

BLOG: Contractuele positie gemeenteraad onderschat

03-08-2015 15:01

Wie contracteert met een gemeente moet alert zijn. Het samenspel tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke bevoegdheden kan de gemeente een lastige contractspartij maken. De gemeente bestaat bovendien uit meerdere bestuursorganen, die verschillende belangen kunnen hebben en nastreven. Dit werd maar al te goed duidelijk voor de VOF Landgoed Hof van Twente in de zaak tegen de gemeente Hof van Twente die leidde tot het [arrest](#) van de Hoge Raad van 26 juni 2015.

De VOF Landgoed Hof van Twente (*hierna: Landgoed*) heeft het plan een recreatiepark aan te leggen in de gemeente Hof van Twente (*hierna: gemeente*) bestaande uit 350 bungalows en een 27-holes golfbaan. Tussen 2003 en 2009 is hier uitvoerig over onderhandeld tussen de gemeente en (de voorgangers van) Landgoed. De onderhandelingen vanuit de gemeente werden feitelijk gevoerd door een door het college van burgemeester en wethouders (*hierna: college*) aangestelde stuurgroep. Een belangrijke voorwaarde voor het college is het voorkomen van permanente bewoning van de bungalows.

Nadat de gemeenteraad in principe instemt met de komst van het recreatiepark, komt er in januari 2006 een samenwerkingsovereenkomst tot stand tussen het college en Landgoed. Hierin worden onder meer bepalingen opgenomen ter voorkoming van permanente bewoning. Het college zal zich inspannen om het benodigde bestemmingsplan te realiseren. Tevens wordt bepaald dat de later op te stellen realisatieovereenkomst zal worden gesloten onder voorbehoud van goedkeuring door de gemeenteraad.

Uitpondingsverbod

De crux van het verhaal bleek het wel of niet opnemen van een uitpondingsverbod te zijn. Voor Landgoed is dit een breekpunt. Toen de stuurgroep dit verbod uitdrukkelijk uit de eerste versie van de realisatieovereenkomst had geschrapt, leek de weg geplaveid voor de komst van het recreatiepark.

De goedkeuring door de gemeenteraad en daarmee de vaststelling van het bestemmingplan leek een formaliteit, maar een amendement tijdens de raadsvergadering gooide roet in het eten. De gemeenteraad wilde de realisatieovereenkomst niet goedkeuren zonder uitpondingsverbod. Het college nam daarom de voorgestelde wijziging van de realisatieovereenkomst over. Landgoed kon daar niet (direct) mee instemmen. De gemeenteraad verbond daaraan de conclusie dat het dan ook geen zin meer had het bestemmingsplan vast te stellen. Als gevolg hiervan ontbindt het college de samenwerkingsovereenkomst.

Autonome positie gemeenteraad

Landgoed ging eerst in beroep bij de bestuursrechter, maar deze oordeelt dat het niet vaststellen van het bestemmingsplan niet onzorgvuldig is geweest. Uit de al gesloten overeenkomsten vloeit tevens geen verplichting van de gemeenteraad tot vaststelling van het bestemmingsplan. Het is immers de gemeenteraad die deze bevoegdheid bezit en niet het namens de gemeente contracterende college.

Vervolgens ging Landgoed naar de civiele rechter om de gemeente aansprakelijk te stellen voor de door haar geleden en te lijden schade. De gemeente zou volgens Landgoed onder meer in een eerder stadium van de onderhandelingen bij haar het vertrouwen hebben gewekt dat uitponden wel zou zijn toegestaan. De Hoge Raad benadrukt echter dat de gemeenteraad een autonome positie heeft. Wanneer de gemeenteraad een formele positie inneemt in het besluitvormingsproces, ook als hij deze positie ontleent aan een contractueel voorbehoud tot instemming, moet grote terughoudendheid worden betracht bij het aannemen van contractuele gebondenheid. Het bij Landgoed gewekte vertrouwen was dan ook niet door de gemeenteraad gewekt, maar door andere organen van de gemeente.

De les is dus dat men een voorbehoud van goedkeuring door de gemeenteraad niet moet onderschatten. Ook niet als de gesprekken met het college voorspoedig verlopen. De publiekrechtelijke aard van een gemeente dwingt men om alle kikkers van de gemeente in de kruiwagen te hebben om de gemeente contractueel te kunnen binden.

Een blog van Simon Olierook, advocaat bestuursrecht bij [De Clercq Advocaten Notarissen](#).