

VAN DER FELTZ

advocaten

Publicatie

Auteurs: W.J.E. Van der Werf
Verschenen in: TvAR 2022/8106
Datum: December 2021
Titel: Onteigening. Toezegging.

TvAR 2022/8106

**Hoge Raad
24 december 2021**

ECLI:NL:HR:2021:1957

Met noot mr. W.J.E. Van der Werf

Zakelijke rechten

**(vicepresident C.A. Streefkerk als
voorzitter en de raadsheren C.E. du
Perron, M.J. Kroeze, F.J.P. Lock en G.C.
Makkink)**

(X/Staat)

Onteigening. Toezegging.

[Burgerlijk Wetboek, art. 6:2 lid 2, 6:258]

In het kader van onteigeningsprocedure door de Staat gedane toezegging tot aanleggen van brug. Volgens welke maatstaf dient te worden beoordeeld of de Staat gehouden is toezegging na te komen? Toepassing van ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694?

ARREST

In de zaak van
[eiser],
wonende te [woonplaats],
EISER tot cassatie,
hierna: [eiser],
advocaat: J.F. de Groot,
tegen
DE STAAT DER NEDERLANDEN (MINISTERIE
VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
DIRECTORAAT-GENERAAL
RIJKSWATERSTAAT),
zetelende te Den Haag,
VERWEERDER in cassatie,
hierna: de Staat,
advocaat: M.W. Scheltema.

1. Procesverloop

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

- a. het vonnis in de zaak C/08/196349 / HA ZA 17-21 van de rechtbank Overijssel van 21 februari 2018;
- b. de arresten in de zaak 200.236.387/01 van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 10 september 2019 en 10 maart 2020.

[eiser] heeft tegen het arrest van het hof van 10 maart 2020 beroep in cassatie ingesteld.

De Staat heeft een verweerschrift tot verwerping ingediend.

De zaak is voor de Staat toegelicht door zijn advocaat en mede door S.J.M. Bouwman. De conclusie van de Advocaat-Generaal W.L. Valk strekt tot verwerping van het cassatieberoep.

De advocaat van [eiser] heeft schriftelijk op die conclusie gereageerd.

2. Uitgangspunten en feiten

2.1

In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

- (i) De woning van [eiser] ligt in de gemeente Zwolle, in de uiterwaarden van de IJssel.
- (ii) Van het door de Staat opgezette programma 'Ruimte voor de Rivier' maakt deel uit het project 'Uiterwaardvergraving Scheller en Oldeneler Buitenwaarden' (hierna: het project). Voor de voorbereiding en uitvoering van het project heeft de Staat een bestuursovereenkomst gesloten met het Waterschap Groot Salland (hierna: het Waterschap).
- (iii) Voor de realisering van het project was onder meer een aantal aan [eiser] in eigendom toebehorende percelen nodig. De woning van [eiser] is buiten het project gebleven, maar de uitvoering van het plan heeft de bereikbaarheid van zijn woning beïnvloed.
- (iv) In de situatie vóór de realisatie van het project kon [eiser] zijn woning bereiken via

een ontsluitingsweg door de uiterwaard, via welke weg de woning (circa) 362 dagen per jaar bereikbaar was. Op de dagen dat de woning door hoogwater niet bereikbaar was, gebruikte [eiser] een boot. Tevens beschikte [eiser] over een rij palen waarover hij planken kon leggen voor een loopbrug op een hoogte van NAP +4.20 meter om vanuit zijn woning de dijk te bereiken. Na de realisering van het project kan [eiser] niet meer komen en gaan via de ontsluitingsweg door de uiterwaard en bij hoogwater over de loopbrug.

(v) Aanvankelijk is beoogd de gewijzigde ontsluiting van de woning te laten plaatsvinden via een overlaat met een lengte van 120 meter op een hoogte van NAP +1.50 meter. Een overlaat is een waterbouwkundige constructie om hoogwater te reguleren en zo kritieke waterhoogten te voorkomen. Zolang het water onder de kruin van de overlaat staat, kan met de auto over de overlaat worden gereden. De woning van [eiser] zou via zo'n overlaat met die hoogte (circa) 335 dagen per jaar bereikbaar zijn. Er zou daarbij een langere route dan voorheen moeten worden afgelegd om vanaf de dijk bij de woning te komen.

