



Toepassing Didam-regels in de gemeentelijke gronduitgiftepraktijk

Handreiking

Colofon

Auteurs

mr. W. Nooteboom, advocaat bij Nysingh advocaten-notarissen
mr. J. de Roos, advocaat-partner bij Nysingh advocaten-notarissen

Samenstelling en redactie

mr. E.H.J de Bruin, VNG
mr. J.E. Poldervaart, VNG

Klankbordgroep

C. Bollemeijer, MSc., gemeente Rotterdam
mr. C. Brinkmann, gemeente Amsterdam
mr. W. Diemers, gemeente Apeldoorn
mr. J.M. Kreeft, gemeente Enschede
mr. S.J. Mollema-Veltman, bedrijfsvoering Drechtsteden
C. van Rooijen, MSc., VNG en Vereniging van Grondbedrijven
M. Verhoeven, Gemeente Bergen op Zoom
mr. drs. T. Vleeschhouwer, gemeente Zoetermeer
mr. N. Westenbrink, gemeente Amsterdam

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond en aanleiding	5
1.2	Inhoud en karakter van de handreiking	5
1.3	Leeswijzer	6
2	De Didam-arresten	7
2.1	Didam I en II: de feiten	7
2.2	De belangrijkste overwegingen in Didam I	7
2.3	De belangrijkste overwegingen in Didam II	7
3	De reikwijdte van de Didam-regels: wanneer en op wie zijn die van toepassing?	9
3.1	Inleiding	9
3.2	In welke gevallen gelden de Didam-regels?	9
3.2.1	Verkoop en andere vormen van uitgifte van onroerende zaken	9
3.2.2	Uitgifte van andere goederen dan onroerende zaken	11
3.2.3	Transacties tussen overheidslichamen onderling	12
3.2.4	Uitzondering voor bagatelgevallen?	12
3.2.5	Afbakening van het aanbestedingsrecht	12
3.2.6	Terugwerkende kracht	13
3.3	Wie moeten de Didam-regels in acht nemen?	13
3.4	Conclusies en praktische tips	14
4	De openbare selectieprocedure	15
4.1	Inleiding	15
4.2	Inrichting en verloop van de selectieprocedure	15
4.2.1	Inrichting van de selectieprocedure: beleidsruimte	15
4.2.2	Passende mate van openbaarheid: aankondiging van de selectieprocedure	17
4.2.3	Doorlopen van de selectieprocedure	18
4.2.4	Collegebesluit tot het aangaan van de voorgenomen overeenkomst	20
4.3	Selectiecriteria	21
4.3.1	Objectief	21
4.3.2	Toetsbaar	22
4.3.3	Redelijk	22
4.3.4	Voorbeelden van (soorten van) selectiecriteria	23
4.3.5	Begrenzing beleidsruimte bij het formuleren van selectiecriteria	24
4.4	Beleid	25
4.5	Beperken en/of verleggen van risico's	26
4.6	Conclusies en praktische tips	29
5	Eén serieuze gegadigde	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Categorieën van mogelijke uitzonderingssituaties	31
5.2.1	Bestaande (belemmerende) grondpositie en integrale gebiedsontwikkeling	32
5.2.2	Bouwclaim	33
5.2.3	Compensatie in vervangende grond / grondruil	34
5.2.4	Uitgifte voor een wettelijke taak of specifieke functie	35
5.2.5	Zittende huurder of (erf)pachter	36
5.2.6	Doorwerking publiekrechtelijke vergunning/toestemming	37
5.2.7	Snippergroen en reststroken: aangrenzende eigenaar	38
5.2.8	Voorkeursrechten	39
5.2.9	Precontractuele fase en (pre-Didam-)afspraken	41

5.3	Bekendmaking van het voornemen tot uitgifte	42
5.3.1	Inhoud van de publicatie	42
5.3.2	Moment van de publicatie & platform	45
5.4	Marktconsultatie	46
5.5	Beleid	46
5.6	Conclusies en praktische tips	48
6	Handelen in strijd met de Didam-regels	50
6.1	Inleiding	50
6.2	Aantasting van de overeenkomst?	50
6.3	Verbod op verkoop of levering	50
6.4	Schadevergoeding	51
6.5	Botsing gelijkheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel	52
6.6	Termijn om te ageren en rechtsverwerking	53
6.7	Conclusies en praktische tips	55
	Bijlage I: Voorbeeld publicatietekst voornemen tot uitgifte aan enige serieuze gegadigde	56
	Bijlage II: Stappenplan voor de uitgifte van onroerende zaken	58
	Bijlage III: Stroomschema	62
	Eindnoten	63

1

Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 26 november 2021 wees de Hoge Raad het 'Didam-arrest'¹ dat sindsdien de gemoederen in (onder meer) de gemeentelijke vastgoed- en grondzakenpraktijk behoorlijk bezighoudt. Uit het arrest volgt, kort gezegd, dat gemeenten (en andere 'overheidslichamen') die een onroerende zaak willen uitgeven, iedere (potentiële) gegadigde een gelijke kans moeten bieden. De Hoge Raad heeft daarvoor nadere regels geformuleerd, hierna aangeduid als 'de Didam-regels'. In vervolg op het Didam-arrest in kort geding wees de Hoge Raad op 15 november 2024 arrest in de bodemprocedure, ook wel aangeduid als het 'Didam II-arrest'². Dat arrest bracht wat meer duidelijkheid voor de praktijk, maar nam niet alle onzekerheden weg en liet nog veel vragen onbeantwoord.

In november 2022 werd door het Ministerie van BZK, NEPROM, de VNG en de VvG een handreiking³ uitgegeven om gemeenten te ondersteunen bij de implementatie van het Didam-arrest in hun gronduitgiftepraktijk (hierna: 'Handreiking 2022'). Aanleiding voor de onderhavige VNG-handreiking ('Toepassing Didam-regels in de gemeentelijke gronduitgiftepraktijk', hierna ook wel: 'Handreiking 2025') is onder meer dat er sinds het verschijnen van de Handreiking 2022 veel is gebeurd. Naast het Didam II-arrest dat een aantal nieuwe inzichten heeft gebracht, verscheen ook een stroom aan rechtspraak en publicaties over de implicaties van de Didam-arresten.

1.2 Inhoud en karakter van de handreiking

In deze Handreiking 2025 zijn de hiervoor bedoelde nieuwe inzichten meegenomen op basis van de civiele rechtspraak die is verschenen tot 1 juli 2025. De Handreiking 2025 bevat een verdieping ten aanzien van onder meer het toepassingsbereik van de Didam-regels, de inrichting en uitvoering van de openbare selectieprocedure, situaties waarin sprake is van slechts één serieuze gegadigde, de te bieden passende mate van openbaarheid en de consequenties van handelen in strijd met de Didam-regels. Ten aanzien van die aspecten waarover nog niet of nauwelijks rechtspraak is verschenen, maar waaraan al wel invulling moet worden gegeven in de gemeentelijke uitgiftepraktijk, bevat de Handreiking 2025 beschouwingen en inzichten op basis van de wel beschikbare rechtspraak, literatuur, overheidspublicaties en aanverwante rechtsgebieden, zoals het aanbestedingsrecht.

De Handreiking 2025 is een hulpmiddel voor gemeenten. Het beoogt gemeenten te ondersteunen bij de implementatie van de Didam-arresten in hun gronduitgiftebeleid en -praktijk en hen te voorzien van antwoorden op veel gestelde vragen. De uitleg van de Didam-regels en de wijze waarop daarmee in de praktijk moet worden omgegaan, staan in deze handreiking centraal.

Omdat de inhoud en toepassing van de Didam-regels zich met name hebben ontwikkeld in de jurisprudentie, wordt in deze handreiking veel verwezen naar rechtspraak. Praktijkvoorbeelden uit de rechtspraak worden ook gebruikt om de onderwerpen te verduidelijken en/of te verlevendigen. Waar mogelijk bevat de handreiking voorbeeldteksten die gemeenten in hun gronduitgiftepraktijk zouden kunnen gebruiken. Ook wordt bij bepaalde onderwerpen ter illustratie verwezen naar bestaande beleidsstukken van gemeenten, om inzicht te geven in een mogelijke wijze waarop de theorie zich zou kunnen vertalen naar de praktijk. De voorbeelden, voorbeeldteksten en

verwijzingen naar beleidsstukken in deze handreiking zijn illustratief van aard en bedoeld om gemeenten op weg te helpen. Met name de voorbeeldteksten en beleidsstukken zijn slechts 'een' wijze waarop invulling zou kunnen worden gegeven aan het onderwerp, maar natuurlijk zeker niet de enige (of in ieder concreet geval 'de beste') wijze. Maatwerk blijft in ieder geval steeds van belang. Bovendien moet bedacht worden dat de precieze implicaties van de Didam-arresten en de wijze waarop daaraan in de praktijk invulling moet worden gegeven, nog verder uitgekristalliseerd zullen (moeten) worden in onder meer de rechtspraak.

1.3 Leeswijzer

In de handreiking komen verschillende onderwerpen aan bod. **Hoofdstuk 2** bevat een korte uiteenzetting van de kern van de Didam-arresten en de Didam-regels zoals de Hoge Raad die heeft geformuleerd. In **hoofdstuk 3** wordt de reikwijdte van de Didam-regels verkend: wanneer en in welke gevallen moet de gemeente deze regels toepassen? De volgende hoofdstukken behandelen de implementatie van de Didam-regels in de praktijk. Daarin worden concrete handvatten gegeven voor de wijze waarop gemeenten de Didam-regels kunnen toepassen. **Hoofdstuk 4** doet dat voor een gronduitgifte door middel van een openbare selectieprocedure. Aan bod komt de inrichting van de openbare selectieprocedure, de mate van beleidsruimte die de gemeente daarbij heeft, de passende mate van openbaarheid die moet worden geboden en de te hanteren objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria. In **hoofdstuk 5** wordt vervolgens ingegaan op de situatie waarin vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat sprake is van één serieuze gegadigde en de gemeente gronden in beginsel een-op-een mag uitgeven. Aan de orde komen de verschillende situaties waarin sprake is of kan zijn van één serieuze gegadigde en de aandachtspunten die in die verschillende situaties een rol spelen. Ook wordt aandacht besteed aan de publicatie van het voornemen tot een-op-een uitgifte. **Hoofdstuk 6** gaat ten slotte in op de consequenties van handelen in strijd met de Didam-regels. Ieder hoofdstuk sluit af met een puntsgewijze opsomming van de belangrijkste conclusies en, waar mogelijk, enkele tips.

Aan de handreiking zijn drie bijlagen gehecht. **Bijlage I** betreft een voorbeeldtekst voor een publicatie van een voornemen tot uitgifte aan de enige serieuze gegadigde. **Bijlage II** betreft een stappenplan voor de uitgifte van onroerende zaken door de gemeente. Dat stappenplan is opgesteld op basis van hetgeen in deze handreiking is beschreven en kan als leidraad dienen om in de praktijk toepassing te geven aan de Didam-regels. Dit stappenplan is tevens verkort weergegeven in een stroomschema, dat is opgenomen in **Bijlage III**.

In deze handreiking zijn ook tekstblokken in blauwe en geelkleurige kaders opgenomen. De tekstblokken in blauwe kaders bevatten met name (praktijk)voorbeelden uit de rechtspraak en/of een nadere toelichting of verdieping ten opzichte van de voorafgaande hoofdstuktekst. De tekstblokken in geelkleurige kaders bevatten de hiervoor bedoelde illustratieve verwijzingen naar bestaande beleidsstukken en voorbeeldteksten die gemeenten in hun gronduitgiftepraktijk (kunnen) gebruiken.

De inhoudsopgave en de eindnoten in deze handreiking zijn 'interactief': het is mogelijk om direct vanuit de inhoudsopgave of hoofdstuktekst naar respectievelijk de betreffende paragraaf of eindnoot te navigeren, door daarop te klikken.

2

De Didam-arresten

2.1 Didam I en II: de feiten

De gemeente Montferland was eigenaar van de locatie van het voormalige gemeentehuis in het centrum van Didam. De gemeente wilde het centrumgebied herontwikkelen en was in dat kader voornemens om de locatie te verkopen aan een projectontwikkelaar. Er was echter ook een andere gegadigde voor de gronden. Die vond dat hem ten onrechte geen ruimte was geboden om mee te dingen en spande daarop een kort geding aan.

2.2 De belangrijkste overwegingen in Didam I

De Hoge Raad oordeelde in het 'Didam I-arrest'⁴ in de kern als volgt:

- Indien een overheidslichaam het voornemen heeft een onroerende zaak te verkopen, brengt het gelijkheidsbeginsel mee dat ruimte moet worden geboden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen als er meerdere gegadigden zijn of redelijkerwijs te verwachten zijn.
- Het overheidslichaam moet met inachtneming van de hem toekomende beleidsruimte criteria opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. Die criteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn.
- Het gelijkheidsbeginsel brengt ook mee dat een passende mate van openbaarheid moet worden betracht met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria. Het overheidslichaam moet informatie hierover tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure bekendmaken op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.
- Mededingingsruimte door middel van een selectieprocedure hoeft echter níet te worden geboden als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. In dat geval moet het voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand aan de verkoop bekend worden gemaakt op zodanige wijze dat eenieder daarvan kennis kan nemen én moet worden gemotiveerd waarom maar één serieuze gegadigde in aanmerking komt.

2.3 De belangrijkste overwegingen in Didam II

Op 15 november 2024 wees de Hoge Raad over dezelfde kwestie arrest in de bodemprocedure. In dit Didam II-arrest⁵ verduidelijkte de Hoge Raad onder meer wat de gevolgen zijn van het niet naleven van de Didam-regels. Het arrest laat zich als volgt samenvatten:

- De Didam-regels zijn ook van toepassing op handelen dat heeft plaatsgevonden voorafgaand aan het Didam I-arrest.
- Een overeenkomst die in strijd met de Didam-regels is gesloten, is niet nietig of vernietigbaar op grond van artikel 3:40 lid 2 Burgerlijk Wetboek (BW).

- Een gemeente die in strijd met de Didam-regels verplichtingen aangaat, handelt echter in beginsel wel onrechtmatig jegens een (potentiële) gegadigde die ten onrechte geen gelijke kans heeft gekregen. Die gemeente kan op die grond dus schadeplichtig zijn jegens die gegadigde.
- Ook kan er aanleiding bestaan voor een verbod tot verkoop of levering, zolang er geen overeenkomst is gesloten die de gemeente verplicht tot levering of zolang de levering nog niet heeft plaatsgevonden.

3

De reikwijdte van de Didam-regels: wanneer en op wie zijn die van toepassing?

3.1 Inleiding

Een belangrijke eerste vraag is in welke gevallen gemeenten de Didam-regels in acht moeten nemen. De Didam-arresten hebben betrekking op een kwestie waarin sprake was van *verkoop van onroerende zaken*, maar de Didam-regels hebben een breder toepassingsbereik. In dit hoofdstuk wordt de reikwijdte van de Didam-regels verkend. In paragraaf 3.2 komt aan bod in welke situaties de Didam-regels wel (of niet) in acht moeten worden genomen. Paragraaf 3.3 behandelt de betekenis van het begrip 'overheidslichaam' en de vraag wie de Didam-regels in acht moeten nemen. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 3.4 afgesloten met de belangrijkste conclusies en tips.

3.2 In welke gevallen gelden de Didam-regels?

3.2.1 Verkoop en andere vormen van uitgifte van onroerende zaken

De Didam-regels zijn niet alleen van toepassing op de verkoop van onroerende zaken, maar in principe op elke situatie waarin een gemeente voornemens is om een recht op een onroerende zaak uit te geven. Denk hierbij aan de uitgifte van een beperkt (genots)recht op een onroerende zaak, zoals een recht van opstal of erfpacht,⁶ maar ook aan persoonlijke gebruiksrechten als huur,⁷ pacht,⁸ bruikleen,⁹ ruil¹⁰ en aan andere overeenkomsten die rechten geven op (exploitatie van) vastgoed, zoals publiek-private samenwerkingsovereenkomsten.¹¹ Kijkend naar de grondslag van de Didam-regels valt dit ruime toepassingsbereik goed te begrijpen. De Didam-regels vloeien immers voort uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, die een gemeente op grond van artikel 3:14 BW bij het aangaan en uitvoeren van *privaatrechtelijke overeenkomsten* in acht moet nemen. Die voorschriften gelden daarom niet alleen in geval van verkoop, maar ook voor andere gevallen van privaatrechtelijke gronduitgifte.

Artikel 3:14 BW

Een bevoegdheid die iemand krachtens het burgerlijk recht toekomt, mag niet worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht.

Verlenging of vernieuwing

Het is belangrijk om in te zien dat de Didam-regels niet alleen van toepassing zijn op een 'primaire' uitgifte van een onroerende zaak aan een bepaalde partij, maar in beginsel ook op een verlenging of vernieuwing van een reeds verleend recht. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een verlenging van een aflopende huur- of (erf)pachtovereenkomst¹² of een nieuwe uitgifte in huur of (erf)pacht aan de 'zittende' huurder of (erf)pachter.¹³ Dat betekent natuurlijk niet dat in dat geval steeds mededingingsruimte moet worden geboden door

middel van een openbare selectieprocedure. Het is immers goed mogelijk dat de zittende huurder of (erf)pachter de enige serieuze gegadigde is (zie daarover paragraaf 5.2.5).

Er valt veel voor te zeggen dat de Didam-regels niet van toepassing zijn, indien sprake is van een stilzwijgende, 'automatische' verlenging (van rechtswege) van een recht op grond van de wet of een overeenkomst, waarvoor geen actie van de gemeente is vereist. De Didam-regels lijken niet zover te strekken dat de gemeente in zo'n geval gehouden zou zijn om de overeenkomst aan het einde van de overeengekomen termijn te beëindigen om vervolgens mededingingsruimte te kunnen bieden. Het ligt daarom in de rede dat de Didam-regels bij dergelijke stilzwijgende, 'automatische' verlengingen geen toepassing vinden, in die zin dat dergelijke verlengingen 'gewoon' kunnen plaatsvinden.

Bij een stilzwijgende verlenging op grond van de wet kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de verlenging van een erfpachtrecht op grond van artikel 5:98 BW of de verlenging van een huurovereenkomst voor 290-bedrijfsruimte op grond van artikel 7:292 lid 2 BW. Bij een stilzwijgende verlenging op grond van de overeenkomst kan worden gedacht aan een beding in een huurovereenkomst, waarin is bepaald dat de huur na het verstrijken van de looptijd behoudens wederopzegging automatisch wordt verlengd met een bepaalde periode.

Indien een reeds gesloten overeenkomst weliswaar een verlengingsmogelijkheid bevat, maar voor die verlenging eerst nog een beslissing of de instemming van de gemeente is vereist – en de verlenging dus niet stilzwijgend, van rechtswege plaatsvindt – ligt dit genuanceerder. De Didam-regels zijn dan in beginsel wel (conform het uitgangspunt) van toepassing op de verlenging (die dan in feite als een nieuwe uitgifte aan de 'zittende' gebruiker heeft te gelden), maar dit is wellicht anders indien de Didam-regels bij het aangaan van de overeenkomst in acht zijn genomen en destijds bij de uitgifte al duidelijk was dat de te sluiten overeenkomst ook een verlengingsmogelijkheid zou bevatten.

Overdracht van rechten

De Didam-regels zijn in de rechtspraak ook van toepassing geacht op (het verlenen van medewerking aan) de overdracht van bestaande rechten. Zo is geoordeeld dat de gemeente niet zonder meer mag toestaan dat een lopende huurovereenkomst wordt overgedragen aan, althans voortgezet door een andere partij.¹⁴ De Didam-regels brachten mee dat de gemeente ook daarbij in beginsel mededingingsruimte moest bieden aan andere (potentiële) gegadigden. Dit had tot gevolg dat de contractspartij van de gemeente niet zonder meer zelf op zoek mocht gaan naar een geschikte kandidaat voor het overnemen van zijn onderneming en daarmee het overnemen van zijn huurovereenkomst met de gemeente.

Onderhuur of onder(erf)pacht

De vraag rijst in hoeverre de Didam-regels van toepassing zijn indien een onroerende zaak van een gemeente door een 'hoofdgebruiker' in onderhuur of onder(erf)pacht wordt uitgegeven. De vraag of de Didam-regels ook van toepassing zijn op de eventuele toestemming die de gemeente als (bloot)eigenaar moet verlenen voor die onderhuur of onder(erf)pacht is vooralsnog onbeantwoord.

Aangezien in de rechtspraak al wel (voorlopig) is geoordeeld dat de Didam-regels van toepassing zijn op het verlenen van toestemming voor het overdragen van een huurovereenkomst aan een ander, is voorstelbaar dat de Didam-regels eveneens van toepassing zijn op het verlenen van toestemming voor onderhuur/-(erf)pacht aan een ander. De gemeente bewerkstelligt immers op ongeveer dezelfde wijze de (verdere) uitgifte van een aan haar toebehorende onroerende zaak tijdens de looptijd van het eerder

verleende recht, met dien verstande dat bij onderhuur/-(erf)pacht het gebruiksrecht wordt verkregen van de hoofdgebruiker en niet rechtstreeks van de gemeente. De vraag is echter of dat verschil redengevend is om de Didam-regels bij de toestemmingsbeslissing voor overdracht wél en bij de toestemmingsbeslissing voor onderhuur/-(erf)pacht niet van toepassing te achten.

Maar ook als de Didam-regels niet rechtstreeks van toepassing zijn op het verlenen van toestemming voor onderhuur/-(erf)pacht, is voorstelbaar dat de gemeente die toestemming niet altijd zonder meer kan verlenen. De Didam-regels die in acht zijn genomen bij de uitgifte aan de hoofdgebruiker zouden namelijk kunnen 'doorwerken' bij de toestemmingsbeslissing voor onderhuur of onder(erf)pacht. Immers, het feit dat de gemeente de hoofdgebruiker in het verleden heeft geselecteerd op basis van bepaalde selectiecriteria – in het kader van een openbare selectieprocedure of als enige serieuze gegadigde – kan meebrengen dat zij niet zomaar kan toestaan dat de onroerende zaak aan iedere andere partij in onderhuur of onder(erf)pacht wordt gegeven. Zeker als de hoofdgebruiker is geselecteerd op basis van bepaalde kenmerken of eigenschappen en de beoogde onderhuurder/-(erf)pachter niet aan die criteria voldoet, lijkt een kritische beoordeling op zijn plaats. Toestaan dat de onroerende zaak niettemin aan die partij in onderhuur of onder(erf)pacht wordt gegeven valt dan niet goed te rijmen met de eerdere selectie en uitgifte aan de hoofdgebruiker.

3.2.2 Uitgifte van andere goederen dan onroerende zaken

Het toepassingsbereik van de Didam-regels lijkt zich niet te beperken tot de uitgifte van onroerende zaken, maar zich eveneens uit te (kunnen) strekken tot de uitgifte van andere goederen. Waarom zou voor andere goederen van de overheid immers iets anders gelden?¹⁵ In de rechtspraak wordt hier ook van uitgegaan, nu het Didam-arrest en de daarin geformuleerde verplichting om mededingingsruimte te bieden van toepassing is geacht op de verkoop van aandelen,¹⁶ het verstrekken van exploitatierechten van havenligplaatsen¹⁷ en (zij het minder expliciet) op het aangaan van een (exclusieve) uitgifteovereenkomst voor leermiddelen.¹⁸

In een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 23 juli 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:3399](#) wordt, in het kader van de plicht om mededingingsruimte te bieden bij de verdeling van schaarse begrotingssubsidies, ook gerefereerd aan de Didam-regels en – in het bijzonder – de daarin geformuleerde uitzondering op de mededingingsnorm. De plicht om bij het verstrekken van schaarse subsidies (met een subsidieplafond) mededingingsruimte te bieden, vloeide al voort uit de rechtsnorm om bij de verdeling van schaarse rechten mededingingsruimte te bieden (zie de Vlaardingen-uitspraak van de Afdeling van 2 november 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2927](#) en de Geobox-uitspraak van de Afdeling van 11 juli 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2310](#)). Uit die rechtspraak volgde al dat de verplichting om mededingingsruimte te bieden, kan worden beperkt. Dit is ook zo als de schaarse subsidiemiddelen in de vorm van een begrotingssubsidie worden verstrekt. Anders dan bij subsidies die zijn verleend op basis van een wettelijk voorschrift, waarbij een beperking van mededingingsruimte in het wettelijk voorschrift moet zijn geregeld, kan de verstrekker van een begrotingssubsidie naar het oordeel van de Afdeling de mededingingsruimte begrenzen op een wijze die in lijn is met de uitzonderingssituatie die we kennen uit het Didam-arrest. Als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de subsidie, kan een subsidieverstrekker een begrotingssubsidie aan deze serieuze gegadigde verstrekken. De subsidieverstrekker moet zijn voornemen daartoe dan wel minimaal acht weken van tevoren bekendmaken, zodat eenieder daarvan kennis kan nemen. Daarbij moet de subsidieverstrekker deugdelijk motiveren waarom er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de subsidie op grond van objectieve, toetsbare en redelijke

criteria. Deze regel strekt ertoe om belanghebbenden bij de subsidieverstreking, die menen dat zij volgens de gestelde criteria in aanmerking kunnen komen voor de subsidie, de mogelijkheid te bieden om te betwisten dat er één serieuze gegadigde is of om te betwisten dat de gestelde criteria aan de daaraan te stellen eisen voldoen. Als dat wordt betwist door een belanghebbende en de subsidieverstreker vasthoudt aan zijn voornemen, moet hij in zijn besluit tot subsidieverlening deugdelijk motiveren waarom er niettemin maar één serieuze gegadigde is op grond van de gestelde criteria en waarom de ander geen serieuze gegadigde is of waarom de criteria wel aan de daaraan te stellen eisen voldoen. De Afdeling sluit dus (slechts) voor de wijze waarop de mededingingsruimte mag worden beperkt, aan bij de wijze waarop de Hoge Raad in het Didam-arrest invulling heeft gegeven aan de uitzondering op de plicht tot het bieden van mededingingsruimte.

3.2.3 Transacties tussen overheidslichamen onderling

Interessant is de vraag of de Didam-regels ook van toepassing zijn op transacties tussen overheden onderling. Deze vraag is in de rechtspraak nog niet beantwoord. Het is echter raadzaam en het ligt voor de hand om de Didam-regels (zekerheidshalve) ook in acht te nemen bij een uitgifte aan een andere overheid. Dit hoeft in de praktijk overigens meestal niet zo'n probleem te zijn, omdat die andere overheid vaak de enige serieuze gegadigde zal zijn, zodat kan worden volstaan met publicatie van het voornemen tot uitgifte. De onroerende zaak wordt in zo'n geval immers vaak verkocht ten behoeve van een publiek belang dat de desbetreffende overheid met de verwerving van het recht op de onroerende zaak beoogt te dienen. Dat belang zal bij een uitgifte aan een andere gegadigde niet (kunnen) worden behartigd, zodat alleen de andere overheid voor de uitgifte in aanmerking komt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de situatie dat de gemeente wordt verzocht om een strook grond (berm) aan de provincie over te dragen ten behoeve van de verbreding van een provinciale weg. De gemeente zou de gronden niet hebben verkocht zonder dit verzoek en is daartoe ook enkel bereid ten behoeve van dit publieke belang (en wellicht ook ter voorkoming van onteigening). Onder deze omstandigheden zal al snel op voorhand mogen worden aangenomen dat de provincie de enige serieuze gegadigde is die voor de strook in aanmerking komt.

