

Bestuur en privaatrecht

NTB 2026/93

1. Algemeen
2. De overheid in het (privaatrechtelijke) rechtspersonenrecht
 - 2.1 Privaatrechtelijke rechtspersonen
 - 2.2 Publiekrechtelijke rechtspersonen
3. Goederen-/burenurecht*
4. Overeenkomsten met de overheid
 - 4.1 Algemeen
 - 4.2 Het bieden van voldoende mededingingsruimte
 - 4.3 Bevoegdhedenovereenkomsten*
 - 4.4 Gemengde overeenkomsten*
5. Onverschuldigde betaling
6. Vertegenwoordiging*
7. Verjaring*
8. Bestuursrechtelijke geldschulden*
9. Onrechtmatige daad jegens de overheid*
10. Ongerechtvaardigde verrijking*

In de met een (*) gemerkte (sub)paragrafen hebben zich onvoldoende ontwikkelingen voorgedaan. Deze komen in de kroniek niet aan de orde. De kroniek beslaat de periode van april 2025 tot en met februari 2026. In een aantal gevallen dateert de uitspraak van voor deze kroniekperiode, maar is de annotatie bij de uitspraak wel in de kroniekperiode verschenen, of is de uitspraak om andere redenen het bespreken waard.

1. Algemeen

Deze kroniek bestrijkt het terrein van het overheidsprivaatrecht in brede zin. De afgelopen kroniekperiode was rustig op het gebied van het overheidsprivaatrecht. Desalniettemin zijn er een aantal interessante uitspraken en publicaties die wij graag onder de aandacht brengen.

In het bijzonder wijzen wij de lezer graag op de nieuwe editie van de bundel *Jurisprudentie Bestuursrecht (JB) Select* die in juli 2025 verscheen.² In hoofdstuk VI worden in een aantal bijdragen diverse standaardarresten uit het overheidsprivaatrecht voorzien van een modern, actueel commentaar.

Zo wijden Hans Peters en Max Theunisse hun bijdrage aan het arrest *Achmea/Staat*, waarin de welbekende ‘tweewegenleer’ aan de orde komt.³ In de bijdrage beschrijven

Peters en Theunisse de ontwikkeling van de klassieke tweewegenleer, waarin de overheid grote keuzevrijheid tussen privaat- en publiekrecht heeft, naar een meer gematigde tweewegenleer, waarin het bestuursrecht meer emancipeert en het gebruik van het privaatrecht door de overheid met meer voorzichtigheid wordt benaderd. Deze ontwikkeling leidde in 1990 tot een nieuwe invulling van de tweewegenleer in het *Windmill*-arrest.⁴ Peters en Theunisse markeren dit als de geboorte van de moderne tweewegenleer. De ruime keuzevrijheid raakt genormeerd met de zogenoemde doorkruisingsformule die in drie stappen uiteenvalt. Peters en Theunisse uiten kritiek op de doorkruisingsformule uit het *Windmill*-arrest. Zij betogen dat de doorkruisingsformule van meet af aan gebrekkig heeft gefunctioneerd en niet consistent toepasbaar is in een concrete casus. Deze kritiek zetten zij uiteindelijk om in een herziene moderne tweewegenleer, die losser van opzet is en waarbij de nadruk wordt gelegd op de uitkomst in de concrete casus in plaats van op de normatieve opzet en toepassing van het model.

Hans Peters deelt in zijn bijdrage over het arrest *Amsterdam/Geschiere* een interessant nieuw perspectief ten aanzien van het leerstuk van de ‘parallele wegen’.⁵ Kort gezegd gaat het om de vraag of een publiekrechtelijke rechtspersoon privaatrechtelijke toestemming voor het gebruik van een zaak mag onthouden indien een orgaan van die rechtspersoon al een publiekrechtelijke vergunning voor uitoefening van een bepaalde activiteit die samenhangt met het gebruik van die zaak heeft verleend. De Hoge Raad benadert deze vraag in het arrest *Amsterdam/Geschiere* in drie stappen. Het uitgangspunt is dat met de vergunningverlening voor een locatie de vergunninghouder gerechtigd raakt tot het gebruik van die locatie (stap 1). Een weigering van de privaatrechtelijke toestemming levert dan misbruik van bevoegdheid op, tenzij er zwaarwegende redenen aan ten grondslag liggen (stap 2). Een zwaarwegende reden kan niet gelegen zijn in een omstandigheid die bij de vergunningverlening al is meegewogen (stap 3). Peters vertaalt deze drie stappen naar drie algemene beginselen van behoorlijk bestuur (hierna: *abb’s*). De eerste stap is volgens hem een uitwerking van het vertrouwensbeginsel. De tweede stap vormt een toepassing van het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 Awb. De derde stap hangt samen met het specialiteitsbeginsel. Het arrest *Amsterdam/Geschiere* neemt zijn eigen plaats in, in het overheidsprivaatrecht ten opzichte van de tweewegenleer uit het *Windmill*-arrest. Er is in het arrest *Amsterdam/Geschiere* namelijk sprake van parallelliteit van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bevoegdheden in plaats van concurrerende bevoegdheden, die elkaar uitsluiten, zoals bij het *Windmill*-arrest.

1 Prof. mr. M.W. (Martijn) Scheltema is advocaat bij Pels Rijken en deeltijd-hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Mr. M.P. (Marie-Lise) Sluiter is advocaat bij Pels Rijken. De auteurs danken Mitchell de Mooij voor zijn hulp bij het opstellen van de kroniek.

2 R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *Jurisprudentie Bestuursrecht (JB) Select - Editie 2025*, Den Haag: Lefebvre Sdu 2025.

3 J.A.F. Peters & M.H.W.C.M. Theunisse, ‘Tweewegenleer herrijkt’, in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *Jurisprudentie Bestuursrecht (JB) Select - Editie 2025*, Den Haag: Lefebvre Sdu 2025, p. 831-856.

4 HR 26 januari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AC0965.

5 J.A.F. Peters, ‘Over parallele wegen’, in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *Jurisprudentie Bestuursrecht (JB) Select - Editie 2025*, Den Haag: Lefebvre Sdu 2025, p. 857-877.

Ook de bijdrage van Pim Huisman en Niels Jak, 'Gemeentelijke gronduitgifte en publiekrechtelijke Normering' in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *JB Select*, Den Haag: Lefebvre Sdu 2025, p. 797 e.v. die ziet op de bijzonderheden van de *Didam*-arresten, is zeer de moeite waard.

