

# Grondspectatie, in het bijzonder de notaris en de onteigeningsdeskundige

prof. mr. J.W.A. Rheinfeld en mr. G.J.M. de Jager

## 1. Inleiding: wat is grondspectatie?<sup>1</sup>

Dubieuze grondhandelaren kopen stukken landbouwgrond van agrariërs op, knippen deze gronden op in kleinere percelen, dikwijls tot ‘postzegelformaat’ en verkopen deze aan (nietsvermoedende) beleggers, veelal particulieren, met de belofte dat hier spoedig mag worden gebouwd. Vaak blijkt echter van de beloofde lucratieve ontwikkeling niets waar.

Teleurgestelde beleggers hebben om die reden diverse malen geprobeerd de notaris die de akte passeerde (tuchtrechtelijk) aansprakelijk te houden voor het feit dat hun belegging niet rendeerde of zelfs van onwaarde was geworden. Dit met wisselend resultaat, maar vrij zelden in het voordeel van de particuliere belegger.<sup>2</sup>

Door de grondhandelaren wordt dikwijls ook gebruikgemaakt van vragenlijsten, ingevuld en ondertekend door de koper. Op deze wijze tracht de verkoper alle potentiële aansprakelijkstellingen door de (later) klagende koper op voorhand uit te sluiten. Uit de, via gerechtelijke procedures zichtbaar geworden vragenlijsten blijkt onder meer dat de koper de risico's van de betreffende grondtransactie heeft begrepen en aanvaard. Een concreet voorbeeld van een vragenlijst, ontleend aan een conclusie van de A-G van 12 februari 2021,<sup>3</sup> geeft de ‘sfeer’ in dit verband treffend weer:

*“7. Beseft u dat u dit/deze kavel(s) in volledig bezit en beheer krijgt?*

*ja  
(...)*

*11. Wat is of zijn de reden(-en) dat u investeert en/of gaat investeren in grond?  
het loopt niet weg, eventueel voor kinderen*

*12. Hoe hoog is het percentage van uw liquide vermogen dat u middels deze deelname investeert in dit perceel?*

*3%*

*13. Hoe hoog is het percentage van uw totale vermogen dat u middels deze deelname investeert in dit perceel?*

*1%*

*14. Heeft u eerder grond aangekocht?*

*a. Nee*

*15. Wat is uw eigen inschatting waarop een eventuele definitieve bestemmingswijziging ontstaat?*

*b. Tussen 2015 en 2025*

*16. Doet u deze inschatting van bestemmingswijzigingstermijn op grond van:*

*b. de aangeleverde documentatie van de bemiddelaar, zoals de brochure met bronvermeldingen en eventuele extra documentatie eveneens met bronvermeldingen?*

*17. Hoeveel procent denkt u dat landbouwgrond in Nederland gemiddeld per jaar in waarde stijgt zonder een (positieve) bestemmingswijziging?*

*5%*

*18. Wilt u liever de notariële overdrachten laten plaatsvinden middels een volmacht, of wilt u bij de overdracht aanwezig zijn?*

*volmacht*

*(...)*

*26. Beseft u dat er een mogelijkheid bestaat dat er misschien wel nooit een bestemmingswijziging zal plaatsvinden?*

*ja*

*(...)*

*28. Beseft u dat de gronden vrij van pacht en/of gebruiksrecht geleverd worden?*

*ja*

*29. Beseft u dat dit product niet AFM gereguleerd is en dat daarmee AKTUA en GROZA niet onder toezicht staan van de AFM?*

1 Deze bijdrage is een bewerking van recente artikelen van onze hand in het Land- en Tuinbouwbuletin (LTB).

2 Voor een uitgebreide bespreking van het fenomeen grondspectatie en de daaruit voortvloeiende – mogelijk – nadelige gevolgen verwijzen wij graag naar het lezenswaardige artikel van C.A.C. Frikkee en P.S.A. Overwater, ‘Maatschappelijke ondermijning door versnipperd grondeigendom’, in: LTB 2020/2.

3 ECLI:NL:PHR:2021:130

*ja*

*(...)*

56. *Wat vindt u van investeren in grond t.o.v. sparen bij de bank?*

*potentieel hoger rendement*

57. *Wat vindt u van investeren in grond t.o.v.*

*beursbeleggingen?*

*liever grond*

58. *Wat zijn volgens u negatieve eigenschappen aan het investeren in grond?*

*onzekerheid*

59. *Wat zijn volgens u positieve eigenschappen aan het investeren in grond?*

*waardebehoud, tastbaar*

*(...)*

64. *Hoe denkt u dat het komt dat nog geen enkel product zoals deze AFM gereguleerd is?*

*onzekere looptijd op eventueel rendement*

*(...)*

66. *Beseft u dat, indien u op korte termijn de grond weer wenst te verkopen, u verlies kunt leiden op uw huidige investering?*

*ja*

*(...)*

73. *Heeft u deze investering met uw partner/kinderen en/of zakelijke adviseurs besproken?*

*Indien ja: met wie en wat was hun advies?*

*nee*

*Indien nee: u neemt deze beslissing dus alleen?*

*ja*

74. *Beseft u dat deze investering speculatief is?*

*a. Ja*

75. *Beseft u dat u een stuk meer betaalt dan dat GROZA heeft gedaan voor dit perceel?*

*a. Ja*

76. *GROZA heeft daarnaast ook substantiële kosten voor het verwerven van de gronden, het laten onderzoeken van de gronden, het verkavelen van de gronden en het laten bemiddelen in de verkoop. Hoeveel procent van uw koopsom denkt u dat GROZA aan kosten heeft? 40%*

77. *Het is u bekend dat GROZA het/de betreffende perce(e)l(en) recent (minder dan 3 jaar geleden) heeft aangekocht?*

*nee (nu wel)*

78. *Maakt u gebruik van het internet, zodat u in staat bent om naar relevante informatie te zoeken en vinden m.b.t. uw investering?*

*a. Ja*

79. *Als u voorgaande vraag met ja heeft beantwoord, heeft u dan ook op het internet gezocht naar relevante informatie aangaande uw investering?*

*nee"*

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) staat machteloos tegenover grondspeculatie. Tien jaar geleden konden in dit verband nog boetes opgelegd worden, maar ondertussen weten de handelaren daar onderuit te komen. Wanneer het beheer van de grond wordt uitgevoerd door een andere partij dan de belegger is er sprake van het aanbieden van een beleggingsobject. Voor het aanbieden van beleggingsobjecten bestaat op grond van art. 2:55 van de Wet op financieel toezicht (Wft) een vergunningsplicht. Grondhandelaren omzeilen die vergunningsplicht door grond niet als een beleggingsobject aan te bieden en contractueel vast te leggen dat de koper zelf verantwoordelijk is voor het beheer ervan.

In deze bijdrage staat eerst de rol van de notaris bij (vermeende) grondspeculatie centraal. Mede aan de hand van de notariële kernwaarden onpartijdigheid en onafhankelijkheid, Belehrung, ministerieplicht en dienstweigering zal deze rol nader worden belicht.

Vervolgens zullen wij stilstaan bij de vraag wat de sterk gesplitste eigendom van een perceel betekent voor de onteigeningsprocedure, zou zo'n perceel toch voor de tevoren bedachte lucratieve ontwikkeling in aanmerking kunnen komen.

## 2. Grondspeculatie en de notaris

Na een algemene inleiding bespreken wij hierna de recente ontwikkelingen, zowel op civiel- en tuchtrechtelijk als op politiek terrein, ten aanzien van de positie van de notaris bij mogelijke grondspeculatie. Deze functionaris is immers regelmatig onderwerp van tuchtrechtelijke discussie. Dat is enerzijds verklaarbaar omdat de notaris, als noodzakelijk 'tussenstation' tussen koop en levering, een cruciale rol speelt in elke vastgoedtransactie in Nederland, dus ook in alle transacties ten aanzien van landbouwgronden. Anderzijds bestaat voor de focus op de notaris, en daarmee ook diens hoofdrol in deze bijdrage, een meer pragmatische verklaring: de notaris is van alle actoren in de vastgoedketen het best (verplicht) verzekerd tegen beroepsaansprakelijkheid. Daarnaast is de drempel om een klacht tegen de notaris in te dienen laag: een klacht is eenvoudig in te dienen en de procedure is kosteloos. Bijstand door een advocaat of andere adviseur is toegestaan, maar niet verplicht.

