

Auteur: N. van Triet
Verschenen in: BR 2018/43
Datum: Juni 2018
Instantie: Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden
Titel: Toezeggingen, vertrouwensbeginsel, gerechtvaardigd vertrouwen, uitlatingen wethouder

Noch de wethouder, noch de gemeenteambtenaar heeft aan de bewoners toezeggingen gedaan dat de kavelprijzen niet zouden dalen. De bewoners hebben er redelijkerwijs dan ook niet op hebben mogen vertrouwen dat de kavelprijzen niet zouden dalen en hebben geen recht op schadevergoeding. Er is geen sprake van een schending van het vertrouwens- of gelijkheidsbeginsel.

Uitspraak

Arrest in de zaak van

1 [18 bewoners], allen wonende te Weerselo, gemeente Dinkelland, appellanten, in eerste aanleg: eisers, hierna: bewoners, advocaat: mr. M.J.J. van Geel,

tegen:

de publiekrechtelijke rechtspersoon Gemeente Dinkelland, zetelende te Denekamp, geïntimeerde, in eerste aanleg: gedaagde, hierna: gemeente, advocaat: mr. J. Schutrups.

1. Het verdere verloop van het geding in hoger beroep

1.1. Het hof neemt de inhoud van het tussenarrest van 20 juni 2017 hier over. Het verdere verloop blijkt uit de aantekeningen van de comparitie van partijen van 14 februari 2018. Vervolgens hebben partijen de stukken voor het wijzen van arrest aan het hof overgelegd en heeft het hof arrest bepaald.

1.2. De bewoners vorderen na wijziging van eis samengevat dat het hof het vonnis van de rechtbank Overijssel van 14 oktober 2015 vernietigt en opnieuw rechtdoende de gemeente veroordeelt tot betaling van:

- i. € 107.873,50 inclusief BTW ter zake van de grondprijzdaling per 1 januari 2010 ad € 10,00 per m², te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 1 januari 2010,
- ii. € 76.719,30 inclusief BTW ter zake van door appellanten 1 t/m 5 en 13 t/m 18 in strijd met de op 18 maart 2008 geldende grondprijs te veel betaalde grondprijs ten bedrage van € 15,00 per m², te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf de datum van passeren van de leveringsakte,
- iii. € 3.990,00 inclusief BTW ter zake van door appellanten 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 15, 16, 17 en 18 wegens de vertraging in de realisatie van het bestemmingsplan betaalde leges voor de vrijstellingsverzoeken, te vermeerderen met de wettelijke rente vanaf 26 juni 2008,
- iv. € 2.660,83 aan buitengerechtelijke incassokosten,
- v. de kosten van de procedure in beide instanties.

2. De vaststaande feiten

2.0. Het hof gaat in hoger beroep uit van de feiten zoals beschreven in de rechtsoverwegingen 1.1 tot en met 1.11 van het bestreden vonnis van 14 oktober 2015, die hieronder zullen worden weergegeven, met enkele aanpassingen en enkele toevoegingen, onder andere in 2.6 en 2.7.

2.1. De bewoners stonden in of omstreeks 2005 ingeschreven als bouwgrondzoekenden voor de kern Weerselo. De gemeente heeft in juli 2005 laten weten dat verwacht werd dat de uitgifte van kavels in het bestemmingsplan het Reestman Noord in september of oktober 2005 zou plaatsvinden. Deze uitgifte is vertraagd. Er zijn verschillende informatiebijeenkomsten gehouden waarbij onder meer aan de orde is gekomen de grondprijs, die in de loop van de tijd was gestegen.

2.2. Ook op 7 januari 2008 heeft een informatiebijeenkomst plaatsgevonden waarbij onder meer wethouder E.J. Krouwel aanwezig was. Daarbij is hem onder meer de vraag gesteld wat er zou gebeuren als niet alle kavels verkocht zouden worden en of de grondprijs dan zou dalen.

2.3. In de eerste helft van 2008 hebben de bewoners een kavel gekocht in het plangebied het Reestman Noordwest. Zij zijn thans allen eigenaar van een perceel aan de Bolksmaten dan wel Grote Maat. De bewoners sub 1 tot en met 5 en sub 12 tot en met 17 hebben een twee-onder-een-kapwoning op hun perceel laten bouwen en de bewoners sub 6 tot en met 11 hebben een vrijstaande woning laten bouwen. Degenen die een bouwkegel hebben gekocht voor een twee-onder-een-kapwoning, hebben € 225,00 per m² voor de grond betaald. Degenen die een bouwkegel hebben gekocht voor een vrijstaande woning, hebben € 250,00 per m² betaald.

2.4. Het gemeentelijk beleid ter bepaling van de uitgifteprijs van bouwkegels is vastgelegd in de nota "Op grond van Dinkellands beleid", vastgesteld op 3 februari 2005. In hoofdstuk 6 wordt uitgelegd welke methoden er zijn om de grondprijs te bepalen. Als beleidsuitgangspunt is geformuleerd dat de gemeente een marktconform prijsbeleid voert. Jaarlijks wordt de grondprijs voor woningbouw en bedrijfskavels vastgesteld door middel van een grondprijsbrief. Deze grondprijsbrief wordt vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op basis van taxatie-adviezen. Op p. 28 van de beleidsnota is het volgende vermeld:
"Op het moment dat de markt dan weer stagneert of terugloopt, moet de prijs ook weer naar beneden bijgesteld worden."

2.5. Voor 2005 en 2006 zijn geen grondprijsbrieven vastgesteld. Voor 2007 hebben burgemeester en wethouders van de gemeente (hierna: B&W) wel een grondprijsbrief vastgesteld. De grondprijs is bepaald op € 210-250. Deze is onder meer gebaseerd op een taxatierapport van Snelder Zijlstra Bedrijfsmakelaars. In dit taxatierapport staat onder het hoofdstuk "bestemmingsplan", paragraaf 6.1 Weerselo, onder meer: "Bij de gemeente Dinkelland valt het onderhavige onroerend goed in het inrichtingsplan "Reestman Noord/West", welke als bestemmingsplan nog in de ontwerpfase verkeert en derhalve nog niet is vastgesteld. Bij deze taxatie zijn wij ervan uitgegaan dat de grond bebouwd mag worden met opstallen en de grond met opstallen gebruikt mogen worden als: Woonhuizen en dat de bestemming reeds is gerealiseerd."

In het hoofdstuk "Voorwaarden voor taxatie" staat dat bij deze taxatie rekening is gehouden met de volgende veronderstellingen en omstandigheden:

"6. Alle bedragen zijn exclusief omzetbelasting en er wordt vanuit gegaan dat de vrijstelling van Omzetbelasting van toepassing is. De waarde is overigens op basis van "kosten koper" vastgesteld".

2.6. B&W hebben op 18 december 2007 het besluit "kaveluitgifte "Het Reestman Noordwest" te Weerselo" genomen. Uit dit besluit wordt de volgende passage geciteerd:
"Aanleiding
De Provincie heeft de "Verklaring van geen bezwaar ex art 19 lid 2 WRO" voor "het Reestman Noordwest" afgegeven.
(...)
Onderbouwing grondprijzen
Ten behoeve van de vaststelling van de grondprijzen is een onafhankelijke taxatie uitgevoerd.
Voorgesteld wordt om de uitgifteprijzen voor twee-onder-één-kappers vast te stellen op € 225,- excl. BTW per m² en voor vrijstaande woningen de uitgifteprijzen vast te stellen op € 250,- excl. BTW per m². (...) Dit is conform de grondprijsbrief 2007.
Omdat de gemeente bouwrijpe grond levert en ten behoeve voor de bouwvergunning een extra vrijstellingsprocedure moet worden doorlopen dienen de kopers de extra kosten, € 326,- per aanvraag, voor eigen rekening te nemen. (...)

Afhankelijk van het al dan niet indienen van zienswijzen kan na ongeveer een half jaar een onherroepelijk bestemmingsplan van kracht zijn. Vanaf dat moment zijn de extra legeskosten van € 326,- niet meer van toepassing.”

2.7. B&W hebben de bewoners bij brieven van 20/25 juni 2008 gewezen op de mogelijkheid een vrijstelling aan te vragen (productie D van de conclusie van antwoord).

2.8. De grondprijlsbrief voor 2008 is vastgesteld bij collegebesluit van 18 maart 2008 en is gebaseerd op het advies van makelaar Snelder Zijlstra Bedrijfsmakelaars om de prijzen niet te veranderen ten opzichte van 2007. De grondprijzen voor woningbouw in Weerselo zijn (derhalve) vastgesteld op € 210-250. Ook in de grondprijlsbrief voor 2009 zijn dezelfde bedragen opgenomen. In de Nota voor burgemeester en wethouders (productie 10 van de inleidende dagvaarding) is vermeld: “3. De grondprijzen 2008 te verwerken in de eerstkomende herziening van de grondexploitaties”.

2.9. Bij collegebesluit van 22 december 2009 is de grondprijlsbrief voor 2010 vastgesteld. Hierin zijn de grondprijzen voor Weerselo vastgesteld op 200-245. De nieuwe grondprijls gold ook voor hen die na 1 oktober 2009 een koopovereenkomst hadden getekend maar waarvan de akte nog moest worden gepasseerd. In de grondprijlsbrief 2011 zijn de prijzen voor het Reestman Noord als volgt vastgesteld: “vrijstaand: 220; twee-onder-één-kap: 200”. Voor 2012 zijn dezelfde grondprijzen vastgesteld. In de grondprijlsbrief 2013 zijn de prijzen voor het Reestman Noord voor vrijstaande woningen en voor twee-onder-een-kapwoningen vastgesteld op “200”.

2.10. Bij brief van 1 februari 2010 hebben de “bewoners Reestman Noord” de gemeente laten weten het bijzonder onterecht te vinden om de prijs voor de overgebleven kavels van plan Reestman Noord te verlagen en na te laten dat ook te doen voor de kavels die al aangekocht zijn. Zij vragen de gemeente om voor alle bewoners de grondprijls met terugwerkende data te verlagen en het teveel betaalde te restitueren. De gemeente heeft hier negatief op gereageerd.

2.11. Bij vonnis van 29 maart 2011 heeft de rechtbank Almelo, sector Kanton, in een procedure tussen [de bewoner] en de gemeente uitgesproken dat de gemeente aan [de bewoner] een bedrag van € 4.410,00 dient te voldoen wegens de toezegging dat bij verlaging van de grondprijls het verschil (van in casu € 10,00 per m²) gerestitueerd zou worden. In die kwestie had [de bewoner] in november 2008, voorafgaand aan de koop van een kavel in het Reestman Noord, aan een medewerker van de gemeente (de heer [de ambtenaar]) gevraagd of de grondprijls niet zou dalen en dat als dat wel zo zou zijn, zij een bepaling in de koopovereenkomst wilden opnemen dat zij het verschil terug zouden ontvangen. [de ambtenaar] liet schriftelijk weten dat de grondprijls niet verlaagd zou worden. [de bewoner] vroeg daarop nogmaals dit in de koopovereenkomst op te laten nemen. [de ambtenaar] liet bij e-mail nogmaals weten dat de grondprijls niet verlaagd zou worden, maar wilde dat niet opnemen in de koopovereenkomst. Wel voegde hij eraan toe dat dat deze mailwisseling dezelfde rechtswaarde zou hebben als een passage in de koopovereenkomst. De kantonrechter heeft in die zaak overwogen: “Nu [de bewoner] zo duidelijk aan [de ambtenaar] hebben laten weten dat een ‘vaststaande’ grondprijls voor het Reestman voor hen relevant is bij het al dan niet kopen van de kavel in ’t Reestman en [de ambtenaar] daarop heeft gereageerd zoals hiervoor weergegeven, zonder enig voorbehoud van welke aard dan ook, hebben [de bewoner] die uitlatingen in onderlinge samenhang bezien als een duidelijke en onvoorwaardelijke toezegging met betrekking tot de grondprijls in plan het Reestman mogen begrijpen.”

