



RAPPORT

# **STRUCTURELE FINANCIERING VAN CIRCULARITEIT EN ZELFVOORZIENING OP GEBIEDSNIVEAU**

Een opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Op initiatief van Stichting Innovatie Glastuinbouw

Opgesteld door mr Edgar Wortmann

15 december 2022

Elannet BV

# Inhoud

Samenvatting	3
1 Inleiding	5
2 Scenario's voor financiering	10
3 Burgercoöperaties voor energie	15
4 Coöperatief bezit van grond	24
5 Mededinging	47
6 De gebiedscoöperatie	53
Lijst van bijlagen	78

# Samenvatting

Ons financiële stelsel is oligarchisch van aard en wordt commercieel geëxploiteerd. Het onderwerpt gefinancierde activiteiten aan exploitatiedrang en zet de wijze waarop mensen zich tot elkaar en de aarde verhouden, onder druk. Hogere waarden, zoals zorg voor elkaar en de natuur, komen daardoor in het gedrang. De wens is er vaak wel om voor dergelijke waarden ruimte te maken, maar de middelen ontbreken. Zodoende ontstaat de vraag naar vormen voor structurele financiering van zaken die het leven verrijken maar onvoldoende rendement opleveren, om commerciële financiers te interesseren.

Dit rapport richt zich op een wijze van financieren die democratisch kan worden genoemd. Democratie slaat op zelfbestuur en democratische financiering op financiering door de eindgebruikers. Het gaat dan om vrijwillige en intrinsiek gemotiveerde vermogensverstrekking door een veelheid van financiers in relatief kleine bedragen. Het internet biedt hiervoor nieuwe mogelijkheden die bekend staan als 'crowdfunding'.

Democratische financiering is in vergelijking met oligarchische financiering wat traag en ingewikkeld. Dat komt door de extra inspanningen die het vergt voor democratische besluitvorming en betrekking van het publiek. Het financieel recht vergroot de complexiteit door vergaande regulering van aantrekking van vermogen van het publiek.

Desondanks heeft democratische financiering een vlucht genomen. Twee vormen ervan worden in dit rapport geanalyseerd, namelijk de burgercoöperaties voor levensvriendelijke landbouw en voor hernieuwbare energie. Deze tonen dat het mogelijk is om vermogen van het publiek aan te trekken op basis van intrinsieke motivatie en ter vermindering van exploitatiedrang. Geldelijk gewin is bij deze coöperaties niet het hoogste goed. Hun geldverstrekkers blijken bereid om genoeg te nemen met geen of laag rendement, omdat het doel van de investering hen aanspreekt. Het rendement wordt dan gevonden in de behoeften van de leden waarin de coöperatie voorziet.

Door toedoen van burgercoöperaties zijn nieuwe organisatievormen ontstaan, gericht op het betrekken van burgers en het delen van winst. Ook de werkwijze van commerciële marktpartijen is daardoor positief beïnvloed. Zo is het bijvoorbeeld gebruikelijk geworden dat een deel van de winst van zon- en windparken wordt afgestaan aan een omgevingsfonds.

Onderzocht is hoe deze democratiserende praktijk verder ingang kan vinden in de gebiedsontwikkeling. Dit is een terrein waar de overheid een belangrijke rol speelt, ingekaderd door wettelijke bevoegdheden en voorschriften voor de wisselwerking tussen 'markt' en 'overheid'. Dit onderzoek mondt uit in een schets van een gebiedscoöperatie als instrument voor actief gemeentelijk grondbeleid. Die schets is gemaakt tegen de achtergrond van een concrete ontwikkeling: de Greenest Experience in PARK21 in de Haarlemmermeer. Deze

bestaat uit een hechte samenwerking van ondernemingen, die gevestigd zijn in een gebied dat coöperatief wordt beheerd.

De geschetste coöperatie start als een overheidsbedrijf, en wordt belast met de ontwikkeling en het beheer van een bepaald gebied. De gemeente brengt de grond in en bepaalt de bestemming ervan. Bewoners van de gemeente die belang hebben bij die bestemming, kunnen lid worden van de coöperatie en er financieel in participeren. Naarmate er meer bewoners bij de coöperatie betrokken raken, neemt hun invloed toe. Wanneer de gemeente meent dat de coöperatie op eigen benen kan staan, verzelfstandigt ze deze. De beleidsbepalende invloed gaat dan over op de coöperatie zelf.

De gebiedscoöperatie kent gewone leden en bedrijfsleden. Gewone leden zijn personen die verwachten consumptief gebruik te gaan maken van de coöperatieve voorzieningen in het gebied. Voor bedrijfsleden is de coöperatie een verlengstuk van de eigen onderneming, die onderdeel is van het grotere geheel dat door de gebiedscoöperatie wordt beheerd. Elk bedrijfslid is gebonden aan een ledenovereenkomst met de coöperatie. Voor eigenaren van appartementen in het coöperatieve gebied kan het lidmaatschap van de coöperatie verplicht worden gesteld. Voor anderen kan dat niet en zal de binding contractueel moeten worden geborgd.

De financiering van de gebiedsontwikkeling laat zich scheiden in enerzijds de financiering van de grond en het bedrijf dat de coöperatie uitoefent, en anderzijds de ontwikkeling en realisatie van gebouwen met afzonderlijke functies. De gewone leden worden geacht het vermogen bijeen te brengen voor de grond en het bedrijf van de coöperatie. Aan de ontwikkeling en realisatie van gebouwen hoeven ze nauwelijks bij te dragen. Het leeuwendeel van de financiering daarvan wordt opgebracht door bedrijfsleden of dochtermaatschappijen van de coöperatie, die desbetreffende gebouwen, of delen ervan, gaan gebruiken in het kader van hun onderneming. Daartoe verwerven ze dan een beperkt of appartementsrecht om het te bouwen object te kunnen belenen en bankfinanciering te verkrijgen. Met die bankfinanciering wordt de bouw bekostigd. Aanvullend kan beroep worden gedaan op de gewone leden van de coöperatie die, desgewenst, ook vermogen verstrekken voor de ontwikkeling en realisatie van bepaalde gebouwen in het coöperatieve gebied.

Zo wordt een beeld geschetst van een intentioneel gestuurde gebiedsontwikkeling, die uitgaat van de gemeente, en gedragen wordt door haar bewoners. Democratisering is daarbij een instrument om maatschappelijk gewenste voorzieningen te ontdoen van exploitatiedwang, zonder afbreuk te doen aan marktconformiteit. Het is bovendien een instrument om vanuit de overheid te sturen op samenwerking en betrokkenheid van inwoners, in plaats van hen tegenover elkaar te stellen, in een veelal door geld gedomineerde concurrentiestrijd.

# 1 Inleiding

Dit rapport verkent een manier van gebiedsontwikkeling die erop is gericht om verschillende functies en activiteiten in een plangebied duurzaam als een samenhangend geheel te verbinden, onder het thema “Feeding and Greening the City”. Het is geschreven in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.<sup>1</sup>

De opdracht betrof de ‘verkenning van financieringsvormen voor structurele financiering van circulariteit, educatie en innovatie bij gebiedsontwikkeling’. Deze verkenning diende te worden uitgevoerd in wisselwerking en ter ondersteuning van een concrete ontwikkeling, die in gang is gezet door de Stichting Innovatie Glastuinbouw ([SIGN](#)) en de Stichting Innovatie Recreatie en Ruimte ([STIRR](#)). Het gaat om de Greenest Experience die wordt ontwikkeld onder regie van de daarvoor in het leven geroepen Stichting Greenest.<sup>2</sup>

## 1.1 Greenest Experience

De Greenest Experience is een samenstel van gemeenschappelijke en zelfstandige exploitaties, die via een gemeenschappelijke beheerstructuur met elkaar in verbinding staan. Deze verkenning oriënteert zich op deze beheerstructuur en de totstandkoming ervan.

Voor de ontwikkeling van de Greenest Experience is allereerst gedaan wat normaal wordt gedaan: gezocht naar een vermogende partij met belangstelling om de Greenest Experience te realiseren. Die was zeker wel te vinden, al maakte de verwevenheid van de beoogde functies en exploitaties van de Greenest Experience, sommige investeerders wel wat kopschuw.

De lockdown en verdere coronamaatregelen, en de onzekerheid die dat voor de ontspanningssector met zich meebracht, deden de belangstelling verminderen. Ook het stikstofbeleid van de overheid bleek een stok in de wielen van de beoogde ontwikkeling. De Greenest Experience was aanvankelijk beoogd om neer te strijken op een top-locatie nabij Schiphol. Het zou een visitekaart worden voor de glastuinbouw, met internationale uitstraling,

---

<sup>1</sup> De opdracht betreft structurering van zelfvoorzienende en circulaire gebiedsontwikkeling met het thema “Feeding and Greening the City”. De vraagstelling betreft de instandhouding van de vitale en de bijzondere voorzieningen, en dan vooral bekostiging en structurering van beheer en vervanging ervan. Eindrapport: “Structurele financiering van zelfvoorziening en circulariteit op gebiedsniveau”.

<sup>2</sup> Het initiatief voor de Greenest Experience komt voort uit het innovatieprogramma van Stichting Innovatie Glastuinbouw (SIGN) voor een publiekslocatie die de oplossingen vanuit de tuinbouw voor maatschappelijke problemen toont, onder de noemer: Greenest: tuinbouw kweekt geluk en gezondheid.

vergelijkbaar met de Keukenhof en voorzien van een groot hotel. Vooral de stikstofnormen deden dat ambitieniveau de das om.

## 1.2 Getemperde ambities

De ambities voor het hele plangebied werden getemperd, naarmate grote bezoekersaantallen en bijbehorende verkeersaantrekking meer als vloek dan zegen werden gezien. Daarmee waren de plannen echter niet van tafel. Ze werden bijgesteld en aangepast aan het nieuwe ambitieniveau. De Greennest Experience zou zich dan niet zozeer moeten richten op internationaal toerisme, maar op het lokale publiek, en gaan voorzien in lokale behoeften. Het bijstellen van de ambities had wel consequenties.

Een Experience neerzetten, zoals oorspronkelijk beoogd, is weliswaar kapitaalintensief, maar kan ook worden terugverdiend, met hotelovernachtingen, grote bezoekersaantallen en stevige tarieven. Lokaal publiek heeft echter geen behoefte aan hotelovernachtingen en kan slechts beperkte bezoekersaantallen leveren. Onder de bijgestelde ambities kan bovendien worden betwijfeld of een Experience kan worden neergezet, waarvoor bezoekers bereid zijn hoge tarieven te betalen. Er zal eerder moeten worden gezocht naar iets dat in lokale behoeften voorziet, en dat niet al te kapitaalintensief is, zodat de lokale bevolking er veelvuldig gebruik van kan maken. Gerichtheid op groen, ontspanning, educatie en voedselvoorziening levert daarvoor goede aanknopingspunten.

## 1.3 Kapitaalintensieve ontwikkeling

Het in gang zetten van de ontwikkeling van een kapitaalintensieve Experience is relatief eenvoudig. Het komt aan op het vinden van een of meer financiers, die brood zien in het plan. Deze zullen hun eisen stellen en een duidelijk stempel drukken op de ontwikkeling. Er komt dan centrale regie en een structuur die het rendement op het geïnvesteerde vermogen moet verzekeren. De Greennest Experience zal dan vanuit die optiek zijn ingericht. De zelfstandige ondernemingen die zich er willen vestigen zijn dan niet zozeer partners, als wel klanten die de gewenste *return on investment* voor de financiers moeten genereren. Geld is dan het eigenlijke doel van de ontwikkeling, en het aanbod wordt van hogerhand opgelegd. Voor wie deel wil uitmaken van de Greennest Experience geldt dan: *take it or leave it*.

## 1.4 Ontwikkeling door samenwerking

Bij de ontwikkeling van een minder kapitaalintensieve Experience past een ander perspectief. Daarin verschuift de focus van het integrale bedrijfsmodel, naar de afzonderlijke exploitaties van de samenstellende functies, die elk tot een zelfstandige onderneming behoren. Deze ondernemingen schragen de financiering van hun eigen onderdeel, en dat van het grote geheel. De gemeenschappelijke beheerstructuur krijgt dan een meer democratisch en dienstbaar karakter. Deze is dan niet primair gericht op het exploiteren van de zelfstandige ondernemingen die zich binnen de Greennest Experience vestigen, maar op het toevoegen van waarde voor die ondernemingen en het bieden van meerwaarde door de

gemeenschappelijkheid. Ze wordt verlengstuk in plaats van exploitant van de samenstellende functies van de Greennest Experience. Dit vergt dan dat bekend is wat die samenstellende functies zijn, en wie er invulling aan gaat geven. Deze ondernemers moeten voldoende zekerheid hebben om hun aandeel in de financiering te kunnen committeren.

De hier geschetste 'ontwikkeling door samenwerking' is aanzienlijk complexer dan de kapitaalintensieve situatie. In de kapitaalintensieve situatie wordt de planvorming gestuurd door één of enkele partijen, met hetzelfde geldelijke belang. Bij ontwikkeling door samenwerking moeten de eindgebruikers van de Greennest Experience bekend zijn, en moet rekening worden gehouden met hun specifieke belangen, die divers van aard zijn. Alternatief is dat de ontwikkeling door samenwerking organisch plaatsvindt, bijvoorbeeld door gefaseerde beschikbaarstelling van de grond of van beperkte rechten daarop.

## 1.5 Mededinging

Initiatiefnemer van de Greennest Experience is de Stichting Greennest. Deze heeft het idee ontwikkeld en toegesneden voor realisatie op een concrete lokatie in de gemeente Haarlemmermeer. Dit gebeurde in samenspraak met de gemeente, als onderdeel van de ontwikkeling van een bestemmingsplan voor een groter gebied. Stichting Greennest investeerde in de planvorming, in de verwachting dat de onderhavige grond, die eigendom is van de gemeente, voor de Greennest Experience beschikbaar zou komen. Bij concretisering van de grondtransactie deed de Hoge Raad echter een uitspraak die deze verwachting op losse schroeven zette: het 'Didam-arrest'.<sup>3</sup>

### *Didam-arrest*

Het Didam-arrest betrof de vraag of de overheid een perceel grond exclusief aan één partij te koop mag aanbieden. Geoordeeld werd dat een overheidslichaam dat een onroerende zaak wil verkopen moet nagaan of er andere (potentiële) gegadigden zijn, en deze gelegenheid moet bieden tot mededinging.<sup>4</sup>

Het gevolg van dit arrest is dat er niet meer op kon worden gerekend dat de gemeente de grond beschikbaar zou stellen voor realisatie van de Greennest Experience. Wanneer er andere gegadigden zouden zijn voor de grond, die passen binnen de door de gemeente

---

<sup>3</sup> Hoge Raad, 26 November 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1778](#), 'Didam-arrest'.

<sup>4</sup> Een overheidslichaam dat een onroerende zaak wil verkopen moet gelegenheid bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak, indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van die onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. Het overheidslichaam moet het gelijkheidsbeginsel respecteren en transparantie en mededingingsruimte bieden.

gestelde (ruimtelijke) kaders, zouden deze evengoed naar de grond moeten kunnen meedingen.

## **1.6 Onorthodoxe aanpak**

Onzekerheid over de toekomst, getemperde ambities en mededingingsruimte voor derden hebben de ontwikkeling van de Greenest Experience getekend. Deze hebben ertoe geleid dat er bij schrijven van deze rapportage nog niet echt een project op de rails staat. De kans dat er met grote investeringen een visitekaartje van wereldformaat wordt neergezet, lijkt verkeken. Daarmee is het idee echter nog niet van de baan. De stedelijke omgeving heeft hoe dan ook behoefte aan voedsel en groen, en de bewoners van de stad aan ontspanning en educatie. De externe factoren nodigen uit tot een onorthodoxe aanpak, wat het onderwerp is van dit rapport. De onorthodoxe aanpak waar het hier om gaat, sluit aan op een bredere maatschappelijke beweging, richting een meer democratische gebiedsontwikkeling.

## **1.7 Democratisering van gebiedsontwikkeling**

Gebiedsontwikkeling is het speelveld van professionele ontwikkelaars en gespecialiseerde financiers. Zij creëren de leefomgeving van velen. Zij doen dat niet om er zelf te gaan wonen. Ze maken iets wat ze denken goed te kunnen verkopen, zodat ze er geld aan verdienen. Financieel rendement drijft de ontwikkeling. Bediening van een vraag is daartoe een middel. Deze praktijk wordt in dit rapport 'oligarchisch' genoemd. Dat plaatst de heersende praktijk in contrast met een tegenbeweging die 'democratisch' is te noemen. Het begrip 'democratisch' slaat op zelfbestuur, en 'oligarchisch' betreft bestuur door een bevoorrechte klasse.

In de gebiedsontwikkeling zijn verschillende democratische tendensen te bespeuren. In dit rapport worden enkele daarvan behandeld. Dit betreft de beweging van burgercoöperaties die wind- en zonneparken ontwikkelen (hoofdstuk 3) en de beweging van burgercoöperaties die land vrijkopen, om het levensvriendelijk te kunnen bewerken (hoofdstuk 4). Die beide leveren inzichten die voor de Greenest Experience van pas kunnen komen. Deze rapportage bevat een analyse daarvan, en oppert een mogelijkheid voor structurele inbedding van democratische gebiedsontwikkeling in het gemeentelijk grondbeleid.

## **1.8 Gebiedscoöperatie**

Die mogelijkheid betreft oprichting van een gebiedscoöperatie, als blijvende en overkoepelende structuur voor een bepaald gebied met verschillende maar samenhangende ruimtelijke functies. De coöperatie wordt opgericht als verlengstuk van de gemeente, ter uitvoering van haar ruimtelijk beleid. Het gaat hier om actief grondbeleid, waarbij de grond waarop de samenhangende functies worden gerealiseerd - direct of indirect - eigendom wordt van de coöperatie. Leden van de coöperatie zijn de toekomstige gebruikers van het gebied. De concrete inrichting van het gebied wordt ontworpen in samenspraak met die gebruikers. De risicodragende financiering voor de ontwikkeling wordt van hen aangetrokken. Als de kaders voor de beoogde ontwikkeling voldoende vast liggen, wordt de coöperatie



verzelfstandigd. In hoofdstuk 5 worden de mededingingsrechtelijke aspecten daarvan verkend. In hoofdstuk 6 volgt een uitwerking van de gebiedscoöperatie en het proces van haar ontwikkeling en verzelfstandiging.

Aangevangen wordt met een karakterisering van financieringsvormen in drie hoofdtypen: oligarchisch, publiek en democratisch (hoofdstuk 2). Democratische financiering komt vervolgens centraal te staan als de geëigende vorm voor structurele financiering van circulariteit, educatie en innovatie bij gebiedsontwikkeling.

## 2 Scenario's voor financiering

In dit rapport worden drie scenario's onderscheiden voor financiering bij gebiedsontwikkeling: (1) oligarchisch, (2) publiek en (3) democratisch. De eerste twee zijn gevestigde praktijk. De derde een nieuwe ontwikkeling die in dit rapport nader wordt verkend. De scenario's onderscheiden zich naar gelang (a) de herkomst van het vermogen, (b) het doel waarvoor het wordt aangewend en (c) de zeggenschap over deze aanwending.

### 2.1 Oligarchische vermogensverstrekking

Bij oligarchische vermogensverstrekking is de herkomst van het risicodragend vermogen één of enkele investeerders. Deze bepalen waarin zij hun vermogen investeren en met welk doel. Omdat ze vermogend zijn, en zelfstandig kunnen beslissen, kunnen ze relatief snel schakelen en projecten realiseren.

Meestal is het eigenlijke doel van vermogensverstrekking, behoud of vermeerdering van dat vermogen. De activiteit waarvoor dat vermogen wordt aangewend is dan van ondergeschikt belang. Soms is die activiteit echter het hoofddoel van oligarchische vermogensverstrekking. Dat is bijvoorbeeld het geval bij schenking aan een goed doel. Natuurlijk kan er ook sprake zijn van een combinatie van motieven, zoals bijvoorbeeld de situatie waarin een investeerder genoeg neemt met minder rendement, omdat de activiteit waarvoor dat vermogen wordt aangewend, hem aanstaat.

Bij oligarchische vermogensverstrekking is er in het algemeen een scheiding tussen de investeerder(s) in de activiteit, en de eindgebruikers die baat hebben bij die activiteit. Dit zijn verschillende personen, die als belanghebbenden tegenover elkaar staan. De investeerder probeert daarbij geldelijk rendement op verstrekt vermogen te maken, dat door de eindgebruikers moet worden opgebracht.

### 2.2 Publieke vermogensverstrekking

Publieke vermogensverstrekking is gebaseerd op belastingen of andere heffingen. De herkomst van de gelden is 'het publiek', dat deze gelden eenvoudigweg heeft af te staan, naar gelang de overheid deze gelden nodig meent te hebben. Dat volgt uit wetten die de publieke huishouding regelen. Het doet daarbij niet terzake welke voorkeuren de individuele leden van het publiek hebben, ten aanzien van de verschuldigdheid en besteding van de gelden. De verschuldigdheid en besteding worden politiek of bureaucratisch bepaald, binnen wettelijke kaders.

### 2.3 Democratische vermogensverstrekking

Bij democratische vermogensverstrekking is 'het publiek' eveneens de herkomst van de gelden. Hier doen de voorkeuren van de individuele leden van het publiek echter wel terzake. De vermogensverstrekking is bewust, vrijwillig en intrinsiek gemotiveerd. Het gaat om

verstrekking van relatief kleine bedragen, door een veelheid van financiers. Het internet biedt hiervoor nieuwe mogelijkheden die bekend staan als 'crowdfunding'. Deze zijn in de afgelopen 15 jaren tot ontwikkeling gekomen. Het is een groeiend en nog sterk ontwikkelend fenomeen.

Dat wil echter niet zeggen dat democratische vermogensverstrekking geheel nieuw is. Het heeft eerder opgeld gedaan, zoals bijvoorbeeld bij het ontstaan van boerencoöperaties en coöperatieve banken, in de 19e eeuw. Kenmerkend voor die ontwikkeling was dat de vermogensverstrekkers zelf baat hebben bij de activiteit die met hun vermogen wordt gefinancierd. De investeerders en de eindgebruikers staan dan niet tegenover elkaar, maar zijn in een gemeenschappelijke organisatie verenigd. De eindgebruikers kunnen bovendien zelf ook investeerder zijn.

## 2.4 Financieel toezicht

Bij democratische financiering wordt vermogen aangetrokken van het publiek, waartoe dan effecten of andere financiële producten worden aangeboden aan het publiek. Dit zorgt voor toepasselijkheid van tal van regels ingevolge het financieel recht. Zo zal rekening moeten worden gehouden met het verbod op aantrekking van opvorderbaar geld van het publiek ([artikel 3:5 Wft](#)), het verbod om het bedrijf van bank uit te oefenen ([artikel 2:11 Wft](#)), het verbod om een beleggingsinstelling te beheren ([artikel 2:65 Wft](#)), het verbod om rechten van deelname in een beleggingsinstelling aan te bieden ([artikel 2:65 Wft](#)) en het verbod om effecten aan te bieden aan het publiek zonder publicatie van een prospectus (artikel 3 lid 1 [Prospectusverordening](#)) dat is goedgekeurd door de Autoriteit Financiële Markten (AFM).

Bij oligarchische vermogensverstrekking spelen de genoemde verboden veelal geen rol, daar dit vermogen niet wordt aangetrokken (van het publiek) maar op initiatief van de vermogensverstrekker wordt gecommiteerd. Daarbij kan het bovendien om hoge bedragen gaan, of een besloten kring van vermogende beleggers waarop geen financieel toezicht wordt gehouden.

Publieke vermogensverstrekking is onderhevig aan mededingings- en aanbestedingsregels die moeten zorgen dat marktpartijen gelijk worden behandeld. Al met al kan worden gesteld dat oligarchische vermogensverstrekking het minst belast is met regels, en de grootste vrijheid geniet.

## 2.5 Oligarchische structuren

Het begrip 'oligarchie' slaat op een bestuursvorm waarbij de macht in handen is van een bevoorrechte klasse. Een door privaat kapitaal gedreven ontwikkeling is in die zin doorgaans oligarchisch te noemen. De besloten kring van kapitaalverschaffers heeft de macht, en zal de ontwikkeling bij voorkeur zodanig structureren dat zij deze macht ook behoudt.

Het begrip 'oligarchisch' wordt ook wel gebruikt in verband met prioriteits aandelen, die een kleine kring aandeelhouders de macht geven tot benoeming van bestuurders. Daarmee wordt

deze macht dan van de algemene vergadering weggenomen. Die algemene vergadering kan dan bestaan uit een bredere kring kapitaalverschaffers, die mogelijk open staat voor nieuwe toetreders, maar die bij cruciale beslissingen heeft te buigen voor de macht van de prioriteitsaandeelhouders.

De financiële wereld is oligarchisch van aard, en zodanig ingericht dat een financieel bevoorrechte klasse haar vermogen kan inzetten, zonder er controle over te verliezen. Een door kapitaal gestuurde ontwikkeling heeft doorgaans een oligarchische structuur. Kapitaalvennootschappen zijn daarvoor de geëigende entiteiten, die de macht in principe bij de dominante kapitaalverstrekker(s) leggen.

## **2.6 Democratische structuren**

Tegenover het begrip 'oligarchisch' is het begrip 'democratisch' te stellen. Dat betreft een situatie van zelfbestuur. Een rechtspersoon die daar goed bij past is de coöperatie.

Coöperaties zijn democratisch van aard. Zij hebben tot uitgangspunt dat elk lid een stem heeft, ongeacht de kapitaalinleg. Een coöperatie voorziet in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden. Die leden zijn gebaat bij het bedrijf dat de coöperatie uitoefent en vormen in principe samen het hoogste besluitvormend orgaan.

Nu wil dat niet zeggen dat een coöperatie altijd democratisch is ingericht. Er kunnen weldegelijk oligarchische elementen worden ingebracht. Andersom kunnen kapitaalvennootschappen zodanig worden ingericht dat ze feitelijk democratisch zijn. Wie een democratische rechtspersoon op het oog heeft, zal echter in eerste instantie naar de coöperatie kijken. En wie oligarchisch redeneert, zal beginnen bij de kapitaalvennootschap of, indien het doel niet is om geld te verdienen maar om geld op een bepaalde wijze in te zetten, een stichting.

## **2.7 Publieke financiering**

Aangezien de financiële wereld overwegend oligarchisch is, worden ontwikkelingen overwegend oligarchisch gestructureerd. Een belangrijke uitzondering hierop zijn de publiek gefinancierde sectoren, zoals het onderwijs. Hier is de financiering niet gebaseerd op omzet maar op belastingen of andere heffingen. Overheidsmacht genereert en kanaliseert een geldstroom om bepaalde voorzieningen tot ontwikkeling te brengen en in stand te houden. Het bestaansrecht van de voorziening is niet afhankelijk van haar vermogen om voldoende omzet te genereren, voor dekking van haar kosten. Die kosten worden gedekt uit 'publieke middelen', die via belastingen of andere heffingen bijeen zijn gebracht.