De jaarvergadering van de Vereniging voor Bouwrecht stond dit jaar in het teken van de anterieure overeenkomst. Het 52^{ste} preadvies gaat in op de grenzen van de contractsvrijheid bij het aangaan van anterieure overeenkomsten, die vanuit verschillende perspectieven in kaart worden gebracht.⁶ In het eerste deel onderzoekt Joost Hoekstra de publiekrechtelijke medewerking en financiële aspecten van anterieure overeenkomsten. Hij behandelt, onder meer, de bevoegdhedenovereenkomst, het juridisch binden van overheidsorganen, afspraken over technische eisen en de voorwaarden voor financiële bijdragen bij publiekrechtelijke medewerking. In het opvolgende deel bespreekt André Ubink de afspraken in de anterieure overeenkomst over de realisatie van het bouwprogramma, zoals woningbouwcategorieën, doelgroepen, antispeculatiebedingen en zelfbewoningseisen. Tjinta Scheffer-Terlien behandelt in het derde deel de aanbestedingsrechtelijke aspecten van anterieure overeenkomsten, alsook de mate waarin de *Didam*-jurisprudentie de contractsvrijheid van overheden bij het aangaan van anterieure overeenkomsten beperkt. Tot slot behandelt Allard Knook de aspecten van staatssteun die een rol kunnen spelen bij contracten over gebieds- en locatieontwikkelingen.⁷

Het onderwerp van deze kroniek bevindt zich op het grensvlak van het bestuursrecht en het privaatrecht. Deze kroniek vormt het derde deel in het drieluik van kronieken waarin de verhouding tussen deze rechtsgebieden aan de orde komt. In de kroniek 'Overheidsaansprakelijkheidsrecht' (*NTB* 2025/258) beschrijven Irene van der Heijden, Thijs Franssen en Jelmer Procee de ontwikkelingen op het gebied van de (on)rechtmatige overheidsdaad. Onderwerpen zoals de verjaring van vorderingen tot schadevergoeding op grond van een onrechtmatige overheidsdaad komen dan ook in die kroniek aan de orde en laten wij in deze kroniek onbesproken. Demy Jongkind, Jasper Kennis en Stijn Visch gaan in de kroniek 'Subsidies en bestuursrechtelijke geldschulden' (*NTB* 2025/411) uitgebreid in op de verjaring van bestuursrechtelijke geldschulden. Wij verwijzen op dit punt dan ook naar deze kroniek.

2. De overheid in het (privaatrechtelijke) rechtspersonenrecht

2.1 Privaatrechtelijke rechtspersonen

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 26 november 2025

zou misschien meer op zijn plaats zijn in een kroniek over het algemeen bestuursrecht of een kroniek over het subsidierecht. Toch brengen wij deze uitspraak graag onder de aandacht. De uitspraak is namelijk relevant voor een onderwerp dat al langere tijd binnen het overheidsprivaatrecht en het bestuursrecht in de aandacht staat: het gebruik van privaatrechtelijke entiteiten voor het verdelen van publiek geld. Er is met name discussie over (het gebrek aan) bestuursrechtelijke rechtsbescherming bij deze wijze van het verdelen van publiek geld door de overheid.

Deze discussies lijken ook te spelen in de uitspraak van 26 november 2025. In die uitspraak ging het om een aanvraag om een tegemoetkoming uit het Tijdelijk Noodfonds Energie (hierna: het Noodfonds). Het Noodfonds is in 2022 begonnen en is een initiatief van onder meer SchuldenlabNL, de Nederlandse Schuldhulprouwe en diverse energieleveranciers. Het Noodfonds hoort bij een energieplan om huishoudens te helpen met hun geldzaken. De Rijksoverheid heeft 56,3 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het Noodfonds.⁸

De appellant in kwestie had een aanvraag gedaan bij het Noodfonds, maar had nul op het rekest gekregen. De termijn voor het doen van een verzoek was inmiddels verstreken. Toen de appellant bezwaar maakte tegen deze mededeling, ontving hij bericht dat tegen deze mededeling geen rechtsmiddelen openstonden. Het Noodfonds is geen bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 van de Awb en dus stond geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, zo oordeelden de rechtbank en de Afdeling.⁹ Voorstelbaar is dat deze uitspraak de wenkbrauwen doet rijzen. De Rijksoverheid verstrekt 56,3 miljoen euro publiek geld aan het Noodfonds, maar er wordt geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming geboden? Dit zijn precies de discussies die spelen bij het buitenwettelijke b-orgaan. Om helder te krijgen hoe het ook alweer precies zit met het buitenwettelijke b-orgaan, volgt hierna een korte opfrisser van het bestuursorgaanbegrip.

Het bestuursorgaanbegrip is binnen het bestuursrecht hét subjectbegrip. Het privaatrecht kent de (publiekrechtelijke) rechtspersoon – naast de natuurlijke persoon – als een van de centrale subjectbegrippen.¹⁰ Deze subjectbegrippen ontmoeten elkaar onder meer in artikel 1:1, eerste lid, onder a, van de Awb, waarin is bepaald dat het orgaan van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon (art. 2:1 BW)¹¹

6 J.J. Hoekstra e.a., *De anterieure overeenkomst: grenzen aan contractsvrijheid? Een integrale analyse van het juridische speelveld (VBR preadvies nr. 52)*, Den Haag: IBR 2024.

7 www.ibrtracker.nl/docs/articles/2025/februari/tbr-2025-13.

8 www.noodfondsenergie.nl/about.

9 Uit art. 7:1 lid 1 en art. 8:1 van de Awb volgt dat een belanghebbende alleen bezwaar kan maken tegen een besluit. Een beslissing kan volgens art. 1:3 lid 1 Awb alleen worden aangemerkt als een besluit wanneer deze afkomstig is van een bestuursorgaan, een publiekrechtelijke grondslag heeft, schriftelijk is en een rechtsgevolg in het leven roept. Wanneer aan één van deze vereisten niet wordt voldaan, is geen sprake van een besluit i.d.z.v. de Awb.

10 Zie meer uitgebreid: J.A.F. Peters, 'Verbonden begrippen', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb, In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

11 Zie art. 2:1 BW. Zie meer uitgebreid hierover: J.A.F. Peters, *Publiekrechtelijke rechtspersonen*, Deventer: Wolters Kluwer 1997, hfst. 3, p. 49-75 en hfst. 4, p. 106-112.

een bestuursorgaan is (het zogenoemde a-orgaan). Het Noodfonds is echter geen publiekrechtelijke rechtspersoon, maar een privaatrechtelijke rechtspersoon; namelijk een stichting. Organen van privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen op grond van artikel 1:1, eerste lid, onder b, van de Awb ook bestuursorganen zijn.¹² Van een zogenoemd b-orgaan is sprake indien aan dat orgaan een publiekrechtelijke bevoegdheid tot het eenzijdig bepalen van de rechtspositie van andere rechtssubjecten is toegekend. Het orgaan moet met andere woorden met enig openbaar gezag zijn bekleed. Openbaar gezag kan in beginsel alleen bij wettelijk voorschrift worden toegekend. Als een daartoe strekkend wettelijk voorschrift ontbreekt, zoals bij de stichting het geval is, is een orgaan van een privaatrechtelijke rechtspersoon in beginsel geen bestuursorgaan.

