

Contracten en rechtszekerheid op het strand

Deelsessie tijdens de Nederlandse Kustdagen

24 september 2026

Georganiseerd door: De Nederlandse Kust Vereniging (NKV)

Gepresenteerd door: Wieringa Advocaten (Lucia Tellegen en Hadiya Kabir)

Bijlage: presentatie Wieringa Advocaten

Deel 1: uitgifte en contracteren

De verhuurketen

De verhuurketen loopt in de meeste gevallen als volgt:

- De Staat/RVB is doorgaans eigenaar van de strandgrond. Er zijn mogelijk ook particuliere eigenaren, maar daar zijn geen openbare gegevens over beschikbaar.
- De Staat geeft grond aan gemeenten uit.
- De gemeente verhuurt vervolgens een deel van het strand aan private partijen/exploitanten.

Schakel Staat – Gemeente

- De Staat is als overheid aan het Didam-arrest gebonden. De Hoge Raad heeft in **Didam I (2021)** en **Didam II (2024)** bepaald dat overheden bij de uitgifte van grond op basis van het gelijkheidsbeginsel mededingingsruimte moeten bieden en daarbij een passende mate van openbaarheid moeten betrachten. Dat houdt in dat potentiële gegadigden ruimte krijgen om mee te dingen naar het stuk grond. Dit geldt voor verkoop en ook voor verhuur.
- De overheid moet vooraf bekendmaken dat zij voornemens is een stuk grond uit te geven en onder welke voorwaarden. Ook wanneer er **slechts één serieuze gegadigde** is moet het voornemen tot uitgifte openbaar worden gemaakt. De overheid kan dan wel aangeven dat er sprake is van één serieuze kandidaat.
- In de **Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2024** is vastgelegd dat de hoofdregel bij uitgifte van gebruiksrechten door het Rijk openbare aanbidding is. Het Rijk publiceert dergelijke uitgiftes onder andere via Biedboek.nl. Voor uitgifte aan medeoverheden bestaat een uitzondering, bijvoorbeeld wanneer de grond nodig is voor eigen huisvesting van de gemeentelijke organisatie of voor de uitvoering van wettelijke bestuurstaken. Dan mag de Staat onderhands contracteren aan medeoverheden.
- Er geldt een zogenoemde **doorgeefregel**: als de Staat grond aan een gemeente uitgeeft en de gemeente deze vervolgens aan een derde verhuurt, moet bij die tweede stap passende openbaarheid worden geboden. De Didam-verplichtingen werken dus door naar de gemeente.

Schakel Gemeente – Exploitant

De vraag is vervolgens wanneer een **zittende exploitant de enige serieuze gegadigde** is.

Volgens Wieringa zijn daarbij onder meer de volgende omstandigheden relevant:

- **Gelijkheidsbeginsel als grondslag**: Didam verplicht in beginsel het bieden van mededingingsruimte en een passende mate openbaarheid. Grondslag van die regel is het gelijkheidsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel wordt zelden met succes ingeroepen omdat er eigenlijk altijd wel een verschil is tussen het een en het ander. Echter heeft de Hoge Raad alsnog gezegd dat het gelijkheidsbeginsel de grondslag is.
- **Gedane investeringen**, in combinatie met het strandbeleid en het trackrecord van de ondernemer. **Voorbeeld Rechtbank Noord-Holland 2022**:
 - De rechtbank oordeelde dat een gemeente een huurovereenkomst met een zittende strandexploitant mocht verlengen.
 - Een belangrijke reden was dat de zittende exploitant al in het paviljoen had geïnvesteerd. De gedachte daarachter is dat een bestaande exploitant die substantiële investeringen heeft gedaan niet zonder meer als gelijkwaardige gegadigde kan worden beschouwd ten opzichte van een nieuwe partij. Dit is in lijn met de Didam regels.
 - Het ging om een voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter. De zaak is niet verder uitgeprocedeerd bij het Hof of de Hoge Raad. Daarmee is het geen definitief oordeel van de Hoge Raad, maar het biedt volgens Wieringa wel een belangrijk aanknopingspunt voor de praktijk.
 - De rechtbank toetste in deze zaak vooral de motivering van de gemeente. De gemeente had gemotiveerd dat de betreffende ondernemers investeringen hadden gedaan; de rechtbank ging daarin mee.

- Als een gemeente de onderbouwing van investeringen onvoldoende vindt, kan het voor de ondernemer lastiger worden om zich op deze uitzondering te beroepen.
- **Netcongestie en kabels en leidingen:** bestaande ondernemers hebben vaak al kabels en leidingen laten aanleggen. Door netcongestie is de capaciteit van netbeheerders om nieuwe aansluitingen en kabels/leidingen aan te leggen beperkt. Kabels en leidingen liggen vaak op grond van een andere eigenaar, bijvoorbeeld de Staat. Voor kabels en leidingen geldt een uitzondering op de normale regels van natrekking. De ondernemer kan daardoor eigenaar blijven van de door hem aangelegde kabels en leidingen. Bij een nieuwe exploitant kan door de capaciteit schaarste niet zonder meer worden verwacht dat nieuwe kabels en leidingen kunnen worden aangelegd. Ook kan de bestaande ondernemer niet zonder meer worden gedwongen zijn eigendom van kabels en leidingen over te dragen aan een nieuwe exploitant.