## **2.8 Financiering van de Greennest Experience**

De Greennest Experience beoogt een aantal functies te combineren. Allereerst moet het een visitekaartje zijn voor de Nederlandse glastuinbouw, gericht op voedselvoorziening en

functioneel groen voor het stedelijk gebied. Daarnaast dient het een educatieve functie te vervullen.

### *Zelfstandige exploitatie*

Als de Greenest Experience een visitekaartje is, zou je verwachten dat de financiering uit de glastuinbouwsector komt. Het is echter niet de bedoeling om er een permanente kostenpost voor de sector van te maken. Het moet zichzelf bedruipen, door hotelovernachtingen, conferentieruimte, horeca en verblijfsrecreatie te bieden. De educatieve functie zou dan volgen uit de insteek van de verblijfsrecreatie, in de vorm van een educatief themapark.

### *Onderwijsinstelling*

De nadruk zou echter ook meer kunnen komen te liggen op de educatieve functie. In dat geval ligt het voor de hand dat de financiering komt vanuit de onderwijsinstellingen die zich vestigen in de Greenest Experience, of die gebruik maken van de faciliteiten die zij biedt. De financiering zou dan voortkomen uit de wettelijk geregelde onderwijsfinanciering, en dus een publiek karakter hebben.

Tot dusver heeft de Greenest Experience haar ontwikkeling nog niet zeker weten te stellen. Door het sterk teruggeschroefde ambitieniveau lijkt de oligarchische route uitgesloten. Via de publieke route, op basis van onderwijsbudgetten, zou de Greenest Experience te veel een onderwijsinstelling worden. Daarmee zou het educatieve aspect dominantier worden dan beoogd. De bedoeling van de Greenest Experience is om stedelijke groen- en voedselvoorziening te realiseren die voor het publiek beleefbaar is, maar die ook zelfstandig economisch bestaansrecht heeft, doordat zij zichzelf kan bedruipen.

## **2.9 Democratische financiering uitgediept**

De rest van dit rapport is gericht op democratische financiering. Dat is financiering die vrijwillig wordt opgebracht door degenen die direct belang hebben bij realisatie en instandhouding van de onderhavige voorzieningen. Het komt er dan op aan dat zij waarde hechten aan deze voorzieningen, en dat zij er geregeld gebruik van kunnen maken. De kapitaalintensiviteit ervan moet bovendien zijn afgestemd op hun capaciteit om risicodragend vermogen te verstrekken.

Voeding, groen, ontspanning, leer- en speelmogelijkheden zijn basisbehoeften voor mensen. De kwaliteit van het leven neemt drastisch toe als deze dagelijks beschikbaar zijn, en zich dus nabij de woonomgeving bevinden en toegankelijk zijn. Dat biedt goede mogelijkheden voor realisatie en instandhouding van voorzieningen, op basis van financiering die is opgebracht door mensen uit de omgeving, die geregeld gebruik maken van die voorzieningen. De casus van de Greenest Experience, in een minder kapitaalintensieve vorm, lijkt zo prima te passen bij democratische financiering.

In het vervolg van deze rapportage wordt onderzocht hoe dat eruit zou kunnen zien. Allereerst wordt daartoe in de hoofdstukken 3 en 4 gekeken naar bestaande parktijken op dit gebied. In

hoofdstuk 5 wordt vervolgens de brug geslagen naar de gebiedsorganisatie, als proces en structuur voor democratische gebiedsontwikkeling. In hoofdstuk 6 volgt dan een schets van een democratisch gefinancierde gebiedscoöperatie, die past binnen het thema *Feeding and Greening the City*.

## 3 Burgercoöperaties voor energie

Een voorbeeld van democratische financiering is te vinden bij de ontwikkeling van windturbines. In de pionierstijd waren het burgers die geld bijeen legden om gezamenlijk de eerste turbines te realiseren. Hieruit zijn coöperaties ontstaan waaronder Meerwind, de Windvogel en Kennemerwind die duurzame energie produceren en ook nieuwe zon- en windparken ontwikkelen. Deze coöperaties beschikken over kennis en vermogen om nieuwe projecten te initiëren. Zonodig trekken ze ook vermogen aan van hun leden en andere belangstellenden, voor de realisatie van deze nieuwe projecten.

### 3.1 Coöperatieve principes

Deze coöperaties laten zich veelal leiden door de zeven coöperatieve principes zoals geformuleerd door de International Cooperative Alliance (ICA).<sup>5</sup> Deze betreffen:

1. Vrijwillig en open lidmaatschap
2. Democratische controle door de leden
3. Economische participatie door de leden
4. Autonomie en onafhankelijkheid
5. Onderwijs, vorming en informatieverstrekking
6. Samenwerking tussen coöperaties
7. Aandacht voor de gemeenschap

Ze passen zodoende uit overtuiging democratische principes toe op hun inrichting en functioneren. Voor het lidmaatschap worden geen drempels opgeworpen en in de algemene vergadering heeft elk lid een stem. Deze coöperaties zijn primair gericht op hun maatschappelijke doel. Winsten worden zo mogelijk geïnvesteerd in nieuwe projecten. Het kan daarbij gaan om eigen projecten, maar ook om projecten van gelijk gestemde coöperaties, of van nieuw op te richten coöperaties die zich bijvoorbeeld richten op de bewoners van een bepaald werkgebied. Ze beconcurreren elkaar niet, maar versterken elkaar. Dat uit zich onder andere in het delen van kennis en ervaring, wat onder andere wordt gefaciliteerd door de Coöperatie Energie Samen U.A..

### 3.2 Winstdeling

Door de coöperatieve ontwikkeling van zon- en windparken is een praktijk ontstaan van winstdeling met de omgeving van het park. Het gaat dan bijvoorbeeld om financiële afdrachten aan direct omwonenden of aan een gebiedsfonds. Zo kan het voorkomen dat de direct omwonenden een vergoeding ontvangen voor aanwezigheid van windturbines in hun blikveld. Ook kan het voorkomen dat er een gebiedsfonds wordt opgetuigd dat investeert in

---

<sup>5</sup> <https://www.ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles>

de leefbaarheid van de omgeving. Dat fonds wordt dan gevoed met afdrachten uit de winst van een zon- of windpark. De Nederlandse WindEnergie Associatie (NWEA) normeerde de winstdeling op 40 à 50 eurocent per MWh, voor windenergie op land.<sup>6</sup> De Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW) ziet een dergelijke bijdrage echter als ondergrens.<sup>7</sup>

### 3.3 Gebiedsfonds

Het gebiedsfonds is een van oorsprong vrijwillig instrument dat is ontstaan door toedoen van windcoöperaties en dorpsmolenstichtingen. Zij reserveerden een deel van hun winst voor projecten in de lokale gemeenschap. Meerdere dorpshuizen, scholen en sportverenigingen werden langs deze weg gesubsidieerd.<sup>8</sup> Inmiddels is er een vaste praktijk ontstaan waarbij grote zon- of windprojecten in het kader van de vergunningprocedures beloven een deel van hun winst aan een gebiedsfonds af te staan. Ook commerciële ontwikkelaars zien zich tegenwoordig geroepen om de omgeving op de een of andere manier te compenseren voor hun windpark. Gemeenten kunnen het niet afdwingen maar er wel op aansturen, bijvoorbeeld door hun voorkeur uit te spreken voor initiatieven die hun winst (deels) aan de omgeving toezeggen.<sup>9</sup> Dergelijke toezeggingen kunnen het draagvlak voor een project vergroten, en

---

<sup>6</sup> “Voor versterking van acceptatie en participatie stellen initiatiefnemers een bovenwettelijk bedrag beschikbaar. Voor de besteding wordt mede uitgegaan van de uitkomsten van een dialoog met de omgeving, zoals die ook zijn vertaald in een participatieplan. Elk windproject is maatwerk en de financiële bijdrage kan per project verschillen. Als indicatie van de financiële ruimte voor deze bijdrage wordt een richtbedrag van 0,40 tot 0,50 euro/MWh.” NWEA, [Gedragscode Acceptatie & Participatie Windenergie op Land](#) (Oktober 2020).

<sup>7</sup> In reactie op de NWEA-code formuleerde de Nederlandse Vereniging Omwonenden Windturbines (NLVOW) een alternatieve [gedragscode](#). Deze ziet het door NWEA genoemde bedrag als ondergrens en legt de nadruk op schadecompensatie voor omwonenden. “Omwonenden ontvangen een volledige vergoeding voor de WOZ-waardedaling van hun woning. (...) Uit de opbrengst van het windpark wordt tenminste 0,5 euro per MWh productie gestort in een gebiedsfonds. De middelen van dit fonds worden aangewend voor zaken van algemeen nut.” Dit fonds dient volgens NLVOW op een transparante manier te worden beheerd door een breed samengesteld lokaal bestuur. “De middelen van het fonds worden ingezet ten behoeve van het verbeteren van landschap, natuur en milieu in de omgeving van het park. Het fonds wordt gevoed door een afdracht vanwege de ontwikkelaar of exploitant van het windpark. Afhankelijk van de omstandigheden gaat het daarbij om € 1 of € 2 per geproduceerde MWh.”

<sup>8</sup> Bron: <https://www.hieropgewekt.nl/kennisdossiers/gebiedsfondsen-laat-gemeenschap-profileren-van-windenergie> (2022)

<sup>9</sup> Naar huidig recht kunnen gemeenten alleen vrijwillige bijdragen overeenkomen voor ruimtelijke ontwikkelingen (die verder gaan dan het wettelijk kostenverhaal ingevolge de Wro). De nieuwe Omgevingswet voorziet echter in de mogelijkheid om een financiële bijdrage te verlangen ter



daarmee de kans dat vergunning wordt verleend. Ook kan het onderdeel zijn van de gunningscriteria bij openbare aanbesteding, voor zover dat in redelijke verhouding staat tot het voorwerp van de opdracht.

De overheid is soms actief betrokken bij de instelling van een gebiedsfonds. Verschillende gemeenten hebben het opgenomen in hun beleid voor ruimtelijke medewerking. Andere treden zelf op als ontvanger van de gelden (bijvoorbeeld de gemeente Breda bij Windpark Hazeldonk)<sup>10</sup> of als stichter en subsidiënt van het gebiedsfonds (bijvoorbeeld de gemeente Borger-Odoorn bij Gebiedsfonds Drentsche Monden).<sup>11</sup>

### *Vormgeving*

Gebiedsfonds kunnen allerlei vormen aannemen. Relevante factoren voor de vormgeving zijn de wijze waarop de gelden worden besteed en hoe de betrokkenheid van de omgeving wordt georganiseerd. Zo maakt het uit of de gelden worden (i) geschonken, (ii) geïnvesteerd of als (iii) schadevergoeding worden uitgekeerd. De daarvoor toepasselijke fiscale regimes bepalen in hoge mate welke vorm opportuun is voor het fonds.

### *Democratische legitimatie*

Belangrijk voor de vormgeving van een gebiedsfonds is de betrokkenheid van de gebiedsbewoners. Daarbij gaat het erom dat de gelden op een democratisch gelegitimeerde wijze worden besteed en ten goede komen aan het effectgebied en de bewoners ervan. Een burgercoöperatie heeft een dergelijke legitimatie vaak al in huis, bijvoorbeeld doordat zij de eerder genoemde zeven coöperatieve principes in acht neemt, en is gericht op het effectgebied van het zon- of windpark. Een commerciële ontwikkelaar zal er een aparte

---

verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Deze regeling is opgenomen in artikel 13.23 en 13.24 Ow, naar aanleiding van het amendement Ronnes c.s.: [TK 35133 34](#). Nadere uitwerking is gegeven in de artikelen 8.21 en 8.22 van het Omgevingsbesluit, ingevolge het [Ontwerpbesluit voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen](#). De afdwingbare financiële bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen kan bijdragen aan verdere institutionalisering van het gebiedsfonds, waarbij de scope dan wel wordt vernauwd tot de fysieke leefomgeving. Het gaat dan echter niet om winstafdrachten maar om bijdragen in bepaalde kosten. Deze kunnen nieuwe ontwikkelingen kapitaalintensiever maken en daarmee bijdragen aan verdere oligarchisering in plaats van democratisering.

<sup>10</sup> Windpark Hazeldonk is aanbesteed door de gemeente Breda. Deze eiste een 'lokaal betrokken windpark' en een financiële bijdrage aan haar duurzaamheidsprogramma. Bron: <https://data.rvo.nl/initiatieven/coöperatieve-energieprojecten/windpark-hazeldonk-breda> (2022). De gemeente ontvangt ca 250.000 euro per jaar, waarvan 200.000 euro gereserveerd is voor het Klimaatfonds Breda. Dat fonds is bedoeld voor voorfinanciering van ontwikkelkosten van nieuwe duurzame projecten. Bron: <https://www.hieropgewekt.nl/kennisdossiers/gebiedsfonds-gemeenschap-profigteren-van-windenergie> (2022).

<sup>11</sup> Zie bijlage 1: Voorbeelden van bestaande gebiedsfonds in de vorm van een stichting.

entiteit voor in het leven moeten roepen, of moeten samenwerken met bestaande democratische structuren zoals een lokale burgercoöperatie of een dorpsraad. Een stichting kan invulling geven aan democratische legitimering, door een passende doelstelling en transparante en openbare procedures voor aanvraag en toekenning van subsidie.

#### *Schenken van gelden (ANBI-stichting)*

Oprichting van een aparte ANBI-stichting ligt voor de hand als het om substantiële bedragen gaat die worden weggegeven.<sup>12</sup> Als eenmaal een stichting voor een gebiedsfonds is opgericht, kan het voorkomen dat deze ook als ontvanger en verdeler gaat fungeren voor afdrachten uit andere projecten in de omgeving. Soms is iets dergelijks bij oprichting al voorzien, zoals bijvoorbeeld bij Stichting Omgevingsfondsen West Betuwe. Voorbeelden van bestaande gebiedsfondsen in de vorm van een stichting staan in [bijlage 1](#).<sup>13</sup>

#### *Investeren van gelden*

Als het voornemen is om de gelden te investeren, bijvoorbeeld in nieuwe energieprojecten, dan ligt een stichting minder voor de hand. Voor burgercoöperaties is de meest eenvoudige vorm dan om deze investeringen direct vanuit de coöperatie te doen. Het fonds krijgt dan de vorm van een bestemmingsreserve die volgens een vooraf bepaalde verdeelsleutel wordt gevoed.<sup>14</sup>

Burgercoöperaties kunnen dat doen als ze zelf democratisch legitimerend zijn ingericht. Ze hoeven dan geen aparte rechtspersoon in het leven te roepen, die de betrokkenheid van de omgeving organiseert. Die organisatie behoort dan tot hun interne huishouding. Voor commerciële ontwikkelaars ligt dit anders. Hun aanbod van winstafdracht aan de omgeving

---

<sup>12</sup> Een ANBI-stichting is een stichting die is erkend als 'algemeen nut beogende instelling'. Deze kan schenkingen ontvangen zonder daarover belasting te hoeven betalen. De schenkingen kunnen bovendien aftrekbaar zijn voor de schenker.

<sup>13</sup> In [bijlage 1](#) zijn twee fondsen genoemd die niet worden gevoed vanwege een zon- of windproject, maar met publieke middelen. Het ene wordt gevoed door afdracht van een opslag op de zakelijke OZB (Stichting Gebiedsfonds Delft Technology Park). Het andere door structurele bijdragen van diverse gemeenten, die geen verband houden met een zon- of windpark, maar met de functie van het fonds zelf: extra financiën genereren voor de inrichting en het beheer van het Drentsche Aa-gebied (Stichting Gebiedsfonds Drentsche Aa). Deze twee voorbeelden tonen hoe een gebiedsfonds een meer institutioneel en permanent karakter kan krijgen.

<sup>14</sup> Een voorbeeld hiervan is het Fonds Duurzame Energie Nijmegen van Energiecoöperatie WPN U.A.. Dit fonds is een statutaire bestemmingsreserve van de coöperatie voor de ontwikkeling van nieuwe duurzame energieprojecten in de gemeente Nijmegen en omgeving. De winst van de coöperatie wordt in principe aan deze bestemmingsreserve toegevoegd. Daarnaast is er ook een gebiedsfonds ingesteld, specifiek voor het windproject van deze coöperatie. Dat is ondergebracht in een aparte stichting (Stichting Omgevingsfonds Windpark Nijmegen-Betuwe, zie [bijlage 1](#)).

komt wat vreemd over, wanneer het zou gaan om eigen verdere investeringen in die omgeving, waar de bewoners geen invloed op hebben.

### *Bieden van schadevergoeding*

Wanneer sprake is van concrete schade voor het gebied of de omwonenden kan de bijdrage ook bestaan uit vergoeding van die schade. Het gaat dan echter niet om vrijwillige winstdeling, maar om contractueel vastgelegde vergoeding van schade. Verplichte reële schadevergoeding levert mogelijk aftrekbare kosten voor het project. Een dergelijke vergoeding kan bovendien belastingvrij worden ontvangen.

### *Andere compensatieregelingen*

In de praktijk zijn ook andere compensatieregelingen opgekomen, dan instelling van een gebiedsfonds. Zo werd in het Limburgse Neer bij de aanleg van een windmolen de aanleg van glasvezel meegenomen, als douceur voor de bewoners van het gebied, die hiervoor zelf ook weer een coöperatie oprichtten.<sup>15</sup> In de provincie Groningen leidde de compensatieregeling rond windpark Oostpolder tot oprichting van een burgercoöperatie (Energie Coöperatie Oudeschip & Omstreken U.A.) die met de compensatiegelden twee eigen windturbines verwierf in het nieuwe windpark Eemshaven-West, om vervolgens een stichting in het leven te roepen voor verdeling van de aldus vermeerderde compensatiegelden (Stichting Gebiedsfonds Energieparken Eemshaven, zie [bijlage 1](#)).

### *Conclusie gebiedsfonds*

Coöperatieve projectontwikkeling heeft geleid tot een praktijk van winstdeling. Het rendement voor investeerders wordt daarbij getemperd, zij het zodanig dat ze nog wel bereid zijn om de investeringen te doen. De vrijgekomen winstruimte wordt aangewend voor verbetering van de leefomgeving. De verdelingsvraagstukken die daarbij ontstaan worden opgelost door betrekking van bewoners via democratisch legitimerende besluitvormingsprocessen en -structuren.

Verplichtingen tot winstdeling worden door de initiatiefnemers vrijwillig aangegaan. Maatgevend voor de afdracht is de verwachte of daadwerkelijke projectwinst. De aard van de afdracht kan verschillen. Zo kan het gaan om een investering, schenking, schadevergoeding of combinatie daarvan.

## **3.4 Lokaal eigendom**

Burgercoöperaties hebben niet alleen gezorgd voor een praktijk van winstdeling met de omgeving. Door hun toedoen is er ook een praktijk ontstaan voor de ontwikkeling van zon- en

---

<sup>15</sup> De betreffende windmolen is onderdeel van windpark Neer en behoort toe aan een dochtermaatschappij van de Coöperatieve vereniging Zuidenwind U.A.. Zie: <https://www.zuidenwind.org/2015/08/glasvezel-voor-de-omwonenden-in-neer>

windparken op land, waarbij de lokale bevolking vroegtijdig en actief wordt betrokken en gelegenheid krijgt om mee te investeren. Daarbij wordt veelal de mogelijkheid geboden om 'mede-eigenaar' te worden van het zon- of windpark.

Het Rijk heeft deze democratiserende ontwikkeling omarmd, om draagvlak te vergroten voor nieuwe wind- en zonneparken. Zo werd het opgenomen in het klimaatakkoord, in de vorm van een ambitie van 50% lokaal eigendom van wind- en zonneparken.<sup>16</sup> Diverse gemeenten proberen dat sindsdien onderdeel te maken van hun ruimtelijk beleid.<sup>17</sup> Sommigen hebben daarbij de ambities intussen opgevoerd naar 100% lokaal eigendom.<sup>18</sup> Zij lijken daarmee een voorkeur te hebben voor democratische in plaats van oligarchische ontwikkeling en financiering. De gemeente kan dat echter niet afdwingen. Haar mogelijkheden vinden hun grenzen in het mededingingsrecht en de instrumenten voor ruimtelijk beleid.<sup>19</sup>

### *Een goede ruimtelijke ordening*

De instrumenten voor ruimtelijk beleid zijn begrensd door hun functie; het bewerkstelligen van 'een goede ruimtelijke ordening'.<sup>20</sup> Met de invoering van de Omgevingswet wordt dat opgerekt tot 'een veilige en gezonde fysieke leefomgeving alsmede het doelmatig beheer, gebruik en ontwikkeling van die fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke

---

<sup>16</sup> [Klimaatakkoord](#), 28 juni 2019, p. 164-165: "Om de projecten voor de bouw en exploitatie van hernieuwbaar op land in de energietransitie te laten slagen, gaan in gebieden met mogelijkheden en ambities voor hernieuwbare opwekking, partijen gelijkwaardig samenwerken in de ontwikkeling, bouw en exploitatie. Dit vertaalt zich in evenwichtige eigendomsverdeling in een gebied waarbij gestreefd wordt naar 50% eigendom van de productie van de lokale omgeving (burgers en bedrijven). Investeren in een zon- en/of windproject is ondernemerschap. Dat vergt ook mee-investeren en risico lopen. Het streven voor de eigendomsverhouding is een algemeen streven voor 2030. Er is lokaal ruimte om hier vanwege lokale project-gerelateerde redenen van af te wijken. Hierbij wordt ook in acht genomen de bijzondere positie van de waterschappen, die zowel lokale ontwikkelaar zijn als decentrale overheid met een verduurzamingsopgave van hun eigen bedrijfsprocessen."

<sup>17</sup> Een [zestal voorbeelden](#) staat genoemd op de site hieropgewekt.nl.

<sup>18</sup> De gemeente Meppel streeft bijvoorbeeld naar 100 procent lokaal eigendom (bron: Gezamenlijk persbericht RES-regio Drenthe, 31 augustus 2022: "[Regionale Energiestrategie 1.0 klaar voor besluitvorming](#)").

<sup>19</sup> De (on)mogelijkheden worden intensief verkend in het kader van het Nationaal Programma Regionale Energietransitie (RES). De vruchten daarvan zijn te vinden in de vorm van [werkbladen](#) op [energieparticipatie.nl](#).

<sup>20</sup> Wettelijke bevoegdheden dienen te worden uitgeoefend binnen de kaders waarvoor ze zijn gegeven.

*functies*'.<sup>21</sup> Ook in die opgerekte variant is 'lokaal eigendom' (naar verwachting) niet als voorwaarde te stellen, voor verkrijging van ruimtelijke medewerking.

### *Mededingingsrecht*

Het mededingingsrecht brengt met zich mee dat derden, die waar dan ook zijn gevestigd in de Europese Unie, gelijke kansen moeten hebben als de lokale gemeenschap, indien deze zich bijvoorbeeld heeft voorgenomen om een windturbine te realiseren in de eigen leefomgeving. Als de grond in eigendom van de gemeente is kan zij die grond niet zo maar gunnen aan een lokale burgercoöperatie, voor realisatie van een dorpsmolen. In lijn met het eerder genoemde Didam-arrest zal ze eerst moeten nagaan of er andere gegadigden zijn. Zolang windenergie profijtelijk is, zullen die er zijn en de lokale gemeenschap dus kunnen beconcurreren. Een lokale burgercoöperatie is in dit opzicht beter af als ze haar grondpositie onderhands kan overeenkomen met particuliere grondeigenaren, dan wanneer ze deze van de eigen gemeente moet verkrijgen.

### *Concurrentievoordeel*

In de praktijk legt democratische ontwikkeling het dikwijls af tegen oligarchische ontwikkeling. Bij die laatste kan doorgaans sneller worden geschakeld en is er direct toegang tot vermogen. Democratische ontwikkeling heeft meer tijd nodig en is beperkt door de financiële mogelijkheden van het belangstellende publiek. Dit betekent dat democratische ontwikkeling doorgaans alleen tot bloei komt wanneer vermogende partijen geen belangstelling hebben, bijvoorbeeld wegens hoge risico's of lage rendementen.

Op het terrein van zon- en windprojecten heeft democratische ontwikkeling op gang kunnen komen, door in de pioniersfase actief te worden, toen risico's nog groot waren en rendementverwachtingen laag. De rendementen bleken echter niet tegen te vallen, wat zorgde voor opbouw van coöperatief vermogen, en waardoor het oligarchische concurrentievoordeel minder werd. Weerstand tegen de komst van zon- en windparken zal ook hebben bijgedragen aan democratisering van de ontwikkeling ervan. Democratische ontwikkeling is namelijk een instrument om die weerstand tegemoet te treden en soms zelfs weg te nemen.

## **3.5 Maatschappelijk vermogen**

Burgercoöperaties met een maatschappelijke doelstelling keren hun residuele winst doorgaans niet aan hun leden uit, maar besteden deze conform hun maatschappelijke doel. Residuele winst is de winst die resteert nadat de vermogensverstrekkers van de coöperatie datgene hebben ontvangen waar ze recht op hebben, zoals terugbetaling van hun inleg vermeerderd met zeker rendement. Dat rendement moet dan voldoende zijn om het benodigde vermogen aan te trekken. Het meerdere komt dan echter niet ten goede aan de

---

<sup>21</sup> Artikel 1.3 Omgevingswet.

vermogensverstrekkers, maar aan de coöperatie zelf, en het maatschappelijke doel dat zij dient. Bij diverse windcoöperaties heeft dit geleid tot opbouw van maatschappelijk gebonden coöperatief vermogen, dat hun in staat heeft gesteld om de ontwikkeling en financiering van zon- en windparken verder te democratiseren.

### 3.6 Energiemonitor

Democratische financiering van zon- en windparken heeft een opmerkelijke beweging in gang gezet, gericht op het betrekken van burgers, delen van winst, opbouw van maatschappelijk vermogen en investeren in de kwaliteit van de leefomgeving. Het heeft ook geleid tot een cultuur van samenwerking en delen van kennis en vermogen. Dat heeft de ontwikkeling van nieuwe burgerinitiatieven danig versneld en vele burgers kansen gegeven om kennis en vaardigheden te verwerven en in te zetten, voor ontwikkeling en beheer van energiegemeenschappen en -projecten.

Volgens de [lokale energiemonitor](#) van HIER-opgewekt telt Nederland (eind 2021) 667 energievoöperaties met in totaal ongeveer 112.000 leden en deelnemers aan projecten. Volgens HIER-opgewekt vlakt de groei van het aantal coöperaties af. "De hoeveelheid lokale energievoöperaties groeit niet erg meer, maar wel de kwaliteit. Ook verbreden ze steeds meer. Zo werkt driekwart integraal aan de energietransitie binnen een wijk, dorp of gemeente. Gericht op zon, wind, warmte, energiebesparing en meer. De overige coöperaties werken gericht op één project, zoals een collectieve windmolen of zonnedak."<sup>22</sup>

Afvlakking van de groei is te begrijpen daar op zeker moment elke gemeente wel één of enkele energievoöperaties heeft. De constatering van HIER-opgewekt dat coöperaties verbreden naar een integrale bedrijfsvoering, die over het algemeen in kwaliteit verbetert, is belangrijk. Daarmee overstijgen de burgercoöperaties het tijdelijke karakter van een zon- of windproject, en koersen ze aan op blijvende functie in de plaatselijke energievoorziening.