3.2.4 Uitzondering voor bagatelgevallen?

Aangenomen wordt dat er geen 'ondergrens' geldt voor de toepassing van de Didam-regels en er geen sprake is van een uitzondering voor bagatelgevallen. De Didam-regels gelden dus bijvoorbeeld ook voor de uitgifte van snippergroen en kleine reststroken.¹⁹ Dat laat onverlet dat zich in dergelijke gevallen niet zelden een situatie zal voordoen waarin sprake is van slechts één serieuze gegadigde, zodat de gemeente kan volstaan met een publicatie van haar voornemen tot een-op-een uitgifte (zie hiervoor paragraaf 5.2.7). Het is verstandig om voor bagatelgevallen die vaak voorkomen in beleid op te nemen welke criteria voor uitgifte worden gehanteerd, zodat dat op voorhand voor eenieder duidelijk is en kan worden volstaan met verwijzing naar dat beleid (zie daarover ook paragraaf 5.2.7).

3.2.5 Afbakening van het aanbestedingsrecht

De Didam-regels lijken niet van toepassing te zijn op het privaatrechtelijk overheidshandelen dat is gereguleerd in het aanbestedingsrecht (kort gezegd: daar waar de overheid niet iets te vergeven heeft, maar een *inkoop*behoefte heeft). Ook daar waar de wetgever overheidsinkoop heeft vrijgelaten (bijvoorbeeld bij opdrachten onder de drempel of bij uitgesloten opdrachten), brengen de Didam-regels – naar de huidige stand van de rechtspraak – niet alsnog een mededingingsnorm mee, nu die regels niet de strekking hebben om de toepassing van de aanbestedingsregels te beperken.²⁰

Overigens moet de gemeente – andersom – bedacht zijn op het feit dat in bepaalde situaties van gronduitgifte onder omstandigheden mede sprake kan zijn van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht en (dus) een aanbestedingsplicht. In het

bijzonder daar waar de gemeente onroerende zaken uitgeeft ten behoeve van de ontwikkeling en realisatie van een bepaald door de gemeente gewenst project, zou de vervreemding van de onroerende zaken het karakter kunnen dragen van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht. Dit is het geval als de gemeente bij de vervreemding van de koper een activiteit vereist die – op grond van de criteria in de Aanbestedingswet 2012 en het arrest Müller van het Hof van Justitie²¹ – als aanbestedingsplichtige overheidsopdracht moet worden gekwalificeerd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan situaties waarin de gemeente niet alleen gronden verkoopt, maar daarbij ook voorwaarden oplegt die feitelijk neerkomen op het laten uitvoeren van werken of diensten in het algemeen belang van de gemeente (bijvoorbeeld het realiseren van een gebouw met publieke functies, dat vervolgens aan de gemeente in gebruik wordt gegeven). Indien sprake is van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht, zal de gemeente bij het vergeven van die overheidsopdracht de regels van het aanbestedingsrecht moeten naleven.²²

3.2.6 Terugwerkende kracht

De Hoge Raad heeft in het Didam II-arrest bevestigd dat de Didam-regels altijd al golden. Anders gezegd: het Didam-arrest heeft ‘terugwerkende kracht’ en de Didam-regels strekken zich ook uit tot het handelen van overheidslichamen dat heeft plaatsgevonden voorafgaand aan het Didam I-arrest (te weten vóór 26 november 2021).²³ De mogelijke gevolgen van het feit dat de Didam-regels (toen) niet in acht zijn genomen, komen in hoofdstuk 6 aan bod.

3.3 Wie moeten de Didam-regels in acht nemen?

Uit het Didam-arrest volgt dat *overheidslichamen* de in het arrest geformuleerde regels in acht moeten nemen. Het begrip ‘overheidslichaam’ wordt niet gedefinieerd in het arrest of in de wet. Dat doet de vraag rijzen wat daaronder moet worden verstaan en wie (dus) de Didam-regels moeten toepassen.

Gelet op het feit dat de Didam-regels voortvloeien uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zullen de Didam-regels in acht moeten worden genomen door entiteiten die zijn gebonden aan deze algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit zijn de zogenaamde a- en b-bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb).²⁴ Dit betekent dat deze bestuursorganen, althans – nu het bij de Didam-regels gaat om privaatrechtelijke rechtshandelingen – de rechtspersonen waartoe zij behoren, de Didam-regels in acht moeten nemen bij hun handelen.

Echter, het is niet uitgesloten dat onder bepaalde omstandigheden ook andere rechtspersonen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – en daarmee de Didam-regels – in acht moeten nemen. Dit zou met name het geval kunnen zijn als zo’n rechtspersoon fungeert als een ‘verlengstuk’ van de gemeente, bijvoorbeeld doordat de gemeente 100% van de aandelen houdt, zij volledig door de gemeente wordt gefinancierd en zij enkel en alleen het beleid van de gemeente uitvoert. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij overheidsvennootschappen. Het is goed voorstelbaar dat overheidsvennootschappen onder die omstandigheden (toch) ook de Didam-regels in acht moeten nemen. De gemeente zou anders immers eenvoudig onder de Didam-regels kunnen uitkomen door bijvoorbeeld een B.V. op te richten waarvan zij enig aandeelhouder is, haar gronden aan die B.V. (als enige serieuze gegadigde) in eigendom over te dragen, en vervolgens de gronduitgifte door die B.V. te laten geschieden conform haar beleid(sdoelen). Dat lijkt niet wenselijk.

Deze mogelijke uitbreiding van de personele reikwijdte van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (en de Didam-regels) sluit aan bij de uitspraak van de Rb. Gelderland 28 september 2022, [ECLI:NL:RBGEL:2022:5510](#). Deze uitspraak zag weliswaar niet op een vastgoedtransactie, maar zag wel op een vennootschap waarvan overheden de aandeelhouders waren. De rechter oordeelde dat “[e]en publiek orgaan (...) niet onder [de beginselen van behoorlijk bestuur] uit [kan] komen door haar publiekrechtelijke taken te laten uitvoeren door een privaatrechtelijke rechtspersoon”. Uiteraard kan de verkoop van een onroerende zaak niet zonder meer als een ‘publieke taak’ worden aangemerkt, maar deze uitspraak laat wel zien dat naar het oordeel van deze rechtbank niet alleen bestuursorganen gebonden zijn aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Let wel: in Rb. Overijssel 20 januari 2025, [ECLI:NL:RBOVE:2025:240](#) is expliciet anders geoordeeld. Daarin werd geoordeeld dat een vennootschap bij de grondverkoop niet met openbaar gezag is bekleed en ook geen bestuursorgaan is, waardoor de algemene beginselen van bestuur niet van toepassing zijn. Dit brengt de voorzieningenrechter tot de conclusie dat de Didam-regels niet van toepassing kunnen zijn op het (privaatrechtelijk) handelen van deze vennootschap, zodat zij de Didam-regels bij de door haar voorgenomen grondverkoop niet in acht hoeft te nemen. Dit oordeel heeft echter op veel kritiek kunnen rekenen in de literatuur.

3.4 Conclusies en praktische tips

- De Didam-arresten hadden betrekking op de verkoop van onroerende zaken, maar de Didam-regels hebben een veel ruimer toepassingsbereik. De regels zien in principe op elke situatie waarin de gemeente voornemens is om een (zakelijk of persoonlijk) recht op een onroerende zaak of andere goederen uit te geven. Het is goed om daarvan doordrongen te zijn en beleid op te stellen voor de verschillende soorten uit te geven rechten en goederen.
- Het is raadzaam om de Didam-regels ook in acht te nemen bij uitgifte aan een andere overheid. Die overheid zal veelal de enige serieuze gegadigde zijn, in welk geval kan worden volstaan met publicatie van het voornemen tot uitgifte.
- Publiekrechtelijke rechtspersonen moeten de Didam-regels in acht nemen. Het valt echter niet uit te sluiten dat onder omstandigheden ook overheidsvennootschappen zijn gebonden aan de Didam-regels. Met name in die gevallen waarin de overheidsvennootschap fungeert als een ‘verlengstuk’ van de gemeente – bijvoorbeeld doordat de aandelen in handen zijn van een of meerdere gemeenten die het beleid voor een belangrijk deel bepaalt of bepalen – ligt in de rede en is wellicht noodzakelijk dat uitgifte conform de Didam-regels plaatsvindt.

4

De openbare selectieprocedure

4.1 Inleiding

Indien de gemeente voornemens is om een onroerende zaak uit te geven, is het uitgangspunt dat zij ruimte moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak. De gemeente moet in dat geval 'met inachtneming van de haar toekomstige beleidsruimte criteria opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd', aldus de Hoge Raad. De gemeente moet dus, kort samengevat, een openbare selectieprocedure organiseren.

De Hoge Raad laat zich verder niet uit over de wijze waarop een dergelijke selectieprocedure moet worden vormgegeven. De Hoge Raad overweegt slechts dat de selectiecriteria aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd objectief, toetsbaar en redelijk moeten zijn en dat de gemeente – om gelijke kansen te realiseren – tijdig een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag wat dit betekent voor de inrichting en het (mogelijke) verloop van de openbare selectieprocedure.

Allereerst komt in paragraaf 4.2 (de beleidsruimte bij) de inrichting van de selectieprocedure aan bod, gevolgd door de passende mate van openbaarheid die moet worden geboden en enkele aandachtspunten waarmee bij het doorlopen van de selectieprocedure rekening moet worden gehouden. Vervolgens behandelt paragraaf 4.3 de selectiecriteria en wat het betekent dat deze objectief, toetsbaar en redelijk moeten zijn. Paragraaf 4.4 gaat in op de mogelijkheid en het nut om beleid vast te stellen over de wijze waarop de gemeente met de Didam-regels omgaat. Tot slot besteedt paragraaf 4.5 aandacht aan de maatregelen die de gemeente zou kunnen treffen om eventuele risico's die zich bij het doorlopen van de selectieprocedure en de uiteindelijke gronduitgifte zouden kunnen voordoen, te beperken. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 4.6 afgesloten met de belangrijkste aandachtspunten en tips.

4.2 Inrichting en verloop van de selectieprocedure

4.2.1 Inrichting van de selectieprocedure: beleidsruimte

Voorop staat dat de gemeente aanzienlijke beleidsruimte heeft om de selectieprocedure op de gewenste wijze in te richten. Afhankelijk van de aard en complexiteit van de voorgenomen grond- of vastgoedtransactie – een solitaire grondpositie of een integrale gebiedsontwikkeling – kan de gemeente de procedure in het concrete geval op de meest gewenste en passende wijze vormgeven.

Zo kan de gemeente kiezen voor een eenvoudige selectieprocedure of een getrapte selectieprocedure, waarbij de selectie van de contractspartij plaatsvindt in meerdere 'fasen' of 'rondes'. Dit laatste kan nuttig zijn als de gemeente de contractspartij wenst te selecteren op basis van bijvoorbeeld een plan en/of ontwerp voor de herontwikkeling of inrichting van de onroerende zaak. Om te voorkomen dat een groot aantal geïnteresseerden tijd en geld moet investeren in het opstellen van zo'n plan of ontwerp,

kan de gemeente in de eerste ronde een eerste selectie maken op basis van andere relevante criteria (bijvoorbeeld ervaring en competentie), om vervolgens slechts een beperkt aantal gegadigden toe te laten tot de tweede ronde (met een selectie op plan en/of ontwerp).

Daarnaast heeft de gemeente aanzienlijke beleidsruimte bij het kiezen van de selectiecriteria en selectiemethodiek. Zo zou de gemeente bijvoorbeeld kunnen kiezen voor een selectieprocedure op basis van loting, het principe 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt',²⁵ het hoogste bod of een selectieprocedure die uitgaat van een vergelijkende toets, waarbij op basis van meerdere criteria de 'beste' partij wordt geselecteerd. Welke selectiemethodiek en selectiecriteria de gemeente ook kiest, het is in ieder geval van belang dat zij de procedure zo inricht dat de procedure tot een beslissende uitkomst leidt. Dit kan de gemeente doen door de selectiemethodiek of (de weging van) de selectiecriteria zo in te richten dat gegadigden geen gelijke score kunnen behalen, of door op voorhand een 'subsidiar' selectie criterium te bepalen (zoals loting) aan de hand waarvan, in geval van een gelijke score, de uiteindelijke winnaar kan worden bepaald.

Verder is de gemeente in principe vrij om de 'spelregels' te bepalen die gedurende de selectieprocedure gelden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de wijze waarop inschrijvingen kunnen worden ingediend, de duur van de inschrijfperiode, wat er gebeurt met inschrijvingen die te laat zijn ingediend of onvolledig zijn, of partijen de mogelijkheid hebben om een eventuele onvolledige inschrijving te herstellen, of en op welke wijze partijen vooraf vragen kunnen stellen over de selectieprocedure en wanneer de toetsing plaatsvindt. De te hanteren termijnen zijn ter vrije bepaling van de gemeente, maar zullen wel steeds redelijk moeten zijn. Zo zal de aanmeld- of indieningstermijn moeten zijn afgestemd op de mate van inspanningen die van de (potentiële) gegadigden in de specifieke selectieprocedure worden verwacht om een serieuze inschrijving te kunnen overwegen en voorbereiden.

Essentieel is in ieder geval dat de gemeente bij het inrichten van de selectieprocedure van tevoren bepaalt hoe de procedure eruit komt te zien, welke selectiemethodiek en selectiecriteria worden gehanteerd en welke spelregels gelden. De gemeente moet over deze inhoud van de selectieprocedure vervolgens, voordat de procedure aanvangt, openbaarheid bieden (zie ook paragraaf 4.2.2).

Dat de gemeente op voorhand moet bepalen hoe de selectieprocedure eruit komt te zien en welke selectiecriteria worden gehanteerd, geldt ongeacht de 'aard' van de onder handen zijnde gronduitgifte. Dit geldt dus bijvoorbeeld ook als de gemeente bij een gebiedsontwikkelingsproces een zogenaamde 'bottom up'-benadering toepast, waarbij juist de gegadigden in hun inschrijving met een (creatief) plan moeten komen voor de ontwikkeling van de uit te geven gronden. Zie Rb. Midden-Nederland 14 september 2022, [ECLI:NL:RBMNE:2022:4487](#). Ook als van tevoren niet duidelijk is met welk plan gegadigden komen (omdat de vorming daarvan aan hun creativiteit is overgelaten) ontslaat dat de gemeente niet van haar plicht om op voorhand objectieve, toetsbare en redelijke criteria op te stellen en daarover openbaarheid te betrachten, zo oordeelt de rechtbank. Het moet voor gegadigden – ook in dat geval – duidelijk zijn hoe de contractspartij wordt geselecteerd.

Verder is het verstandig om de selectieprocedure zo in te richten dat eventuele risico's die zich bij het doorlopen van de selectieprocedure en de uiteindelijke gronduitgifte zouden kunnen voordoen, zoveel mogelijk worden beperkt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het voorbehouden van het recht om de selectieprocedure (tussentijds) af te breken (zie paragraaf 4.5) en het 'bedingen' van een contractuele vervalltermijn (zie paragraaf 4.2.3).

4.2.2 Passende mate van openbaarheid: aankondiging van de selectieprocedure

De gemeente moet volgens de Hoge Raad 'een passende mate van openbaarheid' bieden met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria. Dit brengt mee dat de gemeente de openbare selectieprocedure van tevoren met een publicatie moet aankondigen, zodat iedereen hiermee bekend kan raken.

De aankondiging van de openbare selectieprocedure

Het is niet voldoende om bijvoorbeeld slechts in algemene bewoordingen te vermelden dat percelen worden aangeboden.²⁶ De gemeente moet in haar aankondiging in ieder geval aandacht besteden aan de volgende aspecten:

a. Wat precies wordt uitgegeven (en onder welke voorwaarden)

De gemeente zal duidelijk moeten omschrijven wat precies wordt uitgegeven, dus welke onroerende zaak wordt vervreemd of welk recht (op welke onroerende zaak) wordt verleend. Het vermelden van een kadastrale aanduiding en/of plaatselijke aanduiding (zoals een adres) van de onroerende zaak en het verstrekken van een tekening (zeker in geval het gedeelten van percelen betreft) zal daarbij vaak behulpzaam zijn.

In het verlengde hiervan is het ook van belang om te vermelden onder welke voorwaarden het goed wordt uitgegeven. Zeker als de gemeente de onroerende zaak uitgeeft voor een specifiek doel, als daarop een bepaalde ontwikkeling moet worden gerealiseerd of als ten aanzien daarvan slechts specifieke activiteiten zijn toegestaan, zal de gemeente dit op voorhand bekend moeten maken. Partijen moeten immers weten wat precies wordt uitgegeven, om na te kunnen gaan of zij geïnteresseerd zijn.

b. De inhoud en het verloop van de selectieprocedure

Voor gegadigden moet duidelijk zijn hoe de selectieprocedure is ingericht en zal verlopen. Zo zal het in het geval van een getrapte selectieprocedure van belang zijn om transparantie te bieden over de verschillende rondes, de criteria waarop in die rondes wordt geselecteerd en het aantal gegadigden dat wordt toegelaten tot de volgende ronde(s). De (volgordelijkheid van de) eventuele verschillende stappen in en onderdelen van de selectieprocedure moeten vooraf bekend zijn.

c. Het tijdschema

De gemeente moet niet alleen transparantie bieden over de volgorde van de verschillende stappen in de selectieprocedure, maar ook over de bijbehorende termijnen. Zo moet in ieder geval duidelijk zijn vanaf welk moment gegadigden zich kunnen inschrijven en – indien aan de orde – op welk moment de inschrijvingen sluiten. Maar ook de eventuele tijd die gegadigden bijvoorbeeld hebben om vragen te stellen over de selectieprocedure zal de gemeente op voorhand bekend moeten maken.

d. De selectiecriteria

De gemeente moet van tevoren bekendmaken aan de hand van welke selectiecriteria zij haar contractspartij selecteert. Daarbij is het van belang dat de selectiecriteria steeds zo duidelijk mogelijk, precies en ondubbelzinnig worden geformuleerd, zodat iedere behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende gegadigde de juiste draagwijdte daarvan kan begrijpen en deze op dezelfde manier kan interpreteren.²⁷ Alleen zo zijn immers gelijke kansen en daadwerkelijke mededinging gewaarborgd.

Afhankelijk van de aard, omvang en complexiteit van de selectieprocedure en de te vervreemden onroerende zaken, kan de gemeente alle bovenstaande informatie opnemen in een eenvoudige publicatie of vastleggen in een afzonderlijk 'verkoopdocument'. Dit kan bijvoorbeeld een verkoopbrochure of een verkoopleidraad zijn. Als de gemeente gebruikmaakt van zo'n verkoopdocument kan zij in haar aankondiging van de openbare selectieprocedure simpelweg verwijzen naar (de vindplaats van) dit document.

Moment van de aankondiging

De gemeente moet voornoemde informatie bekendmaken vóórdat de selectieprocedure aanvangt, dus voordat gegadigden kunnen inschrijven. Met andere woorden: de selectieprocedure kan niet eerder aanvangen dan nadat deze informatie is gepubliceerd. Kijkend naar de huidige praktijk en rechtspraak lijkt het wel mogelijk om in de publicatie te bepalen dat partijen zich vanaf het moment van die publicatie kunnen inschrijven, waardoor het moment van aankondiging en aanvang van de selectieprocedure in feite samenvalt.

Dit lijkt bijvoorbeeld te volgen uit Rb. Midden-Nederland 14 september 2022, [ECLI:NL:RBMNE:2022:4487](#), waarin werd geoordeeld dat de gemeente voornoemde informatie 'voorafgaand aan of uiterlijk bij de uitnodiging tot aanmelding' bekend moet maken.

Wijze van bekendmaking: platform

Daarnaast moet de gemeente voornoemde informatie bekendmaken 'op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen'. Dit betekent in ieder geval dat het platform waarop de aankondiging plaatsvindt openbaar, althans toegankelijk voor iedereen moet zijn en bovendien goed vindbaar, zodat gegadigden daarvan ook daadwerkelijk kennis kunnen nemen. Een publicatie op de gemeentewebsite²⁸ (bij voorkeur op een speciaal daarvoor ingerichte pagina) en/of een publicatie in het Gemeentebled²⁹ zal in de regel volstaan. Overigens is voorstelbaar dat voor sommige gevallen de specifieke aard van de onroerende zaak en/of de kring van potentiële gegadigden meebrengt dat (ook) een ander platform in de rede ligt, zoals het lokale weekblad in het geval van een stuk snippergroen en/of een specifiek vakblad bij een perceel waarop een specifieke ontwikkeling is voorzien.³⁰

Het verdient aanbeveling om aankondigingen consequent op dezelfde wijze (via hetzelfde platform) te doen, waarbij eventueel per soort onroerende zaak onderscheid wordt gemaakt. Ook is het aan te bevelen om de vindplaats(en) van deze bekendmakingen te vermelden in beleid (zie ook paragraaf 4.4).

4.2.3 Doorlopen van de selectieprocedure

Uitvoering van de selectieprocedure

Bij het doorlopen van de selectieprocedure is het uiteraard van belang dat de wijze waarop de selectieprocedure wordt uitgevoerd, overeenstemt met de vooraf vastgestelde procedure en criteria. De selectieprocedure moet, anders gezegd, niet alleen op papier voldoen, maar ook daadwerkelijk worden gevolgd door de gemeente. Dit betekent bijvoorbeeld dat de gemeente eventuele inschrijvingen die niet voldoen aan de gestelde eisen in beginsel terzijde moet schuiven.³¹ Ook moet de gemeente de geformuleerde selectiecriteria consistent toepassen op de verschillende gegadigden.³² Als de gemeente daarvan in de praktijk afwijkt, handelt zij bij de uitvoering van de selectieprocedure in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

In dit kader kan de vraag rijzen in hoeverre de gemeente gegadigden de gelegenheid mag bieden om hun inschrijving te herstellen als blijkt dat de inschrijving niet voldoet aan de eisen of onvolledig is. Daarvoor bestaat ruimte als in de spelregels van de selectieprocedure is voorzien in het bieden van een mogelijkheid tot herstel. Binnen de voorwaarden van die (vooraf vastgestelde) herstelkans, kan de gemeente inschrijvers dan gelegenheid bieden tot herstel. Indien echter niet is voorzien in zo'n herstelkans, of indien het benodigde herstel niet past binnen de vooraf

geformuleerde voorwaarden van de herstelmogelijkheid, dan geldt als uitgangspunt dat de gemeente (zoals hiervoor toegelicht) haar eigen vooraf bepaalde spelregels moet volgen, en dus inschrijvingen die niet voldoen aan de gestelde eisen terzijde moet schuiven. Dit kan echter anders zijn als het terzijde leggen van de inschrijving disproportionele gevolgen zou hebben en de gemeente op grond van het evenredigheidsbeginsel gehouden is om de gegadigde (toch) een herstelmogelijkheid te bieden. Dit laatste deed zich voor in Rb. Den Haag 8 januari 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:52](#). Hoewel 'het Biedboek' (het verkoopdocument met de spelregels voor de selectieprocedure) geen herstelmogelijkheid bood, mocht het Rijksvastgoedbedrijf toch een herstelmogelijkheid bieden. Daartoe achtte de rechtbank onder meer van belang dat het gebrek eenvoudig kon worden hersteld, het ontstaan van het gebrek de inschrijver niet (geheel) kon worden verweten en de inschrijver door het herstel geen concurrentievoordeel genoot ten opzichte van de andere inschrijvers.

Op deze uitspraak is overigens wel kritiek geuit in de literatuur. Men zal in de praktijk immers voorzichtig moeten zijn met het bieden van een (niet voorziene) mogelijkheid tot herstel, nu het op gespannen voet staat met het gelijkheidsbeginsel en de daaruit voortvloeiende plicht tot het bieden van gelijke kansen en een gelijke behandeling van alle inschrijvers.

Gemotiveerde selectiebeslissing

De gemeente deelt de uitslag van de selectieprocedure (de selectiebeslissing) mee aan alle gegadigden die hebben deelgenomen aan de selectieprocedure. De gemeente moet deze selectiebeslissing motiveren, zodat de deelnemers inzicht hebben in de redenen die aan die beslissing ten grondslag liggen.³³ Dit is onder meer van belang zodat zij zich kunnen beraden over de vraag of zij hiertegen willen opkomen.

Zie in dit kader bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 3 december 2024, [ECLI:NL:GHARL:2024:7459](#). Volgens het hof was de selectiebeslissing niet voldoende gemotiveerd, omdat uit de beslissing niet voldoende volgde hoe de verschillende criteria waren toegepast en gewogen. Het hof oordeelde dat de selectiebeslissing zodanig moet worden gemotiveerd dat inschrijvers de wijze van beoordeling kunnen toetsen en kunnen controleren of de beoordeling de selectiebeslissing rechtvaardigt. De motivering dient aan de inschrijvers voldoende inzicht te geven in de relevante redenen die aan de beslissing ten grondslag liggen, aldus het hof.

Rechtsbeschermingstermijn

Het verdient aanbeveling om bij de bekendmaking van de selectiebeslissing aan de niet-geselecteerde deelnemers een termijn te bieden om (in rechte) op te komen tegen de selectiebeslissing. Dit zodat eventuele geschillen over de uitkomst van de selectieprocedure zo spoedig mogelijk kunnen worden beslecht en de gemeente zo snel en zoveel mogelijk zekerheid heeft dat zij de voorgenomen overeenkomst rechtsgeldig kan aangaan. De gemeente kan de lengte van de termijn zelf bepalen, met dien verstande dat de termijn redelijk zal moeten zijn. De afgevallene gegadigden zullen voldoende gelegenheid moeten hebben om zich te beraden over (de motivering van) de selectiebeslissing. In de praktijk wordt vaak een termijn geboden van 20 kalenderdagen.³⁴

Het is de vraag of de niet-geselecteerde deelnemers ook na het verstrijken van de geboden termijn nog met succes kunnen opkomen tegen de selectiebeslissing en (het voornemen tot) het aangaan van de overeenkomst met de winnaar. In algemene zin lijkt

het enkele feit dat de gemeente deze termijn heeft gesteld en niet-geselecteerde deelnemers zich niet binnen deze termijn hebben gemeld, er niet aan in de weg te staan dat zij dat later alsnog doen. Zie hierover ook paragraaf 6.6. Van belang is echter dat de gemeente de selectieprocedure wel zo kan inrichten dat de niet-geselecteerde deelnemers na het verstrijken van deze termijn de gemeente in beginsel niet meer met succes kunnen aanspreken. Dat kan bijvoorbeeld door de selectieprocedure zo in te richten dat gegadigden bij hun inschrijving ermee instemmen dat a) als zij het niet eens zijn met het verloop en/of de uitslag van de selectieprocedure, zij daartegen binnen een bepaalde, redelijke termijn na bekendmaking selectiebeslissing opkomen en b) zij afstand doen van hun rechten om daartegen op een later moment alsnog op te komen. Een dergelijke voorwaarde (of 'contractuele vervalltermijn'), waarmee gegadigden op voorhand 'actief' instemmen, kan mogelijk verhinderen dat zij na de gestelde termijn nog met succes kunnen opkomen tegen de uitslag van de procedure en het sluiten van de voorgenomen overeenkomst, bijvoorbeeld omdat gegadigden daarmee hun rechten hebben verwerkt en/of die rechten hebben prijsgegeven. Om zoveel mogelijk rechtszekerheid te hebben, verdient het aanbeveling om instemming met een dergelijke contractuele vervalltermijn als voorwaarde voor deelname te stellen.

