

De toepassing van het vertrouwensbeginsel bij de toepassing van de Didam-regels nader bezien

– Mr. R. van der Hulle en mr. K.B.J. Hagen¹

1. Inleiding

Het is inmiddels zo'n drieënhalf jaar geleden dat de (civiele kamer van de) Hoge Raad het bekende Didam-arrest van 26 november 2021 in de kort geding procedure van de Didamzaak wees.² De in dat arrest geformuleerde regels – de zogeheten 'Didam-regels' – hebben in de praktijk tot veel commotie geleid en tot op heden heeft de toepassing daarvan vooral gestalte gekregen in de lagere civiele rechtspraak. Hoewel met het arrest van de Hoge Raad van 15 november 2024 in de bodemprocedure van de Didamzaak over een aantal aan de Didam-regels verbonden elementen meer duidelijkheid is verkregen,³ bestaan nog steeds de nodige onduidelijkheden. Daarnaast heeft in de rechtspraak bij de toepassing van de Didam-regels meermaals een botsing met het vertrouwensbeginsel plaatsgevonden.

Tegen de achtergrond van dat laatste wordt in deze bijdrage de toepassing van het vertrouwensbeginsel in het kader van de toepassing van de Didam-regels nader bezien. Daartoe wordt eerst voor een goed begrip in paragraaf 2 nog de Didam-regels toegelicht en in paragraaf 3 de voorwaarden voor de toepassing van het vertrouwensbeginsel uiteengezet. Vervolgens wordt in paragraaf 4 de tot op heden in dit verband meest relevante rechtspraak samengevat besproken en becommentarieerd. In paragraaf 5 volgt een afronding.

2. Didam-regels

In het Didam-arrest van 26 november 2021 heeft de Hoge Raad uit het gelijkheidsbeginsel de hoofdregel c.q. kernverplichting afgeleid dat een overheidslichaam dat het voornemen heeft een

aan hem toebehorende onroerende zaak te verkopen, ruimte moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop daarvan of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. In dat geval zal het overheidslichaam met inachtneming van de hem toekomende beleidsruimte objectieve, toetsbare en redelijke criteria moeten opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. Een overheidslichaam is op grond van artikel 3:14 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) immers bij het aangaan en uitvoeren van privaatrechtelijke overeenkomsten gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en daarmee (ook) aan het gelijkheidsbeginsel.⁴

Ok moet het overheidslichaam op grond van het gelijkheidsbeginsel, teneinde gelijke kansen te realiseren, een passende mate van openbaarheid verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria. Het overheidslichaam moet daarover tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure duidelijkheid scheppen door informatie over deze aspecten bekend te maken op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.⁵

Een overheidslichaam dat het voornemen heeft een aan hem toebehorende onroerende zaak te verkopen hoeft echter geen mededingingsruimte door middel van een openbare selectieprocedure te bieden indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. Als deze uitzonderingsregel wordt toegepast, dient het overheidslichaam zijn voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand aan de verkoop op zoda-

¹ Rick van der Hulle en Kateh Hagen zijn advocaat bij Houthoff. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven en afgerond op 18 mei 2025.

² HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778.

³ HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661.

⁴ HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778, ro. 3.1.3-3.1.4.

⁵ HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778, ro. 3.1.5.

nige wijze bekend te maken dat een ieder daarvan kennis kan nemen en daarbij te motiveren waarom naar zijn oordeel op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt.⁶

Aangenomen moet worden dat met een 'overheidslichaam' niet alleen wordt bedoeld op (de organen van) de Staat,⁷ een provincie, een gemeente of een waterschap, maar ook op lichamen en bestuursorganen die voor het privaatrechtelijk handelen gebonden zijn aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel) of aan de algemene beginselen van aanbestedingsrecht. Ook lijkt aangenomen te moeten worden dat de Didam-regels eveneens van toepassing zijn op het voornemen van een overheidslichaam tot het verrichten van een andere privaatrechtelijke rechtshandeling dan verkoop, zoals verhuur, uitgifte in erfpacht, ruil, bruikleen of de vestiging van een zakelijk of gebruiksrecht, met betrekking tot een zaak die het overheidslichaam in eigendom toebehoort.

In het arrest van 15 november 2024 in de bodemprocedure van de Didamzaak heeft de Hoge Raad overwogen dat handelen door een overheidslichaam in strijd met de Didam-regels geen strijd oplevert met een dwingende wetbepaling zoals bedoeld in artikel 3:40 lid 2 BW en dat de Didam-regels ook niet de strekking hebben om de geldigheid van daarmee strijdige rechtshandelingen met nietigheid of vernietigbaarheid te treffen. Een in strijd met de Didam-regels gesloten koopovereenkomst is volgens de Hoge Raad dan ook niet op die grond nietig of vernietigbaar.⁸

Daarnaast volgt uit het arrest van 15 november 2024 dat de Didam-regels ook van toepassing zijn op handelen van een overheidslichaam dat heeft plaatsgevonden voorafgaand aan het Didam-arrest van 26 november 2021 en dat een overheidslichaam dat in strijd met de Didam-regels overgaat tot verkoop van een onroerende zaak, in beginsel onrechtmatig handelt jegens een (potentiële) gegadigde die bij die verkoop ten onrechte geen gelijke kans heeft gekregen. Dat overheidslichaam kan op die grond schadeplichtig zijn jegens die gegadigde.⁹

Verder heeft de Hoge Raad in het arrest van 15 november 2024 opgemerkt dat de Didam-regels de aan een overheidslichaam toekomende ruimte om ontwikkelingsplannen en ruimtelijke plannen vast te stellen onverlet laten, maar dat een over-

heidslichaam de Didam-regels zal moeten toepassen op het moment dat een ontwikkelingsplan of ruimtelijk plan leidt tot (het voornemen tot) verkoop van een onroerende zaak door het overheidslichaam. Ook bij een ontwikkelingsplan of ruimtelijk plan van een overheidslichaam waarbij zakelijke (objectieve) voorwaarden zijn gesteld waaraan volgens hem slechts één partij zal kunnen voldoen, zal het overheidslichaam zich tijdig voorafgaand aan de verkoop aan de uitzonderingsregel uit het Didam-arrest van 26 november 2021 moeten houden.¹⁰

Tot slot is in het arrest van 15 november 2024 bevestigd dat de Didam-regels niet dwingen tot een veiling of tot verkoop aan de hoogste bieder en dat de Didam-regels ruimte bieden om objectieve, toetsbare en redelijke criteria in een beleidsregeling op te nemen.¹¹

3. Stappenplan voor het vertrouwensbeginsel

Voor de toepassing van het vertrouwensbeginsel heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) voor zaken op het terrein van het omgevingsrecht een stappenplan van drie stappen aangenomen.

De eerste stap houdt in dat sprake moet zijn van een uitlating of gedraging die kwalificeert als een 'toezegging'. Daarvoor is vereist dat sprake is van een uitlating of gedraging van een ambtenaar die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekt van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend. Ook dient de betrokkene daarbij te goeder trouw te zijn en de deskundigheid van de betrokkene speelt eveneens een rol. De betrokkene komt geen geslaagd beroep toe op het vertrouwensbeginsel indien hij beseft of had moeten beseffen dat de uitlating van de ambtenaar ging over een beslissing die buiten de bevoegdheid van het bestuursorgaan lag, of anderszins in strijd was met de toepasselijke rechtsregels.¹²

Overigens kan voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel ook ruimte bestaan zonder een uitdrukkelijke toezegging van het bestuursorgaan. Ook een andere omstandigheid kan leiden tot een gerechtvaardigd vertrouwen. Zo zullen onder omstandigheden aan het achterwege blijven van een mededeling van het bestuursorgaan over een (mogelijk) op handen zijnde verandering van de situatie

⁶ HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778, ro. 3.1.6.

⁷ Zie bijv. recent Rb. Midden-Nederland 7 maart 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:927, ro. 3.4-3.5.

⁸ HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661, ro. 3.2.3.

⁹ HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661, ro. 3.1.2 en 3.4.2.

¹⁰ HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661, ro. 3.5.2.