Ook werd het **Amsterdam/Geschiere-arrest** besproken i.r.t. misbruik van bevoegdheid: Als een activiteit publiekrechtelijk is vergund, kan een overheid niet zonder meer via het privaatrecht alsnog belemmeringen opwerpen voor die activiteit. Dit kan onder omstandigheden worden gezien als **misbruik van bevoegdheid**. Er is dus beperkte ruimte om de vergunde exploitant te weigeren. De vraag is of dit leerstuk ook kan worden toegepast op de uitgifte van strandpercelen, aangezien de uitgifte van contracten ook samenhangt met een publiekrechtelijk kader.

En er werd ingegaan op de **schaarste rechten**: Volgens Wieringa creëert een omgevingsplan op zichzelf geen schaarste. Het omgevingsplan bevat de juridische regels rondom de paviljoens, maar bepaalt niet zonder meer dat sprake is van een schaars recht. Het beleid kan dit wel bepalen (bijvoorbeeld max 10 strandpaviljoens), maar juridisch gezien is het in het omgevingsplan een gegeven dat het er 10 zijn.

Bepaalde of onbepaalde tijd

Ook de **looptijd van gebruiksovereenkomsten** kwam aan bod:

- Een gemeente kan van mening zijn dat het Didam-arrest verplicht om **huurovereenkomsten voor bepaalde tijd** aan te gaan, zodat na afloop opnieuw kan worden beoordeeld wie voor de grond in aanmerking komt.
- Wieringa betwist dat. Didam gaat over de uitgifte/verkoop van grond. Bij verkoop is de grond definitief overgedragen. De vraag is daarom waarom een overheid bij **verhuur** niet voor onbepaalde tijd zou kunnen contracteren.
- De Hoge Raad en lagere rechtspraak hebben zich hierover nog niet expliciet uitgesproken. Er is dus nog geen definitief juridisch antwoord.
- In Zeeland is daarom gekozen voor een praktische oplossing: **een huurovereenkomst voor onbepaalde tijd**, met daarin een bepaling dat de gemeente een opzeggingsbevoegdheid heeft als uit toekomstige jurisprudentie (termijn: binnen 20 jaar) van de Hoge Raad blijkt dat een dergelijke constructie toch niet is toegestaan. Daarbij is een **opzegtermijn van vijf jaar** afgesproken.
- Bij een overeenkomst voor bepaalde tijd is het belangrijk dat bij een eventuele beëindiging rekening wordt gehouden met de **investeringen die de ondernemer in het paviljoen heeft gedaan**. Bij de gekozen constructie voor onbepaalde tijd wordt de mogelijkheid tot opzegging gekoppeld aan de investeringen: de gemeente kan niet zomaar na een paar jaar opzeggen; de investeringsperiode wordt in de afspraken beschermd.
- In de besproken Zeeuwse constructie ontstaat de mogelijkheid om na **20 jaar** tot beëindiging/omzetting naar een overeenkomst voor bepaalde tijd over te gaan. De gedachte is daarmee: de ondernemer krijgt voldoende tijd om investeringen terug te verdienen, terwijl de gemeente op langere termijn de mogelijkheid houdt om de contractvorm aan te passen.
- De looptijd van privaatrechtelijke overeenkomsten hangt in de praktijk ook samen met de termijn van de watervergunning.

Deel 2: financiering

Het tweede deel van de presentatie ging over financiering. De kernvraag daarbij is: **is de ondernemer juridisch gezien wel eigenaar van het strandpaviljoen, en kan het paviljoen daarmee als zekerheid dienen voor het verkrijgen van financiering?**

Natrekking

- De grond waarop een strandpaviljoen staat is doorgaans eigendom van een andere partij dan de ondernemer, vaak het RVB.



- Uitgangspunt binnen het recht is dat de eigenaar van de grond ook eigenaar is van hetgeen duurzaam met die grond is verenigd: **natrekking**.
- Als niets anders wordt geregeld, kan het paviljoen daardoor juridisch eigendom worden van de grondeigenaar.
- Dat levert een probleem op voor de financiering:
 - de bank vraagt zekerheid voor een lening;
 - als de ondernemer juridisch geen eigenaar is van het paviljoen, kan hij het paviljoen niet als zekerheid aanbieden;
 - geen eigendom betekent in beginsel geen zekerheid en daarmee problemen bij het verkrijgen van financiering.