Een contractuele vervalltermijn zou bijvoorbeeld als volgt kunnen luiden:

Indien een deelnemer bezwaren heeft tegen de selectiebeslissing, dan dient hij binnen een termijn van [aantal] kalenderdagen na dagtekening van de selectiebeslissing een kort geding aanhangig te maken bij de ter zake bevoegde rechter. Als er binnen voornoemde termijn niet, niet tijdig of niet op de juiste wijze een kort geding aanhangig is gemaakt, is de gemeente vrij om (verder) gevolg te geven aan de selectiebeslissing. Indien een deelnemer binnen voornoemde termijn niet, niet tijdig of niet op de juiste wijze een kort geding aanhangig heeft gemaakt, vervalt zijn recht om tegen de selectiebeslissing bezwaar te maken en daartegen binnen of buiten rechte op te komen, althans doet hij afstand van zijn recht om daartegen op te komen. De deelnemer heeft in dat geval evenzeer zijn rechten verwerkt om in een (bodem)procedure een vordering tot schadevergoeding in te stellen, althans van dat recht doet de deelnemer in dat geval afstand. Door deelname aan de selectieprocedure aanvaarden deelnemers deze vervalltermijn.

Standstill gedurende rechtsbeschermingstermijn

Het is in ieder geval raadzaam om te wachten met het aangaan van de voorgenomen overeenkomst, totdat de gestelde rechtsbeschermingstermijn ongebruikt is verstreken of – als een partij tegen de selectiebeslissing is opgekomen – totdat duidelijk is of de selectiebeslissing in stand kan blijven. Mocht de gemeente al wel eerder moeten of willen contracteren, dan verdient het aanbeveling om in de overeenkomsten voorzieningen te treffen die de risico's voor de gemeente beperken. Zie in dat kader paragraaf 4.5.

4.2.4 Collegebesluit tot het aangaan van de voorgenomen overeenkomst

Het college van burgemeester en wethouders is op grond van artikel 160 lid 1 sub d Gemeentewet bevoegd om tot het aangaan van overeenkomsten te besluiten. Indien de gemeente een onroerende zaak wil verkopen of een zakelijk recht wil vestigen zal in beginsel dus steeds een collegebesluit (of mandaatbesluit) vereist zijn om daadwerkelijk tot verkoop of vestiging van het zakelijke recht te kunnen overgaan.

Dit collegebesluit (of mandaatbesluit) kan worden genomen voorafgaand aan de openbare selectieprocedure en kan daarvan dus het startpunt vormen. Dat is echter niet noodzakelijk. Het is ook denkbaar dat eerst een openbare selectieprocedure wordt doorlopen en vervolgens, na afloop van de selectieprocedure maar vóór het sluiten van de

overeenkomst,³⁵ het collegebesluit wordt genomen om de koopovereenkomst te sluiten met de 'winnaar'. Indien het collegebesluit pas na afloop van de selectieprocedure wordt genomen, is het wel raadzaam om vooraf (bijvoorbeeld in het verkoopdocument) te melden dat het collegebesluit nog niet is genomen én een voorbehoud te maken dat de voorgenomen overeenkomst pas tot stand komt (met de geselecteerde gegadigde) indien en zodra het college daartoe heeft besloten. Dit om te voorkomen dat er bij de uiteindelijke winnaar vertrouwen ontstaat in het tot stand komen van de overeenkomst op grond waarvan hij de gemeente, bij het uitblijven van het collegebesluit, zou kunnen aanspreken tot schadevergoeding of het alsnog aangaan van de overeenkomst.

4.3 Selectiecriteria

De gemeente heeft, zoals gezegd, beleidsruimte om de criteria te bepalen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. Deze criteria moeten wel objectief, toetsbaar en redelijk zijn.

4.3.1 Objectief

In de eerste plaats moeten de selectiecriteria objectief zijn. Dit betekent dat de criteria ondubbelzinnig en zo duidelijk mogelijk moeten worden geformuleerd, zodat een onpartijdige behandeling kan worden verzekerd en willekeur wordt voorkomen.³⁶ Het criterium moet voor alle gegadigden op dezelfde manier kunnen worden toegepast. De criteria kunnen geen onvoorwaardelijke keuzevrijheid laten aan de gemeente.

De vereiste objectiviteit betekent echter niet dat de gemeente enkel en alleen zuiver objectieve criteria mag hanteren, zoals de hoogste prijs, volgorde van binnenkomst of loting,³⁷ waarbij zonder meer objectief (aan de hand van een mathematische exercitie) kan worden vastgesteld wie op basis daarvan als 'winnaar' uit de bus komt. De selectiecriteria kunnen onder omstandigheden ook een open en (min of meer) 'subjectief' karakter hebben.³⁸

Zo heeft de gemeente beleidsruimte om kwaliteitscriteria op te stellen die (min of meer) subjectief zijn en daarmee een vergelijkende toets uit te voeren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan selectiecriteria die inhouden dat de gegadigde zorgt voor 'adequate duurzaamheidsmaatregelen' of 'voldoende kwalitatief hoogwaardig groen in het openbaar gebied'. Of dat 'het plan een positieve bijdrage levert aan de omgeving', welk criterium door een waterschap werd gehanteerd in Rb. Gelderland 19 februari 2024, [ECLI:NL:RBGEL:2024:829](#). Dat criterium werd – ondanks dat het een open en min of meer subjectief criterium was – door de rechtbank toelaatbaar geacht. In hoger beroep is dit oordeel over de toelaatbaarheid van het criterium gehandhaafd, zie Hof Arnhem-Leeuwarden 3 december 2024, [ECLI:NL:GHARL:2024:7459](#) (het vonnis werd uiteindelijk om andere redenen vernietigd).

Bij dergelijke open en min of meer subjectieve criteria is wel van belang dat op voorhand duidelijk is op welke wijze invulling wordt gegeven aan deze criteria. Zo moet bijvoorbeeld duidelijk zijn op basis van welke aspecten wordt beoordeeld en waaraan de gemeente waarde hecht. Ook moet de gemeente helder motiveren waarop zij haar uiteindelijke keuze heeft gebaseerd (en waarom de ene gegadigde bijvoorbeeld wel voldoet en de andere niet, of in mindere mate). Daarbij geldt dat de gemeente – ook bij de beoordeling van dergelijke open en subjectieve criteria – niet achteraf mag selecteren op basis van aspecten waarvan vooraf onvoldoende bekend was of had kunnen zijn dat deze relevant(er) waren voor de beoordeling.³⁹ Anders is van gelijke kansen immers geen sprake.

4.3.2 Toetsbaar

De criteria moeten daarnaast toetsbaar zijn. Dit betekent dat moet kunnen worden nagegaan of aan de criteria is voldaan. Het al dan niet voldoen aan het criterium moet, anders gezegd, controleerbaar zijn. Dit houdt uiteraard ook verband met de vereiste objectiviteit: een niet-objectief criterium, dat de gemeente een onvoorwaardelijke keuzevrijheid laat en/of waarvan de beoordeling afhangt van de persoonlijke voorkeuren van de gemeente, zal moeilijk toetsbaar zijn.

Het toetsbare karakter impliceert tevens dat de gemeente haar uiteindelijke beslissing goed moet motiveren, zodat kan worden nagegaan hoe de gemeente tot een bepaalde keuze is gekomen.

4.3.3 Redelijk

De voorwaarde dat de selectiecriteria redelijk moeten zijn, brengt onder meer mee dat de criteria proportioneel moeten zijn in relatie tot de aard en omvang van de voorgenomen transactie. Zo zullen bijvoorbeeld selectiecriteria ten aanzien van financiële of technische bekwaamheid wel in verhouding moeten staan tot de concrete transactie. Als het gevraagde niveau van bekwaamheid of ervaring niet noodzakelijk is voor de aan de orde zijnde ontwikkeling, zal het selectiecriterium niet snel redelijk zijn. Zo zal bij een gronduitgifte voor de ontwikkeling van 50 woningen, het hanteren van het criterium dat uitsluitend partijen in aanmerking komen die ervaring hebben met de ontwikkeling van projecten van minimaal 200 woningen, niet proportioneel en derhalve niet redelijk zijn.⁴⁰

De redelijkheid van het criterium hangt sterk af van de concrete feiten en omstandigheden van het geval. Immers, of de gemeente een (objectief en toetsbaar) selectiecriterium in redelijkheid kan hanteren, hangt af van de onderbouwing die in het concrete geval bestaat om de contractspartij (mede) op dit aspect te selecteren. Waarom vindt de gemeente het in het concrete geval van belang dat haar contractspartij bepaalde eigenschappen of kwaliteiten bezit, tot bepaalde handelingen bereid en in staat is, of anderszins aan deze eisen beantwoordt? Anders gezegd, de gemeente heeft veel beleidsruimte om criteria te formuleren, maar zij zal haar (beleids)keuzes wel goed moeten (kunnen) onderbouwen.

In het kader van de redelijkheid kunnen ook de beleidsdoelstellingen die de gemeente nastreeft (in het algemeen of op een specifieke locatie) van belang zijn. Het te realiseren beleidsdoel kan meebrengen dat de contractspartij aan bepaalde eisen moet voldoen (of juist niet). Als gronden bijvoorbeeld worden uitgegeven om sociale woningbouw te realiseren, zal de gemeente in redelijkheid als criterium kunnen hanteren dat de koper ervaring heeft met de realisatie en langdurige exploitatie van sociale huurwoningen en/of dat het een toegelaten instelling is als bedoeld in artikel 19 Woningwet (een woningcorporatie).

In dat verband kan ook de uitspraak Rb. Den Haag 17 november 2023, [ECLI:NL:RBDHA:2023:17931](#) als voorbeeld dienen. De gemeente streefde ernaar om bij de uitgifte van snippergroen onlogische begrenzing en eigendomsverhoudingen te voorkomen. In dat licht was het niet onredelijk om bij de verkoop van een perceel snippergroen het selectiecriterium te hanteren dat de koper eigenaar is van een aangrenzend perceel, zo kan uit de uitspraak worden afgeleid. Een ander voorbeeld kan worden gevonden in een arrest van het Hof Arnhem-Leeuwarden 27 juni 2023, [ECLI:NL:GHARL:2023:5383](#). Uit de gemeentelijke Watervisie volgt dat de gemeente tot doel heeft om in een bepaald gebied vaste ligplaatsen vrij te spelen. Die beleidsdoelstelling bracht mee dat de gemeente in redelijkheid het selectiecriterium mocht hanteren dat slechts een partij die een ligplaats in het betreffende gebied kon opgeven, in aanmerking kwam voor een ligplaats elders. De beleidsdoelstellingen van de gemeenten (die uit vastgesteld beleid konden worden afgeleid) brachten in beide uitspraken mee dat de gehanteerde criteria de redelijkheidstoets konden doorstaan.

Het selectiecriteria zal in ieder geval niet redelijk zijn als het is toegeschreven naar (de capaciteiten of eigenschappen van) één specifieke gegadigde.⁴¹ Dan is geen sprake van het bieden van gelijke kansen.

Het is nuttig om ter onderbouwing van (de redelijkheid van) de gekozen selectiecriteria te verwijzen naar beleid, waarin de wijze waarop de aan de orde zijnde onroerende zaken worden uitgegeven en/of de te behartigen gemeentelijke beleidsdoelstellingen zijn vastgelegd. Als de gekozen selectiecriteria in meer of mindere mate zijn terug te voeren op bestaand beleid, zal dit het behoorlijk motiveren van de gekozen selectiecriteria vereenvoudigen en kan dat eventuele discussies over het al dan niet 'toeschrijven' van criteria voorkomen. Zie in dit kader ook paragraaf 4.4 en 5.5.

4.3.4 Voorbeelden van (soorten van) selectiecriteria

Binnen de voorwaarde dat de selectiecriteria objectief, toetsbaar en redelijk moeten zijn, heeft de gemeente veel beleidsruimte bij haar keuze voor de selectiecriteria. Er zijn veel verschillende (soorten) selectiecriteria denkbaar. Niet alleen omdat de 'inhoudelijke' aspecten waarop de gemeente haar contractspartij selecteert velerlei kunnen zijn, maar ook omdat de gemeente de selectiecriteria op verschillende wijzen kan 'vormgeven'. De gemeente kan selectiecriteria formuleren die zien op de gegadigde (de inschrijver) of zijn inschrijving.

Selectiecriteria die zien op de gegadigde

Bij selectiecriteria die zien op de gegadigde kan in de eerste plaats worden gedacht aan eisen waaraan de gegadigde moet voldoen om in aanmerking te komen voor de uit te geven onroerende zaak (naar analogie van het aanbestedingsrecht ook wel 'geschiktheidseisen' genoemd). Deze geschiktheidseisen kunnen onder meer betreffen:

- de hoedanigheid van de gegadigde. Denk hierbij aan het zijn van een natuurlijke persoon of juist van een rechtspersoon, of het zijn van een toegelaten instelling in de zin van artikel 19 Woningwet (een woningcorporatie).⁴² Maar ook het hebben van een bepaalde 'status' zou als geschiktheidseis kunnen worden gehanteerd, zoals het zijn van een ANBI-instelling, een NSW-landgoed of een Professionele Organisatie voor Monumentenbehoud (POM).
- aantoonbare kennis en ervaring met bepaalde ontwikkelactiviteiten. Zo zou de gemeente kunnen verlangen dat de gegadigde soortgelijke projecten in het verleden heeft uitgevoerd en daarvan een referentie kan overleggen.
- (minimale) financiële draagkracht. Geëist kan worden dat de gegadigde een bepaalde solvabiliteit heeft, die kan worden aangetoond door het overleggen van een bankverklaring.
- het hebben van een bepaalde grondpositie. Denk aan het zijn van eigenaar van een aangrenzend perceel of van (een deel van) een te ontwikkelen gebied.⁴³
- het bereid en in staat zijn om bepaalde (door de gemeente benodigde gronden) 'in te leveren' ten behoeve van een gemeenteproject.⁴⁴

De selectiecriteria die zien op de gegadigde kunnen ook negatief worden geformuleerd, in die zin dat bepaalde eigenschappen of omstandigheden meebrengen dat een gegadigde *niet* voor de voorgenomen gronduitgifte in aanmerking komt. Dit worden ook wel uitsluitingsgronden genoemd. Deze uitsluitingsgronden kunnen bijvoorbeeld betreffen:

- het verkeren in staat van faillissement of liquidatie;
- het geven van valse verklaringen bij het verstrekken van de informatie die nodig is om te beoordelen of de gegadigde voldoet aan de selectiecriteria;
- het achterhouden van stukken of gegevens of het niet in staat zijn om de benodigde stukken of gegevens te overleggen die nodig zijn om te beoordelen of de gegadigde voldoet aan de selectiecriteria (bijvoorbeeld uitsluiting wanneer het inschrijfformulier door de gegadigde niet (volledig) is ingevuld);
- het voorkomen van meerdere inschrijvingen van één concern of één huishouden/relatie;
- het niet succesvol doorlopen van een toets op grond van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob) (al dan niet op grond van het vastgestelde gemeentelijke Bibob-beleid).⁴⁵

Het is ook mogelijk om de in de Aanbestedingswet opgenomen uitsluitingsgronden toe te passen,⁴⁶ zoals de uitsluitingsgrond op grond waarvan een gegadigde wordt uitgesloten die in de afgelopen drie jaar een 'ernstige beroepsfout' heeft begaan.

Selectiecriteria die zien op de inschrijving

De gemeente kan er ook voor kiezen om (in plaats van of naast de selectiecriteria die zien op de gegadigde) selectiecriteria te formuleren die zien op de inschrijving van de gegadigde. Met deze selectiecriteria kan de gemeente – van alle gegadigden die aan de eventuele geschiktheidseisen voldoen en op wie geen uitsluitingsgronden van toepassing zijn – de 'beste' inschrijving selecteren. Deze selectiecriteria kunnen onder meer het volgende betreffen:

- de hoogte van de geboden prijs;
- de kwaliteit van het (ontwikkel)plan. Hierbij kan bijvoorbeeld worden getoetst op basis van de mate waarin het plan voldoet aan een vastgesteld beeldkwaliteitsplan of stedenbouwkundig plan;
- de mate van duurzaamheid van het plan;⁴⁷
- de mate waarin het plan past binnen de omgeving en/of het beleid van de gemeente voor het gebied;⁴⁸
- de mate waarin het plan voldoet aan de beoogde beleidsdoelstellingen van de gemeente;
- de werkgelegenheid die of het aantal arbeidsplaatsen dat met de vestiging van de gegadigde wordt gecreëerd.

De gemeente kan daarbij op voorhand een bepaald gewicht toekennen aan ieder van deze criteria, bijvoorbeeld door te bepalen dat op ieder criterium een bepaald aantal punten kan worden behaald.

Uiteraard moeten de selectiecriteria die de gemeente in het concrete geval hanteert wel in alle gevallen objectief, toetsbaar en redelijk zijn.

4.3.5 Begrenzing beleidsruimte bij het formuleren van selectiecriteria

De ruime beleidsruimte die de gemeente toekomt bij het bepalen van de criteria aan de hand waarvan zij haar contractspartij selecteert kent ook haar grenzen. De begrenzing van deze beleidsruimte kan onder meer zijn gelegen in grond- en mensenrechten, rechtsbeginselen en (andere) algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Illustratief is de uitspraak Rb. Noord-Nederland 15 december 2022, [ECLI:NL:RBNNE:2022:4846](#), waarin werd geoordeeld dat de gemeente geen bindingseisen mocht stellen bij de toewijzing van woonwagendplaatsen. De bindingseisen – op grond waarvan (kort gezegd) inwoners van de gemeente met voorrang in aanmerking kwamen voor een standplaats – maakten een niet-gerechtvaardigde inbreuk op het recht van iedere inwoner van Nederland om zich te vestigen waar hij/zij dat wil (vrije vestigingskeuze). Daar kwam bij dat het stellen van bindingseisen in het concrete geval ongeschikt en niet noodzakelijk was voor het voeren van het standplaatsbeleid. Door toch de bindingseis te stellen, was sprake van onevenwichtigheid tussen wat de gemeente meent te moeten bereiken met de bindingseis en het belang van andere gegadigden (woonwagendplaatszoekenden), zodat met het stellen van de eis het evenredigheidsbeginsel werd geschonden. De voorzieningenrechter oordeelde dan ook dat de gemeente de bindingseis niet mocht hanteren als selectiecriterium bij uitgifte van standplaatsen. In hoger beroep werd dit oordeel onderschreven, zie Hof Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2023, [ECLI:NL:GHARL:2023:4353](#). Aldus werd in dit geval de beleidsruimte van de gemeente begrensd door grond- en mensenrechten en het evenredigheidsbeginsel.

Daarnaast is denkbaar dat de beleidsruimte van de gemeente wordt begrensd doordat de (privaatrechtelijke) selectiecriteria het publiekrecht niet op onaanvaardbare wijze mogen doorkruisen. Zo zou artikel 23.7 Omgevingswet in de weg kunnen staan aan het stellen van bepaalde selectiecriteria, bijvoorbeeld bepaalde bouwtechnische of duurzaamheidseisen die verdergaan dan de eisen die volgen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Ook zou bij bepaalde selectiecriteria waarmee wordt gestuurd op de woonruimteverdeling zoals gereguleerd door de Huisvestingswet 2014, onder omstandigheden de vraag kunnen rijzen of deze selectiecriteria dit publiekrechtelijk instrumentarium op onaanvaardbare wijze doorkruisen.

Overigens heeft de gemeente in het kader van de ruimtelijke ordening doorgaans veel ruimte om privaatrechtelijke eisen of criteria te stellen, ook als die verdergaan dan het vigerende omgevingsplan. Zo zou de gemeente selectiecriteria kunnen hanteren die inhouden dat het te realiseren bouwplan geschikt moet zijn voor het gebruik als zorgwoning of voor de huisvesting van statushouders. Ook eisen of criteria waarmee het grondgebruik ten opzichte van de publiekrechtelijke functie wordt gepreciseerd of beperkt, zijn in beginsel denkbaar.⁴⁹

4.4 **Beleid**

Het verdient aanbeveling om van tevoren goed na te denken over de wijze waarop de gemeente met de Didam-regels omgaat en dit beleidsmatig vast te leggen. Het opstellen van beleid kan een nuttig hulpmiddel zijn om het proces voor gronduitgifte zorgvuldig in te richten en zo de kans op schending van de Didam-regels te verkleinen.

Vastleggen procesmatige uitgangspunten

Het ligt in elk geval in de rede om in beleid uitgangspunten vast te leggen die 'procesmatig' van aard zijn. Denk bijvoorbeeld aan het uitgangspunt dat de gemeente bij een gronduitgifte in beginsel een openbare selectieprocedure doorloopt, tenzij sprake is van een uitzonderingssituatie (waarin al dan niet in beleid is voorzien, zie hierover ook paragraaf 5.5). Ook lijkt het nuttig om het stappenplan van een gronduitgifte door middel van een openbare selectieprocedure en eventueel de daarbij in acht te nemen termijnen vast te leggen. Verder is het van belang om beleidsmatig vast te leggen op welke wijze de gemeente een openbare selectieprocedure aankondigt, waar (op welk platform) deze bekendmakingen worden gepubliceerd en welke informatie daarbij bekend wordt gemaakt. In dat kader kan bijvoorbeeld worden verwezen naar (een speciaal voor dit type kennisgevingen ingerichte webpagina op) de gemeentewebsite en/of het Gemeenteblad (zie ook paragraaf 4.2.2). Omdat ook maatwerk vereist blijft, kan de gemeente in het beleid opnemen dat zij in aanvulling op het vaste publicatieplatform (met een zo breed mogelijk bereik), haar voornemen ook elders kan publiceren indien dat vanwege de aard van het uit te geven goed en de kring van potentiële gegadigden wenselijk is.

Zie voor een voorbeeld van de wijze waarop het gronduitgifteproces kan worden vastgelegd in beleid bijvoorbeeld het [Beleidskader uitgifte vastgoed door de gemeente Zoetermeer](#). Daarin is stapsgewijs omschreven welk proces telkens binnen de gemeente wordt doorlopen op het moment dat de gemeente voornemens is om gronden uit te geven. Aldus wordt steeds, bij iedere gronduitgifte, dezelfde werkwijze gevolgd en op dezelfde wijze toepassing gegeven aan de Didam-regels.

Inhoudelijke criteria voor uitgifte

Naast het vastleggen van de procesmatige uitgangspunten, kan de gemeente in haar beleid ook een aanzet geven voor de meer inhoudelijke wijze waarop het gronduitgifteproces (in verschillende categorieën van gevallen) wordt ingericht. De

Didam-regels laten ruimte om de criteria die bepalen aan wie een onroerende zaak kan worden verkocht, op te nemen in een beleidsregeling, zo heeft de Hoge Raad overwogen in het Didam II-arrest.⁵⁰ De gemeente heeft daarmee de mogelijkheid om in een beleidsregeling vast te leggen welke criteria gelden bij de uitgifte van bepaalde onroerende zaken.

Een voorbeeld daarvan is het [Uitgiftebeleid Werklocaties Enschede](#). Deze beleidsregel van de gemeente Enschede bevat de inhoudelijke kaders en de leidraad voor het te doorlopen gronduitgifteproces voor de gemeentelijke uitgifte van bedrijfskavels. Het vormt de basis voor het opstellen van uitgifteplannen voor individuele kantoorlocaties en bedrijventerreinen, een en ander om de bedrijventerreinen en kantoorkavels op een zo uniform mogelijke manier te verkopen. Het bevat bijvoorbeeld de criteria waarop kopers worden geselecteerd, en ook het uitgifteproces (het stappenplan en de daarbij behorende termijnen rondom de uitgifte van bedrijventerreinen en kantoorkavels) is er beschreven.

Het hanteren van algemeen beleid voor de uitgifte van (bepaalde groepen) onroerende zaken heeft verschillende voordelen. Het vergroot de voorspelbaarheid van het handelen van de gemeente en het voorkomt discussies over het al dan niet 'toeschrijven' van criteria naar een specifieke gegadigde. Daarnaast kan vastgesteld beleid over de uitgifte van bepaalde onroerende zaken – zeker in gevallen waarin de gemeente meent dat sprake is van één serieuze gegadigde – behulpzaam zijn bij het motiveren van de keuze voor bepaalde selectiecriteria.

Anderzijds verdient opmerking dat het vastleggen van dergelijke inhoudelijke uitgangspunten – en met name het vastleggen van de te hanteren selectiecriteria voor (bepaalde groepen) onroerende zaken – ook kan meebrengen dat de mogelijkheden om in een specifiek geval aanvullende of afwijkende criteria te stellen beperkter is, althans dat dit een nadere motivering vergt. Het vastleggen van dergelijke inhoudelijke criteria en uitgangspunten lijkt zich dan ook voornamelijk te lenen voor de uitgifte van voldoende bepaalde en uniforme groepen onroerende zaken, waarbij de gewenste criteria voldoende voorzienbaar zijn (bijvoorbeeld bij snippergroen of kavels op (bepaalde) bedrijventerreinen). In andere gevallen zal het veelal wenselijk zijn voor de gemeente om de ruimte te houden om bijvoorbeeld locatie-specifieke criteria te formuleren, waarbij rekening kan worden gehouden met de op dat moment ten aanzien van dat gebied geldende beleidswensen.

4.5 Beperken en/of verleggen van risico's

Mede omdat de uitwerking en implementatie van het Didam-arrest in de gemeentepraktijk nog volop in ontwikkeling is, is het raadzaam om bij de inrichting van de selectieprocedure én de daaruit voortvloeiende contracten voorzieningen te treffen voor het geval zou blijken dat de gemeente (achteraf gezien) niet volledig heeft gehandeld in lijn met de Didam-regels en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Om de eventuele risico's voor de gemeente te beperken zou de gemeente in het kader van de selectieprocedure en de (voorgenomen) overeenkomsten bijvoorbeeld de volgende regeling(en) kunnen opnemen.

Voorzieningen in de openbare selectieprocedure

De gemeente kan bij een openbare selectieprocedure op voorhand uitdrukkelijk het recht voorbehouden om de selectieprocedure op ieder moment (al dan niet tijdelijk) stop te zetten, af te breken, te herstarten, de tijdsplanning te wijzigen en af te zien van het sluiten van een overeenkomst. Dergelijke voorbehouden geven de gemeente meer ruimte om de

procedure te beëindigen of opnieuw te volgen, indien zou blijken dat de procedure niet juist is ingericht of dat er iets bij de feitelijke uitvoering niet goed is gegaan. Tegelijkertijd beperken dergelijke voorbehouden het risico dat er bij de deelnemers van de selectieprocedure (in het bijzonder bij de deelnemer die daarbij als winnaar uit de bus was gekomen) gerechtvaardigd vertrouwen ontstaat in het tot stand komen van een overeenkomst, op grond waarvan de gemeente een plicht kan hebben om de ongewenste overeenkomst (toch) te sluiten of om schade te vergoeden. Het is van belang om deze voorbehouden vooraf, bij het verstrekken van de informatie over de selectieprocedure, bekend te maken, zodat deelnemers hiervan op de hoogte zijn op het moment dat zij deelnemen aan de selectieprocedure en daarmee bij het doen van hun inschrijving instemmen.

In het kader van een openbare selectieprocedure zou de gemeente bijvoorbeeld het volgende voorbehoud kunnen maken:

De gemeente behoudt zich het recht voor om:

- a. *de selectieprocedure op te schorten;*
- b. *de selectieprocedure stop te zetten en de onroerende zaak niet [te verkopen/ verhuren/in erfpacht uit te geven etc.];*
- c. *de selectieprocedure te herstarten;*
- d. *de tijdsplanning te wijzigen;*
- e. *de selectiebeslissing in te trekken of te wijzigen,*
zonder op enigerlei wijze schadeplichtig te zijn in geval van gebruikmaking van dat recht.

