

Gst. 2025/94

Hoge Raad 28 maart 2025, nr. 23/04247
(Mrs. M.V. Polak, T.H. Tanja-van den Broek, A.E.B. ter Heide,
F.R. Salomons en K. Teuben)
m.nt. J.R. Beelen & R. Bassie¹

(Art. 6:162 BW)

NJB 2025/704
RvdW 2025/477
O&A 2025/50
AB 2025/203
NJ 2025/235
O&A 2025/34
RAV 2025/42
BR 2025/52
ECLI:NL:HR:2025:467
ECLI:NL:PHR:2024:839

Wanneer bestuursrechtelijk gezien een toezegging niet kan worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan (in dit geval de raad), heeft een civielrechtelijke procedure waarin schadevergoeding wordt gevorderd wegens die vermeende toezegging evenmin slagingskans. De Hoge Raad oordeelt op dezelfde wijze als de Afdeling of een toezegging kan worden toegerekend, namelijk overeenkomstig de tweede stap uit de Amsterdamse dakopbouw-uitspraak uit 2019. (Leudal)

Verweerster heeft met twee wethouders en ambtenaren besproken 375 arbeidsmigranten te willen huisvesten op het recreatiepark dat zij exploiteert. De raad stelt een bestemmingsplan vast waarin het aantal arbeidsmigranten lager is gemaximeerd. Verweerster stelt hiertegen beroep in, maar behaalt bestuursrechtelijk geen succes. Vervolgens wendt verweerster zich tot de civiele rechter, omdat de gemeente tekort zou zijn geschoten in de nakoming van de gemaakte afspraken c.q. de gedane toezegging over het aantal te huisvesten arbeidsmigranten en/of onrechtmatig zou hebben gehandeld door bestemmingsplannen vast te stellen waarin het aantal te huisvesten arbeidsmigranten is gemaximeerd. De Hoge Raad vernietigt het arrest van het hof waarin de vordering van verweerster was toegewezen, omdat de toezegging van de wethouders en ambtenaren niet kan worden toegerekend aan de raad.

Arrest

In de zaak van
GEMEENTE LEUDAL,
zetelende te Heythuysen, gemeente Leudal,
EISERES tot cassatie, verweerster in het incidentele cassatieberoep,
hierna: de Gemeente,
advocaat: T.T. van Zanten,
tegen

¹ Jan Beelen en Rosanne Bassie zijn beiden werkzaam als advocaat bij Pels Rijcken.

1. YADIDO B.V.,
gevestigd te Haelen,
hierna: Yadido,
2. [verweerster 2] B.V.,
gevestigd te [vestigingsplaats],
hierna: [verweerster 2],
3. [verweerster 3] B.V.,
gevestigd te [vestigingsplaats],
hierna: [verweerster 3],
4. FLEXHOTELS B.V.,
gevestigd te Haelen,
hierna: FlexHotels,
VERWEERSTERS in cassatie, eiseressen in het incidentele cassatieberoep,
verweersters 2-4 hierna gezamenlijk: [verweersters],
advocaat: P.A. Fruytier.

1. Procesverloop

Voor het verloop van het geding in feitelijke instanties verwijst de Hoge Raad naar:

- het vonnis in de zaak C/03/286467 / HA ZA 20-636 van de rechtbank Limburg van 19 januari 2022;
- het arrest in de zaak 200.312.096 van het gerechtshof 's-Hertogenbosch van 1 augustus 2023.

De Gemeente heeft tegen het arrest van het hof beroep in cassatie ingesteld.

Yadido en [verweersters] hebben incidenteel cassatieberoep ingesteld.

Partijen hebben over en weer geconcludeerd tot verwerping van het beroep.

De zaak is voor partijen toegelicht door hun advocaten, voor de Gemeente mede door E.E. Neele en voor Yadido en [verweersters] mede door J.P. Jas.

De conclusie van de Advocaat-Generaal B.J. Drijber strekt tot verwerping van zowel het principale cassatieberoep als het incidentele cassatieberoep.

De advocaat van de Gemeente heeft schriftelijk op die conclusie gereageerd.

2. Uitgangspunten en feiten

2.1 In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

- Yadido is bestuurder en enig aandeelhouder van [verweerster 2]. De gezamenlijk bevoegde bestuurders van Yadido zijn [betrokkene 1] en [betrokkene 2] (hierna: [betrokkene 1] respectievelijk [betrokkene 2]).
- [verweerster 2] houdt zich onder meer bezig met het beheer en de exploitatie van onroerend goed en chalets op het recreatiepark Landgoed Leudal (hierna: het park).
- De verhuur van de chalets vindt plaats vanuit twee vennootschappen, te weten [verweerster 3] (verhuur aan de recreatieve doelgroep) en FlexHotels (verhuur voor huisvesting van arbeidsmigranten). [verweerster 2] is bestuurder en enig aandeelhouder van [verweerster 3] en FlexHotels.