2.12. In juli 2011 heeft de gemeente besloten om bewoners van de nieuwbouwlocaties ’t Pierik te Denekamp en Brookhuis te Ootmarsum te compenseren. In een artikel op de gemeentelijke website stond als verklaring van wethouder Steggink: “Er zijn bij concreet 2 grondeigenaren op ’t Pierik en 2 grondeigenaren op Brookhuis toezeggingen gedaan. Hen is een compensatie toegezegd als de grondprijzen zouden worden verlaagd. Bij anderen die in dezelfde periode grond hebben gekocht is het minder duidelijk of er een toezegging is gedaan. Het college vindt dit een zeer onwenselijke situatie die in strijd kan zijn met de beginselen van behoorlijk

bestuur. Het mag niet zo zijn dat twee burens op het zelfde moment een kavel hebben gekocht van de gemeente, maar toch een verschillende prijs moeten betalen. Het college wil geen uitzonderingen maken maar iedereen gelijk behandelen. Daarom hebben wij besloten om de kaveleigenaren op 't Pierik fase II te compenseren. Het gaat dan om grondeigenaren die in de eerste uitgifte van fase II grond hebben gekocht. Voor Brookhuis geldt dat voor de grondeigenaren die de grond in 2010 hebben gekocht”.

2.13. Bij brief van 28 juli 2011 hebben de bewoners de gemeente laten weten dat zij ook menen gecompenseerd te moeten worden. De gemeente heeft dat wederom geweigerd. Op 19 oktober 2011 heeft de advocaat namens de bewoners opnieuw een brief aan de gemeente gestuurd waarin onder meer de gedeeltelijke vernietiging van de koopovereenkomsten wegens dwaling is opgenomen, en een aansprakelijkheidstelling wegens juridische kosten. Bij brief van 5 november 2012 heeft de gemeente aansprakelijkheid van de hand gewezen en geweigerd bedragen te betalen.

2.14. Op verzoek van de bewoners d.d. 14 maart 2013, hebben op 27 augustus 2013 en op 13 december 2013 voorlopige getuigenverhoren plaatsgevonden.

3. Het geschil en de beslissing in eerste aanleg

3.1. De bewoners hebben in eerste aanleg gevorderd dat de rechtbank (de geldvorderingen telkens te vermeerderen met wettelijke rente):

I. (vorderingen inzake grondprijzdaling)

primair:

de gemeente veroordeelt tot betaling van de door de bewoners geleden schade als gevolg van de door de gemeente doorgevoerde grondprijzverlaging, ten bedrage van € 411.502,00;

subsidiair:

de gemeente veroordeelt tot betaling van de door de bewoners geleden schade als gevolg van de door de gemeente doorgevoerde grondprijzverlaging, ten bedrage van € 107.878,50;

meer subsidiair:

de tussen de bewoners en de gemeente tot stand gekomen koopovereenkomst partieel vernietigt, zodanig dat de door de Bewoners betaalde koopprijs wordt verminderd met een totaalbedrag van € 411.502,00, dan wel € 107.878,50;

II. (vorderingen onterecht betaalde legeskosten alsmede een te hoge BTW)

primair:

de gemeente veroordeelt tot betaling van de door de bewoners geleden schade als gevolg van onterecht door de gemeente in rekening gebrachte legeskosten ten bedrage van € 3.987,00 (inclusief BTW), alsmede teveel berekende 13% BTW ten bedrage van € 280.644,00;

subsidiair:

de tussen de gemeente en de bewoners tot stand gekomen koopovereenkomst vernietigt, zodanig dat de door de Bewoners betaalde koopprijs wordt verminderd met een bedrag van € 3.987,00 (inclusief BTW), alsmede met een bedrag van € 280.644,00;

III. (vordering te veel betaalde grondprijzen conform beleid gemeente)

primair:

de gemeente veroordeelt tot betaling van de door de bewoners van de twee-onder-een-kapkavels geleden schade, als gevolg van onterecht door de gemeente bij deze Bewoners in rekening gebrachte grondprijzen ten bedrage van € 76.719,30 (inclusief BTW);

subsidiair:

de tussen de bewoners van een twee-onder-een-kapkavel en de gemeente tot stand gekomen koopovereenkomst partieel vernietigt, zodanig dat de door de Bewoners betaalde koopprijs wordt verminderd met een bedrag van € 76.719,30;

IV. (vordering inzake buitengerechtigde incassokosten)

de gemeente veroordeelt in de buitengerechtigde (incasso)kosten ten bedrage van € 5.634,33;

V. (vordering inzake openbaarmaking)

de gemeente veroordeelt tot overlegging van het collegebesluit inzake 'de compensatie van grondeigenaren op de nieuwbouwplannen 't Pierik en Brookhuis', eventueel onder voorwaarden;

VI. de gemeente veroordeelt in de kosten voor deze procedure.

3.2. De rechtbank heeft bij vonnis van 14 oktober 2015 de vorderingen van de bewoners afgewezen en hen veroordeeld in de kosten van het geding.

4. De beoordeling van de grieven en de vordering

4.1. De bewoners zijn van het onder 3.2 vermelde vonnis in hoger beroep gekomen onder aanvoering van 5 grieven. In hoger beroep ligt ter beoordeling voor de vordering van de bewoners tot restitutie van een deel van de kavelprijzen die zij in 2008/2009 aan de gemeente hebben betaald en van de leges die sommigen van hen hebben moeten betalen voor het verkrijgen van vrijstelling van het geldende bestemmingsplan.

