

## Beleidskader uitgifte onroerende zaken

De Raad van de gemeente Meppel;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 7 november 2023,

nr. 1738968/1826655;

b e s l u i t :

het beleidskader uitgifte onroerende zaken als addendum op Nota Grondbeleid vast te stellen

*Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van*

*W.J. Spoelstra*  
Griffier

*R.T.A. Korteland*  
voorzitter

## Bijlage 1 Beleidskader Uitgifte onroerende zaken

### 1. Inleiding

De gemeente Meppel is eigenaar van (al dan niet bebouwde) gronden en gebouwen, hierna tezamen te noemen: onroerende zaken. Wanneer gemeente Meppel delen daarvan in eigendom uitgeeft, daarop een beperkt recht van erfpacht of opstal vestigt, dan wel verhuurt, verpacht of daarop een ander persoonlijk gebruiksrecht verschaft, handelt zij weliswaar in haar privaatrechtelijke hoedanigheid, maar moet zij daarbij toch de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen (art. 3:14 BW). Daartoe behoort onder meer het gelijkheidsbeginsel.

Volgens het Didam-arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021 geldt vanwege dat gelijkheidsbeginsel voor de verkoop van onroerende zaken (gronden en/of gebouwen) door de overheid als uitgangspunt dat een openbare selectieprocedure moet worden georganiseerd waarin aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria de gegadigde wordt geselecteerd die de onroerende zaak mag kopen. Deze verplichting om mededingingsruimte te bieden is van toepassing als er voor de aankoop van de zaak meerdere gegadigden zijn of redelijkerwijs te verwachten zijn.

Als uitzondering op deze hoofdregel geldt de situatie dat op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs te verwachten is dat er slechts één serieuze gegadigde voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak is. In dat geval hoeft er geen openbare selectieprocedure te worden gestart, maar mag de overheid volstaan met het publiceren van het voornemen tot een één-op-één verkoop. In die publicatie moet dan wel worden uiteengezet, hoe de gemeente tot haar oordeel is gekomen dat de aspirant-contractspartij als enige serieuze gegadigde is te beschouwen. Hoewel het Didam-arrest betrekking heeft op de verkoop van gemeentelijke onroerende zaken, gelden de door de Hoge Raad geformuleerde procesregels voor iedere vorm van uitgifte, dus bijvoorbeeld ook voor grondruil, erfpacht, vestiging van een opstalrecht, pacht, verhuur en bruikleen.

Dit 'Beleidskader uitgifte onroerende zaken door de gemeente Meppel' bevat de richtinggevende principes en beleidsuitgangspunten die zullen worden gehanteerd bij de voorgenomen uitgifte van onroerende zaken door de gemeente. Het Beleidskader is erop gericht een zoveel mogelijk uniforme methode van uitgifte te bevorderen zonder daarbij uit het oog te verliezen dat de ene uitgifte de andere niet is. Dit Beleidskader, dat een addendum bij de Nota Grondbeleid Meppel vormt, beperkt zich noodzakelijkerwijs tot een beschrijving van de hoofdlijnen van het uitgiftebeleid.

### 2. Twee procedures: uitgifte in mededinging en één-op-één uitgifte

Uit het Didam-arrest volgt dat er bij de voorgenomen uitgifte van onroerende zaken door de overheid moet worden gekozen tussen twee procedures: de openbare selectieprocedure waarin aan meerdere (potentiële) gegadigden de gelegenheid wordt geboden naar de uitgifte mee te dingen en de procedure waarin naar het oordeel van de overheid een één-op-één uitgifte gerechtvaardigd is, omdat slechts één partij zich als serieuze gegadigde voor de desbetreffende uitgifte kwalificeert.

#### 2.1 Uitgifte in mededinging

Is er sprake van meerdere gegadigden, of is dit laatste redelijkerwijs te verwachten, en zijn er geen overtuigende argumenten voor het volgen van de uitzonderingsprocedure, dan gaat de gemeente conform de hoofdregel over tot het organiseren van een openbare selectieprocedure. Daarin dient zij transparant te zijn over de te volgen procedure en de te hanteren selectiecriteria. Deze laatste worden opgesteld met inachtneming van de beleidsruimte die de gemeente toekomt en dienen te voldoen aan de eisen van objectiviteit, toetsbaarheid en redelijkheid.

