de openbare ruimte aan de gemeente moet verkopen. Afhankelijk van de taxatie van de inbrengwaarden in het exploitatieplan kan het probleem zich voordoen dat een ontwikkelaar een lagere prijs krijgt dan waarvoor de gronden zijn aangekocht. En wat te denken van de particulieren. In het geval de uiteindelijk door de rechter bepaalde schadeloosstelling lager is dan de door deze particulieren betaalde aankoopprijs, dan zullen zij verlies hebben geleden op hun investering.

Het is dus denkbaar dat een gemeente, gelet op alle problemen die voortvloeien uit de versnippering, besluit om het gebied niet tot ontwikkeling te brengen<sup>20</sup>.

### **Voorkomen van versplintering**

In het voorgaande is al aangegeven dat de bedrijven waarschijnlijk op basis van aanduidingen of zoeklocaties in structuurvisies gronden als potentieel voor een bestemmingswijziging aanmerken. Indien dergelijke locaties niet meer in aanmerking komen, omdat de gemeente een andere locatie voor ogen heeft, dan lijkt het zaak dat de gemeente dit ook zo snel als mogelijk kenbaar maakt om te voorkomen dat gronden alsnog aangekocht worden. Het laten vallen van een locatie in een structuurvisie brengt in ieder geval voor de gemeente geen planschade met zich mee.

Indien een locatie mogelijk wel tot ontwikkeling zal worden gebracht dan is voorkomen vaak beter dan genezen. Gemeenten hebben een instrument in handen om een dergelijke versplintering en de mogelijke negatieve gevolgen daarvan te beperken. Gemeenten kunnen immers gronden aanwijzen

---

rekening met de aankoop van de openbare ruimte tegen de door een particuliere belegger betaalde prijs dan moet de uitgifteprijs al bijna € 130,- per m<sup>2</sup> bedragen.

<sup>20</sup> Bij Schiphol hebben veel mensen onder aanvoering van en samen met Milieudefensie een perceel grond gekocht, het tweede "Bulderbos". De gronden kwamen in handen van Milieudefensie, Bulderbos en 358 mede-eigenaren. Deze mede-eigenaren zijn juridisch en kadastraal eigenaar van een-vijfduizendste deel. Onbewust kunnen de kleine particuliere beleggers nu mogelijk hetzelfde effect teweeg brengen ten koste van de eigen portemonnee en de ontwikkelingsmogelijkheden van de betreffende gemeenten.

in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Het is hierbij wel zaak om dit al te doen voordat nieuwe ontwikkelingen kenbaar worden. Zo kan voorkomen worden dat gronden aan partijen worden verkocht die de gronden versplinteren in kleine delen en deze als belegging gaan verkopen aan particuliere eigenaren, dan wel kan voorkomen worden dat ze aan particuliere eigenaren worden verkocht. Hiermee kan tevens speculatie en te hoge grondprijzen worden voorkomen.

We hebben gezien dat de gemeente Bergen op Zoom ook met een dergelijke versplintering te maken kreeg en op de betreffende gronden, voordat de eigenaar de gronden kon doorverkopen aan particulieren, een voorkeursrecht op de gronden heeft gevestigd. Uit het raadsvoorstel kan worden opgemaakt: “Het eigendom is voor het grootste deel in handen van één besloten vennootschap. Het zuidelijk deel van het plangebied is momenteel versnipperd in circa 370 percelen als gevolg van de verkoop door bovenbedoelde B.V. aan individuele eigenaren. Het noordelijke deel van het plangebied is momenteel nog in eigendom van bedoelde B.V. Dit eigendom is echter onlangs (juni 2017) verkaveld in circa 105 individuele percelen, vermoedelijk met de bedoeling die, net als in het zuidelijke deel is gebeurd, door te verkopen aan particulieren. Door het versnipperde eigendom is het niet duidelijk of de gewenste ontwikkeling tot stand kan worden gebracht. Om te voorkomen dat de ontwikkeling lastiger wordt doordat nog meer gesplitst gaat worden en de gronden in handen komen van nog meer partijen hebben wij, op 10 juli 2017 op grond van artikel 6 Wet voorkeursrecht gemeenten, de gronden voorlopig aangewezen.”