### 3.7 Duurzaam investeren

Zon- en windprojecten hebben doorgaans een eindige tijdhorizon (van zo'n 20 tot 25 jaren). Voor coöperaties die zich op een enkel project richten, ligt het voor de hand dat ze zich na eindiging van dat project opheffen. Veel burgercoöperaties voor energie ambiëren echter een meer duurzame rol te spelen, bijvoorbeeld door blijvend te zorgen voor een gebalanceerde lokale energievoorziening.

Dat neemt echter niet weg dat de financiering van zon- en windparken doorgaans is afgestemd op hun eindige tijdshorizon. Financierende leden nemen dan niet zozeer een aandeel in het integrale bedrijf van de coöperatie. Ze investeren veeleer in een bepaalde productie-installatie van de coöperatie. Aan die leden wordt dan in het vooruitzicht gesteld dat zij hun inleg na 10

---

<sup>22</sup> Bron: <https://www.hieropgewekt.nl/lokale-energie-monitor> (2022).

à 15 bedrijfsjaren van de productie-installatie geheel hebben terugontvangen, inclusief het beloofde rendement.

Dat rendement mag wat getemperd zijn vanwege de winstdeling en het maatschappelijke doel. Het blijft evenwel een belangrijk element in de financiële propositie. Deze is tot dusver niet gebaseerd op de gedachte dat leden blijvend geld inleggen om via de coöperatie duurzaam te voorzien in hun energiebehoefte. Als dat wel de gedachte wordt, dan zal hun investering minder financieel van aard worden, en meer gericht op de stoffelijke behoefte waarin de coöperatie voorziet. Burgercoöperaties voor energie zijn echter nog niet zo ver om volledig te kunnen voorzien in de energiebehoefte van hun leden. Dat komt deels door de ordening van de energiemarkt voor consumenten. De toetredingsdrempel is daar nog te hoog voor lokale energiecoöperaties om zelfstandig een volledig aanbod te doen dat naast productie ook levering aan consumenten omvat.<sup>23</sup>

In het volgende hoofdstuk komt een categorie burgercoöperaties aan bod, waarin het financiële rendement in de propositie nagenoeg geen belang heeft. Het rendement wordt daar gevonden in de stoffelijke behoeften van de leden waarin de coöperatie voorziet. Dat weerspiegelt de kern van de coöperatieve gedachte, en biedt perspectief voor zowel de financiering van duurzame gebiedsontwikkeling, als voor de instandhouding ervan.

---

<sup>23</sup> Een opmerkelijke ontwikkeling in dit verband is de introductie van de 'energiegemeenschap van burgers' binnen de Europese marktordening (zie [bijlage 2](#)). Deze borgt medewerking van de netbeheerder voor dergelijke gemeenschappen. Bovendien kan het, als het Rijk dat wil, mogelijk worden gemaakt dat energiegemeenschappen van burgers, zelf distributienetten bezitten en beheren.



## 4 Coöperatief bezit van grond

Burgercoöperaties voor energie zijn over het algemeen niet de eigenaar van de grond waarop hun energieproductie-installaties zijn gesitueerd. In dit hoofdstuk komen burgercoöperaties aan bod die wel de grond bezitten waarop ze actief zijn, of anderen actief laten zijn. Deze coöperaties behoren tot een beweging waarin democratische financiering wordt ingezet voor het vrijkopen van grond. Daarmee wordt bedoeld op het weghalen van de druk om grond (en gebouwen) te exploiteren voor geldelijk gewin. Geld is dan geen doel, maar een middel om in balans te kunnen leven met elkaar en de natuur.

### 4.1 Levensvriendelijk grondgebruik

Het vrijkopen van grond wordt gezien als noodzakelijke randvoorwaarde voor herstel van het evenwicht tussen gebruik van de grond en het regeneratief vermogen van de natuur. In deze rapportage wordt dat 'levensvriendelijk' genoemd. Dat is bijvoorbeeld gericht op het bodemleven bij agrarisch grondgebruik. Het kan echter ook veel breder worden opgevat en bijvoorbeeld ook educatie omvatten. Levensvriendelijkheid betreft namelijk ook de mens zelf, en diens behoeften aan ontspanning en lichamelijke en geestelijke voeding.

Levensvriendelijkheid hoeft niet per se op agrarisch grondgebruik te slaan. Het kan ook betrekking hebben op de stedelijke omgeving, waarin bijvoorbeeld ruimte wordt geboden aan sociale of culturele activiteiten waar iedereen aan mee kan doen. In de kern gaat het bij levensvriendelijkheid om de afwezigheid van exploitatiedrang, waardoor de mens, onbevangen door geldzucht, de schepping co-creërend beleven kan.

### 4.2 Stichting Levende Grond

Een Nederlands voorbeeld van het vrijkopen van grond is Stichting Levende Grond. Deze heeft als doel "het beschikbaar maken van grond(en) waar vormen van extensieve landbouw kunnen plaatsvinden, die de biodiversiteit, de kwaliteit van de bodem en de omliggende natuur ten goede komen, zodat het de groei en ontwikkeling bevordert van alle levende wezens die verbonden zijn met deze grond(en)." <sup>24</sup>

De stichting probeert dat doel te bereiken door grond aan te kopen met schenkgelden. Dat stelt haar dan in staat die grond schuld- en rentevrij beschikbaar te stellen voor levensvriendelijke landbouw. De eerste aankoop van de stichting betreft de grond van permacultuur tuinderij De Veldhof in Joppe.<sup>25</sup> Het benodigde vermogen is bijeengebracht door bewoners uit de directe omgeving van de tuinderij, die zodoende ook baat hebben bij die tuinderij, in de vorm van een aantrekkelijk landschap, speel- en leermogelijkheden voor

---

<sup>24</sup> Bron: <https://stichtinglevendegrond.nl> (2022)

<sup>25</sup> Zie: <https://www.tuinderijdeveldhof.nl/>



de kinderen en de eigen voedselvoorziening. Een kleine groep bewoners heeft het benodigde vermogen voorgeschoten, zodat de tuinderij schuldenvrij verder kan. De stichting hoopt haar eigen schuld die hierdoor is ontstaan op termijn uit schenkgelden te kunnen voldoen.

#### 4.3 Gemeenschapsgesteunde landbouw

Tuinderij De Veldhof is lid van een landelijk netwerk voor gemeenschapsgesteunde landbouw: Community Supported Agriculture (CSA). Dit is een belangenbehartiger voor regeneratieve boeren bedrijven, die een langdurige relatie aangaan met burgers uit de omgeving, om de economische basis te creëren voor hun bedrijf, ontleend aan de toegevoegde waarde van het bedrijf voor die burgers.

Op de CSA website staat: "Veel CSA boeren of CSA gemeenschappen hebben geen eigen grond. Langjarige toegang tot grond is wel essentieel om te werken aan voedselvoorziening voor een lokale gemeenschap. En om te kunnen investeren in bodemkwaliteit, biodiversiteit en meerjarige gewassen zoals fruit- en notenbomen. (...) We ontwikkelen partnerschappen met investeringsfondsen voor duurzame landbouw en onderzoeken de mogelijkheden om grond vanuit de eigen gemeenschap 'vrij te kopen'."<sup>26</sup>

Dit illustreert dat regeneratieve landbouwers zich bewust zijn van de financiële realiteit die reguliere landbouw veelal noopt tot overbelasting van de natuur. Het toont ook de oplossingsrichting die hun voor ogen staat: het bijeen brengen van vermogen uit 'de eigen gemeenschap' om grond van commerciële exploitatie vrij te kopen.

#### 4.4 Community-Supported Agriculture model

Een van de manieren om regeneratieve boerderijen vrij te kopen is het Community-Supported Agriculture model (CSA-model). In dit model verkoopt een boerderij haar producten voordat ze zijn geproduceerd. De koper koopt een aandeel in de oogst, en deelt daarmee ook in het risico van de oogst. Door verkoop van dergelijke aandelen kan de boerderij de productie financieren. Ze hoeft niet te lenen om productie mogelijk te maken, en draagt niet eenzijdig het risico van de productie.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Bron: <https://csanetwerk.nl> (2022)

<sup>27</sup> Wikipedia geeft de volgende omschrijving van het CSA-model. "Community-supported agriculture (CSA model) or cropsharing is a system that connects producers and consumers within the food system closer by allowing the consumer to subscribe to the harvest of a certain farm or group of farms. It is an alternative socioeconomic model of agriculture and food distribution that allows the producer and consumer to share the risks of farming." Elders wordt de volgende omschrijving gegeven. "Community Supported Agriculture (CSA) is a production and marketing model whereby consumers buy shares of a farm's harvest in advance. Consumers become CSA members by paying an agreed amount at the beginning of the growing season, either in one lump sum or in installments. This upfront

lets vergelijkbaars bestaat ook op institutionele schaal in de vorm van futures markten waarop futures contracten worden verhandeld. Futures contracten kunnen betrekking hebben op landbouwproducten, en kunnen voorafgaand aan het zaaien worden verkocht om de teelt te financieren. De teler verplicht zich daarbij om het beloofde product op de beloofde datum in de toekomst te zullen leveren. Het risico ligt echter bij hem. Als de oogst mislukt, zal hij desondanks moeten leveren (tenzij het futures contract hem uitvlucht biedt).

De overeenkomst met het CSA-model is dat het de teler de middelen verschaft om zijn teelt te bekostigen. Er is echter ook een fundamenteel verschil. Het futures contract maakt van de teler een schuldenaar die het beloofde product op de afgesproken dag moet leveren. Het is gericht op de financiële transactie en de daardoor verschuldigde levering. Het CSA-model is daarentegen relatiegericht en maakt de teler en zijn klant tot partners. De teler belooft het nodige te doen om oogst te realiseren. De koper deelt echter in het risico dat de oogst mislukt. Als dat gebeurt blijft de teler niet met een schuld zitten. Koper en teler kunnen het volgende jaar met een schone lei opnieuw beginnen. Uiteraard zal een boer die zich onvoldoende inzet of onvoldoende kundig is een slechte naam krijgen en moeite hebben om oogstaandelen te verkopen. Een goede boer daarentegen kan rekenen op een trouwe klantenkring die hem schuldenvrij en overeind houdt, zoals hij hen overeind houdt door hun voedsel te produceren. Een wederkerige relatie.

#### 4.5 Land van Ons

Het vrijkopen van grond vereist geldelijk vermogen dat niet op zoek is naar financieel rendement. Men zou denken dat dergelijk vermogen moeilijk bijeen te brengen is. Verstrekkers van vermogen zijn, naar men doorgaans veronderstelt, weldegelijk uit op rendement. Dat hoeft echter niet altijd het geval te zijn. Een voorbeeld is Land van Ons Coöperatie U.A.. Deze coöperatie is eind 2019 opgericht. Sindsdien heeft zij circa 20.000 leden geworven, bij wie ze in totaal circa 15 miljoen euro heeft opgehaald.<sup>28</sup>

Land van Ons trekt van het publiek geld aan om dit te investeren in landbouwgrond. Zij doet dat ter verbetering van de biodiversiteit en landschappelijke waarde, en wil een kentering bewerkstelligen in de uitputting van grond en het verdwijnen van plantaardig en dierlijk leven.<sup>29</sup> Zonder haar vermogensverstrekkers enig perspectief op rendement te geven, heeft

---

payment helps buy the seed and other inputs needed for the season and provides the farmer an immediate income to begin the season. By paying at the beginning of the season, CSA members share in the risk of production and relieve the farmer of much of the time needed for marketing. This allows the farmer to concentrate on good land stewardship and growing high quality food."

Bron: <https://growingsmallfarms.ces.ncsu.edu/growingsmallfarms-csaguide/> (2022).

<sup>28</sup> Bron: Land van Ons, halfjaarbericht van de penningmeester, januari - juli 2022, 17 augustus 2022.

<sup>29</sup> Bron: statuten Land van Ons Coöperatie U.A. (zoals gewijzigd op 25 mei 2020).

zij in korte tijd substantieel vermogen bijeen gebracht, en is zij in staat gebleken om substantiële landbouwpercelen te verwerven. Dit is te verklaren doordat de verkregen gelden worden geïnvesteerd in grond. Hiervan mag waardebehoud worden verwacht. Financiële participatie in Land van Ons kan zodoende worden gezien als een manier om vermogen te beschermen, en tegelijkertijd bij te dragen aan biodiversiteit en landschappelijke verfraaiing.<sup>30</sup>

Land van Ons laat zien dat het mogelijk is om substantieel vermogen bijeen te brengen, dat weliswaar is gericht op waardebehoud, maar niet op financieel rendement. Het doel van de vermogensaanreiking is niet financieel maar intentioneel van aard. Vitalisering van het land en verfraaiing van het landschap, zijn het eigenlijke doel. Geld is daarvoor het middel, dat daarbij zodanig wordt aangewend dat de kans op waardebehoud reel is, zonder uitzicht te bieden op financieel rendement. Land van Ons stopt het bijeengebrachte vermogen in de grond, om deze grond vervolgens aan boeren in gebruik te geven, voor agrarisch gebruik dat de bodem, het leven en het landschap verrijkt. Deze boer heeft te werken binnen het regeneratieve vermogen van de grond, en de verdere kaders die de coöperatie hem via de pachtovereenkomst oplegt.

#### *Analyse van de vermogensaanreiking*

~~Land van Ons trekt vermogen aan van het publiek. Voor deze rapportage is deze vermogensaanreiking geanalyseerd en getoetst aan het financieel recht. Deze analyse is vertrouwelijk en niet bestemd voor publicatie (bijlage 3).~~

#### **4.6 BD-Grondbeheer**

Stichting BD-Grondbeheer (voluit: Stichting Grondbeheer Biologisch Dynamische Landbouw) timmert sinds 1978 aan de weg. Dat is aanmerkelijk langer dan Land van Ons en Stichting Levende Grond. Net als Levende Grond trekt BD-Grondbeheer, als algemeen nut beogende instelling ('anbi'), schenkgelden aan om grond aan te kopen voor natuurvriendelijke landbouw. Ze maakt echter ook gebruik van bancaire leningen. Ook geeft ze eeuwigdurende obligaties uit, met (lage) vaste rente om haar aankopen te financieren.<sup>31</sup> Anders dan bij Land

---

<sup>30</sup> Het aanhouden van tegoeden bij banken is steeds minder waardevast. Dat komt met name doordat het financiële stelsel door jarenlange opdrijving van schulden structureel ongezond is geworden. Binnen de bestaande institutionele kaders is inflatie de aangewezen manier om de schuldenproblematiek te adresseren. Inflatie, in combinatie met loonstijgingen, vermindert immers reële schuldenlasten. Inflatie(-dreiging) en oververschuldiging komen het vertrouwen in geldtegoeden echter niet ten goede. Zodoende dat geldbezitters uitkijken naar een veilige haven voor hun geld. Coöperatief bezit van grond kan zo'n veilige haven zijn. Dat coöperatieve grondbezit zet bovendien een ontwikkeling in gang die bijvoorbeeld zorgt voor vitalisering van het land en een mooier landschap. De geldverstrekker beschermt zijn vermogen en draagt bij aan een door hem gewaardeerde ontwikkeling.

<sup>31</sup> Bron: <https://www.bdgrondbeheer.nl> (2022)

van Ons hebben de houders van deze obligaties geen coöperatief medebezit van de grond. Ze hebben louter een financiële aanspraak op rente. Deze rente wordt enigszins gecorrigeerd voor de inflatie maar kan niet hoger worden dan 4% van de hoofdsom. De hoofdsom van de eeuwigdurende obligaties wordt niet terugbetaald, en de handel in deze obligaties wordt nauwelijks ondersteund. Economisch gezien zijn deze obligaties eerder te rangschikken als een schenking dan als een belegging.

Naast de eeuwigdurende obligaties heeft BD-Grondbeheer ook obligaties uitgegeven waarvan de hoofdsom wel, via herfinanciering, moet worden terugbetaald ('Samen voor grond I en II').<sup>32</sup> Voor de marketing daarvan is een samenwerking opgezet met onder andere Triodos Regenerative Money Centre en Stichting Herenboeren Nederland, onder de naam 'Aardpeer'.<sup>33</sup>

De verplichtingen van de stichting ingevolge de door haar uitgegeven obligaties zijn gedekt door pachtinkomsten. Voor de obligaties die moeten worden terugbetaald zijn die inkomsten met een pandrecht zekergesteld. Diverse natuurvriendelijke boerderijen, waaronder de Vijfsprong in Vorden en Ter Linde in Oostkapelle, pachten hun grond van BD-Grondbeheer. Ook de grond van De Kleine Aarde in Boxtel is door BD-Grondbeheer verworven.

#### **4.7 De Hooilanden landcoöperatie**

Biologische boerderij De Hooilanden heeft haar eigen burgercoöperatie georganiseerd, ter financiering van haar grond. “De Hooilanden Landcoöperatie U.A. wil burgers met Boerderij de Hooilanden verbinden en verantwoordelijkheid voor het in stand houden van kleinschalige voedselproductie vorm geven. Die verbondenheid met elkaar wordt via grond tot stand gebracht. De coöperatie koopt grond aan en verpacht deze aan Boerderij de Hooilanden. Voor het bedrijf is langdurige pacht een mogelijkheid om zonder veel kapitaal beschikking te hebben over grond. Zij kan dan haar geld optimaal investeren in andere bedrijfsmiddelen, zoals een diervriendelijke stal of productverwerking. Ook is het bedrijf makkelijker overdraagbaar: een eventuele opvolger hoeft de grond niet te kopen, maar kan het pachtcontract overnemen.”

Financiering wordt aangetrokken van het publiek door uitgifte van ledencertificaten. “Een certificaat heeft een waarde van €25.000 en is ongeveer gelijk aan de waarde van één derde van een hectare. Het rendement op de certificaten bestaat uit de pacht die wordt opgebracht door Boerderij De Hooilanden. Dit is 1,5%, vastgelegd door de ledenvergadering van De

---

<sup>32</sup> Met drie uitgiften in 2021 en 2022 is in totaal ca 10 miljoen euro opgehaald. Dat was minder dan waarop was gehoopt, gegeven de geplande omvang van de uitgiften. Dat is te verklaren door de relatief lage rente van de obligaties.

Bron: <https://www.duurzaaminvesteren.nl/Projecten/Statistieken> (2022).

<sup>33</sup> Zie: <https://aardpeer.nl>

Hooilanden Landcoöperatie U.A.. De waardeestijging van cultuurgrond in Gelderland is de afgelopen 13 jaar gemiddeld 5% geweest.”<sup>34</sup>

#### 4.8 Lenteland en Herenboeren

De hiervoor besproken initiatieven (Levende Grond, Land van Ons, BD-Grondbeheer en de Hooilanden Landcoöperatie) investeren in landbouwgrond. Ze investeren niet in de onderneming die de grond bewerkt.<sup>35</sup> Dat houdt hun risicoprofiel overzichtelijk, en direct gerelateerd aan de grondwaarde.

Andere initiatieven richten zich juist wel op het boerenbedrijf dat de grond bewerkt. Voorbeelden zijn Herenboeren en Lenteland. Beide richten zich op het aanbieden van een vaste structuur voor burgerboerderijen, ondersteund door een centrale organisatie. Bij Herenboeren is de boerderij coöperatief bezit van de leden, die er hun voedsel van betrekken.<sup>36</sup> De boer is formeel geen ondernemer maar in dienst van de centrale organisatie die het concept 'Herenboeren' aanbiedt.<sup>37</sup> De leden van een Herenboeren-coöperatie worden geacht hun voedsel van de coöperatie te betrekken en gezamenlijk de kosten van de coöperatie te dragen. Ook wordt verwacht dat ze de boer in voorkomende gevallen vrijwillig in zijn werkzaamheden bijstaan. De Herenboerderij combineert zodoende financiële, economische, sociale en educatieve aspecten.

#### 4.9 Lenteland

Lenteland richt zich op coöperatief bezit van boerderijen, regeneratief grondgebruik voor regionale voedselvoorziening en betrokkenheid van de omgeving. Anders dan bij de Herenboeren hoeven leden van een Lenteland-coöperatie niet noodzakelijk hun voedsel te betrekken van hun coöperatie. Ze kunnen bijvoorbeeld ook uitsluitend financieel zijn van de coöperatie of boer. De boer is zowel lid als bedrijfsleider van de coöperatie, en medegerechtigd tot de winst. De boer heeft relatief grote zeggenschap binnen de coöperatie, om hem de ruimte te geven de onderneming tot een succes te maken.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Bron: <http://dehooilanden.nl/hooilanden-lancooperatie> (2022).

<sup>35</sup> Land van Ons investeert wel in vermarkting van op haar akkers geteelde producten.

<sup>36</sup> Niet alle Herenboerderijen hebben hun grond in eigendom. Coöperatie Herenboeren Land van Weert pacht bijvoorbeeld van DB-Grondbezit.

<sup>37</sup> Zie: <https://www.herenboeren.nl>

<sup>38</sup> Lenteland beschrijft de verschillen met Herenboeren zelf als volgt. (i) Lenteland is minder exclusief, leden hoeven geen € 2.000 in te leggen, het format is lossier en focust meer op boeren en grond dan op consumenten. (ii) De boeren zijn bij Lenteland meer ondernemer dan in loondienst, zoals bij Herenboeren. (iii) Lenteland kan met eigen vermogen boerderijen opstarten en probeert daarna vanuit de gemeenschap te herfinancieren. Bron: Lenteland, Beleidsplan 2021.

### *Ledencertificaten*

Lentelandboerderijen worden voorgefinancierd door de centrale Lenteland organisatie (Stichting Lenteland).<sup>39</sup> Deze zorgt dat een Lentelandboerderij van start kan gaan met eigen grond in een eigen coöperatie. Het is echter de bedoeling dat de Lenteland-financiering in enkele jaren wordt afgelost, door uitgifte van ledencertificaten. Leden zijn onder andere de boer(en), stichting Lenteland en de vermogensverstrekkers.

De ledencertificaten hebben deels betrekking op het vastgoed en deels op het bedrijf van de boerderij. Bij de eerste Lentelandboerderij (Erve Kiekebos) is de verhouding 81% (vastgoed) en 19% (bedrijf).<sup>40</sup> Het aan vastgoed toegeschreven deel kan na twee jaren worden teruggevraagd. De coöperatie betaalt het dan zo mogelijk terug, onder intrekking van het certificaat. Het overige wordt dan een renteloze schuld van de coöperatie aan de voormalige certificaathouder, die in de verdere toekomst eventueel wordt afbetaald.

### *Winstdeling*

De (niet ingetrokken) ledencertificaten delen in de winst van de coöperatie. Van winstuitkering zal pas sprake zijn als de Lenteland-financiering is afbetaald. Bedrijfswinst wordt verdeeld tussen de certificaathouders (80%) en de boeren (20%), die zelf ook certificaathouder kunnen zijn. Winst wegens stijging van de vastgoedwaarde komt echter ten goede aan stichting Lenteland.<sup>41</sup> De gedachte is dat de vastgoedwaarde het ingelegde vermogen van certificaathouders wel (tot 81%) mag beschermen, maar niet mag vergroten. Hierop wordt dan weer een uitzondering gemaakt voor de boeren. Hun certificaten delen wel in eventuele waardevermindering van het vastgoed, zij het onder voorwaarden en restricties.

### *Stichting Lenteland*

Stichting Lenteland heeft een dominante rol in de coöperatie. Ze benoemt een van de drie bestuurders en domineert de algemene vergadering. In die vergadering heeft ze even veel stemmen als de boeren en de certificaathouders samen. Als de Lenteland-financiering

---

<sup>39</sup> Zie: <https://www.lente.land>

<sup>40</sup> Bron: <https://ervekiekebos.nl/word-mede-eigenaar/> (2022)

<sup>41</sup> Formeel is de grond eigendom van de coöperatie, en ondersteunt zodoende de waarde van de ledencertificaten. Mutaties in de grondwaarde komen krachtens de statuten echter voor rekening van Stichting Lenteland. De regeling is zodanig dat boekwinsten op het vastgoed aan Lenteland toekomen, terwijl verliezen onder omstandigheden bij de coöperatie terecht kunnen komen. Stijging van de grondwaarde wordt namelijk geheel toegeschreven aan Stichting Lenteland. Daling van de grondwaarde wordt aan haar toegeschreven, tot maximaal het dan geldende saldo van haar ledenrekening, dat wordt gevormd door haar inleg (anders dan op certificaten of in de vorm van een lening) vermeerderd met niet uitgekeerde winst, en verminderd met gedebiteerde verliezen en gedane uitkeringen.

(nagenoeg) is afgelost wordt haar aantal stemmen kleiner, maar nog substantieel, namelijk even groot als dat van de certificaathouders.<sup>42</sup>

De gelden die stichting Lenteland ontvangt van de Lentelandboerderij, waaronder met name rente en aflossing van de Lenteland-financiering, worden geïnvesteerd in (nieuwe) Lentelandboerderijen.

Lenteland start oligarchisch, met een doelvermogen dat is ondergebracht in een stichting. De Lentelandboerderijen die ze opzet hebben weliswaar de typisch democratische coöperatievorm. De coöperatie is echter zodanig ingericht dat het feitelijk een oligarchische structuur is, zij het met democratische participatie. Ook als de Lenteland-financiering geheel is afgelost blijft de oligarchische invloed aanwezig. Er is dan echter een hogere mate van zelfbestuur, zij het onder de blijvende hoede van stichting Lenteland.

De stichting speelt ook een rol in de terugbetaling van het gronddeel van ingetrokken ledencertificaten door hiervoor, zonedig en tot zeker bedrag, kredieten te verstrekken.

#### *Analyse van de vermogensaanrekening*

~~Lentelandboerderijen trekken vermogen aan van het publiek. Voor deze rapportage is deze vermogensaanrekening geanalyseerd. Deze analyse is vertrouwelijk en niet bestemd voor publicatie (bijlage 4).~~

#### **4.10 Burgerboerderij De Patrijs**

De initiatiefnemers van Burgerboerderij de Patrijs zijn bezig een boerderij over te nemen, gelegen in de gemeente Lochem (buurtschap Groot Dochteren). Daartoe hebben ze bij het publiek eigen en vreemd vermogen opgehaald. Het eigen vermogen (ca € 700.000) werd opgehaald door tussenkomst van een coöperatie. Het vreemd vermogen (ca € 300.000) werd opgehaald door tussenkomst van een stichting.<sup>43</sup> De wijze waarop de stichting vreemd vermogen ophaalde strekt niet tot voorbeeld. Afgaand op de gepubliceerde documentatie is deze geldaanrekening in strijd met het financieel recht. In een andere vorm was het wellicht geoorloofd geweest, namelijk wanneer de geldverstrekking was gebeurd op basis van de uitgifte van obligaties, en de stichting niet voor eigen rekening, maar voor rekening van de obligatiehouders geld zou uitlenen voor verwerving van de boerderij.

