

BR 2022/77

Noodzakelijke sloopkosten die zijn toe te rekenen aan de voorziene ontwikkeling behoren tot de inbrengwaarde. Parkeerplaatsen staan ten dienste van exploitatiegebied. Kosten kunnen ten laste van exploitatieplan worden gebracht.

ABRvS 10-08-2022, ECLI:NL:RVS:2022:2301, m.nt. C.M.M. van Mil & M.H.P. Bullens

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	10 augustus 2022
Magistraten	Mrs. J. Hoekstra, J. Gundelach, J.J.W.P. van Gastel
Zaaknummer	202004485/1/R3
Noot	C.M.M. van Mil & M.H.P. Bullens
JCDI	JCDI:ADS673313:1
Vakgebied(en)	Ruimtelijk bestuursrecht / Gebiedsontwikkeling Ruimtelijk bestuursrecht / Grondexploitatie Bestuursrecht algemeen (V)
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2022:2301, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 10-08-2022
Wetingang	(Art. 6.13, 6.17, 6.18, 6.19, 6.20 Wro; art. 3:46, 8:51d, 8:69a Awb; art. 40b tot en met 40f Onteigeningswet; art. 6.2.3, 6.2.4, 6.2.5 Bro)

Essentie

Noodzakelijke sloopkosten die zijn toe te rekenen aan de voorziene ontwikkeling behoren tot de inbrengwaarde. Parkeerplaatsen staan ten dienste van exploitatiegebied. Kosten kunnen ten laste van exploitatieplan worden gebracht.

Samenvatting

Gelet op het voorgaande zijn de sloopkosten niet meegenomen bij de raming van de inbrengwaarden, maar zijn deze als afzonderlijke kosten opgenomen in de exploitatieopzet. Dit is naar het oordeel van de Afdeling niet in overeenstemming met artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten eerste en ten tweede, van de Wro en de artikelen 6.2.3 en 6.2.4 van het Bro. De ramingen van de kosten van sloop van opstallen zijn namelijk in artikel 6.2.3, aanhef en onder d, van het Bro expliciet genoemd als kosten die behoren tot de inbrengwaarde van de gronden. Dat is ongeacht of de gebruikswaarde of de complexwaarde van de betrokken gronden de hoogste waarde vertegenwoordigt. Dus ook nu de raad in dit geval van de complexwaarde is uitgegaan, moeten de sloopkosten worden meegenomen bij de raming van de inbrengwaarde. Blijkens de aanhef van artikel 6.2.3 behoeven bedoelde sloopkosten niet te worden meegenomen bij de raming van de inbrengwaarde van de gronden voor zover ze redelijkerwijs daaraan niet zijn toe te rekenen. De raad heeft echter niet deugdelijk gemotiveerd waarom de sloopkosten, met uitzondering van de sloopkosten van de meelfabriek, redelijkerwijs niet toerekenbaar zijn aan de inbrengwaarden. In zoverre is het exploitatieplan vastgesteld in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

De Afdeling wijst er ook op dat zonder de buiten het exploitatiegebied aan te leggen parkeerplaatsen de in het plan en het annexe bestemmingsplan in het exploitatiegebied voorziene ontwikkelingen niet kunnen worden gerealiseerd. Onder verwijzing ook naar de hiervoor geciteerde passage uit de memorie van toelichting op de Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake grondexploitatie staan die parkeerplaatsen dus wel "ten dienste van" het exploitatiegebied en kunnen de kosten van aanleg van die parkeerplaatsen aldus ten laste van het exploitatieplan worden gebracht. In die zin profiteert het exploitatiegebied wel van de buiten het exploitatiegebied aan te leggen parkeerplaatsen. Onder verwijzing ook naar de uitspraak van 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4222, is de Afdeling van oordeel dat die kosten volledig ten laste van het exploitatieplan kunnen worden gebracht. De raad heeft dit niet onderkend. Gelet op het voorgaande zijn in strijd met artikel 6.2.4, aanhef en onder e, van het Bro en artikel 3:2 van de Awb de kosten voor de noodzakelijke buiten het exploitatiegebied aan te leggen parkeerplaatsen niet opgenomen in de exploitatieopzet en is het exploitatieplan in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Partij(en)

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

Plus Vastgoed B.V., gevestigd te Utrecht, en anderen (hierna: Plus en anderen)

appellanten,

en

de raad van de gemeente Midden-Delfland,

verweerder.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 23 juni 2020 heeft de raad het exploitatieplan "Centrumplan Den Hoorn 2020" vastgesteld.

(...)

Overwegingen

Inleiding

1.

Het exploitatieplan behoort bij het bestemmingsplan "Centrumplan Den Hoorn 2016" (hierna: bestemmingsplan). Dit bestemmingsplan maakt de realisatie van een supermarkt en woningen mogelijk in het centrum van Den Hoorn. Het exploitatieplan is afzonderlijk van het bestemmingsplan vastgesteld, omdat de Afdeling bij uitspraak van 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3927, het gelijktijdig met het bestemmingsplan vastgestelde exploitatieplan en het daarna gewijzigde exploitatieplan heeft vernietigd en de raad heeft opgedragen voor wat betreft het exploitatieplan een nieuw besluit te nemen.

Het exploitatieplan ziet op hetzelfde gebied als het bestemmingsplan. Dit gebied wordt aan de oostzijde begrensd door de Dijkshoornseweg en de Hof van Delftstraat, aan de zuidzijde door de Looksingel, aan de westzijde door de Lookwatering en aan de noordzijde door de percelen Dijkshoornseweg 45 en 47 en door een aftakking van de Lookwatering.

2.

Het beroep van Plus en anderen is ingesteld door Plus Vastgoed B.V., [appellante A] en [appellante B].

Plus Vastgoed B.V. en [appellante A] zijn eigenaren van gronden in het exploitatiegebied. [appellante B] is exploitant van de tegenover het gebied, aan de Leeuwenberg 1, gevestigde supermarkt. Zij kunnen zich niet verenigen met het exploitatieplan. Daarnaast betwisten zij de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Volgens Plus en anderen heeft de raad uitsluitend rekening gehouden met de belangen van ontwikkelcombinatie [bedrijf]/Jumbo als beoogde ontwikkelaar van het plan. Zij voeren aan dat zij worden afgescheept met een woningbouwprogramma op hun gronden waar geen behoefte aan bestaat en waar zij voor de realisatie daarvan medewerking nodig hebben van de gemeente en ontwikkelcombinatie [bedrijf]/Jumbo. Het exploitatieplan is volgens hen vastgesteld in strijd met de regels uit afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), afdeling 6.2 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) en de geschreven en ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur. Ook is het exploitatieplan volgens hen in strijd met de Europese regels inzake staatssteun.