Het begrip 'selectiecriteria' moet ruim worden opgevat: daaronder kunnen zowel geschiktheidseisen, eisen die betrekking hebben op de kwaliteit van de aanbieding, als gunningscriteria worden begrepen. Het gaat hierbij om maatwerk: de selectiecriteria zullen afhankelijk van de aard en het doel van de voorgenomen uitgifte (bijvoorbeeld verkoop van bouwkavels in een nieuwbouwwijk aan particulieren of grondverkoop met het oog op realisatie van bepaalde beleidsdoelstellingen) per geval worden opgesteld. Uiteraard wordt waar mogelijk een koppeling gelegd met vastgesteld beleid. Ter bevordering van een transparante en evenwichtige selectie kan besloten worden aan bepaalde selectiecriteria een gewichtsfactor toe te kennen.

Voor de uitgifte in mededinging komen verschillende selectiemethoden in aanmerking; de gemeente wordt daarbij veel ruimte gelaten. Het betreft onder andere de volgende methoden (niet-limitatief):

- Verkoop bij inschrijving;
- Platte verkoop via makelaar;
- Tenderprocedure.

De gemeente verschafft vóór aanvang van de openbare selectieprocedure door middel van een publicatie op de gemeentelijke website informatie over:

- het uit te geven object en het doel c.q. de activiteiten waarvoor het mag worden gebruikt (nogmaals: dit geldt voor verkoop, uitgifte in erfpacht, verhuur etc.);
- per wanneer het object beschikbaar is/komt;
- welke selectiemethode wordt toegepast;
- hoe de selectieprocedure qua vormvoorschriften, termijnen e.d. zal verlopen;
- aan de hand van welke criteria de aspirant-koper zal worden geselecteerd ('de voorlopige gunning');
- hoe de berichtgeving over de voorlopige gunning zal geschieden, binnen welke termijn andere gegadigden daartegen kunnen ageren, en wanneer tot ondertekening van de overeenkomst ('de definitieve gunning') zal worden overgegaan.

## **2.2 Eén-op-één uitgifte**

Niet zelden doet zich de situatie voor dat zich misschien wel meerdere gegadigden voor de uitgifte van een bepaalde onroerende zaak aandienen, maar dat één bepaalde gegadigde zich door specifieke feiten of omstandigheden naar het oordeel van de gemeente in positieve zin van anderen onderscheidt en daardoor in het bijzonder voor de desbetreffende aankoop/verwerving is gekwalificeerd. De unieke hoedanigheid van deze gegadigde in vergelijking tot de overige gegadigden wordt in de Didam-jurisprudentie 'de (enige) serieuze gegadigde' genoemd. In feite betreft dit de keerzijde van het gelijkheidsbeginsel: gevallen die niet gelijk zijn, hoeven ook niet gelijk behandeld te worden en daarmee ontbreekt het motief voor het bieden van mededingingsruimte door middel van het volgen van een openbare selectieprocedure.

Om tot het oordeel te kunnen komen dat er sprake is van één serieuze gegadigde, moet de gemeente ook hier met inachtneming van haar beleidsruimte selectiecriteria formuleren die objectief, toetsbaar en redelijk zijn. Uit de rechtspraak blijkt dat de gemeente gelet op haar beleidsruimte een grote mate van vrijheid toekomt, onder andere waar het betreft:

1. de aanpassing van eerder voorgenomen beleid onder invloed van een markinitiatief;
2. het bepalen van de wijze waarop de gemeente haar beleidsdoelstellingen het beste kan dienen (met inzet van welke publiekrechtelijke of privaatrechtelijke bevoegdheden, binnen welke termijn, met inzet van welke middelen);
3. het formuleren van de selectiecriteria in die zin dat de gemeente niet verplicht is deze zó ruim te stellen dat ook ongewenste alternatieve ontwikkelplannen zouden kunnen meedingen.

Ook voor een één-op-één uitgifte van onroerende zaken geldt dat de selectiecriteria voor zover mogelijk worden gerelateerd aan vastgesteld gemeentebeleid.