### 2.1. Onpartijdigheid en onafhankelijkheid

Eén van de kernvereisten die de wet aan de notaris stelt, is dat hij onpartijdig en onafhankelijk optreedt, zo blijkt uit art. 17, eerste lid, van de Wet op het

notarisambt (Wna). Hierbij dient voor ogen te worden gehouden dat de notaris ambtenaar én ondernemer is. De eisen van onpartijdigheid en onafhankelijkheid moeten dan ook in het licht van het ondernemerschap realistisch worden ingevuld.

De notaris dient eveneens te waken voor de schijn van partijdigheid of afhankelijkheid. Naast bijvoorbeeld zijn persoonlijke houding, kan de plaats waar de notaris zijn diensten verricht in dit kader van belang zijn. Een notaris die hypotheekakten passeert op het kantoor van de bank heeft de schijn tegen.<sup>4</sup> De onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de notaris kan al snel in het geding komen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er te veel wordt geleund op de opdrachten van (enkele) verkopende grondhandelaren.

De notaris behartigt bij de uitoefening van zijn ambt de belangen van de betrokken partijen met de grootst mogelijke zorgvuldigheid. Een zorgplicht van de notaris kan bijvoorbeeld bestaan uit een bijzondere waarschuwingsplicht voor specifieke, aan relevante rechtshandelingen verbonden (financiële) risico's.<sup>5</sup>

## 2.2. Belehrung

Op de notaris rust uit hoofde van zijn taak bij het verlijden van akten een zwaarwegende zorgplicht. Wat de zorgplicht precies inhoudt is in de wet niet verder uitgewerkt. De zorgplicht van de notaris houdt onder meer een informatieplicht in: de notaris heeft de plicht de partijen bij de akte te wijzen op de gevolgen die daaruit voortvloeien, de zogeheten Belehrungspflicht. Dit volgt uit art. 43, eerste lid, Wna en (vooral) uit de jurisprudentie, zie bijvoorbeeld Hoge Raad 20 januari 1989,<sup>6</sup> waarin de Hoge Raad oordeelde dat de zorgvuldigheidsplicht van de notaris, afhankelijk van de omstandigheden, kan meebrengen dat de notaris bij het passeren van een akte gehouden is cliënten te wijzen op de gevolgen die uit de inhoud van de akte voortvloeien. De Belehrungspflicht geldt ook ten aanzien van de bij het verlijden van de akte eventueel verschijnende andere personen. De notaris dient naar vermogen te voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van juridische onkunde en feitelijk overwicht.

De bijzondere waarschuwingsplicht van de notaris als bedoeld in art. 43, eerste lid, Wna vindt in de praktijk soms alleen schriftelijk plaats. Er wordt dan, bij (vermeende) grondspeculatie, bijvoorbeeld een partijverklaring in de akte opgenomen met de volgende strekking:

1. *Koper is bekend – en het is aan hem door de verkoper meegedeeld – dat er geen garanties zijn ten aanzien van de bestemmingswijzigingen van het verkochte zodat er ook geen termijn vast te stellen is waarbinnen een bestemmingswijziging plaats zou kunnen vinden.*
2. *Koper is bekend – en het is aan hem door de verkoper meegedeeld – dat eventuele bestemmingswijzigingen op andere – vergelijkbare – locaties gerealiseerd in het verleden geen garanties geven voor de onderhavige locatie.*
3. *Koper heeft vrij toegang tot internet en heeft hiervan gebruik gemaakt in verband met zijn eigen onderzoeksplicht in het kader van de aankoop van het registergoed.*
4. *Koper is bekend met – op basis van eigen onderzoek – en koper is door de notaris voldoende geïnformeerd over de gevolgen van de rechtshandeling(en), in en voortvloeiende uit deze akte en de daaraan ten grondslag liggende koopovereenkomst, ondanks dat koper (zichzelf) niet meteen kwalificeert als een professionele belegger met de nodige kennis en ervaring in vastgoed en heeft koper – voor zover van toepassing – tijdig de relevante, correcte en duidelijke informatie ontvangen om zich een oordeel te vormen over het te leveren registergoed en de daaraan verbonden kosten en risico's.*

Uit de hierna te bespreken jurisprudentie blijkt echter dat een notaris met teksten en passages zoals hiervoor vermeld, niet altijd kan volstaan.

Ook is in art. 4, eerste lid, Verordening beroeps- en gedragsregels bepaald dat de notaris is gehouden alle partijen bij de rechtshandeling waarvoor zijn tussenkomst is ingeroepen, voor te lichten met betrekking tot de gevolgen van de handeling, voor zover de wet of de gewoonte dit van hem verlangt. Deze plicht van de notaris draagt bij aan de rechtszekerheid. Immers, de notaris inventariseert bij zijn cliënten waarom zij een bepaalde rechtshandeling willen verrichten. De cliënten worden daarbij voorgelicht over de inhoud en de gevolgen van die rechtshandeling, zodat zij weloverwogen kunnen overgaan tot het aangaan van de rechtshandeling door het ondertekenen van de notariële akte.

## 2.3. Ministerieplicht versus dienstweigerig

Art. 21, eerste lid, Wna verplicht de notaris de hem bij of krachtens de wet opgedragen of de door een partij verlangde werkzaamheden te verrichten. Hij moet zijn dienst evenwel weigeren wanneer naar zijn redelijke

4 Zie Kamer van Toezicht 's-Hertogenbosch 19 november 2019, ECLI:NL:TNOXSHE:2009:YC0355.

5 Vgl. Rb Noord-Holland 21 maart 2018, nr C/15/255915 / HA ZA 17-163, ECLI:NL:RBNHO:2018:2288 en ook Kamer voor het Notariaat Amsterdam 15 augustus 2019, nr 658206 / NT 18-59, ECLI:NL:TNOAMS:2019:16

6 HR 20-1-1989, NJ 1989/766, Groningse huwelijksvoorwaarden (ECLI:NL:HR:1989:AD0586).

overtuiging of vermoeden de van hem verlangde werkzaamheid leidt tot strijd met het recht of de openbare orde, wanneer zijn medewerking wordt verlangd bij handelingen die kennelijk een ongeoorloofd doel of gevolg hebben of wanneer hij andere gegronde redenen voor weigering heeft. Dit kan zich voordoen indien sprake is van een ongebruikelijk verschil in prijs van het doorverkochte onroerend goed in opvolgende transacties, hetgeen bij grondspeculatie doorgaans aan de orde is.

#### 2.4. Civiel- en tuchtrechtelijke ontwikkelingen in 2019-2021

Op basis van voorgaande uitgangspunten kan een blik op (recente) jurisprudentie, waarin de rol van de notaris bij grondspeculatie centraal staat, worden geworpen.

