

Vergaderjaar 2005–2006

30 218

Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2006

Tijdens het wetgevingsoverleg over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening in verband met de grondexploitatie (30 218), is mij gevraagd om een nadere toelichting over de vermindering van het risico van onverschuldigde betaling door de regeling in dit wetsvoorstel. Ik heb toegezegd hierover een brief te sturen. Bij deze voldoe ik aan mijn toezegging.

Het wetsvoorstel legt een bredere en steviger basis onder overeenkomsten over grondexploitatie en verkleint daarmee het risico dat een gemeente geconfronteerd wordt met een succesvolle claim op onverschuldigde betaling. Uit onderstaande toelichting blijkt dat de Grondexploitatiewet er in de praktijk naar verwachting toe zal leiden dat de kans op een geslaagde actie uit onverschuldigde betaling bij overeenkomsten over grondexploitatie aanzienlijk kleiner wordt, omdat het meest voorkomende struikelblok, de exploitatieverordening, vervalt en de wet een stevige basis biedt voor overeenkomsten over particuliere grondexploitatie.

De Grondexploitatiewet brengt evenwel geen wijzigingen aan in het Burgerlijk Wetboek. Marktpartijen kan immers niet het recht op een actie uit onverschuldigde betaling op grond van het Burgerlijk Wetboek worden *ontnomen*. Evenmin wordt een beperking aangebracht in de gronden voor nietigheid of vernietiging van een overeenkomst.

Het leerstuk van onverschuldigde betaling betreft verbintenissen in het algemeen. Artikel 6:203, eerste en tweede lid, Burgerlijk Wetboek luiden: «1. degene die een ander zonder rechtsgrond een goed heeft gegeven, is gerechtigd dit van de ontvanger als onverschuldigd betaald terug te vorderen. 2. Betreft de onverschuldigde betaling een geldsom, dan strekt de vordering tot teruggave van een gelijk bedrag.» In de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening is de gemeente verplicht een exploitatieverordening vast te stellen waarin de gemeente de inhoud

van het kostenverhaal regelt. Het is niet helder wat er precies wel en in niet in zo'n verordening kan worden opgenomen. Onder de huidige wetgeving komt het daardoor voor dat een gemeente een contract sluit met een marktpartij waarin financiële afspraken staan die niet blijken te passen binnen het kader van de gemeentelijke exploitatieverordening.

Voor de gemeente is een al dan niet bewuste procedurele of materiële afwijking van de exploitatieverordening riskant. De Hoge Raad heeft bepaald dat de gemeente zich moet houden aan de exploitatieverordening en dat bij contracten die daar niet aan voldoen geen nakoming kan worden gevorderd van de private partij en dat hetgeen al is betaald kan worden teruggevorderd uit onverschuldigde betaling. De Hoge Raad overweegt in het arrest van 16 februari 1996 (NJ 1996, 608 inzake Van Lieshout/Uden) het volgende: «in de memorie van toelichting bij de Wro is (...) opgemerkt dat de – in het wetsvoorstel verplicht gestelde – exploitatieverordeningen de rechtszekerheid voor de eigenaren verhogen. Het strookt met deze strekking aan te nemen dat, zo in een exploitatieovereenkomst de bepalingen van de toepasselijke exploitatieverordening niet in acht zijn genomen, zulks tot gevolg heeft dat de gemeente haar in de exploitatieovereenkomst neergelegde aanspraken op een financiële bijdrage niet geldend kan maken.» Sindsdien is dit standaardjurisprudentie geworden.

Een marktpartij heeft dus onder de huidige Wro een gerede kans om een contract aan te vechten, dat niet geheel aan de exploitatieverordening voldoet. Dat komt regelmatig voor. Veelal zal de marktpartij wachten totdat het bestemmingsplan is gewijzigd zodat hij kan bouwen en vervolgens de betaalde bijdrage terugvorderen uit onverschuldigde betaling.

Overigens is het vaak zo dat een gemeente ook een prestatie heeft geleverd door voorzieningen aan te leggen. Als de overeenkomst nietig is kan de gemeente de waarde van die prestatie terugvorderen. Artikel 6:210, tweede lid, Burgerlijk Wetboek bepaalt in dit verband: «Sluit de aard van de prestatie uit dat zij ongedaan wordt gemaakt, dan treedt, voor zover dit redelijk is, vergoeding van de waarde van de prestatie op het ogenblik van ontvangst daarvoor in de plaats, indien de ontvanger door de prestatie is verrijkt, indien het aan hem is toe te rekenen dat de prestatie is verricht, of indien hij erin had toegestemd de prestatie te verrichten. Van de laatstgenoemde situatie is sprake bij een overeenkomst, die achteraf nietig blijkt te zijn. Vervolgens is het de vraag hoe de prestatie van de gemeente gewaardeerd moet worden. Volgens de Hoge Raad behoort de waardering van de prestatie te geschieden op de grondslag van hetgeen voor de gemeente geoorloofd zou zijn geweest als tegenprestatie te bedingen. De Hoge Raad stelt: «Dit een en ander brengt mee dat met het oog op de waardering van de prestatie van de gemeente moet worden onderzocht of de exploitatieverordening een grondslag inhoudt en zo ja, in hoeverre, voor het bedingen door de gemeente van een tegenprestatie voor haar prestatie de wijziging van het bestemmingsplan te bevorderen» (Polyproject/Warmond II, 12 december 2003, AB 2004, 233, m.n. F.v.O.). Aangenomen mag worden dat het per saldo voor een gemeente nadelig is om zich niet aan de exploitatieverordening te houden.

In het kader van de nieuwe Grondexploitatiewet vervalt de verplichting om een exploitatieverordening op te stellen. Het wetsvoorstel bevat in artikel 6.24 voorts een stevige basis voor overeenkomsten over particuliere grondexploitatie. Het risico van onverschuldigde betaling omdat de gemeente zich niet aan de eigen verordening houdt vervalt hiermee.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker