

## Memo

Van: Construct Advocaten  
Datum: 26 november 2021  
Betreft: Mededinging bij gemeentelijke gronduitgifte

---

Vandaag heeft de Hoge Raad een voor de praktijk zeer relevante uitspraak gedaan over gemeentelijke gronduitgifte. De Hoge Raad heeft namelijk bepaald dat gemeenten bij de verkoop van onroerend goed een selectieprocedure moeten hanteren op grond waarvan geïnteresseerden gelijke kansen krijgen om tot aankoop over te gaan.

### Achtergrond

Al eerder heeft de Raad van State uitgemaakt dat een gemeente bij de verdeling van schaarse vergunningen een vorm van mededinging moet organiseren als er meerdere geïnteresseerden zijn die voor vergunningverlening in aanmerking willen komen.

In dit arrest over gronduitgifte in de gemeente Montferland is betoogd dat deze uitspraak naar analogie ook van toepassing zou moeten gaan bij gronduitgifte. Daar zijn immers ook vaak meerdere partijen in geïnteresseerd. Het Hof had deze analogie nog van de hand gewezen en geoordeeld dat de mededingingsnorm die voor schaarse vergunningen is aangenomen, niet van toepassing is bij grondverkoop door een gemeente. Ook had het Hof overwogen dat niet voldoende aannemelijk was gemaakt dat sprake was van schaarste.

De Hoge Raad oordeelt echter op beide punten fundamenteel anders. Hij oordeelt dat een gemeente bij de verkoop van onroerend goed een mededingingsprocedure moet organiseren en dat voor de vraag of sprake is van schaarste bij verkoop van onroerend goed doorslaggevend is of er meerdere gegadigden zijn die voor de aankoop in aanmerking willen komen.

### Verplichte mededinging met voorafgaande bekendmaking

De Hoge Raad baseert zijn oordeel dat gemeenten bij de verkoop van onroerend goed gehouden zijn een mededingingsprocedure te organiseren op de verplichting voor overheden om ook bij privaatrechtelijke handelingen (zoals bij grondverkoop) de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. Met name het gelijkheidsbeginsel is dan relevant. Uit het gelijkheidsbeginsel volgt namelijk ook een verplichting tot het bieden van gelijke kansen, aldus de Hoge Raad. Daaruit vloeit volgens de Hoge Raad voort dat een gemeente die onroerend goed wil verkopen ruimte moet bieden aan potentiële gegadigden om mee te dingen naar die onroerende zaak. Daartoe moet de gemeente een mededingingsprocedure organiseren, waarbij een selectie plaatsvindt op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Ook moeten gemeenten een

passende mate van openbaarheid verzekeren (lees: tot bekendmaking overgaan) over het feit dat de onroerende zaak op de markt komt, over de selectieprocedure en de selectiecriteria.

## Gevolgen voor de praktijk

Deze uitspraak betekent voor de praktijk dat gemeenten bij gronduitgifte niet meer onderhands (één op één) mogen contracteren met een projectontwikkelaar. Zij zullen een selectieprocedure moeten organiseren met objectieve criteria om de partij te selecteren die de grond mag ontwikkelen en bebouwen. Dat kan middels een formele aanbestedingsprocedure, maar ook via een andersoortige selectieprocedure, zoals een prijsvraag. Als voorwaarde geldt dat de procedure voldoende bekend wordt gemaakt en dat een transparante procedure wordt gevolgd met objectieve gunningscriteria.

Bij uitgifte van bouwgrond zal doorgaans sprake zijn van meerdere belangstellenden, in ieder geval voor projectmatige woningbouw, en dus van schaarste. Dan zal deze uitspraak dus van toepassing zijn. Wellicht dat bij individuele kaveluitgifte voor kavels op een bedrijfsterrein of – in een toekomstige minder overspannen woningmarkt – bij voldoende kaveluitgifte voor particuliere woningbouw sprake is van een zodanig ruim aanbod dat geen sprake is van schaarste. Bij projectmatige ontwikkeling zal over het algemeen echter sprake zijn van meervoudige interesse en dus van schaarste, zodat de verplichting geldt om een selectieprocedure te houden.

## Uitzondering

De Hoge Raad laat wel nog ruimte om een uitzondering te maken indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. Dat zou aan de orde kunnen zijn als sprake is van een ontwikkelaar met een doorslaggevende grondpositie die voor de ontwikkeling van het betreffende gebied nog enige gronden van de gemeente nodig heeft. De Hoge Raad heeft echter gelijk de ruimte ingeperkt om een beroep te doen op deze uitzondering. Ook als de gemeente daar een beroep op wil doen, zal zij namelijk vóór de verkoop het voornemen tot verkoop bekend moeten maken en aan moeten geven waarom de grond in haar visie onderhands mag worden verkocht. Middels een dergelijke bekendmaking kunnen andere gegadigden dan beoordelen of op terechte gronden een voornemen tot onderhandse gunning bestaat. Zij kunnen dat voornemen dan ter discussie stellen als zij van oordeel zijn dat ook zij voor de aankoop in aanmerking zouden moeten kunnen komen.

## Conclusie

De Hoge Raad heeft kortom een vergaande uitspraak gewezen, die voor de praktijk van gemeentelijke gronduitgifte niet te onderschatten is. Onderhandse gronduitgifte is op grond van deze uitspraak niet meer mogelijk. Gronduitgifte zal moeten plaatsvinden middels een voldoende bekend gemaakte selectieprocedure en gunning aan de hand van objectieve criteria.

Zie voor de uitspraak zelf: [ECLI:NL:HR:2021:1778, Hoge Raad, 20/00123 \(rechtspraak.nl\)](https://www.rechtspraak.nl/ECLI/ECLI:NL:HR:2021:1778)