¹¹ HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661, ro. 3.5.3.

¹² ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (*dakopbouw Amsterdam*), ro. 11 en 11.2. Zie bijv. ook recenter ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1424, ro. 6.3; ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1175, ro. 6.1.

gerechtvaardigde verwachtingen kunnen worden ontleend over de wijze waarop het bestuursorgaan gebruik zal maken van zijn bevoegdheden.¹³

De tweede stap houdt in dat de toezegging aan het betrokken bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Daarvan is in gevallen waarin niet uitdrukkelijk is aangegeven dat de toezegging namens het bevoegde orgaan wordt gedaan sprake indien de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat degene die de toezegging heeft gedaan de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. Toezeggingen van ambtenaren die in zijn algemeenheid slechts algemene informatie behoren te verstrekken kunnen evenwel niet aan het bevoegde orgaan worden toegerekend.¹⁴

Indien sprake is van een toezegging die toerekenbaar is aan het betrokken bevoegde bestuursorgaan of als gerechtvaardigde verwachtingen aan een andere omstandigheid kunnen worden ontleend, is gerechtvaardigd vertrouwen gewekt en kan een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel worden gedaan. De derde stap houdt echter in dat de betrokken belangen moeten worden afgewogen, waarbij het belang van degene bij wie de gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt weliswaar zwaar weegt, maar nog beoordeeld moet worden of geen zwaarder wegende belangen in de weg staan aan honorering van het gerechtvaardigd vertrouwen. Het vertrouwensbeginsel brengt immers niet met zich dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden gehonoreerd. Zwaarder wegende belangen kunnen zijn gelegen in strijd met de wet, het algemeen belang en belangen van derden. Daarbij hoeft het algemeen belang niet doorslaggevend te zijn als er geen concrete bedreigde belangen van enige betekenis aangewezen kunnen worden. Indien zwaarder wegende belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen, kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de schade die er zonder het vertrouwen niet geweest zou zijn te vergoeden.¹⁵

Dit stappenplan van de Afdeling is overgenomen door de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.¹⁶ Dit bete-

kent dat dit stappenplan voor de toepassing van het vertrouwensbeginsel niet alleen geldt voor zaken op het terrein van het omgevingsrecht, maar ook voor bestuursrechtelijke zaken op het terrein van de sociale verzekeringen, de sociale voorzieningen, het ambtenarenrecht en het economisch bestuursrecht.

De Hoge Raad heeft geoordeeld dat naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid van artikel 6:2 lid 2 BW als uitgangspunt geldt dat een overheidslichaam gehouden is een gedane toezegging na te komen en dat het belang van degene die aanspraak maakt op nakoming zwaar weegt, maar dat zwaarder wegende andere belangen aan nakoming in de weg kunnen staan (waaronder belangen van derden of algemene belangen). Daarbij heeft de Hoge Raad ook opgemerkt dat hoe die afweging uitvalt telkens afhankelijk is van de omstandigheden van het geval en dat naarmate belangen van derden of algemene belangen zich sterker tegen nakoming van de toezegging verzetten, zich eerder het geval zal voordoen dat degene aan wie de toezegging is gedaan naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet mag verlangen dat het overheidslichaam de toezegging nakomt.¹⁷ Daarmee is ook volgens de Hoge Raad een belangenafweging vereist en is gekozen voor aansluiting bij het hierboven beschreven stappenplan van de Afdeling.¹⁸

4. Rechtspraak

4.1 Samenvatting

In een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland van 20 oktober 2022 had de gemeente Heemskerk medio 2017 een koopovereenkomst met een bouwbedrijf gesloten voor de verkoop aan het bouwbedrijf van een aan de gemeente toebehorend perceel ten behoeve van de realisatie van woningen.¹⁹ Nadat begin mei 2022 de aan het bouwbedrijf voor de realisatie van de woningen verleende omgevingsvergunning onherroepelijk was geworden, maakte de gemeente begin juni 2022 in het Gemeenteblad haar voor-

¹³ ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:213, ro. 13.4.2.

¹⁴ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, ro. 11 en 11.3.

¹⁵ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, ro. 11 en 11.4. In zijn conclusie van 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420, oordeelt A-G Snijders dat als zwaarder wegende belangen aan honorering van gewekt gerechtvaardigd vertrouwen in de weg staan, de schade die is geleden doordat op basis van dat vertrouwen is gehandeld (de zogeheten 'dispositieschade') volledig moet worden vergoed op grond van het vertrouwensbeginsel. In de zaak die aanleiding was voor die conclusie van A-G Snijders is de Afdeling uiteindelijk niet toegekomen aan een bespreking van de conclusie van A-G Snijders over de gevolgen van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel, zie ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:213.

¹⁶ Zie bijv. CRvB 31 december 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:4351, ro. 4.5; CBb 20 december 2022, ECLI:NL:CBB:2022:821, ro. 6.2.

¹⁷ HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1957, ro. 3.2.3.

¹⁸ In belastingzaken is op grond van de rechtspraak van de (belastingkamer van de) Hoge Raad voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel in verband met een als toezegging op te vatten expliciete uitlating van de inspecteur jegens een belastingplichtige vereist dat de inspecteur de toezegging heeft gedaan na kennisneming van alle daartoe benodigde feiten en omstandigheden van het geval, of dat de belastingplichtige er in redelijkheid van mocht uitgaan dat de inspecteur kennis heeft genomen van alle benodigde feiten en omstandigheden, en dat de belastingplichtige aan de toezegging het vertrouwen heeft mogen ontlelen dat de fiscus in zijn geval aan wettelijke, dan wel andere door hem in acht te nemen algemene regels een bepaalde toepassing zal geven. Verder is vereist dat de toezegging niet zo duidelijk in strijd is met een juiste wettoepassing dat de belastingplichtige redelijkerwijs de onjuistheid daarvan had kunnen en moeten beseffen, en daarom op nakoming van die toezegging in redelijkheid niet mocht rekenen. Zie o.m. HR 1 december 2023, ECLI:NL:HR:2023:1675, ro. 4.5.1-4.5.4; HR 18 februari 2022, ECLI:NL:HR:2022:269, ro. 4.6.2-4.6.3.

¹⁹ Rb. Noord-Holland 20 oktober 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9333.

nemen bekend om het perceel aan het bouwbedrijf te leveren. Daarbij stelde de gemeente dat het bouwbedrijf aanzienlijke investeringen had gedaan om het project te kunnen realiseren en daarom het door de koopovereenkomst contractueel verankerde uitgangspunt dat door de overheid opgewekt vertrouwen behoort te worden gehonoreerd, en anderzijds het in het Didam-arrest uitgewerkte uitgangspunt dat het gelijkheidsbeginsel meebrengt dat overheidslichamen zoals de gemeente bij uitgifte van grond gelijke gevallen gelijk moeten behandelen. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter had de gemeente in dat spanningsveld op goede gronden gekozen voor nakoming van het vertrouwensbeginsel door middel van nakoming van de overeenkomst. Daartoe achtte de voorzieningenrechter mede van belang dat eiser zich niet eerder als gegadigde voor het project had gepresenteerd, maar zich in de afgelopen jaren juist had verzet tegen het project. Volgens de voorzieningenrechter was op geen enkele wijze onderbouwd of aannemelijk geworden dat eiser een serieuze gegadigde voor het perceel was, zodat van strijd met het Didam-arrest van 26 november 2021 geen sprake was en het door eiser gevorderde werd afgewezen.²⁰

De voorzieningenrechter constateerde dat het in feite ging om een conflict tussen twee verschillende beginselen van behoorlijk bestuur, enerzijds het door de koopovereenkomst contractueel verankerde uitgangspunt dat door de overheid opgewekt vertrouwen behoort te worden gehonoreerd, en anderzijds het in het Didam-arrest uitgewerkte uitgangspunt dat het gelijkheidsbeginsel meebrengt dat overheidslichamen zoals de gemeente bij uitgifte van grond gelijke gevallen gelijk moeten behandelen. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter had de gemeente in dat spanningsveld op goede gronden gekozen voor nakoming van het vertrouwensbeginsel door middel van nakoming van de overeenkomst. Daartoe achtte de voorzieningenrechter mede van belang dat eiser zich niet eerder als gegadigde voor het project had gepresenteerd, maar zich in de afgelopen jaren juist had verzet tegen het project. Volgens de voorzieningenrechter was op geen enkele wijze onderbouwd of aannemelijk geworden dat eiser een serieuze gegadigde voor het perceel was, zodat van strijd met het Didam-arrest van 26 november 2021 geen sprake was en het door eiser gevorderde werd afgewezen.²⁰

