

BR 2026/23

Vier jaar Didam-regels: nieuwe puzzelstukjes

Deel 1: de reikwijdte van de Didam-regels

Mr. G.K. Slagter & mr. dr. J. Wieland, datum 10-03-2026

Datum	10-03-2026
Auteur	Mr. G.K. Slagter & mr. dr. J. Wieland ^[1]
JCDI	JCDI:BSD49258:1
Vakgebied(en)	Ruimtelijk bestuursrecht / Gebiedsontwikkeling Aanbestedingsrecht / Gunning Aanbestedingsrecht / Selectie Bestuursrecht algemeen / Algemeen Bestuursrecht algemeen / Algemene beginselen van behoorlijk bestuur Bestuursrecht algemeen (V) Ruimtelijk bestuursrecht (V) Aanbestedingsrecht (V)
Wetgeving	Aanbestedingsrecht / Algemeen Art. 3:12, 3:307, 7:290, 7:307, 6:159 BW; art. 4:23 Awb

1. Inleiding

Ruim vier jaar geleden wees de Hoge Raad het baanbrekende *Didam I*-arrest.^[2] In dit arrest 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, 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 redelijkerwijs te verwachten is dat dit het geval zal zijn. Dit houdt onder meer in dat het overheidslichaam een openbare selectieprocedure zal moeten optuigen, waarbij aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria een koper wordt geselecteerd. Ook moet een passende mate van openbaarheid worden verzekerd met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure en de toe te passen selectiecriteria. Belangrijk voor de praktijk is de in het *Didam I*-arrest geformuleerde uitzondering. Mededingingsruimte door middel van een selectieprocedure hoeft niet te worden geboden als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. Wel moet ook in dat geval het voornemen tot verkoop met de daaraan ten grondslag liggende motivering waarom de desbetreffende partij de enige serieuze gegadigde is, vooraf worden gepubliceerd.

Met het *Didam I*-arrest kwam een einde aan een lang bestaande praktijk waarin overheden vastgoed een-op-een verkochten aan marktpartijen. Het arrest heeft dan ook tot veel beroering geleid, niet in de laatste plaats doordat in het arrest weliswaar een duidelijke verplichting voor overheden is geformuleerd om bij de verkoop van vastgoed mededingingsruimte te bieden, maar het arrest tegelijkertijd veel voor de praktijk relevante vragen onbeantwoord heeft gelaten. Dit betreft vragen over de reikwijdte van de *Didam*-regels, de geschiktheid van bepaalde selectiecriteria en de consequenties voor overeenkomsten die in strijd met de *Didam*-regels tot stand zijn gekomen. Het *Didam I*-arrest heeft dan ook tot een haast onophoudelijke stroom rechtspraak geleid van vooral lagere rechters.^[3] Ook is er inmiddels een zeer groot aantal artikelen en annotaties over (de uitleg en toepassing van) de *Didam*-regels verschenen.

[4]

Ruim een jaar geleden wees de Hoge Raad het *Didam I*-arrest. Mede gelet op de aan dat arrest ten grondslag liggende conclusie van A-G Snijders,^[5] waarin hij uitvoerig ingaat op veel van de vragen waarmee de praktijk sinds het *Didam I*-arrest worstelde, waren de verwachtingen van het *Didam I*-arrest hooggespannen. Helaas stelde het arrest enigszins teleur. De Hoge Raad geeft weliswaar antwoord op de voor de praktijk misschien wel belangrijkste vraag naar de juridische gevolgen voor overeenkomsten die in strijd met de *Didam*-regels tot stand zijn gekomen, maar geeft weinig verduidelijking ten aanzien van het toepassingsbereik van de *Didam*-regels,^[6] terwijl de A-G die bal keurig voor het doel had gelegd. Ook roept het arrest op sommige onderdelen weer nieuwe vragen op. In ons vorige artikel schreven wij dan ook dat het *Didam I*-arrest zeker houvast biedt voor de praktijk, maar tegelijkertijd ook nog steeds vragen onbeantwoord laat en nieuwe vragen oproept.^[7] Wij voorspelden vorig jaar dan ook dat de *Didam*-onrust nog wel even zou aanhouden. Deze voorspelling is uitgekomen. Want ook sinds het *Didam I*-arrest zijn er weer veel uitspraken van (vooral) lagere rechters over de *Didam*-regels bijgekomen en zijn er weer verscheidene publicaties verschenen.^[8] Voor ons vormt dat aanleiding om - deze keer in een tweeluik - opnieuw de balans op te maken, waarbij wij onderzoeken welke nieuwe puzzelstukjes er sinds eind 2024 zijn gelegd. Wij doen dat aan de hand van een aantal in het oog springende uitspraken die het afgelopen jaar zijn gedaan^[9] over een drietal - in onze praktijk vaak terugkomende - *Didam*-thema's. Hier en daar zullen wij ook teruggrijpen op eerdere *Didam*-rechtspraak om de thema's integraal te kunnen bespreken.^[10] In dit artikel staat de reikwijdte van de *Didam*-regels centraal. In het volgende deel (*BR* 2026/29) staan wij stil bij de door overheidslichamen te hanteren selectiecriteria en de remedies bij schending van de *Didam*-regels.

2. De reikwijdte van de *Didam*-regels

Een belangrijk *Didam*-thema betreft de reikwijdte van de *Didam*-regels. Die bepaalt immers óf die regels überhaupt van toepassing zijn en of er dus door allerlei procedurele hoepels moet worden gesprongen. Inmiddels wordt algemeen aangenomen dat de verplichting om mededingingsruimte te creëren niet alleen geldt voor verkoop, maar voor elke situatie waarin een overheidslichaam voornemens is een onroerende zaak uit te geven: verkoop, erfpacht,^[11] pacht,^[12] verhuur,^[13] grondruil,^[14] bruikleen^[15] of de verlening van een opstalrecht.^[16] Ook is geoordeeld dat de *Didam*-regels zich niet beperken tot de verkoop van onroerende zaken, maar zich in meer algemene zin uitstrekken tot de verkoop van schaarse private goederen,^[17] waaronder de verkoop van aandelen.^[18] In mei 2025 oordeelde de rechtbank Limburg dat ook de uitgifte van exploitatierechten onder de reikwijdte van de *Didam*-regels valt.^[19]

Afgelopen zomer deed ook de bestuursrechter een duit in het zakje in een zaak die ging over de verlening van een begrotingssubsidie.^[20] Lange tijd was onduidelijk of de in het Nederlandse recht geldende rechtsnorm, die ertoe strekt dat bij de verdeling van schaarse publieke rechten door het bestuur op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare publieke rechten mee te dingen,^[21] ook van toepassing was op het verstrekken van begrotingssubsidies die - anders dan 'gewone' subsidies - niet op basis van een wettelijke grondslag worden verleend.^[22] Door begrotingssubsidies nu als (potentieel) schaars te bestempelen, is dat naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) het geval. Dit betekent dat het bestuur, om gelijke kansen te realiseren, een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de begrotingssubsidie(s), de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdstip en de toe te passen criteria. Voorts geldt op grond van de rechtspraak van de bestuursrechter over de verdeling van schaarse subsidies dat de verplichting om mededingingsruimte te bieden, kan worden beperkt door het wettelijk voorschrift dat in de schaarse subsidie voorziet. De vraag rijst vervolgens hoe hieraan handen en voeten kan worden gegeven bij begrotingssubsidies. Kenmerkend voor die subsidies is immers dat een wettelijk voorschrift ontbreekt, terwijl begrotingssubsidies tegelijkertijd naar hun aard juist aan één of een (zeer) beperkt aantal ontvangers worden verstrekt. De Afdeling lost dat op door aan te sluiten bij het *Didam I*-arrest en in het bijzonder bij de in dat arrest geformuleerde uitzondering op grond waarvan geen mededingingsruimte hoeft te worden geboden. De Afdeling oordeelt dat als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de subsidie, een subsidieverstrekker een begrotingssubsidie aan deze serieuze gegadigde kan verstrekken. Ten behoeve van het bieden van mededingingsruimte moet de subsidieverstrekker zijn voornemen daartoe dan wel

minimaal acht weken van tevoren bekendmaken, zodat eenieder daarvan kennis kan nemen. Daarbij moet de subsidieverstrekker deugdelijk motiveren waarom er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de subsidie op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Dat roept vervolgens allerlei vragen op over hoe de privaatrechtelijke *Didam*-praktijk kan worden vertaald naar het publiekrechtelijke subsidierecht. Het gaat het bestek van dit artikel te buiten om daar verder op in te gaan.^[23] Interessant om te zien, is echter dat de privaatrechtelijke verdelingsnorm die de Hoge Raad in het *Didam I*-arrest expliciet heeft gebaseerd op de rechtspraak van de bestuursrechter over de verdeling van schaarse publieke rechten op haar beurt nu weer leidt tot verdere rechtsontwikkeling in het bestuursrecht. Aldus is onmiskenbaar sprake van een wisselwerking tussen het privaatrechtelijke en het bestuursrechtelijke verdelingsrecht.^[24]

