

Memo inbreng gemeentegrond scheepswerf Noordpoort

Datum : 21 juli 2025
Referentie : 249971/SS
Betreft : Second opinion Didam aspecten inbreng gemeentegrond scheepswerf

I. INLEIDING

Achtergrond

1. De gemeente Meppel (hierna: “de gemeente”) heeft de ambitie om de huidige bedrijvigheid in het gebied Noordpoort te transformeren naar woningbouw. Onderdeel van Noordpoort is een scheepswerf.
2. Voor het transformatiegebied is door de gemeenteraad op 24 april 2025 een besluit genomen het omgevingsplan te herzien zodat er voor de realisatie van de transformatie een planologische basis bestaat.
3. De gemeente staat bij de ontwikkeling van het transformatiegebied Noorderpoort een faciliterend grondbeleid voor. Dat wil zeggen dat zij met grondeigenaren dan wel ontwikkelende partijen een posterieure overeenkomst sluit op grond waarvan voor rekening en risico van de betreffende eigenaar/ontwikkelaar de transformatie wordt gerealiseerd. De gemeente faciliteert die ontwikkeling met de inzet van haar publiekrechtelijk instrumentarium en de eventuele inzet van gemeentelijke grondposities.
4. In het kader van de herontwikkeling van het deelgebied rondom de scheepswerf en omliggende gronden (hierna: “het Plangebied”), heeft de gemeente met de eigenaar van de scheepswerf, Lidejo Vastgoed B.V. (hierna: “Lidejo”), op 12 mei 2020 een beëindigingsovereenkomst en een samenwerkingsovereenkomst gesloten, welke op grond van artikel 5 van de beëindigingsovereenkomst onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.
 - De beëindigingsovereenkomst verplicht Lidejo de exploitatie van de scheepswerf uiterlijk per 31 december 2027 te beëindigen.
 - Deze samenwerkingsovereenkomst (hierna: “SOK 2020”) bevat de uitgangspunten voor de samenwerking voor de herontwikkeling van de scheepswerf. In artikel 14 van de SOK 2020 is overeengekomen dat de gemeente in het kader van de herontwikkeling van de scheepswerf “bereid is tot verkoop van haar grond in het Plangebied”.
5. Het aangaan van de beëindigingsovereenkomst was voor de gemeente een belangrijke stap in de ontwikkeling van Noordpoort. Vanwege de bedrijfsactiviteiten van de scheepswerf is namelijk sprake van een hindercirkel die maakt dat woningbouwontwikkeling binnen die cirkel onmogelijk zijn. Beëindiging van de bedrijfsactiviteiten (en daarmee het vervallen van de hindercirkel) is dus van elementair

belang voor de ontwikkeling van Noordpoort. Lidejo was bereid tot beëindiging van die bedrijfsactiviteiten uiterlijk op 31 december 2027, mits zij daarmee de beschikking krijgen over een voldoende rendabele herontwikkeling van het gebied rondom de scheepswerf waartoe de gemeente dan haar grondposities bij de ontwikkelaar zou inbrengen.

