

# Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen

38

## 1 Inleiding

Op 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening in werking getreden met daarin opgenomen een regeling over grondexploitatie. Sindsdien geldt een beginselplicht voor de gemeenteraad om tegelijk met een bestemmingsplan<sup>2</sup> een exploitatieplan vast te stellen. Na een aarzelend begin kwam de uitsprakenstroom van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling), die in eerste en enige instantie over exploitatieplannen oordeelt, in 2010 goed op gang over met name formele aspecten van exploitatieplannen. In 2011 nam ook het aantal uitspraken over de materiële aspecten toe.

In dit artikel zal een overzicht worden gegeven van de jurisprudentie van de Afdeling inzake exploitatieplannen.<sup>3</sup> Achtereenvolgens zullen worden behandeld: de plicht om een exploitatieplan vast te stellen (par. 2), transparantie van taxatiegegevens (par. 3), het belanghebbendebegrip (par. 4), begrenzing exploitatiegebied (par. 5), exploitatieopzet (par. 6), toerekening van kosten (par. 7), fasering (par. 8), en ten slotte de gevolgen van vernietiging van een bestemmingsplan voor het exploitatieplan en andersom (par. 9).

## 2 De plicht om een exploitatieplan vast te stellen

### 2.1 Inleiding

Op grond van art. 6.12 lid 1 Wro is de gemeenteraad verplicht om een exploitatieplan vast te stellen voor gronden 'waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen'. Art. 6.2.1 Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) noemt zes soorten bouwplannen en daaruit blijkt dat al snel sprake is van een dergelijk bouwplan en daarmee van een plicht tot het vaststellen van een exploitatieplan. Een aangewezen bouwplan is bijvoorbeeld een bouwplan voor de bouw van een of meer woningen of de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m<sup>2</sup> brutovloeroppervlakte of met een of meer woningen. Van een aangewezen bouwplan is ook sprake als het gaat om de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste tien

woningen worden gerealiseerd. Ook voor een bouwplan dat ziet op de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1500 m<sup>2</sup> brutovloeroppervlakte bedraagt, dient een exploitatieplan te worden vastgesteld. Opgemerkt wordt dat de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m<sup>2</sup> brutovloeroppervlakte ook voor 'verticale' uitbreidingen (het toevoegen van een of meer verdiepingen) een plicht tot het vaststellen van een exploitatieplan met zich kan brengen.<sup>4</sup>

### 2.2 'Oude' bouwmogelijkheden

Niet voor elk aangewezen bouwplan moet een exploitatieplan worden vastgesteld. Uitgezonderd van deze plicht zijn bouwplannen die mogelijk zijn gemaakt in een bestemmingsplan of wijzigings- of uitwerkingsplan op grond van art. 10 of art. 11 WRO (oud), mits ze ongewijzigd in de nieuwe, onder de Wro tot stand gekomen, planologische maatregel worden overgenomen.<sup>5</sup> Als de bouwmogelijkheid in volume wordt verruimd of wordt gewijzigd, valt die wel onder de nieuwe Grondexploitatiewet. Voor onder het overgangsrecht vallende onbenutte bouwplanmogelijkheden en bouwplannen die niet voorkomen in de opsomming van art. 6.2.1 Bro is de gemeenteraad niet bevoegd een exploitatieplan vast te stellen.

### 2.3 Kruimelgevallen

De gemeenteraad kan ook afzien van de plicht tot het opstellen van een exploitatieplan op grond van de in art. 6.2.1.a Bro opgenomen uitzonderingsmogelijkheid voor zogenoemde 'kruimelgevallen'.<sup>6</sup> Soms zijn er immers nauwelijks reële kosten die voor verhaal in aanmerking komen, bijvoorbeeld omdat het uitsluitend apparaatskosten betreft of in het geval de opbrengsten van het exploitatieplan niet opwegen tegen de bestuurlijke kosten.<sup>7</sup> Het betreft gevallen waarin de te verhalen exploitatiebijdragen tezamen het bedrag van € 10.000 niet overstijgen, er geen verhaalbare kosten zijn als bedoeld in art. 6.2.4, onderdelen b-f Bro<sup>8</sup> dan wel de verhaalbare kosten uitsluitend de aansluiting van een bouwperceel op de openbare ruimte of nutsvoorzieningen betreffen.

Met name bij bestemmingsplannen die voorzien in een juridisch-planologische regeling voor bestaande situaties is een exploitatieplan vaak niet nodig. Dergelijke bestemmingsplannen maken wellicht wel de bouw van een of meer wo-

1 J. (Jan) van Vulpen en R.J. (Robert) Lucassen zijn beiden als advocaat verbonden aan de praktijkgroep Real Estate van CMS Derks Star Busmann N.V.

2 Dan wel een wijzigingsplan als bedoeld in art. 3.6 lid 1 of naar aanleiding van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van art. 2.12 lid 1 onder a onder 3<sup>e</sup> Wabo van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken. Is sprake van een rijks- of provinciaal inpassingsplan, dan dient het exploitatieplan gelijktijdig daarmee te worden vastgesteld.

3 In dit overzicht is de jurisprudentie tot en met 22 februari 2012 verwerkt.

4 ABRvS 1 juni 2011, LjN BQ6839; BR 2011/134, m.nt. W.J. Bosma en J.A.M.A. Sluysmans (Emmen).

5 Zie art. 9.1.20 Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening, zoals ingevoegd bij Wet van 25 juni 2009, Stb. 2009, 297 en ABRvS 18 mei 2011, LjN BQ4922; BR 2011/131, m.nt. E.J. van Baardewijk en M. Fokkema.

6 Stb. 2010, 684.

7 Kamerstukken II 2009/10, 32 227, nr. 3, p. 2.

8 Het gaat daarbij hoofdzakelijk om de kosten van het bouwrijp maken en de aanleg van voorzieningen.

ningen mogelijk, waardoor sprake is van een 'aangewezen bouwplan', maar uitgaande van de bestaande situatie (met openbare voorzieningen) zullen er bij de realisatie van de bouwplannen in dergelijke plangebieden nauwelijks reële kosten zijn die de gemeente wil verhalen.<sup>9</sup>

#### 2.4 Kostenverhaal anderszins verzekerd

Buiten de kruimelgevallenregeling noemt art. 6.12 lid 2 Wro drie voorwaarden waaraan cumulatief moet worden voldaan om van het vaststellen van een exploitatieplan te kunnen afzien:

- a. het verhaal van de kosten van de grondexploitatie over de in het plan begrepen gronden is anderszins verzekerd;
- b. het bepalen van een tijdvak of fasering is niet noodzakelijk;
- c. het stellen van eisen, regels of een uitwerking van regels is niet noodzakelijk.<sup>10</sup>

Aan deze voorwaarden dient voldaan te zijn op de datum van vaststelling van het bestemmingsplan. Uit art. 6.12 Wro volgt namelijk dat de grondexploitatieovereenkomst moet zijn gesloten voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan. In diverse uitspraken overweegt de Afdeling kort dat het beroep tegen het niet vaststellen van een exploitatieplan niet slaagt, omdat voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan een grondexploitatieovereenkomst is gesloten.<sup>11</sup> Is dat niet het geval of is niet met alle eigenaren van gronden waarop aangewezen bouwplannen zijn voorzien een grondexploitatieovereenkomst aangegaan, dan zal het besluit om geen exploitatieplan vast te stellen worden vernietigd omdat het kostenverhaal niet of onvoldoende anderszins verzekerd is. Onder bijzondere omstandigheden kan de Afdeling aanleiding zien om de rechtsgevolgen in stand te laten. Inzake een bestemmingsplan van de gemeente Midden-Delfland<sup>12</sup> verstond de Afdeling onder bijzondere omstandigheden het verhaal van kosten voor slechts een strook grond van geringe omvang (waarop geen aangewezen bouwplan was voorzien) alsmede het alsnog verzekerd zijn van het kostenverhaal gelet op de overeenkomst die (weliswaar te laat) toch nog was gesloten. Met name deze laatste onderbouwing doet vreemd aan en doet de vraag rijzen onder welke omstandigheden het sluiten van 'anterieure' overeenkomsten (lang) na vaststelling van het bestemmingsplan zonder negatieve gevolgen voor het bestemmingsplan kan blijven. Daarbij komt dat de betrokken gemeenteraad in redelijkheid toch niet kan hebben aangenomen dat het kostenver-

haal ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan verzekerd was.

Daarnaast is het niet noodzakelijk dat voor *alle* gronden in het exploitatiegebied een grondexploitatieovereenkomst is gesloten om het verhaal van kosten anderszins te verzekeren. Indien op de resterende gronden die niet zijn betrokken bij de gesloten grondexploitatieovereenkomsten de realisatie van bouwplannen als bedoeld in art. 6.2.1. Bro niet mogelijk is, omdat het oppervlak van deze gronden bijvoorbeeld te klein<sup>13</sup> is of omdat er een verkeersbestemming<sup>14</sup> op rust, zal het niet betrekken van deze gronden bij de overeenkomsten niet nopen tot het vaststellen van een exploitatieplan.

De omstandigheid dat door de gemeente met de betrokken grondeigenaar afspraken zijn gemaakt over het kostenverhaal, wordt in de praktijk geregeld als argument gebruikt om bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet gelijktijdig een exploitatieplan vast te stellen. Dit is geheel in lijn met de opvatting van de wetgever dat 'het privaatrechtelijk spoor voorop blijft staan'.<sup>15</sup> Indien de gemeente met alle eigenaren van gronden waarop het bestemmingsplan bouwplannen in de zin van art. 6.2.1. Bro mogelijk maakt, voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan (anterieure) grondexploitatieovereenkomsten<sup>16</sup> sluit zodanig dat het verhaal van de kosten van de grondexploitatie in het plangebied is verzekerd en op de resterende gronden geen aangewezen bouwplannen zijn voorzien, is het kostenverhaal over de in het plan of de vergunning begrepen gronden anderszins verzekerd en hoeft geen exploitatieplan te worden vastgesteld.<sup>17</sup>

Overigens zal dan ook nog moeten zijn voldaan aan de overige twee voorwaarden.<sup>18</sup> De gemeenteraad heeft bij de keuze om al dan niet een fasering te bepalen of eisen en regels te stellen een ruime mate van beleidsvrijheid.<sup>19</sup> Dat deze laatste twee punten een meer ondergeschikte rol spelen, lijkt ook te volgen uit enkele uitspraken van de Afdeling waar deze, zich strikt beperkend tot de beroepsgrond dat niet is voldaan aan de wettelijke verplichting voor kostenverhaal, enkel de a-voorwaarde toetst.<sup>20</sup> Ter geruststelling:

9 ABRvS 15 april 2011, LjN BQ1881, r.o. 2.81 (Heeze-Leende).

10 Dit laatste punt ziet met name op eisen of regels omtrent de uitvoering voor het bouwrijp maken of de inrichting van de openbare ruimte of de aanleg van nutsvoorzieningen en de uitvoering van de in het bestemmingsplan opgenomen bepalingen omtrent sociale huur- en/of koopwoningen, kavels voor particulier opdrachtgeverschap of branches in de detailhandel.

11 O.a. ABRvS 7 december 2011, LjN BU7060 (Skarsterlân) en ABRvS 30 november 2011, AB 2012/17, m.nt. A.G.A. Nijmeijer (Ermelo); ABRvS 26 oktober 2011, LjN BU1635; BR 2012/8, m.nt. M. Fokkema (Wierden).

12 ABRvS 18 augustus 2010; BR 2010/174 (Midden-Delfland).

13 ABRvS 18 augustus 2010; BR 2010/174 (Midden-Delfland).

14 ABRvS 26 januari 2011, LjN BP2057 (Overbetuwe).

15 Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3 ('Het privaatrechtelijk spoor blijft voorop staan.').

16 Bijv. een samenwerkingsovereenkomst, een concessieovereenkomst, een bouwclaimovereenkomst, een pps-overeenkomst.

17 Zie bijv. ABRvS 18 augustus 2010, LjN BN4290, r.o. 2.13.2 (Hengelo); ABRvS 26 januari 2011, LjN BP2057 (Overbetuwe). Overigens kan het vaststellen van een exploitatieplan niettemin wel verstandig zijn omdat er dan een 'vangnet' is voor kostenverhaal voor het geval de grondeigenaar met wie anterieur gecontracteerd is, vóór de realisatie van de aan zijn gronden toegekende bestemming faillieert, waarbij men dient te bedenken dat een opvolgend eigenaar niet aan de door de vorige eigenaar gemaakte afspraken gebonden is.

18 Rb. Zutphen 2 (vzr.) 6 maart 2010, LjN BL9121 (Oude IJsselstreek).

19 ABRvS 29 juni 2011, LjN BQ9690, r.o. 2.30 (Blaricum).

20 ABRvS 30 november 2011, LjN BU6341; AB 2012/17, m.nt. A.G.A. Nijmeijer (Ermelo) en ABRvS 26 oktober 2011, BR 2012/8, m.nt. M. Fokkema (Wierden).

in de uitspraak van 7 december 2011 over een bestemmingsplan in de gemeente Zandvoort toetst de Afdeling nadrukkelijk óók aan de b- en c-voorwaarde.<sup>21</sup>

In hoeverre in een anterieure grondexploitatieovereenkomst het kostenverhaal daadwerkelijk is verzekerd is iets wat de Afdeling niet toetst. Hierbij is van belang dat het begrip 'anderszins verzekerd' ruimte laat die tot dusver door de wetgever noch de Afdeling is ingevuld.<sup>22</sup> Ook in een recente uitspraak waarbij was aangevoerd dat ten onrechte geen exploitatieplan was vastgesteld omdat de gesloten realisatieovereenkomst niet zou voldoen aan de eis dat het kostenverhaal daarmee anderszins verzekerd is, gaat de Afdeling niet over tot een inhoudelijke beoordeling van de realisatieovereenkomst. De Afdeling overweegt (enkel) over het ter zitting door appelland ingenomen standpunt dat het verhaal van kosten uitsluitend verzekerd is indien de gemeente zich garant stelt voor alle kosten, dat daarvoor in de wet noch de wetsgeschiedenis grondslag bestaat, om vervolgens kort te concluderen dat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan een overeenkomst was gesloten waarbij het verhaal van de kosten voor de grondexploitatie anderszins verzekerd is en de gemeenteraad dus geen exploitatieplan hoefde vast te stellen.<sup>23</sup> Het lijkt erop dat de Afdeling haar vingers niet aan de inhoudelijke beoordeling van grondexploitatieovereenkomsten wil branden. Mogelijk speelt hierbij een rol dat de Afdeling ook niet gewend is om overeenkomsten te beoordelen. Toch is het denkbaar en wellicht zelfs onontkoombaar dat de Afdeling zich bij een degelijk onderbouwde beroepsgrond inhoudend dat het kostenverhaal door middel van de desbetreffende grondexploitatieovereenkomst (kennelijk) niet anderszins verzekerd is, inhoudelijk zal moeten buigen over de vraag of de desbetreffende overeenkomst voldoet. De wet bepaalt immers niet meer dan dat het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of besluit begrepen gronden anderszins verzekerd is, waarmee het criterium is gegeven waaraan de grondexploitatieovereenkomst moet voldoen. Als een appelland inhoudelijk aanvoert dat bij de grondexploitatieovereenkomst het kostenverhaal niet of onvoldoende verzekerd is, zal de Afdeling zich naar onze opvatting daarover moeten buigen.

Daartoe zal de appelland uiteraard wel de beschikking moeten hebben over de grondexploitatieovereenkomst en daar zit nu net een probleem. Volgens de Afdeling volgt uit art. 3:11 Awb niet dat een grondexploitatieovereenkomst zelf ter inzage moet worden gelegd, omdat het geen stuk is dat op het ontwerpbestemmingsplan betrekking heeft. Uit art. 6.2.12 Bro volgt dat van zo'n overeenkomst alleen een zakelijke beschrijving van de inhoud bekend moet worden ge-

maakt.<sup>24</sup> Gemeenten zullen om hun onderhandelingspositie bij (toekomstige) grondverervingen niet te ondergraven, niet snel geneigd zijn volledige openheid van zaken te geven.

## 2.5 *Lacune in de regeling*

Blijkens art. 6.12 lid 2 Wro is de verplichting om een exploitatieplan vast te stellen in samenhang met de ruimtelijke maatregel waarbij bouwmogelijkheden – in de zin van een of meer aangewezen bouwplannen – worden gecreëerd, niet absoluut. Bij een limitatief aantal ruimtelijke maatregelen is er de bevoegdheid om geen exploitatieplan vast te stellen. Van die bevoegdheid kan alleen gebruik worden gemaakt in 'bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen' (zie art. 6.2.1a Bro) of indien aan (elk van) de voorwaarden als in art. 6.12 lid 2 onder a-c genoemd wordt voldaan (dat wil o.a. zeggen dat het kostenverhaal anderszins moet zijn verzekerd, zie hiervóór par. 2.4). Eén van de ruimtelijke maatregelen die tot een uitzondering op de beginselplicht tot vaststelling van een exploitatieplan kunnen leiden is de omgevingsvergunning waarbij met toepassing van art. 2.12 lid 1 onder a onder 3e Wabo van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken. De hier bedoelde omgevingsvergunning is de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening. Indien de activiteit echter niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat, kan deze omgevingsvergunning (toch) worden verleend, en in dat geval bestaat als gezegd de geclausuleerde bevoegdheid om af te zien van de vaststelling van een exploitatieplan.

Wij vermoeden dat de uitzonderingsregeling van art. 6.12 lid 2 Wro niet helemaal goed is doordacht. Althans menen wij een lacune te signaleren in die zin dat de bevoegdheid om van de vaststelling van een exploitatieplan af te zien – die dus expliciet wel geldt voor de hiervóór bedoelde omgevingsvergunning – niet tevens geldt voor de gevallen genoemd in art. 2.12 lid 1 onder a onderdelen 1 en 2 Wabo, zonder dat daarvoor een aanwijsbare reden bestaat. Wij zien althans niet in waarom de raad niet de bevoegdheid zou toekomen om van de vaststelling van een exploitatieplan af te zien (uiteraard: mits voldaan wordt aan de voorwaarden van art. 6.12 lid 2 Wro) indien het zou gaan om een omgevingsvergunning voor een met het bestemmingsplan of de beheersverordening strijdige bouwactiviteit die niettemin volgens art. 2.12 lid 1 Wabo kan worden verleend hetzij met toepassing van de in het bestemmingsplan of beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking, hetzij indien zich een geval voordoet als vermeld in de zogenoemde 'planologische kruimellijst' van art. 4 bijlage II Bor (Besluit omgevingsrecht). Hierbij dient te worden bedacht dat die zogenoemde kruimellijst zich niet beperkt tot planologisch ondergeschikte gevallen.<sup>25</sup> Met name onder de categorie 'bijbehorend bouwwerk binnen de bebouwde kom'

21 ABRvS 7 december 2011, BR 2012/20, m.nt. E.J. van Baardewijk (Zandvoort).

22 Zie ook BR 2012/8, m.nt. M. Fokkema, *Kamerstukken I 2006/07*, 30 218, nr. D, p. 9, *Handelingen I 2006/07*, nr. 30, p. 955.

23 ABRvS 25 januari 2012, L/JN BV1817 (Roermond).

24 ABRvS 18 januari 2012, L/JN BV1190 (Margraten); ABRvS 9 november 2011, L/JN BU3736 (Teylingen).

25 Zie ABRvS 26 oktober 2011, L/JN BU1640; AB 2011/351, m.nt. Nijmeijer.

kunnen omvangrijke uitbreidingen van bestaande bouwwerken worden gebracht die in voorkomend geval zouden kunnen kwalificeren als een aangewezen bouwplan als bedoeld in art. 6.12 lid 1 Wro jo. art. 6.2.1 Bro. Men denke bijvoorbeeld aan een omgevingsvergunning voor het in afwijking van het bestemmingsplan uitbreiden van een gebouw met ten minste 1000 m<sup>2</sup> brutovloeroppervlakte. In die situatie zou er dan de verplichting zijn een exploitatieplan vast te stellen ten behoeve van het verhaal van de kosten van grondexploitatie (tenzij zich één van de gevallen vermeld in de andere 'kruiemelgevallenregeling', namelijk die van art. 6.2.1a Bro, zou voordoen), óók als het mogelijk zou zijn om dat kostenverhaal via het sluiten van een anterieure overeenkomst met de grondeigenaar/vergunning-aanvrager anderszins te verzekeren. Het is in onze ogen niet te verklaren waarom in geval van verlening van een omgevingsvergunning voor de in principe wat zwaardere afwijking van bestemmingsplan of beheersverordening (art. 2.12 lid 1 onder a onder 3<sup>e</sup> Wabo) wel een uitzondering op de beginselplicht tot vaststelling van een exploitatieplan aanvaardbaar zou zijn, maar voor de – in de regel – lichtere afwijkingen (art. 2.12 lid 1 onder a onder 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> Wabo) niet. A fortiori, zou men geneigd zijn te stellen, dat de gemeente in die twee laatstbedoelde situaties de bevoegdheid moeten hebben om het kostenverhaal anders dan via een exploitatieplan te organiseren. Deze lacune in de wettelijke regeling dient wat ons betreft te worden gerepareerd.

Overigens vermelden wij nog dat ons geen jurisprudentie bekend is over een geval waarin naar aanleiding van een omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.12 lid 1 onder a, onder 3<sup>e</sup> Wabo een exploitatieplan werd vastgesteld (dus zonder gebruik te maken van de geclausuleerde bevoegdheid om in dat geval van die vaststelling af te zien). De verklaring hiervoor lijkt voor de hand te liggen: in een dergelijke situatie zal wel een anterieure overeenkomst waarin het kostenverhaal is geregeld zijn tot stand gekomen, of wellicht kon de gemeente met toepassing van de kruiemelgevallenregeling van art. 6.2.1a Bro in het geheel van kostenverhaal afzien.

## 2.6 Begrenzing plangebied in relatie tot kostenverhaal

Een interessante vraag doet zich voor als de gemeente er niet in slaagt met een bepaalde grondeigenaar een anterieure overeenkomst inzake de grondexploitatie te sluiten: mag zij dan besluiten de gronden van die eigenaar buiten het bestemmingsplan te houden (en daardoor mogelijk ook afzien van de vaststelling van een exploitatieplan, namelijk als met eventuele andere grondeigenaren in het gebied wel zo'n overeenkomst is gesloten)? Hierbij dient te worden bedacht dat de grondeigenaar die niet bereid was met de gemeente een anterieure overeenkomst te sluiten, dat wellicht heeft geweigerd omdat hij het niet eens was met de hoogte van de exploitatiebijdrage die de gemeente van hem verlangde. Intussen zal hij wel graag zien dat zijn gronden in het bestemmingsplan worden opgenomen, want klaarblijkelijk worden daaraan nieuwe bouwmogelijkheden toegedacht! Als de gemeente dat doet, dan is zij echter verplicht om alleen vanwege die ene grondeigenaar tegelijk

een exploitatieplan vast te stellen, en daar zit ook niet iedere gemeente om verlegen.

De gemeente Landerd had volgens de Afdeling in redelijkheid kunnen besluiten de grond van appellante buiten het plangebied te laten. De Afdeling nam daarbij in aanmerking dat de raad voortgang wilde maken met de ontwikkeling van het plangebied, dat appellante de bereidheid had uitgesproken om een anterieure overeenkomst aan te gaan maar dat deze vooralsnog niet tot stand was gekomen, dat het bewuste perceel gelegen was aan de rand van het plangebied, en dat het slechts gedeeltelijk aan dat gebied grensde en niet via de in het plangebied aan te leggen infrastructuur behoefde te worden ontsloten.<sup>26</sup> Was in dat geval dus nog sprake van een zekere planologische rechtvaardiging voor het gemeentelijk besluit, de gemeente Nuth maakte er geen enkel geheim van dat zij om de enkele reden dat er geen anterieure overeenkomst met een grondeigenaar tot stand was gekomen, diens gronden (die nota bene wel in het ontwerp van het bestemmingsplan waren opgenomen) bij de vaststelling van het plan grotendeels daarbuiten had gelaten. Dit keer oordeelde de Afdeling dat de handelwijze van de raad in strijd was met een goede ruimtelijke ordening: 'Gelet op deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat het uitsluitend ontbreken van een anterieure overeenkomst onvoldoende is om te kunnen concluderen dat de gewijzigde vaststelling van het plan strekt ten behoeve van een goed ruimtelijke ordening.'<sup>27</sup> Deze omstandigheden waren, samengevat, dat tegen de bouwmogelijkheden die bij het ontwerpplan aan de gronden van appellant waren toegedacht, geen planologische bezwaren bestonden, dat de gewijzigde vaststelling van het plan de bouwmogelijkheden voor appellant ernstig nadelig beïnvloedden en zelfs de voortzetting van diens bedrijf in de waagschaal stelden en dat een ontsluiting van zijn percelen, mochten deze in de toekomst alsnog voor bebouwing in aanmerking komen, zou worden gecompliceerd. Enigszins opmerkelijk vinden wij dat de Afdeling geen woord wijdt aan de vraag, of tussen de gronden van appellant en de aangrenzende gronden binnen het plangebied een zodanige ruimtelijke samenhang aanwezig was dat de gronden van appellant (reeds) hierom in het bestemmingsplan hadden moeten worden opgenomen.<sup>28</sup> In beroep was niet aangevoerd dat de gemeenteraad ten onrechte geen exploitatieplan had vastgesteld. Zou dat wel zijn gebeurd, dan had de Afdeling zich in meer principiële zin moeten uitlaten over de vraag of de handelwijze van de gemeente wel door de beugel kon. Over dat laatste hebben wij ernstige twijfel. Getuige het feit dat de gronden van appellant wel in het ontwerpbestemmingsplan waren opgenomen en dat aan die gronden bouwmogelijkheden waren toegedacht was het kennelijk zo dat die begrenzing en die bestemming door de gemeente in elk geval niet in strijd werden geoordeeld met het belang van een goede

26 ABRvS 9 maart 2011, L/JN BP7154; TBR 2011/105, m.nt. Mus (Landerd).

27 ABRvS 3 augustus 2011, L/JN BR4016; BR 2011/156, m.nt. Fokkema en Van Baardewijk (Nuth).

28 Zie in deze zin ABRvS 22 februari 2012, L/JN BV6549 (Wierden).

ruimtelijke ordening. De gemeente moet dan vervolgens consequent zijn en – conform de hoofdregel van art. 6:12 lid 1 Wro – gelijktijdig met het bestemmingsplan een bijbehorend exploitatieplan vaststellen. Afdeling 6.4 Wro gaat uit van het principe van volledig kostenverhaal. Uiteraard is de gemeente vrij om te proberen dat kostenverhaal ‘anderszins te verzekeren’ via het sluiten van een anterieure overeenkomst met de betrokken grondeigenaar. Maar als dat om wat voor reden dan ook niet lukt (ook al zou de gemeente erin geslaagd zijn anterieur te contracteren met alle andere eigenaren van gronden in het gebied waarop aangegeven bouwplannen zijn voorzien) dan is zij gehouden een exploitatieplan vast te stellen, en mag zij niet de weg bewandelen van het uitsluiten van de gronden van de ‘weigerachtige’ grondeigenaar van het plangebied. Als dat laatste wordt getolereerd, zet dat de deur open voor willekeur en betaalplanologie, en dat heeft de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van de Grondexploitatiewet terecht onaantvaardbaar geacht!

### 3 Transparantie van taxatiegegevens

Op de vaststelling van exploitatieplannen is de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing, als gevolg waarvan het ontwerpexploitatieplan ter visie moet worden gelegd. Dit hoeft niet gelijktijdig met de tervisielegging van het ontwerpbestemmingsplan.<sup>29</sup> Uit art. 6:12 lid 2 Wro volgt dat het bestemmingsplan en het exploitatieplan wel gelijktijdig moeten worden vastgesteld. Exploitatieplannen zijn van groot (financieel) belang voor eigenaren van gronden in het exploitatieplangebied, omdat daarin de exploitatiebijdragen van de gronden in het exploitatiegebied worden bepaald. Belanghebbende grondeigenaren die bezwaren hebben tegen het exploitatieplan zullen dit plan en de onderliggende stukken (waaronder het taxatierapport) nauwgezet willen bestuderen voor het indienen van hun zienswijze en beroep. Gemeenten daarentegen hebben er belang bij zo min mogelijk financiële gegevens over de exploitatie van een te ontwikkelen gebied openbaar te maken om hun onderhandelingspositie niet te ondergraven. Toch zullen gemeenten in exploitatieplanprocedures meer dan zij vermoedelijk wenselijk achten openheid van zaken moeten geven. In de uitspraak over het exploitatieplan bij het bestemmingsplan ‘Woonwijk Westelijk Beverwijk’ wees de Afdeling een verzoek van de gemeente om beperkte kennisneming ex art. 8:29 Awb van enkele taxatierapporten die de gemeente had gebruikt bij de vaststelling van het exploitatieplan af. De Afdeling oordeelde daarbij het belang van grondeigenaren bij het goed kunnen onderbouwen van het beroep in het bijzonder op het punt van de raming van inbrengwaarden met financiële consequenties voor die grondeigenaren zwaarder dan het financiële belang van de gemeente bij beperking van de kennisneming van de rapporten.<sup>30</sup> Anders dan wellicht verwacht

zullen verzoeken om beperkte kennisneming op grond van art. 8:29 Awb zeker niet op voorhand worden toegewezen. Daarbij komt dat indien de Afdeling wél besluit dat de beperking van kennisneming gerechtvaardigd is, zij slechts met instemming van de andere partijen mede op grondslag van die stukken uitspraak mag doen. Deze andere partijen zullen echter niet snel hun toestemming geven.<sup>31</sup> Gemeenten ontkomen er dan niet aan om de taxaties openbaar te maken, mede gelet op het bepaalde in art. 7:4 en art. 8:42 Awb dat de gemeenteraad verplicht om alle op de zaak betrekking hebbende stukken over te leggen. De Afdeling is van oordeel dat taxaties stukken betreffen als bedoeld in art. 3:11 Awb die redelijkerwijs nodig zijn ter beoordeling van het ontwerp van het exploitatieplan en dus steeds met het plan ter inzage gelegd moeten worden.<sup>32</sup>