3. Didam en overheidsvennootschappen

Een vraag die in onze praktijk geregeld terugkomt, is in hoeverre de *Didam*-regels ook van toepassing zijn op de uitgifte van onroerende zaken door overheidsvennootschappen, zoals gemeentelijke haven- en grondbedrijven (maar denk bijvoorbeeld ook aan bedrijven als NS en TenneT) met vaak omvangrijke en ook strategische grondposities. Die vraag werd ook in de literatuur gesignaleerd,^[25] maar tot begin 2025 in de rechtspraak nog niet beantwoord. De inkt van ons vorige artikel was echter nog niet droog, toen de rechtbank Overijssel zich op 20 januari 2025 over deze vraag boog en oordeelde dat de *Didam*-regels niet van toepassing zijn op een privaatrechtelijk overheidslichaam.^[26]

De uitspraak ging over de gemeente Kampen die om fiscale redenen een naamloze vennootschap heeft opgericht, waarin zij gronden heeft ondergebracht. Deze vennootschap is een beleggingsinstelling waarvan de gemeente voor 100% aandeelhouder is. De gemeente heeft in 2007 de gronden aan de vennootschap in eigendom overgedragen. Eisers in deze zaak hadden ieder voor zich een titel (opstalrecht) op grond waarvan zij gerechtigd waren tot het gebruik van aan de vennootschap toebehorende gronden. De gemeente was voornemens de gronden van de vennootschap terug te kopen. De voorgenomen terug(ver)koop is overeenkomstig de *Didam*-regels gepubliceerd in het *Gemeentebled*. De gemeente^[27] heeft in die publicatie gemotiveerd waarom zij als enige gegadigde kwalificeert. Eisers zijn een kort geding gestart om te verhinderen dat de vennootschap de gronden aan de gemeente verkoopt. De reden daarvoor is dat zij de gronden waarop zij gebruikstitels hebben zelf willen verwerven. De voorzieningenrechter zag zich vervolgens voor de vraag gesteld of de *Didam*-regels in dit geval van toepassing zijn, aangezien de verkopende vennootschap - anders dan het geval was in de *Didam*-zaak - geen overheidslichaam is, maar een privaatrechtelijke rechtspersoon.

De voorzieningenrechter oordeelde als volgt:

“4.7

(...) De voorzieningenrechter is voorshands van oordeel dat dit niet het geval is. [gedaagde] valt te beschouwen als een *privaatrechtelijke overheidsrechtspersoon*. De vennootschap is opgericht door de gemeente Kampen en laatstgenoemd is *100% aandeelhouder* van de vennootschap. De vennootschap *voert het beleid van de gemeente Kampen* met betrekking tot het aan haar - na overdracht door de gemeente Kampen - toebehorend onroerend goed op [gebied] *uit*. (...) Bij gebreke van nadere informatie hierover moet de voorzieningenrechter er vooralsnog van uitgaan dat [gedaagde], als beleggingsinstelling belast met de privaatrechtelijke uitvoering van het beleid van de gemeente, *niet met openbaar gezag bekleed is en ook geen bestuursorgaan is. Dat betekent dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet van toepassing zijn* (zie ter vergelijking het arrest van de Hoge Raad van 4 april 2003, ECLI:HR:2003:AF2830, RZG/ComforMed). Dan kunnen *de regels die de Hoge Raad in zijn arrest van 26 november 2021 geformuleerd heeft ook niet van toepassing* zijn op het (privaatrechtelijk) handelen van [gedaagde].” (onderstr. TS & JW)

Deze redenering overtuigt ons niet. In dat kader is het van belang wat dieper in te gaan op het *RZG/ComforMed*-arrest,^[28] waarop de voorzieningenrechter zijn oordeel baseert. Die zaak ging over het door een ziekenfonds (RZG) inkopen van medische hulpmiddelen. Daarbij rees de vraag of RZG gebonden was

aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Relevant is de volgende overweging van de Hoge Raad:

“3.4.3

Het Hof heeft zijn oordeel dat RZG gebonden is aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur - in het licht van het hiervoor in 3.4.2 overwogene terecht - niet doen steunen op het in art. 1:1 Awb bepaalde, doch het heeft daarvoor bepalend geacht dat ziekenfondsen als specifiek doel hebben te voorzien in behoeften van algemeen belang en dat zij in hoofdzaak door de overheid worden gefinancierd. *Deze omstandigheden* brengen echter niet mee dat de onderhavige inkoopactiviteiten van RZG, die niet door het geschreven publiekrecht worden beheerst, wel kunnen worden aangemerkt als handelingen waarvoor (publiekrechtelijke) algemene beginselen van behoorlijk bestuur gelden. Voor zover het onderdeel zich tegen dit oordeel richt, is het dan ook gegrond. (...)” (onderstr. TS & JW)

Hieruit volgt dat het hof in de *RZG/ComforMed*-zaak de vraag of op de inkoop van medische hulpmiddelen door RZG de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn materieel benadert. Volgens het hof zijn deze beginselen van toepassing, omdat het specifieke doel van ziekenfondsen is te voorzien in behoeften van algemeen belang en zij in hoofdzaak door de overheid worden gefinancierd. De Hoge Raad gaat daar niet in mee en oordeelt dat *deze* omstandigheden niet meebrengen dat de onderhavige inkoopactiviteiten van RZG, die niet door het geschreven publiekrecht worden beheerst, kunnen worden aangemerkt als handelingen waarvoor de (publiekrechtelijke) algemene beginselen van behoorlijk bestuur gelden. De Hoge Raad overweegt in voormelde overweging ook dat het hof zijn oordeel dat RZG gebonden is aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, terecht niet heeft doen steunen op artikel 1:1 Awb. Hiermee wordt op zijn minst de indruk gewekt dat bij de beantwoording van de vraag of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn, de algemene kaders van de Awb (met andere woorden: wel of geen bestuursorgaan) vooropstaan.^[29] In zoverre valt het oordeel van de rechtbank Overijssel dus wel te begrijpen. Wij denken evenwel dat vorenbedoelde lezing van het *RZG/ComforMed*-arrest genuanceerd moet worden. In dat arrest ging het om een privaatrechtelijke entiteit (stichting) die, afgezien van de bekostiging door de overheid, min of meer zelfstandig en dus los van de ‘klassieke’ overheid (publiekrechtelijke rechtspersonen) fungeert. In die specifieke situatie kunnen wij ons voorstellen dat moet worden geoordeeld dat de privaatrechtelijke entiteit niet als overheid optreedt en in zoverre dan ook niet gebonden is aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In de zaak die voorlag bij de rechtbank Overijssel liggen de kaarten anders. De vennootschap wordt niet alleen gefinancierd door de gemeente, de gemeente is ook 100% aandeelhouder. Verder volgt uit de uitspraak dat de vennootschap het beleid van de gemeente met betrekking tot het aan de vennootschap behorend onroerend goed (dat nota bene om fiscale redenen door de gemeente bij haar is ondergebracht) uitvoert. In die constellatie is dus veeleer sprake van het fungeren van een privaatrechtelijke entiteit als een verlengstuk van de overheid, en niet van een min of meer zelfstandig opererende entiteit die ‘slechts’ door de overheid wordt gefinancierd. Volgens ons laat het *RZG/ComforMed*-arrest dan ook ruimte om in dat geval de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wel van toepassing te achten op het privaatrechtelijk handelen van een privaatrechtelijke entiteit die geen bestuursorgaan (ook geen b-orgaan) is. Wij vermoeden dat dit ook is waar Van Ommeren in zijn noot onder het *Didam I*-arrest op doelt, waar hij schrijft dat uit het *RZG/ComforMed*-arrest niet mag worden afgeleid dat de Hoge Raad de toepasselijkheid van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zal blijven beperken tot bestuursorganen in de zin van de Awb.