In een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland van 1 november 2022 had de gemeente Ede in januari 2022 met eiser en een andere partij een overeenkomst tot bindend advies gesloten, waarmee een deskundigencommissie in het leven werd geroepen.²¹ De gemeente was met eiser en de andere partij in gesprek getreden over de uitgifte van percelen die aan de gemeente in eigendom toebehoorden. Op advies van een advocatenkantoor ging de gemeente echter niet akkoord met het advies van de deskundigencommissie en weigerde zij om daaraan uitvoering te geven. Ook had de gemeente na het advies van het advocatenkantoor de voorbereidende contractbesprekingen met eiser en de andere partij afgebroken. Toen de gemeente aankondigde voor de uitgifte van de percelen een openbaar uitgifteproces te gaan starten, startte eiser een kort geding om dat tegen te houden.

Volgens de voorzieningenrechter was het in het bijzonder de vraag of het vertrouwensbeginsel in de weg stond aan het beëindigen van de contractbesprekingen door de gemeente. Deze vraag beantwoordde de voorzieningenrechter ontkennend. Daartoe overwoog de voorzieningenrechter onder meer dat eiser er niet op mocht vertrouwen dat de gemeente hoe dan ook uitvoering zou geven aan het bindend advies van de deskundigencommissie. Het had eiser volgens de voorzieningenrechter duidelijk moeten zijn dat het Didam-arrest gevolgen kon hebben voor de lopende procedure en dat de gemeente zich daarop aan het beraden was. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter kon de gemeente de voorbereidende contractbesprekingen stopzetten en had de gemeente daarmee tegenover eiser het vertrouwensbeginsel niet geschonden. De gemeente had immers ook meermaals aan eiser gecommuniceerd dat zij aan het onderzoeken was welk effect het Didam-arrest had op de besprekingen en had dit ook als voorbehoud genoemd. Bovendien achtte de voorzieningenrechter het voorshands aannemelijk dat redelijkerwijs te verwachten was dat er meerdere gegadigden waren voor de percelen. Een belangenafweging bracht de voorzieningenrechter ook niet tot een ander oordeel. Eiser kon zich namelijk, al dan niet samen met een andere partij, voor de openbare uitgifteprocedure inschrijven en in die procedure diende ook te worden onderzocht of een beroep kon worden gedaan op de uitzonderingsregel uit het Didam-arrest van 26 november 2021. De voorzieningenrechter wees de vorderingen van eiser daarom af.²²

In een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam van 23 november 2022 stelden exploitanten van een sportschool met een beroep op het vertrouwensbeginsel aanspraak te maken op een huurovereenkomst voor een pand van de gemeente Amsterdam.²³ De gemeente was echter voornemens om voor de verhuur van het pand een openbare en transparante selectieprocedure uit te schrijven. In reactie daarop vorderden de exploitanten in kort geding dat de gemeente werd bevolen om hen voor het pand een huurovereenkomst aan te bieden tegen gebruikelijke condities en prijs.

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter mochten de exploitanten er op basis van een toezegging van de gemeente op vertrouwen dat de gemeente hen voor het pand een huurovereenkomst zou aanbieden. Volgens de voorzieningenrechter was sprake van een botsing tussen het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, en diende bij een dergelijke botsing een belangenafweging plaats te vinden. Die belangenafweging viel

²⁰ Zie Rb. Noord-Holland 20 oktober 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:9333, m.n. ro. 6.7 en 6.9-6.10.

²¹ Rb. Gelderland 1 november 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:6184.

²² Zie Rb. Gelderland 1 november 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:6184, m.n. ro. 4.11, 4.14 en 4.16.

²³ Rb. Amsterdam 23 november 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:6831.

in het voordeel van de exploitanten uit, omdat zij een groot belang hadden bij het sluiten van een huurovereenkomst voor het pand, onder meer voor onderdak van de sportschool. De vordering van de exploitanten werd daarom toegewezen.²⁴

In een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland van 12 januari 2023 had de gemeente Nijmegen in december 2021 een koopovereenkomst met de GGD gesloten voor de verkoop door de gemeente van een aan haar in eigendom toebehorend perceel en het parkeerterreingedeelte van een ander aan haar in eigendom toebehorend perceel aan de GGD.²⁵ De gemeente beschouwde de GGD als enige serieuze gegadigde voor de gemeentegrounden. Een bowling- en kegelcentrum wilde echter meedingen naar het perceel waarvan het parkeerterreingedeelte was verkocht aan de GGD, en stelde dat de gemeente de koopovereenkomst niet kon uitvoeren zonder eerst een openbare selectieprocedure te doorlopen. In kort geding vorderde het bowling- en kegelcentrum dat de gemeente tot een openbare selectieprocedure werd bevolen. Het verweer van de gemeente hield in dat zij op grond van het vertrouwensbeginsel aan de gesloten koopovereenkomst was gehouden.

De voorzieningenrechter overwoog dat de koopovereenkomst met de GGD er niet toe kon leiden dat de GGD de enige serieuze gegadigde was, nu die koopovereenkomst was gesloten ná het Didam-arrest van 26 november 2021 en anders met een dergelijke constructie altijd het gelijkheidsbeginsel kan worden omzeild. Volgens de voorzieningenrechter viel de te maken belangenafweging in het voordeel van het bowling- en kegelcentrum uit en woog het gelijkheidsbeginsel onder die omstandigheden zwaarder dan het vertrouwensbeginsel. Daartoe achtte de voorzieningenrechter onder meer van belang dat niet kon worden aangenomen dat de GGD op basis van op voorhand duidelijk kenbaar gemaakte objectieve, toetsbare en redelijke criteria de enige serieuze gegadigde was voor de aankoop van het perceel ten behoeve van de gewenste integrale gebiedsontwikkeling en dat het niet uitgesloten was dat die gebiedsontwikkeling ook zonder verkoop van het perceel aan de GGD kon worden gerealiseerd. Het werd de gemeente door de voorzieningenrechter verboden om uitvoering te geven aan de koopovereenkomst met de GGD zolang niet was voldaan aan de Didam-regels.²⁶

In een uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 1 februari 2023 waren tussen RVR en de gemeente Haarlemmermeer pachtovereenkomsten

gesloten voor percelen grond van de gemeente.²⁷ De gemeente liet RVR weten dat een aantal pachtovereenkomsten van rechtswege eindigden en dat vanwege het Didam-arrest van 26 november 2021 de betreffende percelen niet (automatisch) één-op-één opnieuw aan RVR verpacht zouden gaan worden. Vervolgens ging de gemeente over tot het, gebundeld in blokken en voor het jaar 2023, openbaar te pacht aanbieden van de percelen die RVR tot 31 december 2022 pachtte, waarna RVR zich onder protest inschreef op de verschillende blokken. Hierna maakte de gemeente bekend dat RVR de hoogste inschrijver was voor een blok, maar dat zij was uitgesloten van inschrijving voor de overige blokken in verband met overschrijving van de vrije inschrijfruimte voor RVR. RVR stelde zich echter primair op het standpunt dat de gemeente de percelen ook in 2023 en daarna aan RVR diende te verpachten, en startte daartoe een kort geding. Daarbij deed RVR mede een beroep op het vertrouwensbeginsel.