In beide gevallen (stichting en coöperatie) is verzuimd alle essentiële beleggingsinformatie te verstrekken. Op basis van de gepubliceerde informatie is namelijk geen compleet beeld te

---

<sup>42</sup> Bron: Statuten Gemeenschapsboerderij Erve Kiekebos coöperatie U.A. d.d. 23 september 2022.

<sup>43</sup> Bron: <https://depatrijs.eco/help-mee/financier-mee/> (2022)



vormen van de situatie waar de beleggers instappen. Deze omissie heeft mogelijk tot gevolg dat de geldverstrekking vernietigbaar is.<sup>44</sup>

De situatie rond Burgerboerderij De Patrijs illustreert dat het aantrekken van vermogen van het publiek specifieke financieelrechtelijke kennis vereist. Initiatiefnemers lijken daar niet altijd op bedacht. ~~Bij Land van Ons is een vergelijkbaar euvel geconstateerd (zie bijlage 3).~~ Beleggers lijken er echter niet van wakker te liggen, daar dit kennelijk geen afbreuk heeft gedaan aan hun financieringsbereidheid.

De initiatiefnemers van Burgerboerderij De Patrijs hebben democratische financiering gezocht om hun boerderij te kunnen starten, met name door oprichting van een coöperatie. Voor de toekomst lijken ze echter aan te sturen op het wegwerken van de democratische invloed van de burger-financiers. De coöperatie lijkt - gegeven haar doelstelling en terugkoopregeling - namelijk een tijdelijke functie te hebben, als financieringsinstrument, en geen blijvende functie als vehikel voor democratisch bestuur van de burgerboerderij.

Het burgerelement van de burgerboerderij lijkt voornamelijk gelegen in de gerichtheid van de boerderij op lokale detailhandel en de mogelijkheid om vrijwilligerswerk te doen voor de boerderij. Vooruitlopend op verwerving van een boerderij hebben de initiatiefnemers voorzieningen getroffen om detailhandel op gang te brengen, door afhaalpunten op te zetten voor lokaal geproduceerde voeding, en een eigen zuivelverwerker op te zetten. Afnemers die toegang hebben tot de afhaalpunten worden 'leden' genoemd van de burgerboerderij. Zij betalen daarvoor een kleine abonnementsprijs, maar zijn geen lid in juridische zin van een coöperatie of vereniging. Het zijn klanten of abonnees.

#### ~~Analyse van de vermogensaanpak~~

~~Een analyse van de vermogensaanpak ten behoeve van Burgerboerderij De Patrijs is opgenomen in bijlage 5. Deze analyse is vertrouwelijk en niet bestemd voor publicatie.~~

#### **4.11 Grond van Bestaan**

De voorgaande voorbeelden betreffen landbouwgrond. Het volgende voorbeeld gaat om grond in stedelijk gebied. Het betreft doe- en kenniscentrum Het Veerhuis in Varik. Dit centrum is in handen van Stichting UNO Foundation. De grond is in handen van Stichting Grond van Bestaan.

Stichting Grond van Bestaan beoogt grond uit de markt te halen en tegen een eerlijke prijs ter beschikking te stellen, om sociale en ecologische omgang met de grond mogelijk te maken.<sup>45</sup> Daartoe verworft ze grond en ontzegt ze zichzelf de mogelijkheid om deze te vervreemden. "Eenmaal verworven grond zal niet meer worden verkocht en heeft daarmee gebruikswaarde,

---

<sup>44</sup> Zie: Burgerlijk Wetboek, [boek 6, titel 3, afdeling 3A](#) 'Oneerlijke handelspraktijken'.

<sup>45</sup> Bron: <https://www.grondvanbestaan.nl> (2022)



maar geen commerciële waarde. Geen mens of bedrijf kan zich deze grond nog toe-eigenen of er exclusief gezag over uitoefenen." Grond van bestaan stelt de kaders voor het gebruik van de grond en bewaakt de sociale en ecologische doelstellingen. Ze noemt zichzelf in dit verband 'steward owner'.

### *Community Land Trust*

Het gebruik van de grond wil ze onderwerpen aan een bestuur dat is samengesteld uit de juridisch eigenaar, de ondernemer(s) en de gemeenschap van investeerders en baathebbers. Het idee daarvoor is ontleend aan de 'Community Land Trust'.

Een community land trust is een organisatie zonder winstoogmerk die eigendommen bezit, ontwikkelt en beheert ten gunste van de lokale gemeenschap. Het doel is om grond en eigendommen te verwerven en deze voor altijd te behouden in een trust ten behoeve van een gemeenschap.<sup>46</sup>

In 2021 is Grond van Bestaan, tegen een symbolisch bedrag van 1 cent, eigenaar geworden van de grond onder het Veerhuis in Varik.<sup>47</sup> Het Veerhuis had daaraan voorafgaand een donatie-crowdfunding afgesloten, waarmee ze ongeveer 190.000 had opgehaald.<sup>48</sup> Hiermee is het eigenlijke vrijkopen gerealiseerd, door aflossing van de hypothecaire lening op de onroerende zaak.<sup>49</sup>

Het Veerhuis zelf is door een opstalrecht van de grond afgesplitst. De grond en het Veerhuis worden door Grond van Bestaan om niet ter beschikking gesteld aan Stichting UNO Foundation. De opstalvergoeding bedraagt nihil. De WOZ (eigenaarsdeel) wordt voldaan door Stichting UNO Foundation, als opstalgerechtigde. Door een verkoop-regulerend beding op te nemen, is de waarde van de grond aanzienlijk verlaagd waardoor maar weinig overdrachtsbelasting verschuldigd is.

Het voornemen is om rondom het Veerhuis een 'Community Land Trust' te vormen, waarin de juridisch eigenaar, de gemeenschap en het ondernemerschap in worden samengebracht.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> Bron: [https://nl.m.wikipedia.org/wiki/Community\\_land\\_trust](https://nl.m.wikipedia.org/wiki/Community_land_trust) (2022)

<sup>47</sup> Bron: <https://www.grondvanbestaan.nl/jaarcijfers2021> (2022)

<sup>48</sup> Bron: <http://www.villagetradecenter.nl> (2022)

<sup>49</sup> Het Veerhuis zegt daarover: "Met de ontvangen gelden delen we de aankoopsom en komt de lening op de grond te vervallen. Wij geven dit voordeel door aan onze bezoekers met een lagere koffieprijs." Bron: <https://www.veerhuis.nl/aarde/> (2022). Elders staat: "De overdracht van de Veerhuis Grond wordt in 2021 in gang gezet en tegelijk de rest van de hypothecaire lening helemaal afgelost." Bron: <https://www.veerhuis.nl/grond-vrij/> (2022).

<sup>50</sup> Bron: <https://www.veerhuis.nl/grond-vrij/> (2022)

## 4.12 Kulturland

Ook in het buitenland zijn initiatieven te vinden voor vrijkopen van grond, om deze levensvriendelijk te kunnen bewerken. Een voorbeeld is het Duitse Kulturland. Dit is een Genossenschaft (eG) die landbouwgrond en eventueel ook gebouwen vrijkoopt, om ze landurig beschikbaar te stellen voor levensvriendelijke landbouw.<sup>51</sup> Een Duitse Genossenschaft is vergelijkbaar met een Nederlandse coöperatie.<sup>52</sup>

### *Grondprijzen*

Kulturland acht het vrijkopen van landbouwgrond noodzakelijk vanwege de buitensporig opgedreven grondprijzen. Deze zijn volgens Kulturland te hoog geworden voor levensvriendelijke landbouw voor de voedselvoorziening. Dit is het geval omdat de financieringslasten voor aankoop van de benodigde grond niet meer zijn op te brengen uit een dergelijk boerenbedrijf.

Kulturland wijt de prijsopdrijving primair aan het zoeken van een veilige haven voor geld, gegeven een steeds onveiligere financieel stelsel. Daarmee ziet het de prijsopdrijving door commerciële geldschepping over het hoofd. Die geldschepping is de fundamentele oorzaak van zowel de prijsopdrijving als van de onveiligheid van het financiële stelsel. De commerciële geldschepping geschiedt namelijk door schuldvermeerdering, en het zijn de overmatige schulden die het financiële stelsel onveilig maken. De prijsopdrijving volgt uit de institutionele ordening van het geldstelsel, en is zodoende een gevolg van overheidsbeleid.<sup>53</sup> Een structurele aanpak vereist dan ook herziening van die ordening en dat beleid.

---

<sup>51</sup> In de preambule van de Kulturland statuten wordt onder andere overwogen: "Die Nutzung von landwirtschaftlichem Grund und Boden darf nicht von den Regeln sich selbst vermehrenden Geldströme bestimmt werden. Landwirtschaft soll vielmehr die Fruchtbarkeit des Bodens langfristig bewahren, pflanzliche Erzeugnisse in Verbindung mit größtmöglicher Biodiversität hervorbringen und Menschen und Tieren damit eine Lebensgrundlage schaffen. Sie pflegt und bewahrt Kulturlandschaften als Ort und Heimat für menschliche Gemeinschaften."

<sup>52</sup> Het wezen van Genossenschaft staat in [artikel 1 lid 1 van het Genossenschaftsgesetz](#) beschreven. "Gesellschaften von nicht geschlossener Mitgliederzahl, deren Zweck darauf gerichtet ist, den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale oder kulturelle Belange durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern (Genossenschaften), erwerben die Rechte einer 'eingetragenen Genossenschaft' nach Maßgabe dieses Gesetzes."

<sup>53</sup> De onveiligheid van het financiële stelsel komt doordat de gehele geldhoeveelheid wordt geschapen door schuldaanvaarding. Schulden gaan echter gepaard met het risico dat deze niet worden voldaan. Naarmate de geldhoeveelheid en daarmee de schulden groeien, wordt dat risico groter. Geldbezitters hebben zodoende een incentive om hun vermogen te parkeren in stabielere waarden, zoals vastgoed, in plaats van het in risicovolle liquide vorm aan te houden. Commerciële geldschepping is de

Als aanvullende reden voor de grondprijsofdrijving noemt Kulturland het gebruik van landbouwgrond voor energiegewassen.<sup>54</sup> Ook deze oorzaak is terug te voeren op overheidsbeleid. Kulturland ziet zichzelf als een zelfhulpinstelling voor burgers en bioboeren, waarmee deze zich klaarblijkelijk trachten te beschermen tegen de ontwrichtende gevolgen van de institutionele ordening en het overheidsbeleid.

### *Kulturland boerderijen*

Kulturland richt zich op regionaal ingewortelde biologische boerderijen.<sup>55</sup> Een typische Kulturland boerderij ontstaat doordat een bestaand boerenbedrijf, dat zijn grond pacht, in zijn voortbestaan wordt bedreigd door oplopende pacht en grondprijzen. De boer zoekt dan in zijn eigen burger-klantenkring het vermogen om zijn grond vrij te kopen, zodat deze langdurig voor hem beschikbaar komt, tegen een prijs die past bij zijn levensvriendelijke boeren bedrijf. Kulturland leidt de geldaanreiking in goede banen, en koop de grond vervolgens, met de aangetrokken gelden, zo mogelijk, vrij.

### *Genossenschaftsanteile*

De geldaanreiking van het publiek gebeurt door uitgifte van Genossenschaftsanteile (van 500 euro per stuk). Deze zouden naar Nederlandse begrippen worden aangemerkt als opvorderbaar geld.<sup>56</sup> De inleg op deze aandelen kan na verloop van 5 jaren namelijk worden

---

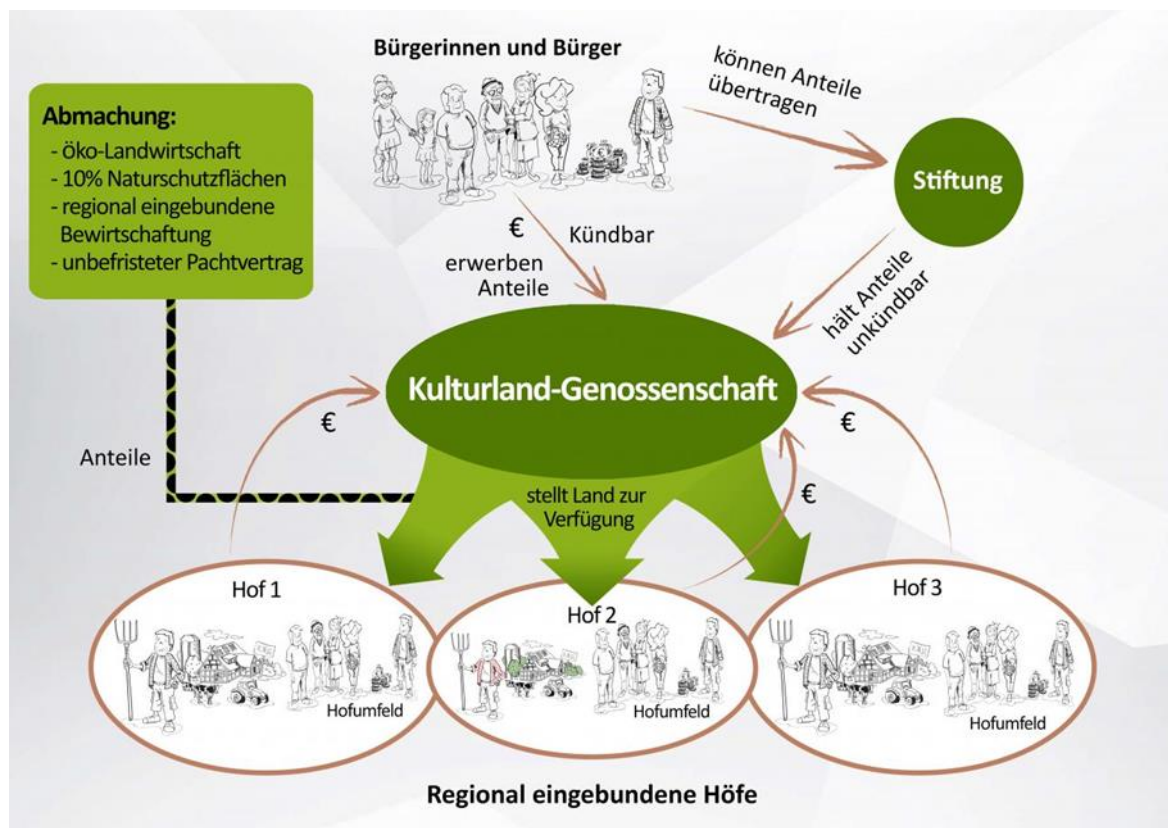
fundamentele oorzaak van grondprijsofdrijving, en heeft een zelfversterkend effect. Het schept de geldmiddelen die benodigd zijn voor grondtransacties, wat een opwaartse druk geeft op de grondprijzen. Het gebruikt de aldus gestegen grondwaarde vervolgens als onderpand voor verdere geldschepping ten behoeve van grondtransacties. Geldschepping voor grondtransacties wordt gestuurd door het commerciële belang van de geldschepper. Zolang deze gebaat is met verdere geldschepping, zal hij dat continueren, en zodoende de prijzen opdrijven.

<sup>54</sup> "Die Förderung von Biogasanlagen führt zu einer gewaltigen Nachfrage nach Mais und lässt die Boden- und Pachtpreise steigen. Für regional orientierte Biobauern wird es immer schwerer, ihre Wirtschaftsflächen zu sichern. Intensivbetriebe mit Massentierhaltung, Biogas oder großflächigem Anbau können mehr zahlen und übernehmen die Flächen. Äcker, Grünland und Wald gelten zudem seit der Finanzkrise als sichere Geldanlage: Immer mehr außerlandwirtschaftliche Investoren setzen auf Grund und Boden." (Bron: Infopakete Kulturland eG 2021, p. 3 <https://www.kulturland.de/sites/default/files/media/file/2021-03/Infopack%202021.pdf>)

<sup>55</sup> "Die Kulturland-Genossenschaft unterstützt regional orientierte Biobetriebe bei der langfristigen Sicherung ihrer Wirtschaftsflächen. Unter „regional orientierten Betrieben“ verstehen wir Höfe, die einen lebendigen sozialen Umkreis aus Kunden und Unterstützern haben, die sich für den Bestand dieses Hofes einsetzen."

<sup>56</sup> In Nederland is het in principe verboden in de uitoefening van een bedrijf van het publiek opvorderbare gelden aan te trekken, ter beschikking te verkrijgen of ter beschikking te hebben ([artikel 3:5 lid 1 Wft](#)). Dat verbod geldt echter niet als dat aantrekken, ter beschikking verkrijgen of ter

teruggevraagd.<sup>57</sup> Om die terugvraag te bedienen, zonder grond te hoeven verkopen, vormt Kulturland uit haar resultaat een liquiditeitsreserve tot 10% van het ingelegde vermogen.



Bron: <https://www.kulturland.de/de/so-funktioniert-die-kulturland-eg>

### Winst- en verliesregeling

Op de aandelen wordt geen rente betaald noch winst uitgekeerd. Eventuele winst komt ten goede aan de groei en continuïteit van het bedrijf dat Kulturland uitoefent.<sup>58</sup> Eventuele verliezen kunnen wel ten laste komen van de aandelen.<sup>59</sup> Dat geldt met name voor verliezen

beschikking hebben van opvorderbare gelden het gevolg is van het aanbieden van effecten in overeenstemming met hetgeen in de prospectusverordening is bepaald ([artikel 3:5 lid 2 sub d Wft](#)).

<sup>57</sup> Genossenschaftsanteile können mit einer Kündigungsfrist von sechs Monaten zum Ende eines Geschäftsjahres gekündigt werden, frühestens jedoch zum Ende des 5. Jahres nach Zahlungseingang der Anteile auf unserem Konto. (Bron: [Infopakiet Kulturland eG 2021](#), p. 7)

<sup>58</sup> Wenn der Bodenwert steigt, wird ein eventueller Veräußerungsgewinn laut Satzung nicht an die Genossen verteilt, sondern zur Unterstützung weiterer Höfe in neues Land investiert (Bron: [Infopakiet Kulturland eG 2021](#), p. 9)

<sup>59</sup> Die Genossenschaftsmitglieder haften für Verluste der Genossenschaft bis zur Höhe ihrer Einlage. Es besteht keine Nachschusspflicht. Das theoretische Maximalrisiko ist eine Wertminderung der

door herwaardering van vaste activa (zoals grond, gebouwen en deelnemingen in boeren bedrijven). Deze kunnen tot gevolg hebben dat de nominale waarde van de aandelen structureel wordt verlaagd, waarna desgevraagd een lager bedrag dan de oorspronkelijke inleg op de aandelen wordt terugbetaald.<sup>60</sup>

#### *Terugbetaling van de inleg*

Ingevolge de aandelen wordt dus hooguit het nominale bedrag van de inleg uitgekeerd, of minder, indien het op aandelen ingelegde vermogen verliezen heeft moeten incasseren, die niet zijn gecompenseerd door latere winsten.

Terugbetalingsverzoeken worden lopende het jaar verzameld, en pas afgehandeld na vaststelling van de jaarrekening van het jaar waarin Kulturland verplicht werd tot terugbetaling van de inleg. Het is zodoende denkbaar dat de nominale waarde van de aandelen wordt verlaagd, voordat wordt overgegaan tot terugbetaling. Bij inleg groter dan € 20.000 kan Kulturland de terugbetaling zonnodig met maximaal 3 jaren ophouden, om de voor terugbetaling benodigde liquiditeiten bijeen te brengen.<sup>61</sup>

#### *Eigen voedselvoorziening*

De vermogensaanrekening gebeurt niet door rendement in het vooruitzicht te stellen. De propositie is gericht op het vrijkopen van grond, voor de eigen levensvriendelijke voedselvoorziening. Daarbij wordt voorgespiegeld dat per persoon zo'n 2.000 vierkante meter landbouwgrond nodig is, die zo'n € 5.000 zou kosten. Met 10 aandelen verzekert men zich zo van grond voor de eigen voedselvoorziening. Met de maximale inleg van € 20.000 kan men een gezin van 4 personen voorzien.

---

Beteiligung im Verhältnis der Bodenpreise zum Kaufzeitpunkt zu späteren niedrigeren Bodenpreisen. (Bron: [Infopakiet Kulturland eG 2021](#), p. 9)

<sup>60</sup> Es besteht jedoch das Risiko einer Entwertung der Beteiligung, wenn das regionale Bodenpreisniveau im Umfeld der angekauften Flächen im Laufe der Jahre nachhaltig sinkt, so dass der Verkehrswert des Grund und Bodens – für den Fall eines Verkaufes – den Wert der Genossenschaftsanteile nicht mehr abdeckt. In diesem Fall können Sonderabschreibungen auf den Bodenwert nötig sein, die durch Beschluss der Generalversammlung auf die Geschäftsanteile umgelegt werden können, so dass diese im Wert gemindert werden. (Bron: [Infopakiet Kulturland eG 2021](#), p. 9)

<sup>61</sup> Die Auszahlung von Anteilen oberhalb eines Betrages von 20.000 € kann zudem bis zu drei Jahre ausgesetzt werden, um nicht überstürzt Land verkaufen zu müssen, falls die Liquiditätsreserve nicht ausreicht. In dieser Zeit sind wir verpflichtet, Liquidität zu schaffen, denn nach Ablauf dieser Frist müssen wir auf jeden Fall auszahlen. (Bron: [Infopakiet Kulturland eG 2021](#), p. 7)

### *Concrete investeringsdoelen*

De geldaanrekening richt zich telkens op bepaalde stukken grond, te verwerven voor een bepaalde boerderij. Kulturland wil immers een band creëren en versterken tussen een boerderij, en de kring van burgers die baat hebben bij die boerderij. Het hangt echter ook samen met het financiële toezicht op vermogensaanrekening door een Genossenschaft. Deze kan buiten de prospectusplicht om werken, zolang het gaat om concrete investeringsdoelen, waarvoor telkens niet meer dan 2,5 miljoen euro wordt opgehaald.<sup>62</sup>

De in het kader van een bepaald stuk grond uitgegeven aandelen, zijn verder niet gerelateerd aan die specifieke grond. Het gaat om aandelen in het hele vermogen van de Genossenschaft, dat al haar grond en activiteiten omvat. Het verliesrisico op een bepaald stuk grond wordt door alle aandeelhouders gezamenlijk gedragen.<sup>63</sup>

### *Het bedrijf van Kulturland*

Kulturland streeft ernaar om het ingelegde vermogen geheel te dekken met de waarde van de door haar verworven grond.<sup>64</sup> In zoverre bestaat haar bedrijf uit het bezitten en verpachten van grond, en het verlenen van beperkte rechten op die grond voor gebouwen. De pacht, canon en retributie moeten de kosten van Kulturland dekken, maar voorzien niet in rendement op het geïnvesteerde vermogen. De pachtsom is toegesneden op levensvriendelijk gebruik van de grond. Vandaar dat de door Kulturland uitgegeven Genossenschaftsanteile geen recht geven op rente of winstuitkering.

Kulturland kan ook zelf het landbouwbedrijf uitoefenen, of daarin deelnemen. Bij dat laatste is zij bijvoorbeeld stille vennoot in een commanditaire vennootschap waarin de boer naar buiten treedt als de ondernemende vennoot. Kulturland heeft zich mede tot taak gesteld om nieuwe vormen te ontwikkelen voor gemeenschappelijk eigendom.

---

<sup>62</sup> Het Duitse Genossenschaftsgesetz (GenG) geeft een specifieke regeling voor vermogensaanrekening van het publiek door Genossenschaften ([artikel 21b Genossenschaftsgesetz](#)). Deze geldt voor vermogensaanrekening voor een bepaald investeringsdoel tot maximaal 2,5 miljoen euro. Per lid dat geen ondernemer is mag de inleg in totaal maximaal 25.000 euro bedragen.

<sup>63</sup> "Im Rahmen der Genossenschaft ist das stets mögliche Verlustrisiko beim Bodenkauf auf viele Mitglieder und auf viele Grundstücke verteilt. Da sich die Bodenpreise in verschiedenen Bundesländern unterschiedlich entwickeln, findet zudem ein regionaler Risikoausgleich statt. Eine Wertminderung ist erst dann zu erwarten, wenn landwirtschaftliche Flächen bundesweit so stark an Wert verlieren, dass der jeweilige Ankaufpreis im Durchschnitt aller Projekte wieder unterschritten wird." (Bron: [Infopakiet Kulturland eG 2021](#), p. 10)

<sup>64</sup> "Grundsätzlich ist das Geschäftsmodell der Kulturland eG auf hohe Sicherheit angelegt, da die Genossenschaft die vollständige Deckung der Geschäftsanteile durch das Anlagevermögen in Form von Grund und Boden anstrebt." (Bron: [Infopakiet Kulturland eG 2021](#), p. 9)



De Kulturland Genossenschaft is in 2014 van start gegaan. In 2022 heeft ze ruim 1200 participanten, 420 hectaren grond en 30 boerenbedrijven die haar grond bewerken.<sup>65</sup> Gedurende haar nog korte bestaan, heeft Kulturland aanhoudend te maken gehad met grondwaardestijgingen, wat haar financiële positie comfortabel maakt. Dat wil uiteraard niet zeggen dat dat ook zo blijft.

#### *Wegschenken van aandelen*

Kulturland biedt de mogelijkheid om aandelen weg te schenken. Ze worden dan overgedragen aan een stichting (de Schweisfurth-Stiftung) die de inleg op deze aandelen niet meer zal terugvragen.<sup>66</sup>

#### *Schenking van grond*

Daarnaast bedient Kulturland zich van een stichting (der Klee-Stiftung) die schenkingen kan aanvaarden op fiscaal gefaciliteerde wijze. Het gaat dan met name om schenkingen van grond aan de stichting, die vervolgens in gebruik wordt gegeven overeenkomstig het Kulturlandbeleid. Deze stichting is mede in het leven geroepen om te kunnen garanderen dat geschonken grond niet meer op de markt komt. Kulturland kan een dergelijke garantie niet geven, daar het kan voorkomen dat zij genoodzaakt is haar grond te verkopen, met name wanneer veel leden hun inleg terugvragen. Daarnaast zou de ledenvergadering ook kunnen besluiten om grond te verkopen. Het stichtingsbestuur vormt een personele unie met het bestuur van Kulturland.

#### *Intreegeld*

Aan verkrijging van nieuw uit te geven aandelen is een intreegeld verbonden van 5%. Dit is een niet terugvorderbare bijdrage in de kosten van Kulturland.

### **4.13 BioBoden eG**

Een ander Duits voorbeeld is BioBoden eG, dat nauw verbonden is met GLS-Bank. BioBoden eG heeft de vergroting van biolandbouwareaal in Duitsland tot doel, om de import van biologische levensmiddelen terug te dringen. Anders dan Kulturland richt BioBoden eG zich niet op de inbedding van bioboerderijen in de lokale gemeenschap. De bioboerderijen maken deel uit van de onderneming van BioBoden eG, en zijn zodoende minder zelfstandig dan bij Kulturland.

---

<sup>65</sup> <https://www.kulturland.de> (2022).