(vi) Doordat de woning van [eiser] door de realisatie van het project minder dagen per jaar bereikbaar was, is de mogelijkheid onderzocht van een brug gelegen naast de beoogde overlaat. In 2008 zijn de kosten voor een brug met een lengte van 120 meter en met een hoogte van NAP +3.00 meter begroot op € 700.000,--.

(vii) Vanwege gewijzigde inzichten is in 2009 de overlaat verhoogd tot NAP +2.10 meter, waardoor de overlaat 180 meter lang werd. Door deze verhoging werd de bereikbaarheid van de woning van [eiser] via de overlaat verbeterd van 335 dagen naar 353 dagen per jaar. De beoogde brug – met de hoogte van NAP +3.00 meter – naast de overlaat zou door de verhoging en de verlenging van de overlaat eveneens moeten worden verlengd tot 180 meter.

(viii) Medio 2011 heeft de gemeente Zwolle de Staat verzocht te onderzoeken of de beoogde brug kan worden verplaatst naar de plek van de oorspronkelijke ontsluiting van de woning van [eiser], waardoor [eiser] niet zou hoeven omrijden. In een beslisnota van 1 december 2011 is deze gang van zaken als volgt beschreven:

“Op 22 maart 2011 (...) heeft [eiser] (...) mondeling te kennen gegeven dat hij, om

een kortere ontsluitingsweg richting de dijk mogelijk te maken, af wil zien van een brughoogte van 3.00m +NAP en genoeg wil nemen met een brughoogte van 2.35m +NAP (variant 5). De gemeenteraad van Zwolle heeft op 20 juni 2011 het bestemmingsplan Scheller en Oldeneler Buitenwaarden vastgesteld. Middels een amendement op het besluit gelasten zij een onderzoek naar de alternatieve ontsluiting voor het perceel [van [eiser]] (variant 5). De gemeente Zwolle heeft de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier (PDR) verzocht dit onderzoek uit te (laten) voeren.”

In de verdere ontwerpen is het Waterschap uitgegaan van die gewijzigde locatie voor een brug.

(ix) De voor het project benodigde percelen van [eiser] tussen zijn woning en de dijk zijn onteigend. In het kader van de onteigeningsprocedure heeft op 23 november 2012 een gerechtelijke opneming – de zogenoemde vooropname – van de te onteigenen percelen plaatsgevonden. Tijdens de vooropname is volgens het daarvan opgemaakte proces-verbaal door de advocaat van de Staat onder meer verklaard:

“(...) dat voor de toekomstige ontsluiting van de woning een alternatief plan is ontwikkeld (o.a. met een brug), waarbij de ontsluitingsweg bij extreem hoge waterstand onder water zal komen te staan.”

Voorts heeft de advocaat bij die gelegenheid aan de hand van een nota voor deskundigen het standpunt van de Staat toegelicht en daarin is onder meer opgenomen:

“Voor de nieuwe situatie was aanvankelijk een ontsluiting voor de woning (...) opgenomen via een brug over de zuidelijke overlaat. Op verzoek van de eigenaar heeft de raad van de gemeente Zwolle door middel van een amendement de Programmadirectie Ruimte voor de Rivier opdracht gegeven om in overleg met de eigenaar een alternatieve ontsluiting te onderzoeken. Als realisator van de maatregel heeft vervolgens het Waterschap Groot Salland het overleg met de eigenaar gevoerd. In dit overleg is recentelijk besloten een alternatieve ontsluiting via een brug direct richting de (...)dijk te realiseren, mits hiervoor een (project)omgevingsvergunning wordt verleend.”

(x) Bij vonnis van 19 december 2012 is de onteigening van een aantal aan [eiser] toebehorende percelen uitgesproken. In het vervolg van de onteigeningsprocedure over de hoogte van de aan [eiser] toekomende schadeloosstelling is aan de ontsluiting van zijn woning geen aandacht meer besteed.

(xi) Naast de aanleg van de overlaat met een hoogte van NAP +2.10 meter heeft de Staat (via het Waterschap) aan [eiser] een bedrag betaald van € 9.386,-- voor de aanschaf van een gemotoriseerde boot, waarmee de woning vanaf de dijk bij hoog water bereikbaar is. Ook is aan [eiser] de toezegging gedaan aanmeervoorzieningen voor die boot te realiseren.

(xii) Na de onteigening is in het kader van het project een hoogwatergeul uitgegraven. Daardoor beschikt [eiser] niet meer over de toegangsweg door de uiterwaard en de loopbrug op palen om zo zijn woning te bereiken.