De pachtkamer overwoog dat zelfs als de gemeente impliciet of expliciet de toezegging had gedaan om met RVR nieuwe pachtovereenkomsten te sluiten, zwaarder wegende andere belangen aan nakoming van die toezegging in de weg konden staan. Naar het oordeel van de pachtkamer waren die zwaarder wegende belangen van anderen aanwezig. RVR had volgens de pachtkamer onvoldoende aannemelijk gemaakt dat een openbare selectieprocedure niet nodig was, omdat bij voorbaat vaststond of redelijkerwijs mocht worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts zij als enige serieuze gegadigde in aanmerking kwam voor de pacht. Weliswaar had RVR kosten gemaakt dan wel investeringen gepleegd waaruit de verwachting bleek dat meerjarig gepacht zou worden, maar de pachtkamer achtte die investeringen niet zodanig groot of specifiek gericht op de percelen dat die ertoe moesten leiden dat de percelen aan RVR moesten worden verpacht. De vorderingen van RVR werden afgewezen.²⁸

In een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland van 22 maart 2023 had de gemeente Rhenen in augustus 2020 met een stichting als koper een koopovereenkomst gesloten met betrekking tot een in Rhenen gelegen pand waarvan de gemeente eigenaar was.²⁹ In januari 2023 had de gemeente in het Gemeentebled haar voornemen gepubliceerd om het pand te leveren aan de stichting. Volgens de gemeente kwam op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts de stichting als enige serieuze gegadigde in

²⁴ Zie Rb. Amsterdam 23 november 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:6831, m.n. ro. 4.10-4.14.

²⁵ Rb. Gelderland 12 januari 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:99.

²⁶ Zie Rb. Gelderland 12 januari 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:99, m.n. ro. 4.10-4.13.

²⁷ Rb. Noord-Holland 1 februari 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:739.

²⁸ Zie Rb. Noord-Holland 1 februari 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:739, m.n. ro. 4.4.2, 4.5.2-4.5.3, 4.6.2-4.6.3, 4.6.5, 4.8.2 en 4.8.7-4.8.8.

²⁹ Rb. Midden-Nederland 22 maart 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:1244.

aanmerking voor de verkoop. Eiser meende echter dat de gemeente niet had voldaan aan de Ddam-regels en vorderde in kort geding dat het de gemeente werd verboden om verder uitvoering te geven aan de gesloten koopovereenkomst. De gemeente voerde daartegen ook als verweer aan dat het vertrouwensbeginsel diende te prevaleren boven het gelijkheidsbeginsel.

De voorzieningenrechter was van oordeel dat niet kon worden geconcludeerd dat de stichting als enige serieuze gegadigde in aanmerking kwam voor de aankoop van het pand. Volgens de voorzieningenrechter viel niet uit te sluiten dat er nog meer serieuze gegadigden voor het perceel waren dan alleen de stichting. De gemeente had daarom mededingingsruimte voor (potentiële) gegadigden moeten bieden door het voeren van een selectieprocedure met betrekking tot de verkoop van het pand en deze openbaar aan te kondigen. Het stond vast dat de gemeente dat niet had gedaan en daarmee had de gemeente bij het sluiten van de koopovereenkomst met de stichting in strijd gehandeld met het gelijkheidsbeginsel. Als het vertrouwensbeginsel zou prevaleren, dan kon dat volgens de voorzieningenrechter niets afdoen aan het oordeel dat in strijd was gehandeld met het gelijkheidsbeginsel. Daaraan verbond de voorzieningenrechter het rechtsgevolg dat de tussen de gemeente en de stichting gesloten koopovereenkomst nietig was, zodat geen titel bestond om verdere uitvoering aan die overeenkomst te geven. De vordering van eisers werd om die reden toegewezen.³⁰

In een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam van 7 april 2023 had de gemeente Amstelveen in juni 2020 met vastgoedontwikkelaar Jasmijn een koopovereenkomst gesloten voor de verkoop aan Jasmijn van gemeentegronden voor de ontwikkeling van meer dan honderd zorgwoningen en een parkeervoorziening.³¹ Nadat de gemeente in januari 2023 (opnieuw) in het Gemeenteblad de voorgenomen levering van de gronden aan Jasmijn als enige serieuze kandidaat voor de gronden bekend had gemaakt, vorderde vastgoedinvesterings- en ontwikkelingsbedrijf Necron in kort geding in essentie dat de gemeente werd bevolen om een openbare selectieprocedure te doorlopen. Necron had immers ook interesse in de gronden en wilde meedingen in het verwerven daarvan.

De voorzieningenrechter constateerde onder meer dat Jasmijn en de gemeente een beroep deden op het vertrouwensbeginsel. In dat kader voerde Jasmijn als in de procedure gevoegde partij aan dat zij erop mocht vertrouwen dat de koopovereenkomst

geldig was en dat die door de gemeente zou worden uitgevoerd, dat het door de koopovereenkomst opgewekte vertrouwen gehonoreerd behoorde te worden, dat zij al jarenlang had geïnvesteerd in het project en daarbij hoge kosten had gemaakt, en dat het niet doorgaan van de verkoop aan haar kant veel schade zou veroorzaken. Vervolgens overwoog de voorzieningenrechter dat een belangenafweging diende plaats te vinden, waarna de voorzieningenrechter het standpunt van Jasmijn en de gemeente volgde en oordeelde dat in die belangenafweging het vertrouwensbeginsel zwaarder woog dan het gelijkheidsbeginsel. Daartoe achtte de voorzieningenrechter met name van belang dat Necron zich ten tijde van het sluiten van de koopovereenkomst niet had gemeld als geïnteresseerde partij, niet was gebleken dat Necron enig bijzonder of voor de hand liggend belang bij het project had en dat Jasmijn al jarenlang daarin had geïnvesteerd. De voorzieningenrechter concludeerde dat aldus niet aannemelijk was geworden dat de gemeente in strijd had gehandeld met het gelijkheidsbeginsel en dat als dat al zo was, het vertrouwensbeginsel prevaleerde. De vorderingen van Necron werden daarom afgewezen.³²

In een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland van 31 januari 2024 had de gemeente Tynaarlo ingestemd met een plan dat onder meer inhield dat er op (de voorzijde van) het Prins Bernhardhoeve-terrein te Zuidlaren maximaal twee supermarkten mochten komen, waarvoor de gemeente een tender wilde uitschrijven.³³ Hendrikse exploiteerde vanaf november 2019 tijdelijk een Albert Heijn-supermarkt op (de voorzijde van) het terrein en stelde dat de gemeente tal van besluiten had genomen en toezeggingen had gedaan die erop neerkwamen dat Hendrikse permanent een Albert Heijn-supermarkt mocht vestigen en houden op het terrein. Volgens Hendrikse mocht zij gerechtvaardigd op die besluiten en toezeggingen vertrouwen en diende de gemeente haar toezeggingen na te komen door haar medewerking, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk, te verlenen aan de realisatie van een permanente supermarkt op het terrein en continuering van haar tijdelijke supermarkt aldaar. De vorderingen van Hendrikse in kort geding strekten tot waarborging daarvan.

De voorzieningenrechter achtte het beroep van Hendrikse op het vertrouwensbeginsel gegrond. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter had de gemeente aan Hendrikse de toezegging gedaan om publiekrechtelijk en civielrechtelijk haar medewerking te verlenen aan het vestigen van een permanente Albert Heijn-supermarkt op het terrein. De voorzieningenrechter constateerde echter ook

³⁰ Zie Rb. Midden-Nederland 22 maart 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:1244, m.n. ro. 3.9 en 3.12-3.34.

³¹ Rb. Amsterdam 7 april 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:2170.

³² Zie Rb. Amsterdam 7 april 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:2170, m.n. ro. 4.2-4.4 en 4.6-4.8.