In de zaak van de Kamer voor het Notariaat Arnhem-Leeuwarden van 15 november 2019<sup>7</sup> is de notaris volgens de Kamer ernstig en langdurig tekortgeschoten in de vervulling van zijn ambtsopdracht en de daaruit voortvloeiende verplichtingen, omdat hij een reeks risicovolle ABC-transacties met grote prijsstijgingen voor de verkoper stelselmatig heeft verzorgd zonder persoonlijke Belehrung aan de koper. De notaris had wel in alle leveringsakten een Belehrungsclausule opgenomen, waarin werd gewezen op het risico van de transacties. De notaris kon echter, gelet op de aard, frequentie, omvang en duur van de transacties en het profijt van de verkoper hierbij, met deze standaard-waarschuwingsclausule niet volstaan. Een Belehrungsclausule ontslaat de notaris dus niet van zijn verantwoordelijkheid om zelfstandig een oordeel te vormen over de van hem verlangde werkzaamheden en deze zo nodig op te schorten of te weigeren. Of, in de letterlijke bewoordingen van de Kamer:

*‘4.3.2 Het enkele feit dat de notaris klaagster – telkens met een vaste clausule – heeft gewezen op het risico van haar transacties, ontslaat de notaris niet van zijn verantwoordelijkheid om zich zelfstandig een oordeel te vormen over de in dat verband van hem verlangde werkzaamheden en deze zo nodig op te schorten of te weigeren zijn diensten te verlenen. De notaris had zich ondanks het feit dat klaagster zijn waarschuwingsclausules negeerde, behoren af te vragen of en in hoeverre zijn werkzaamheden in deze zaak wellicht leiden tot strijd met het recht of met de*

*openbare orde danwel of zijn werkzaamheden kennelijk een ongeoorloofd doel of gevolg zouden hebben dan wel of er sprake was van een andere gegronde redenen voor weigering.*

*Afgezien van de vragen die de notaris klaagster heeft gesteld over de instemming van klager met de beoogde transacties, heeft de notaris geen blijk gegeven van (verdere) afwegingen die hij in dit verband gemaakt heeft.*

*Zo heeft de notaris geen dossierstukken overgelegd waaruit volgt dat hij nader onderzoek heeft gedaan naar de achtergrond van het extreme prijsverschil in de opeenvolgende transacties. Ook is niet gebleken dat de notaris heeft overwogen om een melding ongebruikelijke transactie(s) te doen, en/of om welke reden de notaris heeft besloten daarvan af te zien.*

*4.3.3 De notaris heeft hiermee (de reikwijdte van) zijn ambtsopdracht en -verplichtingen miskend en daarmee in strijd behandeld dan wel nagelaten.’*

Een ander voorbeeld van een zaak waarin de notaris tekortschoot in zijn informatieplicht is de uitspraak van de Kamer voor het Notariaat Amsterdam van 1 oktober 2020,<sup>8</sup> waarin de Kamer oordeelde dat de notaris niet kon volstaan met het toezenden van een conceptakte met een begeleidende brief waarin niet expliciet wordt gewaarschuwd voor de risico's van de transacties. In casu kocht een particuliere koper een aantal percelen landbouwgrond van een grondhandelaar. In zo'n geval, waarin sprake is van ongelijkheid van partijen, geldt voor een notaris een verzwaarde informatieplicht. Bovendien had de notaris onderzoek moeten doen naar de waardeinstijgingen van de percelen grond in korte tijd. Van een gedegen onderzoek hiernaar is de Kamer in dit geval niet gebleken. De Kamer overweegt dan ook als volgt:

*‘5.7 (...) De notaris had zich er van moeten vergewissen of klaagster beseftte welke rechten en verplichtingen voortvloeiden uit de in de aktes opgenomen rechtshandelingen en welke (financiële) risico's zij met de transacties liep. Vast staat dat de notaris op geen enkel moment persoonlijk (al dan niet telefonisch) contact met klaagster heeft gehad of gezocht. De notaris kon niet volstaan met het toezenden van een conceptakte met een begeleidende brief, waarin niet expliciet wordt gewaarschuwd voor de risico's, maar louter is opgenomen: “Zoals u weet heeft het perceel thans een agrarische bestemming; veranderingen van gebruiksmogelijkheden zijn uiteraard alleen mogelijk*

<sup>7</sup> ECLI:NL:TNORARL:2019:64.

<sup>8</sup> ECLI:NL:TNORAMS:2020:3.



*na een bestemmingswijziging.” In het geval dat sprake is van een ongelijkheid van partijen, zoals in de onderhavige zaak, waarin klaagster als particulier grond aankoopt van een grondhandelaar, geldt voor een notaris immers een verzwaarde informatieplicht. Met het opnemen van een naar het oordeel van de kamer nietszeggende en niets toevoegende – immers namens klaagster is er onweersproken op gewezen dat het niet geven van een garantie op bestemmingswijziging (op korte termijn) onderdeel van het verkoopverhaal van SV Projecten was – passage, zoals in de aanbiedingsbrief of soortgelijke bepaling in een (concept)akte heeft de notaris niet aan die verplichting voldaan.*

*Omdat de notaris bekend was met de oorspronkelijke prijzen per vierkante meter van de landbouwgrond en de opmerkelijke stijging van die prijzen in zeer korte tijd, had het op zijn weg gelegen klaagster voor het passeren op enigerlei wijze te waarschuwen, althans in ieder geval haar dringend uit te nodigen op zijn kantoor, teneinde haar te ‘belehren’ over de risico’s van de door haar aangegane transacties. Zijn verweer, dat klaagster er zelf voor zou hebben gekozen om bij volmacht te passeren, gaat dan ook niet op. Hetzelfde geldt voor het verweer dat hij zijn ministerie niet kon weigeren, omdat de koopovereenkomst immers al gesloten was.*

*De notaris had immers zijn werkzaamheden kunnen opschorten in afwachting van een oordeel van de voorzieningenrechter.*

*Hoewel de notaris in de aanbiedingsbrieven bij de conceptakten stelt dat op hem een ‘gebruikelijke onderzoeksplicht’ rust, is de kamer niet gebleken van een gedegen onderzoek naar de waardeinstijgingen van de percelen grond in korte tijd. De notaris heeft geen stukken overgelegd waaruit volgt dat hij nader onderzoek heeft gedaan naar of heeft doorgevraagd bij SV Projecten over de achtergrond van het opmerkelijke prijsverschil in de opeenvolgende transacties.*

*De notaris heeft hiermee (de reikwijdte van) zijn ambtsopdracht en -verplichtingen miskend en daarmee in strijd gehandeld.’*

Ook in een uitspraak van het Hof Amsterdam van 2 februari 2021<sup>9</sup> oordeelde het Hof dat de notaris (N) niet aan zijn informatieplicht had voldaan. Op verzoek van X (handelaar in onbebouwde percelen grond) had de notaris 41 leveringsakten gepasseerd voor de verkoop en levering van onroerende zaken door X

aan K (particuliere belegger). Alle leveringsakten zijn gepasseerd bij schriftelijke volmacht van K. N heeft K nooit persoonlijk ontmoet. In de leveringsakten zijn telkens gestandaardiseerde Belehrungsclausules opgenomen. Het Hof oordeelde dat N was gehouden tot het geven van meer dan een standaard zakelijke toelichting op de inhoud van iedere akte, gelet op de hoedanigheid van de partijen en de aard en het aantal transacties. Doordat N zorgvuldig onderzoek heeft nagelaten, zijn dienstverlening niet heeft opgeschort/geweigerd en onvoldoende invulling heeft gegeven aan de op hem rustende zorgplicht en waarschuwingplicht, heeft N tuchtrechtelijk verwijtbaar gehandeld gedurende een langere periode.

De navolgende passage van het Hof is hierbij onzes inziens zeer illustratief en richtinggevend:

*4.14 Aan de notaris kan worden toegegeven dat klaagster ter zake de door haar aangegane koopovereenkomsten met [X] een eigen verantwoordelijkheid heeft. De positie waarin klaagster, met name ten opzichte van klager, thans verkeert is voor een deel aan het handelen van klaagster zelf te wijten. Dat neemt echter niet weg dat de door de notaris geschonden normen nu juist strekken tot bescherming van klagers. Daarnaast kan de eigen schuld van klaagster niet aan klager worden tegengeworpen.*

*Juist vanwege het feit dat de notaris werd geconfronteerd met een reeks van 41 gesloten ABC-transacties had de notaris op enig moment pas op de plaats moeten maken en zich moeten afvragen of klaagster niet haar volledige, tezamen met klager vergaarde en mede aan klager toebehorende, vermogen belegde in vermoedelijke kansloze projecten en hij zowel klaagster als klager niet tegen deze voortdurende gang van zaken moest behoeden. In deze omstandigheden had de notaris moeten vermoeden dat [X] misbruik maakte van de juridische onkunde van klaagster. Daarmee had de notaris een gegronde reden gehad zijn diensten vooralsnog op te schorten (artikel 6 lid 1 van de Verordening beroeps- en gedragsregels 2011).’*