(xiii) Op 20 april 2015 heeft het Waterschap een aannemersbedrijf opdracht gegeven voor een ontwerp van onder meer de oeververbinding vanaf de dijk naar de woning van [eiser] (variant 5). Vervolgens heeft het Waterschap op 6 mei 2015 bij de gemeente Zwolle een aanvraag ingediend voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor de aanleg van de brug met toegangswegen (variant 5). In de aanvraag is vermeld dat de bouwkosten van de beoogde brug € 1.500.000,-- (exclusief BTW) zijn en dat de kosten van het gehele project € 1.700.000,-- (exclusief BTW) bedragen.

(xiv) In mei 2015 heeft de door het Waterschap benaderde aannemer berekend dat de bouw van een brug met bijbehorende voorzieningen circa € 2.500.000,-- (inclusief BTW) kost, exclusief de kosten van beheer en onderhoud van € 215.000,-- per jaar.

(xv) In een brief van 12 oktober 2015 heeft de Staat, ter bevestiging van een op 7 oktober 2015 gehouden gesprek, aan [eiser] de kosten van de beoogde brug (variant 5), zoals berekend door de aannemer, opgegeven. Daarna wordt in de brief gemeld:

"Ik heb u toegelicht dat door dit gewijzigde financiële inzicht de beoordeling van het project is gewijzigd: de kosten van de bouw van een brug met de bijbehorende werkzaamheden blijken disproportioneel hoog te worden. Ik ben daarom voornemens als uitvoerder van de PKB

Ruimte voor de River het project in die zin te wijzigen dat geen brug zal worden aangelegd. Bij het niet realiseren van de brug zal uw woning gemiddeld 353 dagen per jaar via de (verhoogde) inlaat over land bereikbaar blijven.

Het is vanzelfsprekend dat indien u door deze beslissing van Rijkswaterstaat schade zult lijden, deze schade zal worden vergoed volgens de daarvoor geldende regels."

(xvi) Bij brief van 17 maart 2016 heeft de Staat aan [eiser] laten weten dat de Staat heeft besloten om aan het Waterschap geen geld ter beschikking te stellen voor het realiseren van een aparte brug voor het ontsluiten van de woning van [eiser]. Als redenen worden genoemd het voortschrijdend inzicht ten aanzien van de kosten van het realiseren van een dergelijke voorziening (circa € 2,5 miljoen) en de beoordeling van de bereikbaarheid van het perceel via de verhoogde overlaat en via een boot.

(xvii) Het Waterschap heeft op 22 april 2016 op verzoek van de Staat zijn aanvraag om een omgevingsvergunning voor de brug ingetrokken.

(xviii) Per brief van 23 augustus 2016 heeft de Staat aan [eiser] voorgesteld dat de overlaat naar de woning van [eiser] met 25 centimeter wordt verhoogd tot NAP +2.35 meter. De Staat voerde daartoe aan dat tegen de verhoging geen onoverkomelijke waterstaatkundige bezwaren zijn, dat die slechts een beperkte investering vergt en dat de nieuwe hoogte van de overlaat leidt tot dezelfde bereikbaarheid over land als bij een brug met die hoogte. De Staat heeft aan dit voorstel de voorwaarde verbonden dat [eiser] afziet van zijn vordering tot realisatie van een brug en afziet van een kort geding, zoals namens [eiser] was aangekondigd. [eiser] heeft dit voorstel verworpen. De Staat heeft de verhoging van de overlaat tot een hoogte van NAP +2.35 meter wel doen uitvoeren.

2.2

[eiser] vordert in dit geding dat de Staat wordt bevolen (i) het Waterschap opdracht te geven een nieuwe aanvraag in te dienen voor een omgevingsvergunning voor de aan te leggen brug ter ontsluiting van de woning van [eiser], alsmede het Waterschap op te dragen de gemeente Zwolle te verzoeken de aanvraag onmiddellijk en met voorrang in behandeling te nemen en (ii) binnen één week na het verlenen van de hiervoor bedoelde omgevingsvergunning het

Waterschap opdracht te geven de aanleg van de brug conform de tekeningen van variant 5 te bewerkstelligen en de daartoe benodigde gelden ter beschikking te stellen.