3.

Hierna gaat de Afdeling eerst in op de aanleiding van het exploitatieplan. Daarna behandelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden achtereenvolgens de volgende onderwerpen die zien op het exploitatieplan. Eerst gaat de Afdeling in op de ontvankelijkheid, waaronder het procesbelang en de belanghebbendheid. Daarna gaat de Afdeling in op het relativiteitsvereiste en de inhoudelijke onderwerpen, te weten: het bouwvlak binnen de bestemming "Centrum-2", sloopkosten, begrenzing van het exploitatiegebied, aanleg van een ontsluitingsweg, parkeerplaatsen, parameters van het exploitatieplan, plankosten (en de plankostenscan), kosten planschade, opbrengsten, gewogen basiseenheden, inbrengwaarden gronden en het taxatierapport, de "financiële stukken" en het onderwerp staatssteun.

Daarna gaat de Afdeling in op het bestemmingsplan waarop het exploitatieplan ziet. Hierbij bespreekt de Afdeling de vraag in hoeverre de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in deze procedure inhoudelijk aan de orde kan komen.

4.

De relevante wet- en regelgeving die gold op het moment van het nemen van het bestreden besluit, is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Aanleiding van het exploitatieplan

5.

Plus en anderen hebben eerder samen met anderen beroep bij de Afdeling ingesteld tegen de besluiten tot vaststelling van het hiervoor onder 1 genoemde bestemmingsplan en het gelijknamige exploitatieplan. Dit beroep gaf de Afdeling aanleiding voor het doen van een tussenuitspraak op 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3227 (hierna: tussenuitspraak van 3 oktober 2018). In die tussenuitspraak heeft de raad de opdracht gekregen om de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken in het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan te herstellen. Om aan die opdracht te voldoen heeft de raad het exploitatieplan "Centrumplan Den Hoorn 2016" gewijzigd vastgesteld. Bij de hiervoor onder 1 genoemde uitspraak van 20 november 2019, heeft de Afdeling op het beroep van Plus en anderen beslist. De Afdeling heeft in die uitspraak geoordeeld dat het beroep gericht tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, voor zover ontvankelijk, ongegrond is. Verder heeft de Afdeling in die uitspraak geoordeeld dat het beroep voor zover dat is gericht tegen het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan en het besluit tot de gewijzigde vaststelling van dat

plan, voor zover ontvankelijk, gegrond is. Daarbij heeft de Afdeling de besluiten tot vaststelling en gewijzigde vaststelling van het exploitatieplan "Centrumplan Den Hoorn 2016" vernietigd. De Afdeling heeft de raad opgedragen om binnen 26 weken na verzending van die uitspraak met inachtneming van wat daarin is overwogen voor wat betreft het exploitatieplan een nieuw besluit te nemen. Ook heeft de Afdeling in die uitspraak de voorlopige voorziening getroffen inhoudende dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt geschorst. De Afdeling heeft bepaald dat de voorlopige voorziening vervalt op het tijdstip van inwerkingtreding van het door de raad vast te stellen besluit voor wat betreft het exploitatieplan.

5.1

Na deze uitspraak heeft de raad bij besluit van 17 december 2019 het voorbereidingsbesluit Centrum Den Hoorn vastgesteld voor de gronden in het plangebied van het geschorste bestemmingsplan. Het voorbereidingsbesluit houdt in dat het verboden is om het gebruik van deze gronden en bouwwerken te wijzigen in een ander gebruik, waaronder ook wordt verstaan wijziging in omvang of intensiteit dan aanwezig is op de dag van inwerkingtreding van dit besluit. Van dit verbod kan het college van burgemeester en wethouders bij een omgevingsvergunning afwijken indien het voorgenomen gebruik niet in strijd is met het door de Afdeling geschorste bestemmingsplan.

5.2

Het nu bestreden exploitatieplan is vastgesteld naar aanleiding van de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 20 november 2019. Plus en anderen hebben gelijktijdig met het indienen van het beroepschrift de voorzieningenrechter verzocht om het treffen van een voorlopige voorziening. Dat verzoek is in de uitspraak van de voorzieningenrechter van 8 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2393, afgewezen vanwege het ontbreken van spoedeisend belang. Door de afwijzing van het verzoek om voorlopige voorziening zijn zowel het bestemmingsplan als het exploitatieplan in werking getreden.

5.3

Op de zitting hebben Plus en anderen naar voren gebracht niet te hebben bedoeld beroep in te stellen tegen het onder 5.1 genoemde voorbereidingsbesluit. Plus en anderen richten zich tegen het exploitatieplan en het bestemmingsplan.

(...)

Exploitatieplan: inhoudelijke onderwerpen

9.

De exploitatieopzet als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro is een rekenkundig model. Op basis daarvan worden de geraamde en daadwerkelijk gerealiseerde kosten naar rato van de te verwachten opbrengsten omgeslagen. Dit gebeurt door het overeenkomstig artikel 6.17 van de Wro opleggen van een verplichte exploitatiebijdrage bij de omgevingsvergunning voor bouwen. Die bijdrage wordt in overeenstemming met de artikelen 6.18 en 6.19 van de Wro bepaald. De kosten en opbrengsten die in de exploitatieopzet zijn opgenomen, zeker waar het de vaststelling van een exploitatieplan betreft, kunnen ramingen zijn. Zij 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 moeten de kosten en opbrengsten met de vereiste zorgvuldigheid 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 alleen onder de voorwaarden van artikel 6.20 van de Wro aanspraak bestaat op terugbetaling van wat te veel is betaald. Verder moeten de ramingen van de kosten en opbrengsten voldoen aan de eisen die de Wro en het Bro daaraan stellen.

9.1

De raad moet zich bij het vaststellen van de exploitatieopzet houden aan het hiervoor omschreven wettelijk systeem. Daarin zijn waarborgen neergelegd voor een zorgvuldige raming en toedeling van de kosten van de exploitatie.

(...)

Sloopkosten

11.

Plus en anderen voeren aan dat de sloopkosten van de woningen die voor de hier gehanteerde peildatum al waren gesloopt, ten onrechte niet zijn meegenomen in de raming van de inbrengwaarde van de gronden, terwijl die kosten wel zijn meegenomen in de exploitatiebegroting. Verder zijn volgens Plus en anderen ten onrechte de sloopkosten voor de meelfabriek niet meegenomen.