³³ Rb. Noord-Nederland 31 januari 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:195.

dat de gemeente het gelijkheidsbeginsel in acht diende te nemen. Daarmee was sprake van een botsing tussen het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, waarbij de beoordeling volgens de voorzieningenrechter neerkwam op een te maken belangenafweging. Deze belangenafweging diende naar het oordeel van de voorzieningenrechter in het voordeel van Hendrikse uit te vallen, gelet op met name de stelling van Hendrikse dat terugkeer naar de oude locatie geen reële optie meer was, het grote draagvlak van de Albert Heijn onder de lokale bevolking en het aantal mensen dat er anders niet langer werkzaam kon blijven. Daartegenover had de gemeente in wezen slechts het belang aangevoerd dat zij zich gehouden achtte om ruimte te bieden aan alle potentiële gegadigden. De voorzieningenrechter concludeerde dat de gemeente in strijd met het vertrouwensbeginsel had gehandeld door haar toezegging ten onrechte niet na te komen en dat het vertrouwensbeginsel prevaleerde boven het gelijkheidsbeginsel. Aan de vraag of Hendrikse als enige serieuze gegadigde kwalificeerde voor toepassing van de uitzonderingsregel werd daarom niet meer toegekomen. Met de beslissing van de voorzieningenrechter werd de gemeente bevolen om een nieuwe permanente Albert Heijn-supermarkt van Hendrikse op het terrein te waarborgen, om daarover met Hendrikse tot een overeenkomst te komen en om te waarborgen dat de tijdelijke supermarkt van Hendrikse op het terrein ongehinderd open en bereikbaar kon blijven.³⁴

In een arrest van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 7 mei 2024 had de gemeente Veendam in juli 2020 met een akkerbouwbedrijf een vaststellingsovereenkomst gesloten.³⁵ In dat kader was ook gesproken over het pachten door het akkerbouwbedrijf van percelen van de gemeente. Door een gemeentebestuur was een toezegging gedaan dat pachtovereenkomsten gesloten zouden worden. De gemeente stelde echter dat zij met het akkerbouwbedrijf geen pachtovereenkomsten had gesloten en dat als toch geoordeeld zou worden dat pachtovereenkomsten tot stand waren gekomen, die overeenkomsten nietig dan wel vernietigbaar waren wegens strijd met de Didam-regels. De (pachtkamer van de) rechtbank Noord-Nederland had bij uitspraak van 10 januari 2023 bevestigd dat pachtovereenkomsten tot stand waren gekomen.³⁶ Daartegen kwam de gemeente in hoger beroep.

Ook (de pachtkamer van) het hof was van oordeel dat tussen de gemeente en het akkerbouwbedrijf pachtovereenkomsten tot stand waren gekomen. Daarnaast mocht het akkerbouwbedrijf naar het oordeel van het hof vertrouwen op de harde

toezegging namens de gemeente. Volgens het hof was het evenzeer uit artikel 3:14 BW voortvloeiende vertrouwensbeginsel niet meer of minder van belang dan het gelijkheidsbeginsel. Het hof constateerde een botsing tussen het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, en oordeelde dat het vertrouwensbeginsel diende te prevaleren, omdat het gelijkheidsbeginsel niet door de gemeente tegen het akkerbouwbedrijf kon worden ingeroepen. De gemeente had namelijk het gelijkheidsbeginsel zelf geschonden, nu ervan moest worden uitgegaan dat bij de verpachting aan het akkerbouwbedrijf niet aan de Didam-regels was voldaan. Verder viel volgens het hof een belangenafweging ook ten gunste van het akkerbouwbedrijf uit, omdat de argumenten van de gemeente dat haar belangen zwaarder wogen ook door de gemeente waren aangevoerd ter onderbouwing dat geen pachtovereenkomsten tot stand waren gekomen en het hof die argumenten reeds had verworpen. Het hof verwierp het hoger beroep van de gemeente en bekrachtigde de uitspraak van de rechtbank.³⁷

In een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 4 juni 2024 had de gemeente Gorinchem in april 2024 haar voornemen tot de verkoop van een aan haar toebehorende kavel aan een specifieke partij in het Gemeenteblad gepubliceerd.³⁸ Eisers hadden daartegen bezwaar gemaakt en stelden dat de gemeente een deugdelijke en transparante selectieprocedure diende te doorlopen. Zij hadden ook interesse in de aankoop van de kavel. Nadat de gemeente weigerde om een openbare selectieprocedure voor de verkoop van de kavel te organiseren, vorderden eisers in kort geding in essentie dat de gemeente werd bevolen om te voldoen aan de Didam-regels. De gemeente stelde zich echter onder meer op het standpunt dat zij en de door haargeselecteerde beoogde koper te goeder trouw hadden gehandeld, dat de beoogde koper aanzienlijke kosten had gemaakt en dat de beoogde koper erop mocht vertrouwen dat de jagers haar door de gemeente gedane toezegging dat de kavel voor haar zou worden gereserveerd zou worden nagekomen.

De voorzieningenrechter volgde de gemeente niet in haar standpunt. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter had de gemeente de kavel niet op een transparante wijze te koop aangeboden. Daar kwam volgens de voorzieningenrechter bij dat het op de weg van de gemeente had gelegen om na te gaan of de procedure op een voldoende transparante wijze was verlopen. Bij gebreke van die toets ging naar het oordeel van de voorzieningenrechter het beroep van de gemeente op goede trouw aan haar zijde niet op. Een belangenafweging bracht de voorzieningenrechter niet tot een ander oordeel.

³⁴ Zie Rb. Noord-Nederland 31 januari 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:195, m.n. ro. 4.10, 4.14 en 4.19-4.22.

³⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 7 mei 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:3167.

³⁶ Rb. Noord-Nederland 10 januari 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:82.

³⁷ Zie m.n. ro. 3.4-3.11, 3.13-3.15, 3.22, 3.24-3.26, 3.28-3.29 en 3.31.

³⁸ Rb. Rotterdam 4 juni 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:5184.

Dat de beoogde koper aanzienlijke kosten had gemaakt, achtte de voorzieningenrechter in dat kader onvoldoende. Ook vatte de voorzieningenrechter daarbij de stelling van de gemeente dat de beoogde koper erop mocht vertrouwen dat de gemeente haar toezegging zou nakomen op als een beroep op het vertrouwensbeginsel ten voordele van de beoogde koper. Met dat beroep miskende de gemeente volgens de voorzieningenrechter evenwel dat het vertrouwensbeginsel ook inhoudt dat private partijen in het algemeen erop mogen vertrouwen dat een overheidslichaam bij de verkoop van onroerend goed gelijke kansen biedt aan partijen om mee te dingen en transparant is over de verkoopprocedure. In het verlengde hiervan kwam de voorzieningenrechter tot de slotsom dat het belang van de gemeente om de toezegging aan de beoogde koper na te komen niet opwoog tegen het met het gelijkheidsbeginsel gemoeide algemene belang. De vorderingen van eisers werden grotendeels toegewezen.³⁹

Tot slot ging het recentelijk in twee uitspraken van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland van 29 april 2025 om een door de gemeente Tytsjerksteradiel voorgenomen verkoop van een aan haar toebehorende onroerende zaak aan de huidige huurder daarvan.⁴⁰ De onroerende zaak is sinds december 1997 aan de huidige huurder verhuurd. Op grond van de huurovereenkomst had de huidige huurder bij een besluit van de gemeente tot verkoop van de onroerende zaak het recht van eerste koop. Dit recht van eerste koop is uitgeoefend en heeft geresulteerd in een tussen de gemeente en de huidige huurder gesloten koopovereenkomst. In maart dit jaar heeft de gemeente in het Gemeenteblad, op haar website en in een lokaal versijnd weekblad de voorgenomen verkoop van de onroerende zaak bekendgemaakt. Daarbij is de huidige huurder genoemd als op grond van objectieve, redelijke en toetsbare criteria enige serieuze gegadigde voor de aankoop van de onroerende zaak. Twee vastgoedbedrijven zijn middels een kort geding tegen de voorgenomen verkoop opgekomen. Volgens het ene vastgoedbedrijf had er een openbare selectieprocedure moeten plaatsvinden en het andere vastgoedbedrijf had in de gelegenheid gesteld willen worden om een bod uit te brengen.