Het niet ter inzage leggen van de taxaties bij het ontwerpexploitatieplan en zelfs niet bij het vastgestelde exploitatieplan hoeft overigens niet tot vernietiging van het exploitatieplan te leiden. Uit een uitspraak van de Afdeling van 28 december 2011<sup>33</sup> volgt dat bij exploitatie- en bestemmingsplannen waarop de Crisis- en herstelwet van toepassing is (bijv. als het plan voorziet in de bouw van meer dan 20 woningen), art. 1.5 Chw de mogelijkheid biedt gebreken te passeren als aannemelijk is dat daardoor geen belanghebbenden zijn benadeeld. In dit geval waren de taxatierapporten alsnog aan het dossier toegevoegd en hadden appellanten nadere gronden kunnen aanvoeren in beroep tegen de vaststelling van het exploitatieplan. Ook de belangen van overige belanghebbenden oordeelde de Afdeling niet geschaad, omdat de taxatierapporten waren genoemd in de plantoelichting en er toch geen (extra) zienswijzen waren ingediend tegen het niet ter inzage liggen van deze taxaties bij het ontwerp en het vastgestelde exploitatieplan. Overigens is de Afdeling met een beroep op art. 6:22 Awb ook zonder ‘hulp’ van de Crisis- en herstelwet voorbijgegaan aan dit soort formele gebreken.<sup>34</sup>

Deze soepele opstelling door de Afdeling laat onverlet dat de appellant op die manier in feite een instantie wordt onthouden. Zou hij namelijk reeds in de bestuurlijke fase kennis hebben kunnen nemen van de inhoud van het taxatierapport, dan had hij daar in het kader van zijn zienswijze tegen het ontwerpexploitatieplan reeds op kunnen reageren, en had hij die reactie in beroep zonedig verder kunnen uitbouwen. Uiteraard is ook niet op voorhand uit te sluiten, dat inhoudelijke kritiek op het taxatierapport in de bestuurlijke fase leidt tot (gedeeltelijke) herziening van dat rapport en daarmee mogelijk ook tot aanpassing van de ontwerpexploitatieopzet. Ook in ander opzicht is de soepele houding van de Afdeling als hier bedoeld niet helemaal bevredigend. Immers, wanneer een belanghebbende als enig bezwaar tegen het ontwerpexploitatieplan zou hebben dat hij de ge-

29 ABRvS 25 mei 2011, TBR 2011/141, m.nt. J.F. de Groot (Wierden).

30 ABRvS 9 februari 2011, LjN BP3699; AB 2011/196, m.nt. T.E.P.A. Lam (Beverwijk); ABRvS 18 mei 2011, LjN BQ4922; BR 2011/131, m.nt. E.J. van Baardewijk en M. Fokkema (Roosendaal).

31 O.a. ABRvS 1 juni 2011, LjN BQ6839 (Emmen).

32 Ook: ABRvS 25 mei 2011, LjN BQ5950; TBR 2011/141, m.nt. J.F. de Groot (Wierden).

33 ABRvS 28 december 2011, LjN BU9461 (Deventer).

34 ABRvS 25 mei 2011, TBR 2011/141, m.nt. J.F. de Groot (Wierden).

hanteerde inbrengwaarden niet kan controleren omdat het taxatierapport niet ter visie is gelegd, wordt hij als het ware gedwongen om eerst een zienswijze hiertegen in te dienen en vervolgens – als het rapport dan nog steeds niet boven tafel is gekomen – op dit punt beroep in te stellen (met alle kosten en moeite van dien) om dan eerst tijdens de beroepsfase na bestudering van het taxatierapport de definitieve beslissing te kunnen nemen of hij zijn bewaar tegen de gehanteerde inbrengwaarden wil doorzetten. Zou het taxatierapport in de zienswijzefase kenbaar zijn geweest, dan had deze belanghebbende op dat moment reeds die afweging kunnen maken en zich wellicht verdere kosten en moeite kunnen besparen.

#### 4 Belanghebbendebegrip

Op grond van art. 8.2 lid 5 Wro wordt in ieder geval als belanghebbende bij het besluit tot vaststelling van een exploitatieplan (art. 6.13 Wro) of het besluit tot herziening daarvan (art. 6.15 Wro) aangemerkt degene die een grondexploitatieovereenkomst heeft gesloten met betrekking tot de gronden die in het besluit (het plan) zijn begrepen dan wel degene die eigenaar is van die gronden. De laatste hoeft niet eigenaar te zijn van grond waarop een aangewezen bouwplan is voorzien.<sup>35</sup>

Voornoemde bepaling is ook relevant als de gemeenteraad géén exploitatieplan heeft vastgesteld en een appellant zich daarover beklaagt. De Afdeling zal dan voorafgaand aan de beoordeling of al dan niet in redelijkheid geen exploitatieplan is vastgesteld, nagaan of de appellant bij het besluit om geen exploitatieplan vast te stellen als belanghebbende moet worden aangemerkt en dat toetst de Afdeling aan de hand van de vraag of appellant belanghebbende zou zijn als wel een exploitatieplan zou zijn vastgesteld. Als de appellant dan niet als belanghebbende kan worden aangemerkt, dan zal hij ook niet worden aangemerkt als belanghebbende bij het besluit tot het niet-vaststellen van een exploitatieplan.<sup>36</sup>

Inmiddels zijn er vele uitspraken waaruit volgt dat appellanten geen belanghebbenden zijn omdat ze niet voldoen aan één van beide expliciet in de wet genoemde voorwaarden en ook 'anderszins niet is gebleken van rechtstreeks bij het exploitatieplan betrokken belangen'.<sup>37</sup> Deze laatste zinsnede volgt uit de bewoordingen 'in ieder geval' van art. 8.2 lid 5 Wro, waaruit kan worden afgeleid dat er mogelijk toch belanghebbenden bij het exploitatieplan zijn die geen grondeigenaar zijn en ook geen grondexploitatieovereenkomst zijn aangegaan. Zo heeft de Afdeling bijvoorbeeld al enkele malen economisch eigenaren van gronden (nog niet

juridisch, omdat geen levering heeft plaatsgevonden) als belanghebbende bij het exploitatieplan aangemerkt.<sup>38,39</sup> Daartoe overwoog de Afdeling dat het risico van waardeverandering is overgegaan van de grondeigenaar op de koper (appellant). In bedoelde gevallen ging het om de situatie, waarin een appellant een koopovereenkomst had gesloten met betrekking tot enkele gronden gelegen in het plangebied en de koopsom ook al was betaald, de koper recht had op levering en verder in de koopovereenkomst uitsluitend ontbindende voorwaarden waren opgenomen waarvan de vervulling onafhankelijk is van de wil van partijen. De Afdeling lijkt hiermee voort te borduren op eerdere bestemmingsplanjurisprudentie inzake het belanghebbendebegrip.<sup>40</sup> Een nuancering hierop geeft de Afdeling in een recente uitspraak met de overweging dat vaststaat dat appellanten economisch eigenaar van verschillende percelen in het plangebied zijn en dat niet ter zake doet dat de juridische eigendom wellicht niet aan hen, maar aan een door hen aan te wijzen andere persoon zal worden overgedragen.<sup>41</sup>

De zogeheten 'economisch eigenaren' worden dus als belanghebbenden aangemerkt, omdat hun (financiële) belangen vergelijkbaar zijn met die van grondeigenaren. Of dat ook geldt voor bijvoorbeeld huurders of pachters met hun gebruiksrechten van gronden in een exploitatieplangebied is de vraag. Uit de rechtspraak van de Afdeling valt af te leiden dat voor het antwoord op deze vraag van belang is of deze huurders en pachters op deze gronden bouwplannen in de zin van art. 6.2.1 Bro kunnen oprichten. Is dat het geval (lang niet altijd)<sup>42</sup> dan zouden zij ook geconfronteerd kunnen worden met een exploitatiebijdrage in welk geval zij als belanghebbenden worden aangemerkt. In dit verband maakt de Afdeling in haar uitspraken nog een nader onderscheid waarbij zij beoordeelt of het beroep zich richt tegen het zogenoemde 'financiële gedeelte' van het exploitatieplan. Is dat het geval dan zullen hier bedoelde appellanten met (enkel) gebruiksrechten en zonder mogelijkheid tot realisatie van bouwplannen in de zin van de Grondexploitatiewet, niet kunnen worden geconfronteerd met een exploitatiebijdrage en dus niet als belanghebbenden worden aangemerkt.

De Afdeling overwoog in een uitspraak van 19 oktober 2011<sup>43</sup> dat het beroep van een bedrijf tegen het exploitatieplan uitsluitend was gericht tegen de financiële gedeelten van het exploitatieplan. Het bedrijf was geen eigenaar van gronden in het exploitatieplangebied en ook anderszins

35 ABRvS 18 augustus 2010, BR 2010/174 (Midden-Delfland); ABRvS 26 januari 2011, LJN BP2057 (Overbetuwe).

36 Zie o.a. ABRvS 30 juni 2010, TBR 2010/200, m.nt. H.J. de Vries, r.o. 2.22.3 (Bladel); ABRvS 22 juni 2011, LJN BQ8867 (Waalre); ABRvS 8 februari 2012, LJN BV3215 (rijksinpassingsplan 'Windenergie langs de dijken van de Noordoostpolder').

37 Zie o.a. ABRvS (vz.) 12 juni 2009, AB 2009/251, m.nt. T.E.P.A. Lam (Bladel) en ABRvS 30 juni 2010, TBR 2010/200, m.nt. H.J. de Vries, r.o. 2.22.2 (Bladel).

38 ABRvS 9 november 2011, LJN BU3746; ABRvS 9 februari 2011, AB 2011/196, m.nt. T.E.P.A. Lam (Beverwijk).

39 Zie ABRvS 22 februari 2012, LJN BV6545 (Aalsmeer) en ABRvS 11 januari 2012, LJN BV0602 (Deventer) voor een geval waarin de koopovereenkomst van appellanten niet aan de eisen van de Afdeling voldeed.

40 ABRvS 28 mei 2008, LJN BD2641; Gst. 2008/135 (bestemmingsplan 'Bangert en Oosterpolder', Hoorn).

41 ABRvS 28 december 2011, LJN BU9461 (Deventer).

42 BR 2001/84; E.W.J. de Groot & W.J. Bosma, *Het exploitatieplan in de rechtspraak; een tussenstand (deel 1)*, par. 2.

43 O.a. ABRvS 19 oktober 2011, LJN BT8599 (Waterland); ABRvS 30 november 2011, LJN BU6354 (Oosterhout).

was niet gebleken dat de belangen van het bedrijf rechtstreeks waren betrokken bij de vaststelling van de financiële delen van het exploitatieplan, zodat de Afdeling het bedrijf niet als belanghebbende aanmerkte. Om toch als belanghebbende bij het exploitatieplan te worden aangemerkt is in de literatuur eerder wel gesuggereerd dat de hier bedoelde appellanten (zoals voornoemd bedrijf) hun beroep ook moeten richten op de niet-financiële delen van het exploitatieplan, zoals de locatie-eisen en de fasering. De gedachte was daarbij dat als men eenmaal als belanghebbende bij het exploitatieplan zou worden aangemerkt (vanwege bijv. de beroepsgrond over de fasering), het beroep zich vervolgens zou (kunnen) uitstrekken over alle onderdelen van het exploitatieplan inclusief het financiële gedeelte. Deze redenering gaat echter sinds kort niet meer op.

Recent heeft de Afdeling in het kader van de beoordeling van het belang bij een beroep tegen het exploitatieplan uiteengezet dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds een fasering als onderdeel van de exploitatieopzet, en anderzijds een fasering opgenomen in een exploitatieplanregel.<sup>44</sup> In het eerste geval behoort de fasering tot dat deel van het exploitatieplan dat financiële gevolgen heeft. In het tweede geval heeft de fasering ook ruimtelijke gevolgen (namelijk als weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning om te bouwen, en bovendien in relatie tot de verbodsbepaling van art. 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo) en onderscheidt zij zich om die reden zodanig van de onderdelen van het financiële deel van een exploitatieplan, dat zij als een daarvan te onderscheiden besluitonderdeel moet worden aangemerkt. Degene die belanghebbende is bij een fasering opgenomen in een exploitatieplanregel, hoeft dus niet reeds om die reden tevens belanghebbende te zijn bij een ander onderdeel van het exploitatieplan, in dit geval het financiële deel van het exploitatieplan. Wij kunnen ons voorstellen dat eenzelfde onderscheid zou moeten worden gehanteerd tussen enerzijds de in de exploitatieopzet aangebrachte koppeling tussen werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen (locatie-eisen), en anderzijds een koppelingsregel in het exploitatieplan.

Voor de goede orde, het voorgaande laat onverlet dat huurders en pachters die niet met een exploitatiebijdrage kunnen worden geconfronteerd onder omstandigheden wel als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt bij eventuele fasering en locatie-eisen als exploitatieplanregel. Een exploitatieplan kan immers naast de exploitatieopzet locatie-eisen en een faseringsregeling bevatten die de belangen van huurders en pachters rechtstreeks raken. Men kan bijvoorbeeld denken aan een fasering met betrekking tot de realisatie van bouwplannen op de gronden in gebruik bij huurders of pachters: die fasering kan directe gevolgen hebben voor het moment waarop de huur of de pacht zal moeten zijn beëindigd. De huurders en pachters zouden

dan toch kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden bij het exploitatieplan.

Uit de *Waterdünen*-uitspraak volgt voorts dat naast de belanghebbendetoets nog een hobbel moet worden genomen in het geval de Crisis- en herstelwet van toepassing is op het bestemmingsplan en exploitatieplan om aan een inhoudelijke toets van het exploitatieplan door de Afdeling toe te komen. In art. 1.9 is namelijk het relativiteitsvereiste opgenomen op grond waarvan de bestuursrechter het exploitatieplan niet mag vernietigen als appellanten zich beroepen op een rechtsregel die of rechtsbeginsel dat kennelijk niet strekt tot bescherming van hun belangen. In dit geval stond het relativiteitsvereiste aan vernietiging van het exploitatieplan in de weg omdat appellanten gronden in het exploitatiegebied in eigendom hadden waarop geen 'aangewezen bouwplannen' waren voorzien, zodat zij niet konden worden geconfronteerd met een exploitatiebijdrage. Appellanten konden ook anderszins niet rechtstreeks de gevolgen ondervinden van het door hen bestreden financiële gedeelte van het exploitatieplan. De Afdeling overwoog verder dat het beroep van appellanten in wezen niet was gericht tegen art. 6.13 Wro, maar tegen de financiële uitvoerbaarheid van het inpassingsplan. Art. 6.13 Wro strekt tot bescherming van de belangen van degenen die rechtstreeks met het verhaal van kosten verbonden aan de exploitatie van in het betrokken exploitatieplan opgenomen gronden te maken kunnen krijgen en dus kennelijk niet tot bescherming van de belangen van appellanten, aldus de Afdeling.

