

De herziening van een exploitatieplan met veel posten bovenwijkse voorzieningen

Een artikelnoot bij de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 juni 2016²

Gst. 2017/166

De uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ('de Afdeling') over een eerste herziening van het in 2011 door de gemeenteraad van Barneveld vastgestelde exploitatieplan "Harselaar-Driehoek" is in verschillende opzichten interessant. Zo behandelt de Afdeling de vraag, welke beroepsgronden kunnen worden aangevoerd in het kader van een beroep tegen een herziening van een exploitatieplan. Het grootste deel van de uitspraak bestaat echter uit de beoordeling van toedeling van de kosten van diverse bovenwijkse voorzieningen en de zorgvuldigheid van de desbetreffende kostenramingen. De overwegingen die de Afdeling daaraan wijdt, maken inzichtelijk waarop de raad moet letten bij het geven van een onderbouwing van dergelijke kostenposten, als ook welke marges de raad mag aanhouden in de kostenramingen.

1. Inleiding

De gemeenteraad van Barneveld heeft op 11 november 2014 het exploitatieplan "Harselaar-Driehoek 1^e herziening" vastgesteld (het oorspronkelijke exploitatieplan dateert van 1 maart 2011). Het (herziene) exploitatieplan heeft betrekking op een bedrijventerrein in de driehoek tussen de A1 en de spoorlijn in Barneveld, ten oosten van het bestaande bedrijventerrein Harselaar. Op het bedrijventerrein wordt zware industrie mogelijk gemaakt. Tegen dit besluit hebben twee bedrijven die eigenaar zijn van gronden in het exploitatiegebied, en waarvan er één haar betonfabriek aldaar wil vestigen, beroep ingesteld. De uitspraak is omvangrijk als gevolg van het grote aantal aangevoerde beroepsgronden, en daarom was een strenge selectie van de hier te bespreken onderwerpen onvermijdelijk. In deze bijdrage ga ik eerst in op de ontvankelijkheid van het beroep tegen een herzieningsbesluit (paragraaf 2). Vervolgens besteed ik aandacht aan de lastige materie van de toedeling van kosten van bovenwijkse voorzieningen aan het exploitatiegebied, waarbij eerst enige algemene aspecten de revue zullen passeren en vervolgens enkele specifieke kostenposten zullen worden besproken (paragraaf 3), waarna ik afsluit met een conclusie (paragraaf 4).

¹ Robert Lucassen is advocaat bij CMS, sectie Vastgoed en Overheid.

² Deze uitspraak is gepubliceerd onder Gst. 2017/167 en in AB 2016/333, m.nt. W.J. Bosma.

2. Ontvankelijkheid van beroep tegen herzieningsbesluit

2.1 Wettelijke regeling

Een exploitatieplan wordt vastgesteld gelijktijdig met het ruimtelijk besluit (zoals een bestemmingsplan) op de uitvoering waarvan het betrekking heeft. Aangezien de exploitatie een langdurig proces vormt dat zich afspeelt op een grondmarkt en in een maatschappelijke en stedenbouwkundige context die door een grote dynamiek plagen te worden gekenmerkt, waardoor eerdere aannames en ramingen door de werkelijkheid kunnen worden achterhaald, is een periodieke aanpassing van het exploitatieplan wettelijk voorgeschreven. Volgens artikel 6.15, eerste lid van de Wro wordt een exploitatieplan na inwerkingtreding ten minste eenmaal per jaar herzien totdat de in dat exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en bouwwerken zijn gerealiseerd.³ Dit verhindert echter niet dat een herziening plaatsvindt eerst na de voltooiing van de werken en werkzaamheden en de daaropvolgende afrekening.⁴

Uit de woorden "ten minste" volgt reeds dat deze bepaling er niet aan in de weg staat dat de raad tot meer frequente herzieningen besluit, waaraan op basis van de jurisprudentie kan worden toegevoegd dat het ook mogelijk is dat de raad reeds besluit over een volgende herziening vóórdat de vorige herziening onherroepelijk is geworden.⁵

Een herziening kan betrekking hebben op zowel de onderdelen van het exploitatieplan die zien op het kostenverhaal (zoals de ramingen van de inbrengwaarden, de andere kosten in verband met de exploitatie, de vaststelling van de uitgiftecategorieën e.d.) als op de zogeheten 'locatie-eisen' (als bedoeld in artikel 6.13, tweede lid sub b Wro, dat wil zeggen de eisen voor 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, als ook eventuele regels over de uitvoerbaarheid).⁶ Uit artikel 6.15, derde lid Wro volgt dat bij een herziening van een exploitatieplan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure niet van toepassing is

³ Voor een herziening ten minste eenmaal per jaar is indertijd gekozen om aansluiting te verkrijgen bij de begrotingssystematiek, zie *Kamerstukken II* 2004/05, 30218, 3, p. 18.

⁴ ABRvS 5 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2643, Gst. 2016/173, m.nt. M.A.J. West (*Maasgouw*).

⁵ ABRvS 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4040 (*Venlo*).