11.1

De raad stelt dat de door Plus en anderen bedoelde woningen in 2017 zijn gesloopt en dat die kosten als 'historische' kosten zijn meegenomen in de exploitatieopzet. De sloopkosten zijn niet meegenomen in de taxatie, omdat de woningen er niet meer stonden op de peildatum van de taxatie. Verder stelt de raad dat is uitgegaan van de complexwaarde als hoogste waarde en daarmee als werkelijke waarde, omdat er op de peildatum sprake was van braakliggende grond. In de exploitatieopzet zijn die sloopkosten volgens de raad wel betrokken, omdat in de exploitatieopzet uitgegaan wordt van de fictie dat de gemeente zelf alle gronden verwerft en handelingen verricht om de gronden te kunnen uitgeven.

Over de sloopkosten van de meelfabriek inclusief saneringskosten en de te verwijderen ondergrondse tanks stelt de raad dat die kosten zo gedateerd zijn dat die redelijkerwijs niet toerekenbaar zijn aan de in het bestemmingsplan voorziene centrumontwikkeling. De kosten zijn daarom ook niet meegenomen in het exploitatieplan. De raad stelt dat uit de leveringsakte blijkt dat de grond waar de meelfabriek stond in 2005 bouwrijp is geleverd aan Plus en anderen. De sloop had toen al plaatsgevonden en ook zijn toen de daarmee samenhangende kosten gemaakt. De raad wijst er verder op dat Plus en anderen voornemens waren een bedrijfsverzamelgebouw te realiseren op hun grond en dat daartoe ook een omgevingsvergunning was verleend.

11.2

De Afdeling heeft in de uitspraak van 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:827, onder 8.2 het volgende overwogen over sloopkosten.

"De Afdeling overweegt dat bij het opstellen van de exploitatieopzet moet worden uitgegaan van de fictie dat de gemeente de gronden in het exploitatiegebied verwerft, de handelingen verricht om de gronden uit te kunnen geven in onmiddellijk voor bouwactiviteiten beschikbare kavels en de gronden uitgeeft. Het bedrag dat de gemeente fictief voor de verwerving van de gronden en opstellen in het exploitatiegebied betaalt, wordt op grond van artikel 6.13, vijfde lid, van de Wro, geraamd overeenkomstig de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet, waaruit volgt dat de werkelijke waarde van de zaak wordt vergoed. De hoogste waarde van de gebruikswaarde dan wel de complexwaarde geldt als werkelijke waarde. Behalve van deze fictieve verwerving van de gronden wordt ervan uitgegaan dat de gemeente de handelingen verricht om de gronden uit te kunnen geven in onmiddellijk voor bouwactiviteiten beschikbare kavels. In de artikelen 6.2.3, 6.2.4 en 6.2.5 van het Bro staan de daarbij aan de orde komende kostensoorten limitatief beschreven. Daaronder vallen ook de kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied. De sloopkosten die noodzakelijk zijn en zijn toe te rekenen aan de voorziene ontwikkeling, behoren tot de inbrengwaarde als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten eerste, van de Wro en artikel 6.2.3 van het Bro, ongeacht of de gebruikswaarde of de complexwaarde van de betrokken gronden de hoogste waarde vertegenwoordigt."

11.3

In paragraaf 4.5.3 van de toelichting bij het exploitatieplan staat dat in het plangebied ten behoeve van de ontwikkeling diverse opstallen zijn gesloopt, onder andere een kantoor/bedrijfspan en sociale woningbouw op gronden van de gemeente Midden-Delfland. De kosten voor deze werkzaamheden bedragen € 174.538,-

(nominaal). Plus en anderen betwisten niet zozeer dat deze kosten zijn gemaakt, maar zij vinden dat ook andere sloopkosten hadden moeten worden meegenomen, namelijk de kosten die verband houden met de sloop van de meelfabriek. Ook hadden volgens Plus en anderen deze kosten betrokken moeten worden bij de raming van de inbrengwaarden. In het taxatierapport waarop de inbrengwaarde van de gronden zijn gebaseerd, staat over de sloopkosten dat die niet zijn meegenomen in het taxatierapport, omdat de kosten van de sloop van de voorheen aanwezige bebouwing al zijn opgenomen in de kostenbegroting in het exploitatieplan. In het taxatierapport is ervan uitgegaan dat op de peildatum geen bebouwing meer aanwezig is.

11.4

Gelet op het voorgaande zijn de sloopkosten niet meegenomen bij de raming van de inbrengwaarden, maar zijn deze als afzonderlijke kosten opgenomen in de exploitatieopzet. Dit is naar het oordeel van de Afdeling niet in overeenstemming met de artikelen 6.13, eerste lid, onder c, ten eerste en ten tweede, van de Wro en 6.2.3 en 6.2.4 van het Bro. De ramingen van de kosten van sloop van opstallen zijn namelijk in artikel 6.2.3, aanhef en onder d, van het Bro expliciet genoemd als kosten die behoren tot de inbrengwaarde van de gronden. Dat is ongeacht of de gebruikswaarde of de complexwaarde van de betrokken gronden de hoogste waarde vertegenwoordigt. Dus ook nu de raad in dit geval van de complexwaarde is uitgegaan, moeten de sloopkosten worden meegenomen bij de raming van de inbrengwaarde. Blijkens de aanhef van artikel 6.2.3 behoeven bedoelde sloopkosten niet te worden meegenomen bij de raming van de inbrengwaarde van de gronden voor zover ze redelijkerwijs daaraan niet zijn toe te rekenen. De raad heeft echter niet deugdelijk gemotiveerd waarom de sloopkosten, met uitzondering van de sloopkosten van de meelfabriek, redelijkerwijs niet toerekenbaar zijn aan de inbrengwaarden. In zoverre is het exploitatieplan vastgesteld in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

Het betoog slaagt in zoverre.

11.5

Over de kosten die verband houden met de sloop van de meelfabriek op de grond van Plus en anderen overweegt de Afdeling dat die kosten redelijkerwijs niet zijn toe te rekenen aan de in het plan voorziene ontwikkeling. Ze zijn daarmee ook niet toe te rekenen aan de inbrengwaarde van de betreffende gronden als bedoeld in artikel 6.2.3 van het Bro. Die kosten zijn, zoals op de zitting naar voren is gebracht, al in 2005 gemaakt met het oog op herontwikkeling van de gronden. De Afdeling acht niet aannemelijk dat de kosten destijds zijn gemaakt ten behoeve van de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkeling. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in 2014 aan Plus en anderen een omgevingsvergunning is verleend voor de bouw van een bedrijfsverzamelgebouw op hun gronden. De raad hoefde de kosten die verband houden met de sloop van de meelfabriek, dan ook niet toe te rekenen aan de raming van de inbrengwaarde van de gronden.