<sup>66</sup> “Schweisfurth-Stiftung in München nimmt Zuwendungen entgegen und erwirbt damit Genossenschaftsanteile an der Kulturland eG, die nicht mehr gekündigt werden” (bron: [Infopakiet Kulturland eG 2021](#), p. 8).

BioBoden eG wordt op vergelijkbare wijze als Kulturland door leden gefinancierd. Een BioBoden-Genossenschaftsantel bedraagt € 1.000 en kan worden teruggevraagd. De terugbetaaltermijn bedraagt vijf jaren. BioBoden eG betaalt vooralsnog geen rente, maar zou dat in principe wel kunnen doen.

#### 4.14 De coöperatie in Nederland en Duitsland

Kulturland heeft diverse Nederlandse initiatieven tot voorbeeld gestrekt. Elementen ervan zijn terug te vinden bij Land van Ons, Lenteland en Grondsteun. De parallel met Land van Ons en Lenteland is de mogelijkheid tot terugbetaling van ingelegde gelden, die zijn gedekt door grondwaarde. De parallel met Grondsteun is de (onjuiste) veronderstelling van Grondsteun dat er geen AFM toezicht is op “leningen tegen een tarief dat ruim onder het markttarief liggen”.<sup>67</sup> Deze veronderstelling heeft onder Nederlands recht geen basis, maar zou wel zijn te onderbouwen met verwijzing naar het Duitse Genossenschaftsgezet ([artikel 21b lid 4 GenG](#)).

Voor de Duitse Genossenschaft geldt een wettelijke regeling voor ‘Mitgliederdarlehen’. Dit betreft de mogelijkheid om geld te lenen van de leden. Het Nederlands recht kent een dergelijke regeling niet. Hier moet worden teruggevallen op de algemene bepalingen voor vermogensaantrekking van het publiek.

De wijze waarop Kulturland geld van het publiek aantrekt is derhalve niet 1 op 1 over te nemen in Nederland. Dat komt doordat het opgehaalde vermogen na verloop van tijd opvorderbaar is, en zodoende stuit op het verbod van [artikel 3:5 Wft](#). Voor dergelijke vermogensaantrekking behoeft een coöperatie in Nederland ontheffing van De Nederlandsche Bank. Ze kan het ook zonder ontheffing doen, mits door het aanbieden van effecten in overeenstemming met hetgeen in de prospectusverordening is bepaald. In Nederland zijn derhalve andere regels in acht te nemen om de uitgifte te legitimeren, dan in Duitsland. Navolging van het Duitse voorbeeld kan zodoende tot problemen leiden, wat bij Land van Ons en Grondsteun ook aan de orde lijkt te zijn.

#### *Meer vrijheid en meer verantwoordelijkheid*

Meer in het algemeen geldt dat de Nederlandse wettelijke regeling voor coöperaties relatief veel vrijheid laat. Dat heeft het voordeel dat een coöperatie vermogensrechtelijk naar believen is in te richten. Het nadeel ervan is dat men goed moet weten wat men doet, en consequent moet doorwerken binnen de kaders van de eigen statuten en reglementen. Een Nederlandse coöperatie heeft meer vrijheid maar moet daar wel verantwoord mee weten om te gaan. Ze krijgt niet het wettelijk gespreide bed aangereikt waarop Kulturland zich heeft ontplooid.

---

<sup>67</sup> Bron: <https://grondsteun.nl/achtergrondinformatie#voorwaarden> (2022), Q&A, “Is er toezicht van de AFM?”



#### 4.15 Bescherming van vermogen

De financiële propositie van een burgercoöperatie met grond, is anders dan die van een burgercoöperatie voor energie die een productie-installatie bezit. Een productie-installatie heeft een eindige levensduur, waarna ze geen waarde meer heeft, of zelfs een kostenpost kan zijn. Grond daarentegen behoudt over het algemeen zijn waarde. Een financiële propositie gebaseerd op grondbezit is zodoende te zien als bewaarplaats voor vermogen. Het gaat er dan niet zozeer om dat het ingelegde vermogen rendeert, maar dat het wordt beschermd.

Dit kan reden zijn om het grondbezit onder te brengen in een aparte rechtspersoon, die niets anders doet dan het in eigendom hebben en aan een ander beschikbaar stellen van grond. Het gaat dan bijvoorbeeld om verpachting van landbouwgrond of verstrekking van beperkte rechten (erfpacht of opstalrecht) voor aanbrenging van zon- en windparken.

Een voorbeeld van verpachting is De Hooilanden landcoöperatie. Kulturland richt zich ook op verpachting van grond en verlening van beperkte rechten voor gebruik van opstallen. Het is echter mogelijk dat zij naar andere activiteiten diversifieert. Een voorbeeld van het scheiden van grond en energieproject is zonneperceel.nl.<sup>68</sup> Als het energieproject failliet gaat kan dat weliswaar ten koste gaan van de verwachte inkomstenstroom vanwege het grondbezit. De grond zelf valt dan echter niet in het faillissement. Iets dergelijks kan overigens ook worden bereikt door vestiging van een hypotheekrecht op de grond, ten gunste van de beleggers die in het integrale bedrijf (grond en productie-installatie) investeren.

Lenteland neemt een opmerkelijke tussenpositie in ten aanzien van het afsplitsen van grondbezit. Een lentelandcoöperatie drijft een integraal bedrijf met eigen grond. Voor de financiële propositie is het gronddeel van de ledencertificaten echter apart gezet, zij het zonder hypotheekrecht voor de certificaathouders op de onderhavige grond. Bij faillissement van de coöperatie wordt de grond meegesleept, of kunnen andere financiers van de coöperatie zich er met voorrang op verhalen, indien zij er wel hypotheekrecht op hebben. Het apart zetten is gedaan door statutaire bepalingen die moeten zorgen dat het gronddeel van de ledencertificaten is gedekt door vastgoedwaarde. De coöperatie mag geen ledencertificaten uitgeven als het totaal van de gronddelen van alle uitstaande certificaten de vastgoedwaarde te boven gaat. Dit biedt overigens geen bescherming tegen grondwaardedaling, als deze niet door Lenteland wordt geabsorbeerd.<sup>69</sup>

De Lentelandpropositie benut de perceptie dat grondeigendom vermogen kan beschermen. Zij doet dat voor een deel van de inleg (het gronddeel). De certificaathouder staat echter bloot aan het integrale risico van het bedrijf dat de coöperatie uitoefent.

---

<sup>68</sup> Zie: <https://www.zonneperceel.nl>

<sup>69</sup> Lenteland absorbeert verliezen op de grondwaarde voor zover ze tegoed heeft op haar ledenrekening bij de lentelandcoöperatie.

#### 4.16 Liquiditeit

Grondwaarde schraagt de verwachting van vermogensbehoud. Het schraagt bovendien de verwachting dat het - in beperkte mate - ook weer liquide kan worden gemaakt. Dit hangt dan weer samen met de verwachting dat er altijd vervangende beleggers zullen zijn, of dat de grond tegen minstens de oorspronkelijke waarde weer kan worden verkocht. Kulturland en Lenteland laten het liquide maken van ingelegd vermogen via de coöperatie lopen. De inleg (of het gronddeel daarvan) wordt daartoe na verloop van tijd desgevraagd terugbetaalt. Dit stemt overeen met de wettelijke regeling voor Mitgliederdarlehen voor de Duitse Genossenschaft ([artikel 21b lid 4 GenG](#)).

Kulturland heeft de mogelijkheid om de waarde van het aandeel zo nodig te verlagen, waarna desgevraagd minder dan de inleg wordt terugbetaald. Een Lentelandcoöperatie kent die mogelijkheid niet. Grondwaardedaling brengt geen verandering in het gronddeel dat voor terugbetaling in aanmerking komt. Grondwaardedaling kan zodoende een run op de coöperatie doen ontstaan om inleg terug te vragen. De eerste terugvragers krijgen - zo mogelijk - immers het volle gronddeel terug, terwijl latere mogelijk niets terugkrijgen. Een overvloed aan terugbetaalverzoeken kan leiden tot een moratorium op de terugbetaling, en na verloop van tijd tot faillissement van de coöperatie. Het is dan aan de algemene vergadering om te besluiten of faillissement wordt aangevraagd, of dat de statuten worden aangepast, zodat het gronddeel slechts gedeeltelijk terugbetaalbaar wordt.

Land van Ons voorziet de liquiditeit van het ingelegd vermogen primair via onderlinge handel in de aandelen tussen haar leden. Als ondergrens heeft ze echter verklaard aandelen te zullen inkopen tegen ten minste 60% van de oorspronkelijke inleg, als geen lid die aandelen verwerven wil.<sup>70</sup>

#### 4.17 Grondwaardestijging

Kulturland en Lenteland hebben gemeen dat de waarde van een aandeel in principe niet toeneemt door grondwaardestijging. Dat doet afbreuk aan de vermogensbeschermende kwaliteit van de belegging. Grondwaardestijging zou inflatiecompensatie kunnen bieden. Die wordt door Kulturland en Lenteland echter niet geboden. In plaats daarvan benadrukken ze het belang van vrijkopen van grond.

#### 4.18 Voorzien in stoffelijke behoeften

Kulturland benadrukt bovendien de levensvriendelijke zelfvoorziening, door aan te bevelen om door tussenkomst van de coöperatie, voldoende grond vrij te kopen voor de eigen voedselvoorziening. Dit weerspiegelt het wezen van een coöperatie; gezamenlijk een bedrijf uitoefenen ter voorziening in eigen stoffelijke behoeften. De financiële inleg in de coöperatie

---

<sup>70</sup>Zie bijlage 3: Analyse van de vermogensaanreiking door Land van Ons.

is bedoeld om dat bedrijf mogelijk te maken, en niet om er geld aan te verdienen. De winst zit in de werkzaamheid van het bedrijf, en niet in het financieel rendement op geïnvesteerd vermogen. Kulturland biedt in het geheel geen geldelijk rendement. Lentelandboerderijen doen dat wel. Het gaat dan om mogelijke uitkering van winst uit de omzet van het boerenbedrijf. Eventuele winst wegens grondwaardestijging is daar expliciet van uitgezonderd.

#### **4.19 Democratie als middel**

Opvallend aan de Nederlandse voorbeelden is dat democratische financiering veelal wordt gebruikt voor een oligarchische constructie. Lenteland en De Patrijs illustreren dat. Er wordt geld aangetrokken van het publiek, maar de zeggenschap van de investeerders is beperkt. Bij Lenteland ligt de dominante zeggenschap bij een stichting, die ook nadat ze zelf geen financieel belang meer heeft in een Lentelandboerderij, toch beslissende invloed houdt. Ook bij De Patrijs is de invloed van de investeerders beperkt. Het lijkt bovendien de bedoeling om de invloed die bij aanvang is gegeven, zodra dat mogelijk is weer af te bouwen. Welke invloed investeerders in De Patrijs hebben is niet eens duidelijk daar uit de beleggingsinformatie niet is op te maken hoe groot het coöperatieve aandeel is in de werkmaatschappij noch welke activa toebehoren aan die werkmaatschappij.

Ook bij Stichting Grond van Bestaan domineert de oligarchische invloed. Deze stichting ambiëert weliswaar een democratische balans rond de grond die zij in eigendom heeft. Ze doet dat via een 'Community Land Trust' die de grondeigenaar, de gemeenschap en het ondernemerschap verenigt. Dit echter onder haar hoede en eigendoms macht, waarmee ze haar ideologische doelstelling kan handhaven. In die zin zijn Lenteland en Grond van Bestaan vergelijkbaar. Lenteland voorziet weliswaar in een democratische structuur (de Lentelandcoöperatie) waarin ze de grondeigendom onder brengt, maar reserveert voor zichzelf daarin een dominante positie om haar doelstelling te bewaken, ook als ze zelf geen financieel belang meer heeft in de coöperatie en de financierende leden anders zouden willen.

#### **4.20 Primaat van de democratie**

Land van Ons en Kulturland beogen land vrij te kopen. Ze borgen echter niet dat het land voor altijd vrij gekocht blijft.<sup>71</sup> Ze accepteren dat het kan gebeuren dat de leden hun belangstelling voor de coöperatie verliezen, en massaal hun inleg terugvragen. Dit kan dan betekenen dat ze grond moet verkopen om de geldterugvraag te bedienen, waardoor die grond dan mogelijk weer aan commerciële exploitatie onderworpen wordt. Ook kan het zijn dat de leden beslissen dat de coöperatie haar grond alsnog commercieel moet exploiteren.

---

<sup>71</sup> Om in voorkomende gevallen, ten aanzien van geschonken grond, wel te kunnen garanderen dat deze niet meer op de markt komt, bedient Kulturland zich van een stichting (der Klee-Stiftung) die deze grond dan in eigendom neemt.

Een coöperatie is principieel democratisch. De leden hebben samen de hoogste macht, en kunnen zelfs terugkomen op de principes die hun oorspronkelijk verenigde. Zij kunnen dat collectief doen, door er gezamenlijk toe te besluiten. Ze kunnen het ook individueel, door zich terug te trekken uit hun coöperatie. De inzichten kunnen wijzigen. Een coöperatie staat daar niet aan in de weg maar beweegt mee. Ze hangt niet aan gestolde ideeën maar is dienstbaar aan haar leden en hun stoffelijke belangen.

#### **4.21 Permanente levensvriendelijkheid**

Lenteland en Grond van Bestaan gaan verder dan het vrijkopen van grond om levensvriendelijk gebruik ervan mogelijk te maken. Ze beogen ander gebruik van de grond onmogelijk te maken. Zij doen dat door zichzelf een dominante positie te verschaffen, van waaruit ze hun stichtingsdoelstelling kunnen handhaven.

De vraag is echter of die machtsconcentratie nodig is. Het doel is om eenmaal vrijgekochte grond levensvriendelijk te blijven gebruiken. Een juridische waarborg daarvan is binnen de democratische coöperatiestructuur dan wel niet te geven. Dat neemt niet weg dat de coöperatie en haar belangenconstellatie zodanig kunnen worden ontworpen, dat het zeer waarschijnlijk is dat het levensvriendelijke grondgebruik blijvend is. Het komt er dan niet op aan om de democratie buiten spel te zetten, maar om deze te perfectioneren.

#### **4.22 Congruentie van belangen**

Levensvriendelijk grondgebruik is gebaat met een stabiele eigendomssituatie, en eigenaren die waarde hechten aan de levensvriendelijkheid. Dat kan oligarchisch worden geborgd via een stichting met levensvriendelijkheid als doelstelling. Daarin schuilt echter het gevaar van verstarring. Ook kan het democratische participatie frustreren doordat de participanten, als het erop aan komt, niet serieus genomen worden.

Stabiliteit kan ook langs democratische weg worden gerealiseerd. Daartoe wordt dan gestuurd op congruentie van belangen tussen de financiers van de coöperatie en degenen die baat hebben bij haar levensvriendelijke grondgebruik, bijvoorbeeld als afnemer of omwonende. Alleen baathebbenden kunnen dan lid worden van de coöperatie en financiële participaties verwerven. Wanneer ze niet meer baathebbend zijn kunnen ze die participaties weliswaar behouden, maar kan hun lidmaatschap door de coöperatie worden opgezegd. Ze behouden dan hun financiële belang maar verliezen hun zeggenschap. Aldus kan worden gestuurd op congruentie van belangen in de algemene vergadering van de coöperatie tussen de financiers van de coöperatie en de baathebbenden bij het levensvriendelijke bedrijf dat zij uitoefent. De gewenste stabiliteit komt dan van binnenuit in plaats van van buiten af. Ze is dan democratisch in plaats van oligarchisch.

De situatie kan er dan als volgt uit komen te zien.

### *Coöperatief grondeigendom*

De grond wordt ondergebracht in een coöperatie, waarvan alleen personen lid kunnen zijn, die direct zijn gebaat bij het levensvriendelijke gebruik van die grond. Dit kunnen omwonenden zijn die baat hebben bij de landschappelijke schoonheid, productie en recreatiemogelijkheden van de coöperatief beheerde grond. In het algemeen zal het gaan om afnemers van producten en diensten van de coöperatie.<sup>72</sup> De wettelijke regeling van de coöperatie is daar ook op gericht. Deze vereist dat de coöperatie voorziet in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden, door uitoefening van een bedrijf, in het kader waarvan ze overeenkomsten aangaat met die leden ([artikel 2:53 lid 1 BW](#)).

De coöperatie richt zich op een zeker geografisch werkgebied, en het lidmaatschap is voorbehouden aan personen die wonen of zijn gevestigd in dat werkgebied. Vertrek uit dat werkgebied kan er toe leiden dat het lidmaatschap door de coöperatie wordt opgezegd.

Het eigendomsbelang in de coöperatie wordt gespreid onder de baathebbenden. De drempel om financieel te participeren is laag. Het eigendomsbelang dat een lid kan verwerven is gemaximeerd. De kring van baathebbende leden wordt vergroot en bestendigd door ledenprijzen te hanteren. Langs die weg wordt eventuele winst onder de leden verdeeld overeenkomstig het beroep dat ze op de coöperatie doen. Dat stimuleert de omzet en vermindert de ruimte voor geldelijke winstuitkering. Geldelijke winstuitkering wordt tot het minimum beperkt, gegeven de financieringsbehoefte van de coöperatie.

Het geldelijk belang van de leden in de coöperatie weegt niet, of slechts beperkt mee in hun stemrecht. Beslissingen met betrekking tot de onroerende zaken van de coöperatie zijn onderworpen aan verzwaarde besluitvormingsprocedures. Voor wijziging van de statuten is dat ook de wettelijke standaard. Dat verkleint de kans dat al te lichtvaardig wordt teruggekomen op de oorspronkelijke uitgangspunten. Tegelijk biedt het ruimte om die uitgangspunten te blijven evalueren, en aan te passen als de overgrote meerderheid concludeert dat dat wenselijk is.

#### **4.23 Conclusie**

In binnen- en buitenland zijn er initiatieven voor het vrijkopen van grond van exploitatiedrang. Dit is ingegeven door de wens om de ruimte benutten, niet om daar zo veel mogelijk geld mee te verdienen, maar om in balans te leven met elkaar en de natuur.

Democratische financiering is het middel waarmee dit vrijkopen van grond wordt gerealiseerd. Een gevolg is dat de meeste initiatieven vervolgens ook - in meer of mindere mate - democratisch worden ingericht. Dit kan het doel, levensvriendelijk ruimtegebruik, verder versterken. Democratisering kan ook een vliegwiel zijn voor andere projecten, en

---

<sup>72</sup> De afnemers van de coöperatie mogen worden geacht waardering te hebben voor de levensvriendelijkheid van haar producten en van de wijze waarop ze tot stand zijn gekomen.

invloed uitoefenen op de wijze waarop projectontwikkeling wordt vormgegeven. In hoofdstuk 3 is belicht hoe dit zorgt dat de omgeving structureel bij de ontwikkeling wordt betrokken, en deelt in de winst.

Eigendom van grond schraagt het vertrouwen dat ingelegd vermogen (deels) behouden blijft. Dat kan leden motiveren om hun coöperatie van vermogen te voorzien. Daarmee behouden ze hun vermogen én investeren ze mee in de aanwezigheid van voorzieningen waarvan het voor hen belangrijk is dat deze op die concrete plek bestaan. Praktijkvoorbeelden laten zien dat investerende leden dan niet of minder zijn gebrand op financieel rendement. Het gaat er dan veeleer om in eigen behoeften te voorzien. Op die grondslag wordt exploitatiedrang verminderd, en kan een congruente belangenconstellatie worden gebouwd, voor een duurzame en stabiele benutting van de ruimte, die aan de lokale vraag voldoet.

## 5 Mededinging

Onder invloed van de Europese Unie is ruimtelijke ontwikkeling onder strikte regimes gekomen, die de mededinging beogen te stimuleren. Gemeenten kunnen ontwikkelingen niet simpelweg tegen een redelijke prijs gunnen aan lokale partijen die hun vertrouwen genieten. Ze moeten ook andere partijen gelegenheid bieden om met concurrerende voorstellen te komen.

### 5.1 Aanbestedingsregels

In de private sector mogen partijen elkaar naar believen opdrachten gunnen. De publieke sector daarentegen, is gebonden aan aanbestedingsregels. Deze zijn concurrentiegericht. Het idee is dat verschillende gegadigden met elkaar wedijveren om het economisch meest voordelige aanbod te doen ([artikel 2.114 Aanbestedingswet 2012](#)). De aanbestedende dienst dient ondernemers daarbij op gelijke en niet-discriminerende wijze te behandelen ([artikel 1.8 Aanbestedingswet 2012](#)). Het proces van de aanbesteding en de gunningscriteria moeten zodanig zijn dat daadwerkelijke mededinging is gegarandeerd ([artikel 2.113a lid 1 Aanbestedingswet 2012](#)). Gestelde voorwaarden moeten in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht ([artikel 1.10 lid 1 Aanbestedingswet 2012](#)).

### 5.2 Mededingingsruimte bij actief grondbeleid

Tot voorkort werd aangenomen dat overheidsinstellingen bij actief grondbeleid, als grondeigenaar, meer naar believen zouden kunnen handelen. Met het Didam-arrest is echter vastgesteld dat zij ook in die situatie gebonden zijn aan het gelijkheidsbeginsel en mededingingsruimte moeten bieden.

Een gemeente die een duurzame samenwerking tot stand wil brengen tussen burgers en bedrijven op een bepaalde lokatie, wordt daardoor gehinderd. Zij kan de samenwerking namelijk niet onder regie tot stand brengen, om de grond vervolgens aan het samenwerkingsverband te leveren, zonder derden de kans te geven om naar de grondverwerving mee te dingen. Wel kunnen de bestemming van de grond en de propositie van het samenwerkingsverband zo specifiek zijn, dat er geen gegadigden zijn die een concurrerend voorstel willen doen. In dat geval is de kans beperkt dat derden zich in het proces mengen. Die kans blijft echter wel aanwezig, wat ten koste kan gaan van het animo om te investeren in de propositie en het samenwerkingsverband.

### 5.3 Aanbesteding bij actief grondbeleid

Vanuit het gelijkheidsbeginsel gezien zou elke gegadigde voor de grond, die deze wil gebruiken in overeenstemming met het bestemmingsplan, gelijke kansen moeten hebben om de grond van de gemeente te verwerven.



Naarmate de gemeente het beoogde gebruik van de grond nader specificceert, zodat een door haar gewenste bestemming wordt gerealiseerd, komt ze feitelijk in de sfeer van de aanbestedingswet. De grondtransactie kan dan als overheidsopdracht kwalificeren, waardoor de aanbestedingsregels van toepassing zijn. De grondverkoop is dan een onderdeel van de hoofdopdracht, die betrekking heeft op de realisatie van de gewenste bestemming.

#### **5.4 Samenwerkingsverband van ondernemers**

Voor de Greenest Experience wordt de grond bij voorkeur geleverd aan een samenwerkingsverband van ondernemers. Dat samenwerkingsverband zal evenwichtig en levensvatbaar moeten zijn, om haar voortbestaan voor lange tijd aannemelijk te maken. Dat vergt de nodige voorbereiding en investeringen, die moeten worden gedaan voordat zeker is dat de grond ook geleverd zal worden. Dat geeft onzekerheid wat slecht is voor de investeringsbereidheid, hetgeen kan zorgen dat het niet lukt om een solide samenwerkingsverband tot stand te brengen en gefinancierd te krijgen.

Het is goed mogelijk dat verschillende ondernemers zich met verschillende voorstellen bij de gemeente melden, als gegadigde voor haar grond. Moeten deze dan als concurrenten tegenover elkaar komen te staan, waarbij de grond wordt gegund aan één van hen? Of zouden ze beter met een gezamenlijk voorstel kunnen komen, waarin voor elk van hen plaats is en ze elkaar versterken. Dat laatste past goed bij de Greenest Experience, die een synergie van ondernemingen wil zijn en demonstreren.

#### **5.5 Samenbrengen van gegadigden**

Voor de gemeente kan het opportuun zijn om gegadigden voor haar grond niet tegenover elkaar te stellen, om vervolgens een keuze te moeten maken uit hun concurrerende voorstellen. De kans bestaat dan namelijk dat goede ideeën en capaciteiten voor de ontwikkeling verloren gaan, omdat deze niet behoorden tot het winnende voorstel. Mogelijk is uit de verzameling van gegadigden een samenwerkingsverband te smeden, dat het beste van alle voorstellen combineert, tot een optimale situatie. Voor een gemeente kan zoiets ook logisch zijn, daar zij er belang bij heeft om al haar burgers en bedrijven te betrekken, in plaats van enkel degenen die een aanbesteding weten te winnen.

De gemeente is een uitgelezen partij om ondernemers bij elkaar te brengen, zodat ze met een gezamenlijk voorstel kunnen komen. Dat volgt al uit de door haar georganiseerde inspraak en participatie bij vorming van ruimtelijke plannen. Wanneer de gemeente bovendien eigenaar is van de grond, ligt het voor de hand dat initiatiefnemers zich proactief bij haar melden. Zodoende is de gemeente vaak goed geëquipeerd om initiatiefnemers met elkaar in contact te brengen. Een gevolg hiervan kan zijn dat gegadigden gaan samenwerken, waardoor ze samen met één voorstel komen, in plaats van concurrerende voorstellen.

Dit gaat wellicht ten koste van de concurrentie, maar kan de kwaliteit van het voorstel, en van het uiteindelijke resultaat ten goede komen. Ook verlaagt het de drempel voor kleine of

gespecialiseerde ondernemingen om aan de ontwikkeling deel te nemen, en om plaatselijk aanwezige capaciteiten bij de ontwikkeling te betrekken.

### *Mededingingsrecht*

De gemeente kan een samenwerkingsverband van gegadigden echter niet garanderen dat ze haar grond aan hen zal leveren als hun voorstel naar haar wens is. Ze zal namelijk moeten nagaan of er andere belangstellenden zijn, en deze, indien aanwezig, laten meedingen naar de grond. Als het gaat om realisatie van een concrete door de gemeente gewenste bestemming, zal ze dat moeten aanbesteden, met inachtneming van de wettelijke aanbestedingsprocedures.

## **5.6 Concurrentie gerichte dialoog**

Eén van die procedures is de op concurrentie gerichte dialoog. Deze is bedoeld voor aanbestedingen van ongebruikelijke oplossingen, waarbij niet op voorhand duidelijk is hoe deze er het best uit zouden moeten zien. De gemeente kan dan, als onderdeel van de aanbestedingsprocedure, een dialoog aangaan met de geselecteerde gegadigden, om haar uiteindelijke uitvraag helder te krijgen. De gegadigden dragen daarbij eerst hun oplossingen aan. De gemeente kan hen daarvoor geldelijke vergoeding bieden. Op basis van de gedane (en besproken) voorstellen kan de gemeente haar uitvraag vervolgens (her)formuleren, zij het met behoud van de bij aanvang van de procedure aangekondigde gunningscriteria en behoeften en eisen van de gemeente.<sup>73</sup> Gegadigden krijgen door de dialoog beter inzicht in de geschiktheid van hun oplossing voor de gemeente, en kunnen deze vervolgens al dan niet aanbieden, door al dan niet op de aanbesteding in te schrijven.