Een verderstrekkende reikwijdte van de *Didam*-regels dan waarvan de rechtbank Overijssel uitgaat, sluit bovendien aan bij uitspraken van de rechtbank Gelderland^[30] en het hof Arnhem-Leeuwarden^[31] in een zaak die ging over een overheidsvennootschap die, naar werd gesteld, moedwillig zou hebben bewerkstelligd dat een fietsroute niet meer langs een door eisers geëxploiteerde horecagelegenheid en fiets- en voetveer zou voeren, waardoor eisers omzetverlies zouden hebben geleden. Eisers stelden de overheidsvennootschap daarvoor aansprakelijk en voerden aan dat de overheidsvennootschap zich onvoldoende rekenschap zou hebben gegeven van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De vraag die rees, was in hoeverre overheidsvennootschappen aan die beginselen gebonden zijn. De rechtbank oordeelde:

“4.8

Uit het voorgaande volgt dat het beleid van de [gedaagde] wordt bepaald door overheden (de verschillende gemeentes) en *dat zij een overheidstaak vervult* (inrichting van de openbare ruimte), zodat de [gedaagde] naar het oordeel van de rechtbank wel degelijk zeggenschap had over waar de fietsroute kwam te liggen. Dat zij een besloten vennootschap is, maakt het voorgaande niet anders. De [gedaagde] voert immers *onder de verantwoordelijkheid van de gemeentes* overheidstaken uit. Daarom kunnen aan haar dezelfde eisen worden gesteld die ook voor de overheid gelden, waaronder de beginselen van behoorlijk bestuur. *Een publiek orgaan kan niet onder deze eisen uitkomen door haar publiekrechtelijke taken te laten uitvoeren door een privaatrechtelijke rechtspersoon.*” (onderstr. TS & JW)

Het hof oordeelde in deze zaak:

“3.7

Het hof betreft bij het voorgaande dat Uiterwaarde een zogenaamde *overheidsvennootschap* is. Zoals 't Oude Veerhuis terecht stelt, wordt het handelen van Uiterwaarde overeenkomstig de eisen van redelijkheid en billijkheid en de ongeschreven zorgvuldigheidnorm (art. 6:2 en 6:162 BW) op grond van artikel 3:12 BW mede ingekleurd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat Uiterwaarde geen bestuursorgaan is omdat zij niet is ingesteld op grond van publiekrecht en niet is bekleed met enig openbaar gezag, laat onverlet dat als een overheidslichaam een door hem gewenste taak laat uitvoeren door een door hem opgerichte overheidsvennootschap, de beoordeling van het handelen van deze overheidsvennootschap in zoverre niet wezenlijk anders zal zijn dan in het geval het overheidslichaam die taak zelf zou hebben uitgevoerd. *Hoewel van rechtstreekste binding aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in een geval als dit geen sprake is, kunnen deze beginselen wel doorwerken in de verwachtingen die partijen redelijkerwijs mogen hebben van de overheidsvennootschap*, zoals of deze (onvoorwaardelijke) toezeggingen kan doen of belangen afweegt met gevolgen voor de publiekrechtelijke besluitvorming, waar zij dergelijke besluitvorming niet zelf kan doorvoeren of in de hand heeft.” (onderstr. TS & JW)

Uit deze uitspraken volgt dat, hoewel naar het oordeel van de voorzieningenrechter en het hof, overheidsvennootschappen niet rechtstreeks zijn gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, deze beginselen wel eisen stellen aan, casu quo van invloed zijn op het handelen van overheidsvennootschappen. Een dergelijke verruiming van het toepassingsbereik van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zou volgens ons ook in *Didam*-zaken opgeld moeten doen. Als immers zou moeten worden geoordeeld dat de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur op privaatrechtelijke rechtspersonen - voor zover dit niet ook bestuursorganen (b-organen) zijn - categorisch moet worden uitgesloten, dan wordt daarmee in de hand gewerkt dat overheden overgaan tot het oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen, waarin zij vervolgens hun vastgoed onderbrengen teneinde onder de als belastend ervaren *Didam*-regels uit te komen. Dat lijkt ons niet de bedoeling.

4. Didam en huur

Het staat inmiddels vast dat de *Didam*-regels ook van toepassing zijn op huur, waarbij een overheidslichaam vastgoed verhuurt.^[32] De *Didam*-regels zijn niet van toepassing op de spiegelbeeldige situatie, waarin een overheidslichaam een pand aanhuurt en dus de vragende partij is. Die situatie wordt bestreken door het aanbestedingsrecht.^[33] Als het gaat om verhuur door de overheid, dan komt in onze praktijk regelmatig de vraag op *in welke mate* de *Didam*-regels op huur van toepassing zijn.^[34] Dat heeft ermee te maken dat - anders dan het geval is bij een koopovereenkomst waar het *Didam*-arrest betrekking op heeft - een huurovereenkomst een duurovereenkomst is. Dat wil zeggen dat de te verrichten prestaties waartoe partijen zich over en weer hebben verbonden, anders dan bij koop het geval is, een voortdurend karakter hebben. En hoewel er weinig discussie bestaat over de vraag of het overheidslichaam bij het aangaan van een huurovereenkomst gehouden is om alle serieuze gegadigden te laten meedingen,^[35] roept het duurkarakter

van de overeenkomst wel de vraag op of de *Didam*-regels ook van toepassing zijn op verlenging van huurovereenkomsten, op contractsovername en op indeplaatsstelling. Ook rijst de vraag in hoeverre de *Didam*-regels van invloed zijn op de inhoud, in het bijzonder de looptijd van een huurovereenkomst.

4.1 Didam en de looptijd van huurovereenkomsten

Allereerst de vraag of de *Didam*-regels een beperking met zich brengen voor de looptijd van een huurovereenkomst. Bij de beantwoording van die vraag is volgens ons van belang dat de Hoge Raad in het *Didam I*-arrest de verplichting om mededingingsruimte te bieden expliciet heeft gebaseerd op de uitspraak van de Afdeling in de *Vlaardingen*-zaak.^[36] In die zaak, die ging over de verlening van een schaarse exploitatievergunning voor een speelautomatenhal in Vlaardingen, overwoog de Afdeling dat in het Nederlandse recht een rechtsnorm geldt die ertoe strekt dat bij de verdeling van schaarse vergunningen door het bestuur op enigerlei wijze aan (potentiële) gegadigden ruimte moet worden geboden om naar de beschikbare vergunning(en) mee te dingen. Uit deze rechtsnorm vloeit naar het oordeel van de Afdeling onder meer voort dat schaarse vergunningen in beginsel *niet voor onbepaalde tijd kunnen worden verleend*. De vraag rijst vervolgens wat dan een passende duur is voor de looptijd van een schaarse vergunning. Uit de rechtspraak van de Afdeling volgt dat een vergunning (in beginsel) moet worden verleend voor een duur die enerzijds lang genoeg is om de door de vergunninghouder te plegen noodzakelijke investeringen terug te verdienen, maar anderzijds niet zodanig lang mag zijn dat de vrije mededinging in een grotere mate wordt belemmerd dan nodig is met het oog op de afschrijving van de investeringen en een billijke vergoeding van het geïnvesteerde kapitaal.^[37] Een vergelijkbare overweging ten aanzien van de looptijd van duurovereenkomsten hebben wij in de *Didam*-rechtspraak nog niet gezien. Eerder^[38] hebben wij er echter op gewezen dat, net als het geval is in het aanbestedingsrecht en bij de verdeling van schaarse publieke rechten (zoals vergunningen en subsidies), volgens ons als uitgangspunt zou moeten gelden dat andere gegadigden op enig moment ook in aanmerking zouden moeten kunnen komen voor een schaars recht of goed. Dat houdt volgens ons ook in dat duurovereenkomsten met een overheidslichaam in beginsel niet voor onbepaalde tijd mogen worden aangegaan. De duur van de huurovereenkomst dient te worden afgestemd op de periode die de huurder - redelijkerwijs - nodig heeft om de (voor zijn bedrijfsvoering) noodzakelijke investeringen terug te verdienen.