## 5 Begrenzing exploitatiegebied

Gaat het om de begrenzing van het door een bestemmingsplan bestreken plangebied, dan is het vaste jurisprudentie van de Afdeling dat de raad daarbij in beginsel een grote mate van beleidsvrijheid toekomt, zij het dat deze vrijheid niet zo ver strekt dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of anderszins in strijd is met het recht.<sup>45</sup> Wij verwijzen voor wat betreft de relatie tussen de begrenzing van het plangebied en het gemeentelijke kostenverhaal naar paragraaf 2.6 van deze bijdrage.

De wet bevat geen definitie van het begrip exploitatiegebied, maar met betrekking tot de begrenzing van een exploitatiegebied leert de parlementaire geschiedenis ons het volgende:

"Het exploitatiegebied dient zo te worden begrensd dat alle onderdelen van de desbetreffende grondexploitatie erin vallen. Onderdelen welke tevens ten dienste staan van andere locaties of anderszins een bovenwijks karakter hebben en die aan de rand van het gebied gelegen zijn, kunnen worden meegenomen in het exploitatiegebied of worden aangemerkt als bovenwijkse elementen.

<sup>44</sup> ABRvS 15 februari 2012, LjN BV51115 (inpassingsplan 'Waterdünen', provinciale staten van Zeeland).

<sup>45</sup> Zeer recent nog aldus overwogen in ABRvS 22 februari 2012, LjN BV6549 (Wierden).

Voor het kostenverhaal maakt dit geen verschil. Een exploitatiegebied kan uit verschillende niet-aaneengesloten delen bestaan, als er planologisch of functioneel maar een duidelijke samenhang is tussen de delen.”<sup>46</sup>

En:

“De begrenzing van een exploitatieplan kan verschillen van die van een bestemmingsplan (...). Reeds gerealiseerde bestemmingen zullen veelal buiten het exploitatiegebied gelaten worden. Ook kan een bestemmingsplan meerdere kleine exploitatieplannen omvatten voor bijvoorbeeld losstaande inbreidingslocaties. (...)”<sup>47</sup>

Uit de eerder (par. 2) besproken Zandvoort-uitspraak is af te leiden dat de gemeenteraad niet gehouden is om het gehele plangebied dat door een bestemmingsplan wordt bestreken, te ‘bedekken’ met een of meer exploitatieplannen; de raad kan er ook toe besluiten voor slechts een gedeelte van het bestemmingsplangebied een exploitatieplan vast te stellen. De Afdeling hanteert hiervoor het criterium dat het moet gaan om in ruimtelijk of functioneel opzicht te onderscheiden deelgebieden, waarna de vraag of het kostenverhaal anderszins verzekerd is zich per deelgebied kan voordoen.<sup>48</sup>

De gemeente Roosendaal had gelijktijdig met het bestemmingsplan twee exploitatieplannen vastgesteld, één voor het zuidoostelijk plandeel, het ander voor het westelijk plandeel. De raad had hiervoor gekozen omdat tussen beide exploitatiegebieden geen ruimtelijke en functionele samenhang bestond: het westelijke deel zou tot woon- en werkgebied worden getransformeerd, het zuidoostelijke deel betrof een bestaand bedrijventerrein dat niet buiten de exploitatie kon worden gehouden omdat het nog onbenutte bouw mogelijkheden kende en profijt zou hebben van enkele bovenwijkse voorzieningen (een passerelle en een boulevard). Een appellant met gronden in het exploitatiegebied west had bezwaar tegen de toerekening van de kosten van de bovenwijkse voorzieningen aan zijn perceel. Hij betoogde dat de toekomstige scholen en het toekomstige stadskantoor de hoofdgebruikers van die voorzieningen zouden zijn. Voor zover zijn gronden niet buiten de kosten toerekening zouden kunnen worden gehouden, wilde hij dat de begrenzing van de exploitatieplannen zodanig zou worden aangepast dat de scholen en het stadskantoor buiten het exploitatiegebied west en binnen het exploitatiegebied zuidoost zouden komen te vallen.

De Afdeling overwoog onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis dat de raad het exploitatiegebied zodanig dient te begrenzen dat planologisch of functioneel een duidelijke samenhang tussen de delen van het exploitatiegebied, waarop het exploitatieplan ziet, bestaat, en dat bij de bepa-

ling van die begrenzing de raad beoordelingsvrijheid toekomt.<sup>49</sup> Het exploitatiegebied west bestreek het eigenlijke ontwikkelingsgebied. Dat dit gebied doorsneden werd door het water van de Vliet en dat ten oosten van de Vliet de toekomstige scholen en het stadskantoor waren voorzien, deed geen afbreuk aan de vereiste samenhang tussen delen van het exploitatiegebied west, aangezien die voorzieningen een functie zouden krijgen ten behoeve van het toekomstige multifunctionele gebied ten westen van de Vliet (en niet ten behoeve van het bestaande bedrijventerrein in exploitatiegebied zuidoost). Voorts bestond de samenhang tussen de verschillende delen van het exploitatiegebied west in de beheersing van geluidhinder door de voorziene bebouwing die ook een geluidwerende functie zou hebben. Gelet op dit alles had de raad zich volgens de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat sprake was van een duidelijke planologische of functionele samenhang tussen de delen van het exploitatiegebied west.<sup>50</sup>

In de zaak-*Wierden*<sup>51</sup> zag de Afdeling zich geplaagd voor de vraag of de raad in redelijkheid de begrenzing van het exploitatiegebied, dat bestond uit een bedrijventerrein en een waterbergingsgebied, had kunnen vaststellen. Appellanten hadden in beroep aangevoerd dat de kosten van de waterberging ten onrechte aan het bedrijventerrein waren toegerekend. De Afdeling overwoog echter dat, nu door de aanleg van het bedrijventerrein waterbergingscapaciteit verloren zou gaan en dit verlies zou worden gecompenseerd door het voorziene waterbergingsgebied, er in dit geval een zodanige samenhang tussen de twee niet-aaneengesloten delen bestond dat deze in één exploitatiegebied konden worden vervat. De raad had derhalve de grenzen van zijn beoordelingsruimte niet overschreden door één exploitatieplan vast te stellen.

Tegen een exploitatieplan van de gemeente Deventer was aangevoerd dat de begrenzing van het exploitatiegebied onjuist door de raad was gekozen, omdat daarin naast een nieuw woongebied tevens een groot aan te leggen park en een bestaand afwateringskanaal was opgenomen. Hierdoor zou de verhouding tussen niet-uitgeefbare ten opzichte van uitgeefbare grond uitkomen op een ratio van 71% tot 29%, hetgeen een zeer ongebruikelijke verhouding is. Naar het oordeel van de Afdeling had de raad zich echter in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er een duidelijke planologische en functionele samenhang tussen de onderdelen van het exploitatieplan (bedoeld zal zijn: het exploitatiegebied – *auteurs*) bestond. Hierbij nam de Afdeling in aanmerking dat de woonwijk en het park aan elkaar grenzen en dat de watergang en het park een belangrijke functie

46 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 17.

47 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 19.

48 ABRvS 7 december 2011, BR 2012/20, m.nt. Van Baardewijk (Zandvoort).

49 Beoordelingsvrijheid (niet: beleidsvrijheid), immers de wetgever heeft aangegeven dat er tussen de samenstellende delen van het exploitatiegebied een ruimtelijke of functionele samenhang moet bestaan. De raad dient dus te beoordelen of aan die norm voldaan wordt en de uitkomst van die beoordeling in het exploitatieplan te motiveren.

50 ABRvS 18 mei 2011, LJN BQ4922; TBR 2011/107, m.nt. Brans en De Groot (Roosendaal).

51 ABRvS 25 mei 2011, LJN BQ5959; TBR 2011/141, m.nt. De Groot (Wierden).



voor de woonwijk vervullen in het kader van de groenvoorziening en waterberging. Voorts achtte de Afdeling de stelling van de raad voldoende aannemelijk dat het park niet zou worden aangelegd indien de woonwijk niet zou worden gerealiseerd en dat het creëren van waterberging met de aanleg van de woonwijk samenhang. De Afdeling zag geen aanleiding om appellant te volgen in diens standpunt dat de in het exploitatieplan opgenomen percentages voor uitgifbare en niet-uitgifbare grond onredelijk waren, nu de gekozen en door de Afdeling aanvaardbaar bevonden begrenzing van het exploitatiegebied die percentages met zich bracht.<sup>52</sup>

Op grond van de hiervóór genoemde uitspraken hebben wij de indruk dat een functionele samenhang tussen delen van een exploitatiegebied eerder aan de orde is dan een planologische samenhang. Op zich maakt dat niet uit, want blijkens de wetsgeschiedenis gaat het hierbij niet om een cumulatieve, maar om een alternatieve voorwaarde om te bepalen of het gerechtvaardigd is verschillende delen van een gebied in één exploitatieplan onder te brengen. Een zuiver planologische samenhang deed zich intussen voor bij percelen die binnen de begrenzing van een plandeel met een woonbestemming vielen en die tezamen met de andere percelen met die bestemming zouden worden ontwikkeld, waarbij de raad had aangegeven dat voor alle gronden met diezelfde bestemming een stedenbouwkundig geheel werd nagestreefd.<sup>53</sup>

## 6 Exploitatieopzet; ramingen van kosten en opbrengsten

### 6.1 De exploitatieopzet

De exploitatieopzet vormt een verplicht element van het exploitatieplan. De exploitatieopzet is tevens de 'spil van het kostenverhaalssysteem'<sup>54</sup> aangezien op basis van de geraamde, voor verhaal in aanmerking komende kosten van de grondexploitatie via een omslagstelsel de verschuldigde exploitatiebijdrage per zogeheten uitgiftecategorie (bijv. vrijstaande woning, rijwoning of sociale huurwoning) wordt berekend. De exploitatieopzet bestaat onder meer uit ramingen van respectievelijk de inbrengwaarden van de gronden (die worden beschouwd als exploitatiekosten), de andere kosten in verband met de exploitatie (waaronder de voor vergoeding in aanmerking komende planschade) en de exploitatieopbrengsten.<sup>55</sup> Hoewel het om ramingen gaat, moeten deze met de nodige zorgvuldigheid worden opgesteld, hetgeen door de Afdeling tot uitdrukking wordt gebracht in de volgende rechtsoverweging die inmiddels tot vaste jurisprudentie kan worden gerekend:

"De exploitatieopzet als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Wro is een rekenkun-

dig model, op basis waarvan de geraamde en daadwerkelijke gerealiseerde kosten naar rato van de te verwachten opbrengsten worden omgeslagen door het overeenkomstig artikel 6.17 van de Wro opleggen van een verplichte exploitatiebijdrage bij de omgevingsvergunning voor bouwen – welke bijdrage in overeenstemming met de artikelen 6.18 en 6.19 van de Wro wordt bepaald. De kosten en opbrengsten die in de exploitatieopzet zijn opgenomen, zeker waar het de vaststelling van een exploitatieplan betreft, kunnen ramingen zijn en wijken in dat geval mogelijk af van de daadwerkelijk te realiseren kosten en opbrengsten. De ramingen kunnen daarna worden uitgewerkt, gedetailleerd, aangepast of worden vervangen bij een herziening van het exploitatieplan. Niettemin dienen de kosten en opbrengsten met de vereiste zorgvuldigheid te worden geraamd. Daartoe is van belang dat de exploitatiebijdrage die bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen verschuldigd is, in eerste instantie veelal op basis van de ramingen van de kosten en opbrengsten wordt vastgesteld, terwijl slechts onder de voorwaarden van artikel 6.20 van de Wro aanspraak bestaat op terugbetaling van hetgeen te veel is betaald. Voorts dienen de ramingen van de kosten en opbrengsten te voldoen aan de eisen de Wro en het Bro daaraan stellen."<sup>56</sup>

Dat het globale karakter van een exploitatieplan (gekoppeld aan een globaal, nader uit te werken bestemmingsplan) niet eraan in de weg hoeft te staan dat de indicatieve ramingen van kosten en opbrengsten toch de zorgvuldigheidstoets kunnen doorstaan, bleek onder meer uit de Afdelingsuitspraak inzake de gemeente Liesveld.<sup>57</sup> Als de gepleegde aannames reëel zijn en de aan het bestemmingsplan en het exploitatieplan ten grondslag liggende stukken geen aanleiding geven voor een nadere detaillering, is het globale en indicatieve karakter van de ramingen geen probleem, temeer niet nu een en ander bij een herziening van het exploitatieplan kan worden geconcretiseerd. In dat verband is art. 6.15 lid 2 Wro van belang, dat bepaalt dat een uitwerkingsplan dat gronden bevat waarvoor in het exploitatieplan een globale omschrijving is vastgesteld, niet in werking treedt voordat een herziening van het exploitatieplan voor de betreffende gronden is vastgesteld en bekendgemaakt.

Dat de gemeenteraad gelet op bovenvermeld uitgangspunt niet kan volstaan met een exploitatieopzet waarin bijvoorbeeld alle andere kosten dan de inbrengwaarden op één hoop zijn gegooid, hoeft dan ook niet te verbazen. In een exploitatieplan van de gemeente Zuidplas was een post

52 ABRvS 22 februari 2012, L/JN BV6567 (Deventer).

53 ABRvS 22 februari 2012, L/JN BV6580 (Arnhem).

54 Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 22.

55 Art. 6.13 lid 1 aanhef en onder c onderdeel 1-3 Wro.

56 Voor het eerst aldus overwogen in ABRvS 9 februari 2011, L/JN BP3699; AB 2011/196, m.nt. Lam. Daarna herhaald in onder meer ABRvS 2 maart 2011, L/JN BP6388; ABRvS 13 april 2011, L/JN BQ1060 en ABRvS 1 juni 2011, L/JN BQ6839.

57 ABRvS 12 januari 2011, L/JN BP0540; TBR 2011/65, m.nt. De Groot; BR 2011/54, m.nt. Van Baardewijk en Fokkema (Liesveld). Zie in soortgelijke zin ABRvS 25 mei 2011, L/JN BQ5950; TBR 2011/141, m.nt. De Groot (Wierden).