Door deelname aan de selectieprocedure verklaart de deelnemer zich akkoord met dit voorbehoud.

Het verdient overigens aanbeveling om, bijvoorbeeld in het verkoopdocument, (ook) in algemene zin op te nemen dat de deelnemers door deelname aan de selectieprocedure akkoord gaan met al het gestelde in het verkoopdocument. Het is dan niet noodzakelijk om bij ieder afzonderlijk beding op te merken dat de deelnemer akkoord gaat met hetgeen daarin is opgenomen.

Verder is het raadzaam om, zoals reeds in paragraaf 4.2.3 opgemerkt, in de voorwaarden voor deelname een contractuele vervalltermijn op te nemen, om te bewerkstelligen dat de niet-geselecteerde deelnemers na het verstrijken van de rechtsbeschermingstermijn niet meer kunnen opkomen tegen (het verloop en) de uitslag van de selectieprocedure.

Voorzieningen in de (voorgenomen) overeenkomst

Zoals eveneens in paragraaf 4.2.3 opgemerkt, verdient het aanbeveling om te wachten met het aangaan van de overeenkomst, totdat de geboden rechtsbeschermingstermijn ongebruikt is verstreken of – als een partij tegen de selectiebeslissing is opgekomen – totdat duidelijk is dat de selectiebeslissing in stand kan blijven. Indien de gemeente toch eerder wil of moet contracteren met de door haar geselecteerde gegadigde, is het raadzaam om in de overeenkomst voorzieningen op te nemen die de risico's voor de gemeente beperken. Dit kan in de eerste plaats door een totstandkomingsvoorbehoud in de overeenkomst op te nemen, waarmee (kort gezegd) wordt bewerkstelligd dat pas een overeenkomst tot stand komt nadat de rechtsbeschermingstermijn ongebruikt is verstreken of nadat in rechte onherroepelijk is komen vast te staan dat de gemeente gerechtigd is om de overeenkomst te sluiten.

Een totstandkomingsvoorbehoud zou bijvoorbeeld als volgt kunnen luiden:

Voorafgaand aan het sluiten van deze overeenkomst heeft de gemeente ruimte geboden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar [de koop/huur/pacht/... van de onroerende zaak] door middel van het doorlopen van een openbare selectieprocedure. De gemeente heeft daarmee uitvoering gegeven aan haar verplichtingen ter zake van de (voorgenomen) [verkoop/verhuur/verpachting/... van de onroerende zaak], voortvloeiende uit de Didam-arresten (HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 en HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661). De uitkomst van deze selectieprocedure – die aanleiding vormt om deze overeenkomst te sluiten met [de geselecteerde gegadigde] – heeft de gemeente bekendgemaakt aan de andere deelnemers van de selectieprocedure, waarbij de gemeente hun een termijn van [aantal] kalenderdagen de gelegenheid heeft gegeven om in rechte op te komen tegen het voornemen tot het aangaan van deze overeenkomst met [de geselecteerde gegadigde]. Gelet hierop komt onderhavige overeenkomst niet eerder tot stand (ook niet voorwaardelijk), dan nadat duidelijk is:

- dat binnen de genoemde termijn geen gerechtelijke procedure aanhangig is gemaakt en ook anderszins geen bezwaren kenbaar zijn gemaakt die voor de gemeente aanleiding (zouden kunnen) geven het aangaan van de overeenkomst te heroverwegen;*
- dan wel, indien binnen genoemde termijn wel een gerechtelijke procedure aanhangig wordt gemaakt, dat onherroepelijk uitspraak is gedaan en die uitspraak niet in de weg staat aan ondertekening, inwerkingtreding en/of uitvoering van deze overeenkomst;*
- dat, indien binnen genoemde termijn geen gerechtelijke procedure aanhangig wordt gemaakt, maar wel anderszins bezwaren tegen het aangaan van de overeenkomst kenbaar worden gemaakt die voor de gemeente naar haar oordeel aanleiding (zouden kunnen) geven om tot heroverweging van het aangaan van de overeenkomst over te gaan, deze bezwaren voor de gemeente (uiteindelijk) geen aanleiding geven om af te zien van het aangaan van de overeenkomst.*

Daarnaast zou de gemeente in de overeenkomst een expliciete regeling kunnen opnemen waarmee de gemeente zich (zonder schadevergoedingsplicht) kan bevrijden van haar verplichtingen uit de overeenkomst, op het moment dat zou blijken dat selectiebeslissing (toch) niet in stand kan blijven.

Welke bepaling(en) de gemeente daartoe het beste in de overeenkomst kan opnemen, zal van geval tot geval verschillen. Dit betreft maatwerk. In algemene zin kan echter worden gedacht aan het opnemen van opschortende of ontbindende voorwaarden of een ontbindingsrecht. Ook zou – al dan niet in aanvulling daarop – in de overeenkomst een exonatiebeding kunnen worden opgenomen, waarin (kort gezegd) is opgenomen dat de gemeente niet aansprakelijk is voor de schade van haar contractspartij, als de gemeente de overeenkomst niet kan nakomen omdat een derde daartegen succesvol (in rechte) is opgekomen. In de praktijk worden ook wel vrijwaringsclausules opgenomen, waarmee de contractspartij de gemeente vrijwaart voor de vermogensschade die de gemeente lijdt als gevolg van claims die derden (afgevalen of gepasseerde gegadigden) tegen de gemeente instellen.

Wel moet bedacht worden dat vergaande afspraken – met name in het kader van het beperken van de aansprakelijkheid van de gemeente jegens derden – onder omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar kunnen zijn. Mede daarom is het van belang om in het concrete geval goed te kijken welke afspraken de gemeente i) moet en ii) kan maken om haar risico's te beperken of

te verleggen.

Indien de gemeente haar aansprakelijkheid wil beperken jegens de ‘winnaar’ van de selectieprocedure door middel van een exonerationbeding, zou dit beding als volgt kunnen luiden:

Indien zou blijken dat de gemeente bij het aangaan van deze overeenkomst heeft gehandeld in strijd met het bepaalde in de Didam-arresten (HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 en HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661), artikel 3:14 BW en/of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en de gemeente ten gevolge daarvan tekortschiet in de nakoming van de overeenkomst, is de gemeente niet aansprakelijk voor de schade die [de geselecteerde gegadigde] daardoor lijdt en is de gemeente aan [de geselecteerde gegadigde] geen enkele vergoeding verschuldigd wegens kosten of schade hoe ook genaamd. [de geselecteerde gegadigde] is hiermee bekend en aanvaardt dit risico.

4.6 Conclusies en praktische tips

- Denk van tevoren goed na over de gewenste inrichting en het verloop van de openbare selectieprocedure. Bepaal op voorhand hoe de procedure eruit komt te zien, welke selectiemethodiek en selectiecriteria worden gehanteerd en welke spelregels gelden, en maak dit vóór aanvang van de selectieprocedure bekend.
- Denk bij de inrichting van de selectieprocedure ook na over de wijze waarop de eventuele risico's kunnen worden beperkt die zich bij het doorlopen van de selectieprocedure en de uiteindelijke gronduitgifte kunnen voordoen. Behoud in de openbare selectieprocedure bijvoorbeeld het recht voor om de procedure tussentijds te stoppen, en neem in de voorwaarden voor deelname een vervalttermijn op waarbinnen tegen de selectiebeslissing moet zijn opgekomen.
- Waarborg dat de gekozen selectiecriteria objectief, toetsbaar en redelijk zijn. Verwijs ter onderbouwing van de gekozen selectiecriteria (indien mogelijk) naar beleid waarop de keuze voor deze selectiecriteria (mede) is gebaseerd.
- Kondig openbare selectieprocedures consequent op dezelfde wijze (via hetzelfde platform) aan. Indien gewenst kan voor de wijze van bekendmaking per soort onroerende zaak of recht daarop onderscheid worden gemaakt.
- Volg (vanzelfsprekend) gedurende de selectieprocedure de vooraf vastgestelde spelregels.
- Motiveer de selectiebeslissing en bied de niet-geselecteerde deelnemers een redelijke rechtsbeschermingstermijn, waarbinnen zij (in rechte) kunnen opkomen tegen deze selectiebeslissing en het voornemen om de overeenkomst te sluiten met de ‘winnaar’.
- Wacht met het aangaan van de overeenkomst totdat de rechtsbeschermingstermijn ongebruikt is verstreken of – als een partij tegen de selectiebeslissing is opgekomen – totdat duidelijk is dat de selectiebeslissing in stand kan blijven.
- Mocht de gemeente al wel eerder willen of moeten contracteren, neem dan bij voorkeur een totstandkomingsvoorbehoud op in de overeenkomst, waarmee de overeenkomst pas tot stand komt nadat de rechtsbeschermingstermijn ongebruikt is verstreken, dan wel nadat duidelijk is dat eventuele geuite bezwaren geen aanleiding geven om het aangaan van de overeenkomst te heroverwegen.
- Leg de wijze waarop de gemeente omgaat met de Didam-regels vast in beleid. Het is in ieder geval raadzaam om de ‘procesmatige’ uitgangspunten vast te leggen, zoals het

stappenplan dat de gemeente volgt in geval van een gronduitgifte en de wijze van bekendmaking van een openbare selectieprocedure. Daarnaast kan in beleid ook een aanzet worden gegeven voor de inhoudelijke wijze waarop een gronduitgifteproces of selectieprocedure wordt ingericht, bijvoorbeeld door vast te leggen welke selectiecriteria gelden bij de uitgifte van (bepaalde groepen) onroerende zaken.

5

Eén serieuze gegadigde

5.1 Inleiding

De gemeente hoeft niet altijd mededingingsruimte te bieden bij de uitgifte van onroerende zaken. Dit is niet nodig indien 'bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt'. In dat geval kan de gemeente volstaan met het (gemotiveerd) bekendmaken van haar voornemen tot uitgifte aan deze enige serieuze gegadigde.

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op deze uitzondering op de plicht tot het bieden van mededingingsruimte. Allereerst dient de vraag zich aan in welke situaties deze uitzondering aan de orde kan zijn. Hoewel de Hoge Raad hierover zwijgt, kan uit de intussen verschenen rechtspraak een aantal belangrijke categorieën van uitzonderingsgevallen worden afgeleid. In paragraaf 5.2 worden de belangrijkste en meest voorkomende gevallen waarin sprake kan zijn van één serieuze gegadigde, uiteengezet. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 ingegaan op de bekendmaking van het voornemen tot het een-op-een aangaan van de overeenkomst. Waaraan moet die bekendmaking voldoen en welke aandachtspunten zijn van belang? Paragraaf 5.4 besteedt kort aandacht aan marktconsultatie, als middel om meer inzicht te krijgen in het aantal gegadigden en zo (beter) te kunnen bepalen of een openbare selectieprocedure moet worden doorlopen of dat een-op-een uitgifte mogelijk is. Paragraaf 5.5 gaat tot slot in op het belang en nut van het maken van beleid. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 5.6 afgesloten met een puntsgewijze opsomming van de belangrijkste aandachtspunten en tips.

5.2 Categorieën van mogelijke uitzonderingssituaties

De gevallen waarin sprake kan zijn van één serieuze gegadigde zijn velerlei en uiteenlopend. De belangrijkste en (tot nu toe) meest voorkomende gevallen waarin een gemeente een beroep kan doen op de uitzonderingsregel komen in deze paragraaf aan bod.

Deze opsomming is niet uitputtend. Er kunnen ook andere gevallen zijn waarin één bepaalde partij als enige (serieuze) gegadigde voor de voorgenomen transactie in aanmerking komt, en de gemeente kan afzien van een openbare selectieprocedure. Belangrijk is bovendien dat het in de praktijk vaak gaat om een optelsom, waarbij meerdere criteria, argumenten of omstandigheden bij elkaar opgeteld meebrengen dat sprake is van één serieuze gegadigde. In de praktijk zal de gemeente dus steeds per geval, op basis van de concrete feiten en omstandigheden, moeten bezien of er redenen zijn om te concluderen dat op voorhand vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat slechts één partij voor de voorgenomen transactie in aanmerking komt.

Logischerwijs zijn er nog heel veel andere situaties die voorkomen in de gemeentelijke gronduitgiftepraktijk en in dit hoofdstuk onbenoemd blijven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de uitgifte van kinderopvanglocaties, onderwijshuisvesting, cultureel erfgoed, onroerende zaken in noodsituaties of gronden ter legalisatie van oneigenlijk grondgebruik. In die situaties kan evengoed sprake zijn van één serieuze gegadigde voor de voorgenomen uitgifte. De gemeente zal in die gevallen echter, zoals gezegd,

steeds met inachtneming van de concrete feiten en omstandigheden moeten beoordelen of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er (op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria) één serieuze gegadigde voor de voorgenomen uitgifte in aanmerking komt.

5.2.1 Bestaande (belemmerende) grondpositie en integrale gebiedsontwikkeling

Een belangrijke categorie van gevallen waarin sprake kan zijn van één serieuze gegadigde betreft de situatie waarin een marktpartij een grond- of vastgoedpositie heeft in een gebied waar een herontwikkeling plaatsvindt, en de gemeente – door deze grondpositie – de medewerking nodig heeft van die marktpartij om de gewenste ontwikkeling te realiseren (afgezien van de mogelijkheid tot onteigening). De gemeente kan, anders gezegd, vanwege diens grondpositie niet om deze partij heen. Dit kan onder omstandigheden rechtvaardigen dat de gemeente een-op-een een overeenkomst sluit met die marktpartij, om de gewenste ontwikkeling (op korte termijn) te realiseren.

De gemeente zou in dat geval haar gronden in het te ontwikkelen gebied een-op-een kunnen uitgeven aan die marktpartij als die marktpartij bereid en in staat is om de ontwikkeling te realiseren in overeenstemming met de door de gemeente gewenste wijze van planuitvoering. Zeker als de gemeente een beleidsmatige (goed onderbouwde) wens heeft om het gebied integraal te ontwikkelen en/of de gronden van de marktpartij dan wel die van de gemeente niet zelfstandig te ontwikkelen zijn, is goed denkbaar dat de marktpartij kwalificeert als de enige serieuze gegadigde voor die gemeentelijke gronden. Ook het belang van een spoedige realisatie kan daarbij een rol spelen. De ontwikkeling zal immers makkelijker en efficiënter verlopen als het totale gebied in handen is van één partij (met wie de gemeente bij aankoop afspraken kan maken), zodat de gemeente (ook) daarom kan concluderen dat deze partij als enige voor de gemeentelijke gronden in aanmerking komt.⁵¹

Het beschikken over een unieke grondpositie, de beleidsmatige wens dat op de locatie een integrale gebiedsontwikkeling plaatsvindt en/of de onmogelijkheid om percelen zelfstandig te ontwikkelen, kunnen aldus objectieve, toetsbare en redelijke criteria vormen om vast te stellen dat de partij met een bestaande (belemmerende) grondpositie in het te ontwikkelen gebied, als enige serieuze gegadigde in aanmerking komt voor bijvoorbeeld de gemeentelijke gronden in dat gebied.⁵²

Let wel: in dergelijke situaties, waarin de gemeente haar gronden uitgeeft aan een marktpartij om daarop een door de gemeente gewenste ontwikkeling te realiseren, kan de gemeente het grensgebied betreden tussen (zuivere) gronduitgifte en de inkoop van een overheidsopdracht. Indien de gronduitgifte mede het karakter draagt van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht, moet de gemeente bij het vergeven van die overheidsopdracht de regels van het aanbestedingsrecht naleven (zie ook paragraaf 3.2.5).

De gemeente zou ook een samenwerking kunnen aangaan met de marktpartij die een belemmerende grondpositie heeft in het te ontwikkelen gebied. Zo zou de gemeente ook juist de grondpositie van de marktpartij kunnen verwerven, in ruil waarvoor zij aan de marktpartij een bouwclaim verleent of ter compensatie grond elders aanbiedt en gronden ruilt. De hiervoor genoemde omstandigheden (criteria) kunnen dan op dezelfde wijze meebrengen dat de marktpartij daarvoor als enige serieuze gegadigde in aanmerking komt, zodat de gemeente ook die samenwerking een-op-een kan aangaan, zonder ten aanzien daarvan mededingingsruimte te bieden.

Daarbij is overigens van belang dat de gemeente een grote mate van beleidsruimte heeft als het gaat om gebiedsontwikkelingen⁵³ en dat zij, in het kader van de gegeven beleidsruimte en de daarbij te stellen doeleinden, grondposities kan en mag inzetten om haar beleidsdoelen te realiseren.⁵⁴ Het valt dan ook binnen de beleidsruimte van de gemeente om te besluiten om een bepaald gebied integraal te ontwikkelen, gronden elders te gebruiken om via een ruil een benodigde grondpositie van de marktpartij te verwerven of (in meer algemene zin) beslissingen te nemen over de (de wijze van) samenwerking, mits de gemeente in het licht van alle omstandigheden in redelijkheid tot die beslissingen heeft kunnen komen. Bij een beoordeling of de gemeente in redelijkheid tot die beslissingen heeft kunnen komen, kan het onder meer van belang zijn of de gemeente eventuele afspraken tegen marktconforme voorwaarden is aangegaan (bijvoorbeeld door bijbetaling van eventuele waardeverschillen).

Overigens doet de omstandigheid dat de gemeente de benodigde gronden van de marktpartij ook kan onteigenen (en de voorgenomen uitgifte of samenwerking dus strikt genomen niet noodzakelijk is om het gewenste resultaat te bereiken), aan het voorgaande niet af. Een onteigening kost immers veel meer tijd en geld en de Didam-regels dwingen de gemeente niet om daarvoor te kiezen.⁵⁵ De gemeente kan er dus in redelijkheid voor kiezen om (zeker als een spoedige realisatie wenselijk is) in plaats van onteigening de voorgenomen uitgifte of samenwerking aan te gaan, om zo de gewenste (integrale) ontwikkeling in het gebied mogelijk te maken.

5.2.2 Bouwclaim

Een bouwclaimovereenkomst houdt in essentie in dat een marktpartij gronden (in een te ontwikkelen gebied) vervreemdt aan de gemeente en in ruil daarvoor het recht krijgt om op een later moment bouwrijpe gronden te terug te krijgen van de gemeente. De bouwrijpe gronden die de gemeente uitgeeft zijn vaak gelegen binnen hetzelfde te ontwikkelen gebied als de gronden die door de marktpartij zijn ingebracht, maar dat is niet altijd het geval. De gemeente kan ook bouwrijpe kavels in een ander gebied uitgeven aan de marktpartij om de bouwclaim 'in te lossen'.⁵⁶

In situaties waarin sprake is van een bouwclaim, kan de gemeente op twee momenten worden geconfronteerd met de Didam-regels:

- i. op het moment dat de gemeente een bouwclaimovereenkomst sluit met een marktpartij (en zij dus het recht verleent om op een later moment de bouwrijpe gronden van de gemeente te kopen), en
- ii. op het moment dat de gemeente de bouwrijpe gronden daadwerkelijk uitgeeft aan de houder van de bouwclaim (om de bouwclaim 'in te lossen').

Op beide momenten kan dus de vraag rijzen of er sprake is van één serieuze gegadigde.

Zoals reeds in de vorige paragraaf uiteengezet, zou de gemeente een bouwclaimovereenkomst een-op-een kunnen aangaan met een marktpartij, wanneer deze bouwclaim wordt verleend in ruil voor het verkrijgen van zijn grondpositie, die nodig is voor het welslagen van de ontwikkeling van een gebied. Het bereid en in staat zijn om de (benodigde) gronden ter beschikking te stellen kan dan een objectief, toetsbaar en redelijk selectie criterium vormen op grond waarvan alleen deze marktpartij, als enige serieuze gegadigde, voor de bouwclaim in aanmerking komt.

Later kan deze houder van de bouwclaim (om gedeeltelijk dezelfde redenen) in beginsel als enige serieuze gegadigde in aanmerking komen voor de bouwrijpe gronden die de gemeente uitgeeft (ter 'inlossing' van de bouwclaim). Het beschikken over een bouwclaim – meer specifiek, het feit dat die marktpartij in het verleden gronden bij de gemeente heeft ingebracht, in ruil waarvoor hij het recht heeft verkregen om gronden te verwerven – kan dan een objectief, toetsbaar en redelijk criterium vormen op basis waarvan de gemeente kan concluderen dat alleen hij voor aankoop van de bouwrijpe gronden in aanmerking komt. De gemeente kan de bouwrijpe gronden dan een-op-een aan de houder van de bouwclaim uitgeven, zonder mededingingsruimte te bieden.

De door de gemeente uit te geven bouwrijpe gronden kunnen in dat geval niet los worden gezien van de door de marktpartij ingebrachte gronden. De marktpartij met bouwclaim (die in het verleden gronden heeft ingebracht) en marktpartijen zonder bouwclaim (die geen gronden hebben ingebracht) zijn, anders gezegd, geen gelijke gevallen die dus ook niet gelijk behandeld moeten worden.

Opmerking verdient dat het voorgaande uiteraard anders kan zijn als de houder van een bouwclaim dit recht heeft verkregen, zonder dat hij in het verleden gronden heeft ingebracht bij de gemeente. Het beschikken over de bouwclaim zal dan niet zonder meer een (objectief, toetsbaar en) redelijk selectie criterium kunnen vormen, op basis waarvan de gemeente kan concluderen dat alleen hij voor de bouwrijpe gronden in aanmerking komt. De gemeente zal in dat geval eerst moeten nagaan waarom de marktpartij de bouwclaim heeft verkregen en – vooral – of die achtergrond kan rechtvaardigen dat de marktpartij nu met voorrang boven anderen voor de bouwrijpe gronden in aanmerking komt. Als dat niet het geval is, is het de vraag of de gemeente in redelijkheid kan concluderen dat deze marktpartij enkel *vanwege diens bouwclaim* de enige serieuze gegadigde is voor de bouwrijpe gronden. Immers, het enkele feit dat een partij beschikt over een contractueel recht op aankoop van bouwrijpe kavels hoeft niet altijd een (objectief, toetsbaar en) redelijk selectie criterium te zijn op basis waarvan deze partij als enige voor de kavels in aanmerking komt, zie hierover ook paragraaf 5.2.8 en 5.2.9.

5.2.3 Compensatie in vervangende grond / grondruil

Bij de verwerving van benodigde gronden kan de gemeente – in plaats van het betalen van een geldsom – ter compensatie ook vervangende grond elders aanbieden en een grondruil aangaan. In dat geval kan de marktpartij die beschikt over die benodigde gronden (zoals ook in paragraaf 5.2.1 opgemerkt) kwalificeren als de enige serieuze gegadigde voor die compensatiegrond/grondruil. Immers, indien (a) de gemeente de compensatie-/ruilgrond alleen uitgeeft met het doel om de benodigde grondpositie te verwerven, en (b) de marktpartij de enige is die die grondpositie kan verschaffen, komt alleen die marktpartij voor de compensatiegrond/grondruil in aanmerking. Aldus kan het 'bereid en in staat zijn om een benodigde grondpositie aan de gemeente te leveren' een objectief, toetsbaar en redelijk criterium vormen op grond waarvan een marktpartij als enige voor de compensatiegrond/grondruil in aanmerking komt.⁵⁷

Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 27 juni 2023, [ECLI:NL:GHARL:2023:5383](#). De gemeente wilde in een bepaald gebied meer ruimte scheppen voor openbare plekken, horeca en varen. De gemeente wenste dit te realiseren door vaste ligplaatsen in het gebied vrij te spelen, onder meer door deze in overleg met eigenaren en bewoners ter plekke te verschuiven, te verplaatsen of uit te kopen. Dit was vastgelegd in de gemeentelijke Watervisie. Tegen die achtergrond wenste de gemeente ook de ligplaats van het Pannenkoekenschip vrij te spelen. De gemeente was voornemens om daartoe een ligplaats elders in bruikleen te geven aan het Pannenkoekenschip, zodat zij kon verplaatsen. Hoewel er ook andere geïnteresseerden waren voor de bruikleen van deze ligplaats elders, kwam het Pannenkoekenschip daarvoor als enige serieuze gegadigde in aanmerking. Het Pannenkoekenschip was namelijk de enige die bereid en in staat was om (in ruil daarvoor) een ligplaats in het betreffende gebied op te geven.

Overigens valt het binnen de beleidsruimte van de gemeente om te bepalen dat zij (voor een ruimtelijke ontwikkeling) een specifieke grondpositie wil verwerven en dat dus het ter beschikking kunnen stellen van *die* grondpositie het selectie criterium vormt (waardoor

gegadigden die een andere grondpositie kunnen verschaffen niet in aanmerking komen voor de compensatiegrond/grondruil).⁵⁸ Uiteraard zal de gemeente wel moeten kunnen onderbouwen dat daadwerkelijk die grondpositie is benodigd (bijvoorbeeld door te verwijzen naar beleid), anders zal de gemeente dat criterium niet in redelijkheid kunnen hanteren.

Om te onderbouwen dat een bepaalde locatie is benodigd zou de gemeente kunnen verwijzen naar een onherroepelijk omgevingsplan, waarin de ruimtelijke ontwikkeling op die locatie mogelijk is gemaakt, maar dat hoeft niet. Dat een locatie is benodigd (voor een ruimtelijke ontwikkeling) kan immers ook volgen uit andere stukken, zoals een nog niet onherroepelijk omgevingsplan (zie Rb. Noord-Holland 6 oktober 2022, [ECLI:NL:RBNHO:2022:8865](#)), een ontwerp-omgevingsplan (zie Rb. Overijssel 14 september 2022, [ECLI:NL:RBOVE:2022:2584](#)), of daaraan voorafgaande locatieonderzoeken en/of -keuzes die de gemeente in dat kader heeft uitgevoerd en gemaakt.

Zie voor die laatste categorie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 23 juli 2024, [ECLI:NL:GHARL:2024:4816](#), waarin een gemeente een grondpositie wilde verwerven om daarop een islamitische begraafplaats te laten realiseren. De gemeente was voornemens om een grondruil aan te gaan met de grondeigenaar, waarbij de gemeente, in ruil voor de benodigde grond, vervangende grond elders uitgaf aan de eigenaar. De grondeigenaar was de enige serieuze gegadigde voor die ruilgrond, zo oordeelde het hof. Het hof oordeelde daarnaast dat de keuze van de gemeente voor de beoogde locatie van de begraafplaats – die in dit geval invloed had op de selectiecriteria voor de gemeentelijke ruilgrond – valt binnen de beleidsruimte die de gemeente toekomt bij het inrichten van de omgeving. De locatiekeuze had zich nog niet verwezenlijkt in vastgesteld beleid of een wijziging van het omgevingsplan. De locatiekeuze vloeide voort uit een door de gemeente uitgevoerd locatieonderzoek, waaruit deze locatie als voorkeursgebied uit de bus was gekomen. Dit locatieonderzoek was voldoende ter onderbouwing van het gekozen selectie criterium (te weten het kunnen leveren van *die* locatie).

5.2.4 Uitgifte voor een wettelijke taak of specifieke functie

Daarnaast kan er sprake zijn van één serieuze gegadigde indien de gemeente voornemens is om gronden uit te geven met het oog op de vervulling van een wettelijke taak of de realisatie van een specifieke functie. Indien er in zo'n geval slechts één partij is die die wettelijke taak vervult of die specifieke functie kan realiseren, komt die partij als enige serieuze gegadigde voor die gronden in aanmerking.