Wij kunnen ons overigens voorstellen dat uit de aard van de onroerende zaak een uitzondering kan voortvloeien op het uitgangspunt dat huurovereenkomsten (en duurovereenkomsten in het algemeen) niet langer voor onbepaalde tijd kunnen worden aangegaan. Zo lijkt ons dat als het gaat om de verhuur van (particuliere) woonruimte er in veel mindere mate of zelfs geen verplichting zou moeten worden aangenomen om de looptijd van de huurovereenkomst te beperken. Het fundamentele recht op woonruimte lijkt ons daaraan in de weg te staan. Bovendien zou dat leiden tot veel onrust op de woningmarkt. Een huurwoning - hetzelfde geldt voor een woning op grond die in erfpacht is uitgegeven, zoals een groot deel van de Amsterdamse woningen - is dan immers geen rustig bezit meer. Een beperking van de duur van huurovereenkomsten zal dus vooral gelden voor door de overheid verhuurde bedrijfs- en winkelruimten.

4.2 Didam verplicht niet tot het opzeggen van huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd

In het verlengde van het vorenstaande ligt de vraag of in het geval van huurovereenkomsten die voor onbepaalde tijd zijn aangegaan voor de verhuurder - voor zover dat een overheidslichaam betreft - uit de *Didam*-regels de verplichting voortvloeit om de huur op te zeggen. Bergers-Kemp merkt daarover op dat kan worden betoogd dat het ver zou gaan als de wettelijke huurbescherming af zou doen aan het gelijkheidsbeginsel c.q. de gelijke kansen voor andere gegadigden. Zij stelt daar echter tegenover dat het ook ver zou gaan als het gelijkheidsbeginsel af zou kunnen doen aan de wettelijke huurbescherming.^[39] Dat zou er feitelijk immers op neerkomen dat huurders die huren van een overheidslichaam in mindere mate huurbescherming genieten en daarmee in een andere positie worden gebracht dan huurders van 'gewone' verhuurders. Hierop voortbordurend, stelt Korevaar overtuigend dat uit de *Didam*-rechtspraak geen actieve verplichting tot huuropzegging voortvloeit.^[40] Volgens hem past het niet in het systeem van de wet om een overheidslichaam als verhuurder anders te behandelen dan een 'gewone' verhuurder. Ook is het onwenselijk dat een als verhuurder optredend overheidslichaam gedwongen zou worden tot meer huurmutaties, waarbij de eventuele tegemoetkoming in de verhuis- en inrichtingskosten die de verhuurder bij beëindiging dient te

betalen, ten laste komt van de algemene middelen of verdisconteerd moet worden in de huurprijs van een opvolgend huurder. Tot slot wijzen wij op het vertrouwensbeginsel dat een rol kan spelen bij de vraag of een huurovereenkomst voor onbepaalde tijd - zeker als die is aangegaan voor het *Didam I*-arrest - kan worden opgezegd. Het gelijkheidsbeginsel dient dan te wijken voor het vertrouwensbeginsel. Hoewel de *Didam*-regels dus niet dwingen tot het actief opzeggen van huurovereenkomsten die voor onbepaalde tijd met overheidslichamen zijn aangegaan, dwingt, zoals hiervoor uiteengezet, de *Didam*-rechtspraak inmiddels wel tot terughoudendheid van overheidslichamen bij het aangaan van huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd.

4.3 Didam ook van toepassing op de verlenging van huurovereenkomsten

In het verlengde van het vorenstaande ligt de vraag hoe een overheidslichaam in het licht van de *Didam*-arresten moet omgaan met een (stilzwijgende) verlenging van een aflopende huurovereenkomst of andere duurovereenkomst. De Hoge Raad heeft in het *Didam I*-arrest geoordeeld dat een overheidslichaam bij het aangaan en uitvoeren van privaatrechtelijke overeenkomsten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en daarmee het gelijkheidsbeginsel in acht moet nemen. Uitgangspunt is aldus dat een overheidslichaam de te verhuren of in (erf)pacht uit te geven zaak aanbiedt door middel van een selectieprocedure. De verlenging van aflopende huur- en (erf)pachtovereenkomsten valt daarmee ook onder de reikwijdte van het *Didam*-arrest.

Interessant in dat licht is een uitspraak van de rechtbank Noord-Holland over de verlenging van huurovereenkomsten voor kavels voor de exploitatie van strandhuisjes op het strand bij Wijk aan Zee.^[41] Het ging in deze zaak om de gemeente Beverwijk die delen van het strand bij Wijk aan Zee verhuurt aan ondernemingen ten behoeve van de exploitatie van strandpaviljoens en voor het plaatsen van strandhuisjes. Aceha heeft haar interesse voor de exploitatie van een deel van het strand aan de gemeente kenbaar gemaakt. De gemeente gaat echter niet met Aceha in onderhandeling. Zij is tevreden met de wijze waarop de huidige strandexploitanten het strand exploiteren en verlengt daarom de huurovereenkomsten met de zittende huurders voor een periode van tien jaar. Daarna heeft Aceha zich nogmaals bij de gemeente gemeld en gewezen op het - in de tussentijd gewezen - *Didam I*-arrest. De gemeente stelt zich op het standpunt dat er geen sprake is van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht en dat de huurovereenkomsten voldoen aan de geldende wet- en regelgeving. Aceha start daarop een kort geding en stelt zich op het standpunt dat de gemeente in strijd heeft gehandeld met het gelijkheidsbeginsel door geen mededingingsruimte te bieden bij de verlenging van de huurovereenkomsten.

De voorzieningenrechter oordeelt als volgt:

“4.10.

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is het, *nog afgezien van de vraag of de in het Didam-arrest geformuleerde criteria in huursituaties als de onderhavige van toepassing zijn*, voorshands niet aannemelijk dat een bodemrechter de vorderingen van Aceha zal toewijzen. Aannemelijk is dat een bodemrechter in de onderhavige situatie zal oordelen dat de Gemeente redelijkerwijs mocht oordelen dat de zittende huurders de enige serieuze gegadigden waren. In dit kader *vormen alleen al de door de zittende huurders onbetwist gedane investeringen in het strand een objectief, toetsbaar en redelijk criterium op grond van de Gemeente de zittende huurders een voorrangspositie heeft kunnen geven*. Dat voor de overdracht van die investeringen mogelijk oplossingen zijn te verzinnen, doet hier niet aan af. Een en ander geldt te meer indien ook nog eens zou moeten worden geoordeeld dat de zittende huurders huurbescherming toekwam op grond van artikel 7:290 e.v. BW, hetgeen in onderhavige kort geding procedure bij gebreke van een afgerond debat daarover niet kan worden vastgesteld. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter is het evenwel geen gelopen race dat het niet om 290-bedrijfsruimte gaat en is aannemelijk dat de huurders in ieder geval vergelijkbare bescherming toekwam. In die situatie zouden de zittende huurders ook om die reden als enige serieuze gegadigden zijn te kwalificeren. Tenslotte zijn er nog de eisen aan huurders van strandkavels in het (amendement bij het) vastgestelde strandbeleid, ten aanzien waarvan met (de leden van de) VSW een covenant is gesloten. Ook dit betreffen objectieve, toetsbare en redelijke criteria op basis waarvan de zittende huurders als de enige serieuze gegadigden kunnen worden geoordeeld.” (onderstr. TS & JW)