## 2.5. Civiel- en tuchtrechtelijke ontwikkelingen in 2022

In 2022 zijn op aan het dossier ‘grondspeculatie’ de volgende uitspraken toegevoegd, allemaal gewezen door het Gerechtshof Amsterdam:

1. Hof Amsterdam 22 maart 2022<sup>10</sup>
2. Hof Amsterdam 24 mei 2022<sup>11</sup>
3. Hof Amsterdam 31 mei 2022<sup>12</sup>
4. Hof Amsterdam 31 mei 2022<sup>13</sup>

9 ECLI:NL:GHAMS:2021:260.

10 ECLI:NL:GHAMS:2022:871.

11 ECLI:NL:GHAMS:2022:1498.

12 ECLI:NL:TNORAMS:2022:14.

13 ECLI:NL:TNORAMS:2022:15.

5. Hof Amsterdam 12 juli 2022<sup>14</sup>
6. Hof Amsterdam 22 november 2022<sup>15</sup>

**Ad 1: 'Lauwe grond'**

De eerste berechte speculatiezaak uit 2022 betrof een procedure tussen een belegger als koper en een verkoper, De Twaalf Provinciën Vastgoed B.V. Het Amsterdamse Hof doet de hoedanigheid van verkoper als volgt uit de doeken:

*'De Twaalf Provinciën Vastgoed BV houdt zich bezig met de aan- en verkoop van onroerend goed. Zij koopt grond en verkavelt die in grote, middelgrote en kleine percelen, die zij verkoopt aan haar investeerders. De terreinen die De Twaalf Provinciën Vastgoed BV aankoopt zijn volgens haar vanwege hun strategische ligging als potentiële ontwikkellocatie te kwalificeren, waardoor (na bestemmingswijziging) op termijn een waardevermeerdering van de grond te verwachten valt. De Twaalf Provinciën Vastgoed BV hanteert meerdere handelsnamen, waaronder ARMA (r.o. 2.2).'*

Een inmiddels bekende handelwijze, die mogelijk duidt op grondspeculatie. Helaas voor de (misleide) belegger (een directeur-groootaandeelhouder die via zijn holding gronden had aangekocht) faalde zijn vordering tegen de verkoper op alle punten. Ten eerste werd het beroep op dwaling ten aanzien van de potentie van de gekochte percelen door het Hof, in navolging van de rechtbank afgewezen:

*'(..) Uit de brochures blijkt waarop ARMA haar mening heeft gebaseerd dat de propositie potentie heeft. [X] Beheer heeft zich hiertegenover in feite slechts erop beroepen dat nog geen van de door ARMA sinds haar oprichting aangeboden locaties een bestemmingswijziging heeft ondergaan – afgezien van één locatie die, naar onbetwist is gebleven, ook ten tijde van de aanbidding al concreet onderwerp van bouwplannen was. Deze omstandigheid kan echter, gelet op de vooropgestelde onzekerheid van de bestemmingswijziging (het gaat nu eenmaal om grondspeculatie), de relatief korte duur van de verstreken periode ("Grond is dan ook iets voor de lange adem", aldus de advertorial in Elsevier) en het relatief kleine aantal proposities (ongeveer tachtig), niet als voldoende bewijs van het ontbreken van potentie gelden, nog daargelaten dat het in dit geding met name om de drie door [X] Beheer gekochte percelen gaat. Het had voor de hand gelegen*

*als [X] Beheer haar stellingen over het ontbreken van potentie met een rapport van een deskundige had geadstrueerd of dat zij ten minste nader had beargumenteerd waarom de drie percelen niet, zoals ARMA meent, een strategische ligging hebben. (...)' (r.o. 3.9)*

De noodzaak van een goede onderbouwing van de door koper te berde gebrachte stellingen zij maar weer eens onderstreept. Een betere en meer grondige dossieropbouw door koper had de procedure wellicht een andere wending kunnen geven.

Verder betoogt koper dat ARMA in een advertorial in weekblad Elsevier, waarin de propositie richting potentiële beleggers is opgenomen, de indruk heeft gewekt dat een investering in de aangeboden "lauwe grond" (term ontleend aan de Hofuitspraak, JR) waardevast en veilig is, maar niet erop heeft gewezen dat de kans bestaat dat de aanschafprijs niet wordt terugverdiend. Ook hier is het Hof duidelijk:

*'Uit de combinatie van de transparantie over de opbouw van de koopprijs (...) en de disclaimer dat de waardesprong niet is gegarandeerd, kan iedere aspirant koper en zeker een min of meer deskundige partij als [X] Beheer met enig nadenken begrijpen dat de kans bestaat dat de aanschafprijs niet wordt terugverdiend (of pas na zoveel tijd – bij een autonome waardestijging van de grond van zeven procent per jaar ongeveer vijftien jaar – dat van terugverdienen eigenlijk niet meer kan worden gesproken).' (r.o. 3.14)*

De 'min of meer' deskundigheid van koper komt hierdoor als een civielrechtelijke boemerang bij hem terug. De civielrechtelijke lat voor een succesvolle claim ligt hierdoor hoger dan bij een 'onwetende' particulier. Ook blijkt dat de rechter het bestaan van het fenomeen 'grondspeculatie' anno 2022 bij iedere koper impliciet bekend veronderstelt. Dat brengt een voor nagenoeg iedere (misleide) koper extra te nemen horde aan in de weg naar een succesvolle civielrechtelijke actie richting grondspeculanten.

**Ad 2: Bewust instemmen'**

Op grond van art. 93, eerste lid, Wna zijn notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen aan het tuchtrecht onderworpen. De tuchtrechter toetst of hun handelen of nalaten in strijd is met het bepaalde in de Wna en andere toepasselijke bepalingen. Ook kan de tuchtrechter toetsen of zij voldoende zorg in

14 ECLI:NL:GHAMS:2022:2052.

15 ECLI:NL:GHAMS:2022:3270.

acht hebben genomen ten opzichte van de (rechts)personen voor wie zij optreden en of zij daarbij hebben gehandeld zoals een behoorlijk beroepsbeoefenaar behoort te doen. Op 24 mei 2022 beoordeelde het Hof Amsterdam, in hoger beroep op de beslissing van de Kamer voor het Notariaat Arnhem Leeuwarden van 12 juli 2021,<sup>16</sup> een verwijt van klager, inhoudend dat de notaris in strijd met zijn Belehrungspflicht hadt nagelaten te onderzoeken of klager zich ervan bewust was dat met de verkoop van het perceel aan klager een enorme stijging van de (ver)koop prijs werd gerealiseerd. De notaris had moeten onderzoeken of deze prijsstijging redelijkerwijs verklaarbaar was. Verder heeft de notaris volgens klager onvoldoende onderzocht of klager het speculatieve karakter van de transactie en de daaruit voortvloeiende risico's voldoende overzag. De notaris had gezien de feiten en omstandigheden van het geval zijn dienstverlening hier moeten weigeren of in ieder geval opschorten. Het Hof wijst alle klachten af. De in onze ogen meest interessante overweging voor dit oordeel is te vinden aan het einde van de uitspraak (r.o. 5.8) en luidt woordelijk als volgt:

*'Op grond van art. 6 Vbg is een notaris verplicht zijn dienst te weigeren indien hij de redelijke overtuiging of het vermoeden heeft dat misbruik wordt gemaakt van juridische onkunde of feitelijk overwicht. Naar het oordeel van het hof bestond er voor de notaris geen aanleiding om zijn dienst op te schorten of te weigeren. Klager was ten tijde van de transactie 49 jaar en actief als ondernemer in de liftenbranche. Het was wel de eerste keer dat klager een dergelijke transactie verrichtte, maar klager heeft aan de kandidaat-notaris gezegd dat hij het geld zelf niet nodig had en dat het vooralsnog een eenmalig iets was gezien de risico's. De notaris heeft de nodige inspanningen verricht om te kunnen vaststellen dat klager goed geïnformeerd was over de transactie en dat hij daarmee bewust instemde. Er waren geen redenen om daar vraagtekens bij te zetten, zoals een (zeer) gevorderde leeftijd of meerdere zeer kort op elkaar volgende transacties. De notaris hoefde daarom niet te vermoeden dat misbruik werd gemaakt van juridische onkunde of feitelijk overwicht, zodat hij geen reden had tot dienstweigering dan wel opschorting van zijn ministerieplicht.'*

Een fraaie toepassing van de hiervoor besproken klassieke 'Groningse huwelijksvoorwaarden-norm', waarbij tevens de hoedanigheid van partijen zorgvuldig wordt meegewogen. Deze argumentatie van het Hof zal aan menig notaris duidelijkheid bieden, zo is onze inschatting.