Het betoog slaagt niet.

(....)

Is de aanleg van de ontsluiting in aanmerking genomen?

13.

Plus en anderen voeren aan dat ten onrechte in het exploitatieplan niet expliciet is vermeld dat in de kostenraming rekening is gehouden met de omstandigheid dat het plangebied zal worden voorzien van een deugdelijke ontsluiting. Volgens Plus en anderen is daarom het exploitatieplan niet zorgvuldig tot stand gekomen.

13.1

In paragraaf 4.5.6 van de toelichting bij het exploitatieplan staat dat de kosten voor het woonrijp maken onder andere bestaan uit de definitieve inrichting van het openbare gebied, zoals de aanleg van de definitieve

infrastructuur. De raad stelt dat de raming van de kosten voor de ontsluiting daarin is meegenomen. Dit is niet gemotiveerd bestreden door Plus en anderen. De Afdeling ziet in wat Plus en anderen naar voren hebben gebracht, geen grond voor het oordeel dat het exploitatieplan in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt niet.

Parkeerplaatsen

Parkeerplaatsen buiten het exploitatiegebied

14.

Plus en anderen voeren aan dat de kosten van de buiten het exploitatiegebied aan te leggen parkeerplaatsen ten onrechte niet zijn meegenomen in de exploitatieopzet. Volgens Plus en anderen gaat het om 46 parkeerplaatsen die moeten worden aangelegd ter compensatie van parkeerplaatsen die verloren gaan in het exploitatiegebied. Dit zijn volgens Plus en anderen kosten als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, aanhef en onder c, ten tweede, van de Wro in samenhang gelezen met artikel 6.2.4, aanhef en onder c en e, en artikel 6.2.5, aanhef en onder c, van het Bro. Ook stelt de raad volgens Plus en anderen ten onrechte dat alleen het gebied buiten het exploitatiegebied profijt heeft van deze parkeerplaatsen. Volgens Plus en anderen zijn de kosten voor de aanleg van de parkeerplaatsen buiten het exploitatiegebied kosten die volledig zijn toe te rekenen aan het exploitatiegebied. Het is volgens hen uitsluitend de in het exploitatiegebied voorziene ontwikkeling die veroorzaakt dat ter compensatie buitenplans 46 parkeerplaatsen op maaiveldniveau moeten worden gerealiseerd om de parkeerdruk ter plaatse gelijk te houden of te compenseren. Verder betekent de omstandigheid dat de macro-aftopping met zich brengt dat niet meer kosten kunnen worden verhaald dan er opbrengsten zijn, niet dat deze kosten niet inzichtelijk hoeven te worden gemaakt. De raad moet volgens Plus en anderen deze kosten wel inzichtelijk maken in verband met de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan en voor de beoordeling of sprake is van staatssteun. Ter onderbouwing van hun betoog verwijzen Plus en anderen naar de door Mussius Advies B.V. opgestelde notities van 10 maart 2020 en 5 augustus 2020.

14.1

De raad stelt dat Plus en anderen dit betoog niet hebben aangevoerd in de eerdere procedure over het exploitatieplan "Centrumplan Den Hoorn 2016", terwijl dat volgens de raad wel mogelijk was. Toen was volgens de raad al bekend dat die parkeerplaatsen zouden worden aangelegd. Aan het bestreden exploitatieplan ligt namelijk hetzelfde bestemmingsplan ten grondslag als het eerdergenoemde en daarna gewijzigde exploitatieplan. Ter onderbouwing verwijst de raad naar de ratio die ten grondslag ligt aan de uitspraken van de Afdeling van 23 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2753 en 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:955. De raad stelt dat het beroep daarom in zoverre niet-ontvankelijk moet worden verklaard. De raad stelt dat daarbij van belang is dat Plus en anderen niet in een nadeliger positie zijn komen te verkeren, dan waarin zij zich bevonden als gevolg van het eerder vernietigde exploitatieplan en het vernietigde gewijzigde exploitatieplan.

Daarnaast stelt de raad dat dit betoog er alleen maar toe kan leiden dat meer kosten in de exploitatieopzet betrokken moeten worden, dan waarvan de raad is uitgegaan. Dit zou in beginsel kunnen leiden tot een hogere exploitatiebijdrage. Volgens de raad valt niet in te zien welk belang Plus en anderen nastreven met een beroepsgrond die in beginsel kan leiden tot een hoger kostenverhaal. Ook staat artikel 8:69 van de Awb volgens de raad hieraan in de weg, omdat het instellen van beroep er niet toe mag leiden dat de indiener van het beroep in een slechtere positie kan komen te verkeren dan zonder het instellen van beroep. In dit verband verwijst de raad naar de uitspraak van de Afdeling van 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:350. Dit is volgens de raad nog daargelaten dat hier de extra kosten vanwege macro-aftopping in de zin van artikel 6.16 van de Wro niet kunnen leiden tot een hogere exploitatiebijdrage voor Plus en anderen.

Verder stelt de raad dat de kosten voor de aanleg van de 46 parkeerplaatsen buiten het exploitatiegebied die uitsluitend voorzien in de parkeervraag van buiten het exploitatiegebied, niet kunnen worden beschouwd als kosten als bedoeld in artikel 6.2.4, onder e, van het Bro. Bovendien kunnen die kosten volgens de raad, gelet

op artikel 6.13, zesde lid, van de Wro niet aan het exploitatiegebied worden toegerekend. Daartoe stelt de raad dat het exploitatiegebied weliswaar profiteert van het verwijderen van de bestaande parkeerplaatsen, in die zin dat hierdoor ruimte wordt gecreëerd voor de in het exploitatiegebied voorziene functies, maar dat die parkeerplaatsen niet dienen ter beantwoording van de parkeervraag van de binnen het exploitatiegebied voorziene functies. Volgens de raad kan daarom niet gesteld worden dat het exploitatiegebied van de voorzieningen profiteert.

14.2

Het bestreden besluit tot vaststelling van het exploitatieplan is genomen naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 20 november 2019, waarbij de eerdere bij het bestemmingsplan behorende exploitatieplannen zijn vernietigd. Het bestreden exploitatieplan ziet echter op een ander exploitatiegebied dan de eerdere vernietigde exploitatieplannen. Het is vastgesteld nadat opnieuw toepassing is gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb. De door de raad genoemde uitspraken gaan weliswaar ook over de situatie dat een besluit wordt genomen na vernietiging van een eerder besluit door de bestuursrechter, maar in die zaken was anders dan in deze zaak niet opnieuw toepassing gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb. De Afdeling volgt de raad dan ook niet in zijn standpunt dat dit betoog niet meer door de Afdeling kan worden beoordeeld.