Denk hierbij bijvoorbeeld aan de situatie waarin de gemeente grond uitgeeft aan een netbeheerder met het oog op de realisatie van noodzakelijke nutsvoorzieningen (zoals het plaatsen van een transformator- of elektriciteitsstation), of de uitgifte van grond voor de realisatie van spoorwegvoorzieningen. Ook kan worden gedacht aan de situatie waarin de gemeente gronden uitgeeft aan een andere overheid of (semi-)publieke instelling, ter vervulling van een specifieke (publiekrechtelijke) taak in het algemeen belang.⁵⁹ In die gevallen zal er doorgaans slechts één partij bereid zijn om de grond te kopen voor het doel waarvoor de gemeente het wil verkopen en/of in staat zijn om de beoogde voorziening te realiseren, zodat die partij als enige serieuze gegadigde voor de grond in aanmerking komt.

In het kader van gronduitgifte voor de realisatie van nutsvoorzieningen kunnen de uitspraken Rb. Gelderland 12 november 2024, [ECLI:NL:RBGEL:2024:7902](#) en Rb.

Noord-Holland 9 september 2024, [ECLI:NL:RBNHO:2024:10221](#) als voorbeeld dienen. Volgens de rechter is alleen de (regionale) netbeheerder bereid om de grond te kopen voor het doel waarvoor de gemeente het perceel wil verkopen en, op grond van zijn wettelijke taken, in staat om ter plaatse die nutsvoorziening te realiseren en op het stroomnet aan te sluiten. Hij komt dan ook als enige serieuze gegadigde voor die grond in aanmerking.

Illustratief is ook de uitspraak Rb. Midden-Nederland 20 september 2022, [ECLI:NL:RBMNE:2022:3743](#), waarin de gemeente grond uitgeeft aan ProRail, om daarop een werk te realiseren dat nodig is voor elektriciteitsvoorziening van het spoorwegnetwerk. ProRail heeft de wettelijke taak om zorg te dragen voor de aanleg en het beheer van de nationale hoofdspoorweginfrastructuur en is (op grond van de geldende wetgeving) de enige die de beoogde voorzieningen mag plaatsen. ProRail is, anders gezegd, vanwege haar wettelijke taak de enige die het doel kan verwezenlijken waarvoor de grond wordt uitgegeven. ProRail komt daardoor als enige serieuze gegadigde voor de grond in aanmerking, aldus de rechtbank.

Verder kan in deze categorie worden gedacht aan de situatie waarin de gemeente gronden uitgeeft voor sociale woningbouw. Hoewel sociale woningen feitelijk door meerdere partijen kunnen worden gerealiseerd, mag de gemeente in redelijkheid besluiten dat alleen een toegelaten instelling in de zin van artikel 19 Woningwet (een woningcorporatie) daarvoor in aanmerking komt, vanwege haar specifieke wettelijke taken op het gebied van volkshuisvesting en het feit dat de uitvoering van de taken door een woningcorporatie in de Woningwet met waarborgen is omkleed.⁶⁰ De wettelijke taak van woningcorporaties (en de voordelen die daaruit voortvloeien) mag de gemeente dus van doorslaggevend belang achten om uitsluitend aan woningcorporaties te willen verkopen.⁶¹

In dit laatste geval zal er uiteraard wel slechts sprake zijn van één serieuze gegadigde als op voorhand duidelijk is dat van alle in de gemeente actieve woningcorporaties slechts één woningcorporatie bereid en in staat is om de concrete woningbouw te realiseren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als sprake is van gezamenlijke prestatieafspraken tussen de gemeente en de woningcorporaties, waarin is vastgelegd welke corporatie welke aantallen woningen op welke locatie zal realiseren. Op basis van die afspraken kan bijvoorbeeld duidelijk zijn dat slechts één specifieke corporatie voor een concrete ontwikkeling in aanmerking komt.

5.2.5 Zittende huurder of (erf)pachter

Verlenging aflopende huur- of (erf)pachtovereenkomsten

Zoals in paragraaf 3.2.1 uiteengezet valt een (niet-stilzwijgende) verlenging van een aflopende huur- of (erf)pachtovereenkomst in beginsel onder de reikwijdte van de Didam-regels. Het uitgangspunt is dan ook dat de gemeente daarbij mededingingsruimte biedt en de opnieuw te verhuren of in (erf)pacht te geven zaak aanbiedt door middel van een openbare selectieprocedure. Onder omstandigheden kan de zittende huurder of (erf)pachter echter als enige serieuze gegadigde in aanmerking komen voor de 'nieuwe' uitgifte.

Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als de zittende huurder of (erf)pachter reeds investeringen heeft gedaan in het gehuurde of gepachte.⁶² Vereist is dan wel dat dit investeringen betreffen die specifiek zijn gericht op het gehuurde of gepachte, die bij het einde van de huur/(erf)pacht verloren zullen gaan en die op het moment van verlenging nog een substantiële waarde vertegenwoordigen (en dus nog niet volledig zijn

afgeschreven).⁶³ Die gedane investeringen zouden dan een objectief, toetsbaar en redelijk criterium kunnen opleveren op grond waarvan de gemeente kan oordelen dat de zittende partij de enige serieuze gegadigde is.

Hoewel dit (nog) niet uit de rechtspraak volgt, is denkbaar dat in dit kader wel van belang is of de zittende partij de investeringen heeft gedaan in de verwachting de huur of (erf)pacht te kunnen voortzetten. Als dat namelijk niet het geval is, lijkt het minder snel redelijk om op basis van die investeringen de zittende partij een voorrangspositie te geven. Ook omdat een huurder of (erf)pachter altijd een risico loopt bij het doen van investeringen en hij dit risico – afhankelijk van de redelijke verwachting die bestond over de verlenging van de huur-/(erf)pachtrelatie – al dan niet bewust heeft aanvaard. Bovendien lijkt de zittende partij zichzelf anders een voorrangspositie te kunnen verschaffen door vlak voor het einde van de huur of (erf)pacht nog snel investeringen te doen. De rechtspraak zal zich op dit punt echter nog verder moeten uitkristalliseren.

Daarnaast is voorstelbaar dat een zittende huurder of (erf)pachter als enige serieuze gegadigde in aanmerking komt voor een verlenging, omdat zonder verlenging van de huur of (erf)pacht de continuïteit van deze (rechts)persoon en/of de exploitatie van het pand in het gedrang komt en de gemeente het beleidsmatig wenselijk vindt om de betreffende dienstverlening, bedrijfsvoering of functie te behouden.

Uitgifte (bloot-)eigendom?

De zittende huurder of (erf)pachter zou onder omstandigheden ook als enige serieuze gegadigde in aanmerking kunnen komen voor de (bloot-)eigendom van de onroerende zaak. Denkbaar is echter dat de voornoemde redenen (criteria), op basis waarvan de zittende partij als enige in aanmerking kan komen voor een verlenging van de *huur/(erf)pacht*, niet noodzakelijkerwijs ook objectieve, toetsbare en redelijke criteria vormen op basis waarvan de zittende partij de enige serieuze gegadigde is voor de *uitgifte van de eigendom*. Denk bijvoorbeeld aan het criterium dat de zittende partij investeringen heeft gepleegd in de onroerende zaak die nog een substantiële waarde vertegenwoordigen. Dit zou kunnen meebrengen dat hij als enige voor een verlenging van het huur-/(erf)pachtrecht in aanmerking komt, maar (alleen) deze investeringen – die mogelijk na een paar jaar zijn afgeschreven – vormen wellicht niet zonder meer een objectieve en redelijke rechtvaardiging om ook de eigendom (het recht op de onroerende zaak voor onbepaalde tijd) alleen aan deze partij uit te geven. Aan de conclusie dat de zittende partij de enige serieuze gegadigde is voor de eigendom van de onroerende zaak, zullen dus mogelijk (ook) andere criteria ten grondslag moeten liggen.⁶⁴

5.2.6 Doorwerking publiekrechtelijke vergunning/toestemming

Het al dan niet beschikken over een (schaarse) publiekrechtelijke vergunning kan doorwerken bij de vraag wie in aanmerking komt voor een onroerende zaak. Dit kan het geval zijn als een door de gemeente uit te geven onroerende zaak bestemd is voor voorzieningen die alleen gerealiseerd en/of geëxploiteerd kunnen worden met een bepaalde (schaarse) publiekrechtelijke vergunning. De houder van die (schaarse) publiekrechtelijke vergunning kan dan onder omstandigheden als enige serieuze gegadigde voor de onroerende zaak in aanmerking komen.⁶⁵

Zie bijvoorbeeld het arrest Hof Arnhem-Leeuwarden 27 mei 2025, [ECLI:NL:GHARL:2025:3242](#), waarin de Staat grond langs de rijksweg verhuurde ten behoeve van de realisatie en exploitatie van een energielaadpunt op een

verzorgingsplaats. Voor het realiseren en exploiteren van zo'n voorziening op een verzorgingsplaats is een publiekrechtelijke vergunning nodig, op grond van voorheen de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) (nu: de Omgevingswet). Het uitgiftebeleid van de Staat kwam er (al jaren) op neer dat de Staat die gronden alleen verhuurt aan de partij die in het bezit is van zo'n vergunning. De grond 'volgt' de vergunning en partijen die niet over zo'n vergunning beschikken komen niet voor de grond in aanmerking. Het hof oordeelde dat het beschikken over een Wbr-vergunning een objectief, toetsbaar en redelijk criterium is, zodat de Staat dit mocht hanteren bij de uitgifte van zijn gronden. Aangezien Fastned de enige partij was met een geldige Wbr-vergunning voor het perceelgedeelte in kwestie, mocht de Staat haar aanmerken als de enige serieuze gegadigde voor de huur van dit perceelgedeelte, aldus het hof.

Zie in gelijke zin Rb. Den Haag 16 april 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:9293](#). De rechtbank oordeelde, in een vergelijkbare situatie, eveneens dat het beschikken over de publiekrechtelijk benodigde (Wbr-)vergunning een objectief, toetsbaar en redelijk criterium is op basis waarvan de Staat mocht concluderen dat er slechts één serieuze gegadigde is voor de huur van de grond. Daarbij overweegt de rechtbank dat het criterium redelijk is, omdat een partij niets heeft aan de grond als hij niet over die vergunning beschikt, en met het vereisen van het bezit van de vergunning wordt gewaarborgd dat gebruikers van percelen op verzorgingsplaatsen voldoen aan de eisen van doelmatig en veilig gebruik van de verzorgingsplaats (daaraan wordt bij vergunningverlening immers getoetst). Ook acht de rechtbank van belang dat alle potentiële gegadigden in gelijke mate de mogelijkheid hebben gehad om een Wbr-vergunning aan te vragen voor een voorziening op de locatie in kwestie, en er bovendien tegen de vergunningverlening een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang openstaat.

Het beschikken over de publiekrechtelijk benodigde vergunning kan dus een objectief, toetsbaar en redelijk criterium vormen om vast te stellen dat er maar één serieuze gegadigde voor de onroerende zaak in aanmerking komt, als bijvoorbeeld duidelijk is dat die vergunning noodzakelijk is om de door de gemeente gewenste voorziening te realiseren en/of exploiteren en (andersom) een marktpartij zonder die vergunning niets aan de onroerende zaak heeft. Een dergelijk criterium zal zeker redelijk kunnen zijn als de mogelijkheid bestaat om mee te dingen naar die (schaarse) publiekrechtelijke vergunning, waarmee (indirect) alsnog gelijke kansen bestaan om voor de onroerende zaak in aanmerking te komen.

Daarbij valt het binnen de beleidsruimte van de gemeente om te bepalen of het criterium om vast te stellen of er maar één serieuze gegadigde is, inhoudt dat er een aanvraag voor een vergunning moet zijn ingediend, dat er al een publiekrechtelijke vergunning moet zijn, of dat sprake moet zijn van een reeds onherroepelijke vergunning.⁶⁶

Het is voorstelbaar dat het criterium dat sprake moet zijn van een publiekrechtelijke vergunning regelmatig het meest wenselijk is. De alternatieve criteria zouden immers kunnen meebrengen dat er gedurende een langere periode geen voorziening op de grond kan worden gerealiseerd en/of geëxploiteerd, aangezien aanvragen en procedures tegen vergunningverleningen veel tijd in beslag kunnen nemen.

5.2.7 Snippergroen en reststroken: aangrenzende eigenaar

Zoals in paragraaf 3.2.4 toegelicht, geldt er geen 'ondergrens' voor de toepassing van de Didam-regels. De gemeente moet dus ook bij de uitgifte van snippergroen en kleine

reststroken in beginsel mededingingsruimte bieden. Regelmatig zal er in die gevallen echter, vanwege de aard van het uit te geven goed, sprake kunnen zijn van één serieuze gegadigde.

Zo streven veel gemeenten er bij de uitgifte van snippergroen en reststroken naar om versnippering tegen te gaan en/of onlogische begrenzing en eigendomsverhoudingen te voorkomen. Tegen die achtergrond kan de gemeente bij de uitgifte van snippergroen en reststroken als voorwaarde stellen dat deze alleen worden uitgegeven aan eigenaren van aangrenzende percelen. Het zijn van eigenaar van een aangrenzend perceel (of in meer algemene zin, het voorkomen van versnippering) kan dan een objectief, toetsbaar en redelijk criterium vormen op grond waarvan slechts één partij (namelijk: de enige aangrenzende eigenaar) voor aankoop in aanmerking komt. Om dit criterium in redelijkheid te kunnen hanteren is het wel van belang dat de gemeente haar beleidsmatige wens tot het voorkomen van versnippering en onlogische grenzen aannemelijk kan maken. (Snippergroen)beleid is daarvoor niet noodzakelijk, maar kan daarbij zeker wel behulpzaam zijn.

Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 7 september 2023, [ECLI:NL:RBROT:2023:8254](#) waarin de gemeente voornemens was om een perceel snippergroen een-op-een te verkopen aan de eigenaar van een aangrenzend perceel, als enige serieuze gegadigde. In diverse beleidsstukken was vastgelegd dat het beleid van de gemeente bij de herinrichting van de openbare ruimte erop is gericht om verrommeling en versnippering tegen te gaan. In de Beleidsnota Snippergroen was bepaald dat de verkoop van snippergroen alleen plaatsvindt aan eigenaren van aangrenzende percelen. De voorzieningenrechter oordeelt dat de gemeente, in het licht van dat beleid, redelijkerwijs mocht aannemen dat deze eigenaar van het aangrenzende perceel de enige serieuze gegadigde was voor aankoop.

Dat de gemeente wellicht ook andere privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke mogelijkheden heeft om versnippering tegen te gaan, en er aldus ook andere manieren waren om dit beleid (tot het voorkomen van versnippering en onlogische begrenzing) te verwezenlijken, doet hieraan volgens de rechter niet af. De gemeente heeft immers een ruime mate van vrijheid om haar beleid te bepalen en dat nader vorm te geven. Het valt dan ook binnen de beleidsruimte van de gemeente om bij de uitgifte van snippergroen en reststroken te bepalen dat dat slechts geschiedt aan aangrenzende eigenaren, om onlogische begrenzing en eigendomsverhoudingen te voorkomen. Zie in gelijke zin Rb. Den Haag 17 november 2023, [ECLI:NL:RBDHA:2023:17931](#).

Indien slechts één perceel grenst aan de te verkopen groensnipper of de reststrook, is duidelijk dat slechts sprake is van één serieuze gegadigde. Indien er echter meerdere partijen aangrenzend eigendom hebben, ligt dit ingewikkelder. Er zijn dan meer gedifferentieerde criteria nodig om de koper te kunnen selecteren. De gemeente kan dergelijke meerdere gedifferentieerde criteria voor groensnippers en reststroken bijvoorbeeld opnemen in haar uitgiftebeleid, om ook in meer 'complexe' situaties bij een perceel dat grenst aan meerdere percelen van verschillende eigenaren op voorhand duidelijk te hebben wie daarvoor als enige serieuze gegadigde in aanmerking komt.

5.2.8 Voorkeursrechten

Een voorkeursrecht houdt, kort gezegd, in dat de eigenaar van een onroerende zaak die zaak eerst moet aanbieden aan de 'voorkeursgerechtigde'. Vaak heeft een voorkeursrecht betrekking op koop, maar het kan ook betrekking hebben op de uitgifte van een zakelijk of persoonlijk gebruiksrecht, zoals huur of (erf)pacht. Het voorkeursrecht omvat voor de

eigenaar van de onroerende zaak dus een aanbiedingsplicht en voor de voorkeursrechtigde een recht van eerste koop (of huur, (erf)pacht etc.). Een voorkeursrecht kan voortvloeien uit de wet of uit een overeenkomst.

Indien een partij *op grond van de wet* een voorkeursrecht heeft ten aanzien van een gemeentelijke onroerende zaak, zal die partij doorgaans kunnen worden aangemerkt als de enige serieuze gegadigde voor uitgifte van die onroerende zaak. Dit wettelijke voorkeursrecht brengt immers mee dat de gemeente de onroerende zaak simpelweg eerst móet aanbieden (en bij aanvaarding, uitgeven) aan deze voorkeursgerechtigde. In dit kader kan worden gedacht aan het wettelijke voorkeursrecht van een pachter die (gemeentelijke) gronden regulier pacht. De gemeente is op grond van dat voorkeursrecht verplicht om bij overdracht van de eigendom van het gepachte, of bij vestiging of overdracht van een recht van erfpacht, opstal of vruchtgebruik, eerst tot aanbieding aan de pachter over te gaan.⁶⁷ Dit brengt mee dat als de gemeente haar regulier verpachte gronden wil vervreemden of daarop zo'n zakelijk recht wil vestigen, de zittende pachter daarvoor (vanwege zijn wettelijke voorkeursrecht) in beginsel als enige serieuze gegadigde in aanmerking komt.

Volledigheidshalve en ten overvloede wordt opgemerkt dat het bij deze wettelijke voorkeursrechten niet gaat om de gemeentelijke voorkeursrechten als bedoeld in hoofdstuk 9 van de Omgevingswet (voorheen: 'Wet voorkeursrecht gemeenten'). Zo'n voorkeursrecht betreft immers geen voorkeursrecht van een marktpartij of aanbiedingsplicht voor de gemeente (op basis waarvan de gemeente zou kunnen menen dat die marktpartij voor de gronden als enige serieuze gegadigde in aanmerking komt), maar – juist andersom – een voorkeursrecht *van de gemeente* en een aanbiedingsplicht voor de marktpartij. Het gaat daarbij dus ook niet om de situatie waarin de gemeente gronden vervreemdt, maar om de (omgekeerde) situatie waarin de marktpartij gronden vervreemdt en die (op grond van het voorkeursrecht) eerst aan de gemeente moet aanbieden. Dit 'wettelijke voorkeursrecht' speelt daarom bij de uitgifte van onroerende zaken door de gemeente geen rol en is in het kader van deze paragraaf dus ook niet relevant.

Bij *contractuele* voorkeursrechten ligt dit gecompliceerder. Voorop staat dat dit contractuele voorkeursrecht in beginsel ook meebrengt dat de gemeente is gehouden om de onroerende zaak eerst aan te bieden (en bij aanvaarding, uit te geven) aan de voorkeursgerechtigde, en de gemeente in zoverre dus niet om de voorkeursgerechtigde heen kan. Anders dan bij een wettelijk voorkeursrecht, kan hier echter de vraag rijzen of het beschikken over een contractueel voorkeursrecht wel een (objectief, toetsbaar en) *redelijk* selectie criterium is, met name als dit voorkeursrecht in het verleden is verleend zonder dat daarbij de Didam-regels in acht zijn genomen. Of het een redelijk criterium is – en of de voorkeursgerechtigde dus vanwege het contractuele voorkeursrecht kan worden aangemerkt als de enige serieuze gegadigde – zal per geval moeten worden beoordeeld, waarbij de concrete omstandigheden van het geval moeten worden betrokken. De rechtspraak zal zich op dit punt ook nog verder moeten uitkristalliseren. Duidelijk lijkt wel dat het contractuele voorkeursrecht in ieder geval geen redelijk selectie criterium is, als het is toegekend om de Didam-regels te omzeilen.⁶⁸

Zie in dit verband bijvoorbeeld Rb. Noord-Nederland 29 april 2025, [ECLI:NL:RBNNE:2025:1582](#), waarin een gemeente een onroerende zaak wilde verkopen aan de huidige huurder, onder meer omdat aan hem in de huurovereenkomst een recht van eerste koop was toegekend. De vraag rees of deze huurder de enige

serieuze gegadigde was voor de koop van de onroerende zaak en of het recht van eerste koop een redelijk criterium was, omdat de gemeente destijds bij het aangaan van de huurovereenkomst (met een recht van eerste koop) niet de Didam-regels in acht had genomen. De rechtbank overweegt dat de gemeente daarmee het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden, maar dat dit geen gevolgen heeft voor de geldigheid van de overeenkomst en het recht van eerste koop (vgl. HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661 (*Didam II*) (zie ook paragraaf 6.2). Het recht van eerste koop blijft een gegeven en de gemeente kan daarom niet zomaar om de huurder heen. Volgens de rechtbank is niet gebleken dat het recht van eerste koop is toegekend om de Didam-regels te omzeilen. De rechtbank oordeelt uiteindelijk dat het recht van eerste koop een objectief en toetsbaar gegeven is en, mede gelet op de positie van de huurder en de door haar gedane investeringen, ook een redelijk criterium vormt.

Kortom, in dit geval was het recht van eerste koop, dat weliswaar in strijd met de Didam-regels was bedongen, wél een redelijk selectiecriterium. De rechtbank lijkt bij die beoordeling – naast het feit dat het recht niet is toegekend om de Didam-regels te omzeilen – wel ook de overige omstandigheden van het geval te hebben betrokken, zoals de positie van de huurder en het feit dat zij als ondernemer en huurder in de onroerende zaak heeft geïnvesteerd.

Het is goed om in te zien dat met het contractuele voorkeursrecht bij de voorkeursgerechtigde vaak in ieder geval (ook) het gerechtvaardigde vertrouwen is gewekt dat de gemeente de onroerende zaak aan hem zal uitgeven, zodra aan de voorwaarden van het voorkeursrecht is voldaan. Dit vertrouwen zal de gemeente op grond van het vertrouwensbeginsel in beginsel moeten honoreren. Het contractuele voorkeursrecht kan daardoor ook meebrengen dat sprake is van een botsing tussen het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, wat er onder omstandigheden toe kan leiden dat de gemeente de onroerende zaak – ook als de voorkeursgerechtigde niet kan worden aangemerkt als de enige serieuze gegadigde, althans als de gemeente de onroerende zaak niet op grond van de *Didam-regels* een-op-een mag uitgeven aan de voorkeursgerechtigde – (toch) vanwege het vertrouwensbeginsel aan de voorkeursgerechtigde moet uitgeven, zonder mededingingsruimte te bieden. Zie hierover paragraaf 5.2.9.

5.2.9 Precontractuele fase en (pre-Didam-)afspraken

Een laatste belangrijke categorie van gevallen die in deze handreiking wordt besproken, betreft de gevallen waarin de gemeente – al dan niet vóór het Didam-arrest – reeds vergaand in onderhandeling is (geweest),⁶⁹ toezeggingen heeft gedaan en/of afspraken heeft gemaakt met een partij over de uitgifte van een onroerende zaak aan haar. Deze omstandigheden zouden op twee manieren een rol kunnen spelen bij de vraag of de gemeente een onroerende zaak een-op-een mag uitgeven aan deze partij, zonder mededingingsruimte te bieden.

Enige serieuze gegadigde?

Allereerst rijst de vraag of dergelijke vergaande onderhandelingen, toezeggingen of reeds gemaakte afspraken een objectief, toetsbaar en (vooral) redelijk criterium kunnen opleveren om deze partij als enige serieuze gegadigde aan te merken voor de onroerende zaak. De rechtspraak biedt hierover nog geen uitsluitel.⁷⁰

Relevant daarvoor lijkt in de eerste plaats of deze onderhandelingen, toezeggingen of afspraken te goeder trouw hebben plaatsgevonden. Als dit niet te goeder trouw was, bijvoorbeeld omdat er bewust in strijd met de Didam-regels was gehandeld, er sprake was van willekeur of favoritisme, of toezeggingen zijn gedaan of afspraken zijn gemaakt om het Didam-arrest te omzeilen, geldt dat dergelijke onderhandelingen, toezeggingen en/of afspraken vermoedelijk géén redelijk selectiecriterium kunnen opleveren om deze partij

(vanwege die 'aanspraken') aan te merken als de enige serieuze gegadigde.⁷¹

Daarnaast is goed denkbaar dat de achtergrond van die onderhandelingen, toezeggingen of gemaakte afspraken van belang is. Als de gemeente destijds een goede reden had om met die partij (boven anderen) in onderhandeling te treden, toezeggingen te doen en/of deze afspraken te maken, zouden die gemaakte afspraken wellicht een redelijk criterium kunnen opleveren om de onroerende zaak (ook) nu met voorrang aan haar uit te geven.

Denk bij dit laatste bijvoorbeeld aan een bouwclaim die een gemeente in het verleden heeft verleend aan een partij, omdat zij gronden bij de gemeente heeft ingebracht, of prestatieafspraken die de gemeente in het verleden met woningcorporaties heeft gemaakt. Dergelijke afspraken zijn destijds met een goede reden gemaakt en in die gevallen bestaat een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor een verschil in behandeling.

De gemeente zal vermoedelijk steeds per geval, op basis van de concrete feiten en omstandigheden, moeten beoordelen of de vergaande onderhandelingen, toezeggingen en/of afspraken uit het verleden een objectief, toetsbaar en redelijk criterium kunnen vormen om die partij waarmee de gemeente heeft gehandeld (nu) als enige serieuze gegadigde aan te merken.

Overigens kunnen eerdere onderhandelingen onder omstandigheden ook tot de conclusie leiden dat partijen met wie de gemeente al onsuccesvol heeft onderhandeld, juist géén serieuze gegadigden (meer) zijn. Bijvoorbeeld omdat het eerdere overleg niet tot resultaat heeft geleid,⁷² of omdat een partij tijdens eerdere onderhandelingen is afgehaakt.⁷³

Vertrouwensbeginsel

Maar ook als een partij vanwege vergaande onderhandelingen, toezegging of afspraken niet kan worden aangemerkt als enige serieuze gegadigde, kan de gemeente de onroerende zaak onder omstandigheden (toch) een-op-een aan deze partij (moeten) uitgeven. In dat geval dan niet zozeer vanwege de door de Hoge Raad geformuleerde uitzondering op de plicht tot het bieden van mededingingsruimte, maar omdat de gemeente met die afspraken vertrouwen heeft gewekt dat – in het kader van het vertrouwensbeginsel – behoort te worden gehonoreerd. De gemeente kan daardoor (al dan niet op vordering van de partij tegenover wie vertrouwen is gewekt) gehouden zijn om die eerdere afspraken na te komen en de onroerende zaak een-op-een uit te geven. Er kan dan sprake zijn van een botsing tussen het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, waarbij het vertrouwensbeginsel prevaleert en (dus) toch de eerdere onderhandelingen, toezeggingen of afspraken moeten worden nagekomen. Zie hierover paragraaf 6.5.

5.3 Bekendmaking van het voornemen tot uitgifte

Indien de gemeente meent dat sprake is van één serieuze gegadigde, hoeft de gemeente dus geen mededingingsruimte te bieden door middel van een openbare selectieprocedure. Wel moet de gemeente in dat geval haar voornemen tot het aangaan van de overeenkomst met deze enige serieuze gegadigde tijdig en gemotiveerd bekendmaken. Daarbij is een aantal aandachtspunten van belang.