⁶ Zie hierover meer uitvoering Van Baardewijk, *'Flexibiliteit via herzieningen van het exploitatieplan - deel I'*, BR 2012/2.

en de mededeling als bedoeld in artikel 6.14, tweede lid⁷, achterwege kan blijven voor zover de herziening uitsluitend betrekking heeft op:

- a. een uitwerking en detaillering van de ramingen van kosten en opbrengsten;
- b. een aanpassing van deze ramingen met inachtneming van de in het exploitatieplan aangegeven methoden van indexerings;
- c. een vervanging van de ramingen van de kosten door gerealiseerde kosten; of
- d. andere niet-structurele onderdelen.

Uit het bepaalde onder letter d is af te leiden dat de onderwerpen genoemd onder de letters a tot en met c eveneens tot de niet-structurele onderdelen worden gerekend. Alleen als de herziening *uitsluitend* betrekking heeft op niet-structurele onderdelen, zijn op de voorbereiding van het herzieningsbesluit en de bekendmaking ervan de regels van de Awb van toepassing die gelden voor besluiten van algemene strekking, en is tegen het besluit geen beroep mogelijk.⁸ Betreft het herzieningsbesluit behalve niet-structurele onderdelen ook een of meer structurele onderdelen, dan is op dit besluit weer wél de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing.

2.2 (Niet-)structurele onderdelen

Het aantal Afdelingsuitspraken over herzieningen van exploitatieplannen is zeer gering, dit ondanks de zojuist genoemde jaarlijkse herzieningsplicht. Dat zal ongetwijfeld te maken hebben met het feit dat veel planherzieningen beperkt blijven tot de zogenaamde niet-structurele onderdelen. Of daarvan in voorkomend geval sprake is, is overigens niet altijd direct duidelijk, wat weer te verklaren is door het open einde van de restcategorie "andere niet-structurele onderdelen".

In een uitspraak uit 2011 (Wierden) kwalificeerde de Afdeling een (toekomstige) herziening waarbij het verkavelingsplan, de definitieve uitgiftecategorieën en de gewichtsfactoren worden vastgesteld, als een herziening van structurele onderdelen. De Afdeling overwoog in dat verband:

"Dan zal ook duidelijk worden wat de exacte exploitatiebijdragen zullen zijn."⁹

Over een herzieningsbesluit van de gemeente Alkmaar dat betrekking had op onder meer een neerwaartse bijstelling van de raming van de kosten voor bovenwijkse voorzieningen, oordeelde de Afdeling dat een dergelijke aanpassing niet kan worden geacht belanghebbenden nauwelijks te raken vanwege de gevolgen voor de te betalen exploitatiebijdragen; derhalve was geen sprake van een herziening die

uitsluitend betrekking had op niet-structurele onderdelen.¹⁰ De genoemde uitspraken – bij mijn weten de enige die gaan over de invulling van het begrip (niet-)structureel onderdeel – lijken erop te duiden dat de Afdeling het onderscheid tussen de onderdelen van het exploitatieplan die wel, en de onderdelen die niet structureel zijn, maakt al naar gelang de vraag of de herziening voor belanghebbenden financiële gevolgen heeft of kan hebben, uiteraard onverminderd het bepaalde in artikel 6.15, derde lid Wro. Onder 'belanghebbenden' moeten in dit verband in elk geval worden verstaan degenen die met de betrokken gemeente een grondexploitatieovereenkomst hebben gesloten met betrekking tot in het desbetreffende besluit opgenomen gronden, of die eigenaar zijn van die gronden.¹¹ Overigens kan de belanghebbendheid in voorkomende gevallen uit anderen hoofde ontstaan.¹²

2.3 Beroep niet per sé beperkt tot structurele onderdelen

Het onderhavige herzieningsbesluit van de gemeente Barneveld heeft betrekking op zowel structurele als niet-structurele onderdelen. Het beroep van appellanten ziet op beide, en daarnaast op onderdelen van het exploitatieplan die niet in de herziening zijn betrokken. De raad stelt zich op het standpunt dat het beroep niet-ontvankelijk dient te worden verklaard in de eerste plaats voor zover het betrekking heeft op de niet-structurele onderdelen van het exploitatieplan. Hij wijst daarbij op de wettelijke bepalingen waaruit volgt dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit tot herziening van een exploitatieplan voor zover die herziening uitsluitend betrekking heeft op niet-structurele onderdelen.¹³ De Afdeling overweegt daarentegen dat artikel 6.15, derde lid van de Wro noch de totstandkomingsgeschiedenis van deze wet, aanleiding geven om aan te nemen dat in een beroepsprocedure met betrekking tot een herziening van een exploitatieplan uitsluitend beroepsgronden kunnen worden aangevoerd tegen de daarbij aan de orde komende herziening van structurele onderdelen. Hoewel deze rechtsvraag in de parlementaire geschiedenis van de Wro niet expliciet aan de orde is geweest, is deze overweging allesszins begrijpelijk gelet op de ratio van artikel 6.15, derde lid Wro, namelijk het voorkomen van onnodige bestuurs- en administratieve lasten.¹⁴ De aan artikel 6.15, derde lid Wro verbonden consequentie van uitsluiting van beroep tegen een herzieningsbesluit dat uitsluitend betrekking heeft op niet-structurele onderdelen gaat niet op wanneer vaststaat dat tegen het herzieningsbesluit beroep openstaat, hetgeen het geval is indien daarbij ten minste één structureel on-

7 Dit betreft de mededeling door burgemeester en wethouders aan de eigenaren van gronden in het exploitatiegebied, dat een exploitatieplan is vastgesteld. In die mededeling moet tevens de terinzagelegging van het vastgestelde plan alsmede de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld, worden vermeld.