- (iv) In januari 2011 hebben [verweersters] het park overgenomen van de vorige eigenaar. Zij zijn toen met de Gemeente in overleg getreden over hun plannen om het park te vernieuwen en de daarvoor benodigde planologische besluitvorming. [verweersters] wensten op het park nieuwe chalets te bouwen en chalets te verhuren aan arbeidsmigranten, naast de verhuur van chalets aan recreanten. Verhuur aan arbeidsmigranten was onder het destijds geldende bestemmingsplan niet toegestaan (behoudens ontheffing).
- (v) De vernieuwing van het park wordt uitgevoerd in verschillende fasen, namelijk 1A, 1B, 2 en 3. De chalets van fasen 1A en 1B, die (mede) bestemd zijn voor de huisvesting van arbeidsmigranten, zijn ruimtelijk gescheiden van het parkgedeelte waarop de fasen 2 en 3, bestemd voor recreanten, worden gerealiseerd.
- (vi) Het college van burgemeester en wethouders van de Gemeente (hierna: het college) heeft op 5 april 2011 een omgevingsvergunning verleend om op het park 25 chalets te bouwen (fase 1A).
- (vii) Op 19 oktober 2012 heeft naar aanleiding van de vergunningaanvraag voor fase 1B een gesprek plaatsgevonden tussen [betrokkene 1] en [betrokkene 2] en twee wethouders en twee ambtenaren van de Gemeente. In het ambtelijk verslag van dit gesprek staat onder meer:

“Toelichting stand van zaken

(...)

Fase 1A is (m.u.v. de daken) gereed, maar zonder deel 1B niet te gebruiken voor de beoogde doelgroep. Om toch inkomsten te genereren is fase 1A in gebruik door arbeidsmigranten. Dit is echter een tijdelijke situatie, tot 1B gereed is.

(...)

Afspraken:

1. Fase 1B kan in procedure worden gebracht, een voorstel hiertoe wordt zo spoedig als mogelijk ter besluitvorming aan het college aangeboden;
2. de gebouwen van fase 1A mogen tot het afronden van dit plandeel gebruikt worden voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Dit gebruik is en blijft ook daarna (conform gemeentelijke beleid) binnen de recreatieve bestemming in vergelijkbare omvang als ondergeschikte activiteit mogelijk;
3. fase 1A wordt gelijktijdig afgerond met fase 1B (...).”

- (viii) Het college heeft op 5 februari 2013 een omgevingsvergunning verleend om op het park 15 vrijstaande chalets en 3 groepenchalets te bouwen (fase 1B).
- (ix) [betrokkene 2] heeft naar aanleiding van de hiervoor onder (viii) genoemde omgevingsvergunning bij brief van 6 maart 2013 een vraag gesteld aan het college over de uitleg van de term ‘enkel recreatief gebruik’ in het licht van het voornemen om ook arbeidsmigranten te huisvesten. In antwoord daarop heeft het college bij brief van 11 maart 2013 in de eerste plaats verwezen

naar het hiervoor onder (vii) genoemde ambtelijke verslag en daaraan het volgende toegevoegd:

“(…) Hoewel dit niet uitdrukkelijk is opgenomen kan wat bij afspraakpunt 2 staat geschreven worden geacht ook te gelden voor fase 1B. Huisvesting van arbeidsmigranten is als ondergeschikte activiteit mogelijk. (...)”

- (x) De chalets van de fasen 1A en 1B zijn in de loop van 2013 gereed gekomen en vanaf dat moment verhuurd ten behoeve van de huisvesting van arbeidsmigranten.
- (xi) In de loop van 2013 is besloten dat specifiek voor het park een nieuw bestemmingsplan zal worden gemaakt.
- (xii) Het college heeft op 17 december 2013 besloten om het (eerste) ontwerpbestemmingsplan in procedure te brengen.
- (xiii) Het college heeft bij raadsvoorstel van 24 juni 2014 aan de gemeenteraad voorgesteld om in de regels bij het ontwerpbestemmingsplan op te nemen dat op het gebied van de fasen 1A en 1B maximaal 225 arbeidsmigranten mogen verblijven.
- (xiv) Op 3 september 2014 heeft een driepartijenoverleg plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van de actiegroep Houd Haelen Leefbaar (hierna: de actiegroep), [betrokkene 1] en [betrokkene 2] en twee wethouders en twee ambtenaren van de Gemeente. Van dat overleg is een ambtelijk verslag opgemaakt. Daarin is onder andere opgenomen dat van de zijde van [betrokkene 1] en [betrokkene 2] als volgt is geantwoord op de namens de actiegroep gestelde vraag wat de uiteindelijke plannen van Landgoed Leudal zijn:

“(…) Vrij snel kwam men tot het inzicht dat de transformatie langer zou gaan duren dan gedacht. Om toch inkomsten te kunnen genereren is de campinghouder in overleg getreden met de gemeente inzake de huisvesting van arbeidsmigranten. De gemeente heeft besloten om aan de huisvesting mee te werken. In fase 1a en fase 1b mogen maximaal 375 arbeidsmigranten gehuisvest worden. Waarbij wordt opgemerkt dat fase 2 en 3 nog gerealiseerd moeten worden. Fase 2 en 3 zijn uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van recreanten. Tijdens de transitiefase worden de chalets uit fase 1a en 1b volledig ingezet voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Na de transitiefase wil de campinghouder de mogelijkheid behouden tot huisvesting van arbeidsmigranten als ondergeschikte nevenactiviteit, zodat inkomsten kunnen worden gegenereerd om ook de rest van de camping (fase 2 en 3) te kunnen transformeren naar een hoogwaardige recreatieve 5 sterren-voorziening. (...)”