5.3.1 Inhoud van de publicatie

De gemeente kan haar voornemen tot het aangaan van de overeenkomst met de enige serieuze gegadigde bekendmaken door middel van een publicatie. De gemeente moet in die publicatie in ieder geval aandacht besteden aan een aantal aspecten.

Omschrijving van de voorgenomen overeenkomst

In de publicatie moet de gemeente duidelijk maken wat precies wordt uitgegeven en/of welke overeenkomst zij voornemens is om aan te gaan. Dit betekent dat duidelijk moet zijn welke onroerende zaak wordt vervreemd of welk recht (op welke onroerende zaak) wordt verleend. Het vermelden van een kadastrale aanduiding en plaatselijke aanduiding (zoals een adres) van de onroerende zaak en het verstrekken van een tekening (zeker in geval van gedeeltelijke percelen) zal daarbij vaak behulpzaam zijn.⁷⁴

Motivering enige serieuze gegadigde

Daarnaast moet de gemeente in de publicatie motiveren waarom er op grond van de objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. De gemeente kan daartoe de selectiecriteria in de publicatie opsommen en toelichten dat er maar één partij is die aan al die criteria kan voldoen. Het opnemen van een opsomming van criteria is echter niet strikt noodzakelijk.⁷⁵ Het gaat erom dat de gemeente goed en toetsbaar uitlegt dat slechts één partij voor de uit te geven onroerende zaak in aanmerking komt en uiteenzet welke redenen daaraan ten grondslag liggen. De essentie is immers dat (derde) belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld om na te gaan waarom de gemeente van plan is om de onroerende zaak aan een bepaalde partij te verkopen (in plaats van een openbare selectieprocedure te organiseren). Door daarover transparant te zijn, kunnen andere (potentiële) gegadigden zich ervan vergewissen of de Didam-regels zijn nageleefd en kunnen zij nagaan of zij niet óók voor de onroerende zaak in aanmerking komen. De motivering in de publicatie moet dus zodanig zijn dat dat mogelijk is.

Het is in algemene zin niet vereist om in de publicatie (met naam) bekend te maken wie de enige serieuze gegadigde is. Echter, om goed te kunnen motiveren waarom slechts één specifieke partij in aanmerking komt, zal het wel vaak nuttig of soms zelfs noodzakelijk zijn om bekend te maken wie de enige serieuze gegadigde is. Bijvoorbeeld als zijn specifieke hoedanigheid, rol of kwaliteit meebrengt dat alleen hij aan de objectieve, toetsbare en redelijke criteria kan voldoen en dus als enige voor de onroerende zaak in aanmerking komt. Per geval zal moeten worden bezien of met min of meer algemene bewoordingen kan worden volstaan of dat het nodig is om de identiteit van de beoogde contractspartij in de publicatie op te nemen. Indien de enige serieuze gegadigde een natuurlijke persoon is, is overigens vanuit privacyregelgeving wel voorzichtigheid geboden bij het opnemen van zijn persoonsgegevens in de publicatie.

Rechtsbeschermingstermijn

Het is sterk aan te bevelen om een rechtsbeschermingstermijn te bieden en in de publicatie op te nemen dat als derden zich niet kunnen verenigen met de voorgenomen transactie, zij daartegen binnen een bepaalde termijn (al dan niet in rechte) moeten opkomen. Dit zodat eventuele gepasseerde potentiële gegadigden worden aangespoord om zich spoedig te melden, zodat eventuele geschillen kunnen worden beslecht en de gemeente zo snel mogelijk zekerheid heeft of zij de voorgenomen transactie rechtsgeldig kan aangaan. De gemeente kan de lengte van deze termijn zelf bepalen, met dien verstande dat de termijn redelijk zal moeten zijn. Een derde zal voldoende gelegenheid moeten hebben om na te gaan of hij ook voor de voorgenomen transactie in aanmerking komt en/of de gehanteerde criteria aan de daaraan te stellen eisen voldoen. In de praktijk wordt deze termijn vaak gesteld op 20 kalenderdagen.⁷⁶

De gemeente kan in het kader van de rechtsbeschermingstermijn bepalen dat derden tegen de voorgenomen transactie moeten opkomen door binnen de termijn een kort geding te starten bij de ter zake bevoegde rechter. Het is ook mogelijk om op te nemen dat derden binnen de genoemde termijn hun (gemotiveerde) bezwaren kenbaar moeten maken bij de gemeente, op een in de publicatie te omschrijven wijze (bijvoorbeeld door deze per e-mail toe te sturen naar een bij naam genoemde gemeenteambtenaar). Het voordeel van deze laatste variant is dat kortgedingprocedures mogelijk voorkomen kunnen worden. In dat 'traject' is er immers meer ruimte is voor het geven van een nadere toelichting en een eventuele heroverweging, waarna derden wellicht afzien van het voeren van een juridische procedure. Anderzijds heeft de eerste variant tot voordeel dat er sneller duidelijkheid is dan wanneer een kort geding pas wordt gevoerd nadat bezwaren zijn ingediend en het de gemeente niet is gelukt om die weg te nemen. Ook kan een voordeel zijn dat de drempel hoger is om een kort geding te starten en dat derden daartoe dus niet lichtvaardig zullen overgaan.

De gemeente zou aan de vermelding van deze termijn kunnen toevoegen dat als derden deze termijn ongebruikt laten verstrijken, hun recht vervalt om tegen de voorgenomen transactie op te komen en/of daarop enige vordering tot schadevergoeding of welke aanspraak dan ook te baseren. Het is echter maar zeer de vraag in hoeverre zo'n eenzijdig gestelde 'vervaltermijn' ook daadwerkelijk effect heeft en verhindert dat derden nog op een later moment tegen de transactie kunnen opkomen. Zie hierover paragraaf 6.6.

Basistekst voor publicatie voornemen tot uitgifte

Een tekst die zou kunnen dienen als basis voor de bekendmaking van het voornemen tot het een-op-een aangaan van een overeenkomst is opgenomen in Bijlage I.

Standstill gedurende rechtsbeschermingstermijn

De gemeente doet er goed aan om te wachten met het aangaan van de voorgenomen overeenkomst totdat de in de publicatie opgenomen rechtsbeschermingstermijn ongebruikt is verstreken of – als een derde tegen het voornemen is opgekomen – totdat duidelijk is dat de gemeente de overeenkomst inderdaad met de beoogde enige serieuze gegadigde mag aangaan.

Mocht de gemeente al wel eerder moeten of willen contracteren dan verdient het aanbeveling om in de overeenkomst voorzieningen te treffen die de risico's voor de gemeente beperken. Dit kan in de eerste plaats door een totstandkomingsvoorbehoud in de overeenkomst op te nemen. Daarnaast zou de gemeente (ook) andere regelingen in de overeenkomst kunnen opnemen, die de risico's voor de gemeente beperken en/of verleggen op het moment dat zou blijken dat de voorgenomen een-op-een uitgifte toch niet in stand kan blijven. Voor de verschillende mogelijkheden daartoe wordt verwezen naar paragraaf 4.5.

Indien de gemeente een totstandkomingsvoorbehoud opneemt in haar overeenkomst met de beoogde enige serieuze gegadigde, zou dit totstandkomingsvoorbehoud bijvoorbeeld als volgt kunnen luiden:

Het is [koper] bekend dat de gemeente haar voornemen tot het aangaan van deze overeenkomst moet en zal publiceren, conform het bepaalde in de Didam-arresten (HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 en HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661). Het voornemen tot het aangaan van deze overeenkomst wordt door de gemeente bekendgemaakt, waarbij wordt vermeld dat eenieder die zich niet met het voornemen kan verenigen een termijn van [aantal] kalenderdagen

heeft om een gerechtelijke procedure in kort geding aanhangig te maken. Gelet hierop komt onderhavige overeenkomst niet eerder tot stand (ook niet voorwaardelijk), dan nadat duidelijk is:

- dat binnen de genoemde termijn geen gerechtelijke procedure aanhangig is gemaakt en ook anderszins geen bezwaren kenbaar zijn gemaakt die voor de gemeente aanleiding (zouden kunnen) geven het voornemen te heroverwegen;
- dan wel, indien binnen genoemde termijn wel een gerechtelijke procedure aanhangig wordt gemaakt, dat onherroepelijk uitspraak is gedaan en die uitspraak niet in de weg staat aan ondertekening, inwerkingtreding en/of uitvoering van deze overeenkomst;
- dat, indien binnen genoemde termijn geen gerechtelijke procedure aanhangig wordt gemaakt, maar wel anderszins bezwaren tegen het voornemen kenbaar worden gemaakt die voor de gemeente aanleiding (zouden kunnen) geven om tot heroverweging van voornemen over te gaan, deze bezwaren voor de gemeente geen aanleiding geven om af te zien van het voornemen.

5.3.2 Moment van de publicatie & platform

Moment van de publicatie

De gemeente moet haar voornemen volgens de Hoge Raad tijdig voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst bekendmaken.⁷⁷ Dit betekent dat de publicatie in ieder geval plaats moet vinden vóórdat de gemeente de voorgenomen overeenkomst (mondeling of schriftelijk) heeft gesloten.

Zie in dit verband Rb. Midden-Nederland 5 juni 2025, [ECLI:NL:RBMNE:2025:2742](#), waarin een waterschap zijn voornemen tot uitgifte te laat bekend had gemaakt. Het waterschap was voornemens om een waterperceel te verhuren aan een partij die als enige serieuze gegadigde kon worden aangemerkt. Op het moment dat het waterschap zijn voornemen tot verhuur publiceerde, was het waterperceel door de beoogde huurder al in gebruik genomen en was het waterschap al mondeling met hem overeengekomen dat er een huurovereenkomst voor het waterperceel zou worden gesloten. De publicatie was daarmee volgens de rechtbank te laat. Dat de huurovereenkomst (in afwachting van de publicatie) nog niet was ondertekend, maakte dit niet anders. De plannen tot verhuur aan de beoogde huurder waren immers vóór de publicatie al ver geconcretiseerd en het betrof niet meer slechts een voornemen, aldus de rechtbank. Het waterschap heeft daarmee naar het oordeel van de rechtbank zijn voornemen tot verhuur niet tijdig voorafgaand aan de verhuur bekendgemaakt en handelde aldus in strijd met de Didam-regels.

Het is dus van belang om alert te zijn: indien gesprekken vergevorderd zijn en al tot concrete en onvoorwaardelijke (mondelijke) afspraken hebben geleid en/of daaraan reeds uitvoering wordt gegeven, zal de bekendmaking van het voornemen in de regel niet meer tijdig zijn. Het is ook daarom raadzaam om gedurende de (contract) onderhandelingen voorbehouden te maken, zodat daaraan nog geen rechten kunnen worden ontleend.

Platform van de publicatie

De gemeente moet haar voornemen 'op zodanige wijze bekendmaken dat eenieder daarvan kennis kan nemen', aldus de Hoge Raad. Dit betekent in ieder geval dat het platform waarop de publicatie plaatsvindt openbaar, althans toegankelijk voor iedereen moet zijn. Ook is van belang dat het platform waarop de publicatie plaatsvindt goed

vindbaar is, zodat gegadigden daarvan ook daadwerkelijk kennis kunnen nemen. Een publicatie op de gemeentewebsite⁷⁸ (al dan niet op een speciaal daarvoor ingerichte pagina) of een publicatie in het Gemeenteblad⁷⁹ lijkt in ieder geval te volstaan. Overigens is voorstelbaar dat in sommige gevallen de specifieke aard van de onroerende zaak en/of de kring van potentiële gegadigden meebrengt dat (ook) een ander platform in aanmerking komt, zoals het lokale weekblad in het geval van een stuk snippergroen en/of een specifiek vakblad bij perceel waarop een specifieke ontwikkeling is voorzien.

Het verdient in ieder geval aanbeveling om deze publicaties consequent op dezelfde wijze (via hetzelfde platform) te doen (waarbij eventueel per soort onroerende zaak onderscheid wordt gemaakt). Het is raadzaam om de wijze van bekendmaking en de vindplaats(en) van publicaties vast te leggen in beleid, zie ook paragraaf 5.5.

5.4 Marktconsultatie

De gemeente hoeft, zoals gezegd, geen mededingingsruimte te bieden indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte. In sommige gevallen is het niet eenvoudig om te beoordelen of dit het geval is. In dat geval – als dus niet bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs kan worden aangenomen dat er maar één serieuze gegadigde is – kan de gemeente uiteraard ‘gewoon’ mededingingsruimte bieden en een openbare selectieprocedure doorlopen voor de uitgifte van de onroerende zaak. De gemeente zou echter ook (eerst) een marktconsultatie kunnen organiseren, om te onderzoeken of er meerdere serieuze gegadigden zijn. Bij zo’n marktconsultatie doet de gemeente, op basis van de uitgiftevoorwaarden die zij voornemens is te hanteren, een uitvraag op de markt om te zien of er meerdere gegadigden in de uitgifte geïnteresseerd zijn. De gemeente kan een marktconsultatie aldus gebruiken om het aantal gegadigden te bepalen en om te weten of een – soms tijdrovende – openbare selectieprocedure achterwege kan blijven, omdat een-op-een uitgifte mogelijk is.

Als uit de marktconsultatie volgt dat er meerdere partijen geïnteresseerd zijn, kan de gemeente van de uitzondering geen gebruik maken en moet zij ten aanzien van de uitgifte mededingingsruimte bieden door middel van een openbare selectieprocedure. Als echter blijkt dat er slechts één partij geïnteresseerd is, dan zou de gemeente – op basis van de uitkomsten van de marktconsultatie – kunnen concluderen dat bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde is, zodat zij in beginsel kan volstaan met het gemotiveerd bekendmaken van haar voornemen tot uitgifte aan deze enige serieuze gegadigde.

In dat kader is wel van belang dat de uiteindelijke uitgifte vervolgens daadwerkelijk plaatsvindt op basis van de uitgiftevoorwaarden die tijdens de marktconsultatie zijn gepubliceerd. Immers, als dat niet het geval is, en er bij de uitgifte uiteindelijk vervolgens (gedeeltelijk) andere voorwaarden worden gehanteerd, kunnen de resultaten van de marktconsultatie niet langer worden gebruikt als basis voor bijvoorbeeld de conclusie dat slechts sprake is van één serieuze gegadigde. Door een wijziging van de uitgiftevoorwaarden kan de kring van (potentiële) gegadigden immers veranderen.

5.5 Beleid

Zoals ook in paragraaf 4.4 is opgemerkt, is het verstandig om de wijze waarop de gemeente met de Didam-regels omgaat beleidsmatig vast te leggen. Dat geldt ook voor de wijze waarop de gemeente handelt indien zij meent dat sprake is van één serieuze gegadigde.

Vastleggen procesmatige uitgangspunten

De beleidsmatig vast te leggen uitgangspunten kunnen in de eerste plaats ‘procesmatig’ van aard zijn. Denk bijvoorbeeld aan de wijze waarop de gemeente het voornemen tot uitgifte van een onroerende zaak aan de enige serieuze bekendmaakt. In beleid legt de gemeente vast waar (op welk platform) zij dit voornemen bekendmaakt, welke informatie zij daarbij bekendmaakt, welke rechtsbeschermingstermijn zij derden biedt om daartegen op te komen en het stappenplan dat zij in acht neemt op het moment dat derden wel of niet tegen het voornemen opkomen. Daarbij is het wenselijk dat ook het voornemen tot een-op-een uitgifte (net als de publicatie van een openbare selectieprocedure) zoveel mogelijk op een vaste plek bekend wordt gemaakt. Verder kan in beleid een model-publicatietekst worden opgenomen dat bij toekomstige publicaties wordt gebruikt, om een voornemen tot een-op-een uitgifte aan een enige serieuze gegadigde zoveel mogelijk op uniforme wijze bekend te maken.

Inhoudelijke criteria voor uitgifte

Zoals reeds in paragraaf 4.2 opgemerkt, zou de gemeente ook een aanzet kunnen geven voor de meer inhoudelijke wijze waarop het gronduitgifteproces (in verschillende categorieën van gevallen) wordt ingericht, bijvoorbeeld door in een beleidsregeling vast te leggen welke criteria gelden bij de uitgifte van bepaalde onroerende zaken. Deze in een beleidsregeling opgenomen selectiecriteria kunnen vervolgens dienen als basis voor de conclusie dat slechts één serieuze gegadigde voor een onroerende zaak in aanmerking komt.

Daarnaast is denkbaar dat de gemeente in haar beleid opneemt dat zij in een aantal (voorzienbare) gevallen in beginsel geen openbare selectieprocedure doorloopt, maar overgaat tot publicatie van haar voornemen tot een-op-een uitgifte, omdat in die gevallen vrijwel steeds sprake zal zijn van één serieuze gegadigde. In dat geval is het verstandig om niet alleen te noemen dát de gemeente in die gevallen in beginsel overgaat tot een-op-een uitgifte, maar in het beleid ook te motiveren waarom (op basis van welke objectieve, toetsbare en redelijke criteria) een bepaalde partij in principe steeds als enige serieuze gegadigde in aanmerking komt.

Zo is bijvoorbeeld in de Beleidsnota Didam-arrest van de gemeente Land van Cuijk opgenomen dat de gemeente de uitzonderingsregel zal toepassen bij een uitgifte van gronden/locaties (die zijn opgenomen in prestatieafspraken) aan een woningcorporatie ter vervulling van haar wettelijke taak. Artikel 5.1.1 van de beleidsnota vermeldt hierover:

“Binnen de gemeente zijn een aantal woningcorporaties actief, waaronder o.a. Mooiland en Wonen Vierlingsbeek. Woningcorporaties zijn op basis van de Woningwet belast met de wettelijke taak te zorgen voor huurwoningen voor mensen met lagere inkomens. Jaarlijks maakt de gemeente zogenaamde prestatieafspraken met deze woningcorporaties. Uitgifte van bepaalde onroerende zaken aan één van deze woningcorporaties kan onderdeel uitmaken van deze prestatieafspraken. Indien de situatie zich voordoet waarin een onroerende zaak wordt uitgegeven op grond van reeds gemaakte prestatieafspraken en/of in het kader van de wettelijke taak van de woningcorporatie, zal geen openbare selectieprocedure worden toegepast. Gelet op de aard van de uitgifte aan een woningcorporatie, de bijdrage aan de verwezenlijking van prestatieafspraken en de waarborgen die een woningcorporatie biedt (voortvloeiend uit de Woningwet) kan de woningcorporatie worden aangemerkt als enige serieuze gegadigde. Omdat de betreffende woningcorporatie in dat geval kan worden aangemerkt als enige serieuze gegadigde zal de gemeente volstaan met publicatie van de een-op-een uitgifte.”

De gemeente maakt daarmee duidelijk dat de verwezenlijking van de reeds gemaakte prestatieafspraken, de wettelijke taak van een woningcorporatie en het feit dat de uitvoering van taken door een woningcorporatie in de Woningwet met waarborgen is

omkleed, meebrengen dat een woningcorporatie als enige serieuze gegadigde in aanmerking komt voor zo'n gronduitgifte, zodat de gemeente in die gevallen in beginsel geen openbare selectieprocedure organiseert.

Een ander voorbeeld betreft artikel 5.1.2 van de Beleidsnota Didam-arrest van de gemeente Vijfheerenlanden. Daarin heeft de gemeente opgenomen dat zij in beginsel de uitzonderingsregel zal toepassen indien zij grond uitgeeft aan de netbeheerder, ten behoeve van de uitoefening en realisatie van diens wettelijke taak. Het artikel vermeldt:

"Op grond van artikel 16 van de Elektriciteitswet 1998 hebben de netbeheerders in Nederland onder andere de verplichting om elektriciteitsnetten in werking te hebben, aan te leggen, te vernieuwen en uit te breiden. Stedin is als netbeheerder actief binnen de Gemeente Vijfheerenlanden. Ter uitoefening van de wettelijke taak kan het nodig zijn dat de Gemeente grond verkoopt of in erfpacht uitgeeft aan Stedin, bijvoorbeeld ten behoeve van de plaatsing van een transformatorhuisje. In die gevallen waarin de Gemeente grond uitgeeft aan Stedin ter uitvoering van de wettelijke taak zal geen openbare selectieprocedure worden toegepast. Omdat Stedin in dat geval kan worden aangemerkt als enige serieuze gegadigde, gezien de uitoefening van de wettelijke taak, zal worden volstaan met publicatie van de een-op-een uitgifte."

Het opstellen van beleid heeft diverse voordelen. Zoals in paragraaf 4.4 is opgemerkt, vergroot het de voorspelbaarheid van het handelen van de gemeente en voorkomt het discussies over het al dan niet 'toeschrijven' van criteria. Daarnaast kan de gemeente onder verwijzing naar beleid doorgaans gemakkelijker en beter motiveren waarom een bepaalde partij als enige voor de gronduitgifte in aanmerking komt. Uit de rechtspraak lijkt ook te volgen dat in de gevallen waarin de gemeente meent dat sprake is van één serieuze gegadigde, een te hanteren objectief en toetsbaar criterium eerder redelijk wordt geacht als dat criterium voortvloeit uit vastgesteld beleid.

5.6 Conclusies en praktische tips

- De situaties waarin sprake kan zijn van één serieuze gegadigde zijn velerlei en uiteenlopend. In de praktijk zijn er vaak meerdere argumenten of omstandigheden die bij elkaar opgeteld meebrengen dat sprake is van één serieuze gegadigde. Beoordeel dus steeds per geval, op basis van de concrete feiten en omstandigheden, of en zo ja welke redenen er zijn om te concluderen dat slechts één partij in aanmerking komt voor de voorgenomen gronduitgifte.
- Maak het voornemen tot het een-op-een aangaan van de overeenkomst met de enige serieuze gegadigde tijdig voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst bekend.
- Motiveer goed waarom (op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria) slechts die ene partij voor de gronduitgifte in aanmerking komt. Verwijs ter onderbouwing van deze criteria indien mogelijk naar beleid.
- Neem in de publicatie van het voornemen tot het aangaan van de overeenkomst met de enige serieuze gegadigde een rechtsbeschermingstermijn op, waarbinnen eventuele derden die zich niet kunnen verenigen met de voorgenomen uitgifte, kunnen opkomen.
- Wacht met het aangaan van de overeenkomst totdat deze rechtsbeschermingstermijn ongebruikt is verstreken of – als derden opkomen tegen het voornemen – totdat duidelijk is dat de gemeente de overeenkomst inderdaad met de beoogde enige serieuze gegadigde mag aangaan.

- Mocht de gemeente al wel eerder willen of moeten contracteren, neem dan bij voorkeur een totstandkomingsvoorbehoud op in de overeenkomst, waarmee de overeenkomst pas tot stand komt nadat de rechtsbeschermingstermijn ongebruikt is verstreken, dan wel nadat duidelijk is dat eventuele geuite bezwaren geen aanleiding geven om het aangaan van de overeenkomst te heroverwegen. Het is ook raadzaam om in de overeenkomst regelingen op te nemen, waarmee het eventuele risico van (onverhoopte) schending van de Didam-regels wordt beperkt en/of verlegd. Zie hierover ook paragraaf 4.5.
- Leg de wijze waarop de gemeente omgaat met de Didam-regels en de wijze waarop zij handelt indien sprake is van één serieuze gegadigde vast in beleid. Het is in ieder geval raadzaam om de 'procesmatige' uitgangspunten vast te leggen, zoals de wijze van bekendmaking van het voornemen tot een-op-een uitgifte en het stappenplan dat de gemeente volgt op het moment dat derden wel of niet tegen dit voornemen opkomen. De gemeente zou in beleid kunnen opnemen welke selectiecriteria bij de uitgifte van (bepaalde groepen) onroerende zaken worden gehanteerd. Dit kan vervolgens dienen als basis voor de conclusie dat slechts één serieuze gegadigde voor de onroerende zaak in aanmerking komt. Dat maakt de motivering van dat oordeel eenvoudiger en sterker.

6

Handelen in strijd met de Didam-regels

6.1 Inleiding

Wat nu als de gemeente in strijd met de Didam-regels heeft gehandeld? Deze vraag en de consequenties van een schending van de Didam-regels staan in dit laatste hoofdstuk centraal. Diverse vragen dienen zich in dat kader aan: wat betekent een schending van de Didam-regels voor de geldigheid van de overeenkomst? Kan een ten onrechte gepasseerde gegadigde nog voorkomen dat verkoop of levering plaatsvindt? Kan hij schadevergoeding vorderen? Wat als naleving van het gelijkheidsbeginsel botst met het vertrouwensbeginsel; welk beginsel prevaleert dan? Deze vragen komen in respectievelijk paragraaf 6.2, 6.3, 6.4 en 6.5 aan bod. Paragraaf 6.6 besteedt vervolgens aandacht aan de termijn waarbinnen derden kunnen opkomen tegen een (vermeend) handelen in strijd met de Didam-regels, evenals het effect van het stellen van een termijn waarbinnen derden tegen een selectiebeslissing of voornemen tot een-op-een uitgifte moeten opkomen. Het hoofdstuk sluit in paragraaf 6.7 af met de belangrijkste conclusies en enkele tips.

6.2 Aantasting van de overeenkomst?

Indien de gemeente een overeenkomst sluit of heeft gesloten in strijd met de Didam-regels, dan is die overeenkomst in beginsel 'gewoon' geldig. Die overeenkomst is niet nietig of vernietigbaar op grond van artikel 3:40 lid 2 BW, zo oordeelde de Hoge Raad in het Didam II-arrest.⁸⁰ Een handelen in strijd met de Didam-regels heeft in beginsel dus geen gevolgen voor de geldigheid van de overeenkomst die de gemeente sluit.

Er zijn echter uitzonderlijke situaties denkbaar waarin een overeenkomst die is gesloten in strijd met de Didam-regels om die reden (toch) nietig zou kunnen zijn. Dit kan wellicht het geval zijn als sprake is van een zogenaamde 'gekwalificeerde schending' van de Didam-regels. In dat geval zou de overeenkomst mogelijk op grond van artikel 3:40 lid 1 BW nietig kunnen zijn. Van een gekwalificeerde schending zou sprake kunnen zijn indien welbewust in strijd met de Didam-regels is gehandeld en/of sprake is van willekeur of favoritisme.⁸¹ Een en ander zal zich in de rechtspraak echter nog verder moeten uitkristalliseren.

6.3 Verbod op verkoop of levering

In geval van (vermeend) handelen in strijd met de Didam-regels kunnen derden (in rechte) vorderen dat het de gemeente wordt verboden om uitvoering te geven aan de voorgenomen uitgifte. Zo kunnen derden onder omstandigheden een verbod op verkoop of levering vorderen.⁸² Een gepasseerde potentiële gegadigde zou aldus kunnen verhinderen dat de gemeente een onroerende zaak verkoopt of in eigendom overdraagt.

Volgens de Hoge Raad kan zo'n verbod op verkoop of levering worden gevorderd 'zolang er geen overeenkomst is gesloten die de gemeente verplicht tot levering of zolang de levering aan een ander nog niet heeft plaatsgevonden.' Als de gemeente dus al een koopovereenkomst heeft gesloten of als de levering eenmaal heeft plaatsgevonden, kan een dergelijke vordering tot het verbieden van respectievelijk verkoop of levering niet meer met succes worden ingesteld. Dat is op zichzelf begrijpelijk. Dit betekent wel dat derden een beperkt 'tijdsframe' hebben om daadwerkelijk te verhinderen dat de

voorgenomen transactie plaatsvindt. Nadien rest slechts nog een eventuele vordering tot schadevergoeding (zie daarover paragraaf 6.4).