8 Artikel 8:5, eerste lid Awb juncto artikel 1, aanhef en onder Wet ruimtelijke ordening sub h van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak.

9 ABRvS 25 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ5950, r.o. 2.6.6 (Wierden). In gelijke zin: ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7130 (Castricum).

10 ABRvS 30 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:4046 (Alkmaar).

11 Artikel 8.2, vierde lid Wro.

12 Zoals de economisch eigenaar van gronden in het exploitatiegebied, die de koopsom volledig heeft betaald en een onvoorwaardelijk recht op levering heeft gekregen en op wie het risico op waardeverandering is overgegaan, zie ABRvS 9 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP3699 (Beverwijk) of degene die in zijn belang wordt geraakt door een besluitonderdeel met ruimtelijke gevolgen, zie ABRvS 27 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9573 (Eijsden-Margraten).

13 Zie hierover meer uitvoering Van Baardewijk, 'Flexibiliteit via herzieningen van het exploitatieplan – deel I', BR 2012/2.

14 Kamerstukken II 2004/05, 30218, 3, p. 42.

derdeel van het exploitatieplan is betrokken. Is de appelland éénmaal “binnen”, dan kan hij vervolgens ook ageren tegen de bij het herzieningsbesluit betrokken niet-structurele onderdelen.

2.4 *Beroep ook mogelijk tegen niet-herziene onderdelen?*

Ook betoogt de raad dat het beroep voor zover het zich richt tegen onderdelen uit het oorspronkelijke exploitatieplan die niet in de herziening zijn meegenomen, niet-ontvankelijk dient te worden verklaard. De raad trekt een vergelijking met een beroep tegen een bestemmingsplan dat opnieuw is vastgesteld na een eerdere vernietiging hiervan. Uit de door de raad in dat verband genoemde uitspraak¹⁵ volgt dat het beroep van de appelland die opkomt tegen een herstelbesluit na een eerdere (gedeeltelijke) vernietiging van het oorspronkelijke besluit, niet-ontvankelijk is indien hij door dat herstelbesluit niet in een nadeliger positie is komen te verkeren dan waarin hij zich bevond als gevolg van het vernietigde besluit. Dat oordeel is ingegeven door het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van andere partijen. In de onderhavige zaak gaat die vergelijking volgens de Afdeling niet op, aangezien het besluit tot herziening van het exploitatieplan geen besluit is na vernietiging van een eerder besluit door de bestuursrechter, maar een besluit op grond van artikel 6.15, eerste lid Wro dat is vastgesteld na toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Verder verwijst de Afdeling naar een eerdere uitspraak (Valkenswaard) over een herziening van een exploitatieplan, waarbij de ramingen van de inbrengwaarden van de gronden niet waren aangepast. Een eigenaar van gronden in het exploitatiegebied was het daarmee niet eens; hij betoogde dat de raad zijn percelen opnieuw had moeten taxeren en dat, door dit na te laten, in de herziening van een te lage raming van de inbrengwaarden werd uitgegaan. De raad stelde daar tegenover dat de inbrengwaarderamingen geen actualisering behoeften omdat wat betreft deze onderdelen van een wijziging van feiten of omstandigheden ten opzichte van de situatie ten tijde van de vaststelling van het vorige exploitatieplan geen sprake zou zijn. De Afdeling oordeelde:

“Het ligt (.....) in een dergelijk geval op de weg van degene die van mening is dat de betrokken onderdelen van het exploitatieplan voor een herziening in aanmerking komen, om aannemelijk te maken dat sprake is van een zodanige wijziging van feiten en omstandigheden ten opzichte van het vastgestelde vorige plan dat daarin voor de raad een aanleiding moet zijn gelegen de desbetreffende planonderdelen te herzien.”¹⁶

In het verlengde daarvan overwoog de Afdeling dat het enkele tijdsverloop geen reden voor hertaxatie vormt, aangezien dat nog niet wil zeggen dat de desbetreffende planonderdelen aanpassing behoeven. Het is aan de appelland om

aannemelijk te maken dat er alle aanleiding was om ook die planonderdelen in de herziening mee te nemen.

Uit de uitspraak *Valkenswaard* volgde impliciet reeds dat de gemeenteraad bevoegd is om de inbrengwaarden zoals die ten behoeve van de vaststelling van het oorspronkelijke exploitatieplan zijn gehanteerd, in het kader van een herziening van dat plan te hertaxeren en op basis daarvan tot aanpassingen van de exploitatieopzet te komen. Die bevoegdheid werd kort daarop in een andere zaak nog wel door appellanten betwist, maar dat bezwaar vond bij de Afdeling geen gehoor aangezien een rapport van een onafhankelijk deskundige aan de herziene raming van de inbrengwaarden ten grondslag lag en er geen tegenrapport door appellanten was ingebracht.¹⁷

Uit de uitspraak *Barneveld* volgt intussen dat in het kader van een beroep tegen een herzieningsbesluit ook onderdelen van het betrokken exploitatieplan kunnen worden aangevochten die niet bij die herziening betrokken zijn. Dit leidt in zoverre niet tot een niet-ontvankelijkverklaring, maar mogelijk wel tot een ongegrondverklaring ingeval de appelland er naar het oordeel van de Afdeling niet in is geslaagd om feiten en omstandigheden aannemelijk te maken die de raad ertoe hadden moeten dwingen de aangevochten onderdelen te herzien.

3. **Raming en toedeling van kosten van bovenwijkse voorzieningen**

3.1 *Begrip “bovenwijkse voorzieningen”*

Een groot deel van de uitspraak *Barneveld* gaat over de kosten van een aantal bovenwijkse voorzieningen. Een bovenwijkse voorziening is een openbare voorziening die van nut is voor het exploitatiegebied en voor een of meer andere gebieden.¹⁸ Investerings die voor bovenwijken kostenverhaal via een exploitatieplan in aanmerking komen, zijn limitatief opgesomd in de kostensoortenlijst van artikel 6.2.4 Bro. Tot deze kosten behoren onder meer de kosten van de aanleg van voorzieningen zowel in (artikel 6.2.4 sub c Bro) als buiten het exploitatiegebied (artikel 6.2.4 onder e Bro); bovenwijkse voorzieningen kunnen zich dus zowel in als buiten het exploitatiegebied bevinden. Om welk soort voorzieningen het gaat, leest men in artikel 6.2.5 Bro: bijvoorbeeld wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, waterpartijen, bruggen, tunnels, groenvoorzieningen zoals parken en natuurvoorzieningen en dergelijke. Om de kosten van een bovenwijkse voorziening aan het exploitatiegebied te kunnen toedelen, moet volgens artikel 6.13, zesde lid Wro voldaan worden aan de criteria van profijt (de ontwikkelingslocatie moet nut ondervinden van de voorzieningen),

17 ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4222 (*Kaag en Braassem*).

18 Van Baardewijk, *Het exploitatieplan*, 2015, p. 216. Blijkens de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van afdeling 6.4 (Grondexploitatie) van de Wro wordt ook wel het synoniem “meerwijkse kosten” gehanteerd, zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2005/06*, 30218, 6, p. 14. Hantering van de term “meerwijkse kosten” heeft als voordeel dat – anders dan bij het begrip bovenwijkse kosten – deze niet snel verward zal worden met de term “bovenplanse kosten”. De laatste vormen een geheel andere categorie, het zijn kosten als bedoeld in artikel 6.13, zevende lid Wro die bijdragen aan bovenplanse verevening.

15 ABRvS 23 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2753.

16 ABRvS 8 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3645 (*Valkenswaard*).

toerekenbaarheid (is er sprake van een causaal verband in die zin dat de voorzieningen niet zouden zijn gerealiseerd zonder het exploitatieplan?) en proportionaliteit (indien behalve het exploitatiegebied nog een of meer andere gebieden profijt hebben van de voorziening, behoren de kosten daarvan naar evenredigheid van het profijt aan elk van die gebieden te worden toegerekend).

De gemeente *Barneveld* heeft eind 2013 een Nota Bovenwijkse Investerings 2014 vastgesteld, waarin onder meer een overzicht is gegeven van de bovenwijkse investeringen binnen de gemeente, welke hun basis vinden in de Structuurvisie Kern 2022. Deze NBI 2014 zal in beginsel jaarlijks worden geactualiseerd en zoveel vaker als dit noodzakelijk wordt geacht. In een matrix die in deze nota is opgenomen, is aangegeven welke ontwikkelingslocaties en bestaande gebieden profijt hebben van bepaalde voorzieningen op het gebied van de hoofdinfrastructuur (waarbij het gaat om wegvakken, rotondes, en kruispunten). Alleen aan de als zodanig aangeduide ontwikkelingslocaties worden de kosten pro rata toegedeeld. In de kolom 'proportionaliteit' van deze matrix wordt steeds vermeld 'verkeersprognose en bruto plangebied', wat verwijst naar een door een extern adviesbureau opgestelde verkeersprognose die de herkomst van het verkeer op de nieuwe wegvakken in beeld brengt en deze relateert aan de onderlinge verhouding van het bruto-oppervlak van de te ontwikkelen gronden. Voor de kosten van aanleg van de kruispunten is een eenvoudiger toerekeningssystematiek gehanteerd. Ook is een uitgebreide toelichting op de diverse kostenramingen in de nota opgenomen. Het is gezien deze onderbouwing niet meer dan logisch dat in de uitspraak meermalen op deze NBI 2014 wordt teruggegrepen.