14.3

Ook volgt de Afdeling de raad niet in zijn standpunt dat artikel 8:69 van de Awb in de weg staat aan een vernietiging van het bestreden besluit op dit punt. Als het betoog van Plus en anderen zou slagen, zou dit ertoe kunnen leiden dat het bestreden besluit moet worden vernietigd. In dat geval moet de raad een heroverweging maken en opnieuw een besluit tot vaststelling van het exploitatieplan nemen dan wel het bestreden exploitatieplan nader motiveren. Anders dan de raad stelt is het rechtsgevolg van de uitspraak, wanneer dit betoog van Plus en anderen slaagt, niet per definitie dat Plus en anderen een hogere exploitatiebijdrage zouden moeten betalen en zo in een nadeliger positie zouden komen te verkeren. Omdat de verschuldigde exploitatiebijdrage de resultante is van een berekening van verschillende op elkaar inwerkende factoren, staat niet op voorhand vast dat een heroverweging zal leiden tot een uit hoofde van het exploitatieplan verschuldigde hogere exploitatiebijdrage. Overigens worden Plus en anderen pas geconfronteerd met het betalen van een exploitatiebijdrage in het kader van de verlening van een door hen aan te vragen omgevingsvergunning voor bouwen van een in artikel 6.2.1 van het Bro aangewezen bouwplan op hun gronden in het exploitatiegebied. Overigens stelt de raad zelf dat vanwege de macro-aftopping, zoals die een regeling heeft gevonden in artikel 6.16 van de Wro, niet meer kosten kunnen worden verhaald dan tot maximaal het bedrag van de opbrengsten.

14.4

Tussen partijen is niet in geschil dat er 46 parkeerplaatsen buiten het exploitatiegebied moeten worden gecompenseerd. Deze parkeerplaatsen zijn niet nodig om te kunnen voldoen aan de parkeervraag van de in het exploitatieplan voorziene ontwikkelingen. De parkeerplaatsen voorzien uitsluitend in de parkeerbehoefte van bestaande functies in de vorm van buiten het exploitatiegebied aanwezige winkelvoorzieningen en woningen. Als gevolg van de realisering van de in het exploitatieplan en het annexe bestemmingsplan in het exploitatiegebied voorziene ontwikkelingen moeten die bestaande parkeerplaatsen in het exploitatiegebied verdwijnen.

In geschil is of de kosten van deze op gronden buiten het exploitatiegebied aan te leggen parkeerplaatsen voor functies buiten het exploitatiegebied zijn aan te merken als kosten als bedoeld in artikel 6.2.4, aanhef en onder e, van het Bro. En als dat zo is, of die kosten, in het kader van de toetsing aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid, zoals die toetsing een regeling heeft gevonden in artikel 6.13, zesde lid, van de Wro, verhaald kunnen worden via het exploitatieplan.

14.5

De tekst van artikel 6.2.4, aanhef en onder e, van het Bro luidt als volgt:

"Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de wet, worden gerekend ramingen van: e. de in artikel 6.2.3 en onder a tot en met d en g tot en met n bedoelde 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."

In artikel 6.2.4, aanhef en onder e, van het Bro zijn ook als verhaalbare kosten vermeld: kosten met betrekking tot gronden die buiten het exploitatiegebied liggen. Het gaat daarbij blijkens het eerste deel van dat artikelonderdeel om op buiten het exploitatiegebied gemaakte kosten als bedoeld in artikel 6.2.3 en onder a tot en met d en g tot en met n van artikel 6.2.4 van het Bro. In artikel 6.2.5, onder c van het Bro, waarnaar in artikel 6.2.4, onder c van het Bro wordt verwezen, worden als kosten van voorzieningen onder meer vermeld de kosten van ongebouwde openbare parkeergelegenheden. De aan de orde zijnde parkeerplaatsen zijn als zulke ongebouwde openbare parkeergelegenheden te beschouwen. Dus zijn de kosten ervan aan te merken als kosten met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied als bedoeld in artikel 6.2.4, onder e, van het Bro.

De aan de orde zijnde buiten het exploitatiegebied aan te leggen parkeerplaatsen zijn noodzakelijk ter compensatie van binnen het exploitatiegebied verloren gegane parkeerplaatsen. Het tweede deel van artikel 6.2.4, onder e van het Bro ziet op de kosten van zo'n noodzakelijke compensatie. De vraag rijst of daarin geen beletsel is gelegen om de kosten van de aan de orde zijnde parkeerplaatsen als verhaalbare kosten aan te merken.

Daartoe wijst de Afdeling er allereerst op dat de in artikel 6.2.4, onder e, van het Bro opgenomen woorden "waaronder mede begrepen" eerder in de richting van een uitbreiding van de op basis van dat artikelonderdeel verhaalbare kosten wijzen, dan op een beperking van die kosten.

In het tweede deel van artikel 6.2.4, onder e, van het Bro staan de kosten van een noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen vermeld. De kosten van een noodzakelijke compensatie van parkeerplaatsen worden daarin niet genoemd. De Afdeling is van oordeel dat in het tweede deel van artikel 6.2.4, onder e, van het Bro niet besloten ligt dat tot de kosten van een noodzakelijke compensatie van binnen het exploitatiegebied verloren gegane waarden of voorzieningen alleen de kosten behoren die in dat tweede deel uitdrukkelijk staan opgesomd, te weten die van natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen. Uit de memorie van toelichting op de Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake grondexploitatie ([Kamerstukken II, 2004/2005, 30218, nr. 3](#), blz. 23) blijkt dat het hier een niet-limitatieve opsomming betreft van buiten het exploitatiegebied te compenseren waarden en voorzieningen die in het exploitatiegebied verloren gaan. Daarin staat:

"Ook buiten het exploitatiegebied zullen vaak voorzieningen getroffen moeten worden die ten dienste staan van het exploitatiegebied en die geheel of gedeeltelijk toe te rekenen zijn aan de exploitatie. Onderscheiden kan worden tussen de volgende bovenwijkse kostenposten:

- door gemeente te maken kosten van werken en werkzaamheden buiten het gebied (mede) ten behoeve van het gebied; bijvoorbeeld kosten aanleg ontsluitingsweg en brug, aanleg parkeervoorzieningen, aanleg onbebouwde recreatie- en groenvoorzieningen;
- compensatie buiten het gebied van verloren gegane waarden in het gebied; bijvoorbeeld: natuurwaarden, verplaatsing van monumenten, compensatie van collectieve functies (groenvoorzieningen, watervoorzieningen en dergelijke), meestal bestaande uit de kosten van het aanleggen of de verplaatsing naar elders; [...]"

