



Advies gemeente Rheden inzake uitgiftestrategie de Markweg te Velp.

16 januari 2026

Adviseur: mr. Tim Kemerink

Tweede lezer: mr. Bart Sikkes

Inhoudsopgave

1. Vraagstelling.....	2
2. Juridisch kader	2
Openbare selectieprocedure en beleidsruimte	2
3. Uitgiftestrategie betreffende het omgevingsplan en functie	3
Bedrijventerrein en uitsluiting overige functies.....	3
Bedrijventerrein als hoofdfunctie en toestaan ondergeschikte overige functies.....	4
Aansluiting omgevingsplan	4
4. Conclusie	5
5. Disclaimer.....	6

1. Vraagstelling

De gemeente Rheden is voornemens om een bedrijfskavel op bedrijventerrein de Beemd, Markweg 10 te Velp (hierna: het perceel), uit te geven door middel van verkoop. In verband met het Didam-arrest moet de gemeente potentiële gegadigden een gelijke kans bieden om mee te dingen naar de aankoop van deze grond.¹ De gemeente zal voor de uitgifte van de bedrijfskavel een openbare selectieprocedure doorlopen.

Conform het geldende omgevingsplan is de kavel aangewezen als “Bedrijventerrein” en daarmee bestemd voor bedrijfsactiviteiten tot en met categorie 4.2.² Daarnaast is de kavel conform het geldende omgevingsplan specifiek bestemd voor “een circuit voor modelbouwauto’s, ter plaatse van de aanduiding ‘recreatie’, waarbij geldt dat binnen het bouwvlak uitsluitend een gebruik ten dienste van het circuit voor modelbouwauto’s is toegestaan.” De gemeente heeft echter beleidsruimte om kavels uit te geven, met inachtneming van objectieve, toetsbare en redelijke criteria.³ Daarmee heeft de gemeente ruimte om de kavel in de selectieprocedure de beleidskeuze te maken dat de kavel slechts bestemd is om te worden ingezet als bedrijventerrein, bestemd voor bedrijfsactiviteiten tot en met categorie 4.2. De gemeente kan via deze privaatrechtelijke uitgifte de invulling van de kavel ten behoeve van ‘recreatie’ aldus uitsluiten.

Dit advies is opgesteld om te dienen als input/advisering voor de gemeente. In dit advies wordt specifiek ingegaan op de geschiktheidseisen die de gemeente kan hanteren in het kader van de geldende Didam-regels in lijn met het geldende omgevingsplan en de huidige functie van het perceel.

2. Juridisch kader

De Didam-regels zijn van toepassing op privaatrechtelijke overeenkomsten die door overheidslichamen worden gesloten en zijn daarmee onverminderd van toepassing op de uitgifte van percelen gemeentegrond. De toepasselijkheid van deze uitgifteregels volgt uit het Didam I-arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021.⁴ Een overheidslichaam moet bij het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen en daarmee onder andere het gelijkheidsbeginsel uit artikel 3:14 van het Burgerlijk Wetboek.

Openbare selectieprocedure en beleidsruimte

Uit het Didam-arrest volgt dat overheidslichamen verplicht zijn om bij de verkoop, verhuur of andere vormen van uitgifte van onroerende zaken potentiële gegadigden mededingingsruimte te bieden om naar deze onroerende zaak mee te dingen. Bij het opstellen van de selectiecriteria mag een overheidslichaam rekening houden met haar toekomstige beleidsruimte.⁵ De selectiecriteria moeten echter objectief, toetsbaar en redelijk zijn. De selectieprocedure moet bovendien

¹ HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778.

² Art. 3.1 lid a Velp-De Beemd 2016.

³ HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661, r.o. 3.5.3.

⁴ HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778.

⁵ HR 15 november 2024, ECLI:NL:HR:2024:1661, r.o. 3.5.3.

transparant zijn, waarbij een passende mate van openbaarheid wordt gegarandeerd. Een overheidslichaam moet namelijk een passende mate van openbaarheid verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria.

3. Uitgiftestrategie betreffende het omgevingsplan en functie

Het perceel heeft momenteel de functie Bedrijventerrein en is daarmee bestemd voor bedrijfsactiviteiten tot en met categorie 4.2.⁶ Daarnaast is de kavel conform het geldende omgevingsplan specifiek bestemd voor “een circuit voor modelbouwauto’s, ter plaatse van de aanduiding ‘recreatie’, daarbij geldt dat enkel het gebruik ten dienste van het circuit voor modelbouwauto’s is toegestaan.”