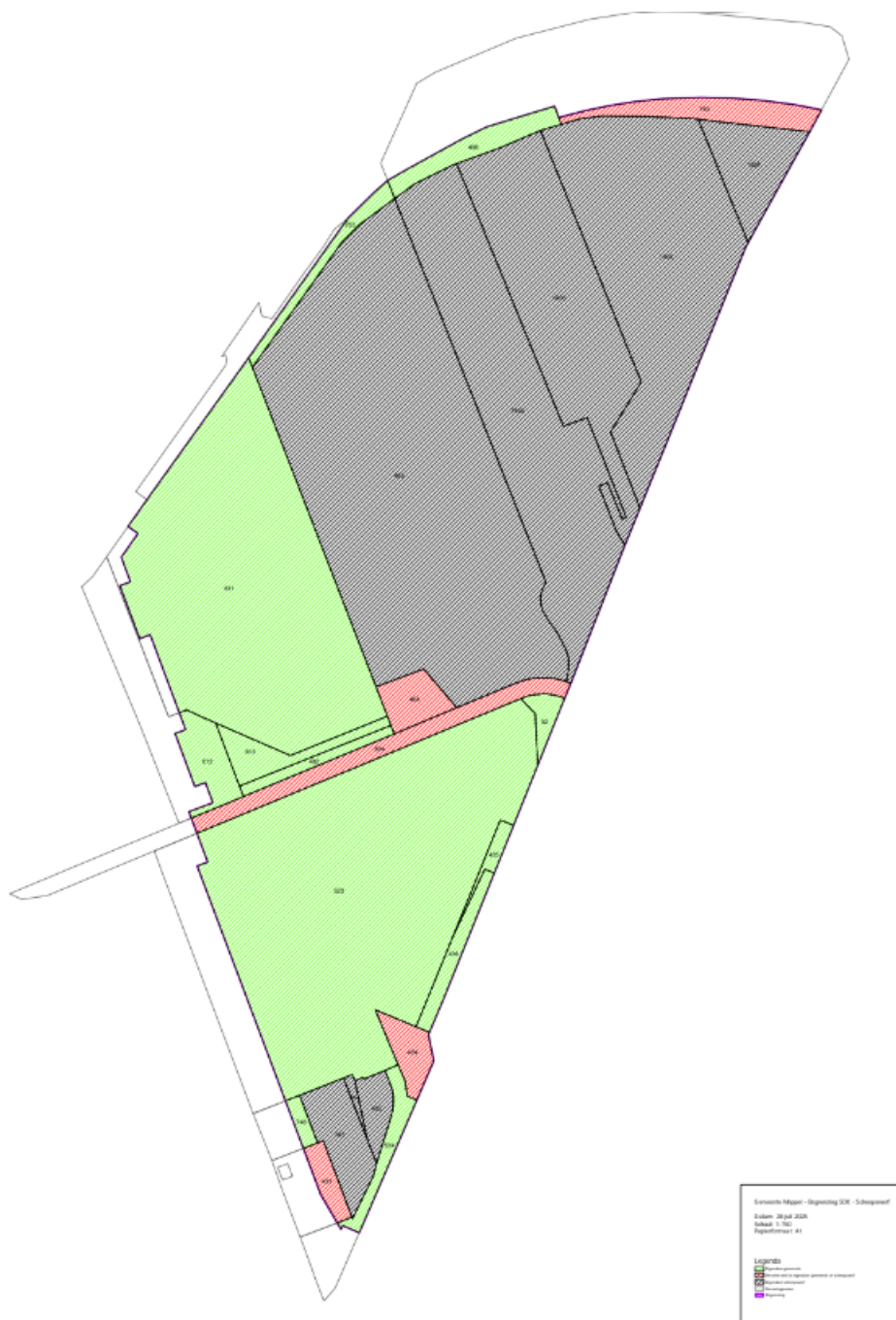
6. In de afgelopen jaren hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan rondom de herontwikkeling van het Plangebied. Daarom werkt de gemeente momenteel aan een nieuwe samenwerkingsovereenkomst (hierna: "SOK 2025"), waarin de afspraken uit de SOK 2020 nader worden geconcretiseerd.
7. Lidejo is tevens betrokken bij deze SOK 2025, te weten als aandeelhouder van de beoogd ontwikkelaar van het Plangebied Noordpoort Ontwikkeling Meppel B.V. (hierna: "NOM B.V."). NOM B.V. is op 12 december 2023 opgericht ten behoeve van de herontwikkeling van het Plangebied. NOM B.V. heeft twee bestuurders heeft, te weten Nopo Beheer B.V.¹ en MJM Vastgoed B.V., waarbij Lidejo behoort tot het concern van laatstgenoemde vennootschap.
8. De achtergrond hiervan is dat de Lidejo (het concern van Jan Mulder) een samenwerking is aangegaan met de projectontwikkelaar Blue Banner, tot welk concern Nopo Beheer B.V. en Blue Banner Steenwijk B.V. behoren.

