

TBR 2025/87

Rechtbank Rotterdam, 10-2-2025, No. ROT 22/6186, [ECLI:NL:RBROT:2025:1477](#) (Didam-publicatie is geen besluit)

(Mr. A. Dingemanse)

Awb: art. 1:3

Didam-publicatie. Geen besluit. Geen publiekrechtelijke rechtshandeling:

Met noot J. Wieland, Red.

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiser tegen een voornemen tot uitgifte van een perceel voor een opstalrecht.

1.1. Op 28 september 2022 heeft het college met een publicatie in het Gemeenteblad het voornemen bekend gemaakt om een opstalrecht te vestigen op een perceel achter [adres] in Papendrecht.^[1] Eisers bezwaar hiertegen is met een beslissing op bezwaar van 11 november 2022 niet-ontvankelijk verklaard. Eiser heeft tegen dit besluit beroep ingesteld.

1.2. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

1.3. De rechtbank heeft het beroep op 20 januari 2025 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: eiser, bijgestaan door [persoon A] en de gemachtigden van het college.

Totstandkoming van het besluit

2. Met de publicatie in het Gemeenteblad heeft de gemeente Papendrecht een voornemen geuit om een opstalrecht te vestigen op een perceel achter [adres] in Papendrecht voor een transformatorhuis. Volgens de gemeente komt voor het plaatsen van het transformatorhuis één serieuze gegadigde in aanmerking, de concessiehouder van de concessie Personenvervoer over water Rotterdam - Drechtsteden (Blue Amigo Waterborne Public Transport Netherlands B.V., hierna Blue Amigo). Andere geïnteresseerden (voor het verkrijgen van het opstalrecht) zijn met deze publicatie in de gelegenheid gesteld om dat uiterlijk 25 oktober 2022 kenbaar te maken aan de gemeente.

2.1. Eiser heeft naar aanleiding van de publicatie bezwaar gemaakt. Dat bezwaar is met het bestreden besluit niet-ontvankelijk verklaard. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de publicatie in het Gemeenteblad geen Awb-besluit is waartegen bezwaar kan worden gemaakt, omdat de mededeling ziet op een privaatrechtelijke rechtshandeling.

2.2. Het door eiser ingestelde beroep is bij uitspraak van 14 november 2023 kennelijk ongegrond verklaard. De

rechtbank achtte daartoe redengevend dat het nog slechts om een voornemen ging.^[2] Het daartegen ingestelde verzet is bij uitspraak van 19 april 2024 gegrond verklaard, omdat naar het oordeel van de verzetsrechter betwistbaar was of nog van een voornemen kon worden gesproken. Daarmee is de uitspraak van 14 november 2023 komen te vervallen.

Het beroep van eiser

3. Eiser voert aan dat het bestreden besluit in strijd met het zorgvuldigheids- en gelijkheidsbeginsel is genomen. Eiser heeft ten onrechte niet de kans gehad om mee te doen met de procedure rondom de gronduitgifte van het bedoelde perceel. Het perceel grenst namelijk aan eisers perceel. Volgens eiser was het college op de hoogte van zijn interesse in het perceel. Eiser wil het perceel bij zijn siertuin betrekken. Het college heeft niet conform het Didam-arrest^[3] gehandeld.

Eiser betoogt verder dat ten tijde van de publicatie in het Gemeenteblad op 28 september 2022 (waarin wordt gesproken over een voornemen) geen sprake was van een voornemen om een opstalrecht te plaatsen voor een transformatorhuis. Reeds in juni 2022 was een transformatorhuis op het perceel geplaatst. Eiser betwist dat de gang van zaken bij de notaris juist is verlopen.

Eiser stelt zich tot slot op het standpunt dat de publicatie in het Gemeenteblad moet worden gelijkgesteld met een besluit op basis van artikel 8:2, tweede lid, onder b van de Awb.

Beoordeling door de rechtbank

4. De rechtbank beantwoordt in deze procedure de vraag of het bezwaar van eiser (tegen de publicatie in het Gemeenteblad van 18 september 2022) door het college terecht niet-ontvankelijk is verklaard, omdat geen sprake is van een Awb-besluit.