4.2. Het hof behandelt de grieven 1 tot en met 4, die zich richten tegen de rechtsoverwegingen 4.1, 4.5, 4.7.1 en 4.7.2 van het bestreden vonnis, gezamenlijk. De bewoners baseren hun vordering tot restitutie van € 10,00 per m² van de door hen betaalde kavelprijs op een toezegging of garantie van voormalig wethouder E.J. Krouwel en/of gemeente-ambtenaar [de ambtenaar] gedaan tijdens een voorlichtingsavond op 7 januari 2008, respectievelijk in correspondentie met de familie [de bewoner], eigenaren van een kavel in het Reestman Noord, en in onderhandelingen met de bewoners, dat de kavelprijzen niet zouden dalen. Hun gedragingen dienen in het maatschappelijk verkeer te worden beschouwd als gedragingen van de gemeente en aan de gemeente te worden toegerekend, zo stellen de bewoners.

4.3. Het hof overweegt als volgt. Zonder toereikend(e) mandaat/volmacht hebben Krouwel en [de ambtenaar] niet de bevoegdheid de gemeente te binden aan toezeggingen en garanties. De bewoners hebben niet gesteld dat Krouwel en [de ambtenaar] een dergelijk(e) mandaat/volmacht hadden. Onbevoegd gegeven toezeggingen of

garanties binden een gemeente in beginsel niet, omdat de geadresseerde van zo'n verklaring behoort te weten dat een wethouder of ambtenaar daartoe niet bevoegd is. Onder omstandigheden kunnen dergelijke onbevoegde toezeggingen of garanties als onrechtmatige daad aan een gemeente worden toegerekend, te weten als de gedraging van de functionaris in het maatschappelijk verkeer als een gedraging van de gemeente zelf heeft te gelden (HR 25 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5420, NJ 2010/371, Vitesse 1).

4.4. Tussen partijen is niet in geschil dat Krouwel tijdens de informatieavond op 7 januari 2008 heeft gesproken over de ontwikkeling van de grondprijzen. Vier bewoners en de heer [Een bewoner] hebben tijdens het voorlopig getuigenverhoor verklaard dat Krouwel stellig heeft verklaard dat de prijzen niet zouden dalen en alleen maar zouden stijgen. Krouwel zelf heeft verklaard dat hij de verwachting heeft uitgesproken dat de prijzen verder zouden stijgen en niet zouden dalen. Het hof is van oordeel dat, ook al zou het zo zijn dat Krouwel tijdens de informatieavond met een zekere stelligheid heeft gezegd dat de prijzen niet zouden dalen, deze uitlating dan nog redelijkerwijs niet kan worden opgevat als een mededeling met de strekking dat het gemeentebestuur nooit zal besluiten dat de uitgifteprijzen van kavels in het Reestman Noord worden verlaagd. De aanwezigen op de informatieavond mochten een zo vergaande strekking niet aan deze mededeling toekennen. Aan zo'n mededeling kan redelijkerwijs geen verdere strekking worden gegeven dan dat Krouwel zich op dat moment geen voorstelling kon maken van marktomstandigheden die noopten tot verlaging van de kavelprijs. Deze mededeling is dan ook niet een toezegging dat de gemeente de grondprijzen niet zal verlagen. Voor toerekening aan de gemeente van een garantie als door de bewoners gesteld is daarom eens te minder aanleiding.

4.5. De bewoners hebben verder gesteld dat [de ambtenaar] tijdens onderhandelingen met hen heeft gezegd dat de grondprijzen niet zouden dalen (nr. 24 van de inleidende dagvaarding), maar de gemeente heeft die stelling betwist (nr. 38 van de conclusie van antwoord). Uit de stellingen van de bewoners valt niet af te leiden wanneer [de ambtenaar], die op 1 april 2008 in dienst van de gemeente is

getreden, op welk moment de meeste bewoners hun kavel al hadden gekocht, die mededeling zou hebben gedaan. In zoverre hebben de bewoners hun stelling onvoldoende uitgewerkt. Ook om deze redenen kan de restitutievordering, voor zover gebaseerd op een gegeven toezegging of garantie, niet slagen.

4.6. Weliswaar heeft [de ambtenaar] als getuige in 2013 verklaard dat het gemeentelijk beleid was om de kavelprijzen niet te verlagen, maar de gemeente heeft terecht aangevoerd dat deze verklaring onjuist is. Het gemeentelijk beleid, dat is vastgelegd in de nota “Op grond van Dinkellands beleid” van 3 februari 2005, houdt in dat bouwgrond tegen marktconforme prijzen wordt verkocht, dat de grondprijzen voor woningbouw kavels jaarlijks wordt vastgesteld en dat dit tot gevolg kan hebben dat de grondprijzen dalen bij een stagnerende of teruglopende markt (nrs. 16-17 memorie van antwoord, zie ook het citaat in 2.4 hierboven). Voor zover de stellingen van de bewoners zijn gebaseerd op deze onjuiste verklaring van [de ambtenaar], kunnen zij daarom niet slagen.

4.7. [de ambtenaar] heeft in zijn correspondentie met [de bewoner] geschreven dat de kavelprijzen niet zouden dalen en dat aan die mededeling dezelfde rechtswaarde toekomt als aan een passage in de koopovereenkomst. Op basis daarvan heeft de kantonrechter (rechtbank Almelo 29 maart 2011, ECLI:NL:RBALM:2011:BP9912) geoordeeld dat de gemeente gehouden is [de bewoner] compensatie voor de prijsverlaging te bieden. Een dergelijke verstrekkende mededeling heeft [de ambtenaar] aan de bewoners niet gedaan, zodat zij daarom al niet hebben kunnen vertrouwen op een toezegging of garantie van [de ambtenaar]. Dat de kantonrechter heeft geoordeeld dat de gemeente op grond van deze mededeling aan [de bewoner], gehouden is [de bewoner] te compenseren voor de verlaging van de grondprijzen, brengt daarom niet mee dat de gemeente dan ook gehouden is om de (overige) bewoners daarvoor te compenseren.