De voorzieningenrechter laat allereerst dus in het midden of de in het *Didam I*-arrest geformuleerde criteria *in huursituaties als de onderhavige* van toepassing zijn. Wij vermoeden dat de voorzieningenrechter met de woorden 'in huursituaties als de onderhavige' doelt op de situatie waarin sprake is van de verlenging van een huurovereenkomst. Met Bergers-Kemp lijkt het ons niet aannemelijk dat hij in algemene zin in het midden heeft willen laten of de *Didam*-regels van toepassing zijn op verhuur door de overheid.^[42]

De vraag die vervolgens aan de orde komt, is of het feit dat iemand reeds huurder of (erf)pachter is *op zichzelf* een objectief, toetsbaar en redelijk criterium is aan de hand waarvan kan worden gemotiveerd dat diegene als enige serieuze gegadigde in aanmerking komt voor verlenging of vernieuwing van de aflopende overeenkomst.^[43] In de zaak over de strandhuisjes op het strand bij Wijk aan Zee oordeelt de rechtbank dat de zittende huurders als enige serieuze gegadigden zijn aan te merken. De voorzieningenrechter neemt daarbij allereerst in aanmerking dat zij investeringen hebben gedaan in het strand (lees: de strandpercelen).^[44] Interessant is dat de voorzieningenrechter daarbij in het midden laat *wanneer* die investeringen zijn gedaan. De enkele omstandigheid *dat* er investeringen zijn gedaan en dit niet wordt betwist, acht hij een objectief, toetsbaar en redelijk criterium op grond waarvan de gemeente de zittende huurders reeds een voorrangspositie heeft kunnen geven.^[45] Dat strookt volgens ons niet helemaal met de rechtspraak van de bestuursrechter over de verdeling van schaarse publieke vergunningen. Zoals hiervoor al opgemerkt, mogen op grond van die rechtspraak schaarse vergunningen in beginsel niet voor onbepaalde tijd worden verleend. Gekozen moet worden voor een looptijd die lang genoeg is om de door de vergunninghouder te plegen noodzakelijke investeringen terug te verdienen, maar niet zodanig lang is dat de mededinging geheel of onnodig lang wordt beperkt. Hierbij gaat het om investeringen die worden of zijn gedaan rond of vlak na de vergunningverlening en die noodzakelijk zijn om de vergunde (bedrijfs)activiteiten te kunnen uitvoeren. Een andere benadering waarbij elke investering, wanneer ook gedaan en noodzakelijk of niet, zou moeten kunnen worden terugverdiend, zou ertoe kunnen leiden dat een zittende vergunninghouder door maar van tijd tot tijd investeringen te doen, in theorie tot in de eeuwigheid nodig zou hebben om zijn investeringen terug te verdienen. Voor vergunningverlening voor bepaalde tijd is dan geen ruimte meer. Het behoeft weinig betoog dat de door de Afdeling geformuleerde regel zo niet bedoeld is. In dat licht menen wij dan ook dat als het gaat om de vraag of een zittende huurder als enige serieuze gegadigde heeft te gelden, in beginsel alleen rond of kort na het aangaan van de huurovereenkomst gedane investeringen, die noodzakelijk zijn om het gehuurde te kunnen gebruiken ter uitoefening van het bedrijf waarvoor de huur is aangegaan, als een objectief, toetsbaar en redelijk criterium kunnen gelden. Later, en zeker tegen het eind van de duur van de huurovereenkomst gedane investeringen, kunnen volgens ons in beginsel niet als zodanig criterium worden aangemerkt. Dat zou immers kunnen betekenen dat een zittende huurder elke verdere mededinging om zeep kan helpen door maar van tijd tot tijd te investeren in het gehuurde. Dat druist in tegen de ratio van de in het *Didam I*-arrest geformuleerde mededingingsnorm.

Verder neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat *mogelijk* sprake is van 290-bedrijfsruimte, zodat de zittende huurders op grond van artikel 7:290 e.v. BW huurbescherming toekomt. Dat betekent dat voor beëindiging van de huurovereenkomst op initiatief van de verhuurder (in dit geval de gemeente) een opzegging en een opzeggingsgrond nodig is (artikel 7:294 BW). Zoals hiervoor reeds uiteengezet, vloeit volgens ons uit de *Didam*-rechtspraak niet voort dat overheidslichamen verplicht zijn om lopende huurovereenkomsten actief te beëindigen teneinde eventuele andere gegadigden een gelijke kans te bieden. Als daarentegen sprake is van een aflopende huurovereenkomst - de huurovereenkomsten in deze zaak liepen af op 1 januari 2022 - dan lijkt ons dat de wettelijke huurbeschermingsregeling niet in de weg staat aan het bieden van mededingingsruimte. De huurbeschermingsregeling is volgens ons in dat geval dan ook geen objectief, toetsbaar en redelijk criterium op basis waarvan een zittende huurder wiens huurovereenkomst afloopt, kan worden aangemerkt als enige serieuze gegadigde.

Kortom, de *Didam*-regels zijn volgens ons niet alleen van toepassing op het aangaan van een huurovereenkomst, maar ook op de verlenging van aflopende huurovereenkomsten. Voorstelbaar is dat zich omstandigheden voordoen op grond waarvan moet worden geoordeeld dat een zittende huurder als de enige serieuze gegadigde voor die verlenging in aanmerking komt. Echter, daarbij moet kritisch worden gezien of die omstandigheden als een objectief, toetsbaar en redelijk criterium zijn aan te merken. Dat een zittende huurder (op enig moment) investeringen heeft gedaan, kwalificeert volgens ons niet als zodanig.

4.4 Didam ook van toepassing op het overnemen van een huurovereenkomst

Een ander interessant onderwerp is in hoeverre de *Didam*-regels van toepassing zijn op het overnemen van een huurovereenkomst ex artikel 6:159 BW als een onderneming die is gevestigd in een van de overheid gehuurd pand wordt verkocht (dus niet zijnde indeplaatsstelling ex artikel 7:307 BW). Kan een koper van de onderneming dan zonder meer de huurovereenkomst overnemen of moet de overheid mededingingsruimte bieden en ook andere partijen in de gelegenheid stellen om voor de huurovereenkomst in aanmerking te komen? Deze vraag kwam aan de orde in een uitspraak die ging over de verhuur van een strandperceel in Hoek van Holland door de gemeente Rotterdam ten behoeve van de exploitatie van een strandpaviljoen.^[46] In de huurovereenkomst was bepaald dat het perceel bestemd is om te worden gebruikt voor de exploitatie van een horecabedrijf en dat de huurder verplicht is het perceel met die bestemming in gebruik te nemen. Verder was bepaald dat het de huurder niet is toegestaan het perceel, dan wel de exploitatie, geheel of gedeeltelijk aan een ander in huur over te doen, in gebruik te geven of anderszins ter beschikking te stellen. Na verloop van tijd ontstonden er geschillen tussen de gemeente en de huurder die ertoe leidden dat de exploitatievergunning werd ingetrokken. De zittende huurder staakte de exploitatie en droeg vervolgens zijn onderneming over aan een derde. Voor de gemeente was dat aanleiding de huurovereenkomst buitengerechtelijk te ontbinden, onder meer omdat de huurder in strijd met de huurovereenkomst en zonder toestemming van de gemeente het gehuurde, dan wel de exploitatie aan een derde heeft overgedragen. De gemeente vordert bij de kantonrechter om voor recht te verklaren dat de huurovereenkomst buitengerechtelijk is ontbonden. Daarbij rijst onder meer de vraag of de gemeente kan worden verweten dat zij niet alsnog akkoord is gegaan met overname van de exploitatie door een derde, dan wel voortzetting van de huurovereenkomst. Naar het oordeel van de kantonrechter was dat niet het geval. Daartoe wordt overwogen dat de gemeente in strijd met het *Didam I*-arrest zou hebben gehandeld als zij zonder het organiseren van een selectieprocedure zou hebben ingestemd met de overname van de exploitatie dan wel voortzetting van de huurovereenkomst. In beide gevallen zouden (andere) potentiële gegadigden ten onrechte buitenspel zijn gezet.^[47]