Recht van opstal als oplossing

Een **recht van opstal** kan de natrekking doorbreken en ervoor zorgen dat de ondernemer eigenaar blijft van het paviljoen, en daarmee onder voorwaarden als zekerheid voor financiering kan dienen. Het Recht van opstal maakt het mogelijk op in, op of boven de grond van iemand anders eigendom te hebben. Het creëert een juridische scheidslijn tussen de grond en de werken die daarboven staan. Recht van opstal vestigt je bij notariële akte, die wordt ingeschreven in openbare registers. Het is aan de grondeigenaar om dat recht van opstal te vestigen. Dat is RVB.

Wieringa onderscheidt drie varianten:

1. Huurafhankelijk opstalrecht

- Het opstalrecht is gekoppeld aan de huurovereenkomst en kan niet zonder de huurrechten bestaan.
- Het eindigt automatisch wanneer de huur eindigt.
- Het is niet overdraagbaar en daardoor niet verhypothekerbaar.
- Het doorbreekt wel de natrekking, aangezien de paviljoenhouder eigenaar bent van het paviljoen, maar biedt geen oplossing voor de financierbaarheid omdat je het recht van opstal niet kunt "verzwaren" (er geen hypotheek op kunt vestigen).

2. Zelfstandig opstalrecht

- Is niet gekoppeld aan een ander recht. Staat juridisch los van de huurovereenkomst.
- Is overdraagbaar en kan worden verhypothekerd.
- Blijft bestaan wanneer de huurovereenkomst eindigt.
- De opzegging is dwingendrechtelijk geregeld: dit houdt in dat het in de wet is vastgelegd dat het recht van opstal alleen kan worden opgezegd als er sprake is van een tekortkomen of het niet betalen van de maandelijkse verplichting.
- Voor ondernemers biedt dit een sterke oplossing voor zowel het doorbreken van de natrekking als het bieden van mogelijkheden voor financiering.
- Voor de overheid/RVB is het echter minder aantrekkelijk, omdat het opstalrecht blijft bestaan en de overheid daardoor minder vrij over de grond kan beschikken. Het ministerie van IenW is materieel beheerder van het strand en heeft wettelijke taken, waaronder ten aanzien van kustveiligheid. Een deel van deze taken is belegd bij RWS. Vanuit RWS wordt terughoudend gekeken naar zakelijke rechten zoals een zelfstandig opstalrecht, omdat de overheid daarmee minder gemakkelijk over de grond kan beschikken wanneer dat vanuit haar wettelijke taken nodig is.

3. Huuraanvullend opstalrecht

Dit werd besproken als een mogelijke **tussenoplossing voor ondernemer en overheid**.

- Juridisch is het een zelfstandig opstalrecht, niet gekoppeld aan een ander recht. Er wordt wel een koppeling gemaakt met de huurovereenkomst door in de vestigingsakte op te nemen dat het de grondeigenaar is toegestaan/ de bevoegdheid heeft het recht van opstal op te zeggen zodra de huurovereenkomst ten einde komt. Dit is enkel een bevoegdheid, maar het betekent niet dat het automatisch eindigt.
- Het is overdraagbaar en verhypothekerbaar.
- Het doorbreekt natrekking.
- Het opstalrecht kan als zekerheid voor een bank dienen.
- Hiermee wordt geprobeerd beide belangen te verenigen: de ondernemer krijgt voldoende zekerheid voor eigendom en financiering, terwijl het RVB uiteindelijk de mogelijkheid houdt om over de grond te beschikken.

Volgens Wieringa zijn er in andere situaties al voorbeelden waarin huuraanvullende opstalrechten worden toegepast, onder andere rond zonnepanelen. Voor het strand is dit type recht nog niet toegepast in de praktijk en wordt nog gesproken over de mogelijkheden. Huurafhankelijk opstalrecht wordt wel reeds toegepast op het strand.



Tot slot kwam de vraag aan de orde hoe het recht van opstal zich verhoudt tot seizoensgebonden paviljoens.

- Bij een paviljoen dat niet duurzaam met de grond is verbonden, kan sprake zijn van een **roerende zaak**. Dan gelden andere regels rondom eigendom en natrekking.
- Een roerend paviljoen kan wel als onderpand dienen, maar daarop kan geen hypotheekrecht worden gevestigd zoals bij een onroerende zaak.
- Dit vraagt dus om een andere financieringsconstructie dan bij een duurzaam met de grond verbonden paviljoen.

Conclusie

- Een zelfstandig opstalrecht biedt vanuit ondernemersperspectief de meeste zekerheid, maar beperkt daarmee de ruimte van het Rijk.
- Een huurafhankelijk opstalrecht biedt voor ondernemers onvoldoende financieringszekerheid.
- Het **huuraanvullend opstalrecht** lijkt daarom een mogelijke tussenvariant die voor beide partijen werkbaar kan zijn.