In de praktijk bleek het bestuursorgaanbegrip echter soms te knellen, waardoor gaten in de rechtsbescherming ontstonden. Het buitenwettelijke b-orgaan werd geboren. Bij organen van privaatrechtelijke rechtspersonen die geldelijke uitkeringen of op geld waardeerbare voorzieningen aan derden verstrekken, bijvoorbeeld een tegemoetkoming voor (hoge) energiekosten, kan zich een uitzondering op deze regel voordoen.¹³ Als van die uitzondering sprake is, zijn die organen toch (buitenwettelijk) bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awb.

Deze uitzondering doet zich voor als aan twee cumulatieve vereisten is voldaan.¹⁴ Het eerste vereiste is dat de inhoudelijke criteria voor het verstrekken van geldelijke uitkeringen of voorzieningen in beslissende mate worden bepaald door een of meer bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb (het inhoudelijke vereiste). Dat bestuursorgaan of die bestuursorganen hoeven geen zeggenschap te hebben over een beslissing over een verstrekking in een individueel geval. Het tweede vereiste is dat de verstrekking van deze uitkeringen of voorzieningen in overwegende mate, dat wil zeggen in beginsel voor twee derde of meer, wordt gefinancierd door een of meer bestuursorganen als bedoeld in artikel 1:1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb (het financiële vereiste).

Het financiële en inhoudelijke vereiste worden in de rechtspraak doorgaans vrij strikt toegepast. Over de invulling van deze vereisten is in de literatuur veel discussie. Enerzijds zou de strikte invulling van de vereisten voor rechtszekerheid en voorspelbaarheid zorgen. Diverse auteurs betogen echter dat de criteria te streng worden ingevuld. Overheden zouden daardoor het bestuursrecht, maar met name de bestuursrechtelijke rechtsbescherming kunnen omzeilen door privaatrechtelijke rechtspersonen in te zetten bij de verdeling van publiekrecht en deze rechtspersonen precies

zo in te richten dat niet wordt voldaan aan het inhoudelijke en financiële vereiste. Er klinkt dan ook al enige tijd de roep om het inhoudelijke en financiële vereiste ruimer of anders gezegd meer materieel in te vullen.¹⁵

Wij wijzen in dit kader op het lezenswaardige proefschrift van Veerle van Waarde, dat zij op 14 november 2025 verdedigde.¹⁶ Van Waarde onderzoekt hoe de overheid revolverende fondsen juridisch vormgeeft en welke gevolgen deze vormgeving heeft voor de borging van de beginselen van de democratische rechtsstaat. Ook zij pleit voor een ruimere interpretatie van het inhoudelijke en financiële vereiste. Dit zou volgens Van Waarde recht doen aan de ratio van het buitenwettelijke b-orgaanbegrip, namelijk het belang van bestuursrechtelijke rechtsbescherming in ruime zin.

De Afdeling geeft in de uitspraak van 26 november 2025 geen gehoor aan de roep om een meer materiële invulling van het financiële en inhoudelijke vereiste. De minister heeft in zijn subsidiebeschikking als voorwaarde gesteld dat zijn bijdrage maximaal 50% bedraagt van het totale bedrag dat vanuit het Noodfonds door de stichting wordt verstrekt voor de ondersteuning van huishoudens met financiële problemen door een hoge energierekening. De rechtbank heeft volgens de Afdeling terecht overwogen dat de verstrekking van de tegemoetkomingen uit het Noodfonds Energie niet in overwegende mate, in beginsel voor twee derde of meer, is gefinancierd door de minister. Aan de beoordeling of is voldaan aan het inhoudelijke vereiste komt de Afdeling niet toe, nu het om cumulatieve vereisten gaat. Vooralsnog blijft de hoogste bestuursrechter dus vasthouden aan de strakke invulling van het financiële en inhoudelijke vereiste.

Onduidelijkheid over het subjectbegrip in het overheidsprivaatrecht is een terugkerend thema. In de vorige kroniek stonden we al uitgebreid stil bij de annotatie van Hans Peters bij het *Didam II*-arrest.¹⁷ Peters waarschuwt voor een “ongefundeerde en ongenueanceerde doorwerking van publiekrechtelijke normen”. Dit wordt volgens hem mede veroorzaakt doordat de Hoge Raad onduidelijkheid laat bestaan over het rechtssubject door te spreken van een ‘overheidslichaam’ en niet van de binnen het (overheids)civiele recht gebruikelijk rechtssubject ‘publiekrechtelijke rechtspersoon’. In zijn redactionele bijdrage in het *NTB* werkt Peters de onduidelijkheid die bestaat over de doorwerking

12 ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters.

13 Zie hierover ook onze vorige kroniek: M.W. Scheltema & M.P. Sluijter, ‘Bestuur en privaatrecht’, *NTB* 2025/170, p. 274-275.

14 ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3379, AB 2015/129, m.nt. J.A.F. Peters.

15 J.E. Van den Brink, D.K. Jongkind & V.A. van Waarde, ‘De privaatrechtelijk vormgegeven ROM’s als doorgeefluik van publiek geld. De Wgr als publiekrechtelijk alternatief?’, *JBPlus* 2022/11, p. 187 e.v.; W. den Ouden & N.H. van Amerongen, ‘Het bestuursorgaan-begrip voorbij’, in: H.G. Lubberdink e.a. (red.), *De conclusie voorbij. Liber amicorum aangeboden aan Jaap Polak*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2017, p. 150 en J.E. van den Brink, ‘Publiek geld als pleister op de coronawonde’, in: J.P. Loof e.a., *Bestuursrecht in crisistijd (VAR-reeks 166)*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 202-223.

16 V.A. van Waarde, *Revolverende fondsen als overheidsfinancieringsinstrument*, Den Haag: Boom juridisch 2025.

17 M.W. Scheltema & M.P. Sluijter, ‘Bestuur en privaatrecht’, *NTB* 2025/170, p. 279 en *JB* 2024/18.

van de abb's bij het privaatrechtelijk handelen van de overheid nog verder uit.¹⁸

Peters vertrekt vanuit het arrest *Amsterdam/Ikon*, waarin de Hoge Raad duidelijk maakt dat de abb's normen zijn waaraan het privaatrechtelijk handelen van de overheid door de civiele rechter direct kan worden getoetst.¹⁹ Helder, zou men denken. Toch is de realiteit weerbarstig. De doorwerking van de abb's kent, in ieder geval dogmatisch gezien, de nodige haken en ogen, zo betoogt Peters. Hij stelt dat de doorwerking van abb's op drie 'draaipunten' knelt.