De voorzieningenrechter heeft eerst de rechtsgeldigheid van de huurovereenkomst en het recht van eerste koop vastgesteld. Ook mocht de gemeente er volgens de voorzieningenrechter ten tijde van de publicatie van haar verkoopvoornemen redelijkerwijs van uitgaan dat er geen andere gegadig-

den waren. Vervolgens is de voorzieningenrechter tot het oordeel gekomen dat de gemeente de huidige huurder van de onroerende zaak heeft kunnen aanmerken als enige serieuze gegadigde voor de aankoop daarvan. Bovendien heeft de voorzieningenrechter geoordeeld dat de huidige huurder op het nakomen door de gemeente van de gemaakte afspraken heeft mogen vertrouwen. Hierbij heeft de voorzieningenrechter ook een botsing tussen het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel geconstateerd en in dat kader een belangenafweging gemaakt. Deze belangenafweging is in het voordeel van de huidige huurder als tussenkomende partij uitgevallen, nu de voorzieningenrechter de belangen van de huidige huurder heeft laten prevaleren boven de belangen van de vastgoedbedrijven. Daartoe heeft de voorzieningenrechter onder meer de investeringen van de huidige huurder, de met de aankoop van de onroerende zaak te zetten toekomstbestendige stappen en de continuïteit van de met de onroerende zaak gedreven onderneming relevant geacht. De voorzieningenrechter heeft de vorderingen van de vastgoedbedrijven dan ook afgewezen.⁴¹

4.2 Commentaar

In meerdere uitspraken die hierboven besproken zijn, is uitdrukkelijk een botsing vastgesteld tussen het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Ook is het in meerdere uitspraken de gemeente geweest die een beroep deed op het vertrouwensbeginsel. Dat het bij de hierboven besproken rechtspraak bijna volledig gaat om uitspraken die in kort geding zijn gedaan door een voorzieningenrechter waartegen geen hoger beroep is ingesteld, en met overigens in alle zaken een gemeente als het betrokken overheidslichaam, maakt de besproken rechtspraak niet minder interessant.

In de hierboven besproken rechtspraak is niet verwezen naar het hierboven in paragraaf 3 besproken stappenplan voor de toepassing van het vertrouwensbeginsel. Niettemin is in de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam van 23 november 2022, de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland van 31 januari 2024 en het arrest van het hof Arnhem-Leeuwarden van 7 mei 2024 de toepassing van het vertrouwensbeginsel gebaseerd op respectievelijk een ondubbelzinnige, uitdrukkelijke en harde toezegging van de gemeente. In de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 4 juni 2024 is het beroep op het vertrouwensbeginsel eveneens gebaseerd op een door de gemeente gedane toezegging, waarbij dat beroep op het vertrouwensbeginsel in feite - anders dan de in de vorige zin genoemde uitspraken

³⁹ Zie Rb. Rotterdam 4 juni 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:5184, m.n. ro. 4.5-4.9 en 4.11-4.15.

⁴⁰ Rb. Noord-Nederland 29 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1582 en ECLI:NL:RBNNE:2025:1583.

⁴¹ Zie ECLI:NL:RBNNE:2025:1582, m.n. ro. 5.5, 5.9-5.10 en 5.12-5.13; ECLI:NL:RBNNE:2025:1583, ro. 5.5, 5.8 en 5.10-5.13.

waarin het vertrouwensbeginsel werd ingeroepen tegen de gemeente - door de gemeente zelf werd gedaan ten voordele van de beoogde koper van de kavel van de gemeente. Daarnaast is in de uitspraak in kort geding van de pachtkamer van de rechtbank Noord-Holland van 1 februari 2023 geoordeeld dat er, in overeenstemming met de derde stap van het stappenplan, zwaarder wegende belangen waren die in de weg stonden aan nakoming van een toezegging van de gemeente als een toezegging daadwerkelijk gedaan was, en is mede in de uitspraken waarin een botsing tussen het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel uitdrukkelijk is vastgesteld expliciet een belangenafweging gemaakt. Het lijkt er dan ook op dat in ieder geval in de meeste uitspraken die hierboven zijn besproken het hierboven in paragraaf 3 besproken stappenplan voor de toepassing van het vertrouwensbeginsel wel impliciet in aanmerking is genomen.

In de uitspraken van de voorzieningenrechter van respectievelijk de rechtbank Noord-Holland van 20 oktober 2022, de rechtbank Gelderland van 12 januari 2023, de rechtbank Midden-Nederland van 22 maart 2023, de rechtbank Amsterdam van 7 april 2023 en de rechtbank Noord-Nederland van 29 april 2025 is de toepassing van het vertrouwensbeginsel gebaseerd op een koopovereenkomst die de gemeente met een partij had gesloten. In deze uitspraken ging het in feite om eenzelfde situatie: de gemeente had al met een partij een koopovereenkomst gesloten, de voorgenomen levering dan wel voorgenomen verkoop aan die contractspartij was gepubliceerd en een of meer derde partijen kwamen daartegen op met een beroep op de hoofdregel uit het Didam-arrest van 26 november 2021. In deze uitspraken had de gemeente volgens de eisende derde partij(en) ten onrechte niet ingezet op de toepassing van de hoofdregel dat mededingingsruimte moet worden geboden door middel van een openbare selectieprocedure. Met het beroep op de hoofdregel werd in feite door de eisende derde partij(en) een beroep gedaan op het gelijkheidsbeginsel. De gemeente stond echter de toepassing van de uitzonderingsregel uit het Didam-arrest van 26 november 2021 voor en had zich op het standpunt gesteld dat haar contractspartij de enige serieuze gegadigde was die in aanmerking kwam voor de aankoop. Daarbij kwam ook de toepassing van het vertrouwensbeginsel aan de orde.

In zowel de uitspraak van 20 oktober 2022 als de uitspraak van 7 april 2023 zijn de vorderingen van de eisende derde partij die ertoe strekten dat de beoogde levering van de gemeentegronden aan de beoogde koper niet door kon gaan door de voorzieningenrechter afgewezen. In beide uitspraken heeft de voorzieningenrechter daartoe omstandigheden aan de kant van de eisende derde partij van belang geacht. Zo was in de uitspraak van 20 oktober 2022 door de positie en houding van de eisende derde

partij in het verleden, en door zijn hoedanigheid en presentatie ter zitting, naar het oordeel van de voorzieningenrechter onvoldoende aannemelijk geworden dat hij een serieuze gegadigde was voor de aankoop van het perceel dat de gemeente wilde verkopen. Daarom was volgens de voorzieningenrechter van strijd met de hoofdregel geen sprake en had de gemeente op goede gronden gekozen voor nakoming van het vertrouwensbeginsel door middel van nakoming van de al gesloten koopovereenkomst. In gelijke zin achtte de voorzieningenrechter het in de uitspraak van 7 april 2023 met name van belang dat de eisende derde partij zich niet eerder had gemeld als geïnteresseerde partij en dat niet was gebleken dat die derde partij enig bijzonder of voor de hand liggend belang had, terwijl de partij met wie de gemeente al een koopovereenkomst had gesloten voor de gronden en aan wie de gemeente de gronden wilde leveren reeds jarenlang had geïnvesteerd in het aan de orde zijnde project. Volgens de voorzieningenrechter prevaleerde daarom in het kader van de belangenafweging het door de gemeente en haar contractspartij ingeroepen vertrouwensbeginsel boven het gelijkheidsbeginsel als dat al was geschonden.

Anders dan in de uitspraken van 29 april 2025 waarin de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland tot het oordeel is gekomen dat de gemeente de uitzonderingsregel kon toepassen, kon naar het oordeel van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland in de uitspraak van 12 januari 2023 de toepassing van de uitzonderingsregel niet worden aangenomen. In die uitspraak van 12 januari 2023 viel de belangenafweging in het voordeel van de eisende derde partij uit en prevaleerde onder die omstandigheden, anders dan in de uitspraak van 20 oktober 2022 en de uitspraak van 7 april 2023, het gelijkheidsbeginsel boven het door de gemeente ingeroepen vertrouwensbeginsel. De voorzieningenrechter concludeerde dat de gemeente in strijd had gehandeld met het gelijkheidsbeginsel (en daarmee in strijd met artikel 3:14 BW en onrechtmatig jegens de derde partij), hoewel aan de andere kant volgens de voorzieningenrechter ook weer niet kon worden uitgesloten dat met het alsnog formuleren door de gemeente van duidelijke objectieve, toetsbare en redelijke criteria alsnog aan de uitzonderingsregel kon worden voldaan. Dat het de gemeente door de voorzieningenrechter werd verboden om uitvoering te geven aan de al gesloten koopovereenkomst zolang niet was voldaan aan de Didam-regels, maakte dat de gemeente de mogelijkheid werd geboden om opnieuw een beroep op de uitzonderingsregel te doen.