Overigens valt uit de rechtspraak af te leiden dat alleen (potentiële) gegadigden zo'n vordering tot een verbod op verkoop of levering met succes kunnen instellen. Als een partij niet kwalificeert als (potentiële) gegadigde – bijvoorbeeld omdat hij de onroerende zaak wil verwerven voor een heel ander doel dan waarvoor de gemeente het uitgeeft – heeft hij geen, althans onvoldoende belang bij toewijzing van zijn vordering.⁸³

6.4 Schadevergoeding

Als de gemeente de Didam-regels niet naleeft, handelt zij in beginsel onrechtmatig jegens (potentiële) gegadigden aan wie ten onrechte geen gelijke kansen zijn geboden om voor de overeenkomst in aanmerking te komen.⁸⁴ De gemeente kan daardoor bij een handelen in strijd met de Didam-regels blootstaan aan schadevergoedingsvorderingen van (gepasseerde) potentiële gegadigden.

Te vergoeden schade: kansschade

Dat doet de vraag rijzen welke schade de gemeente – als zij daadwerkelijk aansprakelijk is – moet vergoeden. Indien een gepasseerde potentiële gegadigde kan aantonen dat hij bij een handelen conform de Didam-regels (bijvoorbeeld in een openbare selectieprocedure) als 'winnaar' uit de bus zou zijn gekomen, is denkbaar dat deze gegadigde de gemeente met succes kan aanspreken tot vergoeding van alle schade die hij heeft geleden doordat hij de overeenkomst is misgelopen. Dergelijke situaties zullen zich echter zelden voordoen.

Vaak zal het immers niet goed mogelijk zijn om vast te stellen dat de gemeente, bij een handelen conform de Didam-regels, de overeenkomst met de desbetreffende gepasseerde gegadigde zou hebben gesloten. In de praktijk zal vaak hooguit kunnen worden vastgesteld dat een gepasseerde potentiële gegadigde, aan wie ten onrechte geen mededingingsruimte is geboden, slechts een bepaalde kans op verkrijging van een recht is misgelopen. Om die reden zal een gepasseerde potentiële gegadigde in de regel slechts schadevergoeding kunnen vorderen wegens het verlies van deze kans. Dit wordt ook wel 'kansschade' genoemd: aan het bestaan van die kans kan onder omstandigheden een zelfstandige vermogenswaarde worden toegekend, die voor vergoeding in aanmerking komt.

Of de gemeente daadwerkelijk kan worden aangesproken tot vergoeding van kansschade is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Zo hangt het af van de gepasseerde potentiële gegadigde, de kans die hij is misgelopen, de schade die hij meent door het missen van die kans te hebben geleden en – zeer van belang – in hoeverre hij een en ander aannemelijk kan maken en kan onderbouwen. De praktijk leert dat het vorderen van vergoeding van kansschade niet eenvoudig is.

Wil een gepasseerde gegadigde met succes vergoeding van kansschade kunnen vorderen, dan zal in ieder geval duidelijk moeten zijn dat hij bij een handelen conform de Didam-regels een gerede kans had om voor de overeenkomst in aanmerking te komen. Die kans mag (volgens vaste rechtspraak) niet zeer klein zijn. Als een gegadigde dus bijvoorbeeld überhaupt niet aan (een deel van) de door de gemeente gestelde selectiecriteria voldeed en nooit voor de voorgenomen overeenkomst in aanmerking had kunnen komen, kan hij geen vergoeding van kansschade vorderen. Vervolgens moet – kort gezegd – aan de hand van een afweging van de goede en kwade kansen die de gegadigde zou hebben gehad als hij naar de overeenkomst had meegedongen, worden bepaald wat de kans was dat de gemeente de overeenkomst met hem had gesloten. Dit kan worden uitgedrukt in een bepaald percentage, bijvoorbeeld een kans van 60%. Voor de omvang van de schade moet daarnaast een

vergelijking worden gemaakt tussen de vermogenspositie waarin de gegadigde feitelijk verkeert, en de positie waarin hij zou hebben verkeerd als de gemeente de overeenkomst met hem had gesloten. De gegadigde moet het financiële nadeel dat hij heeft geleden (net als zijn gereede kans op het sluiten van de overeenkomst) aannemelijk maken en onderbouwen. Van dit financiële nadeel dat hij mogelijk heeft geleden zou dan, in het geval van het voorbeeld, 60% voor vergoeding in aanmerking kunnen komen.

Schadevergoeding wegens handelen in strijd met de Didam-regels vóór 26 november 2021?

De gemeente kan alleen schadeplichtig zijn als is voldaan aan alle wettelijke vereisten uit artikel 6:162 BW. Eén van die vereisten is dat de onrechtmatige gedraging – in dit geval: het handelen in strijd met de Didam-regels – aan de gemeente kan worden toegerekend. Weliswaar golden de Didam-regels altijd al, maar met de precieze regels die de Hoge Raad in de Didam-arresten heeft geformuleerd waren gemeenten eerder nog niet bekend. Er valt iets voor te zeggen dat het de gemeente niet in alle gevallen kan worden verweten indien zij eerder niet precies conform die regels heeft gehandeld. Mogelijk kan het handelen in strijd met de Didam-regels in het verleden daardoor niet in alle gevallen aan de gemeente worden toegerekend. De rechtspraak zal dit moeten uitwijzen.

6.5 Botsing gelijkheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel

In situaties waarin de gemeente heeft gehandeld in strijd met de Didam-regels – bijvoorbeeld omdat zij zonder mededingingsruimte te bieden een onroerende zaak heeft verkocht aan een partij die niet kwalificeert als de enige serieuze gegadigde – kan sprake zijn van een botsing tussen het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Er kan sprake zijn van reeds gemaakte afspraken, toezeggingen of andere uitlatingen die het gerechtvaardigde vertrouwen hebben gewekt dat iemand een bepaald recht verkrijgt. Een gemeente kan aldus in een situatie belanden dat zij op grond van het vertrouwensbeginsel tot uitgifte aan een bepaalde partij zou moeten overgaan, terwijl een andere partij op grond van het gelijkheidsbeginsel vordert dat alsnog mededingingsruimte wordt geboden. Hoe dan te handelen?

In de Didam-rechtspraak (in de regel: in kort geding) vindt in zo'n geval een belangenafweging plaats om te bepalen welk beginsel in die concrete situatie prevaleert. Het is een afweging tussen enerzijds het belang van de (beoogde) contractspartij van de gemeente bij het honoreren van het gewekte vertrouwen of het nakomen van de overeenkomst, en anderzijds het belang van derden bij het alsnog bieden van mededingingsruimte. Hoe deze afweging uitvalt, is uiteraard afhankelijk van de concrete belangen en omstandigheden van het geval. Uit de rechtspraak lijkt echter wel te volgen dat de gemeente zich niet aan haar afspraken of toezeggingen kan onttrekken door zelf een beroep op het gelijkheidsbeginsel en de Didam-regels te doen met de stelling dat zij gehouden is om alsnog mededingingsruimte te bieden aan alle potentiële gegadigden; de belangenafweging zal dan niet spoedig in het voordeel van de gemeente uitvallen. In zo'n geval prevaleert in de regel het vertrouwensbeginsel.⁸⁵

Zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Nederland 31 januari 2024, [ECLI:NL:RBNNE:2024:195](#), waarin het vertrouwensbeginsel prevaleerde. De gemeente was al geruime tijd in overleg met de Albert Heijn (AH) over de verplaatsing van een supermarktfiliaal. De gemeente had in dat kader, vóór het Didam-arrest, toezeggingen gedaan over een nieuwe locatie. In 2023 was de gemeente echter (vanwege het Didam-arrest) voornemens om mededingingsruimte te bieden voor de koop en ontwikkeling van de supermarktlocatie. De AH startte daarop een kort geding, waarin de

voorzieningenrechter werd geconfronteerd met de botsing tussen het vertrouwensbeginsel (waarop de AH een beroep kon doen) en het gelijkheidsbeginsel. Volgens de rechter kwam het aan op een belangenafweging. De AH had een groot belang bij het nakomen van de gedane toezeggingen, omdat zij (kort samengevat) niet meer terug kon naar de oude locatie, een groot draagvlak had onder de lokale bevolking op de nieuwe locatie en bij niet-nakoming van de toezegging een groot aantal mensen niet langer werkzaam kon blijven bij de AH. De gemeente had in wezen slechts aangevoerd dat zij op basis van het Didam-arrest gehouden is ruimte te bieden aan alle potentiële gegadigden. Volgens de voorzieningenrechter viel die belangenafweging uit in het voordeel van de AH, zodat het vertrouwensbeginsel prevaleerde boven het gelijkheidsbeginsel.

In Hof Arnhem-Leeuwarden 7 mei 2024, [ECLI:NL:GHARL:2024:3167](#) prevaleerde ook het vertrouwensbeginsel. De gemeente had – in strijd met het Didam-arrest – een pachtovereenkomst gesloten. Het hof oordeelde, kort gezegd, dat de gemeente tegenover die pachter geen beroep kon doen op het gelijkheidsbeginsel (dat zij zelf had geschonden), om van haar verplichtingen uit de overeenkomst te worden bevrijd. In de belangenafweging prevaleerde daarom het vertrouwensbeginsel, nu het gelijkheidsbeginsel niet door de gemeente tegenover de pachter kon worden ingeroepen.

Die belangenafweging kan uiteraard anders uitvallen op het moment dat een gepasseerde gegadigde zich op het gelijkheidsbeginsel beroept en zijn belang (ernstig) wordt geschaad in geval van honorering van het gewekte vertrouwen of nakoming van de gemaakte afspraken. In zo'n geval zou het gelijkheidsbeginsel zwaarder kunnen wegen, zodat de gemeente (toch, in strijd met de gemaakte afspraken) mededingingsruimte moet bieden.

De gemeente loopt in zo'n geval overigens, ongeacht de uitkomst van zo'n belangenafweging, het risico dat zij wordt aangesproken tot schadevergoeding. Immers, als het vertrouwensbeginsel prevaleert, dan kan dit tot gevolg hebben dat de gepasseerde potentiële gegadigden (aan wie ten onrechte geen mededingingsruimte is geboden) de gemeente kunnen aanspreken tot het betalen van schadevergoeding. Als het gelijkheidsbeginsel prevaleert, is voorstelbaar dat de partij die gerechtvaardigd mocht vertrouwen op (bijvoorbeeld) uitgifte van de onroerende zaak, een schadeclaim jegens de gemeente heeft.⁸⁶

6.6 Termijn om te ageren en rechtsverwerking

Tot welk moment kan iemand ageren tegen een voorgenomen uitgifte of reeds gesloten overeenkomst waarvan hij meent dat die in strijd is met de Didam-regels? Zoals hiervoor al aan de orde kwam (in paragraaf 4.2.3 en 5.3.1), doet de gemeente er goed aan om zowel in geval van een selectieprocedure (bij de bekendmaking van de selectiebeslissing) als bij een-op-een uitgifte (bij de publicatie van het voornemen tot uitgifte) een termijn te stellen waarbinnen geageerd moet worden tegen een voorgenomen uitgifte. De gemeente moet er echter wel op bedacht zijn dat het enkele feit dat niemand zich heeft gemeld binnen de gestelde termijn, nog niet betekent dat een derde die dat alsnog doet, steeds kan worden tegengeworpen dat hij zijn rechten heeft verwerkt.

Helaas blijkt uit de Didam-arresten niet in hoeverre derden na ommekomst van zo'n geboden (redelijke) termijn alsnog kunnen opkomen tegen een voornemen tot uitgifte of een inmiddels gesloten overeenkomst.

In het algemeen geldt dat, om rechtsverwerking te kunnen aannemen, iemand zich moet hebben gedragen op een wijze die naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onverenigbaar is met het alsnog geldend maken van zijn recht of bevoegdheid. Enkel

tijdsverloop of stilzitten is daarvoor onvoldoende. Er moet sprake zijn van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt dat de rechthebbende zijn aanspraak niet meer geldend zal maken, of waardoor de positie van de wederpartij (in dit geval: de gemeente) onredelijk verzwaard of benadeeld zou worden indien het recht of de bevoegdheid alsnog geldend wordt gemaakt.

Gelet hierop zal bijvoorbeeld het enkele feit dat iemand niet is opgekomen tegen een voorgenomen een-op-een uitgifte binnen de termijn die door de gemeente in de publicatie eenzijdig is gesteld, niet steeds voldoende zijn om diegene rechtsverwerking tegen te werpen. Tijdsverloop kan wel bij de beoordeling meewegen als een van de relevante omstandigheden.⁸⁷ Ook kan het recht om op te komen tegen een uitgifte die in strijd met de Didam-regels heeft plaatsgevonden, uiteindelijk verjaren. Nu ook na het ongebruikt verstrijken van deze termijn in een publicatie het risico blijft bestaan dat iemand met succes tegen de voorgenomen een-op-een uitgifte kan opkomen, kan de gemeente overwegen om in de voorgenomen overeenkomst voorzieningen op te nemen ter beperking van dit risico (zie voor de mogelijkheden daartoe paragraaf 4.5).

De vraag of sprake is van rechtsverwerking was aan de orde in de uitspraak Rb. Midden-Nederland 7 maart 2025, [ECLI:NL:RBMNE:2025:927](#). De Staat had zijn voornemen tot verhuur aan de enige serieuze gegadigde gepubliceerd en had in die publicatie een termijn gesteld waarbinnen derden die het daarmee niet eens waren zich konden melden. Twee partijen meldden zich ná het verstrijken van deze termijn. De rechtbank oordeelde dat (het verstrijken van) de in de publicatie opgenomen termijn niet leidde tot rechtsverwerking. De rechtbank overwoog daartoe dat in het geval van een voorgenomen verhuur van grond door een overheidslichaam geen wettelijke vervalltermijn geldt, zoals in het aanbestedingsrecht wel het geval is. Ook is er geen sprake van een contractueel overeengekomen vervalltermijn. De termijn is eenzijdig door de Staat opgelegd. Er moest daarom aan de hand van het algemene leerstuk van rechtsverwerking worden bepaald of sprake is van rechtsverwerking of niet. Het enkele stilzitten is daarvoor onvoldoende. Er moet sprake zijn van bijkomende omstandigheden, aldus de rechtbank, maar die waren er niet. De Staat had slechts aangevoerd dat bij hem het gerechtvaardigd vertrouwen was gewekt dat niet tegen de voorgenomen verhuur zou worden opgekomen, maar dat kon niet worden opgemaakt uit de omstandigheid dat deze twee partijen niet binnen de door de Staat gestelde termijn hebben gereageerd. Kortom, nu geen sprake was van rechtsverwerking konden deze derden ook ná het verstrijken van de termijn die was vermeld in de publicatie nog opkomen tegen de voorgenomen verhuur aan de enige serieuze gegadigde.

Dit ligt anders in geval van deelname aan een selectieprocedure. In dat geval is het immers mogelijk om bij de inrichting van de selectieprocedure als voorwaarde voor deelname te stellen dat de 'afgevallenen' deelnemers binnen een bepaalde, redelijke termijn na bekendmaking van de 'winnaar' tegen die voorgenomen selectiebeslissing moeten opkomen en afstand doen van hun rechten om dat op een later moment alsnog te doen. De gemeente kan zo, anders gezegd, een contractuele vervalltermijn overeenkomen met de deelnemers aan de selectieprocedure (zie ook paragraaf 4.2.3). Anders dan in geval van een eenzijdig oplegde termijn in de publicatie van het voornemen tot een-op-een uitgifte, is in dit geval sprake van een termijn waarmee op voorhand door inschrijving is ingestemd. Het lijkt redelijk, mede gelet op de aanbestedingspraktijk, dat in zo'n geval wordt aangenomen dat deelnemers hun rechten hebben verwerkt, althans hebben prijsgegeven, om op een later moment alsnog te ageren tegen de selectiebeslissing.

Maar ook in geval van een voorgenomen een-op-een uitgifte (zonder voorafgaande selectieprocedure) doet de gemeente er niettemin verstandig aan om in de publicatie een termijn op te nemen om tegen het voornemen op te komen. Komt een derde niet binnen de gestelde termijn op tegen het voornemen, dan kan hij na het aangaan van de overeenkomst in de regel niet meer met succes de overeenkomst aantasten en is het risico op een succesvolle schadeclaim wegens onrechtmatig handelen beperkt(er), omdat hem kan worden tegengeworpen dat de schade (mede) door zijn eigen schuld is ontstaan.

6.7 Conclusies en praktische tips

- Een overeenkomst die is gesloten in strijd met de Didam-regels is in beginsel 'gewoon' geldig, en niet nietig of vernietigbaar. Dit kan anders zijn indien welbewust in strijd met de Didam-regels is gehandeld.
- In geval van (vermeend) handelen in strijd met de Didam-regels kunnen (potentiële) gegadigden onder omstandigheden een verbod op verkoop of levering vorderen en zo verhinderen dat de gemeente de uitvoering geeft aan de voorgenomen uitgifte.
- Ook kan de gemeente blootstaan aan schadevergoedingsvorderingen van (gepasseerde) potentiële gegadigden aan wie ten onrechte geen gelijke kans is geboden om mee te dingen en tegenover wie de gemeente onrechtmatig heeft gehandeld.
- Indien de gemeente afspraken heeft gemaakt of toezeggingen heeft gedaan in strijd met de Didam-regels kan zij het gerechtvaardigd vertrouwen hebben gewekt op de verkrijging van een bepaald recht. Dan kan sprake zijn van een botsing tussen het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, in welk geval (in een belangenafweging) moet worden bepaald welk beginsel prevaleert.
- De eenzijdig opgelegde termijn in een publicatie van het voornemen tot uitgifte aan de enige serieuze gegadigde verhindert niet zonder meer dat derden nog op een later moment tegen de uitgifte kunnen opkomen. Overweeg daarom om in de voorgenomen overeenkomst voorzieningen op te nemen ter beperking van de (aansprakelijkheids)risico's die ook na het ongebruikt verstrijken van de termijn blijven bestaan.
- Richt de openbare selectieprocedure zo in dat de deelnemers bij deelname instemmen met een contractuele vervaltermijn, om te bewerkstelligen dat deelnemers na de geboden termijn niet meer tegen de selectiebeslissing en het voornemen tot uitgifte kunnen opkomen.

Bijlage I:

Voorbeeld publicatietekst

voornemen tot uitgifte aan enige serieuze gegadigde

Bekendmaking van het voornemen tot [verkoop/verhuur etc.] van [object]

De gemeente [...] (hierna: 'de gemeente') heeft het voornemen om [omschrijving object] plaatselijk gelegen [...], kadastraal bekend gemeente [...], sectie [...], nummer(s) [...], ter grootte van [...], [te verkopen/verhuren/in erfpacht uit te geven etc.].

De gemeente meent op basis van de hierna omschreven objectieve, toetsbare en redelijke criteria dat [de beoogde koper/huurder/erfpachter etc./naam] hiervoor als enige serieuze gegadigde in aanmerking komt. Daartoe is het volgende van belang.

Motivering

[opnemen motivering: waarom staat op voorhand vast of mag redelijkerwijs worden aangenomen dat de beoogde partij de enige serieuze gegadigde is? Op basis van welke objectieve, toetsbare en redelijke criteria is de gemeente tot die conclusie gekomen?]

Reactie- en vervaltermijn

Keuze tussen tekst onder A of B:

A:

Indien u zich niet kunt verenigen met dit voornemen, dan dient u uiterlijk binnen [aantal] kalenderdagen na datum van deze publicatie, derhalve uiterlijk op [datum], uw bezwaren kenbaar te maken door middel van een schriftelijk gemotiveerd bericht gericht aan de gemeente [...] ter attentie van [aanvullen, bijvoorbeeld de heer/mevrouw ..., team ..., per e-mail te versturen via ...], onder vermelding van [...].

Bij gebreke van een tijdig en gemotiveerd bericht vervalt het recht om tegen al het voornoemde, waaronder de door de gemeente aangegane of nog aan te gane overeenkomst, op te komen of daartegen enige vordering tot schadevergoeding of welke andere aanspraak dan ook te baseren, althans heeft u uw rechten daarop verwerkt. De gemeente en [de beoogde koper/huurder/erfpachter etc./naam] zouden immers onredelijk worden benadeeld, indien pas na deze (duidelijk kenbaar gemaakte) termijn alsnog tegen (het voornemen tot) het aangaan van de overeenkomst zou worden opgekomen.

B:

Indien u zich niet kunt verenigen met dit voornemen, dan dient u uiterlijk binnen [aantal] kalenderdagen na datum van deze publicatie, derhalve uiterlijk op [datum], een kort geding aanhangig te hebben gemaakt bij de bevoegde rechter van de rechtbank [...].

Indien binnen de termijn van [aantal] kalenderdagen na datum van deze publicatie geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een kort geding aanhangig te maken, dan vervalt het recht om tegen al het voornoemde, waaronder de door de gemeente aangegane of nog aan te gane overeenkomst, op te komen en/of daarop enige vordering tot schadevergoeding of welke aanspraak dan ook te baseren, althans heeft u uw rechten daarop verwerkt. De gemeente en [de beoogde koper/huurder/erfpachter etc./naam] zouden immers onredelijk worden benadeeld, indien pas na deze (duidelijk kenbaar gemaakte) termijn alsnog tegen (het voornemen tot) het aangaan van de overeenkomst zou worden opgekomen.

Einde keuze

Met deze publicatie geeft de gemeente uitvoering aan het arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021 (ECLI:NL:HR:2021:1778) en het arrest van de Hoge Raad van 15 november 2024 (ECLI:NL:HR:2024:1661).

Voor eventuele vragen over deze publicatie kunt u contact opnemen met [...]. Het stellen van vragen schort niet de termijn op waarbinnen [kies tekst in lijn met keuze voor A of B hiervoor: bezwaren moeten kenbaar worden gemaakt, zoals hiervoor bedoeld/een kort geding aanhangig moet worden gemaakt, zoals hiervoor bedoeld].

Bijlage II:

Stappenplan voor de uitgifte van onroerende zaken

Indien de gemeente voornemens is om (een recht op) een onroerende zaak uit te geven, moet zij toepassing geven aan de Didam-regels. De gemeente kan daartoe het volgende stappenplan doorlopen. Bij iedere stap is een korte toelichting opgenomen. Het stappenplan is tevens verkort weergegeven in een stroomschema, dat is opgenomen in Bijlage III.

Dit stappenplan bevat de te doorlopen stappen op hoofdlijnen; voor meer details en nadere aandachtspunten wordt verwezen naar (de relevante passages in) deze handreiking.

Let op: de benodigde besluitvorming tot het aangaan van de voorgenomen overeenkomst is niet in dit stappenplan opgenomen. Afhankelijk van hetgeen wordt uitgegeven en de gemeentelijke procedures kan het moment waarop deze besluitvorming plaatsvindt verschillen. Het collegebesluit (of mandaatbesluit) *kán* het startpunt vormen van de voorgenomen uitgifte, maar zoals ook in paragraaf 4.2.4 is opgemerkt, is dat niet noodzakelijk. Het collegebesluit kan ook later in het proces worden genomen, met dien verstande dat het in dat geval wel raadzaam is om tijdens het proces telkens een voorbehoud te maken ten aanzien van het nog te nemen collegebesluit.

STAP 1: Bepaal of de Didam-regels van toepassing zijn op de voorgenomen uitgifte

Bepaal of de Didam-regels van toepassing zijn op de voorgenomen uitgifte. Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht, is daartoe van belang welk recht op een onroerende zaak wordt uitgegeven en door wie (de gemeente of een vennootschap) de uitgifte plaatsvindt.

- Zijn de Didam-regels niet van toepassing? → Dan hoeft het stappenplan niet verder te worden gevolgd.
- Zijn de Didam-regels wel van toepassing? → Ga door naar **STAP 2**.

STAP 2: Stel de selectiecriteria vast

Bepaal aan de hand van welke criteria de contractspartij wordt geselecteerd, bijvoorbeeld op basis van ambities, beleid(sdoelstellingen), randvoorwaarden en eisen die de gemeente bij deze uitgifte hanteert. De gemeente heeft veel beleidsruimte bij het bepalen van haar selectiecriteria. Wel is vereist dat deze criteria *objectief, toetsbaar en redelijk* zijn.

STAP 3: Beoordeel of er meerdere (potentiële) gegadigden zijn

Beoordeel of er, op basis van de bij stap 2 vastgestelde selectiecriteria, meerdere (potentiële) serieuze gegadigden zijn voor de voorgenomen uitgifte.

- Staat vast of mag redelijkerwijs worden aangenomen dat er, op basis van deze selectiecriteria, slechts één serieuze gegadigde voor de voorgenomen uitgifte in aanmerking komt? → Ga door naar **STAP 4**.
- Zijn er, op basis van deze selectiecriteria, (mogelijk) meerdere gegadigden te verwachten voor de voorgenomen uitgifte? → Sla stap 4 tot en met 6 over en ga door naar **STAP 7**.

STAP 4: Publiceer het voornemen tot uitgifte aan de enige serieuze gegadigde

Indien redelijkerwijs mag worden aangenomen dat – op basis van de selectiecriteria – slechts één serieuze gegadigde voor de voorgenomen uitgifte in aanmerking komt, hoeft geen mededingingsruimte te worden geboden door middel van een openbare selectieprocedure. In dat geval kan worden volstaan met het gemotiveerd bekendmaken van het voornemen tot uitgifte aan deze enige serieuze gegadigde.

Maak het voornemen tot uitgifte aan de enige serieuze gegadigde tijdig voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst bekend. Doe dit op een openbaar platform, waar de publicatie voor iedereen, althans voor alle (potentiële) gegadigden, goed vindbaar is.

Neem in de publicatie in ieder geval het volgende op:

- een omschrijving van wat precies wordt uitgegeven/welke overeenkomst de gemeente voornemens is om aan te gaan;
- een motivering waarom er op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde voor de voorgenomen uitgifte in aanmerking komt;
- een rechtsbeschermingstermijn: vermeld hoe en binnen welke termijn derden die zich niet kunnen verenigen met het voornemen tot uitgifte daartegen kunnen opkomen. Bijvoorbeeld door binnen 20 kalenderdagen na de datum van de publicatie een kort geding aanhangig te maken bij de ter zake bevoegde rechter.

De tekst in Bijlage I kan als basis dienen voor de publicatie.

STAP 5: Standstill gedurende de rechtsbeschermingstermijn

Wacht met het aangaan van de voorgenomen overeenkomst totdat de in de publicatie opgenomen rechtsbeschermingstermijn (ongebruikt) is verstreken.

Moet of wil de gemeente eerder contracteren? Neem dan in de overeenkomst een of meer voorzieningen op die voorkomen dat de gemeente zich onvoorwaardelijk bindt en/of die bewerkstelligen dat de gemeente zich (zonder schadevergoedingsplicht) kan bevrijden van haar verplichtingen uit de overeenkomst, zodra blijkt dat het aangaan van deze overeenkomst (toch) in strijd is met de Didam-regels. Zie hiervoor paragraaf 5.3.1.

STAP 6: Stel vast of derden zijn opgekomen tegen het voornemen tot uitgifte en bepaal het vervolg

Stel na het verstrijken van de rechtsbeschermingstermijn vast of er derden zijn opgekomen tegen het voornemen tot uitgifte aan de enige serieuze gegadigde.

- Zijn er geen derden tegen het voorgenomen opgekomen? → Sluit de voorgenomen overeenkomst met de enige serieuze gegadigde.