Het wettelijk kader

5. Op grond van het eerste lid van artikel 1:3 van de Awb wordt onder een besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Om aan deze definitie te voldoen moet sprake zijn van een beoogd rechtsgevolg (een wijziging in de rechten en plichten van één of meer betrokkenen). Dit betekent dat feitelijke handelingen en privaatrechtelijke rechtshandelingen in beginsel geen Awb-besluiten zijn.

Heeft het college het bezwaar van eiser tegen de publicatie in het Gemeenteblad over het voornemen tot vestigen van een opstalrecht terecht niet-ontvankelijk verklaard?

6. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat de publicatie in het Gemeenteblad geen publiekrechtelijke rechtshandeling is. Met die publicatie is immers een voornemen geuit om een opstalrecht te plaatsen op een perceel. Deze handeling van het college heeft een privaatrechtelijk karakter. Met deze publicatie en met het vestigen van een opstalrecht verandert er niets in de wereld van het bestuursrecht. Dat er al een transformatorhuis op het perceel stond toen het voornemen werd geuit (een mogelijk privaatrechtelijk gevolg), maakt ook niet dat een bestuursrechtelijk ingang in beeld kan komen.

7. Gelet op het voorgaande staan tegen het met de publicatie bekendgemaakte voornemen tot het vestigen van een opstalrecht geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open. Dat eiser nu in deze procedure wel een ingang heeft bij de bestuursrechter komt alleen omdat de bestuursrechter de vraag moet beantwoorden of al dan niet sprake is van een bestuursrechtelijk besluit. Voor zover eiser in beroep heeft gesteld dat de notaris gelet op de Didam-criteria hiervoor geen akte heeft mogen laten passeren, overweegt de rechtbank dat zij daarover geen oordeel kan geven in deze procedure. De rechtbank overweegt verder dat de publicatie niet is gelijk te stellen met een Awb-besluit. Het college heeft daarnaast terecht het standpunt ingenomen dat in de publicatie geen sprake is van een weigering om een besluit goed te keuren. Eisers beroep op artikel 8:2, tweede lid, onder b, van de Awb slaagt daarom niet.

Conclusie en gevolgen

8. Het voorgaande betekent dat de publicatie, inhoudende de bekendmaking van een voornemen tot het vestigen van een opstalrecht, geen besluit is als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb. Het college heeft het bezwaar van eiser daarom terecht niet-ontvankelijk verklaard. Voor zover eiser het niet eens is met de (procedure rondom) het vestigen van het opstalrecht kan eiser een vordering bij de civiele rechter indienen.^[4]

9. Het beroep is ongegrond. (*Enz., enz., Red.*)

Noot

1. In deze uitspraak oordeelt de bestuursrechter dat een Didam-publicatie geen besluit is waar bestuursrechtelijke rechtsmiddelen (bezwaar en beroep) tegen openstaan. Geen opzienbarend oordeel, maar wel relevant voor de Didam-praktijk. Dat maakt deze uitspraak een signalering waard.

2. Op 26 november 2021 wees de Hoge Raad het in vastgoedkringen als baanbrekend beschouwde Didam-arrest ([ECLI:NL:HR:2021:1778](#), [TBR 2022/17](#), m.nt. A.G. Bregman). In dit arrest oordeelde de Hoge Raad dat uit het gelijkheidsbeginsel voortvloeit 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. Althans, als er meerdere gegadigden zijn voor de desbetreffende onroerende zaak of dit redelijkerwijs te verwachten is. Het gelijkheidsbeginsel brengt naar het oordeel van de Hoge Raad ook mee dat het overheidslichaam, teneinde gelijke kansen te realiseren, een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria. Dit betekent dat het overheidslichaam hierover tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure duidelijkheid moet scheppen door informatie over deze aspecten bekend te maken, op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen. Voor de praktijk van groot belang is de in het Didam-arrest geformuleerde uitzondering op grond waarvan geen mededingingsruimte door middel van een selectieprocedure hoeft te worden geboden 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. Ook in dat geval dient evenwel openbaarheid te worden verzekerd. Dit

betekent dat het overheidslichaam het voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand aan de verkoop op zodanige wijze bekend moet maken dat eenieder daarvan kennis kan nemen, waarbij het dient te motiveren waarom naar zijn oordeel op grond van de hiervoor bedoelde criteria bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt en er dus geen selectieprocedure wordt gehouden. Het doel van deze 'Didam-publicatie' is om gegadigden die achter het net vissen, de gelegenheid te bieden zich alsnog te melden of een kort geding aanhangig te maken. In de praktijk wordt daarvoor doorgaans - in aansluiting op de in het aanbestedingsrecht geldende Alcatel-termijn - een termijn van twintig dagen geboden, al kom ik ook termijnen van dertig dagen of vier weken tegen.