4.8. Het beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt evenmin, omdat de situatie waarin [de bewoner], respectievelijk de bewoners van 't Pierik en Brookhuis verkeerden, op relevante punten verschillen van die van de bewoners van het Reestman Noord. In 4.6 van dit arrest is al gezegd dat aan [de bewoner] een toezegging is

gedaan met dezelfde “rechtswaarde” als een overeenkomst en dat zo'n toezegging niet is gedaan aan de bewoners. Het gelijkheidsbeginsel strekt niet zover, dat door deze verstrekkende mededeling aan [de bewoner] met voor de gemeente niet beoogde gevolgen, ook andere kopers van kavels in het Reestman Noord aanspraak hebben op restitutie van € 10,00 per m². Dat het gemeentebestuur kopers van kavels in 't Pierik in Denekamp en in Brookhuis te Ootmarsum restitutie heeft aangeboden in verband met toezeggingen aan enkele kopers over compensatie bij prijsverlaging en in verband met uitgifte van de kavels rond de ingangsdatum van de prijsverlaging, impliceert niet dat ook aan de kopers van kavels van het Reestman Noord, die hun kavels nagenoeg alle al in 2008 hadden gekocht en aan wie geen toezegging omtrent compensatie is gedaan, ook compensatie moest worden geboden.

4.9. De beslissingen in 4.4 tot en met 4.7 van dit arrest brengen verder mee dat de bewoners er niet redelijkerwijs op hebben mogen vertrouwen dat de kavelprijs in het Reestman Noord niet zouden dalen en dat er daarom geen sprake is van schending van het vertrouwensbeginsel door de gemeente.

4.10. De bewoners hebben tot slot niet gesteld dat zij door het niet naleven van de door hen gestelde toezegging of garantie in een nadeliger positie zijn komen te verkeren en daardoor schade hebben geleden. Zij hebben met name niet gesteld dat als Krouwel en/of [de ambtenaar] een juiste mededeling zou(den) hebben gedaan, zij met de aankoop van de kavel zouden hebben gewacht totdat de kavelprijs zou zijn gedaald (vgl. HR 24 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1309, NJ 2016/300, Vitesse 2, vgl. ook het verweer van de gemeente in nrs. 42 e.v. van de conclusie van dupliek). De gemeente heeft er verder onbetwist op gewezen dat als de bewoners tot 1 januari 2010 hadden gewacht met het kopen van een kavel voor een twee-onder-een-kapwoning, zij te laat zouden zijn geweest, omdat die kavels alle vóór 1 januari 2010 zijn verkocht. De gemeente heeft verder in nr. 93 van de memorie van antwoord terecht vermeld dat de correspondentie tussen [de ambtenaar] en [de bewoner] dateert van november 2008, een moment waarop alle bewoners behalve de heer Vennegoor, appellant onder 1, hun kavels al hadden gekocht. Daardoor blijft onduidelijk

hoe de mededeling van [de ambtenaar] aan [de bewoner] in causaal verband staat met de aankoopbeslissing van de bewoners.

4.11. De conclusie is dat de grieven 1 tot en met 4 niet slagen.

4.12. Grief 5 richt zich tegen rechtsoverwegingen 4.10 en 4.11 van het bestreden vonnis, waarin de rechtbank heeft overwogen dat de vordering tot vergoeding van de door appellanten 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 15, 16, 17 en 18 betaalde leges voor de vrijstellingsprocedure wordt afgewezen. Zij bestrijden rechtsoverweging 4.10 met het betoog dat zij wel tijdig hebben geklaagd over de kosten die zij moesten maken voor de vrijstellingsprocedure. Rechtsoverweging 4.11 wordt aangevallen met de klacht dat de betrokken bewoners mochten verwachten dat de hun geleverde kavel geschikt was voor woningbouw en dat dit niet het geval was, omdat zij pas na verkrijging van een vrijstelling konden bouwen op de kavel.

4.13. Het hof overweegt dat beide rechtsoverwegingen de afwijzing van de vordering tot vergoeding van leges zelfstandig kunnen dragen. De gemeente heeft er in nr. 139 memorie van antwoord terecht op gewezen dat in het kavelbesluit van 18 december 2007 is vermeld dat het bestemmingsplan nog niet onherroepelijk is geworden en dat kopers vrijstelling kunnen vragen, als zij eerder willen bouwen en dat dan leges verschuldigd is (zie het citaat in 2.6, hierboven in dit arrest). De gemeente heeft daarom de bewoners vóór het sluiten van de koop op de hoogte gebracht van de planologische situatie. Niet gezegd kan daarom worden dat de gekochte kavels niet aan de overeenkomst beantwoordden (artikel 7:17 BW). De gemeente heeft verder onbetwist gesteld dat de leges is geheven op basis van de legesverordening. Daardoor is er, nog afgezien van de formele rechtskracht van de legesaanslag, geen sprake van onverschuldigde betaling, een onrechtmatige daad of een situatie waarin het naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is dat de gemeente weigert de kavelprijs te verrekenen met de legeskosten. In zoverre is grief 5 ongegrond. Dat betekent dat de rechtbank deze vordering op goede gronden heeft afgewezen. Het hof behoeft daarom niet meer te onderzoeken of de beslissing van de

rechtbank dat de bewoners niet tijdig hebben geklaagd, juist is.