Het voornemen tot uitgifte wordt gepubliceerd op de gemeentelijke website. Via de Staatscourant is reeds gecommuniceerd dat de website van gemeente Meppel het communicatiekanaal betreft voor uitgifte onroerende zaken. In de publicatie worden eventuele andere gegadigden de gelegenheid geboden binnen 20 kalenderdagen door op te komen. In de publicatie wordt de wijze van opkomen aangegeven (bijvoorbeeld d.m.v. een kort geding of schriftelijk mededeling aan de gemeente gericht).

Uiteraard heeft zo'n actie alleen kans van slagen, indien die andere gegadigde aannemelijk kan maken dat hij aan de gehanteerde selectiecriteria voldoet en aldus eveneens als 'serieuze gegadigde' dient te worden aangemerkt. Afhankelijk van de omstandigheden kan de rechter in zijn beoordeling van de eisen van die concurrerende gegadigde de vraag betrekken, of die partij al eerder bekend was met het feit dat er onderhandelingen liepen, en zo ja, of die partij toen in actie is gekomen door bijvoorbeeld een min of meer concreet plan op te stellen en dat aan de gemeente voor te leggen.

De keuze voor de procedure van een één-op-één uitgifte van onroerende zaken is aangewezen in de volgende gevallen (niet-limitatief):

### **A. Uitgifte aan een woningcorporatie**

Wanneer de gemeente ter realisatie van haar woonbeleid overweegt onroerende zaken uit te geven ter realisatie van sociale woningbouw, zal dat in beginsel uitsluitend aan een ter plaatse werkzame woningcorporatie (dan wel een daarmee samenwerkende en mede namens die woningcorporatie optredende marktpartij) gebeuren. Als toegelaten instelling in de zin van de Woningwet is een woningcorporatie het beste toegerust om het volkshuisvestingsbeleid invulling te geven. Bovendien is het overheidstoezicht op woningcorporaties wettelijk geregeld.

Tussen de gemeente Meppel en de woningcorporaties Woonconcept en Actium Wonen zijn afspraken vastgelegd in een vaststellingsovereenkomst en projectplan met kaderstellende prestatieafspraken. Op basis hiervan is de gemeente verplicht voldoende bouwgrond voor sociale woningbouw beschikbaar

te stellen. Daarnaast zijn tussen Woonconcept en Actium Wonen afspraken gemaakt over hoe de uit te geven gemeentegrond onderling wordt verdeeld.

#### **B. Uitgifte ten behoeve van een door een derde behartigd maatschappelijk belang**

Hierbij kan gedacht worden aan uitgifte aan nutsbedrijven en andere overheden of (semi) publieke organisaties of instellingen die een specifieke taak vervullen in het algemeen belang (bijvoorbeeld onderwijsinstellingen). Wanneer zo'n partij ter vervulling van die taak de gemeente om medewerking vraagt in de vorm van uitgifte van een onroerende zaak, is zij de enige die die zaak voor de voorgenomen activiteiten zal gebruiken.

#### **C. Uitgifte van Ruilgrond**

In sommige situaties heeft de gemeente grond ter beschikking als ruilgrond met het oog op een voorgenomen gebiedsontwikkeling, waarbij die ruilgrond alleen zal worden ingezet ter voorkoming van onteigening en om de betrokken grondeigenaar ertoe te bewegen zijn grond vrijwillig aan de overheid te verkopen ten behoeve van die gebiedsontwikkeling. Zo'n situatie kan bijvoorbeeld aan de orde komen in een transformatiegebied waar de gemeente een bepaalde gebiedsontwikkeling voor ogen heeft waarbij zittende partijen naar een of meer locaties elders moeten worden verplaatst.

Een variant op dit scenario is de situatie waarin de gemeente plannen heeft voor de (her)ontwikkeling van een gebied waarin een bepaalde particuliere grondpositie voorkomt die de door de gemeente gewenste ontwikkeling in de weg staat. Als zo'n grondeigenaar echter de bereidheid heeft om aan die ontwikkeling zijn medewerking te verlenen op voorwaarde dat de gemeente hem vervangende grond elders binnen of buiten dat ontwikkelingsgebied verkoopt, is een één-op-één verkoop aan die partij zeker verdedigbaar.