3. In de hierboven afgedrukte uitspraak maakt de gemeente Papendrecht gebruik van de in het Didam-arrest geformuleerde uitzondering. De gemeente heeft een Didam-publicatie in het Gemeenteblad geplaatst, waarin het voornemen wordt geuit een opstalrecht te vestigen op een perceel. Dit opstalrecht is bedoeld voor de realisatie van een transformatorhuis. Volgens de gemeente is de concessiehouder van het personenvervoer over water in de regio Rotterdam-Drechtsteden (Blue Amigo) de enige serieuze gegadigde die in aanmerking komt voor het opstalrecht. De concessie voor het personenvervoer is exclusief aan Blue Amigo gegund en met het transformatorhuis moeten de waterbussen van Blue Amigo van elektriciteit worden voorzien. Eiser - een omwonende - is het niet eens met uitgifte van het perceel aan Blue Amigo. Het perceel grenst aan zijn perceel en hij wil het perceel bij zijn siertuin betrekken. Eiser maakt daarom bestuursrechtelijk bezwaar tegen de Didam-publicatie. Hij voert daarbij aan dat hij niet de kans heeft gekregen om het perceel te verwerven. Ook voert hij aan dat het transformatorhuis al in juni 2022 op het perceel is geplaatst, terwijl de publicatie pas in september volgde. De gemeente verklaart het bezwaar niet-ontvankelijk, omdat de publicatie geen besluit zou zijn in de zin van de Awb.

4. In beroep draait het om de vraag of een Didam-publicatie een besluit is in de zin van de Awb. Op grond van art. 1:3 Awb wordt onder een besluit verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Met het begrip 'publiekrechtelijke rechtshandeling' wordt bedoeld: een handeling gericht op publiekrechtelijk rechtsgevolg. Dit laatste is het geval indien het bestuursorgaan beoogt een bevoegdheid, een recht of een plicht voor een of meer betrokkenen te doen ontstaan of teniet te doen. En daar gaat het voor eiser mis. De rechtbank oordeelt terecht dat de publicatie niets in de rechten en plichten van betrokkenen verandert, waardoor het geen publiekrechtelijke rechtshandeling is en geen besluit in de zin van de Awb kan zijn. De publicatie is immers niets anders dan het bekendmaken van een *voornemen* om een opstalrecht te vestigen. Verder is relevant dat ook op meer inhoudelijke gronden tegen het besluit om een opstalrecht te vestigen geen bezwaar of beroep kan worden ingesteld. Het betreft immers een besluit ter voorbereiding van een privaatrechtelijke rechtshandeling, waartegen op grond van art. 8:2 lid 2 Awb geen beroep kan worden ingesteld. Kortom, eiser zit in deze bestuursrechtelijke procedure op het verkeerde spoor. Deze uitspraak sluit dan ook goed aan bij de jurisprudentie van de bestuursrechter dat geschillen over toepassing van de Didam-regels niet door de bestuursrechter, maar door de civiele rechter worden beslecht (zie bijv. ABRvS 20 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1157](#), AB 2022/356, m.nt. J. Wieland en ABRvS 5 februari 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:412](#)). Het oordeel van de rechtbank is daarmee, zoals gezegd, weinig verrassend, maar voor de praktijk (vooral voor de 'gewone' burger) wel van

groot belang. Als immers eerst de bestuursrechtelijke route wordt gevolgd en na maanden of zelfs jaren procederen blijkt dat de civiele route had moeten worden gevolgd, dan kan dat tegen die tijd een inmiddels gepasseerd station zijn.

J. Wieland

-
- 1 *Gemeentebld* 28 september 2022, nr. 433719.
 - 2 Met toepassing van art. 8:54 Awb.
 - 3 [ECLI:NL:HR:2021:1778](#).
 - 4 Art. 8:71 Awb.