Uit deze uitspraak kan worden afgeleid dat de *Didam*-regels ook van toepassing zijn op een overname van een huurovereenkomst als een onderneming ten behoeve van de exploitatie waarvan een perceel of pand van een overheidslichaam wordt gehuurd, wordt verkocht aan een derde. Uitgangspunt is dat ook dan mededingingsruimte moet worden geboden. Overigens denken wij dat in de praktijk regelmatig valt te verdedigen dat de koper van een onderneming die is gevestigd in van de overheid gehuurd vastgoed, juist omdat hij de onderneming heeft overgenomen, als de enige serieuze gegadigde voor de overname van de huurovereenkomst kan worden aangemerkt. In die gevallen is contractovername zonder het bieden van mededingingsruimte mogelijk.^[48] Wel moet het voornemen daartoe worden gepubliceerd.

4.5 Didam niet van toepassing op indeplaatsstelling

Interessant in het licht van het vorenstaande is ook een recentere uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland over een door de gemeente Soest met ingang van 1 maart 2020 voor de duur van tweemaal vijf jaar verhuurde bedrijfsruimte ten behoeve van een brasserie.^[49] De brasserie wordt geëxploiteerd door een vof, waarvan de vennoten op het moment van het aangaan van de huurovereenkomst ongeveer 56 jaar oud zijn. Zij wensen de onderneming te verkopen om in hun oude dag te voorzien. In oktober 2023 hebben partijen gesproken over een toekomstige uitkoop door de gemeente. Partijen komen niet tot overeenstemming, omdat de gemeente het voorgestelde bedrag te hoog vindt. Ook laat de gemeente weten dat zij toestemming moet geven voor de overdracht van de huurovereenkomst en dat zij op grond van de regels van het *Didam I*-arrest ruimte moet bieden aan andere (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar de positie van huurder en dat daarvoor een selectieprocedure moet worden doorlopen. De vof stelt zich op het standpunt dat het *Didam I*-arrest niet van toepassing is. Op 29 februari 2024 bericht de gemeente de vof dat zij de huurovereenkomst na 1 maart 2030 niet zal voortzetten en tegen die tijd zal opzeggen. In de zomer van 2024 bereikt de vof overeenstemming met een overnamekandidaat voor haar onderneming. Zij verzoekt de gemeente om indeplaatsstelling. De gemeente wil daar niet aan meewerken, omdat volgens haar op grond van het *Didam I*-arrest mededingingsruimte moet worden geboden. De vof vordert vervolgens indeplaatsstelling in de zin van artikel 7:307 BW. In dat artikel is bepaald dat indien overdracht door de huurder (de vof) aan een derde van het in het gehuurde door de huurder zelf of een ander uitgeoefende bedrijf gewenst wordt, de huurder kan

vorderen dat hij gemachtigd wordt om die derde als huurder in zijn plaats te stellen.

De gemeente betoogt onder meer^[50] dat als artikel 7:307 BW van toepassing is, bij de toepassing daarvan - in het bijzonder bij de op grond van het tweede lid te maken belangenafweging - rekening moet worden gehouden met de *Didam*-regels. Daartoe is volgens de gemeente van belang dat het om een driepartijenovereenkomst gaat waarbij wilsovereenstemming vereist is van alle drie de partijen. De kantonrechter gaat niet mee in dat betoog en overweegt:

“4.11.

De stelling van De Gemeente, dat de medewerking van de verhuurder is vereist bij indeplaatsstelling op grond van artikel 7:307 BW, is niet zonder meer te volgen. De strekking van artikel 7:307 BW is juist om een huuroverdracht in verband met de overdracht van het in het gehuurde uitgeoefende bedrijf mogelijk te maken *in situaties waarin de verhuurder niet aan die huuroverdracht wil meewerken* [onderst. ktr]. Pas wanneer de huurder de rechterlijke machtiging gebruikt, realiseert hij de indeplaatsstelling. De oude huurder verliest zijn positie als contractspartij en de nieuwe huurder treedt in beginsel geheel in zijn plaats in de bestaande huurverhouding. Bij indeplaatsstelling loopt de oorspronkelijke huurovereenkomst ‘met huid en haar’ door; *er ontstaat geen nieuwe overeenkomst*.

(...)

4.13.

Kort en goed: omdat de indeplaatsstelling niet leidt tot een zuivere contractsovername in de zin van artikel 6:159 BW, en de medewerking van De Gemeente niet noodzakelijk is, is niet voldaan aan de door De Gemeente aangehaalde eisen voor de toepasselijkheid van de regels van het *Didam I*-arrest, te weten: (i) een bevoegdheid die krachtens het burgerlijk recht aan het overheidslichaam toekomt, en (ii) het aangaan of uitvoeren van een overeenkomst. *De regels van het Didam I-arrest zijn dus niet van toepassing op een overdracht en indeplaatsstelling in de zin van artikel 7:307 BW*.

4.14.

(...). Uit deze en andere rechtspraak blijkt dat *bij het aangaan* van een nieuwe huurovereenkomst de regels van het *Didam I*-arrest van toepassing zijn en moeten worden nageleefd. In onderhavig geval is de situatie wezenlijk anders, omdat de bestaande huurovereenkomst niet eindigt.

4.15.

Dat de regels van het *Didam I*-arrest niet van toepassing zijn, is volgens de kantonrechter ook in lijn met de ratio van artikel 7:307 BW (...); het treffen van een oudedagsvoorziening door de huurder. Omdat de overdracht van het door de huurder in het gehuurde uitgeoefende bedrijf op initiatief van de huurder plaatsvindt, is het ook bezwaarlijk voor te stellen dat het uiteindelijk de verhuurder, in dit geval De Gemeente, is die door middel van het bieden van mededingingsruimte, het stellen van criteria en het doorlopen van de selectieprocedure bepaalt aan wie de huurder zijn onderneming moet overdragen. Vaststaat namelijk dat deze bevoegdheden, dat wil zeggen het optuigen van de selectieprocedure en het stellen van de criteria, bij het overheidslichaam zijn neergelegd en dat het overheidslichaam uiteindelijk kiest wie de “winnaar” is van de selectieprocedure.” (onderstr. TS & JW)

In deze uitspraak maakt de kantonrechter een duidelijk onderscheid tussen zuivere contractsovername en indeplaatsstelling. Bij een zuivere contractsovername in de zin van artikel 6:159 BW is sprake van een partij

(huurder) bij een overeenkomst die haar rechtsverhouding tot de wederpartij (verhuurder) *met medewerking van deze laatste* overdraagt aan een derde (opvolgend huurder). Hoewel ook een indeplaatsstelling leidt tot een contractsovername is een belangrijk verschil dat bij indeplaatsstelling in de zin van artikel 7:307 BW de op grond van artikel 6:159 lid 1 BW vereiste medewerking van de wederpartij (verhuurder) wordt vervangen door een rechterlijke machtiging aan de huurder op grond waarvan deze de contractsovername kan bewerkstelligen.^[51] Medewerking van de gemeente is dus niet nodig bij indeplaatsstelling, zodat logischerwijs ook de *Didam*-regels niet van toepassing zijn op de indeplaatsstelling. Een wat ons betreft goed te begrijpen oordeel van de kantonrechter.