2.3

De rechtbank heeft de vorderingen van [eiser] toegewezen.¹ Het hof heeft het vonnis van de rechtbank vernietigd en de vorderingen van [eiser] afgewezen.²

2.4

Het hof heeft, voor zover in cassatie van belang, het volgende overwogen.

[eiser] heeft aan zijn vordering ten grondslag gelegd dat de Staat aan hem een toezegging heeft gedaan tot aanleg van een brug volgens variant 5 en dat de Staat deze toezegging moet nakomen. (rov. 4.4)

Voor de beoordeling van deze grondslag wordt aangesloten bij de door de bestuursrechter ontwikkelde maatstaf voor het beantwoorden van de vraag of van een toezegging sprake is en, zo ja, of de overheid de toezegging gestand moet doen (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694). Deze maatstaf onderscheidt drie stappen. Eerst moet worden onderzocht of sprake is van een toezegging. Ten tweede moet worden nagegaan of de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. De derde stap is dat voor de beantwoording van de vraag of de toezegging moet worden nagekomen, de betrokken belangen moeten worden afgewogen. In deze belangenafweging weegt het belang van degene bij wie de gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt zwaar. De belangenafweging valt in het voordeel van betrokkene uit als er geen zwaarderwegende belangen aan het honoreren van de verwachtingen in de weg staan. Die zwaarderwegende belangen kunnen zijn gelegen in strijd met de wet, het algemeen belang en meer specifiek de belangen van derden. Indien zwaarderwegende belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de schade die er zonder het vertrouwen niet geweest zou zijn, te vergoeden. (rov. 4.5)

De Staat heeft aan [eiser] een toezegging gedaan, door bij monde van zijn advocaat in het kader van een gerechtelijke

onteigeningsprocedure mee te delen dat is besloten om de brug volgens variant 5 (met een hoogte van NAP +2.35 meter) aan te leggen. (rov. 4.6)

Deze mededeling kan aan de Staat worden toegerekend. (rov. 4.7)

Vervolgens heeft het hof als volgt overwogen:

"4.8 Bij de laatste toets, of de Staat de toezegging moet nakomen, moeten de betrokken belangen worden afgewogen. Het hof betreft in die belangenafweging in ieder geval de volgende omstandigheden:

a. De toezegging is aan [eiser] gedaan op het moment dat door de realisering van het project de bestaande toegangsweg door de uiterwaarden, waarlangs zijn woning circa 362 dagen per jaar vanaf de dijk bereikbaar was, zou verdwijnen. In de nieuwe situatie zou zijn woning via de nieuw aan te leggen overlaat ter hoogte van NAP +2.10 meter voor 353 dagen per jaar bereikbaar zijn. Om de bereikbaarheid van de woning van [eiser] te verbeteren, had de Staat daarnaast een brug langs de overlaat gedacht met een hoogte van NAP +3.00 meter. Met deze combinatie van overlaat en brug zou de bereikbaarheid van de woning van [eiser] vergelijkbaar zijn met de situatie voor de realisering van het project, maar was het nadeel dat [eiser] moest omrijden om vanaf de dijk naar zijn woning te gaan.

b. Uit de gemeentelijke beslisnota blijkt dat [eiser] bereid was een brug met een lagere hoogte van NAP +2.35 meter te accepteren als de brug niet langs de overlaat maar ter hoogte van zijn woning zou worden aangelegd (variant 5), zodat hij in de nieuwe situatie niet zou hoeven omrijden. Zoals hiervoor is overwogen heeft de Staat aan [eiser] toegezegd dat de brug volgens variant 5 zal worden aangelegd.

c. Na deze door de Staat gedane toezegging is de feitelijke situatie gewijzigd. De overlaat is verder verhoogd naar NAP +2.35 meter en daarmee op gelijke hoogte gebracht als de beoogde brug volgens variant 5. Voorts heeft de Staat via het Waterschap een bedrag van € 9.386,- (incl. btw) aan [eiser] betaald voor de aanschaf van een boot en zal de Staat voor die boot aanlegfaciliteiten realiseren. Tussen partijen is niet in geschil dat ook bij een hogere

¹ Rechtbank Overijssel 21 februari 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:737.

² Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 10 maart 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:2046.

waterstand dan NAP +2.35 meter met die boot gevaren kan worden om de woning of de dijk te bereiken.

d. (...) [N]aar het oordeel van het hof [is] voldoende aannemelijk geworden dat de woning van [eiser] gemiddeld 9 dagen per jaar niet (gedurende de gehele dag) via de verhoogde overlaat met een hoogte van NAP +2.35 meter bereikbaar zal zijn.

e. Voorts heeft de Staat voldoende aannemelijk gemaakt dat de woning van [eiser] door de verhoging van de overlaat tot NAP +2.35 meter via de overlaat op nagenoeg hetzelfde aantal dagen per jaar bereikbaar is als bij de beoogde brug volgens variant 5. Enig verschil, dat het hof klein acht, is dat bij hoog water tot (kort onder) de kruin van de overlaat bij het passeren van schepen even moet worden gewacht voordat over de overlaat gereden kan worden wat bij dezelfde hoogte van de waterstand bij de (wat verder en achter de overlaat gelegen) beoogde brug volgens variant 5 niet nodig zou zijn.

f. Met de betaling van een bedrag van € 9.386,- (incl. btw) voor de aanschaf van een boot en het realiseren van aanlegfaciliteiten voor die boot, is de bereikbaarheid van de woning van [eiser] verder verbeterd. (...)

g. Door het wegvallen van de brug volgens variant 5 zal [eiser] circa 1 kilometer moeten omrijden. De Staat heeft bij brief van 12 oktober 2015 en ook in deze procedure herhaald bereid te zijn de omrijtschade te vergoeden. [eiser] is bewoner en gelet op de op zichzelf geringe extra afstand zal de omrijtschade beperkt zijn.

h. Partijen twisten over de hoogte van de kosten van de aanleg en onderhoud van de brug volgens variant 5. Volgens de Staat gaat het om een eenmalig bedrag van circa € 2.500.000,- incl. btw en een jaarlijks bedrag aan beheer en onderhoudskosten van € 215.000,-, terwijl de door [eiser] ingeschakelde deskundige (...) de (eenmalige) kosten heeft berekend op € 980.000,- excl. btw. Ook uitgaande van de door de deskundige van [eiser] geraamde kosten is met de aanleg van de brug volgens variant 5 een substantieel bedrag aan overheidsgeld gemoeid.

4.9

Het belang van [eiser] is gelegen in een goede bereikbaarheid van zijn woning. Met de overlaat op een hoogte van toen NAP +2.10 meter en de toegezegde brug

volgens variant 5 met een hoogte van NAP +2.35 meter, zou de woning van [eiser] volgens de berekening van Arcadis gemiddeld circa 256 dagen per jaar ten alle tijde bereikbaar zijn. Door de overlaat te verhogen naar NAP +2.35 meter wordt die gemiddelde bereikbaarheid ook gehaald zonder de beoogde brug. Enig klein verschil is dat bij hoog water tot net onder de kruin van de overlaat bij het passeren van een schip het veiliger is even te wachten voor de oversteek via de overlaat te maken, terwijl bij diezelfde hoogte bij gebruikmaking van de beoogde brug niet even gewacht had hoeven worden. In beginsel kan [eiser] ook de resterende 9 dagen ten alle tijden bij zijn woning komen of naar de dijk gaan door de boot te gebruiken, waarvan de Staat de kosten heeft vergoed en de aanlegfaciliteiten laat aanleggen.

Het belang van de Staat is gelegen in een doelmatige besteding van overheidsgelden. Een uitgave van in ieder geval € 980.000,- excl. btw en mogelijk € 2.500.000,- incl. btw met substantiële jaarlijkse onderhoudsuitgaven zou louter en alleen gedaan moeten worden om te voorkomen dat [eiser] even moet wachten om de overlaat te passeren bij een waterhoogte tot vlak onder de kruin van de overlaat en circa een kilometer om te rijden. De Staat kan zich op het standpunt stellen dat dit geen doelmatige uitgave is en dat het haar belang is (algemeen belang) die uitgave niet te doen.

Het belang van [eiser] tot nakoming van de door de Staat gedane toezegging tot aanleg van de brug volgens variant 5 weegt weliswaar zwaar, maar gelet op de gewijzigde omstandigheden na de gedane toezegging waardoor zijn bereikbaarheid op een vergelijkbaar niveau is gebracht als met de beoogde brug volgens variant 5 en [eiser] weliswaar omrijtschade heeft welke schade de Staat heeft aangeboden te vergoeden, is het belang van [eiser] dat met de toezegging werd gediend ingeboet en weegt het belang van de Staat bij een doelmatige besteding van overheidsgeld zwaarder.