Onder de kop “Duidelijkheden” staat vervolgens vermeld:

“Partijen zijn het eens over het volgende:

- Transitiefase loopt momenteel;
- (...)
- Of de transitiefase 5 of 7 jaar duurt maakt weinig verschil
- (...)

- De arbeidsmigranten mogen gedurende de transitiefase gehuisvest worden op het Landgoed -> daarna afbouw tot ondergeschikte nevenactiviteit.

(...)”

- (xv) Bij besluiten van 9 september 2014 en 11 november 2014 heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan vastgesteld, waarbij het aantal arbeidsmigranten dat mag worden gehuisvest op het gebied van fase 1A en 1B is gemaximeerd op 225.
- (xvi) [verweerster 2] en [verweerster 3] hebben tegen de hiervoor onder (xv) genoemde besluiten van de gemeenteraad beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Daarin hebben zij aangevoerd dat in het vastgestelde bestemmingsplan, in afwijking van het met de Gemeente afgesproken aantal van 375, ten onrechte is bepaald dat slechts 225 arbeidsmigranten mogen worden gehuisvest. De Afdeling heeft, voor zover hier van belang, bij uitspraak van 18 november 2015¹ de besluiten vernietigd wegens een motiveringsgebrek (het maximum van 225 arbeidsmigranten is onvoldoende gemotiveerd).
- (xvii) Bij besluit van 12 juli 2016 heeft de gemeenteraad het bestemmingsplan opnieuw vastgesteld en opnieuw de huisvesting van arbeidsmigranten gemaximeerd op 225.
- (xviii) [verweerster 2] en [verweerster 3] hebben tegen het hiervoor onder (xvii) genoemde besluit beroep ingesteld bij de Afdeling. Bij tussenuitspraak van 3 mei 2017² heeft de Afdeling (opnieuw) geoordeeld dat de gemeenteraad de beslissing om het aantal te huisvesten arbeidsmigranten te maximeren op 225 onvoldoende heeft gemotiveerd. Daarbij heeft de Afdeling de zogenoemde bestuurlijke lus toegepast, waarbij zij de gemeenteraad heeft opgedragen (onder meer) dit motiveringsgebrek te herstellen. Dit heeft niet geleid tot reparatie van het motiveringsgebrek.
- (xix) Op 3 oktober 2017 heeft het college een gedoogbesluit genomen op grond waarvan [verweersters] met ingang van 4 oktober 2017 op het terrein van fase 1A en fase 1B maximaal 300 arbeidsmigranten mochten huisvesten.
- (xx) De Afdeling heeft bij uitspraak van 6 december 2017³ het hiervoor onder (xvii) genoemde besluit gedeeltelijk vernietigd, onder meer vanwege het ontbreken van een deugdelijke motivering van de maximering van het aantal op het park te huisvesten arbeidsmigranten op 225. De Afdeling heeft daarnaast de voorlopige voorziening getroffen dat op het park maximaal 300 arbeidsmigranten gehuisvest mogen worden.
- (xxi) Bij besluit van 17 april 2018 heeft de gemeenteraad opnieuw het bestemmingsplan vastgesteld, waarin de huisvesting van 300 arbeidsmigranten op het

park is toegestaan. Bij uitspraak van 18 december 2019⁴ heeft de Afdeling het besluit op dit punt in stand gelaten.

2.2 [verweersters] vorderen in deze procedure (kort samengevat en voor zover in cassatie van belang) een verklaring voor recht dat de Gemeente is tekortgeschoten in de nakoming van de tussen partijen gemaakte afspraken dan wel de door de Gemeente gedane toezeggingen ter zake van de huisvesting van arbeidsmigranten, en/of onrechtmatig heeft gehandeld door de besluiten van 9 september 2014 en 11 november 2014 en van 12 juli 2016 tot vaststelling van het bestemmingsplan en door beperking van het maximaal aantal te huisvesten arbeidsmigranten. Voorts vorderen [verweersters] veroordeling van de Gemeente tot schadevergoeding. De rechtbank heeft de vorderingen afgewezen.

2.3 Het hof heeft het vonnis van de rechtbank vernietigd.⁵ Het hof heeft, opnieuw rechtdoende, Yadido niet-ontvankelijk verklaard in het hoger beroep, voor recht verklaard dat de Gemeente jegens [verweersters] onrechtmatig heeft gehandeld door de aan hen gedane toezegging dat zij de chalets op de plandelen fase 1A en 1B gedurende de transitiefase tot 2026 mochten gebruiken voor het huisvesten van arbeidsmigranten niet na te komen, en de Gemeente veroordeeld tot vergoeding van de door [verweersters] geleden schade, nader op te maken bij staat. Daartoe heeft het hof, voor zover in cassatie van belang, het volgende overwogen.