Het is voor de gemeente mogelijk om de (privaatrechtelijke) uitgifte van het perceel te koppelen aan het vigerend omgevingsplan. Het staat de gemeente vrij om de (beleids)keuze te maken om bijvoorbeeld het perceel alleen te gunnen aan organisaties die het perceel als ‘Bedrijventerrein’ willen gebruiken. Daarbij kan de gemeente de koppeling maken om specifiek de functie ‘Recreatie’, ‘Verzamelgebouw’, ‘Wellness en/of Leisure en Sport’ uit te sluiten, op grond van haar toekomstige beleidsruimte in het kader van privaatrechtelijke uitgiftes. Een andere mogelijkheid is dat de hoofdfunctie op het perceel ‘Bedrijventerrein’ moet zijn, waarbij de functie ‘Recreatie’, ‘Verzamelgebouw’, ‘Wellness en/of Leisure en Sport’ ongeschikt kan worden uitgevoerd. Ten slotte heeft de gemeente de mogelijkheid om de functie van de uitoefening van het perceel niet op te nemen in de selectieprocedure. Hierna zal worden ingegaan op deze drie varianten en de gevolgen daarvan. In dit kader staat voorop dat de gemeente de beleidsruimte heeft om een keuze hierin te maken. De hierna te bespreken varianten zullen enkel dienen als input voor de beleidskeuze.

Bedrijventerrein en uitsluiting overige functies

De eerste mogelijkheid voor wat betreft de uitgifte van het perceel is om in de geschiktheidseisen van de selectiecriteria op te nemen dat de invulling van het perceel moet voldoen aan de vereisten uit het geldende omgevingsplan (‘Bedrijventerrein tot en met categorie 4.2’), waarbij gegadigden die voornemens zijn om een andere invulling te geven aan het perceel worden uitgesloten. Daaronder zou mede worden verstaan: ‘Recreatie’, ‘Verzamelgebouw’, ‘Wellness en/of Leisure en Sport’.

De gemeente heeft de beleidsruimte om deze keuze te maken. Het gaat namelijk om een privaatrechtelijke keuze om de grond alleen in te zetten ten behoeve van een bedrijventerrein, bovendien sluit deze functie aan bij het vigerend omgevingsplan. Het is daarmee toegestaan om andere functies via deze privaatrechtelijke weg uit te sluiten, ook al zijn deze wel toegestaan conform het omgevingsplan. De gemeente kan een dergelijke keuze bijvoorbeeld baseren op de ‘Economische Visie Rheden’. Deze richt zich op het versterken van een duurzame, vitale en

⁶ Art. 3.1 lid a Velp-De Beemd 2016.

toekomstgerichte lokale economie. Met de Economische Visie wil de gemeente ondernemerschap, circulaire initiatieven en werkgelegenheid bevorderen, waarbij bestaande bedrijventerreinen optimaal worden benut en versterkt. De Beemd wordt namelijk gezien als een functioneel en strategisch bedrijventerrein met een belangrijke rol voor productie, ambacht en bedrijvigheid in de hogere milieucategorieën. Zodoende kan het een beleidskeuze zijn om de grond alleen in te zetten als bedrijventerrein. Daarbij verdient aanmerking dat de huidige gebruiker in dat geval wordt uitgesloten van deelname aan de selectieprocedure, omdat de huidige gebruiker het perceel gebruikt conform de functie 'Recreatie'. De Hoge Raad heeft uitgemaakt dat het in beginsel mogelijk is dat er eisen of criteria aan grondgebruik worden gekoppeld of dat het grondgebruik wordt beperkt ten opzichte van een publiekrechtelijke functie.⁷ Bovendien worden alleen gegadigden toegelaten die het perceel als bedrijventerrein wensen te gebruiken. Alle andere gegadigden zouden worden uitgesloten van deelname. Daarmee is de vereiste objectiviteit gewaarborgd.

Bedrijventerrein als hoofdfunctie en toestaan ondergeschikte overige functies

Een alternatieve mogelijkheid is dat de gemeente het perceel uit geeft met hoofdfunctie 'bedrijventerrein', waarbij ondergeschikte functies als 'Recreatie', 'Verzamelgebouw', 'Wellness en/of Leisure en Sport' zijn toegestaan. Gegadigden zouden daarbij moeten aantonen dat zij het perceel inzetten als 'bedrijf tot en met categorie 4.2'.⁸ In dat kader is het belangrijk dat een dergelijke ondergeschikte functie is toegestaan conform het vigerende omgevingsplan, los van de privaatrechtelijke uitgifte van het perceel. Uit het vigerende omgevingsplan volgt bijvoorbeeld dat ondergeschikte detailhandel niet is toegestaan.⁹ Dat vraagt aldus om maatwerk in de selectieprocedure om duidelijk uiteen te zetten welke functies als zijnde ondergeschikte functies wel/niet zijn toegestaan.

Daarnaast is het belangrijk om duidelijk uiteen te zetten wanneer sprake is van een 'ondergeschikte functie', in relatie tot de hoofdfunctie als bedrijventerrein. Dit criterium moet volgens de Didam-regels namelijk toetsbaar zijn.¹⁰ Daarnaast is het belangrijk om de vereiste objectiviteit te waarborgen in de selectieprocedure, zodat inschrijvers duidelijk kunnen herleiden waarom de keuze is gevallen op een bepaalde gegadigde. Dat kan onder meer worden gewaarborgd door middel van onafhankelijke loting bij een gelijke puntenscore.