Op onderstaande figuren respectievelijk het zuidelijke deel en het noordelijke deel van het plangebied “Ster van de Lepelstraat”.



Figuur 3: Versplinterde gronden in het zuidelijke deel van het plangebied “Ster van de Lepelstraat”, gemeente Bergen op Zoom.



*Figuur 4: Versplinterde gronden in het noordelijke deel van het plangebied "Ster van de Lepelstraat", gemeente Bergen op Zoom.*

De gemeente kan de Wvg ook inzetten als de gronden reeds versplinterd en doorverkocht zijn aan de particuliere eigenaren. Hiermee wordt een verdere speculatie tegengegaan. In dat geval kan namelijk worden voorkomen dat de gronden voor nog meer geld worden teruggekocht door de bedrijven. Het is dan wel zaak dat de gemeente daarbij rekening houdt dat er geen verplichting tot aanbieden is en als er weinig aanbiedingen zijn, de gemeente nog steeds te maken heeft met vele eigenaren.

### **Conclusie**

De conclusie is dat de versplintering van potentiële ontwikkellocaties gevolgen kan hebben voor gemeenten en de investeerders in de versplinterde gronden. Door de vele eigenaren kan het zijn dat gebieden niet meer tot ontwikkeling komen. Dit is vooral het gevolg van de hoeveelheid problemen waarmee een gemeente zich geconfronteerd ziet bij een gebied waarin veel eigenaren een beperkte hoeveelheid grond hebben. Het is niet onaannemelijk dat een gemeente een gebiedsontwikkeling niet meer laat doorgaan als zij eenmaal de risico's hebben bepaald die gepaard gaan met een versplinterd eigendom.

Daarbij hangt veel af van het feit of na de bestemmingsplanwijziging de gronden een zodanige meerwaarde hebben ten opzichte van de aankoopprijs, dat de gronden terug moeten gaan naar de oorspronkelijke eigenaar, dan wel een door deze aan te wijzen derden. Veel zal dus afhangen van de oorspronkelijke aankoopprijs, de waardevermeerdering en de aan de gemeente te betalen exploitatiebijdrage. Indien dat voor investeerders positief is dan zijn de praktische problemen beperkter dan wanneer dat niet het geval is. Helaas is gezien de relatief hoge aankoopprijs dit in veel gevallen een scenario dat zich pas op lange termijn mogelijk voor kan doen. Op korte termijn zal de versplintering vooral leiden tot een belemmerende factor bij gebiedsontwikkeling.

### **Tot slot**

Bovenaanstaand artikel is mede gebaseerd op eigen onderzoek middels de websites van de bedrijven, artikelen omtrent dergelijke grondverkoop, openbare informatie op de websites van gemeenten en onderzoek in de Kadastrale Registratie alsmede akten die opvraagbaar zijn. Het artikel moet ook worden gezien als een uitnodiging voor gemeenten om met ons dieper in deze problematiek te

duiken. Met name om te rekenen of ontwikkelingen nog wel haalbaar zijn en of de door de particuliere grondeigenaren betaalde grondenprijzen nog wel een meerwaarde kunnen hebben indien er een bestemmingswijziging plaatsvindt. Afhankelijk daarvan zullen we hier in een ander medium of in een volgend kwartaalbericht opnieuw aandacht aan besteden.





Copyright en disclaimer:

Deze publicatie is een uitgave van Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling B.V. De in deze publicatie gepresenteerde visie is gebaseerd op gegevens uit door ons betrouwbaar geachte bronnen die worden genoemd in de verantwoording. Deze bronnen zijn zorgvuldig in onze analyse verwerkt. Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor het geval dat de in deze publicatie neergelegde gegevens, prognoses en analyses onjuistheden bevatten, noch voor eventuele type fouten of onvolledigheden. Het betreft verstrekte informatie die aan veranderingen onderhevig is, er kunnen derhalve geen rechten aan worden ontleend.

Uit deze publicatie mag worden geciteerd onder vermelding van bron.