#### **D. Uitgifte aan een gegadigde die beschikt over een schaarse vergunning**

Een situatie waarin een 1-op-1 transactie in overeenstemming kan worden geacht met de uitzonderingsregel van het Didam-arrest is die, waarin overheidsgrond wordt uitgegeven aan een partij die over een schaarse vergunning beschikt om op het uit te geven perceel een bepaalde activiteit te verrichten. In zo'n situatie is de bevoegdheid om de activiteit te verrichten waarvoor het schaarse publieke recht is verleend, aan een bepaalde locatie/grondpositie gebonden. Als de gemeente de desbetreffende locatie in eigendom heeft, zal zij deze ook alleen met het oog op die activiteit willen uitgeven aan degene die aldaar die activiteit mag verrichten, en waarschijnlijk ook alleen voor de duur van die activiteit. Daarmee onderscheidt die partij zich in cruciaal opzicht van iedere andere gegadigde voor die grondpositie, nu geen van die andere gegadigden over de daarvoor noodzakelijke vergunning beschikt. Vanwege de onverbreekelijke samenhang tussen de vergunning en het grondgebruik ligt het voor de hand om de vergunningverlening en de gronduitgifte aan elkaar te koppelen door middel van een transparante procedure waarin mededingingsruimte wordt geboden.

#### **E. Snippergroen**

Snippergroen wordt alleen aan de aangrenzende eigenaar verkocht, waardoor er één serieuze gegadigde is. Bij de legalisatie van oneigenlijk gebruik wordt tevens aangenomen dat er maar één serieuze gegadigde is. Als er meer dan één aangrenzende eigenaar is, worden alle direct aangrenzende eigenaren als belanghebbenden aangeschreven.

Als blijkt dat er meerdere aangrenzende eigenaren belangstelling hebben om snippergroen aangrenzend aan te kopen zal er in onderlinge afstemming met betrokkenen gezocht worden naar een passende oplossing, bijvoorbeeld door het perceel snippergroen logisch te splitsen.

Bij voorgenomen verkopen van snippergroen zal op buurtniveau (eventueel meerdere en/of geclusterd) als één gegadigde gepubliceerd worden.

#### **F. Gronduitgifte ter uitvoering van een bouwclaimovereenkomst**

In een bouwclaimsituatie verkoopt een marktpartij haar gronden aan de gemeente in ruil voor het verkrijgen van een recht op koop van door de gemeente bouwrijp gemaakte bouwkavels met bijbehorende ontwikkelings- en bouwrechten. Door de onverbreekelijke samenhang tussen deze afspraken en de daaruit voortvloeiende aanspraken is de wederpartij van de gemeente bij een bouwclaimovereenkomst te beschouwen als (enige) serieuze gegadigde, wanneer de gemeente ter uitvoering van deze overeenkomst bouwrijpe gronden uitgeeft. Die wederpartij is dan juist op grond van de afspraken die tezamen de bouwclaim vormen, te onderscheiden van eventuele andere gegadigden voor de grond.

#### **G. Gronduitgifte onder voorwaarde van acceptatie van een derdenbeding inzake de regulering van het grondgebruik van de vrijkomende locatie**

De gemeente wil indien en voor zover mogelijk haar uitgiftebeleid zo inrichten, dat de uitgiftetransactie wordt gekoppeld aan voorwaarden met betrekking tot het toekomstig gebruik van de vrijkomende locatie (lees: de locatie die de koper achterlaat). Dit doet zich bijvoorbeeld voor in die gevallen, waarin

de vigerende, publiekrechtelijke bestemming volgens het bestemmingsplan een bepaald gebruik van de grond toelaat, dat de gemeente inmiddels niet meer wenselijk acht. Denk daarbij aan de bouw en het gebruik van garageboxen, wat volgens de geldende bedrijfsbestemming is toegestaan, maar dat de gemeente vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening wil tegengaan. Voor zo'n situatie kan de gemeente via een privaatrechtelijke bestemmingsbepaling, opgelegd als een zogeheten 'derden-beding' ten behoeve van de gemeente, de koper selecteren op grond van het criterium dat deze bereid moet zijn een dergelijke gebruiksbeperking op te leggen aan degene die de grond op de vrijkomende locatie wenst te kopen.