De grieven die zijn gericht tegen het oordeel van de rechtbank dat de Staat op de gegeven toezegging niet kan terugkomen slagen."

3. Beoordeling van het middel

3.1

Onderdeel 1 van het middel klaagt dat het hof een onjuiste maatstaf heeft aangelegd bij de beoordeling of de Staat gehouden was de aan [eiser] gedane toezegging na te komen. Volgens het onderdeel heeft het hof ten onrechte de bestuursrechtelijke maatstaf gevolgd en is het ten onrechte ervan uitgegaan dat slechts een belangenafweging dient plaats te vinden. Daarmee heeft het hof volgens het onderdeel miskend dat in het civiele recht een verbintenis moet worden nagekomen tenzij er uitzonderlijke of bijzonder zwaarwegende omstandigheden zijn waardoor dit in redelijkheid niet meer van de schuldenaar kan worden gevergd. Het hof had moeten aansluiten bij het criterium dat geldt voor een beroep op onvoorziene omstandigheden (art. 6:258 BW) door een overheid, aldus het onderdeel.

3.2.1

Het hof heeft – in cassatie onbestreden – vastgesteld dat in het verband van de door de Staat jegens [eiser] gevoerde onteigeningsprocedure, de Staat aan [eiser] een toezegging heeft gedaan om een brug volgens variant 5 aan te leggen. De Staat dient deze toezegging in beginsel na te komen. Het kan evenwel onder bijzondere omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zijn om van de Staat nakoming van de toezegging te verlangen (art. 6:2 lid 2 BW). Zo kan een wijziging van omstandigheden meebrengen dat naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid nakoming van de toezegging niet langer mag worden verlangd.

3.2.2

Uit de door het hof aangehaalde uitspraak Amsterdamse dakopbouw van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) volgt dat het bij de beoordeling van de vraag of gerechtvaardigde verwachtingen door een bestuursorgaan moeten worden gehonoreerd, aankomt op een afweging van de betrokken belangen.³ Daarbij heeft de Afdeling overwogen dat het belang van degene bij wie de gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt zwaar weegt, maar dat zwaarderwegende belangen aan

het honoreren van de verwachtingen in de weg kunnen staan. Die zwaarderwegende belangen kunnen zijn gelegen in strijd met de wet, het algemeen belang en belangen van derden.

3.2.3

Het hof heeft voor de beoordeling van de vordering tot nakoming van de aan [eiser] gedane toezegging aansluiting gezocht bij de hiervoor in 3.2.2 bedoelde, in het bestuursrecht ontwikkelde maatstaf. De wijze waarop deze maatstaf moet worden toegepast, verschilt in een geval als het onderhavige niet van de wijze waarop de hiervoor in 3.2.1 bedoelde civielrechtelijke maatstaf moet worden toegepast. Volgens beide maatstaven dient bij de beoordeling tot uitgangspunt dat het overheidslichaam gehouden is de toezegging na te komen, dat het belang van degene die aanspraak maakt op nakoming zwaar weegt en dat zwaarderwegende 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. Naarmate belangen van derden of algemene belangen zich sterker tegen nakoming van de toezegging verzetten, zal zich eerder het geval voordoen dat degene aan wie de toezegging is gedaan naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet mag verlangen dat het overheidslichaam de toezegging nakomt. Dat kan in het bijzonder het geval zijn indien het overheidslichaam voorziet in een alternatief of compensatie, waardoor het nadeel door het niet nakomen van de toezegging op adequate wijze wordt ondervangen. Indien tegenover het belang bij de nakoming van de toezegging alleen een financieel belang van het overheidslichaam staat, zal niet snel mogen worden aangenomen dat nakoming van de toezegging niet mag worden verlangd. Het algemene belang bij een doelmatige besteding van publieke middelen kan onder omstandigheden evenwel zo zwaarwegend zijn dat dit aan nakoming van de toezegging in de weg staat. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien het belang dat met de toezegging werd gediend door een wijziging van omstandigheden zodanig is verminderd, dat de met de nakoming

³ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, rov. 11.4.

gemoede kosten in een onredelijke verhouding tot dat belang zijn komen te staan.