De namens Yadido ingestelde vorderingen zijn op de mondelinge behandeling ingetrokken. (rov. 6.1)

[verweersters] hebben onvoldoende concrete feiten en omstandigheden gesteld voor de conclusie dat een wederkerige overeenkomst tussen hen en de Gemeente tot stand is gekomen. Het hof begrijpt de stellingen van [verweersters] als een beroep op (eenzijdige) toezeggingen door de Gemeente. (rov. 6.3)

In het geval dat de gemeente een toezegging heeft gedaan, dient de gemeente deze toezegging in beginsel na te komen. Het kan evenwel onder bijzondere omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zijn om van de gemeente nakoming van de toezegging te verlangen (art. 6:2 lid 2 BW). (rov. 6.4)

Voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een toezegging, sluit het hof aan bij de door de bestuursrechter ontwikkelde maatstaf (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694). Van een toezegging is sprake als ambtenaren of derden, zoals een advocaat die door het bestuursorgaan is ingeschakeld, uitspraken en/of gedragingen hebben gedaan die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk hebben kunnen wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend. (rov. 6.5)

Vervolgens moet worden nagegaan of de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Van toerekening is – volgens de door de bestuursrechter

1 ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3507.

2 ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1195.

3 ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3324.

4 ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4349.

5 Gerechtshof's-Hertogenbosch 1 augustus 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:2515.

ontwikkelde maatstaf – sprake als de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat deze personen de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkten. (rov. 6.6)

Bij de beoordeling of de toezegging moet worden nagekomen dient tot uitgangspunt te worden genomen dat het overheidslichaam gehouden is de toezegging na te komen, dat het belang van degene die aanspraak maakt op nakoming zwaar weegt en dat zwaarder wegende andere belangen, waaronder belangen van derden of algemene belangen, aan nakoming in de weg kunnen staan. Hoe deze afweging uitvalt, is telkens afhankelijk van de omstandigheden van het geval. (rov. 6.7)

De Gemeente heeft aan [verweersters] de toezegging gedaan dat zij de chalets op fase 1A en 1B tot 2026 mochten gebruiken om arbeidsmigranten te huisvesten. [verweersters] hebben in dit kader uit de uitspraken en/of gedragingen van de betrokken wethouder(s) en casemanager(s) redelijkerwijs de indruk kunnen krijgen dat sprake was van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in dit geval de bevoegdheid tot het verlenen van toestemming voor het huisvesten van arbeidsmigranten op het park (al dan niet via het bestemmingsplan) zou worden uitgeoefend. (rov. 6.11)

Gesteld noch gebleken is dat de wethouder(s) of casemanager(s) een uitdrukkelijk voorbehoud hebben gemaakt omtrent hun bevoegdheid om jegens [verweersters] toezeggingen te doen. Ook is niet gebleken dat de Gemeente, nadat een en ander binnen het college en de raad was besproken, afstand heeft genomen van de toezeggingen van de betrokken wethouder(s) of casemanager(s). Onder deze omstandigheden hebben [verweersters] op goede gronden mogen veronderstellen dat de wethouder(s) dan wel casemanager(s) de opvatting van de Gemeente vertolkten. (rov. 6.15)

De Gemeente heeft onvoldoende onderbouwd dat in het onderhavige geval aan haar zijde zwaarwegende andere belangen aan nakoming in de weg staan. De Gemeente is met haar toezeggingen een rechtens afdwingbare verbintenis aangegaan en diende haar toezeggingen dan ook na te komen. Door dit niet te doen, heeft zij onrechtmatig jegens [verweersters] gehandeld. (rov. 6.16)

Het is voldoende aannemelijk dat [verweersters] door het niet nakomen van de toezegging door de Gemeente schade hebben geleden. (rov. 6.17)

3. Beoordeling van het middel in het principale beroep

3.1 Voor zover het beroep is ingesteld tegen Yadido heeft de Gemeente daarbij geen belang, nu het hof Yadido niet-ontvankelijk heeft verklaard in haar hoger beroep op de grond dat zij haar vorderingen hangende het hoger beroep heeft ingetrokken (zie hiervoor in 2.3). In zoverre moet het beroep van de Gemeente worden verworpen.

3.2.1 De onderdelen 2.7 en 2.8 van het middel bestrijden het oordeel van het hof in rov. 6.6, 6.11 en 6.15 over de toerekening van de toezeggingen die – naar het oordeel van het hof in rov. 6.8-6.11 – zijn gedaan door de wethouder(s) en

casemanager(s) van de Gemeente, alsmede de hierop voortbouwende oordelen van het hof in rov. 6.16 en 6.17.

De onderdelen klagen onder meer dat het hof heeft miskend dat een onbevoegd gedane toezegging niet kan worden toegerekend aan het bevoegde orgaan indien met die toerekening de wettelijke bevoegdheidsverdeling binnen een gemeente wordt doorkruist, dat de gemeenteraad exclusief bevoegd was om te besluiten de huisvesting van arbeidsmigranten in de chalets van fasen 1A en 1B mogelijk te maken door middel van de vaststelling van een bestemmingsplan, en dat, om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte van de democratisch gekozen gemeenteraad om een eigen belangenafweging te maken, handelingen van het college, individuele wethouders en gemeenteambtenaren de gemeenteraad – en via deze de gemeente – alleen kunnen binden indien de gemeenteraad daarmee instemt. Het hof heeft niet vastgesteld dat de gemeenteraad met de toezeggingen door de betrokken wethouder(s) en casemanager(s) heeft ingestemd, en het enkele feit dat niet is gebleken dat de Gemeente, nadat een en ander binnen het college en de raad was besproken, afstand heeft genomen van de toezeggingen, is in dit verband onvoldoende, aldus de klacht.