### Ad 3: 'Media-aandacht'

Op 31 mei 2022 deed de Kamer voor het Notariaat Amsterdam een uitspraak in een tuchtzaak, waarin de klager te laat zijn klacht had ingediend. Ondanks dat de klacht hierdoor niet tot tuchtrechtelijke verwijtbaarheid van de notaris kon leiden, is er een interessant element in deze uitspraak te vinden. Het betreft hier de bekendheid van 'het publiek' met het fenomeen 'grondspectatie' door de (recente) media-aandacht en de (fatale) invloed op de aanvang van de klachttermijn. Het Hof verwoordt het in r.o. 5.9 als volgt:

*'De artikelen van het FD van 13 en 15 april 2019 over de handel in landbouwgronden waren eenvoudig op internet te vinden, evenals, zoals door de notaris aangevoerd, de waarschuwingen van de AFM in 2010 en 2013 en een landelijk NOS-item van 25 april 2013, getiteld: "AFM: kijk uit met grondspectatie." De kamer is dan ook van oordeel dat in elk geval uiterlijk direct na de publicaties in het FD van 13 en 15 april 2019 – die naast de papieren versie ook online (met – eventueel – de mogelijkheid van gratis registratie) te lezen zijn – de gevolgen van het (veronderstelde) nalaten van de notaris als 'redelijkerwijs als bekend geworden' zijn aan te merken. In diezelfde periode is ook op televisie (naar zeggen van de notaris in het programma Kassa) aandacht aan het fenomeen van deze handel besteed.'*

### Ad 4: 'Dingen op papier zetten'

Net als in de vorige zaak stuitte ook de tweede op 13 mei 2022 door de Kamer voor het Notariaat Amsterdam beoordeelde klacht af op dezelfde formele kwestie, namelijk niet-tijdig ingediende klachten. Niettemin kan ook in deze uitspraak dezelfde interessante passage als in de vorige uitspraak worden ontwaard. Ook bij deze klager werd de aandacht in de media voor het thema 'grondspectatie' dus bekend verondersteld, hetgeen directe consequenties heeft voor de aanvang (en daarmee tevens de afloop) van de klachttermijn.

Een ander opvallend punt uit deze uitspraak betrof de visie van klager op de notariële ambtsuitoefening. De klager aan het woord (r.o. 3.1):

*'De notaris heeft onvoldoende invulling gegeven aan zijn zorgplicht met betrekking tot de wilscontroleplicht en de informatieplicht. De taakopvatting van de notaris lijkt bij de onderhavige transacties beperkt te zijn gebleven tot 'de dingen op papier zetten'.'*

16 ECLI:NL:TNORARL:2021:48.



Wij denken dat het notariaat gebaat is bij een sterke publiciteitscampagne, teneinde de hiervoor beschreven beeldvorming te voorzien van de nodige nuanceringen en correcties. De meerwaarde van de notaris bij (onder meer) vastgoedtransacties zou wat pregnanter naar voren mogen worden gebracht door de KNB.

#### Ad 5: 'De kans niet gegeven'

De tuchtklacht die op 12 juli 2022 (in hoger beroep) is behandeld, betrof wederom een teleurgestelde belegger die trachtte de notaris in rechte aan te spreken op het feit dat hij niet zou hebben doorgevraagd. Dat de houding van koper zelf hierbij een belangrijke rol speelt, blijkt uit r.o. 5.3 van de Hofuitspraak:

*'Vaststaat dat de door klager ingevulde vragenlijsten voorafgaand aan het passeren van de aktes van 26 november 2018 en 9 april 2019 zijn toegestuurd. Bij de voorbereiding van de volmachten en de concept-aktes beschikte de notaris dus over informatie over de kennis en kunde van klager, diens inschatting van de risico's van de transactie en de mogelijke gevolgen daarvan als geen waardeinstijging wordt gerealiseerd. Uit de ingevulde vragenlijsten volgt dat klager een hoogopgeleide ondernemer is die bekend is met de risico's van de transactie en deze toch wenst door te zetten. Zowel in de vragenlijsten als op de zitting in hoger beroep heeft klager verklaard dat hij gebruik maakt van het internet en, naast de door [de B.V.] verstrekte informatie, zelf onderzoek heeft verricht naar speculatieve grondtransacties en dat hij daarom wist dat de transacties risicovol waren. De notaris heeft aangevoerd dat hij niet uitsluitend is afgegaan op de informatie over klager in de vragenlijsten, maar dat hij zelf ook onderzoek heeft gedaan naar de achtergrond van klager. Daaruit is de notaris gebleken dat klager een ondernemer is die zijn eigen bedrijf had verkocht. Voor zover klager de notaris verwijt dat hij niet heeft doorgevraagd, is het hof met de kamer van oordeel dat klager hem die kans niet heeft gegeven. De notaris heeft ter zake de transactie in 2019 contact gezocht met klager maar klager heeft dat contact afgehouden en de notaris bericht dat zonder verdere voorlichting kon worden gepasseerd (onderstr. door ons, JR & GJ). Gelet op deze omstandigheden heeft de notaris in dit geval voldoende invulling gegeven aan zijn onderzoeksplicht.'*

De cliënt die eerst zijn notaris aanspoort om de akte zonder verdere voorlichting te passeren heeft later weinig juridische ruimte om diezelfde notaris tuchtrechtelijk te verwijten dat hij de akte zonder verdere voorlichting heeft gepasseerd. Dat lijkt me een logische consequentie. Ook blijkt hier nog maar weer eens dat de hoedanigheid van de koper (in casu een hoogopgeleide ondernemer) ook een factor van betekenis is bij het al dan niet succesvol kunnen klagen.

#### Ad 6: 'Herhaald en nadrukkelijk verzoek'

De boodschap uit de laatste grondspeculatie-casus uit 2022 ligt volledig in de lijn van de vorige uitspraak. Het gedrag en de houding van de koper rondom het passeren van de leveringsakte is mede bepalend voor zijn ruimte om later de notaris succesvol in rechte te kunnen aanklagen. Het betrof in deze casus een cliënt die weigerde om in persoon bij de notaris te verschijnen. De Kamer voor het Notariaat Amsterdam is in r.o. 5.7 dan ook onverbiddelijk ten aanzien van de – nu klagende – koper:

*'(..) De notaris heeft klager herhaald en nadrukkelijk verzocht om persoonlijk op zijn kantoor de akte te komen tekenen. Klager heeft echter besloten om niet op deze uitnodigingen van de notaris in te gaan. (..)'*

Van niemand, ook niet van een notaris, kan het onmogelijke worden gevraagd: cliënten kunnen niet onder dwang de passeerkamer in worden gesleurd. De consequenties die het Hof aan dergelijk weigerachtig gedrag verbindt achten wij dan ook de juiste.

### 3. Kamervragen

Net als de media (op 7 januari 2023 besteedde RTL Nieuws een item aan de kwestie)<sup>17</sup> bemoeit ook de politiek zich (bij tijd en wijle) met het thema 'grondspeculatie'. Uit de beantwoording van Kamervragen van D66-Kamerleden Jessica van Eijs, Joost Sneller en Rutger Schonis op 18 maart 2021<sup>18</sup> bleek dat het kabinet zich destijds niet herkende in de signalen dat notarissen particulieren onvoldoende beschermen tegen risico's bij grondinvesteringen. Na deze Kamervragen stelde Tweede Kamerlid Faissal Boulakjar (D66) op 18 januari 2023 wederom een aantal vragen aan de betrokken ministers. Volgens het Kamerlid

17 Zie <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5357666/landbouwgrond-verkopen-dubieuze-grondhandel-beleggers-misleid>, datum inzage 11 mei 2023.