Bij een op concurrentie gerichte dialoog is het denkbaar dat er uiteindelijk slechts één voorstel uit de bus komt, van een consortium van gegadigden. De gemeente mag immers informatie over de voorstellen van de verschillende deelnemers aan de dialoog met de andere deelnemers delen, indien zij daarmee instemmen ([artikel 2.110 lid 7 Aanbestedingswet 2012](#)). Op basis hiervan kunnen zich een of meer consortia vormen. De gemeente heeft dat echter niet in de hand. Zelf heeft ze toe te werken naar een situatie waarbij het aantal oplossingen in de slotfase zodanig is dat daadwerkelijke mededinging kan worden gegarandeerd ([artikel 2.111 lid 2 Aanbestedingswet 2012](#)). Ze mag dus niet aansturen op vorming van één consortium van de geselecteerde gegadigden.

---

<sup>73</sup> Als de dialoog leidt tot wezenlijke wijziging van de opdracht dan moet de aanbestedingsprocedure opnieuw worden gedaan. Er is dan sprake van een nieuwe opdracht. [Hoofdstuk 2.5 van de Aanbestedingswet 2012](#) geeft kaders voor de gevallen waarin wijziging niet wezenlijk wordt geacht, en de procedure niet opnieuw hoeft te worden gedaan.

## 5.7 Vervalsing van de mededinging

De deelnemers mogen op hun beurt de mededinging niet verhinderen, beperken of vervalsen ([artikel 6 lid 1 Mededingingswet](#)). Er kunnen echter omstandigheden zijn waardoor dat in casu wel geoorloofd is, zoals de beperkte omvang van de samenwerkende ondernemingen en de gerichtheid van de samenwerking op economische vooruitgang die ten goede komt aan de lokale gemeenschap.

## 5.8 Optimaal samenwerkingsverband

Een concurrentie gerichte dialoog werkt toe naar gunning aan één van de gegadigden, overeenkomstig vooraf bepaalde gunningscriteria en onder daadwerkelijke mededinging.

Als de gemeente wil toewerken naar een optimaal samenwerkingsverband, dat alle gegadigden en capaciteiten zo mogelijk opneemt, zal zij een ander pad moeten bewandelen. Dit is dan niet op concurrentie gericht maar op totstandbrenging van dat samenwerkingsverband. Het is dan geen aanbestedingsprocedure zoals voorzien in de aanbestedingswet.

## 5.9 Verlengstuk van de gemeente

Iets dergelijks is denkbaar als het samenwerkingsverband wordt gesticht als verlengstuk van de gemeente, namelijk als een overheidsbedrijf. Een samenwerkingsverband kwalificeert als overheidsbedrijf zoals gedefinieerd in [artikel 25g Mw](#), als de gemeente in staat is het beleid ervan te bepalen, bijvoorbeeld doordat ze de meerderheid heeft in de algemene vergadering, en zodoende de bestuurders kan benoemen. Het is dan onderdeel van de gemeente die het heeft opgericht. De gemeente heeft zich dan wel aan zekere voorschriften te houden ingevolge de mededingingswet ([hoofdstuk 4b Mw](#)). Zo mag ze het samenwerkingsverband niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven ([artikel 25j Mw](#)). Onder bevoordeling is onder andere te verstaan de levering van goederen tegen een vergoeding die lager is dan de integrale kosten ([artikel 25j lid 2 sub b Mw](#)). Ook mag de gemeente het samenwerkingsverband geen ongeoorloofde staatssteun verlenen. Levering van grond aan het samenwerkingsverband zal dan bijvoorbeeld moeten gebeuren overeenkomstig het grondprijnsbeleid van de gemeente. Voor zover de grondprijs niet direct wordt voldaan, en de gemeente dus krediet verleent aan het samenwerkingsverband, zal een marktconforme kredietregeling moeten gelden.

## 5.10 Geïntegreerde gebiedsorganisatie

Stichting van een dergelijk samenwerkingsverband door de gemeente kan van pas komen als de gemeente niet is gebaat met concurrentie, maar de gegadigden wil laten samenwerken binnen een geïntegreerde gebiedsorganisatie die alle passende initiatieven en initiatiefnemers insluit.

Door deze gebiedsorganisatie zelf op te richten kan de gemeente de inrichting ervan bepalen. Zo kan ze borgen dat de door haar beoogde functies van deze organisatie behouden blijven, ook na latere verzelfstandiging. Ook kan ze bevoegdheden voor zichzelf inbouwen om, ook na verzelfstandiging, in te grijpen als zaken onverhoopt mis gaan. Voorts kan ze bepalen hoe, wanneer en onder welke voorwaarden de gebiedsorganisatie de grond krijgt geleverd, waarop de samenwerking gestalte krijgt, waarvoor ze is opgericht.

De mededingingsruimte wordt in een later stadium geboden, wanneer het gaat om de financiering van het samenwerkingsverband, de verzelfstandiging van het samenwerkingsverband of de aanbesteding van zelfstandige functies binnen het samenwerkingsverband.

### **5.11 Latere verzelfstandiging**

De gemeente kan de gebiedsorganisatie permanent als verlengstuk behouden. Zij geeft de macht om het beleid te bepalen dan niet op. Voor de Greenest Experience is het echter de bedoeling dat deze, zo mogelijk, op eigen benen komt te staan. Er zal dan een moment zijn waarop de gemeente haar beleidsbepalende invloed opgeeft, bijvoorbeeld doordat ze haar meerderheid in de algemene vergadering opgeeft. Ze zal dit dan doen wanneer ze voldoende vertrouwen heeft dat de gebiedsorganisatie zal blijven doen waarvoor ze in het leven is geroepen. Dit vertrouwen kan worden gesterkt door specifieke bevoegdheden die de gemeente in staat stellen om bepaalde ontwikkelingen tegen te houden, of onder omstandigheden in te grijpen.

De verzelfstandiging kan allerlei vormen aannemen. Deze kan verband houden met het verschuiven van de stemverhoudingen in de algemene vergadering doordat een zeker aantal stemgerechtigden aan boord is gekomen. Dat kan weer verband houden met de investeringen die door individuele ondernemers en het publiek in de gebiedsorganisatie worden gedaan. De verzelfstandiging kan ook voortkomen uit een besluit van de gemeente om haar beleidsbepalende bevoegdheid op te geven.

De hier beoogde verzelfstandiging betreft het moment waarin de direct belanghebbenden de gebiedsorganisatie in zelfbestuur nemen. Dit is een overgang van representatieve naar directe democratie. Dat is relatief onontgonnen terrein. De institutionele kaders zijn gericht op de co-existentie van oligarchie en representatieve democratie. Zo zijn er regels en richtlijnen voor privatisering van overheidsbedrijven. Deze richten zich op overdracht ervan aan de hoogste bidder.<sup>74</sup> Regels voor democratisering van overheidsbedrijven zijn de schrijver dezes niet

---

<sup>74</sup> Zie bijvoorbeeld de [Handreiking inzake met staatsteunregels overeenstemmende financiering, herstructurering en privatisering van staatsbedrijven](#), van de Europese Commissie (10 februari 2012).

bekend.<sup>75</sup> Bij democratisering is het niet de hoogste bidder die de zeggenschap verkrijgt, maar zijn het de direct belanghebbenden die de zeggenschap en verantwoordelijkheid op gestructureerde wijze delen.

### **5.12 Recapitulatie en vervolg**

In de samenleving is een beweging te zien richting democratisering van locatiegebonden bedrijvigheid. In de vorige hoofdstukken zijn de contouren daarvan verkend. Elementen die daarin naar voren kwamen zijn: (1) betrekking van bewoners bij de ontwikkeling, (2) de mogelijkheid voor bewoners om mede-eigenaar te worden, (3) rendement in de vorm van maatschappelijk gewenste voorzieningen, (4) vermogensbescherming door grondeigendom, (5) financiering door baathebbenden en (6) vereniging van financiers en baathebbenden in één organisatie. In het volgende hoofdstuk volgt een schets van de gebiedsorganisatie, als mogelijk scenario voor de ontwikkeling van de Greenest Experience in de gemeente Haarlemmermeer.

---

<sup>75</sup> Een democratiserende tendens is te vinden in het institutionele kader van de energievoorziening. Dit betreft de energiegemeenschap van burgers (zie [bijlage 2](#)). Deze is geregeld in [richtlijn \(EU\) 2019/944](#), en ontstaan onder invloed van de burgercoöperaties voor energie.

## 6 De gebiedscoöperatie

Dit hoofdstuk bevat een schets van de ontwikkeling en inrichting van een gebiedscoöperatie als instrument voor actief gemeentelijk grondbeleid. De schets is bedoeld als verkenning van de mogelijkheid om een dergelijk instrument in te zetten. Daarbij wordt aangeknoopt bij de casus Greennest Experience, in PARK21, in de gemeente Haarlemmermeer.

### 6.1 PARK21

PARK21 is een gebied in de Haarlemmermeer waar een transformatie plaatsvindt van landbouwgebied naar een parkachtige omgeving, tussen de kernen Hoofddorp en Nieuw-Vennep. De gemeente ziet er graag recreatieve voorzieningen tot stand komen met een educatief karakter. Verblijfsaccommodatie is toegestaan, zij het alleen ter ondersteuning van de recreatieve functie van het gebied. Woningen zijn in principe niet toegestaan. Voor de gehele gebiedsontwikkeling is sprake van een combinatie van actief en faciliterend grondbeleid.<sup>76</sup> De grond waar deze verkenning betrekking op heeft is in handen van de gemeente. Zij voert hier dus een actief grondbeleid.

### 6.2 Activiteitenvergunning

Voor de transformatie wordt gebruik gemaakt van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Daarmee wordt vooruitgelopen op invoering van de Omgevingswet.<sup>77</sup> In dat kader wordt het gebruik van grond en opstallen afhankelijk gesteld van een omgevingsvergunning, ook als dat gebruik in overeenstemming is met het bestemmingsplan. In het ontwerp bestemmingsplan PARK21 wordt dat een 'omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit' genoemd. Deze brengt met zich mee dat het gebruik van gronden en bouwwerken in het plangebied alleen is toegestaan als dat in overeenstemming is met, en

---

<sup>76</sup> In het stedelijk gebied kan de gemeente in grote lijnen kiezen tussen 3 vormen van grondbeleid: **Actief grondbeleid:** De gemeente koopt de grond, verkavelt de grond opnieuw en geeft de grond weer als bouw kavels uit. **Faciliterend grondbeleid:** De eigenaren passen in onderling overleg de verkaveling aan. De gemeente legt de openbare voorzieningen aan. De kosten hiervan verhaalt de gemeente op de eigenaren die de bouwplannen uitvoeren. **Publiek-private samenwerking:** Via een gezamenlijke onderneming van de gemeente en ontwikkelaars (Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappij) wordt grond herverdeeld en in kavels gesplitst. In het landelijk gebied kan de verkaveling van de grond ook worden aangepast door grond te ruilen.

Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/grondbeleid> (2022).

<sup>77</sup> Dit is mogelijk krachtens de crisis en herstelwet.

ten dienste staat van, de volgens het bestemmingsplan toegestane functies, en nadat een omgevingsvergunning is verleend om desbetreffende activiteit te verrichten.<sup>78</sup>

### 6.3 Greenest Experience

De Greenest Experience geeft mogelijk invulling aan een deel van PARK21 dat door de gemeente is bestemd als recreatiegebied dat stad en platteland, burgers en boeren, op innovatieve en educatieve wijze samenbrengt. De ambitie is om daarbij een voorbeeldproject te zijn op het gebied van duurzaamheid waarin biodiversiteit zichtbaar en beleefbaar is voor de inwoners en bezoekers van de gemeente. Het park moet voorzien in de lokale behoefte aan recreatiemogelijkheden en een attractieve ontmoetingsplaats worden, voor fysieke en sociale verbondenheid met elkaar en met de omgeving.<sup>79</sup>

Greenest Experience wordt een plek waar voedsel op duurzame wijze wordt geteeld, verwerkt, geproduceerd, verkocht en geconsumeerd, en waar de reststromen worden gebruikt om productieve biologische kringlopen in stand te houden. Alle stadia van de circulaire voedselketen kunnen worden beleefd, en de producten ervan kunnen ter plekke worden genoten, inclusief verblijf in het groen. Dat verblijf is onafhankelijk van weer en seizoen, door de aanwezigheid van een multifunctioneel kassencomplex waarin diverse activiteiten en voorziening worden gevestigd. De Greenest Experience is een samenstel van zelfstandige activiteiten die elkaar onderling versterken, en die opereren binnen een gemeenschappelijke structuur voor marketing, nutsvoorzieningen en circulariteit. Het geheel werkt onder een gemeenschappelijke naam, en treedt naar buiten toe als eenheid op.

### 6.4 Actief grondbeleid door gebiedscoöperatie

In de navolgende schets wordt uitgegaan van actief grondbeleid. Uitgangspunt is de situatie dat de gemeente eigenaar is van de grond waarop de Greenest Experience tot ontwikkeling komt. Niets in deze schets ligt vast. Hij dient louter voor de gedachtevorming.

Gebruik van een gebiedscoöperatie als instrument voor actief grondbeleid moet niet worden verward met publiek-private samenwerking (zie voetnoot 76).<sup>80</sup> De gebiedscoöperatie is geen

---

<sup>78</sup> Krachtens het bestemmingsplan is het verboden om zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit een volgens het bestemmingsplan toegestane functie op te richten en het bij die functie behorende gebruik uit te voeren.

<sup>79</sup> Zie ontwerp bestemmingsplan PARK21, 15 februari 2022, [regels](#): artikel 3.1.2 en [toelichting](#): paragraaf 4.4.1, 4.4.2 en 4.4.3.

<sup>80</sup> De in dit hoofdstuk geschetste situatie is te typeren als een publieke private samenwerking. Het betreft een samenwerking van private partijen, die tot stand komt onder publieke regie, en die blijvend wordt beheerst door democratische beginselen, zoals neergelegd in de zeven coöperatieve principes genoemd in hoofdstuk 3, waaronder (i) open lidmaatschap en (ii) economische participatie door de



gezamenlijke onderneming van gemeente en ontwikkelaars, waarin grond wordt herverdeeld en verkaveld. De grond behoort bij aanvang geheel toe aan de gemeente en wordt niet in kavels gesplitst. Hij wordt als geheel aan de gebiedscoöperatie in eigendom gegeven. Deze coöperatie wordt door de gemeente opgericht om het gebied tot ontwikkeling te brengen en blijvend te beheren, overeenkomstig de gewenste bestemming. Aanvankelijk domineert de gemeente de coöperatie, doordat ze de meerderheid heeft in de algemene vergadering. De coöperatie is zodoende een overheidsbedrijf in handen van de gemeente.

De gemeente kan de coöperatie inrichten zoals ze wil en het oprichtingsbestuur aanwijzen. Dit uiteraard binnen de wettelijke kaders voor coöperaties en verenigingen. Ze kan zichzelf een permanente hoedsterrol geven, waarbij statutenwijziging, fusie en ontbinding bijvoorbeeld, afhankelijk zijn van haar goedkeuring. Een coöperatie is echter een democratisch construct, waarin de zeggenschap uiteindelijk aan de leden is.<sup>81</sup> Het is zodoende gepast als de gemeentelijke invloed vermindert naarmate andere belangen en belanghebbenden aan boord komen. Belangrijk daarbij is de vraag of de gemeente op zeker moment de beslissende controle over de gebiedscoöperatie prijs geeft. Als dat de bedoeling is, zal moeten vastliggen wanneer en onder welke voorwaarden dat gebeurt. De wijze waarop dat gebeurt zal bovendien verenigbaar moeten zijn met het mededingingsrecht.

In deze schets wordt ervan uitgegaan dat de coöperatie inderdaad op eigen benen komt te staan, en er dus een moment is waarop de gemeente haar beslissende invloed prijs geeft.

## 6.5 Doel van de coöperatie

Een coöperatie dient te voorzien in bepaalde stoffelijke behoeften van haar leden. In dit geval gaat het, wat de inwoners van de gemeente betreft, om het hebben van een plek, nabij de eigen woonomgeving, voor jaarrond leren, spelen en ontspannen in het groen, voedselzekerheid en educatie ten aanzien van voedselvoorziening, milieutechnieken en planten- en dierkunde.

Leden kunnen gebruik maken van de coöperatieve voorzieningen, maar ook anderszins belang erbij hebben, namelijk als financier, medewerker, pachter, huurder, eigenaar of exploitant van een onderneming die is gevestigd op de coöperatieve grond. De coöperatie verenigt de financiers, de eigenaren, de producenten en de consumenten van al hetgeen in coöperatief

---

leden. De overheidsbetrokkenheid wordt minder naarmate de private samenwerking beter verloopt. Als de private samenwerking stagneert kan de gemeente bijsturen.

<sup>81</sup> In het Nederlands recht is de coöperatie geconcipieerd als vereniging. De wettelijke bepalingen voor verenigingen zijn van toepassing op de coöperatie, met uitzondering van artikel 2:26 lid 3 en 2:44 lid 2 BW ([artikel 2:53a lid 1 BW](#)). Anders dan een gewone vereniging is het de coöperatie toegestaan om winst onder haar leden te verdelen.

verband wordt voortgebracht. Voor ondernemers die bedrijfsmatig actief zijn binnen de coöperatie is zij een verlengstuk van de eigen onderneming.

Gebruik van de coöperatieve voorzieningen staat ook open voor niet-leden, echter niet in zodanige mate dat het ledengebruik ervan, van ondergeschikte betekenis is ([artikel 2:53 lid 4 BW](#)).

## 6.6 Kwaliteitseis voor het lidmaatschap

Lid van de coöperatie kunnen zijn natuurlijke en rechtspersonen die wonen respectievelijk gevestigd zijn in de gemeente. Dit zijn de gewone leden. Ten aanzien van gewone leden die niet meer wonen of gevestigd zijn in de gemeente, wordt het lidmaatschap opgezegd. Ook de oprichters kunnen lid zijn van de coöperatie. Voorts wordt het lidmaatschap opengesteld voor personen en personenvennootschappen die bedrijfsmatig actief zijn in het door de coöperatie beheerde gebied. Er is zodoende onderscheid te maken tussen de gewone leden, die consumptief gebruik maken van de coöperatieve voorzieningen, en bedrijfsmatige leden, voor wie het lidmaatschap een verlengstuk is van de eigen onderneming. De drempel voor het gewone lidmaatschap is laag. Het bedrijfsmatige lidmaatschap is voorbehouden aan personen of personenvennootschappen voor wie de coöperatie een verlengstuk is van de eigen onderneming.

Het lidmaatschap is vrijwillig. Dit volgt uit de vrijheid van vereniging. Een uitzondering hierop kan echter worden gemaakt als de coöperatieve grond, geheel of gedeeltelijk in appartementsrechten wordt gesplitst. In dat geval kan het lidmaatschap van de coöperatie voor de appartements-eigenaren verplicht worden gesteld ([artikel 5:112 lid 3 BW](#)).<sup>82</sup>

## 6.7 Medeoprichter

De gemeente kan de coöperatie niet eigenhandig oprichten. Daartoe heeft ze ten minste één medeoprichter. Oprichting van een coöperatie vereist namelijk een meerzijdige rechtshandeling ([artikel 2:26 lid 2 BW](#) jo [artikel 2:53a lid 1 BW](#)). Die medeoprichter kan ook nuttig zijn daar deze de gemeente bij kan staan bij de inrichting van de coöperatie en het ontwikkelproces. Als de coöperatie is opgericht en het lidmaatschap is opengesteld, kan de ontwikkeling door de coöperatie verder zelf worden opgepakt, met betrokkenheid van haar leden.

De medeoprichter kan een stichting zijn, die desgewenst een blijvende rol vervult binnen de coöperatie. De stichting kan lid zijn en bestuurder. Ze kan bovendien een specifieke positie krijgen in de statuten van de coöperatie, bijvoorbeeld als hoedster die de continuïteit of

---

<sup>82</sup> “Het reglement [dat deel uitmaakt van de splitsingsakte] kan een regeling inhouden, krachtens welke aan alle of bepaalde appartementsrechten mede verbonden is het lidmaatschap van een andere, nader in het reglement omschreven vereniging of coöperatie, voor zover dit lidmaatschap in overeenstemming is met de statuten van die vereniging of coöperatie.” [Artikel 5:112 lid 3 BW](#).

bepaalde uitgangspunten bewaakt. Ook kan ze het recht krijgen om één of meer bestuurders te benoemen en te ontslaan (mits de meerderheid van de bestuurders door de algemene vergadering wordt benoemd en ontslagen).

## 6.8 Nieuwe of bestaande stichting

De stichting kan door de gemeente zijn opgericht, die daarmee dan eigenhandig haar medeoprichter in het leven roept. Het kan echter ook gaan om een bestaande stichting. Aanbestedingsregels zijn voor de medeoprichter niet aan de orde, zolang zijn rol niet is onderworpen aan een schriftelijke overeenkomst onder - voor de gemeente - bezwarende titel ([artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012](#), definitie van overheidsopdracht). Dat is het geval als de medeoprichter zijn rol in de coöperatie op zich neemt, zonder dat de gemeente hierdoor tot enige afdwingbare prestatie is verplicht. Hij doet het dan vanwege zijn stichtingsdoelstelling, voor eigen rekening en risico en zonder op enige tegenprestatie te kunnen rekenen.

## 6.9 Grondeigendom

De coöperatie wordt eigenaar van de grond waarop de ontwikkeling betrekking heeft. Die grond wordt daartoe door de gemeente aan de coöperatie geleverd. Dat moet gebeuren zonder deze te bevoordelen. Voor prijsbepaling hanteert de gemeente haar grondprijsbeleid.<sup>83</sup> Het moment van levering wordt medebepaald door fiscale aspecten, met name gericht op vermijding van dubbele overdrachtsbelasting bij latere levering van rechten op de grond.

De grond zou ook in een dochtermaatschappij van de coöperatie kunnen worden ondergebracht, bijvoorbeeld om de grondeigendom te beschermen tegen risico's waar de coöperatie aan bloot staat, en om de beleggers die de grondtransactie mogelijk maken, een eenvoudig risicoprofiel voor te kunnen spiegelen. In deze schets wordt er echter van uitgegaan dat de coöperatie de grond zelf in eigendom neemt. Dit voor de eenvoud, en omdat de gedachte wordt gevolgd dat i) de coöperatie zelf niet aan substantiële risico's moet worden blootgesteld, ii) grondeigendom voor de coöperatie op zich geen substantieel risico is, en iii) het niet de bedoeling is dat de coöperatie de grond ooit vervreemd. Eigendom van de grond is haar bestaansrecht, en zonder die grond kan ze worden ontbonden.

---

<sup>83</sup> Wanneer de gemeente onder de marktprijs verkoopt, kan dit worden aangemerkt als staatssteun. Ingevolge de Wet Markt en Overheid is de gemeente bovendien gebonden aan (onder andere) de volgende gedragsregels. **Integrale kostendoorberekening:** overheden moeten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven doorberekenen ([artikel 25i Mw](#)). **Bevoordelingverbod:** overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven ([artikel 25j Mw](#)).

Verder wordt de gedachte gevolgd dat in de ledenfinanciering van de coöperatie niet wordt gedifferentieerd tussen grond en onderneming. Uitgangspunt is een vorm van financiële ledenparticipatie die het integrale bedrijf van de coöperatie omvat, wat mede de grondeigendom omvat. De vermogensbescherming die uitgaat van het grondeigendom wordt niet geconstrueerd op de verhandelbaarheid van de grond, maar op de waarde van het coöperatieve gebruik ervan, dat voorziet in behoeften van de leden.

### 6.10 Terugkoop van de grond

De gemeente bedingt het recht op terugkoop van de grond, dat ontstaat: (a) als de beoogde gebiedsfunctie niet tijdig en naar behoren is gerealiseerd; of (b) zodra de coöperatie besluit te fuseren, de grond te vervreemden of zichzelf te ontbinden. De statuten voorzien dat de coöperatie de onder (b) genoemde besluiten niet zonder goedkeuring van de gemeente kan nemen. Vervreemding, splitsing, bezwaring en verpachting van de grond worden via de koopovereenkomst contractueel afhankelijk gemaakt van toestemming van de gemeente. Voor zover gewenst en mogelijk wordt dat als kwalitatieve verplichting in de leveringsakte opgenomen en kadastraal geregistreerd.<sup>84</sup> Aanvullend kan gebruik worden gemaakt van kettingbedingen, om de invloed van de gemeente ook voor latere rechtsverkrijgers te doen gelden.<sup>85</sup>

Eventuele terugkoop door de gemeente geschiedt op basis van de taxatiewaarde onder aftrek van eventuele schadevergoeding aan de gemeente. Hoewel de verhandelbaarheid van de grond is beperkt, is de grondwaarde wel van betekenis voor het vermogen van de coöperatie, en voor de waarde van participaties in de coöperatie.

---

<sup>84</sup> Een **kwalitatieve verplichting** wordt ook wel een erfdiensbaarheid zonder heersend erf genoemd. De verplichting rust op de eigenaar (en op de gebruiker) van het onderhavige registergoed. Het is geregeld in [artikel 6:252 BW](#). De kwalitatieve verplichting kan betreffen de plicht om iets te dulden of niet te doen ten aanzien van het registergoed waarmee het verbonden is. De verplichting gaat over op de verkrijger van dat registergoed.

<sup>85</sup> Als het niet mogelijk is om een bepaalde verplichting te laten rusten op een goed, of wanneer betwijfeld wordt of dat kan, kan in plaats van (of naast) een kwalitatieve verplichting, toevlucht worden genomen tot een **kettingbeding**. De onderhavige verplichting worden dan opgelegd aan de wederpartij, inclusief diens verplichting om dat beding op te leggen aan zijn rechtverkrijgenden, die op hun beurt worden gebonden het beding aan hun rechtverkrijgenden op te leggen. Al dezen zijn dan niet gebonden aan het beding, in hun kwaliteit van eigenaar of beperkt gerechtigde tot het goed, maar uit hoofde van de overeenkomst die ze zijn aangegaan terzake van de verkrijging van het (recht op) het goed. Kettingbedingen zijn onvermijdelijk indien het de bedoeling is om een eigendom onvervreemdbaar te maken, bijvoorbeeld zonder toestemming, boven een bepaalde prijs of zonder gelijktijdige overdracht van een ander zelfstandig eigendom. Kettingbedingen kunnen hun werking verliezen door faillissement.

Voor zover de terugkoop gebeurt omdat de gebiedsfunctie niet tijdig en naar behoren is gerealiseerd, zou de terugkoop tegen de oorspronkelijke verkoopprijs kunnen geschieden.

#### *Duur van het terugkooprecht*

Het recht op terugkoop blijft bestaan gedurende de gehele levensduur van de coöperatie, en wijkt zodoende af van reguliere terugkoopclausules bij gronduitgifte door de gemeente.<sup>86</sup> Die reguliere clausules hebben een bepaalde eindige looptijd, die is gericht op voortvarende realisatie van de voor de grond vergunde bouwplannen. Eventuele terugkoop geschiedt dan niet tegen taxatiewaarde, maar tegen de oorspronkelijke verkoopprijs. In het geval van de gebiedscoöperatie is dat ongepast, vanwege de lange looptijd van de terugkoopclausules. Deze zijn ook niet specifiek gericht op uitvoering van de omgevingsvergunning, maar op realisatie, instandhouding en eventuele herziening van de gebiedsfunctie. Ze hebben dus niet alleen de langere looptijd maar ook een bredere werking dan terugkoopclausules bij reguliere gronduitgifte.