3.2.2 Het hof heeft in rov. 6.5-6.7 tot uitgangspunt genomen dat voor de beantwoording van de vraag of sprake is van een toezegging die de Gemeente dient na te komen, moet worden uitgegaan van de maatstaf die de Afdeling heeft ontwikkeld in haar uitspraak van 29 mei 2019,⁶ en dat volgens deze maatstaf een gedane toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend als de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat de personen die de toezegging hebben gedaan de opvatting van het bevoegde bestuursorgaan vertolkten.

3.2.3 In rov. 6.15 heeft het hof – onder het kopje “toerekening aan het bevoegd bestuursorgaan” – geoordeeld dat [verweersters] op goede gronden hebben mogen veronderstellen dat de toezeggingen van de betrokken wethouder(s) en casemanager(s) de opvatting van de Gemeente vertolkten. Hiermee heeft het hof kennelijk bedoeld (mede) te beoordelen of de gedane toezeggingen zijn toe te rekenen aan de gemeenteraad, het bestuursorgaan dat bevoegd was te besluiten om de huisvesting van arbeidsmigranten in de chalets van fasen 1A en 1B mogelijk te maken door middel van de vaststelling van een bestemmingsplan.

3.2.4 Uit de rechtspraak van de Hoge Raad⁷ en de rechtspraak van de Afdeling⁸ volgt dat, waar de gemeenteraad het bevoegde bestuursorgaan is, handelingen van (leden van) het college van burgemeester en wethouders en van gemeenteambtenaren slechts aan de gemeenteraad kunnen worden toegerekend als laatstgenoemde blijkt heeft gegeven van instemming met die handelingen. Alleen in dat geval mag de betrokkene op goede gronden veronderstellen dat deze personen de opvatting van de gemeenteraad vertolken.

6 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (Dakterras).

7 HR 26 juni 2015, ECLI:NL:HR:2015:1737, rov. 3.7.2.

8 Zie onder meer ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694; ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1639, rov. 4.4; ABRvS 2 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1175, rov. 27.2; ABRvS 6 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2227, rov. 5.3.

De reden daarvoor is dat moet worden voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte van de democratisch gekozen gemeenteraad om een eigen belangenafweging te maken. De hiervoor in 3.2.1 weergegeven onderdelen 2.7-2.8 klagen terecht dat het hof die instemming niet heeft kunnen afleiden uit het enkele feit dat niet is gebleken dat de Gemeente, nadat een en ander binnen het college en de raad was besproken, afstand heeft genomen van de toezeggingen van de betrokken wethouder(s) of case manager(s).

3.3 De onderdelen 2.9 tot en met 2.11 behoeven geen behandeling.

3.4 De overige klachten van het middel kunnen niet tot cassatie leiden. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen. Bij de beoordeling van deze klachten is het namelijk niet nodig om antwoord te geven op vragen die van belang zijn voor de eenheid of de ontwikkeling van het recht (zie art. 81 lid 1 RO).

4. Beoordeling van het middel in het incidentele beroep

4.1 Yadido komt niet op tegen de beslissing van het hof om haar niet-ontvankelijk te verklaren in haar hoger beroep. Zij is dan ook niet ontvankelijk in haar incidentele beroep in cassatie.

4.2 De klachten van het door [verweersters] aangevoerde middel kunnen niet tot cassatie leiden. De Hoge Raad hoeft niet te motiveren waarom hij tot dit oordeel is gekomen. Bij de beoordeling van deze klachten is het namelijk niet nodig om antwoord te geven op vragen die van belang zijn voor de eenheid of de ontwikkeling van het recht (zie art. 81 lid 1 RO).

5. Beslissing

De Hoge Raad:

in het principale beroep:

- verwerpt het beroep voor zover dit is gericht tegen Yadido;
- vernietigt het arrest van het gerechtshof 's-Hertogenbosch van 1 augustus 2023 voor zover dit is gewezen tussen de Gemeente en [verweersters];
- verwijst het geding naar het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden ter verdere behandeling en beslissing;
- veroordeelt [verweersters] in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van de Gemeente begroot op € 999,26 aan verschotten en € 2.600,- voor salaris, vermeerderd met de wettelijke rente over deze kosten indien [verweersters] deze niet binnen veertien dagen na heden hebben voldaan;

in het incidentele beroep:

- verklaart Yadido niet-ontvankelijk in haar beroep;
- verwerpt het beroep voor het overige;
- veroordeelt [verweersters] en Yadido in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van de Gemeente begroot op € 2.200,- voor salaris, vermeerderd met de wettelijke rente over

deze kosten indien [verweersters] en Yadido deze niet binnen veertien dagen na heden hebben voldaan.