4.14. De bewoners onder 1 tot en met 5 en 13 tot en met 18 stellen dat zij als kopers van een kavel voor een halfvrijstaande woning € 15,00 per m² te veel hebben betaald, omdat in de grondprijsbrief van 2008 is bepaald dat voor dergelijke kavels een prijs van € 210,00 per m² geldt. De rechtbank heeft in rechtsoverweging 4.15 van het bestreden vonnis beslist dat de bewoners te laat hebben geklaagd over de te hoge kavelprijs en dat de m²-prijs voor deze kavels blijft binnen de bandbreedte van de grondprijsbrief 2007 (vermeld onder 2.5 en 2.6, hierboven in dit arrest). Uit het petitum in hoger beroep en uit de berekening in nr. 96 van de memorie van grieven blijkt dat de bewoners deze vordering in hoger beroep handhaven. Tijdens de comparitie van partijen hebben de bewoners erop gewezen dat de grief tegen rechtsoverweging 4.15 is vermeld in nrs. 21-22 van de memorie van grieven, wat een onderdeel is van het hoofdstuk "Feiten en omstandigheden", welk hoofdstuk voorafgaat aan de formulering van de vijf grieven. De gemeente voert aan dat niet voldoende kenbaar tegen rechtsoverweging 4.15 is gegriefd.

4.15. In nr. 22 van de memorie van grieven wordt het verweer van de gemeente bestreden dat de kavelprijs binnen de bandbreedte van de grondprijsbrief valt, welk verweer door de rechtbank is overgenomen in rechtsoverweging 4.15 van het bestreden vonnis. Die passage in de memorie van grieven zal het hof uitleggen als een voldoende kenbare grief tegen dat onderdeel van rechtsoverweging 4.15. De bewoners hebben daarmee niet ook gegriefd tegen de beslissing van de rechtbank in dezelfde overweging dat zij te laat hebben geklaagd over hantering van een onjuiste kavelprijs. Deze beslissing kan de afwijzing van dit onderdeel van de vordering van de bewoners zelfstandig dragen, zodat de bewoners geen belang hebben bij hun grief tegen de beslissing dat de kavelprijs binnen de bandbreedte is gebleven. Ten overvloede overweegt het hof dat de laatste beslissing van de rechtbank juist is: de kavelprijs voor halfvrijstaande woningen, die is vastgesteld in het kaveluitgiftebesluit van 18 december 2007, blijft binnen de marges van zowel de op dat moment geldende grondprijzenbrief 2007 als de vanaf maart 2008 geldende grondprijzenbrief

2008. De kavelprijs is daarom niet in strijd met het gemeentelijke gronduitgiftebeleid. Het is voor het hof onduidelijk wat de bewoners beogen te stellen met hun verwijzing naar de als productie 22 overgelegde emailcorrespondentie. De grief is daarom ook ongegrond.

4.16. De bewoners hebben de grondslag van de vordering tot restitutie van € 10,00 per m² aangevuld met een beroep op onvoorziene omstandigheden (artikel 6:258 BW). Zij stellen dat ongewijzigde instandhouding van de koopovereenkomsten van hen niet kan worden gevegd. Zij hebben de kavels gekocht na een forse stijging van de kavelprijs in een korte tijd, terwijl na de koop de kavelprijzen door de vastgoedcrisis aanmerkelijk zijn gedaald. Het hof oordeelt dat de stellingen van de bewoners moeten worden verworpen. Schommelingen in de marktwaarde van grond komen - uitzonderingen daargelaten die zich hier niet voordoen - krachtens de in het verkeer geldende opvattingen voor rekening van de partijen bij de koopovereenkomst, hetzij voor rekening van de verkoper bij stijging van de grondprijs, hetzij voor rekening van de koper bij daling, en geven geen aanspraak op wijziging of ontbinding van de koopovereenkomst (artikel 6:258 lid 2 BW).

4.17. Het door de bewoners gedane beroep op dwaling faalt eveneens, omdat een dergelijk beroep niet kan worden gegrond op een dwaling die een uitsluitend toekomstige omstandigheid betreft - de daling van de grondprijzen - terwijl de in het verkeer geldende opvattingen ook meebrengen dat de gestelde dwaling in dit geval voor rekening van de bewoners hoort te blijven.

4.18. Omdat uit al het voorgaande blijkt dat de gemeente niet schadeplichtig is tegenover de bewoners of gehouden is tot betaling van een geldsom, heeft de rechtbank terecht beslist dat de bewoners geen aanspraak hebben op buitengerechtelijke incassokosten. De stellingen van de bewoners op dat punt in nr. 94 van de memorie van grieven worden verworpen.

5. Slotsom

5.1. De grieven falen en de in hoger beroep nieuw aangevoerde grondslag leidt niet tot

toewijzing van de vorderingen, zodat het bestreden vonnis moet worden bekrachtigd.

5.2. Als de in het ongelijk te stellen partij zal het hof de bewoners in de kosten van het hoger beroep veroordelen. De kosten voor de procedure in hoger beroep aan de zijde van de gemeente zullen worden vastgesteld op € 5.213,00 voor griffierecht en op € 5.264,00 voor salaris advocaat overeenkomstig het liquidatietarief (2 punten x tarief V).

5.3. Als niet weersproken zal het hof ook de gevorderde nakosten en de wettelijke rente over de proceskosten en de nakosten toewijzen zoals hierna vermeld.

6. De beslissing

Het hof, recht doende in hoger beroep: bekrachtigt het vonnis van de rechtbank Overijssel van 14 oktober 2015; veroordeelt de bewoners in de kosten van het hoger beroep, tot aan deze uitspraak aan de zijde van de gemeente vastgesteld op € 5.213,00 voor verschotten en op € 5.264,00 voor salaris overeenkomstig het liquidatietarief, een en ander vermeerderd met de wettelijke rente te rekenen vanaf veertien dagen na betekening; veroordeelt de bewoners in de nakosten, begroot op € 131,00, met bepaling dat dit bedrag zal worden verhoogd met € 68,00 in geval de bewoners niet binnen veertien dagen na aanschrijving aan deze uitspraak hebben voldaan én betekening heeft plaatsgevonden, een en ander vermeerderd met de wettelijke rente te rekenen vanaf veertien dagen na aanschrijving én betekening; verklaart dit arrest ten aanzien van de daarin vervatte veroordelingen uitvoerbaar bij voorraad.