'overige kosten' ten bedrage van bijna € 200 miljoen opgenomen met als toelichting dat deze kosten waren geraamd op basis van een genormeerde grondexploitatieopzet; onderdeel van deze kosten vormden de kosten van bovenplanse voorzieningen op basis van gemeentelijk beleid. Voor wat betreft de geraamde exploitatieopbrengsten van ruim € 300 miljoen volstond de toelichting met de vermelding dat bij de raming van gronduitgifte in de sociale sector was aangesloten bij het gemeentelijk prijsbeleid en voor wat betreft de gronduitgifte in de vrije sector was uitgegaan van marktconforme prijzen. Ter zitting gaf de raad aan dat de ramingen meer gespecificeerd hadden kunnen zijn. Dit, in combinatie met het feit dat de exploitatieopzet – in strijd met art. 6.13 lid 1 aanhef en onder c ten zesde Wro – niet aangaf hoe de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden waren toegerekend en het feit dat de raming van de inbrengwaarden niet was gebaseerd op een taxatie van een onafhankelijke deskundige, leidde tot een vernietiging van het gehele exploitatieplan.<sup>58</sup>

In de exploitatieopzet mag niet worden volstaan met de vermelding van een totaalbedrag per kostensoort. Een weigering van de gemeenteraad om door middel van een specificatie de ramingen getalsmatig te onderbouwen, kan rekenen op een vernietiging van het exploitatieplan; de Afdeling is van oordeel dat de exploitatieopzet gespecificeerde ramingen dient te bevatten, waarmee die specificaties – als onderdeel van een openbaar stuk – eveneens openbaar zijn.<sup>59</sup> Hoe ver die specificatie moet reiken – met andere woorden: hoe gedetailleerd de getalsmatige onderbouwing dient te zijn – is nog niet helemaal duidelijk. In de praktijk constateren wij dat er wat de mate van specificatie betreft nogal wat variatie voorkomt. In voorkomende gevallen mag voor wat betreft de kosten van het bouw- en woonrijp maken gebruik worden gemaakt van de CROW-publicatie 137 *Handreiking voor kostenmanagement en kostenramen* waarin een standaardsystematiek voor kostenraming is opgenomen waarbij wordt uitgegaan van eenheidsprijzen. Als de aanbestedingsresultaten lager mochten uitvallen dan de aan genoemde publicatie ontleende eenheidsprijzen, kan (en zal) dat worden meegenomen in de jaarlijkse herziening van het exploitatieplan en in de eindafrekening als bedoeld in art. 6.20 Wro.<sup>60</sup>

Anders dan bij de raming van de inbrengwaarden, komt aan de gemeenteraad terzake de vaststelling van de uitgifteprijzen als onderdeel van de geraamde opbrengsten een zekere mate van beleidsvrijheid toe. Deze beleidsvrijheid wordt evenwel begrensd: enerzijds doordat de uitgifteprijzen moeten passen bij de onderscheiden bestemmingen uit het

bestemmingsplan en anderzijds doordat de vaststelling van de uitgifteprijzen, als onderdeel van de opbrengsten, moet voldoen aan de vereiste zorgvuldigheid. Wanneer bepaalde gronden als zichtlocatie kunnen worden gekwalificeerd, rechtvaardigt dat een hogere (geraamde) uitgifteprijs en daarmee een hogere verschuldigde exploitatiebijdrage omdat aannemelijk is dat die gronden een hogere opbrengstcapaciteit hebben.<sup>61</sup>

## 6.2 Inbrengwaarden

Tot de exploitatiekosten worden onder meer gerekend de zogeheten inbrengwaarden van de gronden in het exploitatiegebied.<sup>62</sup> Veelal vormen de gezamenlijke inbrengwaarden de grootste kostenpost binnen de exploitatieopzet. Samen met de andere kosten van de grondexploitatie worden de gezamenlijke inbrengwaarden omgeslagen over alle gronden in het exploitatiegebied. De eigenaar van grond in het exploitatiegebied heeft er belang bij dat enerzijds de totale post inbrengwaarden zo laag mogelijk wordt gesteld (omdat deze post doorwerkt in de hoogte van de bruto-exploitatiebijdrage), doch dat anderzijds de inbrengwaarde van de eigen grond(en) zo hoog mogelijk uitkomt (immers, de inbrengwaarde van de eigen grond wordt op de bruto-exploitatiebijdrage in aftrek gebracht, dus hoe hoger die aftrekpost is, des te lager is de netto-exploitatiebijdrage)<sup>63</sup> Van alle gronden in het exploitatiegebied, of deze nu in eigendom zijn bij de gemeente of bij private partijen, en ongeacht of het gaat om uitgeefbare grond dan wel om grond met een openbare bestemming, moet de inbrengwaarde worden vastgesteld. Dit heeft te maken met de zogeheten fictie van algehele gemeentelijke grondexploitatie, waarbij de gemeente zogenaamd alle daartoe benodigde gronden dient te verwerven. Die fictie wordt gehanteerd om tot een toerekening van alle relevante kosten aan de verschillende uitgiftecategorieën te kunnen komen, en dat is dan ook precies de (enige) functie van de exploitatieopzet.

### 6.2.1 Onafhankelijke taxatie

Om te voorkomen dat de gemeente in strijd handelt met de staatssteunregels die gelden voor vastgoedtransacties met de overheid,<sup>64</sup> is het zaak dat de gemeente de inbreng-

58 ABRvS 10 augustus 2011, L/JN BR4626; TBR 2012/35, m.nt. Mus (Zuid-plas). Op dezelfde datum deed de Afdeling uitspraak inzake een ander exploitatieplan van deze gemeente, dat aan dezelfde gebreken leed: ABRvS 10 augustus 2011, L/JN BR4629; Gst. 2011/110, m.nt. Heinen.

59 ABRvS 1 juni 2011, L/JN BQ6839, r.o. 2.31.3 (Emmen). De Afdeling wees in die zaak het verzoek van de gemeenteraad om beperking van de kennisneming als bedoeld in art. 8:29 Awb af.

60 ABRvS 28 december 2011, L/JN BU9461 (Deventer).

61 ABRvS 1 juni 2011, L/JN BQ6839; BR 2011/134, m.nt. Bosma en Sluysmans (Emmen). Zie r.o. 2.22.8 en 2.29.2.

62 Art. 6.13 lid 1 aanhef en onder c ten eerste Wro. Art. 6.2.3 Bro maakt duidelijk dat het begrip 'inbrengwaarde' onder omstandigheden méér omvat dan alleen de waarde van de grond zelf. Daartoe kunnen, mits deze redelijkerwijs zijn toe te rekenen aan de inbrengwaarde van de gronden, ook gerekend worden de ramingen van de waarde van de opstallen die moeten worden gesloopt, de ramingen van de kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatiegebied van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten, en ten slotte de ramingen van de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied.

63 Zie art. 6.19 Wro.

64 Art. 107 VWEU (voorheen art. 87 EU-verdrag) en de mededeling van de Europese Commissie van 10 juli 1997 betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties (P/EG 1997, C 209/3-5).

waarde laat taxeren door onafhankelijke deskundigen.<sup>65</sup> Niet onafhankelijk werd de deskundige geacht die tevens in het verleden voor de gemeente had onderhandeld om dezelfde gronden minnelijk te verwerven met een voor de gemeente zo gunstig mogelijk resultaat. Dat de gemeenteraad dezelfde deskundige had ingeschakeld voor de taxatie ten behoeve van het exploitatieplan omdat deze het project goed kende en om zo veel mogelijk dezelfde benadering als bij de onderhandelingen over minnelijke verwerving te hanteren, bracht de Afdeling tot het oordeel dat de inbrengwaarde niet met de vereiste zorgvuldigheid was geraamd.<sup>66</sup> Met toepassing van de bestuurlijke lus werd de raad van de gemeente Roosendaal opgedragen om de inbrengwaarde van de onderhavige gronden alsnog met de vereiste zorgvuldigheid te ramen. Om ervoor te zorgen dat het dit keer wél gelijk goed zou gaan, voegde de Afdeling daar de volgende instructie aan toe:

“Om te voorkomen dat een nieuw aan te wijzen onafhankelijke deskundige kan worden beïnvloed door het taxatierapport dat aan de door [appellant] bestreden inbrengwaarde ten grondslag ligt, dient de raad de inbrengwaarde van de gronden van [appellant] in dit geval opnieuw te laten taxeren door drie onafhankelijke deskundigen. Indien uit de taxatie een andere inbrengwaarde van de gronden van [appellant] volgt dan in het exploitatieplan West is opgenomen, dient de raad de gevolgen daarvan voor de exploitatieopzet en kostentoedeling aan te geven en het exploitatieplan West indien nodig in zoverre opnieuw vast te stellen.”

Dit laatste – het opnieuw vaststellen van het exploitatieplan – is inderdaad de consequentie indien uit de nieuwe taxatie zou volgen dat de inbrengwaarde van deze appellant zou afwijken van de eerder gehanteerde inbrengwaarde. Dat zal dan immers moeten leiden tot enkele aanpassingen van de exploitatieopzet, zowel van de totale post inbrengwaarden, als van de aftrekpost ‘eigen inbrengwaarde’. Omdat de exploitatieopzet de kern vormt van het exploitatieplan, is het voor de raad dan de aangewezen weg om het exploitatieplan inclusief de aangepaste exploitatieopzet opnieuw vast te stellen en bekend te maken. In dat geval kunnen naar onze mening behalve de enige appellant die het ontbreken van een onafhankelijke taxatie aan de orde had gesteld, ook andere belanghebbenden tegen het gewijzigde exploitatieplan voor zover betrekking hebbend op de geraamde verwervingskosten, beroep instellen.

De gemeente Nunspeet had geen taxatie laten verrichten, maar had volstaan met een mondelinge raadpleging van een rentmeester. Hierover werd geoordeeld:

“Gelet op de betekenis die de raming van de inbrengwaarden als kostensoort heeft voor de berekening van de verschuldigde exploitatiebijdrage, het belastende karakter dat aldus aan het exploitatieplan moet worden toegekend en de omstandigheid dat bij het ramen een zekere beoordelingsmarge bestaat, acht de Afdeling taxatie van de bij het exploitatieplan betrokken gronden in beginsel aangewezen.”<sup>67</sup>

Aan het voorbehoud dat in de woorden ‘in beginsel’ besloten ligt, behoeft naar onze mening nauwelijks gewicht te worden toegekend aangezien voor zover bekend nog geen enkele keer door de Afdeling is geoordeeld dat van een schriftelijke taxatie door een onafhankelijke deskundige kon worden afgezien.

De Afdeling oordeelde dat het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan, voor zover het de inbrengwaarde van de gronden in het exploitatiegebied betrof, was genomen in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Wegens de samenhang tussen de vernietigde delen en de overige delen van het exploitatieplan, werd het gehele exploitatieplan vernietigd. De raad werd opgedragen om binnen 26 weken na de verzending van de uitspraak ofwel een exploitatieplan vast te stellen voor hetzij het gehele oorspronkelijke exploitatiegebied hetzij voor een deel van dit gebied, ofwel te besluiten geen exploitatieplan vast te stellen. Met betrekking tot deze laatste optie overwoog de Afdeling dat daartoe aanleiding kan zijn bijvoorbeeld omdat de gemeente inmiddels eigenaar is van alle gronden in het plangebied waarop een aangewezen bouwplan is voorgenomen. Wij voegen daaraan toe: ofwel omdat tegen die tijd met alle private eigenaren van gronden in dat gebied waarop een bouwplan als bedoeld in art. 6.2.1 Bro kan worden gerealiseerd, een anterieure overeenkomst is gesloten waardoor het kostenverhaal anderszins is verzekerd (en voorts aan de andere criteria van art. 6.12 lid 2 Wro wordt voldaan).

Evenmin echt verrassend, maar toch het vermelden waard, was de uitspraak in de zaak waarin de gemeente De Bilt de raming van de inbrengwaarden had gebaseerd op een schatting door een bij de opstelling van het exploitatieplan betrokken ambtenaar. De Afdeling oordeelde deze gang van zaken in strijd met het uitgangspunt dat een taxatie van de bij het exploitatieplan betrokken gronden door een onafhankelijke deskundige in beginsel is aangewezen gelet op de te betrachten zorgvuldigheid. Het argument van de raad dat de raming van de inbrengwaarde in het kader van de herziening van het exploitatieplan zou kunnen worden aangepast was volgens de Afdeling geen reden om van dat uitgangspunt af te wijken, nu die herzieningsmogelijkheid de raad niet ontslaat van de verplichting het eerste vastge-

65 Aldus onderdeel 6.2.3 nota van toelichting Besluit ruimtelijke ordening, *Stb.* 2008, 145.

66 ABRvS 18 mei 2011, *LJN BQ4922*; *BR* 2011/131, m.nt. Van Baardewijk en Fokkema; *TBR* 2011/107, m.nt. Brans en De Groot (Roosendaal). Zie in gelijke zin ABRvS 11 januari 2012, *LJN BV0602* (Deventer) en ABRvS 22 februari 2012, *LJN BV6569* (Stein).

67 ABRvS 9 februari 2011, *LJN BP3700*; *TBR* 2011/67, m.nt. Mus, r.o. 2.7.6 (Nunspeet).

stelde exploitatieplan met de nodige zorgvuldigheid voor te bereiden.<sup>68</sup>

In de zaak-*Deventer* stelde de Afdeling zich opmerkelijk soepel op.<sup>69</sup> In het door de gemeente overgelegde taxatierapport was vermeld dat de gronden als complexwaarde waren gewaardeerd op basis van de comparatieve methode. Welke transacties in de vergelijking waren betrokken, was echter niet in het rapport vermeld. Uit nadere informatie van het taxatiebureau was naar voren gekomen dat geen specifieke transacties die reeds hadden plaatsgevonden aan de taxatie ten grondslag hadden gelegen, omdat deze niet beschikbaar waren, maar dat door het taxatiebureau was overlegd met andere taxateurs over vergelijkbare locaties en taxaties. De Afdeling zag daarin geen grond voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid in het exploitatieplan een inbrengwaarde had kunnen opnemen gebaseerd op het advies van het taxatiebureau. Daarbij nam de Afdeling in aanmerking dat er geen serieuze twijfel was aan de deskundigheid van het taxatiebureau en dat het taxatierapport dat appellant had ingebracht ontoereikend was om aan te nemen dat de raad niet in redelijkheid het in opdracht van de gemeente opgestelde taxatierapport aan het exploitatieplan ten grondslag had mogen leggen. Het komt ons voor dat de appreciatie door de Afdeling van de gemeentelijke taxatie in schril contrast staat tot hetgeen de Afdeling eerder in de zaak-*Wierden* had overwogen, namelijk dat wanneer de hoogte van de raming van de inbrengwaarde als uitkomst van de vergelijkingsmethode wordt bestreden, de controleerbaarheid ervan vereist dat de objecten die in de vergelijking zijn betrokken, kenbaar zijn.<sup>70</sup> Waar de Afdeling kritische kanttekeningen plaatst bij het door appellant ingebrachte taxatierapport en de daarin verwerkte vergelijkingstransacties,<sup>71</sup> zou men een minstens even kritische opstelling van de Afdeling mogen verwachten als het gaat om het gemeentelijke taxatierapport, nu het toch primair de gemeente is die haar raming van de inbrengwaarden deugdelijk dient te onderbouwen.