Naschrift

1. Dit arrest gaat over een vermeende toezegging door wethouders en casemanagers/ambtenaren aan een exploitant van recreatiewoningen over een bevoegdheid om (planologische) toestemming te verlenen voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Op het eerste gezicht lijkt dit een simpele zaak, maar wanneer het arrest wordt gezien in relatie tot het (vernietigde) arrest van het hof en de conclusie van A-G Drijber geeft dat stof tot nadenken. Het arrest is relevant, omdat hieruit blijkt dat wanneer bestuursrechtelijk gezien een toezegging niet kan worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan (in dit geval de raad), een civielrechtelijke procedure waarin schadevergoeding wordt gevorderd wegens die vermeende toezegging evenmin kan slagen. De Hoge Raad hanteert namelijk hetzelfde toetsingskader als de Afdeling bij de vraag of een toezegging kan worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan. Dat toetsingskader is de tweede stap uit het stappenplan van de *Amsterdamse dakopbouw*-uitspraak. In deze annotatie zullen we vanuit bestuursrechtelijk en civielrechtelijk perspectief het arrest bespreken. Eerst volgt een korte samenvatting van het arrest zelf.

2. Verweester exploiteerde recreatiewoningen op een recreatiepark. Verweester wilde het park vernieuwen en de recreatiewoningen deels verhuren aan recreanten en deels aan arbeidsmigranten. De vernieuwing van het park zou plaatsvinden in fasen, waarbij werd afgesproken dat een bepaald plandeel mocht worden gebruikt voor arbeidsmigrantenhuisvesting en die huisvesting ook na het gereedkomen van dat plandeel in vergelijkbare omvang als ondergeschikte activiteit mogelijk zou blijven. Tijdens een overleg met twee wethouders en twee ambtenaren van de gemeente zou zijn besproken dat 375 arbeidsmigranten gehuisvest zouden mogen worden. De huisvesting van arbeidsmigranten was niet toegestaan op grond van het bestemmingsplan, om welke reden een nieuw bestemmingsplan zou worden vastgesteld. Na een hoop bestuursrechtelijk gesteggel (zie r.o. 2.1, nrs. xi-xx) stelde de raad uiteindelijk een bestemmingsplan vast waarin was bepaald dat het aantal te huisvesten arbeidsmigranten niet meer mocht bedragen dan 300. Verweester kwam daartegen op, maar de Afdeling oordeelde dat de raad voldoende inzichtelijk had gemaakt waarom vanuit ruimtelijk oogpunt niet meer 300 arbeidsmigranten gehuisvest mochten worden en dat niet was gebleken van concrete afspraken over de huisvesting van 375 arbeidsmigranten (ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4349, r.o. 10-10.4). Verweester stapte daarop naar de civiele rechter en vordert een verklaring voor recht dat de gemeente tekort is geschoten in de nakoming van de gemaakte afspraken c.q. de gedane toezegging over het aantal te huisvesten arbeidsmigranten en/of onrechtmatig heeft gehandeld door bestemmingsplannen vast te stellen waarin het maximaal aantal te huisvesten arbeidsmigranten is beperkt.

3. Het hof verklaarde voor recht dat de gemeente jegens verweerster onrechtmatig had gehandeld door de toezegging dat de desbetreffende chalets gebruikt mochten worden voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Verweersters in cassatie hadden redelijkerwijs de indruk kunnen krijgen dat sprake was van een welbewuste standpuntbepaling 'over de manier waarop de bevoegdheid tot het verlenen van een toestemming voor die huisvesting (al dan niet via het bestemmingsplan) zou worden uitgeoefend' (Hof 's-Hertogenbosch 1 augustus 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:2515, r.o. 6.11). Daarbij woog het hof mee dat geen voorbehoud was gemaakt door de wethouders en ambtenaren. Tot slot nam het hof in aanmerking dat 'ook niet [is] gebleken dat de gemeente, nadat een en ander binnen het college en de raad was besproken, afstand heeft genomen van de toezeggingen van de betrokken wethouder(s) of casemanager(s)' (r.o. 6.11). De Hoge Raad oordeelt in cassatie echter dat uit rechtspraak van de Hoge Raad en de Afdeling volgt dat wanneer de raad bevoegd is, handelingen van (leden van) het college en ambtenaren slechts aan de raad kunnen worden toegerekend als is gebleken dat de raad heeft ingestemd met die handelingen (r.o. 3.2.4). Er moet worden voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte van de democratisch gekozen raad om een eigen belangenafweging te maken. Uit de omstandigheid dat na afstemming binnen de gemeente geen afstand was genomen van de toezegging, had het hof niet mogen afleiden dat de raad had ingestemd met de toezegging van de wethouders en ambtenaren. Het arrest wordt daarom vernietigd.