Wel rijst de vraag of overheden geen 'misbruik' kunnen maken van de omstandigheid dat de *Didam*-regels niet van toepassing zijn op indeplaatsstelling. De indeplaatsstellingsregeling van artikel 7:307 BW komt immers pas in beeld op het moment dat een verhuurder (het overheidslichaam) niet wil meewerken aan de huuroverdracht. Dat zou betekenen dat een overheidslichaam het zelf in de hand heeft of de *Didam*-regels van toepassing zijn op de huuroverdracht. Door niet mee te werken aan de huuroverdracht zet het overheidslichaam de *Didam*-regels buitenspel. Is het overheidslichaam daarentegen bereid om mee te werken aan de huuroverdracht, dan zijn de *Didam*-regels wel van toepassing op de huuroverdracht. Dat kan volgens ons tot de wat paradoxale situatie leiden waarin een overheidslichaam een door de huurder voorgedragen huuropvolger niet ziet zitten en daarom zijn medewerking weigert. Daarmee schakelt het overheidslichaam de *Didam*-regels uit en kan de rechter - uiteraard na de in artikel 3:307 lid 2 BW bedoelde belangenafweging te hebben gemaakt - de huurder machtigen om de voorgedragen huuropvolger als huurder in zijn plaats te stellen. Het overheidslichaam heeft dan dus geen enkele invloed op welke partij als nieuwe (opvolgend) huurder wordt aangewezen. Omgekeerd geldt dat als het overheidslichaam wel bereid is mee te werken aan een door de huurder gewenste huuroverdracht - bijvoorbeeld omdat hij de betreffende huurder wel ziet zitten - het niet tot een vordering tot indeplaatsstelling komt en de *Didam*-regels dus wel van toepassing zijn. En dan zou het overheidslichaam dus alsnog mededingingsruimte moeten bieden, met het risico dat de in eerste instantie door de zittende huurder voorgedragen opvolger niet wordt geselecteerd. Overigens denken wij dat dit in de praktijk niet zo snel tot problemen zal leiden. De omstandigheid dat een huurder een bepaalde partij heeft gevonden die bereid is zijn onderneming over te nemen, zal naar wij aannemen in veel gevallen kunnen gelden als een objectief, toetsbaar en redelijk criterium op grond waarvan de voorgedragen huurder als de enige, serieuze gegadigde voor de huuroverdracht kan worden aangemerkt, ongeacht of het een bedrijfsruimte betreft waarvoor het indeplaatsstellingsartikel geldt, of niet.

5. Tot slot

Ook na ruim vier jaar zorgt het *Didam I*-arrest - met in het kielzog het *Didam II*-arrest - voor een niet-aflatende stroom aan rechtspraak. In dit eerste deel van ons tweeluik hebben we aan de hand van een aantal in het oog springende uitspraken die zijn gedaan na het *Didam II*-arrest de reikwijdte van de *Didam*-regels nader onderzocht. Allereerst hebben wij geconstateerd dat de *Didam*-regels - naar de huidige stand van de rechtspraak - niet van toepassing zijn op de uitgifte van vastgoed door overheidsvennootschappen. Wij denken echter dat er op die rechtspraak wel wat valt af te dingen en sluiten dan ook niet uit dat de Hoge Raad op enig moment anders zal oordelen. Op dit punt duurt de onzekerheid voor de praktijk helaas dus nog voort. In de tweede plaats hebben wij onderzocht in welke mate de *Didam*-regels van toepassing zijn op huurovereenkomsten met de overheid. Hoewel dat in de *Didam*-rechtspraak nog niet duidelijk aan de orde is gekomen, denken wij dat de *Didam*-regels, gelet op de ratio van de mededingingsnorm, ook van invloed zijn op de looptijd van huurovereenkomsten. Overheden dienen terughoudend te zijn bij het aangaan van huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd. De *Didam*-regels gaan echter niet zover dat ze overheden dwingen tot het opzeggen van reeds gesloten huurovereenkomsten voor onbepaalde tijd. Verder hebben wij geconstateerd dat de *Didam*-regels ook van toepassing zijn op de verlenging en overneming van huurovereenkomsten. In beide gevallen moet in beginsel mededingingsruimte worden geboden, zij het dat het goed voorstelbaar is dat er omstandigheden zijn op grond waarvan een zittende huurder of een partij die de huurovereenkomst wil overnemen als enige serieuze gegadigde kan worden aangemerkt. Tot slot hebben we gezien dat de *Didam*-regels niet van toepassing zijn op indeplaatsstelling, aangezien daarbij de medewerking van het overheidslichaam niet vereist is.

Kortom, voor zover het de reikwijdte van de *Didam*-regels betreft, zijn er het afgelopen jaar weer wat voor de praktijk relevante stukjes van de *Didam*-puzzel gelegd, al vragen wij ons af of alle puzzelstukjes wel helemaal goed gelegd zijn. In onze volgende bijdrage zullen wij onderzoeken of ook op het vlak van de door overheidslichamen te hanteren selectiecriteria en de remedies bij schending van de *Didam*-regels nieuwe, voor de praktijk relevante puzzelstukjes zijn gelegd.

Voetnoten

[1] Truke Slagter en Jaap Wieland zijn beiden advocaat bij Stijl Advocaten te Amsterdam.

[2] HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778, *BR* 2022/7, m.nt. E.W.J. de Groot, S. Elbertsen & W.I. de Vries.

[3] De teller staat inmiddels (19 februari 2026) op 221 op www.rechtspraak.nl gepubliceerde uitspraken (gezocht met zoekterm 'ECLI:NL:HR:2021:1778'). Daarbij moet worden opgemerkt dat - opvallend genoeg - 63 zaken het label 'bestuursrecht' hebben.

[4] HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661, *BR* 2025/6, m.nt. S. Elbertsen, E.W.J. de Groot & W.I. de Vries. Zie over dit arrest bijv. ook A.G. Bregman, 'De stand van zaken na het tweede *Didam*-arrest is winst voor de praktijk van de gebiedsontwikkeling', *TBR* 2025/2 en G.J. Huith & M.C. Pinto, 'Gelijkheid als bron van (on)zekerheid. Deel II: over de rechtsgevolgen van gronduitgifte in strijd met de 'Didam-regels'', *TA* 2025/21.

[5] Concl. A-G Snijders 24 mei 2024, ECLI:NL:PHR:2024:567, *BR* 2024/56, m.nt. S. Elbertsen & E.W.J. de Groot. Zie voor een uitvoeriger bespreking van de conclusie ook G.K. den Uyl-Slagter & J. Wieland, 'Drie jaar *Didam*-regels: Het *Didam* II-arrest als nieuw baken?', *BR* 2025/2.

[6] De Hoge Raad geeft in het *Didam* II-arrest wel duidelijkheid over de temporele reikwijdte van de *Didam*-regels. De regels hebben terugwerkende kracht en gelden dus ook voor transacties die (ver) voor het *Didam* I-arrest hebben plaatsgevonden.

[7] G.K. den Uyl-Slagter & J. Wieland, 'Drie jaar *Didam*-regels: Het *Didam* II-arrest als nieuw baken?', *BR* 2025/2.

[8] Zie bijv. R. van der Hulle & K.B.J. Hagen, 'De toepassing van het vertrouwensbeginsel bij de toepassing van de *Didam*-regels nader bezien', *TBR* 2025/79; T.H.G. Robbe, 'De legitimiteit van de mededingingsverplichting uit de *Didam*-arresten getoetst', *NTB* 2025/256 en A.G. Bregman & N. van Wijk-van Gilst, 'De toepassing van de *Didam*-regels: de balans voor 2025 opgemaakt', *TBR* 2026/14.

[9] Dit artikel is afgerond op 19 februari 2026. Uitspraken die na die datum zijn gepubliceerd, zijn niet meer meegenomen.

[10] Dit betekent ook dat wij keuzes hebben gemaakt. Binnen het bestek van dit artikel is het niet mogelijk om een integraal overzicht te geven van de *Didam*-rechtspraak.

[11] Bijv. Hof Den Haag 18 juli 2023, ECLI:NL:GHDHA:2023:1368.

[12] Bijv. Rb. Noord-Nederland 10 januari 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:82.

[13] Bijv. Rb. Midden-Nederland 15 december 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:5402.