### **6.11 Latere bestemmingswijziging**

Wanneer de gebiedsfunctie door de gemeente wordt gewijzigd, kan die gewijzigde functie door de gebiedscoöperatie worden gerealiseerd. Alternatief is dat coöperatie haar bedrijf beëindigt en de gemeente in staat stelt om de grond terug te kopen. De gemeente kan daar dan op ingaan of besluiten dat de coöperatie vrij is om de grond op de markt te brengen, alvorens zichzelf op te heffen. Wijziging van de gebiedsfunctie die met zich meebrengt dat de bestaande functie niet kan worden voortgezet brengt natuurlijk ook met zich mee dat eventuele schade hiervan aan de coöperatie (en andere rechthebbenden) moet worden vergoed.

### **6.12 Grondschuld**

De grondprijs wordt niet direct door de coöperatie voldaan. Eerst moet ze de middelen daarvoor zien te vergaren. De grondprijs kan zodoende een vordering zijn van de gemeente op de coöperatie. Met een dergelijke kredietverlening mag de gemeente de coöperatie echter

---

<sup>86</sup> Bij gemeentelijke gronduitgifte is het gebruikelijk dat de verkrijger de bouw moet aanvangen binnen een half jaar na de datum waarop de omgevingsvergunning onherroepelijk is geworden. Eenmaal aangevangen dient de bouw ononderbroken te worden voortgezet. Binnen zesendertig maanden na levering van de grond dient de bebouwing voor gebruik gereed te zijn, op straffe van terugverkoop van de grond aan de gemeente, tegen de oorspronkelijke koopprijs exclusief omzetbelasting, onder aftrek van eventueel door de gemeente geleden schade. De grond moet daarbij in de oorspronkelijke staat zijn teruggebracht, tenzij anders wordt overeengekomen. Deze bepalingen dienen als kettingbedingen aan opvolgende kopers en gerechtigden te worden opgelegd, onder bedreiging van een boete ten gunste van de gemeente. Overdracht van de grond of vestiging van beperkte rechten daarop behoeft toestemming van de gemeente, zolang het vorenstaande nog van kracht is. Uitgezonderd hiervan zijn de vestiging van rechten van hypotheek en executoriale verkoop ingevolge die hypotheek.

niet bevoordelen. Zodoende dat deze moet geschieden onder marktconforme condities. Voor de coöperatie hangt er een prijs aan het krediet, die oploopt met de tijd (rente). Dit is een incentive voor de coöperatie om het krediet af te betalen.

Marktconformiteit brengt met zich mee dat er een hypotheekrecht ten gunste van de gemeente op de grond wordt gevestigd.<sup>87</sup> Ook dat is een incentive om de grondschuld bij voorkeur snel af te betalen. Hypotheek op de grond kan de financiering van de verdere ontwikkeling immers hinderen.<sup>88</sup> Betaling van de grondschuld geschiedt in deze schets met door de coöperatie van haar leden aan te trekken eigen vermogen.

### 6.13 Koopoptie

De grondschuld kan ook de vorm hebben van een som, die de coöperatie bijeen moet zien te brengen om de grond te kunnen kopen. Tot die tijd heeft ze dan feitelijk een koopoptie. Ook hiervoor zal dan een marktconforme vergoeding moeten worden geboden, om de coöperatie niet te bevoordelen. De koopoptie geeft de coöperatie gelegenheid om het voorlopige gebruik van het gebied te coördineren, leden te werven en participaties uit te geven, om de koopsom te kunnen voldoen. Afgezien van de optievergoeding is er dan feitelijk geen schuld, maar van bepaalde doelstellingen die binnen zekere tijd moeten worden gehaald.

Als de grond pas wordt overgedragen nadat de koopsom door uitgifte van participaties bijeen is gebracht, is het logisch om de participatie-uitgifte en de levering van de grond aan elkaar te koppelen, zodanig dat de houders hun participaties definitief verkrijgen, zodra de grond aan de coöperatie is geleverd. Mocht de levering niet doorgaan dan ontvangen ze hun inleg terug, en gaat de uitgifte niet door.

---

<sup>87</sup> Hypotheekrecht wordt ingegeven door marktconformiteit. Het praktische nut ervan is echter twijfelachtig. Het stelt de gemeente enkel in staat om de grond gedwongen te verkopen. Beter is het voor de gemeente om de grond bij wanbetaling terug te nemen, zodat ze de regie weer geheel in handen krijgt. Met gedwongen verkoop raakt ze deze juist kwijt. Het heeft derhalve de voorkeur om de positie van de gemeente op andere wijze te borgen, die echter minstens gelijkwaardig is aan die van houder van het eerste recht van hypotheek op de grond. Gedacht kan worden aan uitstel van de juridische levering van de grond, tot het moment dat de coöperatie in staat is om de koopsom inclusief rente te voldoen. Mocht zij daar definitief niet toe in staat blijken te zijn, dan vervalt de plicht tot juridische levering van de grond.

<sup>88</sup> Een eerdere hypotheek op de grond ondermijnt latere beperkte rechten en hypotheek daarop. De stabiliteit van het geheel is ermee gebaat als de coöperatie schuldenvrij is. Schulden worden dan aangegaan door andere entiteiten die de financiering voorzien van bepaalde gebouwen die op de coöperatieve grond worden gerealiseerd. Deze moeten daartoe dan beschikken over passende beperkte of appartementsrechten om voor de financiering hypotheek te kunnen vestigen.

## 6.14 Fiscale optimalisatie

Fiscale optimalisatie kan met zich meebrengen dat de juridische en economische verkrijging van de grond wordt uitgesteld tot het moment dat de coöperatie het vermogen bijeen heeft gebracht om de grondprijs geheel te voldoen, en de plannen voor de opstallen zo ver gevorderd zijn dat deze in uitvoering kunnen. In dat geval zal geen sprake zijn van een grondschuld, noch van hypotheek op de grond. De coöperatie handelt dan op basis van de toezegging van de gemeente, dat de grond wordt geleverd, als de koopsom bijeen is gebracht en de plannen in uitvoering kunnen. Tot die tijd coördineert de coöperatie dan het gebruik van de grond en de voorlopige voorzieningen daarop, echter zonder eigenaar te zijn.

## 6.15 Voorlopige voorzieningen

De inrichting van het gebied gebeurt in fasen. Aangevangen wordt met voorlopige voorzieningen waardoor de trek naar het gebied op gang kan komen. Deze voorzieningen moeten passen bij de uiteindelijke functies en de voorgenomen globale inrichting van het gebied. Te denken valt aan volkstuinen, een speelweide, speeltoestellen, pop-up horeca en faciliteiten voor buitenactiviteiten in het gebied.<sup>89</sup> De coöperatie programmeert de voorlopige voorzieningen en coördineert het gebruik ervan. Hierbij anticipeert ze op de definitieve inrichting en organisatie van het gebied, voor zover de contouren daarvan al duidelijk zijn.

## 6.16 Ledenwerving en financiële participatie

Direct na oprichting start de ledenwerving voor de coöperatie. Deze loopt dus vooruit op de definitieve inrichting van het gebied. De leden kunnen actief betrokken raken bij de planvorming en bij inrichting en gebruik van de voorlopige voorzieningen. In deze fase worden in principe nog geen leden opgenomen voor wie de coöperatie verlengstuk van de eigen onderneming is. De focus ligt op de gewone leden die gebruik willen maken van de coöperatieve voorzieningen in het gebied, en die eventueel ook financieel willen participeren in de coöperatie.

Ter verwerving van de grond en financiering van haar bedrijf geeft de coöperatie participaties uit aan haar leden. Het kan gaan om verschillende soorten participaties, waaronder participaties met en zonder verplichting tot terugbetaling van de inleg (dat wil zeggen: vreemd en eigen vermogen).

---

<sup>89</sup> In plaats van individuele volkstuinen, kan het bijvoorbeeld ook gaan om een 'oogsttuin' die wordt ingericht en bewerkt onder centrale leiding. Voorbeelden hiervan zijn [tuinderij De Veldhof](#) (Joppe), [tuinderij de Voedselketen](#) (Oirschot) en [Stadsboerin Rotterdam](#) (Schiebroek). Volkstuinen worden op eigen kosten en naar eigen inzicht door de rechthebbende bewerkt. Een oogsttuin wordt gedreven door een tuinder die omzet maakt met verkoop van kruiden, bloemen, groente en oogstabonnementen.



Als de coöperatie haar bedrijf uitoefent via een of meer dochtermaatschappijen, kunnen deze eveneens participaties uitgeven aan de leden van de coöperatie, en ook dan kan het gaan om participaties met en zonder verplichting tot terugbetaling van de inleg.

### **6.17 Kulturland**

De door de coöperatie uit te geven participaties kunnen worden gemodelleerd naar het voorbeeld van Kulturland, zoals besproken in hoofdstuk 4. Weliswaar gaat het hier om een specifieke Duitse regeling voor de Genossenschaft (*Mitgliederdarlehen* ex [artikel 21b lid 4 GenG](#)). Deze regeling is echter ook toepasbaar in Nederland, mits de participaties kwalificeren als effecten en de uitgifte geschiedt in overeenstemming met de prospectusverordening. De participaties moeten dan verhandelbaar zijn (tussen leden onderling) als de inleg na verloop van tijd desgevraagd aan de houder moet worden terugbetaald.

Hierbij maakt het uit of de coöperatie zich - net als Kulturland - verplicht om zo mogelijk terug te betalen, of dat ze dit onderwerpt aan haar vrije discretie. Een terugbetaalverplichting is wellicht bezwaarlijk of irreëel omdat de coöperatie, anders dan Kulturland, niet zelfstandig kan besluiten haar bedrijf te beëindigen en de grond te verkopen. Het lijkt zodoende gepast om terugbetaling een bevoegdheid te laten zijn voor de coöperatie, en geen plicht. De mogelijkheid om inleg terug te krijgen hangt dan vooral af van de verhandelbaarheid van de participaties. Deze behoren dan tot het eigen vermogen van de coöperatie, en zijn dan niet te karakteriseren als lening ('Darlehen'). De verhandelbaarheid is dan niet van belang voor verenigbaarheid met het financieel recht, maar wel voor de propositie van de participaties.

### **6.18 Afzonderlijk grondbedrijf**

De participaties zouden ook kunnen worden uitgegeven door een dochtermaatschappij van de coöperatie, waarin de grond dan wordt ingebracht. Dat zou de participanten beschermen tegen de integrale bedrijfsrisico's van de coöperatie. Hun inleg is dan gedekt door grondwaarde, en wordt niet gebruikt voor ontwikkeling van de grond en de coöperatie. Die ontwikkeling wordt daartoe dan bij één of meer andere dochtermaatschappijen ondergebracht. Als de ontwikkeling mislukt koopt de gemeente de grond tegen taxatiewaarde terug, of staat toe dat deze op de markt wordt gebracht, waarop de inleg, voor zover mogelijk, aan de participanten wordt terugbetaald. Eventuele verliezen wegens de mislukte ontwikkeling worden dan niet door de participanten gedragen (afgezien van eventuele schadevergoeding die door de gemeente met de terugkoopsom wordt verrekend).

### **6.19 Integrale bedrijfsrisico**

Als de coöperatie de participaties zelf uitgeeft, is de vermogensbescherming minder goed dan bij Kulturland, daar het op voorhand al duidelijk is dat de coöperatie meer gaat doen dan alleen de grond in eigendom houden, en aan derden beschikbaar stellen. Ze is ook beheerder en ontwikkelaar van de grond, wat allerlei risico's met zich meebrengt, waardoor terugbetaling van de inleg in de toekomst misschien wel niet mogelijk is.

Uitgangspunt voor deze schets is dat de coöperatie zelf eigenaar wordt van de grond. Om die grond te verwerven geeft ze participaties uit. Deze worden niet gedekt door zekerheidsrechten (hypotheek) op de grond. Ze staan bloot aan het integrale bedrijfsrisico van de coöperatie. Deze staat bij de uitgifte nog aan het begin van haar ontwikkeling. De contouren van die ontwikkeling zijn duidelijk, wegens het globale programma van haar activiteiten en voor de ontwikkeling van de gebouwen. De uitvoering gaat echter geleidelijk en in samenspraak met de algemene vergadering. Deze bestaat uit (toekomstige) gebruikers van en investeerders in het gebied. De waardeontwikkeling van de participaties wordt mede beïnvloed door het succes van het gebruik van het gebied en de bebouwing. Met name dat laatste kan substantieel risico met zich meebrengen voor de participanten, afhankelijk van wat er door wie wordt gebouwd, en hoe dat wordt gefinancierd.

## 6.20 Compartimentering

Belangrijke risico's kunnen door de coöperatie echter worden ondergebracht in aparte dochtermaatschappijen. Zo kan de ontwikkeling van de gebouwen worden ondergebracht in één of meer dochtermaatschappijen, die hiervoor de ondergrond van die gebouwen in erfpacht krijgen. De dochtermaatschappij kan het beoogde gebouw vervolgens realiseren en verhuren. Ze kan de grond echter ook in ondererfpacht geven aan de uiteindelijke gebruiker(s) of splitsen in appartementen.<sup>90</sup> De dochtermaatschappij kan echter geen opstalrecht vestigen op in erfpacht verkregen grond. Erfpachtrecht omvat immers niet de eigendom van de grond noch van de opstallen. De erfpachter kan dus zelf ook geen eigendomsrecht - in de vorm van opstalrecht - aan derden leveren.<sup>91</sup> De coöperatie kan zelf echter wel opstalrecht verlenen, mits zij zich deze bevoegdheid bij vestiging van het erfpachtrecht heeft voorbehouden, door het beoogde opstalrecht uit te nemen. Dit opstalrecht kan vervolgens ook aan de dochtermaatschappij worden geleverd, die de opstal dan kan realiseren en verhuren. Deze kan het opstalrecht dan echter ook in onderopstal doorgeven aan de beoogde eigenaar van de opstal, of splitsen in appartementsrechten, die aan de beoogde appartements-eigenaren worden verkocht.

Door onderbrenging van de risicovolle activiteiten in dochtermaatschappijen kan het risico voor de participanten in de coöperatie worden beperkt. De echt grote risico's zitten dan in de dochtermaatschappijen, die van eigen vermogen worden voorzien door de coöperatie, vanuit de door haar aangetrokken ledenfinanciering. Verdere vermogensaanrekening van de leden

---

<sup>90</sup> Splitsing in appartementsrechten betreft dan eigenlijk niet de grond, maar het erfpachtrecht van de dochtermaatschappij.

<sup>91</sup> Vestiging van een opstalrecht op in erfpacht verkregen grond is onder voorwaarden en beperkingen wel mogelijk als het erfpachtrecht eerst wordt gesplitst in appartementsrechten ([artikel 5:118a BW; TK 28614 nr 3](#)).

gebeurt dan door de dochtermaatschappijen zelf, bijvoorbeeld in de vorm van achtergesteld vreemd vermogen.

Participatie in de coöperatie heeft dan het gemengde risicoprofiel van het integrale bedrijf van de coöperatie. De risicoblootstelling aan de ontwikkeling en de daaruit volgende exploitaties is echter beperkt tot het daarvoor door de coöperatie verstrekte eigen vermogen. Daarnaast kunnen leden dan investeren in de ontwikkeling en realisatie van bepaalde gebouwen, door vermogen te verstrekken aan de daarvoor in het leven geroepen dochtermaatschappijen.

## **6.21 Incentives voor participatie**

Door participaties te kopen maakt de participant de coöperatieve ontwikkeling mogelijk, onder de verwachting zijn inleg later desgewenst weer terug te ontvangen, hetzij door zijn participaties te verkopen aan een ander lid, hetzij door ze aan de coöperatie aan te bieden, tegen terugbetaling van de inleg. Terugbetaling door de coöperatie is in deze schets echter geen plicht van de coöperatie, maar een bevoegdheid (zie 6.17). Incidentele terugbetaalverzoeken kan ze wellicht honoreren om oud leden terwille te zijn, en de participaties een goede naam te bezorgen. Wanneer veel leden hun inleg terugvragen kan de coöperatie daar echter geen gevolg aan geven, daar de gelden in haar bedrijf zijn geïnvesteerd, en ze niet zelfstandig bevoegd is dat bedrijf te beëindigen door de grond te verkopen en zichzelf te ontbinden. Het beleid moet er dus op zijn gericht te zorgen dat participanten lid willen blijven en hun participaties willen behouden. Daarvoor zijn tal van incentives te bedenken zoals:

- recht op winstuitkering;
- vergroting van het aandeel in de winst, naarmate de participaties ouder worden;
- rangschikking van terugbetalingsverzoeken op participaties op basis van ouderdom van de participaties (in plaats van volgorde van binnenkomst van de terugbetaalverzoeken);
- altijd gratis toegang tot de coöperatieve voorzieningen bij participatie van € 10.000;
- altijd gratis toegang tot de coöperatieve voorzieningen voor 2 personen bij participatie van € 15.000;
- altijd gratis toegang tot de coöperatieve voorzieningen voor 3 personen bij participatie van € 20.000;
- altijd gratis toegang voor het hele gezin (alle gezinsleden afzonderlijk) bij participatie van € 25.000; en
- vergroting van het aantal stemmen dat een gewoon lid heeft in de algemene vergadering van de coöperatie, bijvoorbeeld per participatie van € 5.000 één extra stem.

## 6.22 Handel in participaties

Door oudere participaties aantrekkelijker te maken dan nieuwe, wordt ook de onderlinge handel in participaties gestimuleerd. Dat vermindert de druk op de coöperatie om participaties terug te nemen.

### *Hogere koers*

De voordelen van reeds uitgegeven participaties kunnen zodanig zijn dat de handelswaarde ervan hoger komt te liggen dan het nominale bedrag van de inleg. Participanten ontvangen bij onderhandse verkoop dan meer dan hun oorspronkelijke inleg. Aanbieding van participaties aan de coöperatie is dan minder aantrekkelijk. Het verwerven van participaties bij nieuw aanbod door de coöperatie kan dan juist aantrekkelijk zijn. Dit komt het vermogen van de coöperatie om kapitaal van haar leden aan te trekken ten goede. Een voorspoedige situatie van de coöperatie kan zo leiden tot nog meer voorspoed.

### *Lagere koers*

Een minder voorspoedige ontwikkeling is natuurlijk ook mogelijk. Die gaat waarschijnlijk gepaard met onvermogen van de coöperatie om participaties terug te nemen. De koers kan dan lager komen te liggen dan de inleg, en voor de coöperatie wordt het dan moeilijker om nieuw kapitaal van haar leden aan te trekken. Het zal voor de coöperatie er dan op aankomen hoe belangrijk de leden de coöperatieve voorzieningen vinden, om deze de moeilijke periode door te helpen. Een limiet op het eigendomsbelang dat een lid door verwerving van participaties maximaal kan opbouwen, voorkomt dat een kleine groep kapitaalkrachtige leden dat belang dan naar zich toe kan trekken (zie 6.26).

### *'Houden'*

Idealiter willen leden hun belang in de coöperatie in slechte tijden behouden. Het gaat hen immers primair om de beschikbaarheid van de coöperatieve voorzieningen die de gebiedscoöperatie hun biedt. Financieel gewin of verlies op participaties is daaraan ondergeschikt. Handel in participaties is ook niet bedoeld om speculatief gedrag te bevorderen. Het gaat er veeleer om te zorgen dat de participaties in handen zijn van leden die ook gebruik maken van de coöperatieve voorzieningen, en dat participanten die dat niet meer doen, kunnen uitstappen door hun participaties over te dragen aan leden die hun belang willen uitbreiden, bijvoorbeeld om hun gezin van toegang tot de coöperatieve voorzieningen te verzekeren.

### *'Kopen'*

Onderlinge handel in participaties stelt leden ook in staat om een belang in de coöperatie op te bouwen, op momenten dat de coöperatie zelf geen nieuwe participaties aanbiedt. Leden die uit de gemeente wegverhuizen en daardoor geen gebruik meer zullen maken van de

coöperatieve voorzieningen, kunnen hun participaties dan bijvoorbeeld aanbieden aan nieuwkomers die daar juist wel gebruik van willen gaan maken.

### **6.23 Verhandelbaarheid**

De participaties kunnen uitsluitend onder leden worden verhandeld. Om participaties te verwerven moet je lid zijn. Als het lidmaatschap van een participant eindigt lopen de participaties onveranderd door. Een participant die geen lid (meer) is, heeft echter geen zeggenschap binnen de coöperatie en ook geen ledenvoordeel. Onder invloed van eerdergenoemde incentives zal hij dan reden hebben om zijn participaties te koop aan te bieden aan de overige leden.<sup>92</sup>

Participaties kunnen door niet-leden alleen onder algemene titel worden verkregen, zoals door fusie, boedelmenging en vererving. Overdracht van participaties vereist medewerking van de coöperatie.

### **6.24 Handelsfaciliteit**

De coöperatie faciliteert dat leden op de hoogte kunnen raken van elkaars koop- en verkoopintenties, om de onderlinge handel te faciliteren. Prijsvorming van de participaties gebeurt in vrije onderhandeling tussen koper en verkoper. De coöperatie verschaft doorlopend inzicht in haar financiële situatie.<sup>93</sup>

### **6.25 Flexibiliteit en zekerheid**

De participatievoorwaarden moeten voldoende flexibel zijn zodat de coöperatie kan bijsturen bij veranderende omstandigheden, bijvoorbeeld wegens inflatie of deflatie. Tegelijkertijd moeten ze de houders van de participaties voldoende zekerheid geven over hun financiële aanspraken. Het democratische karakter van een coöperatie biedt de mogelijkheid om participatievoorwaarden tussentijds door een besluit te herzien, mits zij zich deze bevoegdheid in de overeenkomst op duidelijke wijze heeft voorbehouden ([artikel 2:59 lid 1 BW](#)). Als de coöperatie dat doet, moet ze wel zorgen dat de participanten voldoende vertegenwoordigd zijn in het orgaan dat de participatievoorwaarden tussentijds kan wijzigen, zodat hun belang niet tekort wordt gedaan.

---

<sup>92</sup> Een oud lid kan zijn participaties ook aan de coöperatie aanbieden voor terugbetaling van de inleg. De coöperatie kan terugbetaling echter voorbehouden voor bijzondere gevallen, ter vermijding van schrijnende situaties in gevallen waarin onderhandse verkoop niet mogelijk is.

<sup>93</sup> Er is geen marktplaats voorzien waar koop- en verkoopintenties op elkaar kunnen inwerken. Voor zover die er wel komt wordt deze ondergebracht bij een crowdfundingplatform.

## 6.26 Maximering van het eigendomsbelang

Het belang dat een lid direct of indirect, door verwerving van participaties in de coöperatie kan opbouwen, wordt statutair gelimiteerd, bijvoorbeeld tot maximaal 1% van het eigendomsbelang in de coöperatie. Hiermee wordt voorkomen dat het eigendomsbelang door handel in participaties bij enkele personen concentreert. Gestreefd wordt naar een goede spreiding van dat belang.

Daarnaast kan een limiet worden voorzien in de risicoblootstelling wegens participaties, bijvoorbeeld op € 25.000 per huishouden, op basis van het nominale bedrag van de participaties.

## 6.27 Stemrecht

Zeggenschap in de coöperatie is primair gekoppeld aan het lidmaatschap. Het stemrecht van gewone leden kan echter toenemen, naarmate ze meer participaties bezitten (bijvoorbeeld per participatie van € 5.000 één extra stem). Participanten die geen lid meer zijn hebben echter geen stemrecht. Voor andere leden(categorieën) kunnen bijzondere stemrechten gelden, zoals voor de gemeente en voor de leden voor wie de coöperatie verlengstuk van de eigen onderneming is. Ook kunnen bepaalde ledencategorieën eigen vergaderingen hebben met specifieke bevoegdheden. Zo kunnen er vergaderingen zijn van huurders, eigenaren en andere bijzonder gerechtigden tot gebruik van voorzieningen in het gebied. Deze vergaderingen hebben dan specifieke bevoegdheden ten aanzien van besluiten die voor die ledencategorie van speciaal belang zijn. Ook kunnen afgevaardigden van bepaalde organen van de coöperatie, zoals vergaderingen van bepaalde ledencategorieën, extra stemrecht hebben in de algemene vergadering.

## 6.28 Toegang tot het gebied (en het lidmaatschap)

Het gebied omvat een openbaar parkdeel en een coöperatief gebied. Dat coöperatieve gebied is toegankelijk voor leden en hun introducees, tegen gereduceerd tarief. De drempel voor het lidmaatschap is en blijft laag, bij een contributie van hooguit € 50 per jaar (met inflatiecorrectie). De gemeente kan het lidmaatschap van minima en andere doelgroepen subsidiëren, tot bijvoorbeeld maximaal 75% van de contributie. Niet-leden zijn welkom als introducee of als betalend gebruiker van voorzieningen in het coöperatieve gebied. Voor leden gelden ledenprijzen voor de voorzieningen binnen het gebied. Voor participanten kan de toegang tot de coöperatieve voorzieningen gratis zijn (zie 6.21).

## 6.29 Gebouwen

De coöperatie kan zelf bouwwerken realiseren en beheren. Dat is opportuun voor de algemene inrichting en verzorging van het gebied. Voor specifieke gebouwen kan het echter opportuun zijn dat deze in een zelfstandige exploitatie worden ontwikkeld, zij het binnen de

structuur van de coöperatie. Daarbij is het wenselijk dat ze separaat kunnen worden gefinancierd en verhypothekeert. Daarvoor zijn de volgende mogelijkheden.