3.2 *Beroep tegen kostenramingen*

3.2.1 *Herzieningsplicht is niet beperkt*

Appellanten bestrijden de kostenramingen vanwege de sterke kostenstijging die zich naar hun mening niet zou verdragen met de reikwijdte van een planherziening en de rechtszekerheid. De Afdeling overweegt evenwel dat er getoet op de wetsgeschiedenis en de tekst van artikel 6.15 Wro geen aanleiding is om dat artikel zo uit te leggen dat de herzieningsplicht naar aard en omvang is beperkt. Inderdaad is uit de wetsgeschiedenis af te leiden dat een periodieke herziening van een exploitatieplan is aangewezen vanwege de tegenvallers respectievelijk meevallers die zich tijdens de exploitatie kunnen voordoen:

"Tijdens de exploitatie worden vrijwel altijd afwijkingen van eerdere ramingen geconstateerd in de vorm van tegenvallers (bijvoorbeeld nieuwe bodemverontreiniging) of meevallers (bijvoorbeeld minder dure saneringswijze). Ook kunnen de grondexploitatieopzet en de stedenbouwkundige opzet verouderd raken als gevolg van een wijziging in de marktvraag of in de maatschappelijke behoeften."¹⁹

En:

"Bij de herziening moeten dus alle meevallers en tegenvallers verwerkt worden."²⁰

Het gevolg hiervan is dat eigenaren van gronden in het exploitatiegebied waarop aangewezen bouwplannen zijn voorzien, op het moment dat zij de aan hun gronden toegekende bouwbestemming willen realiseren, geconfronteerd kunnen worden met hogere dan wel juist lagere exploitatiebijdragen dan aanvankelijk geraamd. Met dien verstande echter dat uit de zogeheten 'macro-aftoppingsregel' van artikel 6.16 Wro volgt dat wanneer als gevolg van een herziening het saldo van de geraamde kosten en opbrengsten negatief mocht uitvallen, de gemeente niet langer alle kosten kan verhalen.²¹

3.2.2 *Kostenverhaal óók voor nog te realiseren voorzieningen*

Appellanten stellen voorts dat de herziening van het exploitatieplan is vastgesteld in strijd met het gelijkheidsbeginsel vanwege onrechtvaardige verschillen met het exploitatieplan voor *Harselaar-Zuid* fase 1A. De Afdeling gaat daar niet in mee en overweegt daartoe dat de gemeenteraad de NBI 2014 (juist) heeft vastgesteld teneinde het verhaal van kosten evenredig over de verschillende ontwikkelingslocaties binnen de gemeente te verdelen. Daarmee heeft de raad een integrale beoordeling en uniforme aanpak van het kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen beoogd. Daarbij betreft de Afdeling ook dat een verschil in gewichtsfactor tussen de twee gebieden niet betekent dat er een ongerechtvaardigd verschil in kostenverhaal optreedt. Immers, dit verschil is te herleiden tot een verschil in opbrengstpotentie van gronden in de betrokken gebieden, hetgeen samenhangt met situatie-specifieke omstandigheden.

Ook voeren de appellanten nog aan dat in de raming van de kosten voor bovenwijkse voorzieningen is uitgegaan van de peildatum 1 januari 2014, terwijl de investeringen op dat moment nog niet hadden plaatsgevonden. Dat zou dus betekenen dat al betaald moet worden voor voorzieningen die nog niet zijn gerealiseerd en waarvan ook niet zeker is of deze zullen worden gerealiseerd. De raad verweert zich door erop te wijzen dat een kenmerk van kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen nu juist is dat de desbetreffende investeringen niet steeds in de pas lopen met de ontwikkeling van het betrokken exploitatiegebied. De investering kan daarvoor, tijdens of na de ontwikkeling van het betrokken exploitatiegebied plaatsvinden. De Afdeling volgt de raad in dat betoog en overweegt dat het ook bij een eerste herziening van het exploitatieplan nog steeds om kostenramingen kan gaan (die pas bij een latere herziening zullen worden vervangen door de gerealiseerde kosten).

Meer specifiek betwisten appellanten dat de kosten van aanleg van een rondweg oost zijn toe te rekenen aan het exploitatiegebied, aangezien de realisering hiervan is voor-

19 *Kamerstukken II* 2004/05, 30218, 3, p. 18.

20 *Kamerstukken I* 2007/08, 30218, G, p. 7.