[14] Bijv. Rb. Oost-Brabant 8 juli 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:2962.

[15] Bijv. Rb. Noord-Nederland 10 maart 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:916.

[16] Bijv. Rb. Noord-Holland 5 augustus 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:8688.

[17] Aardig om in dit verband te vermelden, is een zeer recente bestuursrechtelijke uitspraak van de rechtbank Gelderland over het i.h.k.v. het toepassen van bestuursdwang meevoeren, opslaan en uiteindelijk verkopen van *roerende* goederen (Rb. Gelderland 4 februari 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:789, *AB* 2026/85, m.nt. J. Wieland). Betoogd werd dat de verkoop van de roerende zaken door het college strijdig was met de *Didam*-regels. De rechtbank oordeelde dat de verkoop van roerende zaken i.h.k.v. de uitvoering van bestuursdwang naar zijn aard niet te vergelijken is met de uitgifte van grond en de *Didam*-regels daarom niet van toepassing zijn bij de verkoop van de roerende zaken (zie r.o. 16.1).

[18] Rb. Zeeland-West-Brabant 17 oktober 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:7207.

[19] Rb. Limburg 21 mei 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:4909.

[20] ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3399, *Gst.* 2025/122, m.nt. (I) J. Korzelius & J. Wieland; (II) G. Boogaard.

[21] Vgl. ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, *AB* 2016/426, m.nt. C.J. Wolswinkel (*Vlaardingen*) en ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2310, *AB* 2018/406, m.nt. (1) J.E. van den Brink & (2) A. Drahmman (*Geobox*).

[22] Uitgangspunt is dat subsidies worden verstrekt o.g.v. een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt (art. 4:23 lid 1 Awb). Op die regel bestaan uitzonderingen (art. 4:23 lid 3 Awb). Eén daarvan betreft de begrotingssubsidie. Voor deze subsidie geldt dat zowel de ontvanger als het bedrag van de subsidie uitdrukkelijk in de begroting moet worden genoemd, zodat een wettelijke grondslag niet vereist is (art. 4:23 lid 3, aanhef en onder c, Awb).

[23] Zie daarvoor de noot van J. Korzelius & J. Wieland onder de uitspraak van de Afdeling in *Gst.* 2025/122.

[24] Zie over die wisselwerking ook C.J. Wolswinkel, 'Verdelingsrecht na Didam II: privaatrecht en publiekrecht in voortdurende dialoog?', *O&A* 2025/2.

[25] Zie G.K. den Uyl-Slagter & J. Wieland, 'Eén jaar Didam-arrest: gamechanger of een storm in een glas water?', *BR* 2022/84, par. 3.3 en de noot van F.J. van Ommeren bij het *Didam I*-arrest, *AB* 2022/11, par. 8.

[26] Rb. Overijssel 20 januari 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:240, *BR* 2025/28, m.nt. N.E.M. Soliana & D.H.P. van Groen. Deze uitspraak is ook uitvoerig besproken door J. Wieland in *AB* 2025/76. Deze par. is op die bespreking gebaseerd.

[27] Opmerkelijk is dat het in dit geval de kopende partij (de gemeente) is die publiceert, terwijl het *Didam I*-arrest voorschrijft dat het voornemen tot verkoop tijdig voorafgaand aan de verkoop bekend wordt gemaakt. Dit laatste impliceert dat het op de weg van de verkopende partij (de vennootschap dus) ligt om te publiceren.

[28] HR 4 april 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF2830.

[29] R.J.N. Schlössels e.a., *De polsstok van de beginselen van behoorlijk bestuur: export en reflexwerking?*, Nijmegen: WLP 2021, p. 28.

[30] Rb. Gelderland 28 september 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:5510.

[31] Hof Arnhem-Leeuwarden 15 mei 2024, ECLI:NL:GHARL:2024:3301. Tegen deze uitspraak is cassatieberoep ingesteld. Op 5 september 2025 heeft A-G De Bock een conclusie uitgebracht (ECLI:NL:PHR:2025:851, *BR* 2025/76, m.nt. T.A. Scheffer-Terlien). Dit beroep is door de Hoge Raad verworpen in HR 17 oktober 2025, ECLI:NL:HR:2025:1565.

[32] Bijv. Rb. Noord-Holland 4 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7046; Rb. Gelderland 14 februari 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:713; Rb. Rotterdam 22 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9115 en Rb. Den Haag 29 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:18519.

- [33] Vgl. Rb. Den Haag 11 februari 2026, ECLI:NL:RBDHA:2026:2180, r.o. 5.12.
- [34] Zie daarover ook M.J. Duinkerke & H.J.B. van Nieuwenhuizen, 'De reikwijdte van de Didam-regels. Spelregels voor contractoverneming en indeplaatsstelling bij huurovereenkomsten', *HIP* 2026/1.
- [35] Zie bijv. Rb. Midden-Nederland 17 september 2025, r.o. 4.14, ECLI:NL:RBMNE:2025:4928, *WR* 2025/120.
- [36] ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927, *AB* 2016/426, m.nt. C.J. Wolswinkel (*Vlaardingen*).
- [37] Zie bijv. ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1588, *Gst.* 2021/127, m.nt. A. Drahmman; ABRvS 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5716 en ABRvS 3 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5717.
- [38] G.K. den Uyl-Slagter & J. Wieland, 'Twee jaar Didam-arrest: navigeren in woelig vaarwater', *BR* 2023/80, par. 3.4.
- [39] Zie de noot van A. Bergers-Kemp onder Rb. Noord-Holland 4 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7046, *WR* 2023/2.
- [40] Zie de noot van E.P.W. Korevaar onder Rb. Midden-Nederland 17 september 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:4928, *WR* 2025/120.
- [41] Rb. Noord-Holland 4 augustus 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:7046, *WR* 2023/2, m.nt. A. Bergers-Kemp.
- [42] Zie Bergers-Kemp in haar noot onder deze uitspraak in *WR* 2023/2.
- [43] Eenzelfde soort vraag kan worden gesteld in de situatie waar in een huurovereenkomst een recht van eerste koop voor de huurder is opgenomen. Die situatie deed zich voor in Rb. Noord-Nederland 29 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1582, *BR* 2025/53, m.nt. T.A. Scheffer-Terlien & S.M.E. Cairo. Wij bespreken die uitspraak verderop in dit artikel.
- [44] Dit criterium komt ook aan de orde in Rb. Noord-Nederland 29 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1582, *BR* 2025/53, m.nt. T.A. Scheffer-Terlien & S.M.E. Cairo.
- [45] Uit Rb. Noord-Holland 1 februari 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:739, r.o. 4.6.5 volgt dat die investeringen wel enige omvang moeten hebben en specifiek moeten zijn gericht op het gehuurde of gepachte.
- [46] Rb. Rotterdam 22 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9115. Zie ook - zij het meer impliciet - Rb. Amsterdam 23 november 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:6831.
- [47] Rb. Rotterdam 22 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:9115, r.o. 4.10. Dit oordeel is door het hof bevestigd (Hof Den Haag 24 februari 2026, ECLI:NL:GHDHA:2026:337, r.o. 6.10).
- [48] Zie ook M.J. Duinkerke & H.J.B. van Nieuwenhuizen, 'De reikwijdte van de Didam-regels. Spelregels voor contractoverneming en indeplaatsstelling bij huurovereenkomsten', *HIP* 2026/1, p. 7.
- [49] Rb. Midden-Nederland 17 september 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:4928, *WR* 2025/120, m.nt. E.P.W. Korevaar.
- [50] De gemeente betoogt primair dat art. 7:307 BW in zijn geheel buiten toepassing moet worden gelaten, omdat toepassing van dit artikel strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel oplevert. Met dat betoog is de kantonrechter snel klaar. De rechter toetst geen wetten in formele zin aan algemene rechtsbeginselen. Zie HR 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725, *NJ* 1989/469 (*Harmonisatiewet*).
- [51] Vgl. HR 12 mei 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZC1722 (*Hartje Stad/Arnoe Beheer*).