Er bestaat volgens Peters onduidelijkheid over wie het subject is wiens privaatrechtelijk handelen genormeerd wordt door de abb's. De Hoge Raad spreekt, net als in *Didam II*, van een 'overheidslichaam'. Volgens Peters leidt deze keuze van de Hoge Raad tot verdere vertroebeling, doordat dit ook doorwerkt in het *wat* (bij welk privaatrechtelijk handelen speelt de doorwerking?). Artikel 3:1, tweede lid, Awb en artikel 3:14 BW leiden niet tot een onbeperkte doorwerking van de abb's op al het handelen van de overheid. De bepaling is, zo volgt uit de wettekst, maar ook uit het arrest *RZG/Conformed*,²⁰ voorsnog beperkt tot a-organen.²¹ Dat betekent dat de abb's naar de huidige stand van het recht niet doorwerken in het privaatrechtelijke handelen van b-organen – dus privaatrechtelijke rechtspersonen. Dat is niet verwonderlijk, nu deze b-organen alleen bestuursorganen zijn en dus onder de normerende werking van het bestuursrecht vallen, voor zover zij met openbaar gezag bekleed zijn.

Wij wijzen in dit kader ook op de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Overijssel van 20 januari 2025.²² De rechtbank oordeelt dat de *Didam*-regels niet van toepassing zijn op een privaatrechtelijke rechtspersoon waarin de gemeente 100% aandeelhouder is, maar die geen bestuursorgaan is. In 2007 zijn de gronden van Kampereiland en omstreken en het beheer daarvan door de gemeente Kampen (de gemeente) op afstand gezet en ondergebracht in een nv (gedaagde). De gemeente is 100% aandeelhouder van gedaagde. Gedaagde voert verder het privaatrechtelijk beleid van de gemeente uit met betrekking tot de gronden die bij gedaagde in eigendom zijn. Ook is gedaagde niet met openbaar gezag bekleed en geen bestuursorgaan. De voorzieningenrechter oordeelt onder verwijzing naar *RZG/Conformed* dat dit betekent dat de algemene beginselen van

behoorlijk bestuur niet van toepassing zijn en dat daarom de *Didam*-regels voor gedaagde dus ook niet gelden.

Men zou zich kunnen afvragen of dit niet louter theoretische discussies zijn. Peters maakt echter inzichtelijk dat het om meer dan dogmatiek gaat. Doordat het subject en het object van de doorwerking dogmatisch niet goed passen, raakt ook de ratio (het *waarom*) van de doorwerking uit beeld. Als de ratio wordt losgelaten, kan dit tot uitwassen leiden. Stof tot nadenken in een periode waarin de overheid in arresten als de *Didam*-arresten over de band van de abb's verschillende plichten krijgt opgelegd.

2.2 Publiekrechtelijke rechtspersonen

Overheden worden anno 2026 steeds meer geconfronteerd met dilemma's omtrent milieubelastende industrieën en branches. Zo ook de provincie Zuid-Holland. Provinciale Staten van de provincie Zuid-Holland hebben op 23 september 2023 een tweetal moties aangenomen. De moties zien enerzijds op het stilleggen van de fabriek(en) van Chemours Netherlands B.V. (hierna: Chemours) totdat duidelijk is dat die geen PFAS meer uitstoten en anderzijds op het intrekken van de vergunning voor het in werking hebben van de fabriek(en) van Chemours. Provinciale Staten van de provincie Zuid-Holland hebben vervolgens de Rijksuniversiteit Groningen en de TU Delft opdracht gegeven een juridisch onderzoek naar de bestuursrechtelijke en de privaatrechtelijke mogelijkheden (van de bestuursorganen) van deze provincie uit te voeren om de fabrieken van Chemours geheel, gedeeltelijk en/of tijdelijk stil te leggen.²³ In het onderzoek komt onder meer het doorkruisingsvraagstuk aan de orde. De onderzoekers concluderen dat "(...) de haalbaarheid om met gebruik van de privaatrechtelijke mogelijkheden van de provincie Chemours (gedeeltelijk) stil te leggen door een bevel te eisen bij de civiele rechter zeer gering is. Gebruik van het privaatrecht door de provincie met het doel de fysieke leefomgeving (inclusief de gezondheid van omwonenden) te beschermen, kan vanwege het primaat van het publiekrecht zeer snel worden beschouwd als een onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht." Ook zou mogelijk sprake kunnen zijn van misbruik van (privaatrechtelijke) bevoegdheid.

4. Overeenkomsten met de overheid

4.1 Algemeen

In de vorige kroniek bespraken wij het arrest van het hof Amsterdam van 17 december 2024.²⁴ Dit arrest draaide om de verhouding tussen een woningvormingsvergunning en een omgevingsvergunning, en een privaatrechtelijke

18 J.A.F. Peters, 'Dogmatisch drijfzand: abb's in civilibus', *NTB* 2025/367, p. 519-522.

19 HR 27 maart 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG5565.

20 HR 4 april 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF2830.

21 Niettemin wordt deze beperking vaker bediscussieerd in de literatuur, zo signaleert Peters terecht. Zie de aantekeningen van Van Ommeren onder het *RZG/Comformed*-arrest in *AB* 2003/365 en het *Didam I*-arrest in *AB* 2022/11. Zie ook concl. A-G Langemeijer 4 april 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AF2830, punt 3.8 en R. Schlössels, 'De beginselen van behoorlijk bestuur bij "privaat bestuur"', in: R. Schlössels e.a., *De polsstok van de beginselen van behoorlijk bestuur: export en reflexwerking?*, Nijmegen: WLP 2021, p. 26 e.v.

22 Rb. Overijssel 20 januari 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:240. Zie ook: F. Sepmeijer, 'Didam-regels niet van toepassing op een privaatrechtelijk overheidslichaam', online raadpleegbaar via: pelsrijcken.nl/kennis/didam-regels-niet-van-toepassing-op-een-privaatrechtelijk-overheidslichaam.

23 K.J. de Graaf e.a. (Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde), M.N. Boeve e.a. (TU Delft, Afdeling Management in the Built Environment), *Juridische mogelijkheden om Chemours (gedeeltelijk) stil te leggen. Een onderzoek naar de haalbaarheid van de bestuursrechtelijke en de privaatrechtelijke mogelijkheden voor de (bestuursorganen van de) provincie Zuid-Holland*, januari 2025, online raadpleegbaar: zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1204266.pdf.