4. Zowel het hof als de Hoge Raad grijpt terug op de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 over het vertrouwensbeginsel (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (*Amsterdamse dakopbouw*)). In die uitspraak hanteerde de Afdeling drie stappen aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of een uitlating namens een overheidsorgaan gerechtvaardigd vertrouwen kan wekken. De stappen zijn als volgt: (1) is de uitlating/handeling een toezegging, die (2) kan worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan en (3) moet deze toezegging worden nagekomen? Bij de tweede stap vond destijds een verschuiving plaats van het bestuurlijk naar het burgerperspectief en zou de Afdeling voortaan minder nadruk leggen op de precieze bevoegdheidsverdeling. Een toezegging zou kunnen worden toegerekend aan het bevoegde orgaan indien de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat degene die de toezegging heeft gedaan de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.3). Ten aanzien van de bevoegdheid van de raad om een bestemmingsplan vast te stellen, wat bovendien een exclusieve bevoegdheid is, is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat handelingen van het college de raad alleen binden indien de raad daarmee heeft ingestemd (zie de jurisprudentie waarnaar de Hoge Raad verwijst in voetnoot 8). Dit om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte van de democratisch gekozen raad om een eigen belangenafweging te maken. Overigens was ook voor de uitspraak uit 2019 al vaste jurisprudentie van de Afdeling dat de raad in beginsel niet was gebonden aan toezeggingen van

onbevoegden over bestemmingsplannen (zie bijvoorbeeld ABRvS 27 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9520, r.o. 2.7.1-2.7.2 en ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5102, r.o. 4.4.1). De Hoge Raad volgt in onderhavig arrest dus opnieuw vaste jurisprudentie van de Afdeling (zie bijvoorbeeld HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1957). Dat kunnen we goed volgen, temeer nu ook vaste jurisprudentie van de Hoge Raad is dat verondersteld mag worden dat men bekend is met de publiekrechtelijke bevoegdheidsverdeling en uitlatingen en gedragingen van een onbevoegd orgaan niet snel gehonoreerd dienen te worden omdat daarmee de interne bevoegdheidsverdeling wordt doorkruist. Deze jurisprudentie is nog wat strenger dan de Afdelingsjurisprudentie omdat wordt uitgegaan van het bestuurlijk perspectief (de bevoegdheidsverdeling). Opvallend is dat het volgens de Hoge Raad misgaat bij de tweede stap (de toerekening aan de raad), terwijl de Afdeling al in 2017 ten aanzien van het bestemmingsplan oordeelde dat niet was gebleken van concrete afspraken over de huisvesting van 375 arbeidsmigranten (ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1195, r.o. 5.4). Hoewel in die uitspraak geen expliciet beroep was gedaan op het vertrouwensbeginsel, zou hieruit wel kunnen worden afgeleid dat überhaupt geen sprake is van een toezegging, en het dus eigenlijk al misgaat bij de eerste stap. Dat komt in de civiele procedure echter niet terug.

5. Dit kan mogelijk worden verklaard aan de hand van het partijdebat. In cassatie lijkt niet (meer) ter discussie te staan dat sprake is van een toezegging. Het gaat in cassatie wel over de toerekening van de toezegging. Het hof heeft in het midden gelaten of de toezegging specifiek aan de raad kon worden toegerekend. Op het moment dat de toezeggingen door de wethouders en ambtenaren werden gedaan – in 2012 (in een gespreksverslag) en begin 2013 (in een brief) – was de raad nog niet betrokken omdat nog geen sprake was van de vaststelling van een bestemmingsplan (vgl. concl. A-G Drijber 30 augustus 2024, ECLI:NL:PHR:2024:839, r.o. 4.17 e.v.). Het hof oordeelt in plaats daarvan dat verweerster 'op goede gronden mocht veronderstellen dat de wethouders en ambtenaren de opvatting van de gemeente vertolkten' en lijkt de toezegging toe te rekenen aan de gemeente als rechtspersoon in plaats van aan een bevoegd gezag. In de overweging van het hof dat sprake was van een welbewuste standpuntbepaling 'over de manier waarop de bevoegdheid tot het verlenen van een toestemming voor die huisvesting (al dan niet via het bestemmingsplan) zou worden uitgeoefend', lijkt 'al dan niet via het bestemmingsplan' een opmerking ten overvloede, mogelijk naar aanleiding van het (verder niet bekende) partijdebat (r.o. 6.11). Uit het arrest van de Hoge Raad blijkt dat deze overweging van wezenlijk belang is voor de uitkomst van deze zaak. De Hoge Raad overweegt namelijk dat 'het Hof hiermee kennelijk heeft bedoeld (mede) te beoordelen of de gedane toezeggingen zijn toe rekenen aan de raad, het bestuursorgaan dat bevoegd was te besluiten om de arbeidsmigrantenhuisvesting mogelijk te maken door middel van een bestemmingsplan'.