18 Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2020-2021, nr. 2046.



wordt bij de levering van grond vaak gebruik gemaakt van een volmacht. Hij wil daarom van de betrokken ministers weten of een verplichte voorlichting van de kopers door de notaris in dit soort zaken wenselijk is. Een actieve en verplichte Belehrung, ook wanneer cliënt niet op het (notaris)kantoor verschijnt derhalve. Daarnaast haalt Boulakjar in zijn vragen een aantal tuchtzaken aan tegen notarissen die betrokken waren bij grondhandel. Volgens hem oordeelden de tuchtrechters in vergelijkbare zaken zeer verschillend. In dat licht vraagt de D66'er zich af of een aanscherping van de wet noodzakelijk is om meer uniformiteit in de beoordeling door tuchtrechters te bewerkstelligen. De antwoorden op de vragen zijn voor het notariaat geruststellend: *'Het beeld over dubieuze grondhandel en de rol van notarissen dienaangaande is ongewijzigd', reageerde de minister voor Volksbuisvesting en Ruimtelijke Ordening, De Jonge, op 27 februari 2023.*<sup>19</sup>

In de Kamervragen werd verder gevraagd om een beoordeling van de rol van notarissen en de notariële zorgplicht in het licht van de grondhandel. *'De beoordeling van de rol van notarissen en de daarbij behorende zorgplicht in het licht van grondhandel is voorbehouden aan de notariële tuchtrechter'*, geeft de minister als antwoord. *'Daarbij geldt het uitgangspunt dat de omstandigheden van het geval een grote rol spelen. Die omstandigheden dient een notaris steeds te beoordelen en over de nakoming van de beroepsmatige zorgvuldigheidsnormen waakt de tuchtrechter.'*

Notarissen voeren veel van deze grondtransacties uit met een schriftelijke volmacht, waarbij geen mensen op kantoor worden ontvangen. Hierdoor kunnen veel volmachten in een korte tijd worden gepasseerd en kan makkelijk geld verdiend worden, is het vermoeden. Is dat een wenselijke gang van zaken? Wordt daarmee voldoende invulling gegeven aan de zorg- en informatieplicht die op notarissen rust (de Belehrung)? Volgens de minister worden deze notariële verplichtingen bij een schriftelijke volmacht echter langs dezelfde maatstaven beoordeeld als wanneer een koper daarbij fysiek aanwezig is: *'De notaris moet de koper informeren over het speculatieve karakter van de koop en de risico's daarvan en moet zich ervan vergewissen dat de koper zich goed bewust is van dat speculatieve karakter en de transactie desondanks wil. De notaris geeft die informatie altijd in een rechtstreeks contact met de koper. De notaris kan dit schriftelijk of mondeling doen.'* Wel geeft de minister de voorkeur aan de fysieke aanwezigheid van de koper op het kantoor van de notaris. Desalniettemin is volgens

hem *'de omschreven handelswijze met voldoende waarborgen omkleed om de notariële zorgplicht uit te voeren'*, ook bij een schriftelijke volmacht.

Een wijziging in de regelgeving die zal maken dat notarissen in zaken als deze niet met volmachten mogen werken, is al met al niet te verwachten. Het is en blijft aan de notaris om te bepalen op welke wijze aan de wettelijke zorgplicht gevolg wordt gegeven. Overigens heeft de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie eind april 2023 een brief gestuurd aan de Tweede Kamer<sup>20</sup> waarin zij onder meer bepleit dat er een vergunningplicht voor het plegen van dit soort grondtransacties moet worden ingevoerd. Daardoor zouden de grondhandelaren onder AFM-toezicht komen te vallen ([www.knb.nl/nieuwsberichten](http://www.knb.nl/nieuwsberichten)). Een reactie vanuit de Tweede Kamer is op het moment van het sluiten van deze bijdrage nog niet bekend.

#### 4. Onteigeningsrechtelijke aspecten

Het kan uiteraard zijn dat de particuliere beleggers geluk hebben en hun snipper ontwikkeld gaat worden voor het doel waartoe zij die hebben verworven. Hierna beschrijven wij wat er gebeurt als een overheid aanklopt om te komen tot ontwikkeling van een versnipperd perceel grond. Wij gaan daarbij met name in op de rechten en plichten onder (voor nu nog) de Onteigeningswet (Ow) en per 1 januari 2024 de Omgevingswet. Dat het op onteigening uitdraait, is bepaald niet denkbeeldig, omdat de prijzen die voor de snippers zijn betaald hoogstwaarschijnlijk aanmerkelijk hoger zijn dan de overheid bereid is te betalen. Partijen komen dan in der minne niet tot overeenstemming. Wat kunnen de beleggers dan verwachten en wat zou een overheid in zo een situatie kunnen doen? Die vragen staan hierna centraal.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat het bij onteigeningen niet uitmaakt of er nu een (1) of 100 eigenaren moet(en) worden onteigend. De onteigeningstechniek blijft vanzelfsprekend hetzelfde. Er is echter een aantal aspecten dat speciale aandacht behoeft.

##### 4.1. Onderhandelingsverplichting

Dat ziet allereerst op het minnelijk overleg dat moet plaatsvinden om te bezien of een onteigening kan

19 Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022-2023, nr. 1673.

20 Zie <https://www.knb.nl/nieuwsberichten/knb-pleit-voor-vergunningplicht-voor-grondbeleggingen>, datum inzage 11 mei 2023.

worden voorkomen door verwerving van de onroerende zaak. Tot 1 januari 2024 geldt de Onteigeningswet. In die wet is voorzien in een administratieve procedure bij de Kroon. De Corporate Dienst van Rijkswaterstaat voert de toetsing uit die de wet op dit punt aan de Kroon toebedeelt. De Corporate Dienst heeft in haar Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure van (laatstelijk) 12 mei 2022 opgenomen dat met elk van de eigenaren in ieder geval een begin moet zijn gemaakt met het minnelijk overleg dat volgt uit art. 17 Ow.<sup>21</sup> De Corporate Dienst vindt het voldoende als ten minste vier weken voorafgaand aan het starten van de onteigeningsprocedure, zijnde het verzoekbesluit tot onteigening van de gemeenteraad, Provinciale Staten of het algemeen bestuur van het waterschap, een schriftelijke aanbod tot verwerving wordt gedaan aan de eigenaar.

Dit betekent dat met ieder van de eigenaren van het versnipperde perceel overleg moet worden gezocht en geprobeerd moet worden met al die eigenaren tot overeenstemming te komen. Dat vergt van een overheid een aanzienlijke investering, vooral en in tijd (en daarmee geld) voor de verwervers die de overheid inschakelt.

Onder de Omgevingswet wordt de onderhandelingsverplichting niet wezenlijk anders, zij het dat het de verwachting is dat er op lokaal niveau verschillen zullen gaan ontstaan. De Corporate Dienst heeft na de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen rol meer in de onteigeningsprocedure. Dat betreft dan de onteigeningsprocedures die per 1 januari 2024 zullen starten.<sup>22</sup> De onderhandelingsverplichting blijft onverminderd bestaan, zo volgt uit art. 11.7, eerste lid, van de Omgevingswet. Er vindt alleen geen ambtelijke toets meer plaats of de wijze waarop is onderhandeld, op de juiste wijze heeft plaatsgevonden. Die toets naar de vraag of er (zoals de Omgevingswet dat stelt) een redelijke poging is gedaan om de benodigde onroerende zaak vrij van lasten minnelijk te verwerven, zal nu achteraf in rechte worden gedaan door eerst de bestuursrechter van de rechtbank en vervolgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het zal wachten zijn op het eerste ‘bedrijfsongeval’ waarin de rechter een streep haalt door de wijze waarop is onderhandeld. Als er niet voldoende is onderhandeld om onteigening te voorkomen, is de kans groot dat het besluit tot onteigening

de eindstreep niet zal halen en de procedure (deels) over moet.