24 M.W. Scheltema & M.P. Sluiter, 'Bestuur en privaatrecht', *NTB* 2025/170, p. 277-278.

toestemming tot wijziging van de erfpachtbestemming. Het hof oordeelde kort gezegd dat de gemeente de privaatrechtelijke toestemming mocht weigeren vanwege gerechtvaardigde belangen van derden die nog niet in de publiekrechtelijke vergunningen waren verdisconteerd. Inmiddels is het arrest geannoteerd door Max Theunisse²⁵ en Joost Hoekstra.²⁶

Theunisse focust in zijn annotatie op het verbod op misbruik van bevoegdheid en hét arrest op dit punt: *Amsterdam/Geschiere*. Hij werpt onder meer de interessante vraag op of de rechtsregel uit het arrest *Amsterdam/Geschiere* wel is bedoeld voor een zaak zoals het hof Amsterdam behandelde. In het arrest *Amsterdam/Geschiere* zag de publiekrechtelijke toestemming op een openbare zaak en in de casus bij het hof Amsterdam is de zaak niet-openbaar. Dit punt maakt Hans Peters ook in zijn hiervoor genoemde bijdrage in de *JB-Selectbundel*.²⁷ Theunisse bespreekt vervolgens twee visies. De eerste visie is de visie van A-G Snijders dat de rechtsregel uit het arrest *Amsterdam/Geschiere* alleen is bedoeld voor openbare zaken. De tweede, meer gangbare, visie gaat uit van een ruimere reikwijdte van de rechtsregel. Theunisse maakt het verschil tussen de visies duidelijk door deze in beeldspraak toe te lichten:

“In de – zogezegd – gangbare visie wordt in een typische *Amsterdam/Geschiere*-casus een publiekrechtelijke toestemming verleend, zonder dat die tevens een privaatrechtelijke toestemming impliceert. Die privaatrechtelijke toestemming wordt op een later moment geweigerd. De ene hand (de publiekrechtelijke) geeft en de andere hand (de privaatrechtelijke) geeft niet (vgl. J.A.F. Peters, annotatie bij HR 5 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH7845, JB 2009/171, punt 1). Snijders interpreteert het *Amsterdam/Geschiere*-arrest zo dat de ene hand (de publiekrechtelijke) voor twee handen heeft gegeven: die ene hand heeft de publiekrechtelijke en direct ook (impliciet) de privaatrechtelijke toestemming verleend. Vervolgens probeert de andere hand (de privaatrechtelijke) de toestemming weer terug te nemen.

Tussen beide visies bestaat een belangrijk verschil. In de gangbare kijk op de zaak gaat het om de vraag of de privaatrechtelijke hand iets mag weigeren wat nog niet is gegeven. In de visie van Snijders is de kwestie of iets mag worden afgenomen dat al wel was gegeven. In de visie van Snijders ligt de nadruk in een *Amsterdam/Geschiere*-casus dan ook al snel op de vraag of de publiekrechtelijke toestemming de privaatrechtelijke toestemming impliceert; of de ene hand voor beide handen heeft gegeven. Pas dan wordt de houder van de toestemmingen immers

extra beschermd. In de gangbare visie is een zekere mate van extra bescherming een gegeven zodra de publiekrechtelijke toestemming is verleend. Daardoor zal de vraag doorgaans vooral zijn of er ruimte bestaat om de privaatrechtelijke toestemming alsnog te weigeren, of er zwaarwegende redenen zijn dus.”

Theunisse ziet uiteindelijk geen aanleiding om de reikwijdte van de rechtsregels uit het arrest *Amsterdam/Geschiere* te beperken tot openbare zaken; integendeel. Hij leest het arrest zo dat het hof uiteindelijk is uitgegaan van de gangbare visie.

Hoekstra gaat in zijn annotatie uitgebreid in op de arresten *Kunst- en antiekstudio Lelystad*²⁸ en *Chidda*²⁹ en de verhouding met het arrest *Amsterdam/Geschiere*.

Mogelijke doorkruising van het publiekrecht blijft een terugkerend thema in de rechtspraak. In een zaak die bij het hof Amsterdam speelde, lag de vraag voor of de weigering om de bestemming in een erfpachtakte te wijzigen wegens resultaten uit een integriteitsonderzoek de Wet Bibob onaanvaardbaar doorkruist.³⁰ De feiten waren in deze zaak als volgt. Persoon A heeft een recht van erfpacht gekregen op een perceel met een leegstaand kantoorpand, gelegen in gemeente B. De gemeente Amsterdam is de erfverpachter. Persoon A wil het kantoorpand verbouwen tot studentenhotel. De gemeente B verleent persoon A een omgevingsvergunning om in het pand een studentenhotel te vestigen. De gemeente Amsterdam weigert vervolgens de erfpachtbestemming te wijzigen, vanwege de resultaten van een integriteitsonderzoek. Kort gezegd was aan persoon A onder meer een vergrijpboete opgelegd en was daarnaast een last onder dwangsom opgelegd vanwege het overtreden van de Woningwet en het bouwbesluit. Deze weigering was ingegeven door de Beleidsregel Integriteit en Overeenkomsten 2015, waaruit volgt dat de gemeente Amsterdam het recht heeft om geen overeenkomst aan te gaan indien de gemeente van oordeel is dat ten aanzien van die partij een integriteitsrisico bestaat.

De rechtbank overwoog dat de gemeente als private partij contractsvrijheid heeft. Zij is bij privaatrechtelijk handelen echter wel gebonden aan de abbb's. Bovendien wordt de reeds bestaande rechtsverhouding tussen partijen beheerst door de redelijkheid en billijkheid. Volgens de rechtbank kon de gemeente Amsterdam de vergrijpboete en de dwangsom niet aan haar besluit ten grondslag leggen, omdat deze feiten niet de conclusie kunnen dragen dat persoon A niet integer is. De rechtbank heeft de vordering van persoon A deels toegewezen.

Het hof oordeelt anders, vernietigt het vonnis en wijst zijn vordering alsnog geheel af. Het hof volgt de rechtbank in

25 Hof Amsterdam 17 december 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:3485, *Gst.* 2025/108, m.nt. M.H.W.C.M. Theunisse.

26 Hof Amsterdam 17 december 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:3485, *TBR* 2026/7, m.nt. J.J. Hoekstra.

27 J.A.F. Peters, 'Over parallelle wegen', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), *Jurisprudentie Bestuursrecht (JB) Select - Editie 2025*, Den Haag: Lefebvre Sdu 2025, p. 857-877.

