

TBR 2025/144

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 5-2-2025, No. 202205172/1/R3, [ECLI:NL:RVS:2025:41](#)

2 (Strijd met Didam-regels geen gevolgen voor omgevingsvergunning)

(Mr. J.H. van Breda)

Wabo: art. 2.1 lid 1, art. 2.10 lid 1; Awb: art. 2:4

Didam-arrest. Omgevingsvergunning. Gelijkheidsbeginsel. Beginsel van gelijke kansen. Schaarse rechten:

Met noot J. Wieland, Red.

Inleiding

2. [vergunninghouder] heeft op het perceel [locatie 1] in Workum een bedrijfspand ten behoeve van een dierenartsenpraktijk gebouwd. Het realiseren van een dierenartsenpraktijk is in strijd met het bestemmingsplan 'Workum Bedrijventerrein Horsa en Burevaart', dat aan de gronden van het perceel de bestemming 'Bedrijfsdoeleinden' met de klasseaanduiding 'I' en de functieaanduiding 'uitsluitend watersportgebonden bedrijven toegestaan' toekent. Het college heeft echter gebruik gemaakt van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid en de omgevingsvergunning verleend. [appellante], eigenaar van twee bedrijfverzamelgebouwen op [locatie 2] en [locatie 3], kan zich niet verenigen met het besluit om de omgevingsvergunning te verlenen en heeft daarom beroep ingesteld tegen dit besluit. Daarnaast heeft [appellante] een verzoek tot handhaving ingediend omdat de bouw van de dierenartsenpraktijk volgens haar gestopt moest worden. Het college heeft besloten om dit verzoek af te wijzen. Ook tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De rechtbank heeft beide beroepen ongegrond verklaard. [appellante] kan zich hier niet mee verenigen en heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank. (...)

Strijd met het Didam-arrest

10. [appellante] betoogt dat de gemeente bij de verkoop van het perceel [locatie 1] in strijd met het Didam-arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1778](#), heeft gehandeld. Hiertoe voert [appellante] aan dat de gemeente [vergunninghouder] bevoordeeld heeft, omdat [vergunninghouder] het perceel van de gemeente gekocht heeft, zonder dat gemeente andere potentiële kopers, zoals [appellante], hiertoe de mogelijkheid heeft geboden. Volgens [appellante] is dit in strijd met het gelijkheidsbeginsel, het fair play-beginsel en het verbod op vooringenomenheid van artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

10.1. In het arrest van 26 november 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1778](#), heeft de Hoge Raad overwogen 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 indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak

of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. In dat geval zal het overheidslichaam met inachtneming van de hem toekomende beleidsruimte criteria moeten opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. Deze criteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn. Het gelijkheidsbeginsel brengt 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. Het overheidslichaam moet hierover 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.'

10.2. De Afdeling stelt voorop dat de verkoop van het perceel door de gemeente in deze procedure bij de bestuursrechter niet ter beoordeling staat. Eventuele gebreken in de wijze van verkoop, of in de criteria die bij verkoop van het perceel worden gehanteerd, leiden in dit geval niet tot het oordeel dat het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld door de omgevingsvergunning voor de dierenartsenpraktijk te verlenen. Daartoe overweegt de Afdeling dat een omgevingsvergunning een zaaksgebonden karakter heeft en daarmee overdraagbaar is. Hierdoor hoeft degene die het vergunde plan uiteindelijk uitvoert niet degene te zijn aan wie het college de omgevingsvergunning oorspronkelijk heeft verleend.

Bovendien is de enkele omstandigheid dat de gemeente als grondeigenaar een optie tot koop aan [vergunninghouder] heeft aangeboden naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende voor de conclusie dat het college bij de verlening van de omgevingsvergunning in strijd met het fair play-beginsel of het verbod op vooringenomenheid van artikel 2:4 van de Awb heeft gehandeld.

Het betoog slaagt niet. (...)

Conclusie

13. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd. (*Enz., enz., Red.*)

noot

1. Deze uitspraak is interessant omdat de Afdeling daarin duidelijk maakt dat een eventuele schending van het gelijkheidsbeginsel (het beginsel van gelijke kansen uit het Didam-arrest) bij de verkoop van grond - in beginsel - geen invloed heeft op de rechtmatigheid van een verleende omgevingsvergunning voor bouwen op diezelfde grond. Als het beginsel van gelijke kansen wordt geschonden bij de verkoop van grond, dan moet dat bij de civiele rechter aan de orde worden gesteld en kan dat niet aan de orde komen in een procedure bij de bestuursrechter over de omgevingsvergunning.