## 4.2. Waardering

Zou het niet lukken tot overeenstemming te komen met de individuele eigenaren, dan moet na verkregen goedkeuring op het verzoek tot onteigening (onder huidig recht) de gerechtelijke onteigeningsprocedure via de civiele rechter worden doorlopen. Nadat de vervroegde onteigening van het onteigende is uitgesproken, volgt de schadeloosstellingsfase. In die fase wordt de uiteindelijk aan de onteigende toe te kennen schadeloosstelling bepaald.

Onder de Omgevingswet is de bestuursrechtelijke gerechtelijke fase de enige fase die overblijft ter toetsing van de genomen onteigeningsbeschikking. Dit nadat eerst de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) is doorlopen bij de voorbereiding van de onteigeningsbeschikking, zie art. 16.33b van de Omgevingswet. Ook onder de Omgevingswet blijft de bepaling van de schadeloosstelling voorbehouden aan de civiele rechter. Grote wijzigingen in de wijze waarop de schadeloosstellingen worden bepaald, worden om die reden niet verwacht.

Hoe te komen tot een waardering van de waarde van de gesplitste percelen? De comparatieve of vergelijkingsmethode is de standaardmethode die er – sterk versimpeld – op neer komt dat bepaald wordt wat er in het gebied (of bij gebrek daarvan, elders) door redelijk handelende verkopers en kopers is betaald voor vergelijkbare percelen in een vergelijkbare situatie. De prijs die de particuliere beleggers voor hun perceeltje hebben betaald, kan in zoverre relevant zijn bij de waardering. Het betreft immers vrij recente transacties in het betreffende gebied die tot stand zijn gekomen met het oog op de ontwikkeling waartoe onteigening wordt ingezet.

Het probleem zit (haast vanzelfsprekend) in de vraag of de transacties wel tot stand zijn gekomen tussen *redelijk* handelende verkopers en kopers. Zodra blijkt dat een transactie een speculatief karakter heeft, is de transactie als zodanig niet of minder geschikt om meegenomen te worden in de vergelijking. De overeengekomen prijs is dan geen weerspiegeling van de werkelijke waarde als bedoeld in art. 40b Ow

21 Artikel 17 Ow ziet, gegeven de plaatsing van dit artikel in de wet, eigenlijk enkel op de gerechtelijke fase van de onteigeningsprocedure, maar dus breder wordt toegepast.

22 Het overgangsrecht wordt op de volgende webpagina verduidelijkt: <https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/contact/schade-en-compensatie/onteygening>, datum inzage 11-05-2023.

en straks art. 15.22 van de Omgevingswet. Er zal dan eerder worden gekeken naar die transacties die dat speculatieve karakter niet in zich hebben en die dan ook vaak een lagere koopprijs kennen dan de prijs die de particuliere belegger voor zijn of haar perceeltje heeft betaald. In zijn arrest van 22 februari 2022 oordeelde de Hoge Raad als volgt<sup>23</sup>:

*‘Het subonderdeel faalt. De Rechtbank heeft immers niet geoordeeld dat met een speculatieve bestemming of de prijzen die vanwege een speculatieve bestemming door min of meer speculatief aangelegde personen worden geboden, geen rekening behoeft te worden gehouden, maar kennelijk geoordeeld dat de mogelijkheid van grootschalige woningbouw in de toekomst – waarvoor een wijziging van de plannen van Provincie en Rijk noodzakelijk zijn – als pure speculatie moet worden beschouwd, zodat geen sprake was van een voldoende reële verwachting dienaangaande, waarmee een redelijk handelend koper bij een onderstelde koop in het vrije commerciële verkeer rekening zou houden.’*

Uit zijn arrest van 14 juni 2002<sup>24</sup> volgt (ook) dat bij de waardering op zich uit mag worden gegaan van de keuzes van een ‘min of meer speculatief persoon’. Dat is echter iets anders dan uitgaan van transacties die zijn gebaseerd op pure speculatie.

Zou niet voor de vergelijkingsmethode, maar voor de residuele grondwaardemethode worden gekozen, kan dat goed tot eenzelfde resultaat leiden. De residuele grondwaardemethode is de methode waarin – kort gezegd – de uitgifteprijs als uitgangspunt wordt genomen, waarop vervolgens alle kosten, voorzieningen c.a. in mindering worden gebracht en waarmee dan uiteindelijk de grondwaarde resteert. Die grondwaarde komt dan aan de particuliere belegger toe. Als in de overeengekomen prijs voor de perceeltjes onvoldoende gekeken is naar de kosten die een ontwikkeling nu eenmaal met zich brengt, dan kan de aan de particuliere beleggers toekomstige schadeloosstelling nooit strekken tot een bedrag boven hun investering.

Er is in ieder geval geen verplichting voor de overheid om het bedrag dat de particuliere beleggers hebben betaald ook te compenseren. De kans is groot dat de gedane investering (zeker als ook naar gemaakte notariskosten wordt gekeken) niet wordt terugverdiend.

### 4.3. Bijzondere ongeschiktheid?

Daargelaten dat het moeten onteigenen van veel eigenaren zomaar kan maken dat de overheid het sterk gesplitste perceel links laat liggen en kiest voor het ontwikkelen van percelen die makkelijker te verwerven zijn, is die veelheid aan eigenaren ook een aspect dat bij de waardering kan worden betrokken. Zou de overheid namelijk toch kiezen voor onteigening van zo’n sterk gesplitst perceel, dan kan betoogd worden dat juist vanwege die sterke splitsing het perceel minder geschikt (in onteigeningstermen: ‘bijzonder ongeschikt’) is voor de ontwikkeling, waartoe onteigend wordt. De jurisprudentie die omtrent de bijzondere ongeschiktheid van percelen is ontwikkeld, laat ruimte om de waarde naar beneden bij te stellen als de overheid voor de ontwikkeling van het perceel veel kosten moet maken. Percelen met een bodemverontreiniging zijn het meest bekende voorbeeld van percelen met een bijzondere ongeschiktheid. De kosten van sanering mogen in mindering worden gebracht op de werkelijke waarde van het onteigende.<sup>25</sup>

### 4.4. Kosten wederbelegging in andere onroerende zaak

Uitgangspunt bij onteigeningen is dat een onteigende voor en na onteigening in dezelfde positie verkeert. Bij beleggingen in onroerende zaken speelt weleens de discussie of de overheid de kosten van wederbelegging moet voldoen aan de onteigende. Het moet dan gaan om duurzame beleggingen. Als we kijken naar de eisen die daaromtrent gelden, dan geldt het volgende.

De regel die de Hoge Raad stelt, is dat van vergoeding van de wederbeleggingskosten eerst sprake is als het onteigende is aangehouden als een duurzame belegging, terwijl de onteigende een redelijk belang heeft om opnieuw in onroerende zaken te beleggen.<sup>26</sup> Onzes inziens maken deze criteria dat een beroep op vergoeding van de wederbeleggingskosten moet sneuvelen. De grondtransactie die is aangegaan, is geen duurzame belegging in de zin die de Hoge Raad daaraan geeft. Het doel van de transactie is immers niet meer en niet minder dan dat er (in korte tijd) zoveel mogelijk geld wordt verdiend, zodra het verworven perceel wordt ontwikkeld. Een redelijk belang bij herbelegging is om dezelfde reden niet aan de orde.

23 HR 22 februari 2022, NJ 2002, 365 m.nt. PCEvW (*Van Staveren/Noord-Holland*).

24 HR 14 juni 2002, NJ 2003, 150 m.nt. PCEvW (*Noord-Holland/Koeckhoven*).

25 HR 30 juni 2006, NJ 2007, 216 m.nt. PCEvW (*Bergschenboek/Slee*).

26 Laatstelijk in HR 16 december 2022, ECLI:NL:HR:2022:1874 (*onteigening Hedwigepolder*).

Overigens compenseert een eventueel beroep op de kosten van wederbelegging niet enig tekort in de grondwaarde. Het compenseert slechts de kosten die de belegger moet maken om een vergelijkbaar perceel elders te kopen. Ook langs deze weg kan de particuliere belegger de gedane investering dus niet terugverdienen. Dit nog daargelaten de vraag of de particuliere belegger een vervangend perceeltje wil verwerven.