Overweeg om contractuele voorzieningen op te nemen ter beperking van de (aansprakelijkheids)risico's die ook na het (ongebruikt) verstrijken van de rechtsbeschermingstermijn blijven bestaan. Zie hierover paragraaf 6.6.

- Zijn er wel derden tegen het voornemen opgekomen? → Beoordeel of deze derden, op basis van de objectieve, toetsbare en redelijke criteria, ook voor de voorgenomen uitgifte in aanmerking komen.
- Is dat het geval? → Dan moet alsnog mededingingsruimte worden geboden door middel van een openbare selectieprocedure, ga door naar **STAP 7**.
- Is dat niet het geval? → Dan kan de gemeente in beginsel de voorgenomen overeenkomst sluiten met de enige serieuze gegadigde, tenzij een kort geding wordt gestart. Wacht dan eerst het oordeel van de rechter af en handel in overeenstemming met dat oordeel.

STAP 7: Organiseer en publiceer een openbare selectieprocedure

Indien er meerdere (potentiële) gegadigden zijn voor de voorgenomen uitgifte, dan moet de gemeente mededingingsruimte bieden door middel van een openbare selectieprocedure. Een dergelijke openbare selectieprocedure omvat de volgende stappen:

- a. Bepaal van tevoren hoe de selectieprocedure eruit komt te zien.

De gemeente heeft veel beleidsruimte om de selectieprocedure op de gewenste wijze in te richten, bijvoorbeeld bij de keuze van de selectiemethodiek, de selectiecriteria en de 'spelregels' die gedurende de procedure gelden.

Denk hierbij ook aan het treffen van bepaalde voorzieningen om eventuele risico's voor de gemeente te beperken, zoals het opnemen van voorbehouden (bijvoorbeeld om de procedure tussentijds af te breken) en een vervalt termijn (waarbinnen tegen de selectiebeslissing moet zijn opgekomen) in de voorwaarden voor deelname.

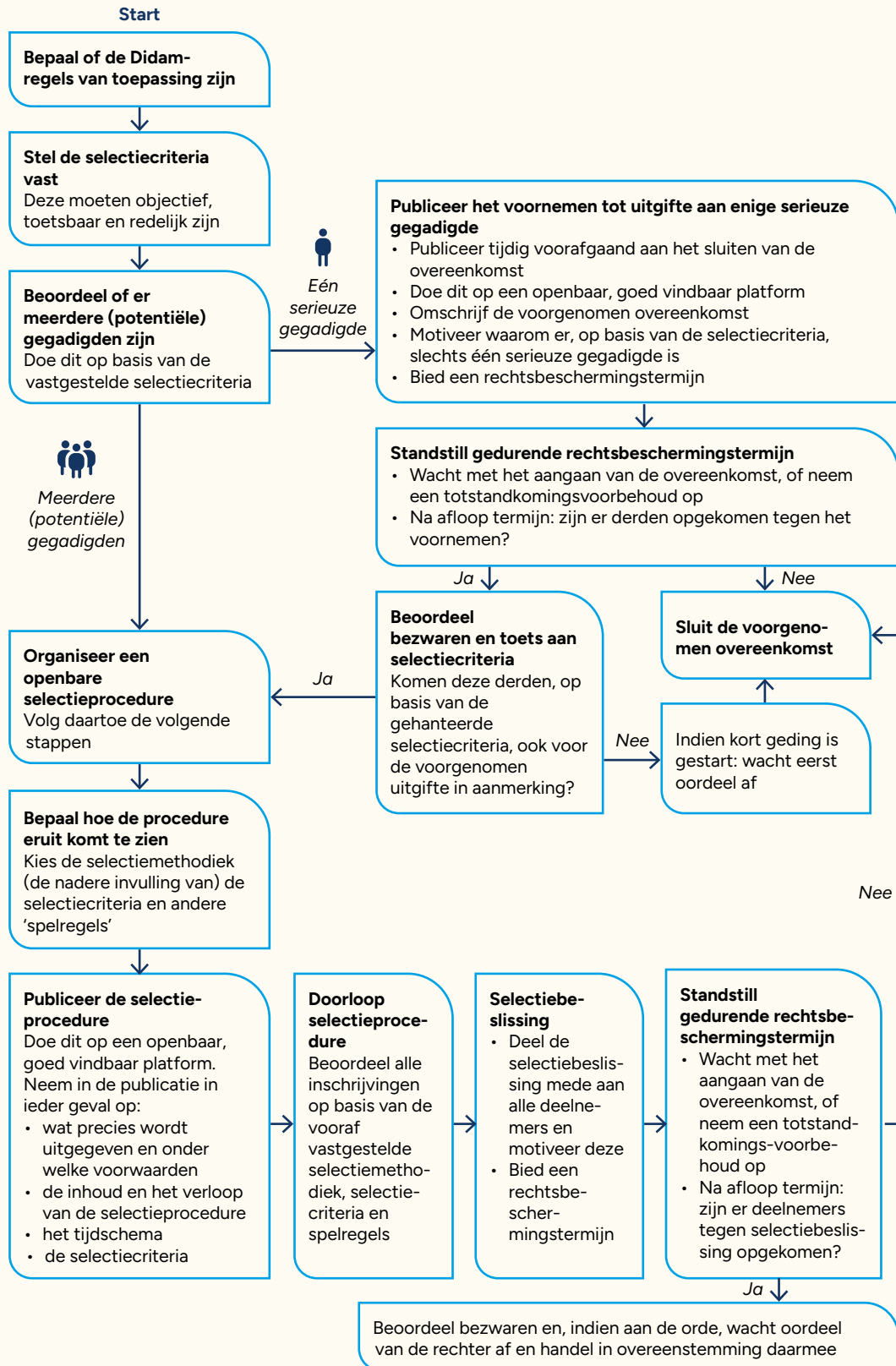
- b. Kondig de openbare selectieprocedure van tevoren aan, met een publicatie waarin in ieder geval is opgenomen:
 - wát precies wordt uitgegeven (en onder welke voorwaarden);
 - de inhoud en het verloop van de selectieprocedure;
 - het tijdschema;
 - de selectiecriteria.

Doe deze publicatie op een openbaar platform, waar de publicatie voor iedereen, althans voor alle (potentiële) gegadigden, goed vindbaar is.
- c. Doorloop de selectieprocedure en beoordeel alle inschrijvingen op basis van de vooraf vastgestelde selectiemethodiek, selectiecriteria en spelregels.
- d. Deel de uitslag (de selectiebeslissing) mede aan de deelnemers van de selectieprocedure en motiveer deze selectiebeslissing, zodat gegadigden inzicht hebben in de redenen die aan die beslissing ten grondslag liggen.
- e. Bied een rechtsbeschermingstermijn: bied de niet-geselecteerde deelnemers bij de bekendmaking van de selectiebeslissing een termijn om op te komen tegen de (gemotiveerde) selectiebeslissing en vermeld hoe ze dat moeten doen. Bijvoorbeeld door binnen 20 kalenderdagen na de datum van de publicatie een kort geding aanhangig te maken bij de ter zake bevoegde rechter.
- f. Standstill gedurende de rechtsbeschermingstermijn: wacht met het aangaan van de voorgenomen overeenkomst totdat deze rechtsbeschermingstermijn ongebruikt is verstreken of – als een partij tegen de selectiebeslissing is opgekomen – totdat duidelijk is dat de selectiebeslissing in stand kan blijven.

Moet of wil de gemeente eerder contracteren? Neem dan in de overeenkomst een of meer voorzieningen op die voorkomen dat de gemeente zich onvoorwaardelijk bindt en/of die bewerkstelligen dat de gemeente zich (zonder schadevergoedingsplicht) kan bevrijden van haar verplichtingen uit de overeenkomst, zodra blijkt dat de selectiebeslissing toch niet in stand kan blijven. Zie hiervoor paragraaf 4.5.

- g. Stel na het verstrijken van de rechtsbeschermingstermijn vast of er niet-geselecteerde deelnemers zijn opgekomen tegen de gemotiveerde selectiebeslissing.
- Is dat niet het geval? → Sluit de voorgenomen overeenkomst met de geselecteerde deelnemer.
 - Is dat wel het geval? → Beoordeel of de bezwaren in de weg staan aan het aangaan van de overeenkomst met de winnaar en, indien deze deelnemer een kort geding aanhangig heeft gemaakt, wacht het oordeel van de rechter af en handel vervolgens in overeenstemming met dat oordeel.

Bijlage III: Stroomschema



Eindnoten

- 1 HR 26 november 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1778](#).
- 2 HR 15 november 2024, [ECLI:NL:HR:2024:1661](#).
- 3 “*Handreiking implementatie van het arrest Didam in het gemeentelijke grond(uitgifte) beleid ten behoeve van vastgoed- en gebiedsontwikkeling*”, uitgave van BZK, NEPROM, VNG en VvG van november 2022.
- 4 HR 26 november 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1778](#).
- 5 HR 15 november 2024, [ECLI:NL:HR:2024:1661](#).
- 6 Hof Den Haag 18 juli 2023, [ECLI:NL:GHDHA:2023:1368](#); Rb. Den Haag 3 oktober 2023, [ECLI:NL:RBDHA:2023:14892](#); Rb. Amsterdam 23 november 2022, [ECLI:NL:RBAMS:2022:6831](#); Rb. Midden-Nederland 15 december 2022, [ECLI:NL:RBMNE:2022:5402](#); Rb. Rotterdam 22 september 2023, [ECLI:NL:RBROT:2023:9115](#).
- 7 Rb. Gelderland 14 februari 2023, [ECLI:NL:RBGEL:2023:713](#); Rb. Rotterdam 22 september 2023, [ECLI:NL:RBROT:2023:9115](#); Rb. Den Haag 29 november 2023, [ECLI:NL:RBDHA:2023:18519](#).
- 8 Rb. Noord-Holland 1 februari 2023, [ECLI:NL:RBNHO:2023:739](#).
- 9 Rb. Noord-Nederland 10 maart 2023, [ECLI:NL:RBNNE:2023:916](#); Rb. Overijssel 25 april 2023, [ECLI:NL:RBOVE:2023:1477](#); Rb. Midden-Nederland 15 december 2023, [ECLI:NL:RBMNE:2023:6782](#), r.o. 3.6.4.
- 10 Hof Arnhem-Leeuwarden 23 juli 2024, [ECLI:NL:GHARL:2024:4816](#); Rb. Oost-Brabant 12 januari 2024, [ECLI:NL:RBOBR:2024:381](#); Rb. Midden-Nederland 17 november 2023, [ECLI:NL:RBMNE:2023:6121](#); Rb. Overijssel 14 september 2022, [ECLI:NL:RBOVE:2022:2584](#) en Rb. Oost-Brabant 8 juli 2022, [ECLI:NL:RBOBR:2022:2962](#).
- 11 Zie ook ‘Factsheet uitgifte van onroerende zaken en het bieden van gelijke kansen’ d.d. 10 januari 2022 en geactualiseerd in april 2022, onder ‘2. Wat is de reikwijdte van het arrest? Is het arrest ook van toepassing op andere vormen van gronduitgifte?’, [hier](#) te raadplegen.
- 12 Zie Rb. Noord-Holland 4 augustus 2022, [ECLI:NL:RBNHO:2022:7046](#).
- 13 Zie Rb. Noord-Holland 1 februari 2023, [ECLI:NL:RBNHO:2023:739](#).
- 14 Zie Rb. Rotterdam 22 september 2023, [ECLI:NL:RBROT:2023:9115](#), r.o. 4.10; Rb. Amsterdam 23 november 2022, [ECLI:NL:RBAMS:2022:6831](#).
- 15 Zo meent ook Advocaat-generaal Snijders in zijn conclusie bij het Didam II-arrest, zie [ECLI:NL:PHR:2024:567](#), r.o. 1.5 en 3.38.
- 16 Rb. Zeeland-West-Brabant 17 oktober 2023, [ECLI:NL:RBZWB:2023:7207](#), r.o. 4.4.
- 17 Rb. 21 mei 2025, [ECLI:NL:RBLIM:2025:4909](#)
- 18 Zie Rb. Den Haag 9 augustus 2023, [ECLI:NL:RBDHA:2023:12208](#).
- 19 Zie bijvoorbeeld Rb. Gelderland 3 juli 2024, [ECLI:NL:RBGEL:2024:4024](#); Hof Arnhem-Leeuwarden 12 maart 2024, [ECLI:NL:GHARL:2024:1772](#) en Rb. Den Haag 17 november 2023, [ECLI:NL:RBDHA:2023:17931](#); Rb. Zeeland-West-Brabant 7 november 2023, [ECLI:NL:RBZWB:2022:6882](#).
- 20 Aldus Rb. Zeeland-West-Brabant 23 november 2023, [ECLI:NL:RBZWB:2023:8185](#).
- 21 HvJEU 25 maart 2010, [ECLI:EU:C:2010:168](#) (Müller).
- 22 Zie hierover ook de Handreiking 2022, paragraaf 3.2.
- 23 Zie expliciet HR 15 november 2024, [ECLI:NL:HR:2024:1661](#), r.o. 3.1.2 (Didam II).
- 24 Zie ook HR 4 april 2003, [ECLI:NL:HR:2003:AF2830](#) (RZG/ComforMed).
- 25 In Rb. Gelderland 16 juli 2025, [ECLI:NL:RBGEL:2025:6541](#), r.o. 6.23 werd geoordeeld dat het selectiecriteria ‘wie het eerst komt, die het eerst maalt’ onvoldoende mededingingsruimte bood. Dit oordeel lijkt echter samen te hangen met het feit dat er geen openbaarheid was geboden met betrekking tot de beschikbaarheid van de zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de selectiecriteria, waardoor het selectiecriteria in dat geval onvoldoende mededingingsruimte bood. In algemene zin lijkt het criterium echter wel degelijk toelaatbaar, zo volgt uit de (overige) ‘Didam-rechtspraak’ en het feit dat selectiecriteria bij de verdeling van schaarse vergunningen al jaren toelaatbaar is geacht (zie in dat kader bijvoorbeeld ABRvS 2 november 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2927](#), r.o. 12).
- 26 Zie Rb. Rotterdam 4 juni 2024, [ECLI:NL:RBROT:2024:5184](#).

- 27 Zie bijvoorbeeld Rb. Zeeland-West-Brabant 31 mei 2023, [ECLI:NL:RBZWB:2023:3820](#); Rb. Zeeland-West-Brabant 31 mei 2023, [ECLI:NL:RBZWB:2023:3819](#); Hof Arnhem-Leeuwarden 3 december 2024, [ECLI:NL:GHARL:2024:7459](#), r.o. 4.9.
- 28 Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 24 oktober 2022, [ECLI:NL:RBROT:2022:9029](#) en Rb. Midden-Nederland 22 augustus 2022, [ECLI:NL:RBMNE:2022:3350](#).
- 29 Zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Holland 20 oktober 2022, [ECLI:NL:RBNHO:2022:9333](#) en Rb. Den Haag 5 oktober 2022, [ECLI:NL:RBDHA:2022:10163](#).
- 30 Opmerking verdient dat TenderNed in beginsel niet het juiste platform is voor de aankondiging van een openbare selectieprocedure. TenderNed is immers een platform bestemd voor de aankondiging van aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten; potentiële gegadigden voor (kort gezegd) uit te geven onroerende zaken zullen dit platform in beginsel niet raadplegen. Met een publicatie op TenderNed wordt dus ook niet bereikt dat de potentiële gegadigden kennisnemen van openbare selectieprocedure, zodat met een publicatie op dit platform vermoedelijk geen passende mate van openbaarheid wordt geboden.
- 31 Rb. Midden-Nederland 7 juni 2023, [ECLI:NL:RBMNE:2023:2645](#); Hof Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2023, [ECLI:NL:GHARL:2023:4353](#).
- 32 Rb. Midden-Nederland 7 juni 2023, [ECLI:NL:RBMNE:2023:2645](#).
- 33 Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 3 december 2024, [ECLI:NL:GHARL:2024:7459](#).
- 34 Deze 20 dagen-termijn is geïnspireerd op de Alcatel-termijn in het aanbestedingsrecht. Of eventueel na het sluiten van de overeenkomst als er in de overeenkomst een totstandkomingsvoorbehoud is opgenomen, inhoudende dat de overeenkomst eerst tot stand komt nadat het college van burgemeester en wethouder heeft besloten tot het aangaan van die overeenkomst.
- 35 Of eventueel na het sluiten van de overeenkomst als er in de overeenkomst een totstandkomingsvoorbehoud is opgenomen, inhoudende dat de overeenkomst eerst tot stand komt nadat het college van burgemeester en wethouder heeft besloten tot het aangaan van die overeenkomst.
- 36 Zie bijvoorbeeld Rb. Gelderland 12 januari 2023, [ECLI:NL:RBGEL:2023:99](#), r.o. 4.11.
- 37 Zie ook HR 15 november 2024, [ECLI:NL:HR:2024:1661](#), r.o. 3.5.3.
- 38 Zie Rb. Den Haag 8 januari 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:52](#), r.o. 4.7; Rb. Gelderland 19 februari 2024, [ECLI:NL:RBGEL:2024:829](#), r.o. 4.5 (in hoger beroep is het oordeel over de toelaatbaarheid van het criterium gehandhaafd (het vonnis is om andere redenen vernietigd): Hof Arnhem-Leeuwarden 3 december 2024, [ECLI:NL:GHARL:2024:7459](#)).
- 39 Zie over deze 'voorwaarden' bij het hanteren van open en/of (intrinsiek) subjectieve criteria Rb. Gelderland 19 februari 2024, [ECLI:NL:RBGEL:2024:829](#), r.o. 4.5; Rb. Den Haag 8 januari 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:52](#), r.o. 4.7.
- 40 Zie Handreiking 2022, p. 12.
- 41 Zie bijvoorbeeld Rb. Gelderland 12 januari 2023, [ECLI:NL:RBGEL:2023:99](#), r.o. 4.11; Rb. Amsterdam 9 maart 2023, [ECLI:NL:RBAMS:2023:1316](#), r.o. 4.6.
- 42 Zie bijvoorbeeld Rb. Limburg 10 juli 2024, [ECLI:NL:RBLIM:2024:4182](#).
- 43 Zie bijvoorbeeld Hof 's-Hertogenbosch 13 februari 2024, [ECLI:NL:GHSHE:2024:436](#).
- 44 Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 23 juli 2024, [ECLI:NL:GHARL:2024:4816](#).
- 45 Doordat, kort gezegd, uit het Bibob-advies blijkt dat dat er een grote mate van gevaar bestaat dat de voorgenomen vastgoedtransactie mede zal worden gebruikt om crimineel voordeel te benutten, dat er in of met de onroerende zaak strafbare feiten zullen worden gepleegd of ter verkrijging of behoud van de vastgoedtransactie een strafbaar feit is gepleegd, als bedoeld in artikel 9 lid 3 onder a, b en c Wet Bibob.
- 46 Zoals opgenomen in artikel 2.86 en 2.87 Aanbestedingswet.
- 47 Zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 18 maart 2022, [ECLI:NL:RBMNE:2022:1017](#).
- 48 Zie bijvoorbeeld Rb. Gelderland 19 februari 2024, [ECLI:NL:RBGEL:2024:829](#).
- 49 HR 8 juli 1991, [ECLI:NL:HR:1991:ZC0315](#) (*Kunst- en antiekstudio Lelystad*).
- 50 HR 15 november 2024, [ECLI:NL:HR:2024:1661](#), r.o. 3.5.3.
- 51 Zie bijvoorbeeld Rb. Midden Nederland 27 maart 2025, [ECLI:NL:RBMNE:2025:1355](#); Hof Den Haag 18 maart 2025, [ECLI:NL:GHDHA:2025:476](#).
- 52 Zie in gelijke zin en uitvoeriger de Handreiking 2022, par. 5.3.
- 53 Zie onder andere Rb. Rotterdam 16 september 2022, [ECLI:NL:RBROT:2022:7887](#), r.o. 5.3.
- 54 Zie bijvoorbeeld Hof 's-Hertogenbosch 28 januari 2025, [ECLI:NL:GHSHE:2025:207](#), r.o. 3.16 en Hof Den Haag 18 juli 2023, [ECLI:NL:GHDHA:2023:1368](#), r.o. 6.10.
- 55 Zie ook Hof Den Haag 18 maart 2025, [ECLI:NL:GHDHA:2025:476](#), r.o. 6.5.

- 56 Zie ook de Handreiking 2022, par. 5.4.
- 57 Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem-Leeuwarden 23 juli 2024, [ECLI:NL:GHARL:2024:4816](#) en Rb. Oost-Brabant 8 juli 2022, [ECLI:NL:RBOBR:2022:2962](#).
- 58 Zie Hof Arnhem-Leeuwarden 23 juli 2024, [ECLI:NL:GHARL:2024:4816](#), r.o. 3.5.
- 59 Zie ook paragraaf 3.2.3.
- 60 Zo zijn de taken en de besteding van de financiële middelen van woningcorporaties wettelijk vastgelegd, maken zij prestatieafspraken met gemeenten, die moeten bijdragen aan een door de gemeenten binnen hun werkgebied verplicht vast te stellen woonvisie(s) en staan zij onder toezicht van de Autoriteit woningcorporaties.
- 61 Zie bijvoorbeeld Rb. Midden Nederland 22 augustus 2022, [ECLI:NL:RBMNE:2022:3350](#), Rb. Noord-Holland 6 oktober 2022, [ECLI:NL:RBNHO:2022:8865](#), Rb. Overijssel 25 april 2023, [ECLI:NL:RBOVE:2023:1477](#) en Rb. Limburg 10 juli 2024, [ECLI:NL:RBLIM:2024:4182](#).
- 62 Rb. Noord-Holland 4 augustus 2022, [ECLI:NL:RBNHO:2022:7046](#), r.o. 4.10. Zie ook Rb. Noord-Nederland 29 april 2025, [ECLI:NL:RBNNE:2025:1582](#), waarin het feit dat de zittende huurder investeringen had gepleegd één van de criteria was op basis waarvan de zittende partij komt worden aangemerkt als enige serieuze gegadigde.
- 63 Zie Rb. Noord-Holland 4 augustus 2022, [ECLI:NL:RBNHO:2022:7046](#), r.o. 4.10 en Rb. Noord-Holland 1 februari 2023, [ECLI:NL:RBNHO:2023:739](#), r.o. 4.6.5.
- 64 In het geval van erfpacht kan dit voorgaande ook gelden bij het omzetten van een tijdelijk erfpachtrecht naar een eeuwigdurend erfpachtrecht.
- 65 Zie Rb. Midden-Nederland 7 maart 2025, [ECLI:NL:RBMNE:2025:927](#) en (in hoger beroep) Hof Arnhem-Leeuwarden van 27 mei 2025, [ECLI:NL:GHARL:2025:3242](#); Rb. Den Haag 16 april 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:9293](#); Rb. Den Haag 29 januari 2025, [ECLI:NL:RBDHA:2025:4022](#), r.o. 5.12.
- 66 Rb. Midden-Nederland 7 maart 2025, [ECLI:NL:RBMNE:2025:927](#), r.o. 3.14.6, en Hof Arnhem-Leeuwarden 27 mei 2025, [ECLI:NL:GHARL:2025:3242](#), r.o. 6.28 (waarin het oordeel van de rechtbank is bevestigd).
- 67 Zie artikel 7:378 BW e.v.
- 68 Zie Rb. Noord-Nederland 29 april 2025, [ECLI:NL:RBNNE:2025:1582](#); Zie Rb. Noord-Nederland 29 april 2025, [ECLI:NL:RBNNE:2025:1583](#).
- 69 Vergaande onderhandeling waaruit de partij gerechtvaardigd vertrouwen kan ontlenen dat een overeenkomst zou worden gesloten.
- 70 In de rechtspraak over dergelijke gevallen wordt tot nu toe vooral slechts geoordeeld over de vraag in hoeverre de vergaande onderhandelingen, toezeggingen en/of eerder gemaakte afspraken meebrengen dat de gemeente vertrouwen heeft gewekt dat zij op grond van het vertrouwensbeginsel moet honoreren. Over de vraag of de partij op grond van die onderhandelingen, toezeggingen en/of eerdere afspraken ook kan worden aangemerkt als de enige serieuze gegadigde is nog relatief weinig rechtspraak beschikbaar.
- 71 Zie in dat kader ook Rb. Noord-Nederland 29 april 2025, [ECLI:NL:RBNNE:2025:1582](#) en Rb. Noord-Nederland 29 april 2025, [ECLI:NL:RBNNE:2025:1583](#).
- 72 Rb. Oost-Brabant 8 juli 2022, [ECLI:NL:RBOBR:2022:2962](#), r.o. 4.7.
- 73 Rb. Den Haag 5 oktober 2022, [ECLI:NL:RBDHA:2022:10163](#), r.o. 5.7 e.v.
- 74 Een kadastrale aanduiding is overigens niet vereist, als maar duidelijk is om welke onroerende zaak het gaat. Zie bijvoorbeeld Hof Den Haag 18 maart 2025, [ECLI:NL:GHDHA:2025:476](#), r.o. 6.6.
- 75 Zie bijvoorbeeld Hof Den Haag 18 maart 2025, [ECLI:NL:GHDHA:2025:476](#), r.o. 6.3; Hof Arnhem-Leeuwarden 27 mei 2025, [ECLI:NL:GHARL:2025:3242](#), r.o. 6.26.
- 76 Deze termijn is geïnspireerd op de Alcatel-termijn in het aanbestedingsrecht.
- 77 Zie HR 26 november 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1778](#), r.o. 3.1.6; HR 15 november 2024, [ECLI:NL:HR:2024:1661](#), r.o. 3.5.2.
- 78 Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 24 oktober 2022, [ECLI:NL:RBROT:2022:9029](#) en Rb. Midden-Nederland 22 augustus 2022, [ECLI:NL:RBMNE:2022:3350](#).
- 79 Zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Holland 20 oktober 2022, [ECLI:NL:RBNHO:2022:9333](#) en Rb. Den Haag 5 oktober 2022, [ECLI:NL:RBDHA:2022:10163](#).
- 80 Zie HR 15 november 2024, [ECLI:NL:HR:2024:1661](#), r.o. 3.2.3.
- 81 Zie ook Concl. A-G Snijders 24 mei 2024, [ECLI:NL:PHR:2024:567](#), r.o. 4.14; zie ook Hof Arnhem-Leeuwarden 27 mei 2025, [ECLI:NL:GHARL:2025:3242](#), r.o. 6.17.
- 82 Zie HR 15 november 2024, [ECLI:NL:HR:2024:1661](#), r.o. 3.4.2

- 83 Zie bijvoorbeeld Hof 's-Hertogenbosch 2 juli 2024, [ECLI:NL:GHSHE:2024:2128](#) en Rb. Midden-Nederland 27 maart 2025, [ECLI:NL:RBMNE:2025:1355](#).
- 84 Zie expliciet HR 15 november 2024, [ECLI:NL:HR:2024:1661](#), r.o. 3.4.2 (*Didam II*).
- 85 Zie bijvoorbeeld Rb. Noord-Nederland 31 januari 2024, [ECLI:NL:RBNNE:2024:195](#) en Hof Arnhem-Leeuwarden 7 mei 2024, [ECLI:NL:GHARL:2024:3167](#).
- 86 Zie bijvoorbeeld Rb. Midden-Nederland 18 juni 2025, [ECLI:NL:RBMNE:2025:2898](#).
- 87 Zie bijvoorbeeld HR 11 november 2016, [ECLI:NL:HR:2016:2574](#), r.o. 4.2.



**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93

info@vng.nl

september 2025