### 6.2.2 Waarderingsgrondslag

Art. 6.13 lid 5 Wro bepaalt dat, indien geen sprake is van onteigening, de inbrengwaarde van gronden wordt vastgesteld met overeenkomstige toepassing van art. 40b-40f Ow (Onteigeningswet).<sup>72</sup> Voor gronden welke onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen, of welke op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, is de inbrengwaarde gelijk aan de schadeloosstelling ingevolge de Onteigeningswet.

In de ook elders in deze bijdrage vanwege een ander aspect van de uitspraak besproken zaak-*Beverwijk*<sup>73</sup> was door de gemeente aan alle gronden die nog niet haar eigendom waren, een inbrengwaarde toegekend gelijk aan het bedrag van de schadeloosstelling bij onteigening. Uit het exploitatieplan volgde dat het gemeentebestuur de intentie had alle gronden in het exploitatiegebied te verwerven. De Afdeling stelde voorop dat de inbrengwaarden in het exploitatieplan de onteigeningsrechter in geen enkel opzicht binden. In dit geval had de raad niet aannemelijk gemaakt dat alle gronden die niet in eigendom waren van de gemeente zouden worden onteigend dan wel op onteigeningsbasis zouden worden verworven. De enkele veronderstelling van de raad dat dit wel het geval zou zijn, werd hiervoor door de Afdeling onvoldoende geacht. Daarbij achtte de Afdeling van belang dat in het exploitatiegebied sprake was van grondeigenaren die stelden zelf te zullen ontwikkelen. In ieder geval wat betreft die gronden was derhalve niet zonder meer aannemelijk dat deze zouden worden onteigend dan wel op onteigeningsbasis zouden worden verworven. De kostensoort 'inbrengwaarden' was derhalve vastgesteld in strijd met het motiveringsbeginsel.

Het oordeel van de Afdeling dat wanneer de onteigeningschadeloosstelling als inbrengwaarde wordt gehanteerd, die keuze behoorlijk moet worden gemotiveerd, volgt enerzijds logischerwijs uit de wet (die immers voorschrijft dat als uitgangspunt voor de waardering van de in het exploitatiegebied gelegen gronden geldt de zogeheten verkeerswaarde, tenzij ...), maar is vooral voor de gemeente zelf van belang. Stel namelijk dat zij gronden in de exploitatieopzet heeft ingebracht tegen onteigeningswaarde en nadien zou blijken dat de onteigening niet zou slagen, dan heeft de grondeigenaar die zich met succes tegen het onteigeningsvoornemen heeft verweerd een niet objectief te rechtvaardigen voordeel wanneer hij vervolgens de aan zijn grond toegekende bestemming gaat verwezenlijken en daartoe een omgevingsvergunning aanvraagt. Op de alsdan verschuldigde bruto-exploitatiedbijdrage wordt dan namelijk het (hogere) bedrag van de onteigeningsschadeloosstelling in mindering gebracht, terwijl dat eigenlijk het (lagere) bedrag van de verkeerswaarde had moeten zijn. Voor gemeenten die een actieve grondpolitiek wensen te voeren is het dus zaak om voorafgaand aan de vaststelling van het exploitatieplan de vraag onder ogen te zien of het zal lukken de betreffende gronden te onteigenen dan wel op onteigeningsbasis te verwerven. Eerst als die vraag met redelijke mate van zekerheid bevestigend kan worden beantwoord (hetgeen bijv. het geval is als zelfrealisatie onmogelijk is of als de grondeigenaar heeft aangegeven niet bereid te zijn zelf te ontwikkelen) is het verantwoord om die gronden tegen onteigeningswaarde in te brengen. Is de gemeente echter ten tijde van de vaststelling van het exploitatieplan nog in onderhandeling over minnelijke verwerving en zijn er vooralsnog geen indicaties dat die onderhandeling zal mislukken, dan dienen de betrokken gronden tegen hun verkeerswaarde te worden ingebracht, ook al is de gemeente voornemens om

68 ABRvS 5 oktober 2011, LjN BT6635 (De Bilt). Evenals bij de hiervóór besproken zaak-*Nunspeet* werd de raad opgedragen om binnen een bepaalde termijn opnieuw te besluiten omtrent het al dan niet vaststellen van een exploitatieplan.

69 ABRvS 22 februari 2012, LjN BV6567 (Deventer).

70 ABRvS 25 mei 2011, LjN BQ5950 (Wierden), hierna in onderdeel 7.2.3 meer uitvoerig besproken.

71 Zoals de Afdeling eerder ook deed in ABRvS 28 december 2011, LjN BU9461 (Deventer).

72 De grondslag is dan de werkelijke waarde oftewel de verkeerswaarde.

73 ABRvS 9 februari 2011, LjN BP3699 (Beverwijk).

tot onteigening over te gaan indien de minnelijke verwerking niet slaagt.<sup>74</sup>

In de zaak-*Weert* was in vergelijking tot de zaak-*Beverwijk* de tegenovergestelde situatie aan de orde: appellanten hadden aangevoerd dat de inbrengwaarde van de in het plan gelegen gronden ten onrechte niet was gebaseerd op volledige schadeloosstelling. De raad had zich hiertegen verweerd door erop te wijzen dat de gronden niet waren onteigend en dat geen onteigeningsbesluit was genomen, zodat waardering op basis van volledige schadeloosstelling niet was toegestaan; bovendien ging de raad ervan uit dat de gronden minnelijk zouden worden verworven of dat sprake zou zijn van zelfrealisatie. De Afdeling oordeelde dat de gemeentelijke benadering juist was: uit art. 6.13 lid 5 Wro volgt dat slechts indien aannemelijk is dat onteigend zal worden dan wel gronden op onteigeningsbasis zullen worden verworven, de inbrengwaarde van gronden niet alleen bestaat uit de zogenoemde werkelijke of verkeerswaarde<sup>75</sup> maar eveneens uit zogenoemde bijkomende schades zoals die onderdeel vormen van een schadeloosstelling ingevolge de *Onteigeningswet*.<sup>76</sup> In dit geval hadden appellanten niet aannemelijk gemaakt dat de private gronden in het exploitatiegebied zouden worden onteigend dan wel op onteigeningsbasis zouden worden verworven.<sup>77</sup> Ook deze 'bewijslastverdeling' is geheel in overeenstemming met de hoofdregel van art. 6.13 lid 5 Wro, dat de inbrengwaarde dient te worden vastgesteld op basis van de verkeerswaarde; waardering tegen volledige schadeloosstelling is de uitzondering op die hoofdregel en behoeft dan ook nadere onderbouwing.

### 6.2.3 *Taxatiemethode*

Ligt dus enerzijds de te hanteren waarderingsgrondslag wettelijk vast, over de te toe te passen taxatiemethode laat de wettekst zich niet uit. Het wordt aan de deskundigen overgelaten om met inachtneming van de art. 40b-40f Ow een passende methode van waardebepaling te hanteren. Ontleent de grond zijn hoogste waarde aan de ontwikkelingsmogelijkheden volgens het bestemmingsplan, dan is de zogeheten complexwaarde aan de orde, dat wil zeggen een gemiddelde waarde van alle gronden in het exploitatiegebied.<sup>78</sup> Om tot de vaststelling van de complexwaarde te geraken komen met name de vergelijkings- of comparatieve methode en de residuele methode in aanmerking.

Met het oog op de vaststelling van een exploitatieplan had de gemeente Wierden de in het exploitatiegebied gelegen gronden laten taxeren. De taxateur had daarbij de complex-

benadering toegepast omdat sprake was van als één geheel in ontwikkeling te brengen gronden. Om tot die complexwaarde te komen had de taxateur gebruikgemaakt van de comparatieve methode. De Afdeling overwoog dat de in art. 40d lid 1 onder b Ow vervatte egalisatieregeling, waarbij wordt uitgegaan van een gemiddelde waarde van alle in het complex betrokken gronden, in het kader van de raming van de inbrengwaarden tot doel heeft te voorkomen dat bepaalde gronden uitsluitend als gevolg van de toegekende bestemmingsregeling een lage inbrengwaarde krijgen en andere gronden een hoge inbrengwaarde krijgen, terwijl de met elkaar samenhangende gronden in het complex als één geheel in exploitatie zullen worden gebracht. Omdat dit laatste in casu het geval was, had de taxateur de complexbenadering terecht toegepast.<sup>79</sup>

Eén van de appellanten had betoogd dat aan een deel van haar gronden die deel zouden gaan uitmaken van een nieuw bedrijventerrein een hogere inbrengwaarde had moeten worden toegekend dan de complexwaarde, omdat door de toegekende bedrijfsbestemming langs de A1 een zogenoemde zichtlocatie was ontstaan. De Afdeling was het niet met dat betoog eens omdat de betreffende gronden ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan en het bijbehorende exploitatieplan nog voor agrarische doeleinden in gebruik waren en niet op voorhand gezegd kon worden dat deze gronden zelf een zodanig bijzondere geschiktheid hebben dat dit de eigenschap van zichtlocatie impliceert. Of dit het geval is zal pas blijken uit het bestemmingsplan en de daarin vervatte regeling van de gronden, omdat dan pas duidelijk wordt hoe de gronden mogen worden ingericht en gebruikt.<sup>80</sup> Het enkele feit dat voor een deel van de gronden een hogere uitgifteprijs zal gelden en deze gronden naar verhouding meer zullen bijdragen in de kosten, brengt gelet op de egalisatieregeling niet mee dat aan deze gronden een hogere inbrengwaarde had moeten worden toegekend.

Ook de vergelijkingsmethode als methode ter bepaling van de inbrengwaarden vond als zodanig genade in de ogen van de Afdeling. Echter, wanneer, zoals in dit geval, de hoogte van de raming van de inbrengwaarde als uitkomst van de vergelijkingsmethode wordt bestreden, vereist de controleerbaarheid ervan dat de objecten die in de vergelijking zijn betrokken, kenbaar zijn. Daar was in dit geval niet aan voldaan, omdat in het exploitatieplan weliswaar was vermeld dat de vergelijkingsmethode was toegepast, maar het taxatierapport zelf niet kenbaar was nu het niet met het ontwerp van het exploitatieplan ter inzage was gelegd. Dat had wel moeten, aldus de Afdeling, omdat het taxatierap-

74 ABRvS 1 juni 2011, LjN BQ6839, r.o. 2.22.5 (Emmen).

75 Art. 40b-40f Ow.

76 Art. 40 Ow.

77 ABRvS 13 april 2011, LjN BQ1060; BR 2011 7/104, m.nt. Van Baardewijk en Fokkema; TBR 2011/106, m.nt. Mus (Weert). Ook uit ABRvS 1 juni 2011, LjN BQ6839, r.o. 2.27.5 (Emmen), volgt dat het aan de grondeigenaar is om aannemelijk te maken dat de gemeente er ten onrechte van is uitgegaan dat de grondeigenaar de bestemming zelf zal verwezenlijken.

78 De complexwaarde vindt haar grondslag in art. 40d lid 1 onder b Ow.

79 ABRvS 25 mei 2011, LjN BQ5950 (Wierden). Zie voor een kritische beschouwing van deze uitspraak de noot van De Groot onder de publicatie van deze uitspraak in TBR 2011/141.

80 Zie in gelijke zin: ABRvS 1 juni 2011, LjN BQ6839, r.o. 2.28.4 (Emmen). Wij verstaan deze overweging aldus, dat ten tijde van de taxatie, die vooruitloopt op de vaststelling van het bestemmingsplan, de inrichting en het toegestane gebruik van de gronden nog niet met zekerheid vaststaan. Op deze redenering van de Afdeling is echter het nodige af te dingen, waarvoor wij korthedshalve verwijzen naar onderdeel 5 van de noot van Bosma en Sluysmans bij de uitspraak-Emmen in BR 2011/134.

port een stuk is dat redelijkerwijs nodig is voor de beoordeling van het ontwerpexploitatieplan (art. 3:11 lid 1 Awb). Dit vormgebrek werd door de Afdeling met toepassing van art. 6:22 Awb gepasseerd met de overweging dat wat de betrokken appellante had gedaan – het ontbreken van een onderbouwing van de gemaakte vergelijking in haar zienswijze aan de orde stellen – eventuele andere belanghebbenden eveneens hadden kunnen doen indien zij dat hadden gewild. De appellante die er in haar zienswijze wel een punt van had gemaakt dat het taxatierapport bij de ter inzage gelegde stukken ontbrak, was in beroep in de gelegenheid gesteld op het inmiddels overgelegde rapport te reageren, doch had daarvan geen gebruikgemaakt nu zij op dat punt geen nadere gronden had ingebracht. Onder die omstandigheden oordeelde de Afdeling dat die appellante niet was benadeeld en dat niet aannemelijk was dat andere belanghebbenden waren benadeeld doordat het taxatierapport niet met het ontwerp van het exploitatieplan ter inzage had gelegen.<sup>81</sup>

Bij hantering van de vergelijkingsmethode dienen alle relevante aspecten van de in de vergelijking betrokken transacties zorgvuldig onder ogen te worden gezien. Als er nabetaalingen op de koopsom zijn verricht, dienen die in aanmerking te worden genomen.<sup>82</sup> In voorkomende gevallen kan de aannemelijkheid van een taxatie-uitkomst gebaseerd op de comparatieve methode worden vergroot door ter controle de waarde eveneens via de residuele methode te berekenen.<sup>83</sup>

### 6.3 Plankosten

Ingevolge art. 6.2.6 Bro kunnen met betrekking tot de kostensoorten, bedoeld in art. 6.2.4 onder a en g-j, bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot de hoogte en de begrenzing van de via het exploitatieplan verhaalde kosten. Bij deze regels kan een onderscheid worden gemaakt naar type locatie en de aard en omvang van het project. Het gaat hierbij om de kosten van onderzoek, van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen, van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen, en van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in het Bro bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden. Aan de nota van toelichting op het Bro kan onder meer het volgende worden ontleend:

“Het is wenselijk de hoogte van bepaalde kostensoorten te begrenzen. Voorkomen moet worden dat een gemeente te royaal gebruik maakt van de mogelijkheden die de kostensoorten bieden voor het in rekening brengen

van kosten. Tevens kan de begrenzing bijdragen aan een efficiënte inzet van gemeentelijke middelen.”<sup>84</sup>

In januari 2010 is het ontwerp voor een ministeriële regeling, geheten ‘Regeling plankosten exploitatieplan’ gepubliceerd, waarin vaste percentages, bedragen en formules zijn opgenomen aan de hand waarvan de maximale kosten behorende tot de voornoemde kostensoorten kunnen worden berekend. Op de ontwerpregeling is een zogeheten plankostenscan gebaseerd, een excelbestand dat na invulling het forfaitaire maximum van de te verhalen plankosten voor een concreet geval genereert. Sinds januari 2010 wordt er in de praktijk volop met de ontwerpregeling en de bijbehorende plankostenscan gewerkt.