Eigendomsposities

9. Binnen het Plangebied hebben verschillende partijen een eigendomspositie. De gemeente heeft op de percelen binnen het Plangebied waarvan zij geen eigenaar is, een voorkeursrecht gevestigd op 4 juli 2024, dat op 1 oktober 2024 onherroepelijk is geworden.
 - NOM B.V. is eigenaar van, dan wel heeft een recht op levering² op, een aantal percelen binnen het Plangebied, te weten de percelen kadastraal bekend gemeente Meppel, K 433, K444, I485, K747, I 1304, I 1305, I 1405, I1406 (hierna: "de Percelen NOM").
 - de gemeente is eigenaar van percelen binnen het plangebied, te weten de percelen kadastraal bekend gemeente Meppel K 52, K 435, K 436, I 482, I 496, K 523, K 524, I 611, I 612, I 613, K 646 en I 755 ("de Percelen Gemeente").
 - Tot slot hebben ook derden (waterschap en een particuliere eigenaar) nog een, weliswaar ondergeschikte, eigendomspositie binnen het Plangebied (hierna: "de Percelen Derden").
10. De eigendomsverdeling van de gronden binnen de scheepswerf is op de volgende kaart weergegeven, waarbij de groen/wit gearceerde percelen eigendom zijn van de gemeente:

¹ Waarvan Blue Banner Steenwijk B.V. bestuurder is.

² NOM B.V. neemt de contracten van Lidejo over, en heeft in dat kader op grond van de SOK 2020 ook recht op levering van binnen het Plangebied gelegen gronden en opstallen.



11. NOM B.V. heeft met de gemeente gesproken over een integrale ontwikkeling van het Plangebied in vier fases, bestaande uit circa 400 woningen en de inrichting van het openbaar gebied, een en ander volgens een stedenbouwkundige opzet en een vastgesteld inrichtingsplan. In dat licht is de gemeente voornemens om de Percelen Gemeente en de Percelen Derden (na verwerving daarvan) te verkopen en leveren aan NOM B.V.

Aanleiding advies

12. De gemeente vraagt zich af of een één-op-één verkoop van de Percelen aan Ontwikkeling B.V., gelet op het Didam-arrest, mogelijk is, (bijvoorbeeld) ten behoeve van de integrale ontwikkeling van het Plangebied.
13. Op 31 januari 2023 heeft HBR-advocaten Lidejo hierover reeds geadviseerd. Dit advies dateert inmiddels van geruime tijd geleden. Aangezien de omstandigheden sindsdien zijn gewijzigd, volgt hieronder een actuele juridische beoordeling. Voor de leesbaarheid geven wij hierbij onze eigen conclusies, die niet direct zijn gebaseerd op het eerdere advies van HBR.

II. JURIDISCHE CONTEXT

Didam I arrest

14. In het Didam-arrest van 26 november 2021³ heeft de Hoge Raad overwogen dat overheden bij de uitgifte van onroerende zaken in beginsel alle (potentiële) gegadigden de gelegenheid moet geven om daarnaar te kunnen meedingen. Het gelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur ligt daaraan ten grondslag. Uit het gelijkheidsbeginsel – dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen – vloeit voort dat een overheidslichaam dat het voornemen heeft een aan hem toebehorende onroerende zaak te verkopen, ruimte moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak. Indien er meerdere gegadigden te verwachten zijn, moet het overheidslichaam met inachtneming van de hem toekomende beleidsruimte criteria opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. Die criteria dienen objectief, toetsbaar en redelijk te zijn.
15. Wel wordt hierbij als uitgangspunt genomen dat overheden beleidsruimte hebben om (op het gebied van gebiedsontwikkeling) ter realisatie van haar gemeentelijke doelstellingen specifieke voorwaarden stellen over de voorgenomen verkoop of ruil. De beleidsruimte bij gronduitgifte stelt overheidslichamen daarmee in staat om de kring van mogelijke gegadigden (soms tot één) te beperken door de selectiecriteria voor de partij aan wie grond zal worden uitgegeven af te stemmen op publiek-maatschappelijke belangen of beleidsdoelen gerelateerd aan gebiedsontwikkeling.⁴ Hierbij geldt dat het beleid dat doorwerkt in de selectiecriteria bij voorkeur openbaar en actueel is.⁵ Daarnaast dienen (idealiter) zowel het beleidsdoel als de manier waarop dit beleidsdoel kan worden bereikt duidelijk te zijn.⁶ Het beleid dat doorwerkt in de selectiecriteria mag tot slot niet zijn