1. De onderhavige grond wordt door de coöperatie in erfpacht gegeven. Daarbij kan de beoogde bestemming van de grond worden vastgelegd. De coöperatie blijft eigenaar. Deze wordt dus ook eigenaar van de ingevolge de erfpacht te stichten opstallen. De erfpachter heeft het recht om de grond en de gebouwen te houden en te gebruiken. Hij kan dat recht ook in ondererfpacht geven of splitsen in appartementsrechten. Dat laatste kan alleen met toestemming van de grondeigenaar ([artikel 5:106 lid 7 BW](#)). Op een erfpachtrecht kan geen opstalrecht worden gevestigd. Het erfpachtrecht omvat immers niet de eigendom van de opstal, en de erfpachter kan geen eigendom overdragen die hij zelf niet heeft.<sup>94</sup>
2. Voor het te ontwikkelen object wordt een opstalrecht gevestigd. De houder van dat recht is eigenaar van de opstallen, voor de duur van het opstalrecht. Daarna vervalt de eigendom aan de coöperatie.<sup>95</sup>
3. De onderhavige grond, of het opstal- of erfpachtrecht met betrekking tot die grond, wordt verdeeld in appartementsrechten. De eigenaren van die appartementsrechten vormen samen een vereniging van eigenaren. Ze worden bovendien verplicht lid van de

---

<sup>94</sup> Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft om eens anders onroerende zaak te houden en te gebruiken ([artikel 5:85 lid 1 BW](#)). Middels erfpacht kan de bestemming van de zaak worden vastgelegd. In de akte van vestiging kan aan de erfpachter de verplichting worden opgelegd aan de eigenaar op al dan niet regelmatig terugkerende tijdstippen een geldsom - de canon - te betalen. De canon is afhankelijk te stellen van inkomen of omzet van de erfpachter. Erfpacht is opzegbaar door de erfpachter, maar dat kan worden uitgesloten. Erfpacht is opzegbaar door de eigenaar als dat is overeengekomen. Bij wanbetaling kan ook worden opgezegd, mits de canon twee achtereenvolgende jaren onbetaald is. Daarbij dient de waarde van het opgezegde recht aan de erfpachter te worden vergoed, onder aftrek van de onbetaalde canon. Bij wanbetaling kan de canon tot vijf jaar terug van de nieuwe erfpachter worden gevorderd. Alle lasten zijn voor de erfpachter, tenzij anders overeengekomen. Het recht van erfpacht is zeer flexibel. Er is grote vrijheid bij bepaling van de inhoud van het recht, en de bijbehorende plichten. Daar zal de juiste balans bij moeten worden gevonden. Belangrijke elementen daarin zijn de looptijd van het recht, de opzegbaarheid, de canon, de herziening van het recht, herziening van de canon, en wat er gebeurt bij beëindiging van het recht. Voor dat laatste is het van belang om vast te stellen of door de erfpachter aangebrachte zaken toevallen aan de bloot eigenaar, al dan niet tegen betaling van een vergoeding, of dat de erfpachter recht heeft op wegneming van die zaken.

<sup>95</sup> Het recht van opstal is een zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben of te verkrijgen ([artikel 5:101 BW](#)). Dat eigendom is relatief (afhankelijk); het is niet overdraagbaar zonder overdracht van het opstalrecht, en valt terug naar de blooteigenaar bij afloop van het recht. Opstalrecht kan (tijdelijk) worden gebruikt om de financier van de opstal zekerheid te geven gedurende de exploitatieperiode, waarna de eigendom vervalt aan de bloot eigenaar.



coöperatie. Die verplichting kan worden opgelegd via het bij de splitsingsakte behorende reglement ([artikel 5:112 lid 3 BW](#)).<sup>96</sup>

### 6.30 Splitsing in appartementsrechten

Splitsing in appartementsrechten vereist dat het te bouwen object tot in detail is uitgewerkt. Eventueel op of aan het object aan te brengen opstallen dienen in de splitsingsakte te worden betrokken. Wanneer detailuitwerking nog niet mogelijk is, kan ook worden gewerkt met een hoofdsplitsing van grond, in kavels, die later zelf in appartementen worden ondergesplitst. In dat geval is het raadzaam om de eerste splitsing te baseren op erfpacht. Via de erfpachtvoorwaarden kan dan worden geborgd dat alle appartementseigenaren, dus ook die in de ondersplitsing, lid moeten zijn van de gebiedscoöperatie. Die borging gebeurt dan via een goedkeuringsrecht, van de coöperatie, voor wijziging van de (onder)splitsingsakte.

### 6.31 Kassencomplex

Het hoofdgebouw van de Greenest Experience is een multifunctionele glastuinbouw kas. Deze biedt ruimte aan verschillende functies waaronder groenteteelt, voedselproductie, horeca en verblijfsaccomodaties in het groen. Afzonderlijke ruimten in de kas worden beschikbaar gesteld aan ondernemers, die voor eigen rekening en risico invulling geven aan hun activiteiten in de kas. De coöperatie faciliteert de onderlinge afstemming van die activiteiten, voor milieu- en marketingdoeleinden, en bewaakt de passendheid ervan bij de algemene gebiedsfunctie.

Voor dit kassencomplex is wellicht de combinatie opportuun van erfpacht, gesplitst in appartementsrechten. Daartoe wordt de ondergrond van de kas dan in erfpacht uitgegeven aan een dochtermaatschappij van de coöperatie. Die dochtermaatschappij wordt daarbij belast met de ontwikkeling van de kas.

---

<sup>96</sup> Splitsing in appartementsrechten is een bevoegdheid van de eigenaar, erfpachter of opstaller van een gebouw of een stuk grond. De erfpachter en opstaller behoeven daartoe echter wel toestemming van de grondeigenaar ([artikel 5:106 lid 7 BW](#)). De splitsing betreft het recht (eigendom, erfpacht of opstal) op de te splitsen zaak. Dat recht wordt in appartementen opgedeeld. Splitsing betreft ook het toebehoren, waaronder mogelijk ook roerende zaken. De in een splitsing betrokken goederen vormen door die splitsing een ondeelbaar geheel, dat in gemeenschap toebehoort aan de appartementseigenaren. Wijziging aanbrengen in dat geheel vergt unanimititeit van de gemeenschap, dan wel een bestuurshandeling ter uitvoering van een besluit van de ALV genomen met 4/5 meerderheid ([artikel 5:139 BW](#)). Het aandeel in de betrokken goederen wordt per appartementsrecht vastgesteld. Dit aandeel is de essentie van het recht, en dient de bevoegdheid te omvatten tot het uitsluitend gebruik van een deel van het gebouw of de grond. Het begrip 'appartementseigenaar' betreft de gerechtigde tot het appartementsrecht. Het begrip 'gebouw' omvat ook 'een groep van gebouwen die in één splitsing zijn betrokken'. Vestiging van erfpacht- of opstalrecht op in de splitsing betrokken goederen vergt aanpassing van de splitsingsakte.

### *Verkoop van appartementsrechten*

Wanneer het detailontwerp ervan klaar is, wordt de kas (althans het erfpachtrecht om de kas te houden en te gebruiken) in appartementsrechten gesplitst. Deze appartementsrechten worden verkocht aan de beoogde gebruikers van de afzonderlijk te gebruiken delen van de kas. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om groentetelers, horeca-exploitanten, een bierbrouwer en voedselproducenten.

Bij verkoop van de appartementsrechten zal mededingingsruimte moeten worden geboden, als de coöperatie op dat moment nog een overheidsbedrijf is. Als zij dat niet meer is, is dat niet verplicht. Dat neemt echter niet weg dat eerlijke en transparante processen ook wenselijk zijn vanwege het democratische karakter van de coöperatie. Bovendien is de coöperatie ermee gebaat als zij de meest geschikte kandidaten binnenhaalt, en dus enige vorm van mededinging organiseert.

### *Verplicht lidmaatschap*

Lidmaatschap van de coöperatie wordt verplicht voor de appartementseigenaren, waardoor ze ook zijn onderworpen aan de statuten, besluiten en reglementen van de gebiedscoöperatie. De coöperatie is verlengstuk van hun in het kas-appartement uitgeoefende bedrijf. Bij de uitoefening van dat bedrijf zijn ze gebonden aan de coöperatieve kaders voor circulariteit en milieu- en marketingaspecten en voor de gebiedsfunctie als geheel.

### *Bouwfinanciering*

Verkoop van appartementsrechten loopt vooruit op realisatie van het kassencomplex. De appartementsrechten kunnen worden verhypothekerend, om de koop te financieren. De koopprijs wordt in fasen voldaan, in overeenstemming met de vordering van de bouw. De aanneemsom voor de bouw wordt, eveneens in fasen, uit de ontvangen termijnen voldaan.

### *Aanbesteding van de bouw*

De bouw wordt openbaar aanbesteed als de coöperatie bij gunning nog overheidsbedrijf is. Als ze dat niet meer is zal evengoed sprake zijn van aanbesteding, al hoeven hiervoor dan niet de voorschriften te worden gevolgd uit de aanbestedingswet.

## **6.32 Verzelfstandiging van de coöperatie**

In deze schets wordt ervan uitgegaan dat de gebiedscoöperatie uiteindelijk geen overheidsbedrijf meer is. Daartoe wordt een proces van verzelfstandiging voorzien. Dit kan al vroeg zijn beslag krijgen, bijvoorbeeld door instroom van leden en voldoening van de grondschuld. Voor de gedachtevorming wordt de verzelfstandiging als volgt voorgesteld.

### *Schets van de verzelfstandiging*

De gemeente start als zowel bijzonder als gewoon lid van de coöperatie. Haar bijzondere lidmaatschap geeft haar de helft van de stemmen in de algemene vergadering. Haar gewone lidmaatschap geeft haar daar bovenop nog één stem. Bij aanvang controleert ze dus de algemene vergadering, ongeacht het aantal stemgerechtigden dat de coöperatie heeft. Het bijzondere lidmaatschap van de gemeente hangt samen met haar hoedanigheid als oprichter van de coöperatie, en met het relatief grote financiële belang dat ze in de coöperatie heeft, door het voorschieten van kosten en de grondschuld. Zodra dat belang beneden een zekere grens is gereduceerd is het bestuur van de coöperatie verplicht het bijzondere lidmaatschap van de gemeente op te zeggen. Zij kan dan nog wel gewoon lid blijven. Als het financiële belang van de gemeente in de coöperatie later weer uitstijgt boven de grens, kan ze weer worden toegelaten tot het bijzondere lidmaatschap, en haar beslissende invloed hernemen.

Het opzeggen van het bijzondere lidmaatschap is een statutaire bestuursinstructie. Als de gemeente de kwaliteit verliest om bijzonder lid te zijn, dan moet dat lidmaatschap worden opgezegd. De verzelfstandiging is dan dus een gevolg van afbetaling of verwatering van het financiële belang van de gemeente, in de coöperatie.

De grens voor het bijzondere lidmaatschap ligt bijvoorbeeld op een financieel belang van minstens 5% van het geconsolideerde balanstotaal van de coöperatie. Onder financieel belang vallen alle op geld waardeerbare aanspraken van de gemeente op de coöperatie of haar dochterondernemingen, ongeacht de kwalificatie daarvan als vreemd of eigen vermogen.

### **6.33 Herleving van het controlerend belang**

In de hier geschetste regeling zou het bijzondere lidmaatschap van de gemeente, nadat het is geëindigd, later opnieuw kunnen worden toegekend. Dat is dan het geval als het financiële belang van de gemeente in de coöperatie later opnieuw de statutaire grens bereikt of overstijgt. Herleving van het bijzondere lidmaatschap is dan wederzijds vrijwillig. Als de gemeente de kwaliteit om bijzonder lid te kunnen zijn weer heeft, dan kan ze weer worden toegelaten tot het bijzondere lidmaatschap. Zij kan dat dan aanvragen waarop de coöperatie op die aanvraag kan besluiten. Dit komt van pas als de gemeente later wil ingrijpen in de coöperatie, en de coöperatie ook wil dat de gemeente ingrijpt.

Het bijzondere lidmaatschap staat alleen open voor de gemeente, in haar hoedanigheid van oprichter van de coöperatie en bevoegd openbaar gezag van de gemeente waarin de coöperatieve grond is gelegen. Anderen kunnen dit lidmaatschap niet krijgen, behoudens statutenwijziging met instemming van de gemeente.

### **6.34 Opzegging door de gemeente**

De verzelfstandiging kan ook plaatsvinden doordat de gemeente haar lidmaatschap van de coöperatie opzegt. In dat geval is de verzelfstandiging het gevolg van een besluit van de

gemeente, waarmee ze haar zeggenschap prijs geeft, terwijl ze nog wel de kwaliteit heeft om bijzonder lid te kunnen zijn.

### **6.35 Proces van ontwikkeling en verzelfstandiging**

Het proces van ontwikkeling en verzelfstandiging van de gebiedscoöperatie is dan als volgt.

1. De gemeente ontwerpt de structuur van de gebiedscoöperatie, samen met haar medeoprichter.
2. De gemeente en haar medeoprichter, richten de coöperatie op. De gemeente controleert de algemene vergadering.
3. De coöperatie werft leden en werkt de plannen uit voor het gebied. De coöperatie coördineert het voorlopige gebruik van het gebied, in afstemming met de gemeente.
4. De coöperatie trekt vermogen aan van haar leden om de grond te verwerven en zelfstandig te worden. Als de coöperatie voldoende vermogen bij haar leden heeft opgehaald om de grondschuld en het financiële belang van de gemeente terug te brengen tot minder dan 5%, verzelfstandigt de coöperatie doordat het bijzondere lidmaatschap van de gemeente wordt opgezegd.
5. Een of meer dochtermaatschappijen van de coöperatie ontwikkelen het gebied, onder aanbidding van appartementsrechten, onderopstalrechten en/of ondererfpachtrechten aan het publiek. Aan de appartementsrechten is het lidmaatschap van de coöperatie als verplichting verbonden. Onderopstalrechten en ondererfpachtrechten worden alleen verleend aan personen die tot het lidmaatschap van de coöperatie zijn toegelaten en met wie een ledenovereenkomst is gesloten (zie 6.41).
6. De dochtermaatschappijen geven achtergestelde obligaties uit aan de leden, ter financiering van de bouw.
7. De coöperatie coördineert de activiteiten in het gebied voor circulariteit en milieu- en marketingdoeleinden. Het geheel werkt onder een gemeenschappelijke naam, en treedt naar buiten toe als eenheid op.

### **6.36 Instrumenten voor de gemeente**

De gebiedscoöperatie is bij aanvang een instrument van actief gemeentelijk grondbeleid. Via de coöperatie zorgt de gemeente dat de door haar beoogde bestemming van het gebied wordt gerealiseerd. De structuur daarvoor wordt door haarzelf vastgesteld en in het leven geroepen. Aanvankelijk staat deze onder haar volledige controle. Met het prijsgeven van die controle is het zaak dat de gemeente de coöperatie enerzijds de zelfstandigheid laat, die past bij haar dan gedemocratiseerde bedrijf. Anderzijds zijn in deze schets verschillende instrumenten genoemd die de gemeente in staat stellen om de continuïteit van de gebiedsfunctie te bewaken en in te grijpen als dat nodig is. Het gaat om de volgende instrumenten.

1. De gemeente heeft een blijvende hoedsterrol, doordat bepaalde besluiten van de coöperatie aan haar goedkeuring zijn onderworpen (met name statutenwijziging, fusie, ontbinding en bezwaring of vervreemding van de grond).
2. De gemeente controleert de algemene vergadering, totdat haar financiële belang minder is dan 5% van de geconsolideerde balans.
3. De gemeente kan haar controlerende positie terugkrijgen als haar financiële belang weer minimaal 5% is van de geconsolideerde balans, en zij en de coöperatie dat willen. Dit stelt haar in staat om - zonodig en met goedvinden van de coöperatie - in te grijpen.
4. Aan de levering van de grond wordt de verplichting verbonden om binnen zekere termijnen: a) de gebiedsfuncties te realiseren, b) de burgerparticipatie te organiseren en c) gelijke kansen en mededingingsruimte te bieden voor (potentiële) leden voor wie de coöperatie verlengstuk kan zijn voor het eigen bedrijf (huurders, appartementseigenaren, onderopstallers en ondererfpachters). Dit op straffe van teruglevering van de grond aan de gemeente op basis van de aankoopprijs.
5. De gemeente heeft blijvend het recht om de grond terug te kopen (tegen taxatiewaarde en onder aftrek van eventuele schadevergoeding) als de coöperatie besluit te fuseren, de grond te vervreemden of zichzelf te ontbinden. De statuten voorzien dat de coöperatie deze besluiten niet zonder voorafgaande goedkeuring van de gemeente kan nemen.
6. Splitsing, bezwaring, vervreemding en verpachting van de grond worden - voor zover dat wenselijk is - via de koopovereenkomst ook contractueel afhankelijk gemaakt van toestemming van de gemeente.

Uiteraard is dit geen limitatieve opsomming van de mogelijke instrumenten voor de gemeente om de continuïteit van de gebiedsfunctie te bewaken en in te grijpen als dat nodig is. Het gaat hier louter om privaatrechtelijke bevoegdheden, die volgen uit de in dit rapport gepresenteerde schets. Naast andere privaatrechtelijke bevoegdheden, valt bovendien te wijzen op de publiekrechtelijke bevoegdheden van de gemeente, waaronder die welke volgen uit het bestemmingsplan.

### **6.37 Omgevingsvergunning voor gebruik**

Het ontwerp bestemmingsplan voor PARK21 heeft een verbrede reikwijdte. Daarmee wordt geanticipeerd op de omgevingswet. Als gevolg hiervan wordt ook het gebruik van vergunde gebouwen aan een omgevingsvergunning onderworpen. Vereist is namelijk een 'omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit'. Zonder een dergelijke vergunning is het verboden om bij een (volgens het bestemmingsplan in principe toegestane) functie behorende gebruik uit te voeren ([artikel 11.4.1 ontwerp bestemmingsplan PARK21](#)). Dit lijkt te impliceren dat de gemeente handhavend kan optreden jegens elke gebruiker van het gebouw, voor zover deze het gebouw zonder omgevingsvergunning gebruikt, of in strijd

gebruikt met de vergunningsvoorwaarden. Afgaand op de toekomstige Omgevingswet zal zij echter niet de gebruiker, maar de vergunninghouder adresseren.

Als een omgevingsvergunning is verleend mag eenieder desbetreffende activiteit uitvoeren. Dit gebeurt dan echter onder verantwoordelijkheid van de vergunninghouder (de 'normadessaat').<sup>97</sup> Als deze zijn vergunde gebouw verhuurt moet hij zorgen dat de huurder zich houdt aan de vergunningsvoorwaarden. Ook door verkoop van een vergund gebouw (of van het gebruiksrecht daarop) gaat de verantwoordelijkheid van de normadessaat niet automatisch over. De normadessaat moet dan zorgen dat hij de aansprakelijkheid voor naleving van de vergunningsvoorwaarden aan de koper overdraagt. In principe is dat toegestaan. Daarbij geldt het voorschrift dat deze overdracht ten minste een maand van tevoren aan het bevoegd gezag moet worden gemeld.<sup>98</sup> Een vergunning kan overigens ook persoonsgebonden zijn, zodat de aansprakelijkheid niet onderhands en door melding kan worden overgedragen.

### 6.38 Normadessaat

De normadessaat is degene die wordt aangesproken op naleving van de vergunningvoorschriften, of hij nu wel of niet zelf de feitelijke gebruiker is. Zo zou (een dochtermaatschappij van) de coöperatie, als aanvrager van de omgevingsvergunning, normadessaat kunnen zijn voor de vergunning waaronder een appartementseigenaar later zijn bedrijf uitoefent.<sup>99</sup> Dat vergt bepalingen in de splitsingsakte (of anderszins) die de appartementseigenaar onderwerpen aan het gezag van de normadessaat, aangaande de naleving van de vergunningsvoorwaarden. Dat zou (de dochtermaatschappij van) de coöperatie in een handhavende rol duwen, zonder publiekrechtelijke

---

<sup>97</sup> Een omgevingsvergunning geldt voor een ieder die de activiteit of activiteiten verricht waarop zij betrekking heeft. De vergunninghouder moet echter zorgen voor naleving van de vergunningvoorschriften (artikel 5.37 lid 1 Ow, [EK 2014–2015, 33 962, A](#)). De gemeente handhaaft de vergunning dus primair jegens de normadessaat. Dat is in principe degene aan wie de vergunning is verleend.

<sup>98</sup> De Omgevingswet concipieert het niet als een overdracht, maar als vervanging van de normadessaat. Artikel 5.37 lid 2 Ow ([EK 2014–2015, 33 962, A](#)): 'Als een aangevraagde of verleende omgevingsvergunning zal gaan gelden voor een ander dan de aanvrager of de vergunninghouder, meldt de aanvrager of de vergunninghouder dat ten minste een maand van tevoren aan het bevoegd gezag. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de gegevens die bij die melding worden verstrekt.'

<sup>99</sup> In deze schets kunnen we naast de appartementseigenaar te maken hebben met een huurder, een onderopstaller of een ondererfpachter die een gebouw of een deel daarvan gebruikt, en zodoende rekening heeft te houden met de voorwaarden van de omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit. Voor deze kan echter niet het lidmaatschap van de coöperatie verplicht worden gesteld, zoals dat wel kan voor de appartementseigenaar.

handhavingsbevoegdheden. Zij kan dan bekneld komen te zitten, doordat haar privaatrechtelijke bevoegdheden anders zijn dan de publiekrechtelijke bevoegdheden die op haarzelf kunnen worden toegepast. Zodoende dat het meestal te verkiezen zal zijn om de positie van normadessaat over te dragen tegelijk met de overdracht van het gebouw, of het gebruiksrecht daarop.

### **6.39 Omgevingsvergunningen voor het kassencomplex**

De omgevingsvergunning voor het kassencomplex moet tevens omvatten de vergunning voor het beoogde gebruik van het kassencomplex. Daar het een multifunctioneel gebouw is, gaat het daarbij om een vergunning voor verschillende activiteiten. Met de splitsing in appartementsrechten worden bepaalde activiteiten aan bepaalde appartementen toegewezen. Ook de omgevingsvergunning moet dan worden gesplitst, zodat elke appartementseigenaar normadessaat wordt voor de voorwaarden die zijn verbonden aan de door hem te ontplooiën activiteit. De appartementseigenaar verkrijgt dan dus het gebruiksrecht op een deel van de kas, inclusief de vergunning voor dat gebruik. Minstens vier weken voordat de activiteit aanvangt moet hij dan als de nieuwe normadessaat bij de gemeente zijn aangemeld.

### **6.40 Verhuur van kasruimte**

Ook bij verhuur van ruimte in de kas moet de vraag worden gesteld of de huurder normadessaat wordt, voor de duur van de huur, of dat de aansprakelijkheid voor naleving van de omgevingsvergunning dan bij de verhuurder blijft liggen. Deze vraag wordt binnen het bestek van de huidige rapportage wel gesignaleerd maar niet beantwoord, daar dat antwoord voor de financiering niet essentieel is. Voor de uitwerking van het stelsel van de gebiedscoöperatie en het bedrijf dat zij uitoefent, wordt het wel van belang.

Ten aanzien van huurders speelt ook de vraag of deze lid moeten zijn van de coöperatie. Een verplicht lidmaatschap kan voor hen niet worden voorzien, wegens de vrijheid van vereniging. Dat neemt echter niet weg dat de huurovereenkomst kan voorzien dat deze eindigt, als het lidmaatschap eindigt, behoudens de huurdersbescherming die van rechtswege geldt.

### **6.41 Ledenovereenkomsten**

Een coöperatie pleegt met haar leden overeenkomsten aan te gaan, terzake van het economische verkeer met die leden. Lidmaatschap en ledenovereenkomst kunnen voorafgaan aan ondererfpacht, onderopstal en huur, zodanig dat geen ondererfpacht of onderopstal wordt verleend, en geen huurovereenkomst wordt aangegaan voordat de aspirant ondererfpachter, onderopstaller of huurder, lid is geworden van de coöperatie en een ledenovereenkomst is aangegaan. Langs deze weg kunnen verplichtingen worden opgelegd die niet via de onderopstal, ondererfpacht of verhuur zijn op te leggen. De ondererfpachter, onderopstaller of huurder kan zijn lidmaatschap dan later weliswaar opzeggen, maar kan dan evengoed gebonden blijven aan het bepaalde in de



ledenovereenkomst. De precieze verhouding tussen ledenovereenkomst en erfpacht, opstalrecht en huur is voor deze rapportage niet onderzocht. Deze kan wel van belang zijn bij uitwerking van het stelsel van de gebiedscoöperatie en het bedrijf dat zij uitoefent.

#### **6.42 Hotel**

De Greenest Experience beoogt ook een hotel te omvatten. De ontwikkeling zoals hier geschetst is echter primair gericht op de lokale bevolking. Bouw van een hotel ligt dan minder voor de hand. De hotelfunctie is volgens het ontwerp bestemmingsplan weliswaar toegestaan, maar onderhevig aan restricties. Het hotel moet dienstbaar zijn aan de recreatieve functie van het gebied, en mag zich niet richten op de bredere omgeving. Het aantal hotelkamers dat kan worden vergund is beperkt.

De verwachting is dat de grondprijs hoger zal liggen wanneer deze mede wordt uitgegeven voor bouw van een hotel. Voor de geschetste situatie is een hotel echter niet nodig. Wel is het gewenst dat de grondprijs laag is, om geen onnodige drempel op te werpen voor democratische financiering van de grondaankoop door de coöperatie. Zodoende wordt het hotel in deze uitwerking buiten beschouwing gelaten. Stel dat het in de toekomst wenselijk wordt dat de gebiedscoöperatie een hotel gaat omvatten, dan kan daar te zijner tijd een aparte omgevingsprocedure voor worden doorlopen.

#### **6.43 Verblifaccomodaties**

Passend bij het in dit rapport geschetste programma voor de Greenest Experience is wel de aanwezigheid van enige verblifaccomodaties, in de vorm van tiny houses of glamping tenten in de kas, en ook daarbuiten. Het wordt dus wel mogelijk om te overnachten in het coöperatieve gebied. Het gaat dan echter niet om een hotelfunctie, maar om vakantiewoningen.

#### **6.44 Bedrijfswoningen**

In het programma van de Greenest Experience is oorspronkelijk ook een bedrijfswoning voorzien. Wonen behoort echter niet tot de toegestane functies voor de beoogde locatie in PARK21. Het ontwerp bestemmingsplan laat echter wel ruimte voor functies die ondersteunend of ondergeschikt zijn aan de toegestane functies ([artikel 11.1.2. ontwerp bestemmingsplan PARK21](#)). Mogelijk geeft dat grond voor vergunning van één of meer bedrijfswoningen, indien de aanwezigheid daarvan noodzakelijk is ([artikel 1.20 ontwerp bestemmingsplan PARK21](#)), bijvoorbeeld om de veiligheid van het gebied en de coöperatieve voorzieningen op kosteneffectieve wijze te bewaken.

#### **6.45 Besluit**

Tot zover deze schets van een gebiedscoöperatie als instrument van actief gemeentelijk grondbeleid. Deze schets pretendeert niet compleet te zijn noch gereed voor uitvoering in de praktijk. Het gaat om een verkenning van een gedachte, die voor concrete implementatie

verdere uitwerking heeft. De schets kan wel helpen om die verdere ontwikkeling te laten uitkristalliseren en de mens en zijn omgeving te ontdoen van exploitatiedrang, waardoor meer ruimte ontstaat voor dingen die eigenlijk vanzelfsprekend zijn, maar in onze gefinancierde samenleving tot vraagstuk zijn geworden.

# Lijst van bijlagen

- Bijlage 1 [Voorbeelden van bestaande gebiedsfondsen in de vorm van een stichting](#)
- Bijlage 2 [Energiegemeenschappen in het energierecht](#)
- ~~Bijlage 3 — Land van Ons — Analyse van de vermogensaanrekkning (VERTROUWELIJK)~~
- ~~Bijlage 4 — Lenteland — Analyse van de vermogensaanrekkning (VERTROUWELIJK)~~
- ~~Bijlage 5 — De Patrijs — Analyse van de vermogensaanrekkning (VERTROUWELIJK)~~