Noot

1. Appellanten (in het arrest: 'de bewoners') hebben in de eerste helft van 2008 een bouwkaavel gekocht in Weerselo, in de gemeente Dinkelland. Voor de uitgifteprijs van bouwkaavels is de gemeentelijke beleidsnota 'Op grond van Dinkellands beleid' opgesteld. Uitgangspunt daarbij is een marktconform prijsbeleid, waarbij vervolgens ieder jaar in een grondprijsbrief de prijs voor woningbouw- en bedrijfskaavels wordt vastgesteld. Op 18 december 2007 heeft het college van B&W het

besluit 'kaveluitgifte "Het Reestman Noordwest" te Weerselo' genomen. In 2008 zijn op grond van de grondprijnsbrief de prijzen vastgesteld op € 210-250 (afhankelijk van het type te realiseren bouw). Daarna is de grondprijs gedaald, tot € 200-240 in 2013.

2. De gemeente is in een individueel geval waar de koopovereenkomst met één bewoner is gewijzigd en voor bewoners van een andere nieuwbouwlocatie tot restitutie overgegaan van het verschil tussen de koop- en marktprijs, vanwege gedane toezeggingen. De bewoners van Reestman Noordwest hebben in 2010 eveneens verzocht om een prijsverlaging of compensatie, maar dit verzoek is toentertijd door de gemeente afgewezen. De bewoners zijn naar de rechter gestapt en eisten betaling van hun schade die voortvloeit uit de door de gemeente doorgevoerde grondprijnsverlaging. Aan hun vordering leggen zij een toezegging of garantie van een voormalig wethouder en/of een gemeenteambtenaar ten grondslag tijdens een informatieavond en wijzen zij op correspondentie en onderhandelingen tussen een gemeenteambtenaar en individuele bewoners. Specifiek is aan één bewoner duidelijk te kennen gegeven dat hij ook van eventuele prijsverlagingen zou profiteren. Aan andere bewoners zou tijdens 'de onderhandelingen' zijn medegedeeld dat de grondprijs niet zou dalen. Deze gedraging gelden - aldus de bewoners - in het maatschappelijk verkeer als een gedraging van de gemeente. Daarnaast beroepen zij zich op het gelijkheidsbeginsel, maar daarop zal ik in deze noot niet ingaan (het volstaat dat de situatie van de wel gecompenseerde kopers onvoldoende vergelijkbaar was met die van de bewoners). De rechtbank heeft de vorderingen afgewezen.

3. Het hof komt tot afwijzing van de vordering via een formele benadering van de toezegging door de wethouder en de gemeenteambtenaar. Het ontbreekt beiden aan een toereikend mandaat. Van onbevoegde toezeggingen of garanties, behoort de geadresseerde van zo'n verklaring te weten dat een wethouder of ambtenaar daartoe niet bevoegd is. Slechts onder bijzondere omstandigheden is het mogelijk dat onbevoegde toezeggingen of garanties als onrechtmatige daad aan een gemeente worden toegerekend, te weten als de gedraging van de functionaris in het maatschappelijk verkeer als

een gedraging van de gemeente zelf heeft te gelden. Het hof verwijst daarbij naar het arrest Vitesse I van 25 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL5420, NJ 2010/371.

4. Het hof overweegt dat ook als de wethouder stellig zou hebben verklaard dat de grondprijzen niet verder zouden dalen, dit niet kan worden gekwalificeerd als een toezegging van het gemeentebestuur dat grondprijzen nooit lager zullen worden vastgesteld. De bewoners hadden die strekking dan ook niet aan de uitlating kunnen geven. Op de onjuiste verklaring van een gemeenteambtenaar dat de kavelprijzen niet zouden dalen in zijn correspondentie met de bewoners hadden zij ook niet mogen vertrouwen: de kavelprijzen worden immers marktconform vastgesteld, en kunnen op grond daarvan dalen.

5. Het hof overweegt bovendien dat de bewoners niet hebben voldaan aan het dispositievereiste (zonder dit bij name te noemen): zij zijn door de verklaringen niet in een nadeliger positie komen te verkeren waardoor zij schade hebben geleden - uit niets is gebleken dat zij zonder de verklaringen hun kavel niet zouden hebben gekocht.

6. In deze annotatie ga ik in op de gerechtvaardigheid van door de overheid gewekt vertrouwen. In het bijzonder kijk ik naar de bevoegdheid van het orgaan dat de toezegging doet en in hoeverre een onbevoegde overheidsfunctionaris de overheid kan binden. Ik besteed daarbij aandacht aan zowel bestuursrechtelijke als civielrechtelijke jurisprudentie.

7. Het hof komt tot zijn voor de bewoners negatieve oordeel omdat zij niet gerechtvaardigd konden vertrouwen op de uitlatingen van de wethouder en de gemeenteambtenaar. Het vraagstuk van de 'auteur van de verwachtingen' vormt vaak voor burgers zowel in civielrechtelijke als bestuursrechtelijke procedures een struikelblok. Volgens vaste jurisprudentie kan alleen op een toezegging vertrouwd worden, indien deze is gedaan door het daartoe bevoegde bestuursorgaan. Een toezegging moet bijvoorbeeld afkomstig zijn van het college van burgemeester en wethouders.