Ook in de uitspraak van 22 maart 2023 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland geoordeeld dat de gemeente de uitzonderingsregel niet kon toepassen. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter had de ge-

meente de hoofdregel uit het Didam-arrest van 26 november 2021 moeten volgen. Nu de gemeente de hoofdregel niet had toegepast, had de gemeente bij het aangaan van de koopovereenkomst die al was gesloten in strijd gehandeld met het gelijkheidsbeginsel. Daaraan verbond de voorzieningenrechter het rechtsgevolg dat de overeenkomst nietig was, zodat voor de levering van de onroerende zaak geen titel bestond. Reeds op basis daarvan werd het de gemeente door de voorzieningenrechter verboden om verder uitvoering te geven aan de koopovereenkomst. Daarmee liet de voorzieningenrechter in feite het gelijkheidsbeginsel prevaleren boven het vertrouwensbeginsel. Uit het arrest van de Hoge Raad van 15 november 2024 in de bodemprocedure van de Didamzaak volgt echter dat dit rechtsgevolg dat de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland verbond aan de schending van het gelijkheidsbeginsel door het ten onrechte niet volgen van de hoofdregel onjuist is geweest.

Anders dan in de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland van 12 januari 2023, de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland van 22 maart 2023 en de uitspraken van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland van 29 april 2025, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam in de uitspraak van 4 juni 2024 niet beoordeeld of de uitzonderingsregel kon worden toegepast. In plaats daarvan heeft de voorzieningenrechter een schending aangenomen van de transparantieplichtingen die ook in het Didam-arrest van 26 november 2021 zijn aangenomen. In het kader van de belangenafweging maakte het beroep van de gemeente op het vertrouwensbeginsel ten voordele van de door de gemeente geselecteerde beoogde koper geen verschil. De voorzieningenrechter draaide dat beroep als het ware juist om door te overwegen dat het beginsel ook inhoudt dat private partijen in het algemeen erop mogen vertrouwen dat een overheidslichaam bij de verkoop van onroerend goed gelijke kansen biedt aan partijen om mee te dingen en transparant is over de verkoopprocedure. Daarbij waren de door de beoogde koper gemaakte kosten ook niet toegelicht of onderbouwd en los daarvan lag volgens de voorzieningenrechter het risico van de gemaakte kosten bij de beoogde koper. Het oordeel van de voorzieningenrechter dat het belang van de gemeente om de toezegging aan de beoogde koper dat de kavel voor haar gereserveerd zou worden na te komen niet opwoog tegen het algemene belang dat een selectieprocedure conform het gelijkheidsbeginsel wordt gehouden kwam erop neer dat volgens de voorzieningenrechter het gelijkheidsbeginsel prevaleerde. Met de toewijzing van de vorderingen van de derde partijen werd de gemeente verplicht om bij de verkoop van de kavel een selectieprocedure te organiseren die (wel) voldeed aan de Didam-regels.

In de uitspraak in kort geding van de pachtkamer van de rechtbank Noord-Holland van 1 februari 2023 prevaleerde ook het gelijkheidsbeginsel, omdat de eisende partij onvoldoende aannemelijk had gemaakt dat de uitzonderingsregel kon worden toegepast en de gedane investeringen niet zodanig groot of specifiek waren om tot een andere uitkomst te komen.

Daarentegen prevaleerde, net als in de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland van 20 oktober 2022 en de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam van 7 april 2023, het vertrouwensbeginsel in de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam van 23 november 2022, de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland van 31 januari 2024, het arrest van het hof Arnhem-Leeuwarden van 7 mei 2024 en de uitspraken van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland van 29 april 2025. In de uitspraak van 23 november 2022 en de uitspraak van 31 januari 2024 was sprake van de situatie dat de gemeente kenbaar had gemaakt dat zij de hoofdregel wilde volgen, maar dat een partij daartegen opkwam met een beroep op het vertrouwensbeginsel om een bepaalde aanspraak te maken op de onroerende zaak. In beide uitspraken heeft de voorzieningenrechter een botsing tussen het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel expliciet vastgesteld en voor de beoordeling daarvan een belangenafweging gemaakt. Die belangenafweging viel in beide uitspraken in het voordeel uit van de eisende partij(en) door zwaarwegende belangen aan de kant van die partij(en) en met de positie van die derde partij(en) gemoeide belangen, terwijl daar in feite alleen tegenover stond dat de gemeente aan de Didam-regels wilde voldoen. In de uitspraken van 29 april 2025 is voor het prevaleren van het vertrouwensbeginsel de belangenafweging uitgevallen in het voordeel van de tussenkommende en door het overheidslichaam als enige serieuze gegadigde aangemerkte c.q. geselecteerde partij. In die uitspraken kwam kennelijk die partij een beroep toe op het vertrouwensbeginsel en zijn de belangen van die partij niet zozeer afgewogen tegen de belangen van de (verwerende) gemeente, maar afgewogen tegen de belangen van de eisende derde partij(en).

In het arrest van het hof Arnhem-Leeuwarden van 7 mei 2024 diende bij de vastgestelde botsing tussen het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel volgens het hof het vertrouwensbeginsel te prevaleren, omdat het de gemeente was die het gelijkheidsbeginsel had geschonden en zij die schending niet zelf kon inroepen om van haar contractuele verplichtingen te worden bevrijd.

Al met al maken wij uit de besproken rechtspraak op dat in meer algemene zin in ieder geval een

onderscheid kan worden gemaakt tussen twee situaties: (1) de situatie waarin kort gezegd het overheidslichaam de hoofdregel uit het Didam-arrest van 26 november 2021 inroept c.q. wil volgen en een partij daartegen met een beroep op het vertrouwensbeginsel opkomt om rechtstreeks aanspraak te maken op de aan het overheidslichaam toebehorende onroerende zaak en (2) de situatie waarin kort gezegd het overheidslichaam de uitzonderingsregel uit het Didam-arrest van 26 november 2021 inroept c.q. wil volgen, waarbij ook een beroep op het vertrouwensbeginsel wordt gedaan, en een of meer derde partijen daartegen opkomen met een beroep op de hoofdregel uit dat arrest.

Nu de hoofdregel gebaseerd is op het gelijkheidsbeginsel, is in de eerste situatie duidelijk sprake van een botsing tussen het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel indien het door de eisende partij ingeroepen vertrouwensbeginsel ook van toepassing is oftewel indien de eisende partij een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel doet (zoals niet het geval was in de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland van 1 november 2022). Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat door het overheidslichaam gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt met een gedane toezegging of gesloten overeenkomst, of op basis van een andere omstandigheid.⁴² Zoals besproken, dient bij een botsing tussen het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel een belangenafweging plaats te vinden en kan in dat kader het vertrouwensbeginsel prevaleren op basis van zwaarwegende belangen aan de kant van de eisende partij, althans belangen aan de kant van de eisende partij die zwaarder dienen te wegen dan de belangen bij de toepassing van de hoofdregel. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan forse dan wel grote investeringen die op basis van het gewekte vertrouwen zijn gedaan of aan het belang van de voortzetting of continuïteit van een onderneming of exploitatie. Bij het prevaleren van het vertrouwensbeginsel in de eerste situatie dient de toepassing van de hoofdregel achterwege te blijven. Met een beroep op het vertrouwensbeginsel zou in de eerste situatie aldus de toepassing van de hoofdregel tegengehouden kunnen worden. Ook aan de uitzonderingsregel wordt dan niet toegekomen.