Voor zover ons bekend heeft de Afdeling zich tot nu toe één keer over de gehanteerde methode voor de raming van de plankosten uitgelaten. De gemeente Deventer had de raming van de plankosten gebaseerd op de plankostenscan. Deze was ten tijde van de vaststelling van het exploitatieplan<sup>85</sup> nog slechts in ontwerp vastgesteld, zodat de raad niet was gehouden dit ontwerp toe te passen. Appellanten hadden een memo van een adviesbureau ingebracht, waarin een aantal kritische noten betreffende de plankostenscan (zowel in het algemeen, als voor wat betreft de wijze waarop deze in casu was toegepast) werd gekraakt. De raad had aangegeven dat de in de plankostenscan opgenomen bedragen niet ongebruikelijk waren en dat niet was aangetoond dat het gebruik van de plankostenscan tot wezenlijk andere uitkomsten had geleid dan als de kosten zouden zijn geraamd. Voorts had de raad ter zitting toegezegd dat het exploitatieplan niet alleen jaarlijks zou worden herzien, maar dat het plan indien nodig ook zou worden herzien als de plankostenscan, indien eenmaal definitief vastgesteld, in belangrijke mate zou blijken af te wijken van de conceptregeling. De door het adviesbureau voorgestelde benadering om de plankosten te berekenen als een percentage van de raming van de kosten van bouw- en woonrijp maken, wordt in de toelichting bij het ontwerp van de Regeling plankosten exploitatieplan nu juist expliciet van de hand gewezen. Op grond van dit een en ander oordeelde de Afdeling dat de plankosten met de vereiste zorgvuldigheid waren geraamd.<sup>86</sup>

## 7 Toerekening van kosten

Art. 6.12 lid 6 Wro bepaalt dat kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft, en welke toerekenbaar zijn aan het exploitatieplan naar evenredigheid in de exploitatieopzet worden opgenomen. Bij elke exploitatieopzet moet deze kostentoedeling volgens respectievelijk het profijt-, het causaliteits- en het proportionaliteitsbeginsel worden toegepast. Daarbij gaat het steeds om de vraag of de kostentoedeling volgens deze drie criteria

81 ABRvS 25 mei 2011, LfN BQ5950, r.o. 2.6.8 (Wierden).

82 ABRvS 1 juni 2011, LfN BQ6839; BR 2011/134, m.nt. Bosma en Sluysmans (Emmen).

83 ABRvS 28 december 2011, LfN BU9461 (Deventer).

84 P. 78 van de nota van toelichting Bro, Stb. 2008, 145.

85 En overigens nog steeds ten tijde van het schrijven van dit artikel.

86 ABRvS 28 december 2011, LfN BU9461, r.o. 2.18.3 en 2.18.4 (Deventer).

aan het exploitatiegebied als geheel kan plaatsvinden; de vraag of de kostentoedeling ook voor elk afzonderlijk perceel binnen het exploitatiegebied opgaat, is daarbij niet relevant. De toedeling van de totale kosten binnen het exploitatiegebied aan de verschillende gronden gebeurt ingevolge art. 6.18 Wro aan de hand van de per uitgiftecategorie vastgestelde gewichtsfactoren, waarbij de toedelingscriteria geen rol meer spelen.<sup>87</sup>

Voor wat betreft de vereiste causaliteit dient de raad volgens de Afdeling aannemelijk te maken dat de kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen toerekenbaar zijn aan (lees: veroorzaakt worden door – auteurs) het exploitatieplan. De kosten van aanleg van een randweg waren niet toerekenbaar aan het plan nu de aanleg daarvan ter plaatse van het exploitatiegebied reeds enkele decennia vóór de totstandkoming van het exploitatieplan gepland was. Daar kwam bij dat die randweg blijkens de toelichting op het bestemmingsplan was voorzien zowel vanwege bestaande problemen als vanwege voorziene ontwikkelingen, zonder dat in dat verband werd verwezen naar het te ontwikkelen woongebied.<sup>88</sup> De enkele stelling dat een bepaalde voorziening (in casu: een groen- en waterplan) 'een meerwaarde' heeft voor het exploitatiegebied is onvoldoende om te concluderen dat een deel van de kosten van die voorziening toerekenbaar zijn aan het exploitatieplan.<sup>89</sup> Wanneer het exploitatieplan voorziet in de aanleg van parkeervoorzieningen waarvan de noodzaak is gelegen in een tekort aan parkeergelegenheid buiten het exploitatiegebied, is dat uiteraard geen reden om de daarmee verband houdende kosten toe te rekenen aan het exploitatieplan.<sup>90</sup>

Uit de uitspraak-Beverwijk volgt, zoals zo vaak, dat de gemeenteraad de gemaakte keuzes deugdelijk moet (kunnen) onderbouwen. Dat kan door middel van een behoorlijke toelichting in de exploitatieopzet of bij het bestemmingsplan, maar ook in een beleidsnota die betrekking heeft op de (wegen)infrastructuur of – met name waar het gaat om zogeheten bovenwijkse voorzieningen (zoals in dit geval de randweg en het groen- en waterplan) – bijvoorbeeld ook in een beleidsnota bovenwijkse voorzieningen.

Soms gaan door de realisatie van een nieuwe bestemming bestaande, essentiële voorzieningen verloren. Dat verlies moet dan in voorkomend geval buiten het exploitatiegebied worden gecompenseerd. Art. 6.2.4 aanhef en onder e Bro bepaalt dat tot de verhaalbare kosten worden gerekend de ramingen van een groot aantal elders in die bepaling genoemde kosten met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen. Dit laatste deed zich voor in de gemeente Wierden, waar de aanleg van een nieuw bedrijven-

terrein tot gevolg had dat de waterbergingsfunctie die dat gebied voorheen had, verloren zou gaan. De kosten van de compenserende waterberging mochten volgens de Afdeling volledig aan het exploitatiegebied worden toegerekend. Dat daarbij sprake was van enige overcapaciteit omdat met het oog op de klimaatverandering aannemelijk is dat extreme regenval zich in de komende jaren vaker zal voordoen, achtte de Afdeling 'niet onredelijk'.<sup>91</sup>

In dezelfde zaak werd geoordeeld dat de kosten van een rotonde die de belangrijkste ontsluiting van het bedrijventerrein zou gaan vormen en die tot doel had het zwaar bestemmingsverkeer op efficiënte wijze af te wikkelen, volledig aan het bedrijventerrein konden worden toegerekend, ook al zou ook ander, niet aan het bedrijventerrein gerelateerd verkeer van de rotonde gebruikmaken. Doorslaggevend werd hierbij geacht dat de rotonde uitsluitend ten behoeve van het bedrijventerrein werd ingepast in het profiel van een bestaande weg.<sup>92</sup>

In de exploitatieopzet moet naar voren komen, welke uitgiftecategorieën worden onderscheiden, wat de zogeheten basiseenheid is voor elk van die categorieën, en welke gewichtsfactor voor elke afzonderlijke categorie wordt gehanteerd. Volgens de in art. 6.18 en art. 6.19 Wro aangegeven systematiek wordt per perceel waarop een aangewezen bouwplan is voorzien, de verschuldigde exploitatiebijdrage berekend. In de regel verschillen de gewichtsfactoren al naar gelang de opbrengstpotentie van de betreffende categorie. Zo zal een vrijstaande woning gewoonlijk een hogere gewichtsfactor kennen dan een woning in de sociale sector. Bij de vaststelling van een exploitatieplan dat is gekoppeld aan een globaal, nader uit te werken bestemmingsplan zal ook de inhoud van het exploitatieplan nog een globaal karakter hebben. In dat stadium heeft de Afdeling het aanvaardbaar geoordeeld dat voor alle gronden gelegen in een plandeel met éénzelfde globale, nog uit te werken bestemming éénzelfde gewichtsfactor wordt gehanteerd.<sup>93</sup> Eerst in het kader van de uitwerking van de globale bestemming zal duidelijk worden, welke uiteindelijke bestemming op de grond in kwestie zal komen te rusten. In dat geval zal het exploitatieplan parallel aan die uitwerking moeten worden herzien, waarbij aan de gronden in kwestie zo daartoe aanleiding is een nieuwe gewichtsfactor zal worden toegekend. Heeft appellant alsdan (nog steeds) bezwaar tegen de toe-

87 ABRvS 18 mei 2011, LjN BQ4922; TBR 2011/107, m.nt. Brans en De Groot, r.o. 2.24.3 en 2.24.4.1 (Roosendaal).

88 ABRvS 9 februari 2011, LjN BP3699 (Beverwijk).

89 ABRvS 9 februari 2011, LjN BP3699, r.o. 2.23.6 (Beverwijk).

90 ABRvS 9 februari 2011, LjN BP3699, r.o. 2.23.7 (Beverwijk).

91 ABRvS 25 mei 2011, LjN BQ5950; TBR 2011/141, m.nt. De Groot (Wierden). De Groot merkt in zijn annotatie op dat de overweging inzake de overcapaciteit problematisch is in het licht van hetgeen de nota van toelichting op het Bro juist over compenserende waterberging vermeldt.

92 Zie r.o. 2.6.7.

93 ABRvS 18 mei 2011, LjN BQ4922; BR 2011/131, m.nt. Van Baardewijk en Fokkema; TBR 2011/107, m.nt. Brans en De Groot (Roosendaal). In casu waren op de gronden van appellant, in afwijking van de omringende gronden binnen het betreffende plandeel, verschillende functies mogelijk.

gekende gewichtsfactor, dan kan hij in rechte tegen die herziening opkomen.<sup>94</sup>

## 8 Fasering

Art. 6.13 lid 1 Wro bepaalt dat een exploitatieplan in elk geval drie elementen moet bevatten, te weten: (a) een kaart van het exploitatiegebied, (b) een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied, en (c) een exploitatieopzet. Voorts wordt 'voor zover nodig' in de exploitatieopzet een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, en zo nodig koppelingen hiertussen, opgenomen.<sup>95</sup>

De woorden 'voor zover nodig' duiden er al op dat een fasering geen vast onderdeel van de exploitatieopzet hoeft te vormen. In de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel dat ten grondslag heeft gelegen aan de regeling inzake grondexploitatie in afdeling 6.4 Wro, luidde dit artikelonderdeel: '(...) voor zover nodig een fasering van de exploitatie van de gronden en zo nodig koppelingen tussen de werken en werkzaamheden.'<sup>96</sup> Bij nota van wijziging is de huidige tekst geïntroduceerd met de toelichting dat aldus werd verduidelijkt op welke onderdelen de fasering of koppeling van onderdelen in het exploitatieplan betrekking kan hebben en dat ook de realisatie van bouwwerken onderwerp kan zijn van fasering.<sup>97</sup> Bevat het exploitatieplan een faseringsregel, dan moet een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen geweigerd worden indien de betreffende bouwactiviteit in strijd mocht zijn met die fasering.<sup>98</sup> Als een gemeente besluit een faseringsregel in het exploitatieplan op te nemen, dan doet zij er verstandig aan om met toepassing van art. 6.13 lid 2 aanhef en onder e Wro te voorzien in de bevoegdheid voor burgemeester en wethouders om in het kader van de verlening van een omgevingsvergunning ontheffing te verlenen van de faseringsregel. Ontbreekt in het exploitatieplan de hier bedoelde ontheffingsmogelijkheid, dan kan dat ertoe leiden dat een omgevingsvergunning moet worden geweigerd óók als er in

94 Een dergelijke herziening, waarbij er aanpassingen plaatsvinden in de gewichtsfactoren, heeft gelet op art. 6.15 lid 3 Wro betrekking op een zogeheten structureel onderdeel van het exploitatieplan, zodat op het herzieningsbesluit afdeling 3.4 Awb van toepassing is.

95 Art. 1.13 lid 1 aanhef en onder c ten vijfde Wro. Ten slotte moet in de exploitatieopzet de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden worden aangegeven (art. 6.13 lid 1 aanhef en onder c ten zesde Wro).

96 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 218, nr. 2.

97 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 218, nr. 7, p. 5.

98 Art. 2.10 lid 1 aanhef en onder c Wabo. Indien in het exploitatieplan een faseringsregel is opgenomen, kan een handelen in strijd met die fasering onder de werking van de verbodsbepaling van art. 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo vallen.

99 De activiteit waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, kan bij het ontbreken van een afwijkingsbevoegdheid eerst worden vergund nadat het exploitatieplan voor wat betreft de daarin opgenomen faseringsregeling is herzien. Indien mag worden aangenomen dat de fasering als een structureel onderdeel van het exploitatieplan moet worden aangemerkt, moet een dergelijke herziening de uniforme openbare voorbereidingsprocedure doorlopen (zie art. 6.15 lid 3 aanhef en onder d jo. art. 6.14 lid 1 Wro).

voorkomend geval geen bezwaar zou bestaan om de vergunde activiteit (alvast) te laten plaatsvinden vooruitlopend op de fase waarin dat volgens de faseringsregel zou zijn toegestaan.<sup>99</sup>

Met name wanneer het exploitatieplan gekoppeld is aan een globaal, nader uit te werken bestemmingsplan, kan het gewenst zijn om in het exploitatieplan een fasering op te nemen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een als bijlage bij het exploitatieplan op te nemen faseringskaart, waarop is aangegeven in welk jaar of in welke periode de verschillende delen van het exploitatiegebied volgordeeljk bouwrijp zullen worden gemaakt en kunnen worden bebouwd. Zo nodig kunnen op grond van art. 6.13 lid 2 onder c Wro in het plan faseringsregels worden opgenomen omtrent het uitvoeren van de openbare werken in het exploitatiegebied. Wanneer in een exploitatiegebied bijvoorbeeld van een omvangrijke woningbouwopgave sprake is, kan een fasering een adequaat middel zijn om te voorkomen dat het merendeel van de eigenaren van de gronden met een woonbestemming min of meer gelijktijdig die bestemming gaan realiseren, wat – zeker in het huidige tijdsgewricht – tot een overaanbod en dus tot verslechtering van de marktpositie van die nieuwbouwprojecten zou leiden.

De Afdeling heeft zich reeds een aantal keren over het onderwerp fasering gebogen.

In de zaak-*Beverwijk*<sup>100</sup> werd door een appellant betoogd dat in het exploitatieplan ten onrechte een faseringsregeling was opgenomen. De appellant was van oordeel dat de gemeente zichzelf bevoordeelde doordat zij met de fasering voorrang gaf aan de ontwikkeling van haar eigen in het exploitatiegebied gelegen gronden. De Afdeling hanteert een dubbel toetsingscriterium door te overwegen:

“(…) dat de raad niet alleen dient te motiveren waarom in het exploitatieplan is gekozen voor een faseringsregeling, maar eveneens waarom in dit geval voor deze fasering is gekozen. Bij deze keuzes komt aan de raad, gelet op zijn regiefunctie bij grondexploitatie, een ruime mate van beleidsvrijheid toe. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de raad een fasering kan vaststellen enkel vanuit het oogpunt de gemeente te bevoordelen ten opzichte van andere partijen bij de ontwikkeling van het exploitatiegebied.”