2. De zaak gaat over de verlening van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bedrijfspand ten behoeve van een dierenartsenpraktijk. Vergunninghouder had daartoe eerst een perceel grond in Workum gekocht van de gemeente Súdwest-Fryslân. Na verlening van de vergunning is vergunninghouder begonnen met bouwen. Appellante is eigenaar van twee bedrijfsverzamelgebouwen in de buurt van de dierenartsenpraktijk en kan zich niet verenigen met de komst van de dierenartsenpraktijk. Volgens haar maakt dit haar eigen bedrijfsunits namelijk minder interessant voor kandidaat-huurders. Appellante komt daarom op tegen de verleende vergunning en verzoekt tevens om handhavend op te treden tegen de bouw van de dierenartsenpraktijk. In hoger beroep betoogt appellante dat de gemeente bij de verkoop van het perceel aan

vergunninghouder in strijd met het Didam-arrest heeft gehandeld door andere potentiële kopers, zoals zichzelf, geen kans te bieden om het perceel kopen. Volgens appellante is dit in strijd met het gelijkheidsbeginsel, het fair play-beginsel en het verbod van vooringenomenheid van art. 2:4 Awb. Appellante is het dus niet alleen niet eens met de vergunningverlening voor de dierenartsenpraktijk, maar ook niet met de verkoop van het perceel aan vergunninghouder, omdat zij geen eerlijke kans zou hebben gekregen daar ook voor in aanmerking te komen. Er is dus niet alleen sprake van een bestuursrechtelijk conflict, maar ook van een privaatrechtelijk conflict. De vraag in deze bestuursrechtelijke procedure is in hoeverre (de uitkomst van) het privaatrechtelijke conflict van invloed is op (de uitkomst van) het bestuursrechtelijke conflict.

3. In het Didam-arrest van 26 november 2021 ([ECLI:NL:HR:2021:1778](#), [TBR 2022/17](#), m.nt. A.G. Bregman) heeft de Hoge Raad geoordeeld dat uit het gelijkheidsbeginsel voortvloeit dat een overheidslichaam dat het voornemen heeft een aan hem toebehorende onroerende zaak te verkopen, daarbij ruimte moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar die onroerende zaak. Althans, als er meerdere gegadigden zijn voor de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat dit het geval zal zijn. Inmiddels - op 6 november 2025 - zijn er op [rechtspraak.nl](#) ruim 200 uitspraken gepubliceerd waarin een beroep op het Didam-arrest aan de orde is. Daarvan hebben ruim 60 zaken het label 'bestuursrecht'. Dat is opmerkelijk, omdat het Didam-arrest gaat over de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij de aanwending van een bevoegdheid die krachtens het *burgerlijk recht* aan een overheidslichaam toekomt. Toch wordt vooral op het terrein van het ruimtelijk bestuursrecht regelmatig een beroep gedaan op het Didam-arrest om een bestemmingsplan (er is bij mijn weten nog geen rechtspraak in relatie tot een omgevingsplan) of een bouwplan van tafel te krijgen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen indirecte en directe beroepen op het Didam-arrest.

4. In verreweg de meeste bestuursrechtelijke uitspraken gaat het om indirecte beroepen op het Didam-arrest. Betoogd wordt dat sprake is van een met het Didam-arrest strijdige transactie en dat dit een beletsel vormt voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van een plan. Het beroep op het Didam-arrest wordt dan in de sleutel van de (financiële) uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan geplaatst. Deze indirecte beroepen op het Didam-arrest slagen tot op heden nooit. De bestuursrechter overweegt dat, daargelaten of uit hetgeen is aangevoerd kan worden geconcludeerd dat niet aan de vereisten uit het Didam-arrest is voldaan, de eventuele gevolgen van dit arrest voor de overeenkomst - die bij de bestuursrechter niet ter beoordeling voorligt - niet op voorhand betekenen dat het plan niet uitvoerbaar is. Een bestemmingsplan regelt immers niet door welke gegadigde het moet worden uitgevoerd. Zie bijv. ABRvS 20 april 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1157](#), AB 2022/356, m.nt. J. Wieland en ABRvS 26 juni 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:2609](#).