Ook de kosten van verplaatsing van monumenten en een compensatie van collectieve functies buiten het exploitatiegebied worden dus door de wetgever beschouwd als kosten die geheel of gedeeltelijk zijn toe te rekenen aan de exploitatie. Daarin vindt de Afdeling een bevestiging van het standpunt dat de expliciete aanduiding van de kosten van noodzakelijkerwijs te compenseren waarden en voorzieningen die in het exploitatiegebied verloren gaan, als opgenomen in het tweede deel van artikel 6.2.4, onder e, van het Bro, niet limitatief is. Ook de kosten van de aan de orde zijnde buiten het exploitatiegebied aan te leggen parkeerplaatsen, die dienen ter compensatie van het verloren gaan van de in het exploitatiegebied gelegen parkeerplaatsen, kunnen daartoe worden gerekend.

Anders dan de raad is de Afdeling dan ook van oordeel dat in het tweede deel van artikel 6.2.4, onder e, van het Bro geen beletsel is gelegen om de kosten van de op gronden buiten het exploitatiegebied aan te leggen parkeerplaatsen, die dienen ter compensatie van het verloren gaan van de in het exploitatiegebied gelegen parkeerplaatsen, op de voet van artikel 6.2.4, aanhef onder e, van het Bro als verhaalbare kosten aan te

merken.

14.7

Vervolgens is de vraag in hoeverre de kosten van de parkeerplaatsen buiten het exploitatiegebied ook ten laste kunnen worden gebracht van het exploitatieplan. Daarvoor gelden de toetsingscriteria profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid in artikel 6.13, zesde lid, van de Wro. Op grond van artikel 6.13, zesde lid, van de Wro worden de kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft, en welke toerekenbaar zijn aan het exploitatiegebied naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet. Zoals hiervoor is overwogen, worden de parkeerplaatsen op gronden buiten het exploitatiegebied aangelegd ter compensatie van de parkeerplaatsen die in het exploitatiegebied verdwijnen. Die parkeerplaatsen zijn nodig om te voldoen aan de parkeerbehoefte van bestaande functies op gronden buiten het exploitatiegebied. Die parkeerplaatsen voorzien niet in de parkeerbehoefte, uitgaande van de in het plan en het annexe bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen in het exploitatiegebied. Voor de parkeerbehoefte van die ontwikkelingen worden in het exploitatiegebied zelf parkeervoorzieningen gerealiseerd. Het exploitatiegebied heeft in zoverre geen profijt van de buiten het exploitatiegebied aan te leggen parkeerplaatsen. In zoverre acht de Afdeling het standpunt van de raad juist.

Maar de Afdeling wijst er ook op dat zonder de buiten het exploitatiegebied aan te leggen parkeerplaatsen de in het plan en het annexe bestemmingsplan in het exploitatiegebied voorziene ontwikkelingen niet kunnen worden gerealiseerd. Onder verwijzing ook naar de hiervoor geciteerde passage uit de memorie van toelichting op de Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake grondexploitatie staan die parkeerplaatsen dus wel "ten dienste van" het exploitatiegebied en kunnen de kosten van aanleg van die parkeerplaatsen aldus ten laste van het exploitatieplan worden gebracht. In die zin profiteert het exploitatiegebied wel van de buiten het exploitatiegebied aan te leggen parkeerplaatsen. Onder verwijzing ook naar de uitspraak van 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4222, is de Afdeling van oordeel dat die kosten volledig ten laste van het exploitatieplan kunnen worden gebracht. De raad heeft dit niet onderkend. Gelet op het voorgaande zijn in strijd met artikel 6.2.4, aanhef en onder e, van het Bro en artikel 3:2 van de Awb de kosten voor de noodzakelijke buiten het exploitatiegebied aan te leggen parkeerplaatsen niet opgenomen in de exploitatieopzet en is het exploitatieplan in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

Parkeerplaatsen binnen het exploitatiegebied

15.

Plus en anderen voeren aan dat ook binnen het exploitatiegebied openbare parkeerplaatsen moeten worden aangelegd ter compensatie van de vervallen van parkeerplaatsen in het exploitatiegebied als gevolg van de beoogde ontwikkeling. Het gaat volgens Plus en anderen om de aanleg van 11 openbare parkeerplaatsen. Volgens Plus en anderen blijkt uit de exploitatieopzet niet dat de kosten van de aanleg van die parkeerplaatsen zijn meegenomen. Om de juistheid van de geraamde kosten daarvoor te kunnen toetsen, had de raad volgens Plus en anderen de kosten daarvan apart in de exploitatieopzet moeten opnemen en verantwoorden. Dat heeft de raad volgens hen ten onrechte niet gedaan.

15.1

De raad stelt dat de kosten van de 11 parkeerplaatsen die binnen het exploitatiegebied worden aangelegd en die dienen ter compensatie van vervallen parkeerplaatsen in dit gebied, deel uitmaken van de kosten voor het aanleggen van het openbaar gebied. In de exploitatieopzet zijn die kosten volgens de raad aangeduid als kosten voor het woonrijp maken van het exploitatiegebied.

15.2

De Afdeling stelt vast dat de aanleg van parkeerplaatsen niet is genoemd in de omschrijving van werken en werkzaamheden voor de inrichting van het openbaar gebied in hoofdstuk 3 van de toelichting bij het exploitatieplan. Ook is de aanleg van parkeerplaatsen niet genoemd bij de kosten voor woonrijp maken in paragraaf 4.5.6 van de toelichting bij het exploitatieplan. In die paragraaf is echter wel verwezen naar de kaart bij het inrichtingsplan die als basis heeft gediend voor de kostenramingen voor het bouw- en woonrijp maken. Op de kaart bij het inrichtingsplan is de inrichting van het gebied, waaronder ook de aan te leggen parkeerplaatsen, weergegeven. De kaart maakt deel uit van het exploitatieplan. De raad heeft op de zitting

tegelicht dat de kosten voor de aanleg van de parkeerplaatsen deel uitmaken van de kosten van het woonrijp maken. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in de omstandigheid dat de aanleg van parkeerplaatsen niet expliciet staat genoemd in het exploitatieplan, geen aanleiding voor het oordeel dat het exploitatieplan in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt niet.

(....)