21 *ABRvS* 1 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ6839 (*Emmen*).

zien eerst in 2025, derhalve na de looptijd van het exploitatieplan (met verwachte einddatum 1 januari 2021). Dit leidt er volgens hen ook toe dat geen rekening kan worden gehouden met de werkelijk gedane uitgaven, zodat dit niet op de juiste wijze doorwerkt in de eindafrekening, die conform artikel 6.20, eerste lid Wro door burgemeester en wethouders moet worden vastgesteld binnen drie maanden na uitvoering van de in een exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen. Dit zou een probleem vormen omdat de wet geen tweede afrekenmoment kent. De Afdeling onderschrijft dit bezwaar niet, omdat artikel 6, 20, eerste lid Wro zo moet worden gelezen dat de afrekening pas plaatsvindt nadat *alle* in het exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen zijn uitgevoerd. Als ik de uitspraak goed begrijp ziet de Afdeling voor dit standpunt een "aanknopingspunt" in de volgende passage uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 6.20 Wro:

"Het past in beginsel niet bij een systeem van kostenverhaal om meer gemeentelijke kosten te verhalen dan er werkelijk gemaakt worden. Dat pleit voor een systeem dat uiteindelijk wordt afgerekend op basis van werkelijk gemaakte kosten."²²

De Afdeling zou zich echter wel wat stilliger hebben mogen uitdrukken op dit punt, want de memorie van het toenmalige wetsvoorstel bevat nota bene een passage waarnaar de overweging van de Afdeling woordelijk is te herleiden, namelijk:

"In beginsel hoort een gemeente de eindafrekening op te maken nadat alle in het exploitatieplan voorziene werken en werkzaamheden zijn voltooid."²³

Verdere steun voor haar lezing van artikel 6.20 Wro ontleent de Afdeling aan het gegeven dat dit artikel spreekt over de *in het exploitatieplan* – en dus niet: de in het exploitatiegebied – voorziene werken etc. Hoewel deze strikt grammaticale uitleg op zichzelf wel klopt, vind ik dit eerlijk gezegd een weinig overtuigend argument. Want stel nu dat het hier zou gaan om een bovenwijkse voorziening die wél aan dit exploitatieplan zou zijn toegerekend, maar die in het exploitatiegebied zou zijn gelegen/geprojecteerd, zou de Afdeling dan – de woorden "in het exploitatieplan" weggedacht – hebben geconcludeerd dat kostenverhaal en afrekening na het einde van het exploitatietijdvak niet mogelijk waren geweest? Dat zou mij om de volgende reden een onjuiste conclusie lijken. Zoals hiervóór al opgemerkt, kan een bovenwijkse voorziening, ongeacht of deze in dan wel buiten het exploitatiegebied is gelegen, voor kostenverhaal in aanmerking komen als wordt voldaan aan de drie genoemde criteria. Bovendien levert de wetsgeschiedenis een duidelijk argument voor de stelling dat een afrekening ook na het einde van het exploitatietijdvak nog kan wor-

den vastgesteld. Volgens de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel sprak artikel 6.20 Wro nog van een "eindafrekening" die uiterlijk binnen tien jaar na het onherroepelijk worden van een exploitatieplan moest worden vastgesteld. Nadat daarop van verschillende kanten kritiek was geuit, is het artikel bij Nota van wijziging aangepast naar de huidige tekst. De minister lichtte deze wijziging als volgt toe:

"Zo werd er op gewezen dat veel exploitaties voor grote locaties een veel langere looptijd hebben en werd er ook op gewezen dat niet duidelijk was of na de eindafrekening nog een voorschrift aan de bouwvergunning kon worden verbonden met betrekking tot een exploitatiebijdrage. Als dat niet het geval zou zijn, zou dat stilzitten van particuliere eigenaren belonen, hetgeen toch niet de bedoeling van de wetgever zou kunnen zijn. Naar aanleiding van deze mijns inziens terechte kritiek is de verplichting om in ieder geval na tien jaar een eindafrekening vast te stellen, geschrapt uit artikel 6.20, eerste lid, het wetsvoorstel en is tevens de term 'eindafrekening' vervangen door 'afrekening'. Daarmee wordt duidelijk gemaakt dat een exploitatieplan ook na de voltooiing van de werken en werkzaamheden en de daaropvolgende afrekening nog herzien kan worden, en wel tot het moment dat alle bouwvergunningen zijn verstrekt en de exploitatiebijdragen zijn voldaan. Het moment van afrekening is gekoppeld aan de voltooiing van de werken en werkzaamheden, omdat de gemeente op dat moment een volledig beeld heeft van de kosten van het exploitatieplan."²⁴