5. Soms wordt een directer beroep op het Didam-arrest gedaan. Het beroep op het Didam-arrest wordt dan niet in de sleutel van de uitvoerbaarheid van een (bouw)plan geplaatst, maar aangevoerd wordt dat een omgevingsvergunning voor bouwen in strijd met het Didam-arrest is verleend. Een dergelijk betoog was bijvoorbeeld aan de orde in ABRvS 15 juni 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1679](#). Aangevoerd werd dat de omgevingsvergunning in strijd met het Didam-arrest was verleend, omdat het college niet tijdig voorafgaand aan de verkoop van de gronden van het plangebied de verkoop op zodanige wijze bekendgemaakt zou hebben dat eenieder daarvan kennis kon nemen, terwijl er meerdere partijen zouden zijn die serieuze belangstelling hadden voor de locatie. De Afdeling oordeelde in die zaak dat strijd met het Didam-arrest geen weigeringsgrond

oplevert op grond waarvan een omgevingsvergunning geweigerd moet worden. Het in art. 2.10 lid 1 Wabo neergelegde limitatief-imperatief stelsel bracht volgens de Afdeling mee dat bij het ontbreken van een weigeringsgrond de omgevingsvergunning voor bouwen, zoals aangevraagd, moet worden verleend.

6. Terug naar de hier afgedrukte uitspraak. Ook hier wordt een beroep op het Didam-arrest gedaan, maar dan om te betogen dat bij de vergunningverlening het gelijkheidsbeginsel is geschonden. Daartoe voert appellante aan dat de gemeente bij de verkoop van het perceel aan vergunninghouder in strijd met het Didam-arrest heeft gehandeld door geen mededingingsruimte te bieden. Bij de Afdeling ligt dan ook de vraag voor of (1) de gemeente bij de verkoop van het perceel in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld en, zo ja, (2) of dat betekent dat ook bij de verlening van de omgevingsvergunning in strijd met het gelijkheidsbeginsel is gehandeld. De Afdeling stelt voorop dat de verkoop van het perceel door de gemeente in deze procedure bij de bestuursrechter niet ter beoordeling staat. Dat oordeel lijkt mij juist. De rechtmatigheid van *privaatrechtelijk* handelen van partijen bij de verkoop van het perceel staat immers niet ter beoordeling in de *bestuursrechtelijke* procedure tegen de vergunning. Dat betekent ook dat de Afdeling niet kan beoordelen of bij die verkoop in strijd is gehandeld met het gelijkheidsbeginsel. In beginsel wordt dan niet meer toegekomen aan beantwoording van de tweede vraag. In beginsel, omdat dit anders kan zijn als strijd met het Didam-arrest voor de bestuursrechter een gegeven is, bijvoorbeeld omdat de burgerlijke rechter reeds heeft geoordeeld dat bij de verkoop van het perceel in strijd met het Didam-arrest is gehandeld, of als anderszins evident is dat in strijd met het Didam-arrest is gehandeld. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval als vaststaat dat er meerdere gegadigden zijn, maar het bestuursorgaan geen mededingingsruimte heeft geboden en geen selectiecriteria heeft gehanteerd, of die criteria heeft toegeschreven naar een bepaalde partij.