28 HR 8 juli 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0315.

29 HR 24 december 2004, ECLI:NL:HR:2004:AR3642.

30 Hof Amsterdam 18 maart 2025, ECLI:NL:GHAMS:2025:672.

het oordeel dat de gemeente Amsterdam als private partij in beginsel contractsvrijheid heeft en daarbij op grond van artikel 3:14 BW gebonden is aan de abbb's. Daarbij past dat de gemeente in beginsel handelt conform haar eigen beleid.

Persoon A betoogt in incidenteel appel dat het beleid niet rechtsgeldig is en/of op onderdelen onrechtmatig is, en dat de integriteitstoetsing door de gemeente daarmee niet rechtsgeldig is. Hij wijst erop dat de gemeente met de Wet Bibob een (publiekrechtelijk) instrument heeft om de integriteit te bewaken. De gemeente Amsterdam zou volgens persoon A in haar private rol misbruik hebben gemaakt van haar bestuursrechtelijke bevoegdheden en mogelijkheden door bestuursrechtelijke informatie te gebruiken voor haar onderzoek.

Het hof oordeelt dat dit incidentele appel faalt. Het hof ziet geen aanleiding te veronderstellen dat de gemeente Amsterdam geen eigen beleid kan voeren inzake onderzoek en beoordeling van de integriteit van haar private contractpartijen. Dat een overheidsorgaan ingevolge de Wet Bibob het Bureau Bibob om een advies kan vragen alvorens een beslissing te nemen over het aangaan van een vastgoedtransactie leidt niet tot een dergelijke conclusie. Daarbij betreft het hof dat die mogelijkheid facultatief is. Uit de Wet Bibob volgt evenmin dat de gemeente alleen op in die wet genoemde criteria kan weigeren een private overeenkomst aan te gaan. Daarmee lijkt het hof te toetsen aan de voorvraag van de doorkruisingsformule uit het *Windmill*-arrest, te weten of uit een publiekrechtelijke regeling volgt dat de inzet al dan niet geoorloofd is. Het hof oordeelt dat het feit dat de gemeente handelt conform haar beleid geen doorkruising van de Wet Bibob oplevert, ook niet voor zover bij de beoordeling van de integriteit strengere criteria worden gehanteerd dan in de Wet Bibob zijn opgenomen.

Het misbruik van bevoegdhedenbetoog wijst het hof af, omdat persoon A zelf de informatie over de vergrijpboete aan heeft geleverd. Van het stelselmatig opvragen van gegevens bij de Belastingdienst, wat daar verder van zij, is niet gebleken. Evenmin is duidelijk geworden dat de handhavingsactie op onrechtmatige gronden of op onrechtmatige wijze heeft plaatsgevonden. Het hof overweegt verder dat er geen rechtsregel is waaruit voortvloeit dat de gemeente gegevens die uit een dergelijke handhavingsactie blijken, niet mag gebruiken bij het toetsen van de integriteit van haar private wederpartijen.

4.2 *Het bieden van voldoende mededingingsruimte*

Deze kroniek is inmiddels niet meer compleet zonder een *Didam*-rubriek. Ook de afgelopen kroniekperiode werden er weer diverse uitspraken over het bieden van mededingingsruimte door overheden gewezen. Voordat wij op een aantal van deze uitspraken ingaan, wijzen wij op de publicatie van Nikky van Triet en Lisanne van Boven over de betekenis van het *Didam II*-arrest.³¹ Van Triet en Van Boven

bezien het *Didam II*-arrest vanuit twee perspectieven. Het eerste perspectief is een bestuursrechtelijke. In de *Didam*-arresten staat de doorwerking van een abbb, namelijk het gelijkheidsbeginsel, in het civiele recht centraal. Vanuit de theorie van de doorwerking van de abbb's in het civiele recht en de Afdelingsrechtspraak over de verdeling van schaarse rechten kijken de auteurs op welke punten het *Didam II*-arrest mogelijk uit de pas loopt met het bestuursrecht. Het tweede perspectief is een civielrechtelijke. Van Triet en Van Boven zetten op een rij welke kwesties de Hoge Raad, met name ten aanzien van de gevolgen van een schending van de *Didam*-regels, heeft beslecht en welke vragen nog onbeantwoord blijven. Een aanrader voor iedereen die zich met de *Didam*-regels bezighoudt en/of zijn kennis op dit punt wil verdiepen.

Uit het *Didam II*-arrest volgt dat 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 aankoop, het overheidslichaam zijn voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand aan de verkoop op zodanige wijze bekend moet maken dat eenieder daarvan kennis kan nemen. Daarbij moet het overheidslichaam motiveren waarom naar zijn oordeel op grond van deze criteria bij voorbaat vaststaat, of redelijkerwijs mag worden aangenomen, dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. Deze regel strekt ertoe een gegadigde die meent volgens de gestelde criteria in aanmerking te komen voor aankoop, of die meent dat de criteria niet aan de daaraan te stellen eisen voldoen, alsnog de mogelijkheid te bieden op een gelijke kans bij aankoop van de onroerende zaak.

Of er daadwerkelijk sprake is van slechts één serieuze gegadigde levert in de praktijk veel discussie op. Zo ook in de zaak die bij het hof Den Haag voorlag.³² Kort gezegd draaide deze zaak om de vraag of de Staat onrechtmatig handelt door een huurovereenkomst aan te gaan met Fastned met betrekking tot een perceel op een verzorgingsplaats gelegen aan een snelweg zonder mededingingsruimte te bieden door middel van een openbare selectieprocedure. Fastned exploiteert daar een e-laadstation. Fastned wil extra grond huren om haar e-laadstation te kunnen uitbreiden van twee naar acht laadplekken. Voor die uitbreiding heeft Fastned al een publiekrechtelijke vergunning verkregen. Fastned was echter niet de enige geïnteresseerde partij. Ook Shell wilde kans maken het perceel te huren. Zij exploiteert op die verzorgingsplaats een tankstation. Zij vordert daarom dat de Staat wordt verboden om de grond aan Fastned te verhuren en dat de Staat daarvoor eerst een openbare selectieprocedure doorloopt. Het hof wijst de vorderingen van Shell, net als de voorzieningenrechter, af.

Bij de beantwoording van de vraag of de Staat hiermee de *Didam*-doctrine schendt, neemt het hof tot uitgangspunt: (1) dat het hof ervan uit moet gaan dat de uitbreidingsvergunning van Fastned uit 2023 zowel naar inhoud als naar

31 N. van Triet & L.C. van Boven, 'Didam II: nadere duiding van de wisselwerking tussen het privaats- en publiekrecht', *NTBR* 2025/19.