8. Het probleem met vertrouwen op contact met de overheid, is dat het contact

zelden verloopt via het bestuursorgaan dat het uiteindelijke besluit neemt. De burger zal in de regel communiceren met een 'gewone', niet gemandateerde ambtenaar. Zowel de bestuursrechtelijke als civielrechtelijke jurisprudentie toont aan dat wanneer een burger met een specifieke vraag bij de overheid aankomt en vervolgens wordt doorverwezen naar een deskundige ambtenaar, eerder sprake zal zijn van gerechtvaardigd vertrouwen op de uitlatingen van deze deskundige persoon (zie bijv. Rechtbank Overijssel 17 juni 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:3126 voor het civiele recht en Rechtbank Limburg 13 april 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:3532, r.o. 15 voor het bestuursrecht) dan wanneer een vraag wordt gesteld aan 'de eerste de beste ambtenaar'.

9. In een veel geannoteerde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 juli 2017 (o.a. AB 2017/425, m.nt. T.N. Sanders) leek de Afdeling een nieuwe weg in te slaan: niet alleen een 'daartoe bevoegd persoon' kan gerechtvaardigd vertrouwen wekken, maar ook 'een persoon waarvan de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat deze de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte' (r.o. 6.1). Dit criterium is in de bestuursrechtelijke jurisprudentie soms wel (ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2675, r.o. 4.1-4.3 en Rechtbank Limburg 13 april 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:3532, r.o. 13) en soms niet (ABRvS 28 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:672) overgenomen. Damen is recentelijk kritisch geweest over deze inconsistentie in zijn noot bij de laatstgenoemde uitspraak (AB 2018/128) en meer uitgebreid stelt hij het vertrouwensbeginsel aan de orde in zijn in mei te verschenen preadvies 'Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief, of raakt hij lost in translation', Vertrouwen in de overheid (VAR-preadviezen). Van belanghebbenden verwacht de bestuursrechter vaak dat zij zelf navraag doen bij het bevoegde bestuursorgaan. In bijv. CRvB 29 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:978 zijn de toezeggingen niet gedaan door een daartoe bevoegd persoon en had het op de weg van appellant gelegen om navraag te doen bij de wel bevoegde medewerker.

10. Dat het civiele recht wat makkelijker om gaat met de bevoegdheidsverdeling, blijkt uit het voorbeeld dat in bovenstaande zaak in r.o. 2.11 te vinden is. Een ambtenaar heeft per e-mail toegezegd aan een koper dat bij een

verlaging van de grondprijs, het verschil gerestitueerd zal worden. Het e-mailbericht heeft - aldus de ambtenaar - dezelfde waarde als een passage in de koopovereenkomst. In dat geval is de vordering van de benadeelde geslaagd omdat - zoals een lezing van de betreffende rechtbankuitspraak van de Rechtbank Almelo 29 maart 2011, ECLI:NL:RBALM:2011:BP9912 leert - de toezegging van deze ambtenaar ('slechts' een accountmanager en niet een hoge ambtelijke functionaris) in het maatschappelijk verkeer te gelden heeft als een uitlating van het betreffende bestuursorgaan en bij de toezegging geen voorbehoud is gemaakt. De uitlating voldoet aan het criterium afkomstig van het Babbel-arrest (HR 6 april 1979, NJ 1980/34): omdat de benadeelden in die zaak continu met de betreffende ambtenaar hebben onderhandeld over de aankoop van een kavel voor een woning, mochten zij vertrouwen op zijn bevoegdheid om toezeggingen te doen. De ambtenaar had zelf - als deskundige partij tegenover niet-deskundige burgers - een voorbehoud bij zijn toezegging moeten maken.

11. Recentelijk constateerde ik dat in de jurisprudentie over overheidsaansprakelijkheid als gevolg van onjuiste informatieverstrekking de civiele rechter soms makkelijk aanneemt dat het verstrekken van onjuiste informatie als onrechtmatig moet worden aangemerkt, zelfs als de informatie formeel niet door iemand is verstrekt die de overheid kan binden (Rechtbank 27 september 2017, BR 2017/106). De strengheid waarmee het hof in het onderhavige arrest een dergelijke toerekening van de hand wijst, is daarmee niet zonder meer illustratief voor hoe de civiele rechter altijd te werk gaat. Vaak speelt bij de vraag of de uitlatingen van een onbevoegde overheidsfunctionaris kunnen worden toegerekend aan de bevoegde functionaris een rol of de partij die met de overheid handelt, 'beter had moeten weten'. Oftewel: moest de benadeelde op de hoogte zijn van de formele bevoegdheidsverdeling, en begrijpen dat de ambtenaar met wie hij sprak de overheid niet kon binden? Soms wijdt de civiele rechter daar wel woorden aan (Rechtbank Midden-Nederland 28 december 2016, BR 2017/34), en soms worden de uitlatingen simpelweg aan de gemeente toegerekend (Rechtbank Den Haag 19 september 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BZ0236).

12. De onderzoeksplicht van een burger kan niet alleen zien op de bevoegdheidsvraag, maar ook verlangt de rechter in sommige gevallen van hem dat hij kritisch kijkt naar ontvangen informatie en eventueel op basis van eigen onderzoek tot de conclusie komt dat de verstrekte informatie niet juist is. In een vonnis van de Rechtbank Rotterdam van 21 februari 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:1727 heeft een architect door informatie van de gemeente schade geleden. De rechtbank oordeelde dat de architect echter zelf - op basis van zijn functie - bekend had moeten zijn met het wettelijk stelsel van vergunningverlening, de betekenis van het bestemmingsplan daarin en het voorlopig karakter van een mededeling in het kader van een principeverzoek. Een deel van de door hem geleden schade blijft dan ook voor eigen rekening.

13. De VAR-jaarvergadering stond dit jaar in het teken van 'vertrouwen op de overheid'. Kortmann en Damen zijn in hun preadviezen ingegaan op vertrouwen dat burgers ten onrechte denken te kunnen ontleen aan toezeggingen en inlichtingen. Kortmann zoekt een oplossing voor deze juridische kloof in het overheidscontract, terwijl Damen verbeteringen wil zien 'op de werkvloer'.

Auteur: N. van Triet