29.4

Gelet op het voorgaande kan een inhoudelijke beoordeling van het betoog van Plus en anderen over het niet financieel uitvoerbaar zijn van het bestemmingsplan door het tekort dat blijkt uit het exploitatieplan, niet aan de orde komen in deze procedure. De Afdeling ziet geen aanleiding om wat Plus en anderen in dit verband naar voren hebben gebracht, te beschouwen als een verzoek om herziening van de uitspraak van 20 november 2019 in de zin van artikel 8:119 van de Awb.

Bestuurlijke lus

30.

In wat Plus en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is vastgesteld in strijd met de artikelen 6.13, eerste lid, van de Wro gelezen in samenhang met artikel 6.2.4, aanhef en onder e, van het Bro en de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen om binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak de geconstateerde gebreken in het exploitatieplan te herstellen. De raad moet daartoe met in inachtneming van de hierna genoemde overwegingen, de daarin genoemde aspecten van de besluitvorming over het exploitatieplan nader motiveren en/of onderzoeken en het exploitatieplan op een of meer van deze punten gewijzigd vaststellen:

- a. onder 11.4: de raad heeft niet deugdelijk gemotiveerd waarom de sloopkosten, met uitzondering van de sloopkosten van de meelfabriek, redelijkerwijs niet toerekenbaar zijn aan de inbrengwaarden;
- b. onder 14.6-14.7: de raad heeft niet onderkend dat de kosten van de buiten het exploitatiegebied aan te leggen parkeerplaatsen, die dienen ter compensatie van het vervallen van die parkeerplaatsen in het exploitatiegebied vanwege de voorziene ontwikkelingen in het exploitatiegebied, zijn aan te merken als verhaalbare kosten als bedoeld in artikel 6.2.4, aanhef en onder e, van het Bro. De raad heeft de kosten voor de noodzakelijke buiten het exploitatiegebied aan te leggen parkeerplaatsen niet opgenomen in de exploitatieopzet en in zoverre het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid;
- c. onder 17.4: de raad heeft de plankosten niet zorgvuldig bepaald;
- d. onder 19.2: de raad heeft niet inzichtelijk gemaakt hoe de in de exploitatieopzet opgenomen grondprijzen tot stand zijn gekomen;
- e. onder 20.2: de raad heeft niet deugdelijk gemotiveerd waarom het nodig is de gewogen basiseenheden contant te maken;
- f. onder 23.1: het aan het exploitatieplan ten grondslag gelegde taxatierapport is gebrekkig, omdat daarin niet staat of de erfdienstbaarheden moeten worden opgeheven, wat de daaraan verbonden kosten zijn en of die kosten redelijkerwijs zijn toe te rekenen. Gelet daarop zijn de inbrengwaarden van de gronden in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid geraamd.

De raad moet de Afdeling en de andere partijen ook de uitkomst mededelen en een gewijzigd besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en mededelen. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd besluit niet opnieuw te worden toegepast.

Conclusie en proceskosten

31.

De betogen van Plus en anderen slagen gedeeltelijk. De Afdeling past op deze punten een bestuurlijke lus toe. In de einduitspraak zal een conclusie over het beroep van Plus en anderen volgen. Ook zal in de einduitspraak worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Midden-Delfland op

- om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat onder 30 is overwogen de daarin omschreven gebreken in het besluit van 23 juni 2020 tot vaststelling van het exploitatieplan "Centrumplan Den Hoorn 2020" te herstellen, en

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mee te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Noot

Auteur: C.M.M. van Mil & M.H.P. Bullens^[1]

1.

De hierboven opgenomen uitspraak ziet op een exploitatieplan behorend bij het bestemmingsplan "Centrumplan Den Hoorn 2016", dat de realisatie van een supermarkt en woningen mogelijk maakt in het centrum van Den Hoorn. Het exploitatieplan is afzonderlijk van het bestemmingsplan vastgesteld, omdat de Afdeling in haar uitspraak van 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3927, AB 2019/541, Gst. 2020/27, het gelijktijdig met het bestemmingsplan vastgestelde exploitatieplan en het daarna gewijzigde exploitatieplan heeft vernietigd en de raad heeft opgedragen voor wat betreft het exploitatieplan binnen 26 weken een nieuw besluit te nemen. Vervolgens heeft de raad opnieuw een exploitatieplan vastgesteld. In deze annotatie worden twee interessante aspecten van de (tussen)uitspraak van 10 augustus 2022 over het gewijzigd vastgestelde exploitatieplan besproken: het oordeel van de Afdeling over het verhaal van sloopkosten en de inbrengwaarde en het oordeel over het verhaal van kosten voor voorzieningen buiten het exploitatiegebied, in dit geval parkeerplaatsen.

Sloopkosten

2.

Ten aanzien van de sloopkosten is door appellanten betoogd dat de sloopkosten van de woningen die vóór de peildatum al waren gesloopt, ten onrechte niet zijn meegenomen in de raming van de inbrengwaarde van de gronden, terwijl die kosten wel zijn meegenomen in de exploitatiebegroting. Daarnaast zouden ten onrechte de sloopkosten voor de meelfabriek niet zijn meegenomen. De raad stelt hier tegenover dat de kosten van de gesloopte woningen als 'historische' kosten zijn meegenomen in de exploitatieopzet en zijn niet

meegenomen in de taxatie, omdat de woningen er niet meer stonden op de peildatum van de taxatie. Daarbij is uitgegaan van de complexwaarde als hoogste waarde en daarmee als werkelijke waarde, omdat er op de peildatum sprake was van braakliggende grond. Omdat in de exploitatieopzet uitgegaan wordt van de fictie dat de gemeente zelf alle gronden verwerft en handelingen verricht om de gronden te kunnen uitgeven, zijn de sloopkosten in de exploitatieopzet betrokken. Over de sloopkosten van de meelfabriek stelt de raad dat die kosten zo gedateerd zijn dat die redelijkerwijs niet toerekenbaar zijn aan de in het bestemmingsplan voorziene centrumontwikkeling en om die reden niet zijn meegenomen in het exploitatieplan.

3.