#### 4.5. Kostenvergoedingen

Op grond van art. 50, eerste lid, Ow is de onteigenaar gehouden de kosten van juridische en deskundigenbijstand te voldoen, mits de opgevoerde kosten voldoen aan de (zogeneten) dubbele redelijkheidstoets (art. 50, vierde lid, Ow). In zoverre zou het voor een particuliere belegger dus kunnen lonen om toch maar verweer te voeren over de aangeboden schadeloosstelling en zijn geluk te beproeven in de schadeloosstellingsfase van de onteigeningsprocedure. Of dat een goed advies zou zijn, is echter maar zeer de vraag.

Deze kostenvergoedingsregel geldt alleen als de uiteindelijk aan de onteigende toegekende schadeloosstelling hoger is dan het aanbod dat bij dagvaarding is gedaan (dat de particuliere belegger heeft geweigerd, omdat hij anders niet in de schadeloosstellingsfase terecht heeft kunnen komen). Als de uiteindelijke schadeloosstelling daadwerkelijk lager is (zoals de verwachting is op basis van wat net uiteengezet is), dan laat art. 50 Ow toe dat de rechtbank die particuliere belegger veroordeelt in de kosten van het geding en (in ieder geval) de door deze belegger gemaakte juridische en deskundigenkosten voor eigen rekening en risico laat.

Het voeren van een onteigeningsprocedure is een bijzonder kostbare aangelegenheid, niet in de laatste plaats vanwege de expertise die in de schadeloosstellingsfase moet worden ingeroepen, zowel door de onteigenaar, de onteigende als de rechtbank (ten behoeve van de taxaties die opgemaakt moeten worden). Het is niet ongebruikelijk dat een kostenvergoeding wordt uitgesproken die de waarde van het onteigende in die zaak (ver) overschrijdt. Dat zal bij perceeltjes als hier aan de orde zeker het geval zijn en dat roept de vraag op hoe overheden en rechtbanken hiermee om zullen gaan.

Als sprake is van tientallen eigenaren van een (voorheen groter) perceel dat nodig is voor een ontwikkeling en al die eigenaren ervoor kiezen zich te laten vertegenwoordigen door een advocaat en een onteigeningsdeskundige, welke kosten vervolgens integraal vergoed moeten worden, dan kan de grondexploitatieberekening van een (wat kleinere) woningbouwontwikkeling opeens stukken minder positief zijn. Dat zal dan (bijvoorbeeld) betekenen dat de uitgifteprijs omhoog moet of dat er minder geld over is voor het doen ruimtelijke inpassingen, wil de ontwikkeling kans van slagen houden. In ieder geval doet de overheid er goed aan om, als zij niet degene is die ontwikkelt, het risico op deze hoge kostenvergoedingen neer te leggen bij de feitelijke ontwikkelaar in de te sluiten anterieure overeenkomst.

Naar verwachting zullen overheden en rechtbanken gaan zoeken naar een modus om te voorkomen dat zij in een situatie terechtkomen dat dergelijke hoge kostenvergoedingen moeten worden betaald. Een eventueel verweer van de overheid omtrent de bijzondere ongeschiktheid van het perceel is hiervoor al aan de orde gekomen. Uiteraard biedt (aan de kostenkant) ook art. 50 Ow dan een handvat, maar enkel in het geval de uiteindelijk aan de onteigende toe te kennen schadeloosstelling lager is dan het aanbod voorafgaand aan de onteigeningsprocedure.

De oplossing is in zoverre simpel, namelijk dat de overheid deze particuliere beleggers een bedrag aanbiedt dat interessant genoeg is om te aanvaarden, waarmee dan een onteigeningsprocedure wordt voorkomen jegens die particuliere belegger. Enkel dan voorkomt de overheid dat zij hoge kostenvergoedingen moet voldoen, althans kan zij in rechte bepleiten dat de gemaakte kosten voor rekening van deze onteigenden moeten blijven. Zouden de beleggers ondernemers zijn, dan is van staatssteun niet snel sprake vanwege de geldende drempels in de de-minimisverordeningen.<sup>27</sup> Het moet vanzelfsprekend niet zo zijn dat er zonder deugdelijke taxatie wordt (over)gecompenseerd.

## 5. Conclusie

Het onderwerp 'grondspeculatie' houdt ook in 2023 de gemoederen nog altijd bezig, zo moge uit het voorgaande blijken. Hoewel voor de notaris steeds duidelijker wordt hoe de tuchtrechtelijke hazen lopen en de lat voor een succesvolle claim door een

<sup>27</sup> Van deze verordeningen is Verordening (EG) nr. 1407/2013 de belangrijkste.



benadeelde belegger steeds hoger lijkt te liggen, mede door het steeds wijder verbreid raken van de risico's van dergelijke grondtransacties, bestaat er op diverse deelterreinen nog steeds onduidelijkheid. Wel is duidelijk dat de notaris nimmer kan volstaan met het enkel toesturen van de tekst van de akte en/of het opnemen van 'standaard' of zeer op de concrete casus toegeschreven Belehrungsclausules in de leveringsaktes.

Om dubieuze beleggingstransacties te voorkomen is het raadzaam rechtstreeks contact te hebben met de koper, zowel schriftelijk als mondeling. Bij voorkeur wordt de koper altijd uitgenodigd voor een gesprek op kantoor. Met name bij transacties waar redenen zijn om daar vraagtekens bij te zetten (denk hierbij aan een (zeer) gevorderde leeftijd van de koper of kort elkaar volgende transacties), is gewilde instemming van de koper met de transactie essentieel. De notaris moet zich ervan hebben vergewist dat de koper zich het speculatieve karakter van de transactie uitgebreid realiseert en de transactie desondanks wil laten uitvoeren. Indien de overtuigende wil ontbreekt, zal de notaris de volmacht niet kunnen gebruiken. De notaris doet er goed aan alle contacten schriftelijk vast te leggen en als zaken mondeling of per telefoon aan de comparanten worden toegelicht, is het goed om dit nog eens schriftelijk te bevestigen.

Tegen zeer dwingende of weigerachtige cliënten is echter geen enkele notaris opgewassen. De tuchtrechter straft dergelijk gedrag dan ook onverbiddelijk af.

De recent zichtbare hernieuwde politieke belangstelling voor het onderwerp is interessant. Wat zullen de antwoorden op de recente Kamervragen betekenen voor de (dagelijkse) praktijkuitoefening van

de notarissen? Op dit moment is het gissen of er, ondanks de voor de notaris – geruststellende woorden vanuit Den Haag, een strengere (wettelijke) norm aan de beroepsgroep wordt opgelegd.

Zolang er sprake is van grondschaarste, zal er gespeculeerd worden met grond. De kansen dat de speculatieve prijs waartegen de grond is verworven, ook zal worden vergoed bij een onteigening, is eerder uitzondering dan regel. In zoverre is het al voorzichtig opereren. Zou de transactie een feit zijn en zou de ontwikkeling die de particuliere belegger in het vooruitzicht is gesteld, ook daadwerkelijk in gang worden gezet, dan is het zaak in een zo vroeg mogelijk tijdstip het overleg met de overheid te zoeken om in het minnelijke spoor een schadeloosstelling uit te onderhandelen die de speculatieve koopprijs zo dicht mogelijk benadert (en die liefst daarboven uitkomt uiteraard). De overheid hoeft natuurlijk niet op te draaien voor speculatieve keuzes van particuliere beleggers. Overheden doen er tegelijkertijd onzes inziens wel goed aan om niet te scherp aan de wind te varen en wat ruimhartiger schadeloosstellingen uit te keren. Dit om kosten zoveel mogelijk te beperken en het risico op hoge kostenvergoedingen te voorkomen.

### Over de auteurs

Jeroen Rheinfeld is bijzonder hoogleraar agrarisch recht aan de Rijksuniversiteit Groningen, vennoot bij FBN Juristen, vennoot bij het Instituut voor Agrarisch Recht en universitair docent agrarisch recht aan de Radboud Universiteit.

Gert-Jan de Jager is advocaat bij Kneppelhout te Rotterdam.