³ HR 26 november 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1778](#) (Didam).

⁴ Zie Rb. Midden-Nederland 17 november 2023, [ECLI:NL:RBMNE:2023:6121](#), r.o. 4.15 en Rb.

Overijssel 14 september 2022, [ECLI:NL:RBOVE:2022:2584](#), r.o. 5.7.

⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 27 juni 2023, [ECLI:NL:GHARL:2023:5383](#), r.o. 4.15.

⁶ Rb. Noord-Nederland, [ECLI:NL:RBNNE:2022:4685](#), r.o. 4.12.

toegeschreven naar een specifieke partij, waardoor ook de selectiecriteria zouden zijn toegeschreven naar een specifieke partij.⁷

Uitzondering – enige serieuze gegadigde

16. De Hoge Raad heeft in het Didam-arrest een uitzondering op de hoofdregel geformuleerd. De door middel van een selectieprocedure beoogde mededingingsruimte hoeft niet te worden geboden 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. Hierna bespreken wij een aantal van deze objectieve, toetsbare en redelijke criteria die in de onderhavige context relevant zijn.
 - *Eerder gemaakte afspraken*
17. Een eerst relevant aspect bij de beoordeling van de vraag of het is toegestaan om percelen één-op-één te verkopen, zijn eventuele eerder gemaakte contractuele afspraken. In het bijzonder kan sprake zijn van een langdurige samenwerkingsrelatie of van reeds bestaande contractuele verplichtingen, bijvoorbeeld vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst, intentieovereenkomst of exploitatieovereenkomst. Dergelijke afspraken kunnen ertoe leiden dat uitsluitend de betrokken partij in staat is de beoogde ontwikkeling te realiseren. In bepaalde gevallen is de medewerking of instemming van deze partij niet slechts wenselijk, maar zelfs noodzakelijk om de ontwikkeling uitvoerbaar te maken zonder dat sprake is van een wanprestatie door de gemeente.
 - *Grondpositie en integrale ontwikkeling*
18. Een tweede aspect dat een rol kan spelen bij de vraag of sprake is van één serieuze gegadigde is de integraliteit van het te ontwikkelen plan in combinatie met een bepaalde positie in het plangebied waardoor de gemeente niet om die ontwikkelaar heen kan.
19. Dit kan onder omstandigheden rechtvaardigen dat de gemeente een een-op-een samenwerking aangaat met die marktpartij, om de gewenste ontwikkeling (op korte termijn) te realiseren.
20. Die samenwerking kan in de eerste plaats inhouden dat de gemeente haar gronden in het te ontwikkelen gebied een-op-een uitgeeft aan die marktpartij, als die marktpartij bereid en in staat is om de ontwikkeling te realiseren in overeenstemming met de door de gemeente gewenste wijze van planuitvoering. Zeker als de gemeente een beleidsmatige wens heeft om het gebied integraal te ontwikkelen en/of de grondpositie van de marktpartij (en/of de grondpositie van de gemeente) niet zelfstandig is te ontwikkelen, is goed denkbaar dat de marktpartij kwalificeert als de enige serieuze gegadigde voor die gemeentelijke gronden. Ook de wens van de gemeente om te komen tot een spoedige realisatie zal daarbij een rol kunnen spelen. De ontwikkeling zal immers makkelijker en efficiënter verlopen als het totale gebied in handen is van één partij (met wie de gemeente bij aankoop afspraken kan