7. Hoewel uit de hier afgedrukte uitspraak niet blijkt dat evident in strijd met het Didam-arrest is gehandeld, gaat de Afdeling toch in op de tweede vraag. De Afdeling oordeelt dat *als* sprake is van gebreken in de wijze van verkoop, of in de criteria die bij verkoop worden gehanteerd, dat *in dit geval* niet kan leiden tot het oordeel dat het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld door de omgevingsvergunning voor de dierenartsenpraktijk te verlenen. Schending van het gelijkheidsbeginsel bij de verkoop van het perceel betekent met andere woorden niet (automatisch) dat bij de verlening van de omgevingsvergunning eveneens in strijd met het gelijkheidsbeginsel is gehandeld. Daartoe overweegt de Afdeling dat een omgevingsvergunning een zaaksgebonden karakter heeft en daarmee overdraagbaar is. Hierdoor hoeft degene die het vergunde plan uiteindelijk uitvoert niet degene te zijn aan wie het college de omgevingsvergunning oorspronkelijk heeft verleend. Dit oordeel moet mijns inziens worden gelezen in het licht van de vaste rechtspraak van de bestuursrechter dat omgevingsvergunningen (voor bouwen) in beginsel niet schaars zijn (vgl. ABRvS 19 december 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:4198](#), **TBR 2019/36**, m.nt. A. de Snoo (*Windpark Zeewolde*) en ABRvS 29 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:283](#)). Dit betekent dat de verplichting om mededingingsruimte te bieden, zoals we die kennen uit de rechtspraak van de bestuursrechter over de verdeling van schaarse publieke rechten (zie bijv. ABRvS 2 november 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2927](#), AB 2016/426, m.nt. C.J. Wolswinkel (*Speelautomatenhal/Vlaardingen*) en ABRvS 23 juli 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:3399](#), *Gst.* 2025/n.n.b., m.nt. J. Korzelius & J. Wieland) en inmiddels ook uit de rechtspraak van de burgerlijke rechter over het verkopen of anderszins uitgeven van overheidsvastgoed (HR 26 november 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1778](#) en HR 15 november 2024, [ECLI:NL:HR:2024:1661](#), **TBR 2025/9**, m.nt. A.G. Bregman), daarop niet van toepassing is. Het feit dat het perceel schaars is, maakt niet dat ook een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten op dat perceel schaars is. Immers, alleen

degene die over het perceel kan beschikken kan een omgevingsvergunning aanvragen. Er kunnen dus niet meer gegadigden zijn voor die vergunning. Dit komt tot uitdrukking in de overweging in de hier afgedrukte uitspraak dat een omgevingsvergunning een zaaksgebonden karakter heeft. Het oordeel over de rechtmatigheid van de verkoop van een perceel aan een persoon vertaalt zich dientengevolge niet door naar het oordeel over de rechtmatigheid van de aan diezelfde persoon voor hetzelfde perceel verleende omgevingsvergunning om de enkele reden dat die vergunning het perceel en niet de persoon volgt. Ook in zoverre lijkt het oordeel van de Afdeling mij juist.

8. Tot slot rijst de vraag wat de Afdeling heeft bedoeld met de woorden 'in dit geval'. Deze woorden suggereren dat er situaties denkbaar zijn waarin een schending van het Didam-arrest (gelijkheidsbeginsel) bij de verkoop van een perceel *wel* leidt tot het oordeel dat het college *ook* in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld bij de vergunningverlening. Heeft de Afdeling hier de situatie voor ogen gehad waarbij een uitzondering op de hoofdregel dat omgevingsvergunningen niet schaars zijn, aan de orde is? Een dergelijke uitzondering is volgens de conclusie van A-G Widdershoven van 6 juni 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:1847](#), punten 4.25-4.27 (*Windpark Zeewolde*)) aan de orde (1) als in het omgevingsplan het aantal voor een bepaalde activiteit te verlenen vergunningen beperkt is tot een maximum (plafond), of (2) als een ander wettelijk voorschrift een beperking van het aantal vergunningen bevat en er een voldoende sterke koppeling bestaat tussen beide wettelijke voorschriften, waardoor de eisen die gelden voor de verdeling van schaarse vergunningen (waaronder het bieden van gelijke kansen) ook moeten gelden voor de verlening van de omgevingsvergunning.^[1] Toch begrijp ik de uitspraak dan niet helemaal. Als inderdaad sprake is van een situatie waarin de omgevingsvergunning schaars is en bij de verlening daarvan dus gelijke kansen moeten worden geboden, dan betekent schending van het gelijkheidsbeginsel bij de verkoop van het perceel waarvoor vervolgens die vergunning wordt verleend toch niet, althans niet zonder meer, dat ook bij verlening van de vergunning het gelijkheidsbeginsel is geschonden? Wellicht heeft de Afdeling dus een '*ander* geval' voor ogen gehad met het opnemen van de woorden 'in *dit* geval'. Wat daar verder ook van zij, deze uitspraak maakt in elk geval wel duidelijk dat eventuele strijd met het gelijkheidsbeginsel bij de verkoop van grond - in beginsel - geen gevolgen heeft voor de daaropvolgende vergunningverlening voor bouwactiviteiten op dezelfde grond.

J. Wieland

¹ Zie ook C.J. Wolswinkel, 'Schaarse rechten in het omgevingsrecht? Een tegenconclusie voor de rechtsontwikkeling', *TO* 2018-3, p. 115-116.