De – op zichzelf juiste – conclusie van de Afdeling is dat er niets aan in de weg staat om de afrekening pas op te stellen geruime tijd nadat het exploitatietijdvak is geëindigd, en alsdan op basis van de daadwerkelijk gerealiseerde kosten. De Afdeling voegt daar nog aan toe dat naar verwachting al vóórdat de rondweg is aangelegd bij de gemeente op de voet van artikel 6.20, vierde lid Wro een verzoek kan worden ingediend om alvast een afrekening op te maken, omdat dan waarschijnlijk al negentig procent van de in het exploitatieplan begrote kosten is gerealiseerd. In dat geval zal weliswaar het in de afrekening begrepen deel van de kosten van de aanleg van de rondweg geheel of gedeeltelijk uit geraamde kosten bestaan, maar dat is dan de eigen keuze van degene die zo'n verzoek indient. Dat mogelijke pijnpunt wordt in de voorliggende situatie weggenomen door de toezegging van de raad dat in dat geval op een later moment, nadat de weg is aangelegd en de werkelijke kosten daarvan bekend zijn, een tweede afrekening zal volgen, zodat hetgeen op grond van de eerste afrekening eventueel teveel is betaald, dan (met inachtneming van de drempel van 5% als bedoeld in artikel 6.20, derde lid Wro) zal worden gerestitueerd. Eenzelfde handelwijze zal worden gevolgd als op enig moment redelijkerwijs mocht worden aangenomen dat de rondweg er niet komt, aldus de raad. Dit is natuurlijk een sympathiek gebaar naar de appellanten, maar dat laat onverlet dat de gemeenteraad daartoe niet verplicht is; een ge-

22 Kamerstukken II 2004/05, 30218, 3, p. 29; de vindplaats die in de uitspraak wordt vermeld, klopt niet.

23 Kamerstukken II 2004/05, 30218, 3, p. 44.

24 Kamerstukken II 2005/06, 30218, 7, p. 7.

meenteraad die zich wat dit betreft wat minder soepel opstelt, heeft weliswaar het recht aan zijn zijde, maar zou zich wat mij betreft wel mogen realiseren dat de wetgever de belanghebbenden hier toch enigszins in de kou laat staan.

3.2.3 Evenredigheidsaspect bij de kostentoedeling

Zoals hiervóór reeds opgemerkt, geldt voor de toedeling van kosten van bovenwijkse voorzieningen de eis dat deze moet plaatsvinden naar evenredigheid van het profijt dat het exploitatiegebied en andere gebieden daarvan hebben. De Wro schrijft niet voor, op welke wijze en met inachtneming van welke criteria die toedeling moet geschieden. Waar het gaat om het verhaal van kosten van verkeerskundige voorzieningen (aansluitingen, ontsluitingen, rotondes e.d.) pleegt dat te worden gebaseerd op de gegevens van een verkeerskundig onderzoek. Ten behoeve van het exploitatieplan "Harselaar-Driehoek" heeft de gemeenteraad op basis van het verkeersmodel een verkeersprognose laten opstellen door een verkeerskundig adviesbureau. Deze verkeersprognose is onderdeel van de NBI 2014 en geeft inzicht in de (relatieve) verdeling van de herkomst van de verkeersproductie op de nieuwe wegvakken. De herkomst van de verkeersproductie is daarbij uitgedrukt in percentages, welke zijn gebruikt voor de verdeling van de kosten. Dit is stap 1 in de kostenverdeling. In stap 2 wordt een nadere onderverdeling van de kosten gebaseerd op de onderlinge verhouding van het bruto-oppervlak van de te ontwikkelen gronden. De reden hiervan is dat de verkeersprognose uitgaat van grotere ontwikkelingslocaties in oppervlakte dan in de verschillende planologische besluiten in oppervlakte is aangehouden. De toerekening per ontwikkelingslocatie dient ertoe om dit verschil in oppervlakte te corrigeren, en wordt bepaald op basis van de relatieve oppervlakte van de ontwikkelingslocatie ten opzichte van het deelgebied waartoe de betreffende ontwikkelingslocatie behoort. Kortom, een zeer fijnmazig systeem waarmee een optimale kostenverdeling van bovenwijkse, verkeerskundige voorzieningen is beoogd.

Appellanten betogen dat door de raad voor de toedeling van de kosten van (bovenwijkse) wegontsluitingen is uitgegaan van onjuiste inputfactoren voor het gehanteerde verkeersmodel. Dit betoog wordt door de Afdeling gepasseerd met het argument dat niet zozeer de algemene verkeersaantallen bepalend zijn voor de kostentoedeling, maar de verkeersstromen en verkeersaantallen afkomstig van de onderscheiden ontwikkelingslocaties, aangezien die inzicht geven in de relatieve verdeling van de herkomst van het verkeer. Bovendien, zo bleek ook uit de NBI 2014, had de raad ook nieuwe woningbouwgebieden in zijn verkeersprognose meegenomen. Op die manier was het verhaalsaspect 'evenredigheid' voldoende inzichtelijk gemaakt. Gelet op eerdere jurisprudentie over deze materie heb ik de indruk dat het nog relatief vaak mis gaat. Soms heeft dat te maken met een

klaarblijkelijke omissie in de exploitatieopzet²⁵, soms met een gebrek aan motivering²⁶, dan weer met het ontbreken van (voldoende) onderzoek²⁷ of een onjuiste interpretatie van de wet²⁸.