⁷ Zie bijv. Rb. Gelderland 12 januari 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:99, r.o. 4.11; Rb. Rotterdam 24 oktober 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:9029, r.o. 4.6 en Hof Arnhem-Leeuwarden 27 juni 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:5383, r.o. 4.17.

maken), zodat de gemeente (ook) daarom kan concluderen dat deze partij als enige voor de gemeentelijke gronden in aanmerking komt.⁸

21. Het beschikken over een unieke grondpositie, de beleidsmatige wens dat op de locatie een integrale gebiedsontwikkeling plaatsvindt en/of de onmogelijkheid om percelen zelfstandig te ontwikkelen, kunnen aldus objectieve, toetsbare en redelijke criteria vormen om vast te stellen dat de partij met een (belemmerende) grondpositie in het te ontwikkelen gebied, als enige serieuze gegadigde in aanmerking komt voor bijvoorbeeld de gemeentelijke gronden in dat gebied.
 22. De gemeente hoeft dus niet te verkopen aan een derde die vervolgens niet in staat is de gewenste bebouwing en/of de gewenste of noodzakelijke voorzieningen te realiseren omdat deze ook na verkoop door de gemeente niet alle daarvoor benodigde gronden in handen heeft.
 23. Daarbij is overigens van belang dat de gemeente, in het kader van haar grote mate van beleidsruimte bij een gebiedsontwikkeling⁹, grondposities kan en mag inzetten om haar beleidsdoelen te realiseren.¹⁰ Het valt dan ook binnen de beleidsruimte van de gemeente om te besluiten om een bepaald gebied integraal te ontwikkelen, gronden elders te gebruiken om via een ruil een benodigde grondpositie van de marktpartij te verwerven of (in meer algemene zin) beslissingen te nemen over de (de wijze van) samenwerking, mits de gemeente in het licht van alle omstandigheden in redelijkheid tot die beslissingen heeft kunnen komen. Bij een beoordeling of de gemeente in redelijkheid tot die beslissingen heeft kunnen komen, zal het onder meer van belang zijn of de gemeente eventuele afspraken tegen marktconforme voorwaarden is aangegaan (bijvoorbeeld door bijbetaling van eventuele waardeverschillen).
- *Wbi-subsidie*
24. Verder is nog van belang dat de woningbouwontwikkeling spoedig moet worden gerealiseerd, aangezien aan de gemeente bij beschikking van 15 december 2022 een financiële bijdrage is toegekend vanuit de Woningbouwimpuls door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze bijdrage is gekoppeld aan strikte voorwaarden, waaronder een bindende tijdsplanning tot 15 december 2032 voor de oplevering van de woningen. Noordpoort Ontwikkeling Meppel B.V. is op korte termijn bereid en in staat is om, conform deze planning, de woningbouw te realiseren.
 25. Tot slot verdient opmerking dat de omstandigheid dat de gemeente de grondpositie van de marktpartij ook kan onteigenen (en de voorgenomen samenwerking dus strikt genomen niet noodzakelijk is om het gewenste resultaat te bereiken), aan het voorgaande niet afdoet. Een onteigening kost immers veel meer tijd en geld en de Didam-regels dwingen de

⁸ Zie bijvoorbeeld Rb. Midden Nederland 27 maart 2025, [ECLI:NL:RBMNE:2025:1355](#); Hof Den Haag 18 maart 2025, [ECLI:NL:GHDHA:2025:476](#).