32 Hof Den Haag 22 juli 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:1390.

wijze van totstandkoming rechtmatig is; (2) dat het perceel waarop de huurovereenkomst ziet hetzelfde perceel is als waarvoor die uitbreidingsvergunning is verleend; (3) dat het perceel van de huurovereenkomst grenst aan het reeds door Fastned gehuurde, aan haar Wbr-vergunning van 16 juli 2015 gekoppelde perceel; (4) dat het perceel van de huurovereenkomst grotendeels is bedoeld voor de uitbreiding van de aldaar reeds aanwezige basisvoorziening e-laadstation; en (5) dat de looptijd van de huur is gekoppeld aan de aan Fastned (onherroepelijk) verleende Wbr-uitbreidingsvergunning van 4 oktober 2023 voor een basisvoorziening energielaadpunt met in totaal acht plekken.

Het hof is van oordeel dat de Staat op grond van de vijf hiervoor genoemde omstandigheden redelijkerwijs kon aannemen dat Fastned als enige gegadigde voor de huurovereenkomst in aanmerking komt. Geen enkele andere gegadigde kon en kan immers voldoen aan het vereiste dat over een publiekrechtelijke (Wbr-)vergunning wordt beschikt voor (de uitbreiding van) een e-laadstation ter plaatse. Het feit dat een partij als enige beschikt over een publiekrechtelijke vergunning is dus, zo blijkt ook uit het arrest van het hof Arnhem-Leeuwarden van 27 mei 2025, een indicatie dat sprake is van één serieuze gegadigde.³³ De Staat mag het beschikken over een vergunning als criterium hanteren, nu hij een ruime mate van beleidsvrijheid heeft bij het formuleren van de criteria die hij hanteert bij de uitgifte van gronden bij verzorgingsplaatsen.

De Staat heeft daarover ook de nodige transparantie betracht door bij de bekendmaking van het voornemen toe te lichten dat juist vanwege dat vereiste slechts één gegadigde in beeld was. Andere potentiële gegadigden zijn daarbij uitdrukkelijk in de gelegenheid gesteld aan te tonen dat zij eveneens aan de voorwaarden konden voldoen. Shell heeft dat niet kunnen aantonen. Het hof gaat niet mee in het betoog van Shell dat het genoemde vereiste geen objectief, toetsbaar en redelijk selectiecriterium is en dat het stellen van dit vereiste in strijd is met het beginsel dat gegadigden gelijke kansen moeten worden geboden. Met inachtneming van de hem toekomende beleidsruimte gaat de Staat zelf over de criteria waaraan moet zijn voldaan om voor selectie in aanmerking te komen, zolang die criteria maar objectief, toetsbaar en redelijk zijn. Het hof ziet dus inhoudelijk veel ruimte voor de Staat om dit soort criteria te formuleren. Shell heeft niet toegelicht dat en waarom het niet objectief, niet toetsbaar of niet redelijk zou zijn dat de Staat ten behoeve van de uitbreiding van e-laadpunten een huurovereenkomst aangaat met een partij waaraan de Staat voor datzelfde doel (en met een aan elkaar gekoppelde looptijd) ook al een publiekrechtelijke vergunning heeft afgegeven. Strijd met het gelijkheidsbeginsel levert dit evenmin op. Nu Fastned beschikt over een (onherroepelijke) Wbr-vergunning, en Shell niet, is van gelijke gevallen immers geen sprake.

Indien een publiekrechtelijke rechtspersoon van mening is dat sprake is van slechts één serieuze gegadigde moet zij, zoals gezegd, een passende mate van openbaarheid betrachten. Het hof Arnhem-Leeuwarden oordeelt in het arrest van 14 oktober 2025³⁴ dat de gemeente Doetinchem geen passende mate van openbaarheid heeft betracht over de manier van toewijzing van een bedrijfskavel en tegenover Tamoil. Daardoor heeft de gemeente onrechtmatig tegenover Tamoil gehandeld.

De gemeente betoogde wel een passende mate van openbaarheid te hebben betracht. Het college van burgemeester en wethouders zou op 6 juli 2021 de werkwijze hebben vastgesteld aan de hand waarvan een perceel aan een geïnteresseerde partij kon worden gegund. De werkwijze zou volgens de gemeente inhouden dat de namen van bedrijven die geïnteresseerd waren in een perceel werden geplaatst op een wachtlijst, dat percelen werden toegewezen aan de bedrijven die het hoogst op de wachtlijst stonden, dat bij de gunning ook werd nagegaan of er een match was tussen gewenste en beschikbare perceelgrootte en dat ook werd onderzocht of de bedrijfsactiviteit paste binnen de planologische kaders. Daarnaast heeft de gemeente aangevoerd dat zij aan de nieuwe werkwijze een passende mate van openbaarheid heeft gegeven, omdat de wijze van selecteren via een wachtlijst staat vermeld op de website van de gemeente. Zij heeft de wachtlijst overgelegd waarop 70 ondernemingen staan vermeld die interesse hebben in een perceel. Verder heeft zij een aantal e-mails overgelegd waarin bedrijven interesse tonen voor een perceel. Uit deze opgaven blijkt dat de werkwijze van de gemeente bij bedrijven volgens haar bekend was. Ten slotte heeft zij een e-mail van 18 november 2021 overgelegd, waarin een medewerker van haar aan de beheerder van de website van het A18 Bedrijvenpark vraagt om de volgende tekst op de website op te nemen: "Op dit moment zijn alle kavels, zowel op het zuidelijk als noordelijk deel van het A18 Bedrijvenpark in optie of wordt gesproken met geïnteresseerde partijen. Wij hanteren wel een wachtlijst. Aanmelden voor deze wachtlijst kan. We gaan graag in gesprek wanneer er een optie vervalt."

Het hof oordeelt dat dit alles onvoldoende is om van een passende mate van openbaarheid te spreken. Allereerst heeft de gemeente de schriftelijke vastlegging van de werkwijze in het besluit van 6 juli 2021 niet overgelegd. Tijdens de mondelinge behandeling bij het hof heeft de gemeente verklaard niet te weten of het besluit schriftelijk is vastgelegd. De gemeente stelt verder dat op haar eigen website een beschrijving van de nieuwe werkwijze is opgenomen, maar zij heeft die webpagina('s) niet overgelegd. Het hof gaat er daarom van uit dat deze informatie niet op de website van de gemeente heeft gestaan. Zelfs als de gemeente de opmerking over de wachtlijst op de website zou hebben geplaatst, zou dit volgens het hof een onvoldoende beschrijving van de selectiecriteria zijn. Het hof gaat verder niet mee in het betoog van de gemeente dat uit e-mails waarin een aantal

33 Hof Arnhem-Leeuwarden 27 mei 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:3242.

34 Hof Arnhem-Leeuwarden 14 oktober 2025, ECLI:NL:GHARL:2025:6369.

bedrijven interesse toont voor een perceel volgt dat algemeen bekend was dat er met een wachtlijst werd gewerkt en hoe men zich daarvoor kon aanmelden. De werkwijze moet, zo oordeelt het hof, zodanig openbaar gemaakt zijn dat de beschikbaarheid van de kavels en de wijze van selecteren kenbaar zijn voor iedere potentiële gegadigde en mededinging niet afhankelijk is van het toevallige contact dat een gegadigde met de gemeente opneemt. Het is dus niet vereist dat Tamoil vooraf kenbaar maakt interesse in een kavel te hebben. Ten slotte herhaalt het hof dat bekendheid van de aanwezigheid van een wachtlijst nog niet inhoudt dat ook de selectiecriteria bekend zijn gemaakt.