In dat geval kon de Afdeling de door de gemeenteraad gemaakte keuzes ten aanzien van de fasering billijken. De raad had in redelijkheid uit praktisch oogpunt ervoor kunnen kiezen eerst een bepaalde voorziening (een waterpartij) aan te leggen voordat met de bouw van de woningen daaromheen werd begonnen. Voorts had de raad niet onredelijk gehandeld door de ontwikkeling van het exploitatiegebied zo te faseren, dat eerst woningbouw op de gemeentegronden zou plaatsvinden (en pas daarna op gronden van pri-

100 ABRvS 9 februari 2011, L/JN BP3699; AB 2011/196, m.nt. Lam (Beverwijk).



vate partijen), omdat hiermee de financiële middelen moesten worden gegeneerd die nodig waren voor de realisering van de openbare voorzieningen. En ten slotte had de raad gewicht kunnen toekennen aan de omstandigheid dat de huidige woningmarkt het niet toeliet om alle voorziene woningen tegelijkertijd te ontwikkelen. De omstandigheid dat in dat deel van het exploitatiegebied waar zich de private gronden bevonden andere woningbouwcategorieën waren voorzien dan op de gemeentegronden, was volgens de Afdeling niet relevant:

'(...) de verkoop van nieuwbouwwoningen brengt een doorstroming op gang bij bestaande woningen, welk effect eveneens merkbaar kan zijn bij bestaande woningen die vallen in de categorieën die zijn voorzien in het middengebiet [waar zich de private gronden bevonden – auteurs].'

In een exploitatieplan van de gemeente Maasdriel kwam een faseringsregeling voor die inhield dat een volgende fase niet eerder zou worden gestart dan nadat de bouw zou zijn gestart van circa 90% van de woningen in de betreffende fase en tevens meer dan 90% van de vrije kavels voor het particulier opdrachtgeverschap zou zijn uitgegeven. De raad had deze keuze aldus gemotiveerd dat de gemeente het grootste deel van de gronden in fase 1 in handen had en daarom met het ontwikkelen van dit gebied wilde beginnen. Voorts had hij aangevoerd dat de huidige woningmarkt het niet toeliet om het gehele gebied tegelijk te ontwikkelen. De Afdeling was van oordeel dat de raad in redelijkheid voor deze fasering had kunnen kiezen. Daarbij had de raad gewicht kunnen toekennen aan het percentage gronden dat de gemeente in eigendom had en aan de situatie op de woningmarkt.<sup>101</sup> In de annotatie bij de publicatie van deze uitspraak in het blad *Bouwrecht*<sup>102</sup> worden terecht kritische opmerkingen geplaatst bij het feit dat de Afdeling het argument van de overheersende gemeentelijke grondpositie kennelijk zonder meer billijkt. Juist wanneer in het exploitatiegebied gevestigde particuliere grondeigenaren bereid en in staat zouden zijn de ontwikkeling van hun gronden op korte termijn ter hand te nemen, is niet aanstonds duidelijk waarom de gemeente dan voorrang zou moeten krijgen. Voor het geven van voorrang aan de gemeente bij het in ontwikkeling brengen van het exploitatiegebied is het enkele argument van de omvangrijke gemeentelijke grondpositie toch te mager. Wij onderschrijven de opvatting van de annotatoren dat die voorrangpositie wel kan worden gerechtvaardigd door andere factoren, zoals het ontbreken van wilsovereenstemming met de particuliere grondeigenaren over de start van de particuliere ontwikkeling en de noodzaak om het exploitatiegebied vanaf de kant van de gemeentelijke gronden te ontsluiten.

In de zaak Emmen sauverteerde de Afdeling een faseringsregeling waarbij er bewust voor was gekozen om enkel ten aan-

zien van de einddatum van de exploitatie van de verschillende fasen een differentiatie op te nemen. De einddata hadden tot doel te bewerkstelligen dat de grondeigenaren uiterlijk op die data gereed zouden zijn met de realisatie; zouden de eigenaren daarin nalatig blijken, dan zou de gemeente daaruit de conclusie trekken dat die eigenaren niet bereid waren zelf te realiseren en zou de gemeente onteigening overwegen. De keuze om geen differentiatie in de aanvangsdatum aan te brengen was ingegeven door de gedachte dat het niet wenselijk was om een mogelijke blokkade op te werpen voor bouwactiviteiten in een bepaalde fase, indien zich een concrete vraag naar bouw kavels in die fase zou aandienen.<sup>103</sup>

In de zaak Blaricum<sup>104</sup> kwam het ontbreken van een fasering aan de orde in het kader van de beoordeling, of de raad in strijd had gehandeld met art. 6.12 lid 2 Wro door geen exploitatieplan vast te stellen. Zoals hiervóór in paragraaf 2 is uiteengezet, heeft de raad alleen dan de bevoegdheid om van de vaststelling van een exploitatieplan (gelijktijdig met de ruimtelijke maatregel die nieuwe bouw mogelijkheden biedt) af te zien als is voldaan aan drie cumulatieve criteria. Eén daarvan is dat het bepalen van een tijdvak of fasering niet noodzakelijk is. In casu was door de gemeente een planschadeafwentelingsovereenkomst<sup>105</sup> gesloten met de eigenaar van gronden waarop een aangewezen bouwplan was voorzien als bedoeld in art. 6.12 lid 1 Wro. De Stichting karakteristiek Blaricum, die zich tegen de toegekende bouw mogelijkheden verzette, had aangevoerd dat die overeenkomst niet voorzag in (onder meer) een fasering, en de raad derhalve ten onrechte had afgezien van de vaststelling van een exploitatieplan. Nadat de Afdeling had vooropgesteld dat de raad bij de keuze om een fasering te bepalen een ruime mate van beleidsvrijheid toekomt, overwoog zij dat de raad in zijn afweging had kunnen betrekken dat het plan de bestaande situatie als uitgangspunt nam en slechts een beperkt aantal nieuwe ontwikkelingen op perceelsniveau mogelijk maakte (te weten: de bouw van seniorenappartementen). Gelet daarop was de Afdeling van oordeel dat de raad het niet noodzakelijk had kunnen achten om een fasering op te nemen.<sup>106</sup>

De gemeente Enschede had niet in het bestemmingsplan, maar wel in het exploitatieplan een fasering opgenomen voor de ontwikkeling van een bedrijventerrein. Op grond van die regeling zou bij de aanvang van iedere fase beoordeeld worden of aan de daarin voorziene ontwikkeling behoefte zou bestaan en zou pas bij een gebleken behoefte tot uitvoering van de desbetreffende fase worden overgegaan. De grondexploitatie was in dit geval een volledig gemeente-

103 ABRvS 1 juni 2011, L/JN BQ6839. Uit deze uitspraak volgt voorts dat de raad er ten onrechte van was uitgegaan dat de fasering geen weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning voor het bouwen kon zijn, hetgeen een motiveringsgebrek opleverde.

104 ABRvS 29 juni 2011, L/JN BQ9690; TBR 2012/34, m.nt. Mus (Blaricum).

105 In de uitspraak aangeduid als 'planschaderisico-overeenkomst'.

106 Wat voor het achterwege laten van een fasering gold, gold ook voor het achterwege laten van een koppeling dan wel het stellen van eisen of regels.

101 ABRvS 2 maart 2011, L/JN BP6388 (Maasdriel).

102 BR 2011 6/91, m.nt. Van Baardewijk en Fokkema.

lijke aangelegenheid. Op grond van dit een en ander had de raad in redelijkheid kunnen afzien van het opnemen van een faseringsregeling in het bestemmingsplan.<sup>107</sup>

In de zaak-*Deventer*<sup>108</sup> was door appellant aangevoerd dat het exploitatieplan voor wat betreft de gefaseerde uitvoering niet in overeenstemming was met het bestemmingsplan. De fasering was volgens appellant onvoldoende per gebied uitgewerkt, hetgeen tot rechtsonzekerheid zou leiden omdat nu niet bekend was wanneer de gronden van appellant ontwikkeld konden worden. De Afdeling overwoog dat (slechts) in de toelichting op het exploitatieplan een indicatie van de verwachte fasering in de tijd was gegeven. Eerst bij de uitwerking van het exploitatieplan zou volgens de raad een bindende fasering worden opgenomen. De Afdeling achtte dit standpunt niet onredelijk.

## 9 Gevolgen vernietiging bestemmingsplan voor exploitatieplan en andersom

Uit inmiddels vaste rechtspraak van de Afdeling blijkt dat vernietiging van het bestemmingsplan in beginsel ook leidt tot vernietiging van het exploitatieplan. De Afdeling overweegt daartoe

“dat tussen een bestemmingsplan en een gelijktijdig vastgesteld exploitatieplan een samenhang bestaat die onder meer is af te leiden uit de artikelen 6.12 en 8.3, derde lid, van de Wro en uit de functie van het exploitatieplan voor de verwezenlijking van het bestemmingsplan. Gelet op deze samenhang tussen beide plannen dient in dit geval ook het bestreden besluit, wat betreft de vaststelling van het exploitatieplan, te worden vernietigd”.<sup>109</sup>

Ook in gevallen waarin het bestemmingsplan ‘slechts’ partieel is vernietigd, kan dat betekenen dat het gehele exploitatieplan onderuitgaat.<sup>110</sup> Verder deelt ook een besluit om geen exploitatieplan vast te stellen bij een bestemmingsplan dat wordt vernietigd het lot van het bestemmingsplan. De Afdeling overweegt dat de vernietiging van het bestemmingsplan ook geldt voor het daarmee samenhangende besluit tot het niet vaststellen van een exploitatieplan, waaraan los van het bestemmingsplan geen zelfstandige betekenis meer toekomt.<sup>111</sup>

Andersom hoeft vernietiging van het exploitatieplan niet zonder meer te betekenen dat ook het bestemmingsplan wordt vernietigd.<sup>112</sup> Wij citeren:

“Hiertoe overweegt de Afdeling dat de wet hier niet toe verplicht. Bovendien geldt ingevolge artikel 3.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in samenhang gezien met artikel 2.1, eerste lid, onder a en b, van de Wabo, een aanhoudingsverplichting wat betreft het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen en aanleggen ten behoeve van een activiteit waarop een exploitatieplan van toepassing is indien er geen grond is de vergunning te weigeren en het exploitatieplan, dat voor de in de aanvraag begrepen grond is vastgesteld, nog niet onherroepelijk is. Naar het oordeel van de Afdeling is artikel 3.5 van de Wabo niet alleen van toepassing in geval van een gedeeltelijk vernietigd exploitatieplan, maar ook in geval van een geheel vernietigd exploitatieplan. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat het bestemmingsplan in werking zou zijn terwijl het kostenverhaal via de omgevingsvergunning voor het bouwen, als bedoeld in artikel 6.17 van de Wro, niet meer verzekerd is. Steun voor deze uitleg van artikel 3.5 van de Wabo wordt gevonden in de memorie van antwoord op de Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie (*Kamerstukken I 2006/2007*, 30 218, D, p. 17) waarin het volgende is vermeld: ‘Een bouwvergunningaanvraag moet worden aangehouden totdat een exploitatieplan onherroepelijk is. Na vernietiging van het exploitatieplan loopt de aanhoudingsplicht gewoon door. Het maakt voor deze aanhoudingsplicht niet uit of het bestemmingsplan ondertussen onherroepelijk is geworden.’ Het college van burgemeester en wethouders kan, al dan niet na uitwerking van de bestemmingsplannen, op grond van artikel 3.5, derde lid, van de Wabo de aanhoudingsplicht doorbreken en een omgevingsvergunning verlenen. Het instrument van aanhouding en doorbreking geeft het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid de omgevingsvergunning voor het bouwen alleen te verlenen als het kostenverhaal is verzekerd.”

Hiermee hanteert de Afdeling naar onze mening een overtuigende en heldere (standaard)overweging voor de gevolgen van vernietiging van een exploitatieplan in overeenstemming met de ratio van de Grondexploitatiewet.

Voorname overweging waarbij het bestemmingsplan ondanks een vernietigd exploitatieplan toch in werking treedt, geldt volgens de Afdeling ook voor het geval waarin het exploitatieplan niet kan worden bekendgemaakt als gevolg van een reactieve aanwijzing voor een deel van het bestemmingsplan.<sup>113</sup> In een geval waarin gedeputeerde staten van Overijssel een aanwijzing voor een bestemmingsplan hadden gegeven, overweegt de Afdeling dat het aanwijzingsbe-

107 ABRvS 8 februari 2012, *LJN* BV3260 (Enschede).

108 ABRvS 22 februari 2012, *LJN* BV6567 (Deventer).

109 O.a. ABRvS 17 augustus 2011, *LJN* BR5173 (tussenuitspraak; Den Haag); ABRvS 30 maart 2011, *BR* 2011/101, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker (Dirksland); ABRvS 9 februari 2011, *AB* 2011/196, m.nt. T.E.P.A. Lam (Beverwijk).

110 ABRvS 10 augustus 2011, *Gst.* 2011/110, m.nt. Heinen (Zuidplas).

111 ABRvS 5 oktober 2011, *LJN* BT6677 (Gemert-Bakel).

112 Zie o.a. ABRvS 1 juni 2011, *BR* 2011/134, m.nt. W.J. Bosma en J.A.M.A. Sluysmans; ABRvS 10 augustus 2011, *Gst.* 2011/110, m.nt. Heinen (Zuidplas) en ABRvS 5 oktober 2011, *LJN* BT6635 (De Bilt).

113 ABRvS 21 december 2011, *LJN* BU8898; *BR* 2012/21, m.nt. T.D. Rijs (Haaksbergen).

sluit met betrekking tot een onderdeel van het bestemmingsplan dezelfde rechtsgevolgen heeft voor het daaraan gekoppelde exploitatieplan, zodat het desbetreffende onderdeel van het exploitatieplan geen deel blijft uitmaken van het exploitatieplan en ook niet kan worden bekendgemaakt. Vanwege de onverbreekelijke samenhang tussen de verschillende onderdelen van een exploitatieplan kan ook het resterende deel van het exploitatieplan niet bekend worden gemaakt, aldus de Afdeling. Omdat de beroepstermijn tegen het exploitatieplan dus nog geen aanvang heeft genomen, kan ook nog geen beroep worden ingesteld tegen het (gehele) exploitatieplan. Omdat in dit geval de beroepen tegen het aanwijzingsbesluit ongegrond verklaard waren, oordeelde de Afdeling dat ook niet binnen afzienbare termijn<sup>114</sup> bekendmaking zal plaatsvinden en verklaarde het beroep niet-ontvankelijk. Duidelijk is dat een reactieve aanwijzing voor het exploitatieplan en daarmee voor de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, grote gevolgen kan hebben.

---

114 Art. 6:7 jo. art. 6:10 Awb.