3.3

Het hof heeft, met inachtneming van de omstandigheden van het geval, het belang van [eiser] bij de nakoming van de aan hem – in het kader van de onteigeningsprocedure – gedane toezegging tot aanleg van een brug volgens variant 5, afgewogen tegen de met de aanleg en het onderhoud van die brug gemoede substantiële kosten. Het heeft overwogen dat het belang van [eiser] bij nakoming van de door de Staat gedane toezegging zwaar weegt, maar dat het belang van [eiser] dat met de toezegging werd gediend inmiddels sterk is verminderd en dat het belang van de Staat bij een doelmatige besteding van overheidsmiddelen zwaarder weegt. Daarbij heeft het hof van belang geacht dat de bereikbaarheid van de woning van [eiser] op een vergelijkbaar niveau is gebracht als met de beoogde variant 5 het geval zou zijn geweest, en dat de Staat heeft aangeboden de omrijnschade van [eiser] te vergoeden. Het heeft op grond daarvan geoordeeld dat de Staat niet gehouden is om de toezegging na te komen.

Dit oordeel geeft in het licht van hetgeen hiervoor in 3.2.1 en 3.2.3 is overwogen geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting. De hiervoor in 3.1 genoemde klacht kan dan ook niet tot cassatie leiden.

3.4

De overige klachten van het middel kunnen evenmin 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. Beslissing

De Hoge Raad:

- verwerpt het beroep;
- veroordeelt [eiser] in de kosten van het geding in cassatie, tot op deze uitspraak aan de zijde van de Staat begroot op € 902,34 aan verschotten en € 2.200,- voor salaris, vermeerderd met de wettelijke rente over deze kosten indien [eiser] deze niet binnen veertien dagen na heden heeft voldaan.

1Rechtbank Overijssel 21 februari 2018, ECLI:NL:RBOVE:2018:737.

2Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 10 maart 2020, ECLI:NL:GHARL:2020:2046.
3ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, rov. 11.4.

Noot

Na het Didam-arrest van 26 november 2021 (TvAR 2021/8079, met mijn noot) vormt onderhavig arrest van de Hoge Raad een nieuwe loot aan de stam van arresten, waarmee de Hoge Raad de rechtseenheid tussen het bestuursrecht en het civiele recht bevordert.

Centraal staat de vraag naar de toepassing van het vertrouwensbeginsel. Meer concreet is de vraag wanneer de overheid een toezegging moet nakomen. De Hoge Raad sluit aan bij de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de (illegale) Amsterdamse dakopbouw (ABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, TvAR 2019/7999, m.nt D. Korsse,). In deze zaak legde de Afdeling op basis van de uitgebreide conclusie van de staatsraad advocaat-generaal uit hoe het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht moet worden toegepast. Daarbij moeten drie stappen worden doorlopen. In de eerste plaats moet de juridische kwalificatie plaatsvinden van de uitlating en/of gedraging waarop de betrokkene zich beroept. Een uitlating of gedraging zal meestal door een ambtenaar worden gedaan of verricht, maar dit kan ook door een wethouder of een door het bestuursorgaan in te schakelen derde betreffen. Bij de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of die toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Voor uitlatingen of gedragingen van wethouders en verantwoordelijke ambtenaren geldt dat wel, voor balie-medewerkers niet. In het kader van die derde stap moet de vraag worden beantwoord wat de betekenis van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheid. Hierbij moet een belangenafweging plaatsvinden. Tegenover het zwaarwegende belang van degene bij wie de gerechtvaardigde verwachtingen zijn gewekt, mogen geen zwaarder wegende belangen aan het honoreren van de verwachtingen in de weg staan. Dat kan zich voordoen bij handelen in strijd met de

wet, strijd met het algemeen belang of – specifiek in het omgevingsrecht – belangen van derden. Als er schade ontstaat doordat in zo'n geval de toezegging niet gestand wordt gedaan, kan er reden zijn om die schade te vergoeden.

In de onderhavige zaak had Rijkswaterstaat in de gemeente Zwolle eerder onteigend voor de realisatie van het project 'Ruimte voor de rivier'. De onteigende verloor grond maar zijn woning bleef staan. Wel zou de woning in de nieuwe situatie bij overstroming van de toegangsweg een flink aantal dagen per jaar niet meer over de weg bereikbaar zijn. Na een daartoe strekkend verzoek van de gemeenteraad aan Rijkswaterstaat heeft de Staat bij monde van de advocaat in de gerechtelijke onteigeningsprocedure toegezegd dat er een brug zou worden aangelegd tussen de woning en de dijk. Na de onteigeningsprocedure deelde Rijkswaterstaat mee dat de kosten van de bouw van een brug met de bijbehorende werkzaamheden disproportioneel hoog zouden worden. De aanleg van de brug werd daarom afgeblazen. Hierdoor zou de woning gemiddeld 353 dagen per jaar via een verhoogde inlaat over land bereikbaar blijven. Rijkswaterstaat wilde wel een boot aanschaffen en de inlaat met ca. 25 centimeter verhogen. De eigenaar stemde daar niet mee in en vorderde op basis van de eerder gedane toezegging dat de Staat werd bevolen om – kort gezegd – het bevoegde waterschap op te dragen een nieuwe brug aan te leggen, gelden beschikbaar te stellen en de vergunning aan te vragen.

Het hof Arnhem-Leeuwarden kleurde in de onderhavige procedure keurig langs de lijnen van de uitspraak van de Afdeling in de zaak van de Amsterdamse dakopbouw en oordeelde dat de Staat de toezegging in beginsel diende na te komen. Het kan evenwel onder bijzondere omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zijn om van de Staat nakoming van de toezegging te verlangen (art. 6:2 lid 2 BW). Zo kan een wijziging van omstandigheden meebrengen dat naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid nakoming van de toezegging niet langer mag worden verlangd. Volgens het hof woog het belang van de eigenaar tot nakoming van de door de Staat gedane toezegging tot aanleg van de brug weliswaar zwaar, maar gelet op de

gewijzigde omstandigheden na de gedane toezegging waardoor zijn bereikbaarheid op een vergelijkbaar niveau is gebracht als met de beoogde brug en de onteigende weliswaar omrijnschade heeft welke schade de Staat heeft aangeboden te vergoeden, was het belang van de eigenaar dat met de toezegging werd gediend ingeboet en woog het belang van de Staat bij een doelmatige besteding van overheidsgeld zwaarder. In cassatie beantwoordt de Hoge Raad allereerst de vraag of de in het bestuursrecht ontwikkelde maatstaf ook in civilibus geldt. Ja, oordeelt de Hoge Raad, de wijze waarop die maatstaf moet worden toegepast, verschilt niet van de wijze waarop de door het hof toegepaste civielrechtelijke maatstaf wordt toegepast. Volgens beide maatstaven dient bij de beoordeling tot uitgangspunt dat het overheidslichaam gehouden is om een toezegging na te komen, dat het belang van degene die aanspraak maakt op nakoming zwaar weegt en dat zwaarderwegende andere belangen, waaronder belangen van derden of algemene belangen, aan nakoming in de weg kunnen staan. Hoe deze afweging uitvalt, is volgens de Hoge Raad telkens afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Naarmate belangen van derden of algemene belangen zich sterker tegen nakoming van de toezegging verzetten, zal zich eerder het geval voordoen dat degene aan wie de toezegging is gedaan naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet mag verlangen dat het overheidslichaam de toezegging nakomt. Dat kan in het bijzonder het geval zijn indien het overheidslichaam voorziet in een alternatief of compensatie, waardoor het nadeel door het niet nakomen van de toezegging op adequate wijze wordt ondervangen. Indien tegenover het belang bij de nakoming van de toezegging alleen een financieel belang van het overheidslichaam staat, zal niet snel mogen worden aangenomen dat nakoming van de toezegging niet mag worden verlangd. Het algemene belang bij een doelmatige besteding van publieke middelen kan onder omstandigheden evenwel zo zwaarwegend zijn dat dit aan nakoming van de toezegging in de weg staat. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien het belang dat met de toezegging werd gediend door een wijziging van omstandigheden zodanig is verminderd, dat de met de nakoming

gemoede kosten in een onredelijke verhouding tot dat belang zijn komen te staan.

In deze zaak was het belang van de eigenaar bij nakoming van de toezegging inmiddels sterk verminderd. Daarvoor was volgens de Hoge Raad met name van belang dat het hof van belang had geacht dat de bereikbaarheid van de woning op een vergelijkbaar niveau was gebracht als met de brug zou zijn geweest, en dat de Staat had aangeboden de omrijshade te vergoeden. Het oordeel van het hof dat de Staat de toezegging niet meer gestand hoefde te doen, kon dus in stand blijven.

Kortom: indien bij de civiele rechter de nakoming van een toezegging door een overheidsfunctionaris wordt gevorderd, zullen de criteria van de uitspraak van de Afdeling over de Amsterdamse dakopbouw moeten worden toegepast.

W.J.E. Van der Werf