Uit de uitspraak van de Afdeling van 20 augustus 2025 volgt dat het feit dat een (rechts)persoon een potentiële gegadigde is voor aankoop van een onroerend goed niet betekent dat deze (rechts)persoon daarmee ook belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste of derde lid, van de Awb bij het bestemmingsplan is.³⁵ In deze zaak had Innoldvest B.V. in het kader van de door het Rijksvastgoedbedrijf georganiseerde biedingsprocedure een bod gedaan om de gronden van het plangebied te verwerven en te herontwikkelen. Het Rijksvastgoedbedrijf heeft realisering van die herontwikkeling uiteindelijk aan een andere partij gegund. Innoldvest B.V. heeft hiertegen bezwaar gemaakt, omdat volgens haar na de biedingsprocedure de spelregels met betrekking tot de ontwikkelingsmogelijkheden zijn veranderd. Innoldvest B.V. is van mening dat zij belanghebbende is, omdat zij een potentieel gegadigde was in de zin van het *Didam I*-arrest³⁶ en dat haar daarom mededingingsruimte had moeten worden gegund. Innoldvest B.V. heeft verder aangegeven dat zij in het biedingsproces een ander bod zou hebben uitgebracht als zij had geweten dat de sloop van de bestaande bebouwing uiteindelijk alsnog zou worden toegestaan. Zij meent daarom dat de biedingsprocedure niet juist is verlopen en opnieuw plaats dient te vinden. Om die reden heeft zij beroep tegen het bestemmingsplan ingesteld.

De Afdeling beoordeelt de belanghebbendheid van Innoldvest B.V. aan de hand van de standaardjurisprudentie over concurrenten. Een onderneming heeft een concurrentiebelang als zij bedrijfsactiviteiten ontplooit in hetzelfde verzorgingsgebied en marktsegment als waarin de bedrijfsactiviteiten van haar concurrent plaatsvinden. Weliswaar opereert Innoldvest B.V. in hetzelfde marktsegment als de winnaar van de biedingsprocedure die heeft plaatsgevonden, maar gebleken is dat Innoldvest B.V. geen gronden heeft in of in de nabijheid van het plangebied en ook heeft zij overigens niet aannemelijk gemaakt dat zij in hetzelfde verzorgingsgebied opereert als de winnende bidder. Aan het zijn van een concurrent kan Innoldvest B.V. dan ook geen rechtstreeks belang ontlelen met betrekking tot het vastgestelde bestemmingsplan.

Voor de Afdeling heeft de biedingsprocedure die is doorlopen verder als een gegeven te gelden. Die procedure en de uitkomst daarvan liggen in deze procedure niet ter toetsing voor. De door Innoldvest B.V. gestelde onrechtmatigheid van dat proces en de uitkomst daarvan kunnen er dan ook niet toe leiden dat het bestemmingsplan zelf onrechtmatig moet worden geacht, zodat zij aan die beweerdelijke onrechtmatigheid van die procedure en de uitkomst daarvan geen rechtstreeks belang bij de vaststelling van het plan kan ontlelen, ook al heeft zij aan die biedingsprocedure deelgenomen.

Voor zover Innoldvest B.V. nog betoogt dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is vanwege de gestelde onrechtmatige biedingsprocedure, baat dat haar volgens de Afdeling evenmin, omdat zij – zoals al is overwogen – geen gronden heeft in of in de nabijheid van het plangebied. Daarbij wijst de Afdeling er wellicht ten overvloede op dat een situatie waarop het *Didam I*-arrest van toepassing is, niet op voorhand betekent dat het daarvoor tot stand gebrachte bestemmingsplan als zodanig niet uitvoerbaar is. Een bestemmingsplan regelt immers niet door wie het moet worden uitgevoerd. Dit betekent dat Innoldvest B.V. geen belanghebbende is bij het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan.

De precieze reikwijdte van de *Didam*-regels lijkt nog niet helemaal uitgekristalliseerd. In de rechtspraak worden de regels soms niet beperkt tot onroerende goederen. Zo oordeelde de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant in 2023 dat de *Didam*-regels ook van toepassing zijn op de verkoop van aandelen.³⁷ De rechtbank Gelderland oordeelt in een uitspraak van 4 februari 2026 echter dat de *Didam*-regels niet onverkort van toepassing zijn op roerende zaken.³⁸ Het *Didam I*-arrest is erop gericht om gegadigden bij uitgifte van grond een kans te geven. In dit geval ging het om de verkoop van roerende zaken in het kader van de uitvoering van bestuursdwang. Dat is naar zijn aard niet te vergelijken met de uitgifte van grond. Het college heeft zich daarom terecht op het standpunt gesteld dat het *Didam I*-arrest niet van toepassing is bij de verkoop van roerende zaken.

5. Onverschuldigde betaling

Zoals ook in eerdere kroniekperiodes het geval was, zijn wij weinig uitspraken tegengekomen die – naast de onverschuldigde betaling – privaatrechtelijke raakvlakken hadden. Wel is nog interessant de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB) van 8 april 2025.³⁹ Het ging om terugvordering van verleende voorschotten van bijstand. De CRvB stelt met partijen vast dat de rechtbank zich niet heeft uitgelaten over de in eerste aanleg uitdrukkelijk

35 ABRvS 20 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3990.

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

37 Rb. Zeeland-West-Brabant 17 oktober 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:7207.

38 Rb. Gelderland 4 februari 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:789.

39 CRvB 8 april 2025, ECLI:NL:CRVB:2025:644, USZ 2025/213, m.nt. L.M. Koenraad & M. Otte.

aangevoerde en met redenen omklede beroepsgrond, die erop neerkomt dat het college op grond van de vereiste belangenafweging als bedoeld in artikel 3:4 van de Awb integraal van terugvordering af had moeten zien dan wel van het laatst verleende voorschotbedrag. Het onbesproken laten van deze beroepsgrond oordeelde de CRvB in strijd met artikel 8:69 lid 1 Awb. Niet kan volgens de CRvB worden gezegd dat de voor appellant nadelige gevolgen van de terugvordering onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.