⁹ Zie onder andere Rb. Rotterdam 16 september 2022, [ECLI:NL:RBROT:2022:7887](#), r.o. 5.3.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld Hof 's-Hertogenbosch 28 januari 2025, [ECLI:NL:GHSHE:2025:207](#), r.o. 3.16 en Hof Den Haag 18 juli 2023, [ECLI:NL:GHDHA:2023:1368](#), r.o. 6.10.

gemeente niet om daarvoor te kiezen.¹¹ De gemeente er dus in redelijkheid voor kiezen om (zeker als een spoedige realisatie wenselijk is), in plaats van onteigening de voorgenomen samenwerking aan te gaan, om zo de gewenste (integrale) ontwikkeling in het gebied mogelijk te maken.

Publicatie

26. In het geval dat bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop, dient het overheidslichaam zijn voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand aan de verkoop op zodanige wijze bekend te maken dat een ieder daarvan kennis kan nemen, waarbij het dient te motiveren waarom naar zijn oordeel op grond van de hiervoor bedoelde criteria bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt.

Didam II – arrest

27. Op 15 november 2024 heeft de Hoge Raad arrest gewezen in de bodemprocedure inzake deze Didam-kwestie.¹² Dit Didam II-arrest heeft duidelijkheid gecreëerd omtrent de rechtsgevolgen van schending van de Didam-voorschriften. De Hoge Raad overweegt dat schending van de Didam-voorschriften in de regel niet leidt tot nietigheid of vernietigbaarheid van de overeenkomst. Wel kan het onrechtmatig zijn jegens een gegadigde aan wie ten onrechte geen mededingingsruimte is geboden en leiden tot een schadevergoedingsplicht. Behoudens uitzonderingen blijft een koopovereenkomst die in strijd met het Didam-arrest is gesloten wel gewoon geldig.²
28. Een situatie waarin de rechtsgeldigheid van een koopovereenkomst mogelijk aantastbaar is, doet zich volgens advocaat-generaal Snijders¹³ voor wanneer sprake is van een zogeheten gekwalificeerde schending van het gelijkheidsbeginsel. Daarvan kan sprake zijn indien de gemeente willens en wetens in strijd heeft gehandeld met de norm uit het Didam-arrest, bijvoorbeeld door welbewust één partij te bevoordelen en andere serieuze gegadigden buiten te sluiten, hetgeen neerkomt op willekeur of favoritisme.
29. De rechtsgevolgen van nietigheid of vernietiging van een rechtshandeling zijn verstrekkend; de overeenkomst wordt geacht nooit tot stand te zijn gekomen, met als gevolg dat partijen in beginsel gehouden zijn tot ongedaanmaking van reeds verrichte prestaties. Bij gemeentelijke vastgoedtransacties kan dit leiden tot ongeldigheid van eigendomsoverdrachten.

III. TOEPASSING UITZONDERINGSREGEL MOGELIJK?

30. Uitgangspunt is dus dat de gemeente gehouden is om een openbare verkoopprocedure te doorlopen, tenzij op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria redelijkerwijs mag worden aangenomen dat alleen NOM B.V. De vraag die in dit verband dus beantwoord

¹¹ Zie ook Hof Den Haag 18 maart 2025, [ECLI:NL:GHDHA:2025:476](#), r.o. 6.5.

¹² HR 15 november 2024, [ECLI:NL:HR:2024:1661](#).

¹³ PHR 24 mei 2024, [ECLI:NL:PHR:2024:567](#), rechtsoverweging 4.14

moet worden, is of NOM B.V. te kwalificeren is als enige serieuze gegadigde om daarmee een-op-een gronduitgifte mogelijk te maken. Ter beantwoording van die vraag is het relevant om na te gaan welke selectiecriteria geformuleerd kunnen worden, die zouden kunnen leiden tot de conclusie dat NOM B.V. de enige serieuze gegadigde is.