6. De conclusie van A-G Drijber tot verwerping van het principaal cassatieberoep van de gemeente is niet

onbegrijpelijk, gelet op het feit dat het hof niet heeft geconcludeerd dat de toezegging van de wethouders en ambtenaren ook daadwerkelijk aan de raad toegerekend kon worden of had moeten worden. Echter, in de motivering van het hof lijkt de omstandigheid dat het een en ander ook binnen de raad is besproken en naderhand geen afstand is genomen van de toezegging, wel mee te wegen in zijn oordeel. Hierbij is het – naar wij menen – ongelukkig dat het hof (te) kort ingaat op stap 2 bij *‘toerekening aan het bevoegd bestuursorgaan’* en heeft het hof in dat kader de bal op de stip gelegd voor cassatie door de indruk te wekken dat voor het slagen van de vordering noodzakelijk zou zijn geweest dat de toezegging ook aan de raad (als onderdeel van de gemeente) kon worden toegerekend. Dit geldt te meer nu de raad het bevoegd bestuursorgaan is om een bestemmingsplan vast te stellen, en ‘de gemeente’ noch een bestuursorgaan is noch een bevoegd gezag. In dat licht bezien, is het niet vreemd dat de Hoge Raad, contrair aan het advies van de A-G, alsnog tot vernietiging van het arrest overgaat omdat het zich niet verdraagt met vaste jurisprudentie van de Afdeling en de Hoge Raad zelf.

7. Opvallend is dat het hof bij het toerekenen niet teruggrijpt op de *Amsterdamse dakopbouw*-uitspraak, terwijl het hof dat bij de beoordeling of sprake is van een toezegging wel doet. Het hof lijkt de toezegging van de wethouders en ambtenaren (mede) aan de raad (als onderdeel van de gemeente) te hebben toegerekend ‘nadat een en ander binnen het college en de raad was besproken’ en daarna geen afstand was genomen van de toezegging. Het hof motiveert echter niet wat, wanneer en onder welke omstandigheden de raad zou hebben gesproken over de toezegging. Onduidelijk is of een standpunt door (een meerderheid van) de raad is ingenomen. Voor zover het hof zou doelen op de inhoud van het ontwerpbestemmingsplan (dat in lijn was met inhoud van de toezegging), geldt dat de inhoud van een ontwerpbestemmingsplan geen toezegging inhoudt en de raad een grote mate van beleidsvrijheid heeft bij de vaststelling van een bestemmingsplan (ABRvS 12 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5098, r.o. 2.4.1). Verder is geen raadsbesluit vereist om de toezegging aan de raad te kunnen toerekenen. Het is aan verweerster om te stellen, en bij betwisting door de gemeente te bewijzen, dat zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat uit hetgeen (kennelijk) in de raad omtrent de toezegging is besproken, instemming valt te construeren. Uitgangspunt hierbij is dat het enkele feit dat de raad (als onderdeel van de gemeente) na bespreking van de toezegging geen afstand zou hebben genomen van de toezegging, onvoldoende lijkt (vgl. HR 27 februari 2004, ECLI:NL:HR:2004:AO1228, r.o. 3.4 en ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3096, r.o. 4.1). Het civielrechtelijk adagium dat alle omstandigheden van het geval bepalend zijn, houdt in een civiele procedure onverminderd gelding. Meer dan ‘stilzitten’ of geen afstand nemen van een toezegging van het college is, naar wij menen, in de regel nodig om de raad te kunnen binden. Dit past bij de jurisprudentie van de Afdeling waarbij een ‘burgervriendelijker’ criterium wordt gehanteerd of de belanghebbende ‘in de gegeven

omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat het bestuursorgaan zijn bevoegdheid op een bepaalde wijze zal uitoefenen’ (vgl. concl. A-G Snijders 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3420, r.o. 4.3, met verwijzing naar ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2908, r.o. 7.1).

8. Het verwijzingshof zal twee knopen moeten doorhakken: (1) is enige toezegging gedaan (stap 1); en (2) kan die toezegging worden toegerekend aan een bevoegd orgaan van de gemeente (stap 2)? Hierbij vinden wij interessant hoe de civiele rechter de omstandigheid zal beoordelen dat ‘de gemeente’ (raad en/of college) geen afstand zou hebben genomen van de vermeende toezegging, mede bezien in het licht van alle omstandigheden van het geval en in het kader van de jurisprudentie omtrent het gerechtvaardigd vertrouwen (art. 3:35 BW) en de redelijkheid en billijkheid (art. 6:2 en art. 6:248 BW). Wij zijn verder benieuwd of bovengenoemde uitspraak van de Afdeling uit 2017 omtrent het bestemmingsplan een rol zal spelen in het te voeren partijdebat over de vraag of enige toezegging is gedaan. Op voorhand laat zich lastig voorspellen welke partij aan het langste eind zal trekken.

J.R. Beelen & R. Bassie

Gst. 2025/95

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
1 augustus 2025, nr. 202503848/1/A2
(Mrs. C.J. Borman, J.Th. Drop en C.C.W. Lange)
m.nt. W.A.E. Brüheim¹

(Art. G 1, G 1a Kieswet)

AB 2025/242
ECLI:NL:RVS:2025:3620

Als bestuurders politieke groepering niet in het handelsregister staan ingeschreven, mag haar aanvraag buiten behandeling worden gelaten.

Het centraal stembureau mag verzoeken van een politieke groepering tot registratie dan wel wijziging van een bestaande registratie buiten behandeling laten, als de bestuurders van deze politieke groepering niet in het handelsregister zijn ingeschreven. Tegen dergelijke besluiten staat rechtstreeks beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Uitspraak in het geding tussen:
De Groenen, gevestigd in Utrecht,
appellante,
en

¹ Edward Brüheim is senior wetgevingsjurist bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze annotatie is op persoonlijke titel geschreven.