De tweede situatie is genuanceerder. In deze situatie is het niet het overheidslichaam dat zich beroept op de hoofdregel, maar een of meer eisen-

de derde partijen. Voor de toepassing van het gelijkheidsbeginsel is in de tweede situatie strikt genomen vereist dat door de eisende derde partij(en) de hoofdregel kan worden ingeroepen. Dat staat echter niet zonder meer vast. Hoewel in de besproken uitspraken waarin de tweede situatie aan de orde was is uitgegaan van de toepassing van het gelijkheidsbeginsel, overwoog de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Holland in de uitspraak van 20 oktober 2022 ook dat onvoldoende aanneemelijk was geworden dat de eisende derde partij een serieuze gegadigde was voor de aankoop van het perceel en leek de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam in de uitspraak van 7 april 2023 te betwijfelen of de eisende derde partij een serieuze gegadigde was voor de aankoop van de gemeentegronen. Uit andere, niet hierboven besproken, rechtspraak volgt evenwel dat een derde partij voor het kunnen inroepen van de hoofdregel - en daarmee van het gelijkheidsbeginsel - wel een serieuze dan wel reële gegadigde dient te zijn (en als een derde partij dat niet is, reeds daarom het gelijkheidsbeginsel jegens die derde partij niet wordt of kan zijn geschonden).⁴³ Alleen dan is een derde partij namelijk een potentiële gegadigde en zoals ook besproken dienen er voor de toepassing van de hoofdregel (naar verwachting) meerdere potentiële gegadigden voor de onroerende zaak te zijn. In onze ogen kan dan ook in ieder geval voor de uitspraak van 20 oktober 2022 en de uitspraak van 7 april 2023 worden afgevraagd of strikt genomen het gelijkheidsbeginsel wel daadwerkelijk van toepassing was en aldus of wel daadwerkelijk sprake was van een botsing tussen het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

Hoe dan ook leiden wij uit de besproken rechtspraak af dat als in de tweede situatie door de eisende derde partij(en) de hoofdregel kan worden ingeroepen en de toepassing van de uitzonderingsregel niet kan worden aangenomen of niet is voldaan aan de transparantieverplichtingen, de kans groot is dat het overheidslichaam de hoofdregel en daarmee het gelijkheidsbeginsel tegengeworpen zal krijgen en als tevens een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel wordt gedaan (waarmee het vertrouwensbeginsel van toepassing is en aldus een botsing tussen het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel aan de orde is), het gelijkheidsbeginsel zal prevaleren en een schending daarvan zal worden aangenomen (al dan niet in het kader van

⁴² Vgl. bijv. recent Rb. Den Haag 8 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:52, waarin de Didam-regels aan de orde waren en een beroep werd gedaan op het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, maar deze beginselen volgens de rechtbank niet waren geschonden. Het ging in die uitspraak niet zozeer om een botsing tussen het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, maar om de vraag of onrechtmatig was gehandeld door een schending van een of beide beginselen. Dat was naar het oordeel van de rechtbank niet het geval.

⁴³ Zie o.m. Hof Den Bosch 2 juli 2024, ECLI:NL:GHSHE:2024:2128, ro. 3.5.1-3.5.7; Rb. Gelderland 12 november 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:7902, ro. 5.8.1-5.8.3; Rb. Den Haag 3 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:14892, ro. 5.7-5.9; Rb. Midden-Nederland 20 januari 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:94, ro. 4.17-4.18.

een belangenafweging).⁴⁴ Als in de tweede situatie ook een beroep wordt gedaan op het vertrouwensbeginsel, dan zal dat veelal op basis van een reeds gesloten overeenkomst worden gedaan door het overheidslichaam en dan in feite ten behoeve van haar contractspartij oftewel de partij die door het overheidslichaam is aangemerkt c.q. geselecteerd als enige serieuze gegadigde, en/of worden gedaan door die partij zelf bij tussenkomst of voeging in de procedure. In theorie zou in de tweede situatie ook door de eisende derde partij(en) een beroep gedaan kunnen worden op het vertrouwensbeginsel, maar dan zal ook dat beroep alleen kunnen opgaan als op basis van een overeenkomst, toezegging of andere omstandigheid gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt. Dat in de tweede situatie (ook) bij de eisende derde partij(en) gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt, lijkt op voorhand echter niet waarschijnlijk.

Verder lijkt het ons dat als een overeenkomst voorafgaand aan het Didam-arrest van 26 november 2021 is gesloten, dit niet zonder meer op voorhand betekent dat geen schending van het gelijkheidsbeginsel kan worden aangenomen of dat het vertrouwensbeginsel behoort te prevaleren als daarop een geslaagd beroep kan worden gedaan.⁴⁵ In elk geval kan niet worden aangenomen dat een overeenkomst die is gesloten na het Didam-arrest van 26 november 2021 op zichzelf voldoende zal zijn voor het rechtvaardigen van de toepassing van de uitzonderingsregel of het laten prevaleren van het vertrouwensbeginsel, aangezien anders - zoals ook de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland in de uitspraak van 12 januari 2023 opmerkte - met een dergelijke constructie altijd het gelijkheidsbeginsel kan worden omzeild.

⁴⁴ Vgl. bijv. Rb. Oost-Brabant 8 juli 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:2962, waarin de voorzieningenrechter oordeelde dat de provincie (wel) de uitzonderingsregel kon toepassen en ten overvloede nog overwoog dat de partijen waarmee de provincie overeenstemming had bereikt er ook op mochten vertrouwen dat de overheid gemaakte afspraken nakomt en dat verworven rechten worden gerespecteerd (ro. 4.15-4.18). Vgl. bijv. ook Rb. Midden-Nederland 18 maart 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1017, waarin de voorzieningenrechter tot het oordeel kwam dat de gemeente niet had gehandeld in overeenstemming met de voor de uitzonderingsregel geldende eisen en daarom voldoende aannemelijk was dat de handelwijze van de gemeente in strijd was met het gelijkheidsbeginsel, en ook overwoog dat het algemene belang dat burgers erop moeten kunnen vertrouwen dat een overheidslichaam handelt met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel dermate zwaar woog dat het belang van de gemeente om uitvoering te kunnen geven aan de al gesloten koopovereenkomst daarvoor moest wijken (ro. 2.36-2.41 en 2.44).

⁴⁵ Zie bijv. ook hier Rb. Midden-Nederland 18 maart 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1017, waarin vanwege de voldoende aannemelijke strijd met het gelijkheidsbeginsel volgens de voorzieningenrechter vooralsnog geen uitvoering aan de reeds gesloten koopovereenkomst mocht worden gegeven (ro. 2.42). Die koopovereenkomst was op 25 november 2020 gesloten en dus al ruim voor het Didam-arrest van 26 november 2021.

5. Afronding

De in deze bijdrage besproken rechtspraak laat zien dat bij de toepassing van de Didam-regels een botsing kan plaatsvinden tussen het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Strikt genomen is van een botsing tussen beide beginselen evenwel pas sprake als beide beginselen daadwerkelijk van toepassing zijn. Het gelijkheidsbeginsel is in het kader van de Didam-regels van toepassing als de in het Didam-arrest van 26 november 2021 aangenomen hoofdregel dat mededingingsruimte moet worden geboden door middel van een openbare selectieprocedure van toepassing is. Dit is het geval als het overheidslichaam de hoofdregel inroept, maar niet zonder meer het geval als het overheidslichaam voor een bepaalde partij inzet op de toepassing van de uitzonderingsregel uit het Didam-arrest van 26 november 2021 en een of meer derde partijen daartegen opkomen met een beroep op de hoofdregel uit dat arrest. Voor het als een derde partij kunnen inroepen van de hoofdregel, en daarmee het van toepassing zijn van het gelijkheidsbeginsel, is vereist dat een derde partij een potentiële gegadigde is.

Het vertrouwensbeginsel is van toepassing als op dit beginsel een geslaagd beroep wordt gedaan. Voor het kunnen doen van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat door het overheidslichaam op basis van een gedane toezegging, gesloten overeenkomst of andere omstandigheid gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt.

Daarnaast volgt uit de in deze bijdrage besproken rechtspraak dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen verschillende situaties en dat in de verschillende situaties een beroep op het gelijkheidsbeginsel en een beroep op het vertrouwensbeginsel anders verdeeld is. Op voorhand is een casuïstische beoordeling vereist en staat niet zonder meer vast welk beginsel bij een botsing tussen beide beginselen dient te prevaleren. Afhankelijk van de situatie en het beoogde resultaat kan in het kader van de toepassing van de Didam-regels een beroep op het vertrouwensbeginsel zinvol zijn. ●