Reeds gemaakte afspraken

31. Het eerste relevante aspect in deze afweging om de percelen één-op-één te verkopen aan NOM B.V., betreft de contractuele afspraken die in het verleden zijn gemaakt met betrekking tot de vervreemding van de gemeentelijke percelen aan Lidejo. De ontwikkeling van Noordpoort c.q. het Plangebied is uitsluitend mogelijk doordat Lidejo bereid was de exploitatie van de scheepswerf te beëindigen. Deze beëindiging staat onlosmakelijk in verband met de toezegging van de gemeente om haar eigendomspositie aan Lidejo over te dragen. Zonder inbreng van de Percelen Gemeente was Lidejo niet bereid tot de opheffing van de hindercirkel van de scheepswerf.
32. Deze afspraak vormt niet alleen een zwaarwegend argument voor een één-op-één verkoop, maar maakt tevens duidelijk dat het niet nakomen ervan door de gemeente zeer waarschijnlijk zou neerkomen op wanprestatie jegens Lidejo. Bovendien zou dit leiden tot schending van het vertrouwensbeginsel.

Integrale ontwikkeling en grondpositie

33. Het meest voor de hand ligt om selectiecriteria te formuleren die verband houden met de grondpositie van NOM B.V. in het Plangebied, in combinatie met de door de gemeente gewenste integrale ontwikkeling van het Plangebied. Het selectie criterium houdt dan in dat de Gemeente de Percelen Gemeente uitsluitend wil uitgeven ten behoeve van een integrale ontwikkeling.
34. Uitsluitend NOM B.V. is in staat om het Plangebied integraal te ontwikkelen. Iedere andere partij kan dat niet, omdat zij niet alle voor de integrale ontwikkeling benodigde gronden in handen heeft.
35. Uit het beleid zal moeten volgen dat de uit te geven percelen een essentieel en onlosmakelijk onderdeel vormen van de gehele ontwikkeling van het Plangebied. In beleid. Dit is op dit moment - al dan niet op basis van plankaarten - (in ieder geval) neergelegd in de volgende stukken:
 1. Ontwikkelvisie Meppel Scheepswerf Liezen, 14 januari 2020
 - Omgevingsplan Gemeente Meppel, deelgebied Transformatiegebied Noordpoort
 - Beleidsregel bouwen, aanleggen en ruimtelijke inrichting van het Transformatiegebied Noordpoort, 5 maart 2025;
36. Daarnaast begrijpen wij dat de gemeente in voorbereiding heeft een aanvulling van haar nota grondbeleid waarin ook beleidsmatig de keuze wordt onderbouwd om in geval van de integrale ontwikkeling van een transformatie door een eigenaar of ontwikkelende partijen met een voldoende grondpositie en gemeentelijke grondpositie in te brengen teneinde de integrale ontwikkeling mogelijk te maken.

IV. CONCLUSIE & HOE NU VERDER?

37. Al met al menen wij dat in de aan ons bekende informatie voldoende aandacht is voor de onlosmakelijke samenhang van de beoogde herontwikkeling van het Plangebied zodat de gemeente op basis van dit uitgangspunt tot een gedegen motivering voor één-op-één uitgifte aan NOM B.V. kan komen. Alleen indien een uitgifte van de Percelen Gemeente aan NOM B.V. plaatsvindt, zijn alle gronden in de(zelfde) hand van een partij die tot integrale ontwikkeling kan overgaan. Indien de gemeente Percelen Gemeente aan een andere partij uitgeeft, geldt dat deze partij niet alle voor de door de gemeente beoogde ontwikkeling benodigde gronden in handen heeft.
38. Hoewel er voor onderhavige voorgenomen transactie van de Percelen Gemeente naar ons idee voldoende objectieve argumenten zijn, moet wel vastgesteld worden dat de beleidsmatige onderbouwing van de inzet van gemeentelijke composities voor integrale ontwikkelingen binnen de transformatie, nog onvoldoende beleidsmatige dekking bestaat. De Gemeente zou, gelet op het voorgaande, aanvullend beleid kunnen opstellen inzake de integrale ontwikkeling van het Plangebied.
39. Bijgaand voegen wij een conceptpublicatie die door de gemeente gehanteerd zou kunnen worden om op de door de Hoge Raad voorgeschreven wijze kennis te geven van de voorgenomen transactie.