Aansluiting omgevingsplan

Ten slotte heeft de gemeente de mogelijkheid om in de selectieprocedure geen specifieke koppeling naar het omgevingsplan te maken. Hoewel een koppeling naar het omgevingsplan in dat geval zou ontbreken, betekent dit niet dat gegadigden zich niet hoeven te conformeren aan het omgevingsplan. Het omgevingsplan is namelijk publiekrechtelijk gezien leidend voor de functie van het perceel. Het – zonder rechtsgrond – afwijken van een omgevingsplan is namelijk niet

⁷ HR 8 juli 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZCO315, r.o. 3.3.

⁸ Art. 3.1 Velp-De Beemd 2016.

⁹ Art. 3.1 lid c Velp-De Beemd 2016.

¹⁰ HR 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778, r.o. 3.1.4.

toegestaan. Feitelijk komt dit op het volgende neer: het perceel is bestemd om te worden gebruikt als “Bedrijventerrein” en daarmee bestemd voor bedrijfsactiviteiten tot en met categorie 4.2.¹¹ Daarnaast is de kavel conform het geldende omgevingsplan onder meer bestemd voor “een circuit voor modelbouwauto’s, ter plaatse van de aanduiding ‘recreatie’, waarbij geldt dat binnen het bouwvlak uitsluitend een gebruik ten dienste van het circuit voor modelbouwauto’s is toegestaan.¹² Daarnaast zou het perceel bestemd zijn als ‘een bedrijfsverzamelgebouw, ter plaatse van de aanduiding ‘specifieke vorm van bedrijf – bedrijfsverzamelgebouw’.¹³

Indien de koppeling naar het omgevingsplan in de selectieprocedure zou worden losgelaten, brengt dat met zich mee dat alle gegadigden die voldoen aan het omgevingsplan en de toegestane functies, zich kunnen inschrijven om in aanmerking te komen voor uitgifte van het perceel. Het verdient in dit geval aanbeveling om in de selectieprocedure op te nemen dat “de invulling van de kavel dient te voldoen aan de vereisten uit het omgevingsplan, Velp–De Beemd 2016, van de gemeente Rheden.” Dat biedt een duidelijke uitsluitingsgrond, waaraan gegadigden zich moeten conformeren. Het verschil ten opzichte van de hiervoor geschetste uitgiftestrategie onder “Bedrijventerrein als hoofdfunctie en toestaan ondergeschikte overige functies” is dat naast de functie Bedrijventerrein diverse andere functies als hoofdfunctie zijn toegestaan, waaronder mede te verstaan Recreatie ten behoeve van een circuit voor modelbouwauto’s.

4. Conclusie

In dit advies zijn drie uitgiftestrategieën uiteengezet, waarin nader is ingegaan op de koppeling tussen het geldende omgevingsplan en de geschiktheidseisen die de gemeente kan hanteren in het kader van de geldende Didam-regels en de huidige functie van het perceel. Allereerst kan de gemeente ervoor kiezen om enkel de functie als ‘Bedrijventerrein’ toe te staan en andere functies geheel uit te sluiten. Een tweede optie is dat de functie Bedrijventerrein als hoofdfunctie geldt en ondergeschikte functies wel zijn toegestaan, mits deze voldoen aan het geldende omgevingsplan. Ten slotte kan de gemeente ervoor kiezen om de koppeling met het omgevingsplan los te laten in de selectieprocedure, zodat gegadigden (die weliswaar wél dienen te voldoen aan de vereisten uit het omgevingsplan) niet slechts de hoofdfunctie van ‘bedrijfsactiviteiten tot en met categorie 4.2’ hoeven uit te voeren op het perceel. In dat geval zou het onder meer ook mogelijk zijn om het perceel te gebruiken ten behoeve van Recreatie, specifiek gezien als circuit voor modelbouwauto’s. Deze verschillende uitgiftestrategieën vragen elk om maatwerk in de selectieprocedure. Het is uiteindelijk een beleidskeuze van de gemeente om de manier waarop de koppeling met het omgevingsplan (al dan niet) wordt gemaakt uiteen te zetten in de selectieprocedure.

¹¹ Art. 3.1 lid a Velp–De Beemd 2016.

¹² Art. 3.1 lid a Velp–De Beemd 2016.

¹³ Art. 3.1 lid b Velp–De Beemd 2016.



5. Disclaimer

De inhoud van dit advies en de eventuele bijlage(n) is vertrouwelijk en uitsluitend bestemd voor de geadresseerde. Het is niet toegestaan deze informatie te verspreiden, kopiëren en/of te verstrekken aan derden. Wanneer u dit bericht en/of eventuele bijlagen ten onrechte heeft ontvangen, dient u de afzender hiervan per e-mail op de hoogte te brengen en dit bericht te verwijderen uit uw systeem. De informatie in dit bericht en/of de bijlage(n) is niet juridisch bindend, noch kunnen hier rechten aan worden ontleend of kan hier enige aansprakelijkheid of verplichting voor Metafoor Vastgoed en/of de schrijver uit voortvloeien.