3.2.4 Kostenverhaal voor bestaande voorziening

Ten aanzien van de raming van de kosten voor de Verlengde Mercuriusweg stellen appellanten dat deze kosten niet voor verhaal in aanmerking komen nu dit een bestaande weg betreft en, subsidiair, dat slechts de werkelijke kosten hadden mogen worden opgenomen, hetgeen niet is geschied aangezien een door de gemeente ontvangen subsidie niet in aftrek is gebracht. De Afdeling overweegt dat het feit dat de Verlengde Mercuriusweg is aangelegd vóór de eerste vaststelling van het exploitatieplan, niet betekent dat de daaraan verbonden kosten reeds daarom niet mochten worden opgenomen. Voor het kostenverhaal is slechts bepalend of het exploitatiegebied of een deel daarvan profijt heeft van de aanleg van die weg en of de kosten hiervan kunnen worden toegerekend. In dat verband is van belang dat de Verlengde Mercuriusweg tezamen met de zogeheten verkeerskundige slinger de hoofdontsluiting vormt van het voorziene bedrijventerrein en de directe aansluiting op de rijksweg A1. Het toeval wil dat de Afdeling zich al eerder in positieve zin over de noodzaak voor de aanleg van die weg heeft uitgelaten²⁹, zodat zij thans geen aanleiding ziet op dat oordeel terug te komen.

Het is dus duidelijk dat ook een bestaande voorziening, mits voldaan wordt aan de criteria van profijt en toerekenbaarheid, in het kostenverhaal kan worden betrokken. Wat die toerekenbaarheid betreft, is het nog wel aardig om op te merken dat in deze zelfde uitspraak ten aanzien van een spoorwegovergang wordt geoordeeld dat het vereiste causale verband ontbreekt omdat deze overgang ook zou zijn aangelegd zonder de ontwikkeling van het exploitatiegebied.³⁰

25 Zie bijvoorbeeld ABRvS 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1744 (*Aalsmeer*): hoewel uit de structuurvisie volgde dat het exploitatiegebied voor 48,3% profijt zou hebben van een bepaalde weg, en in de toelichting bij het exploitatieplan werd vermeld welk bedrag het exploitatiegebied diende af te dragen voor de aanleg van die weg, bleek nergens uit wat de totale kosten van aanleg van de weg zouden zijn, zodat niet inzichtelijk was of het genoemde bedrag overeenkwam met het genoemde percentage.

26 ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1407 (*Echt-Susteren*).

27 In de zaak die beslecht werd door ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1338 (*Oss*) had de raad nagelaten om voor de bepaling van het gehanteerde percentage onderzoek te doen naar aantallen verkeersbewegingen die de drie betrokken bedrijventerreinen naar verwachting zouden genereren.

28 ABRvS 29 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA1361 (*Bodegraven-Reeuwijk*) inzake een groenvoorziening, waarvan de kosten voor 21% aan een bedrijventerrein konden worden toegerekend. De raad had desondanks de totale kosten van die voorziening meegenomen bij de berekening van het resultaat van de exploitatieopzet. Volgens de raad kon dat, omdat het deel van de kosten dat niet werd toegerekend aan het bedrijventerrein, werd gedekt door de toegekende subsidies. Volgens de Afdeling is dit laatste in strijd met artikel 6.13, zesde lid Wro, dat bepaalt dat kosten steeds naar evenredigheid (van het profijt) worden toegerekend.

29 ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7349.

30 Zie voor een geval waarin de toerekenbaarheid van de kosten van aanleg van een weg niet was komen vast te staan omdat die er primair toe diende om reeds bestaande verkeersproblemen op te lossen: ABRvS 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2502 (*Pijnacker-Nootdorp*).

Over het subsidiaire betoog inzake de niet-verrekenende subsidie verkregen vanuit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, doet de raad de toezegging dat deze bij de volgende herziening van het exploitatieplan zal worden verwerkt. Nu de subsidie reeds was toegekend vóór de vaststelling van de onderhavige herziening van het exploitatieplan, had de raad deze toekenning moeten betrekken in zijn besluitvorming; door dit niet te doen, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling gehandeld in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.

4. **Slotsom**

Deze Afdelingsuitspraak heeft tot nieuwe inzichten geleid omtrent de ontvankelijkheid van een beroep tegen een besluit tot herziening van een exploitatieplan. Duidelijk is geworden dat als het beroep betrekking heeft op één of meer structurele onderdelen van het exploitatieplan die in de herziening zijn betrokken, de appellant vervolgens ook ontvankelijk is indien het beroep zich tevens keert tegen de in de wet genoemde niet-structurele onderdelen voor zover die in het herzieningsbesluit zijn meegenomen, alsmede tegen de onderdelen van het exploitatieplan die door de herziening ongemoeid zijn gelaten. Wat deze laatste categorie betreft, heeft de appellant dan overigens wel de plicht aannemelijk te maken dat er voor de raad aanleiding was ook die onderdelen te herzien.

De onderhavige uitspraak geeft verder een mooi voorbeeld, op welke wijze en volgens welke criteria de toedeling van kosten van bovenwijkse voorzieningen aan het exploitatiegebied kan plaatsvinden. In casu ging het vrijwel uitsluitend over verkeersvoorzieningen, maar de hierbij gehanteerde principes zijn naar mijn mening ook op andere bovenwijkse voorzieningen toepasbaar.