De Afdeling overweegt, onder verwijzing naar ABRvS 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:827, *BR* 2019/66, dat de sloopkosten in dit geval niet zijn meegenomen bij de raming van de inbrengwaarden, maar als afzonderlijke kosten zijn opgenomen in de exploitatieopzet. Volgens de Afdeling is dit niet in overeenstemming met de artikelen 6.13, lid 1, onder c, ten eerste en ten tweede, van de Wro en 6.2.3 en 6.2.4 van het Bro. In artikel 6.2.3, aanhef en onder d, van het Bro zijn de ramingen van de kosten van sloop van opstallen expliciet genoemd als kosten die behoren tot de inbrengwaarde van de gronden. Dat is ongeacht de vraag of de gebruikswaarde of de complexwaarde van de betrokken gronden de hoogste waarde vertegenwoordigt. Dat de raad hier van de complexwaarde is uitgegaan, maakt dit dus niet anders. Op grond van artikel 6.2.3 van het Bro hoeven bedoelde sloopkosten niet te worden meegenomen bij de raming van de inbrengwaarde voor zover ze redelijkerwijs daaraan niet zijn toe te rekenen. In dit geval heeft de raad echter niet deugdelijk gemotiveerd waarom de sloopkosten (behalve de sloopkosten van de meelfabriek) redelijkerwijs niet toerekenbaar zijn aan de inbrengwaarden. Dit maakt dan ook dat het exploitatieplan in zoverre is vastgesteld in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

4.

De wijze waarop de inbrengwaarde als bedoeld in artikel 6.13 lid 1, onder c, ten eerste, van de Wro wordt bepaald, is uitgewerkt in artikel 6.2.3 van het Bro. De inbrengwaarde is van belang, omdat deze waarde doorwerkt in de hoogte van de te betalen exploitatiebijdrage. In de onderhavige uitspraak bevestigt de Afdeling dat noodzakelijke sloopkosten die zijn toe te rekenen aan de voorziene ontwikkeling, behoren tot de inbrengwaarde (r.o. 11.4., vgl. ABRvS 13 maart 2019, *BR* 2019/66, r.o. 8.2.; ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2548, r.o. 6.2.; ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2315, r.o. 49.10.-49.11.). Dit is slechts anders indien de betreffende sloopkosten redelijkerwijs niet aan de ontwikkeling zijn toe te rekenen. Daarvan was in dit geval geen sprake, althans, dit had de raad niet gemotiveerd. Het opnemen van sloopkosten als afzonderlijke kosten in de exploitatieopzet, wordt door de Afdeling niet in overeenstemming geacht met het systeem van de artikelen 6.13, lid 1, onder c, ten eerste en ten tweede, van de Wro en 6.2.3 en 6.2.4 van het Bro.

Voorzieningen buiten exploitatiegebied (parkeerplaatsen)

5.

In dit geval dienen 46 parkeerplaatsen *buiten* het exploitatiegebied te worden gecompenseerd. Deze parkeerplaatsen zijn niet nodig om te kunnen voldoen aan de parkeervraag van de in het exploitatieplan voorziene ontwikkelingen, maar voorzien uitsluitend in de parkeerbehoefte van bestaande functies van buiten het exploitatiegebied aanwezige winkelvoorzieningen en woningen. Als gevolg van de realisering van de in het exploitatieplan en bestemmingsplan in het exploitatiegebied voorziene ontwikkelingen moeten die bestaande parkeerplaatsen in het exploitatiegebied verdwijnen. De vraag is nu of de kosten van deze buiten het

exploitatiegebied aan te leggen parkeerplaatsen voor functies buiten het exploitatiegebied zijn aan te merken als kosten als bedoeld in artikel 6.2.4, aanhef en onder e, van het Bro. En of die kosten in dat geval in het kader van de toetsing aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid als bedoeld in artikel 6.13 lid 6 van de Wro (ofwel de PPT-criteria), verhaald kunnen worden via het exploitatieplan. Appellanten betogen dat de kosten van de buiten het exploitatiegebied aan te leggen parkeerplaatsen ten onrechte niet zijn meegenomen in de exploitatieopzet.

6.

De raad meent (onder andere) dat deze kosten niet kunnen worden beschouwd als kosten als bedoeld in artikel 6.2.4, onder e, van het Bro en dat deze kosten gelet op artikel 6.13, zesde lid, van de Wro niet aan het exploitatiegebied kunnen worden toegerekend. Het exploitatiegebied profiteert weliswaar van het verwijderen van de bestaande parkeerplaatsen, maar de parkeerplaatsen dienen niet ter beantwoording van de parkeervraag van de binnen het exploitatiegebied voorziene functies, zodat niet gesteld kan worden dat het exploitatiegebied van de voorzieningen profiteert. De Afdeling volgt de raad niet en oordeelt dat in het tweede deel van artikel 6.2.4, onder e, van het Bro geen beletsel is gelegen om de kosten van de op gronden buiten het exploitatiegebied aan te leggen parkeerplaatsen, die dienen ter compensatie van het verloren gaan van de in het exploitatiegebied gelegen parkeerplaatsen, op de voet van artikel 6.2.4, aanhef onder e, van het Bro als verhaalbare kosten aan te merken (r.o. 14.6.). Bovendien kunnen zonder deze parkeerplaatsen de in het exploitatiegebied voorziene ontwikkelingen niet worden gerealiseerd, aldus de Afdeling. Hier is van belang dat artikel 6.2.4, onder e, van het Bro bepaalt dat ook de kosten voor voorzieningen op gronden buiten het exploitatiegebied kunnen worden gerekend, *waaronder mede begrepen* de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen. De kosten voor de aanleg van parkeervoorzieningen zijn hierin niet genoemd. Hamvraag is of kosten voor parkeervoorzieningen op gronden buiten het exploitatiegebied kunnen worden verhaald. Volgens de Afdeling wijzen de woorden "*waaronder mede begrepen*" in de richting van een uitbreiding van de op basis van dat artikel onderdeel verhaalbare kosten. De Afdeling oordeelt, onder verwijzing naar de memorie van toelichting op de Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake grondexploitatie ([Kamerstukken II 2004/05, 30218, 3](#), p. 23) en eerdere rechtspraak (ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4222, *JM* 2015/6), dat de opsomming in artikel 6.2.4, onder e van het Bro limitatief is. De Afdeling oordeelt dan ook dat de parkeerplaatsen ten dienste staan van het exploitatiegebied zodat de kosten van aanleg van de parkeerplaatsen aldus ten laste van het exploitatieplan kunnen worden gebracht (vgl. ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3967, *BR* 2019/8). Het exploitatiegebied profiteert immers wel van de parkeerplaatsen (zie ook ABRvS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3063, *BR* 2018/90). De kosten voor de noodzakelijke buiten het exploitatiegebied aan te leggen parkeerplaatsen zijn dus ten onrechte niet opgenomen in de exploitatieopzet, zodat het exploitatieplan op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

7.

Het standpunt van de raad, dat er in de kern op neerkomt dat de kosten van de parkeerplaatsen niet ten laste van het exploitatieplan kunnen komen omdat deze parkeerplaatsen buiten het exploitatiegebied zijn gelegen, is aldus te kort door de bocht. Immers, de in het exploitatieplan voorziening ontwikkelingen kunnen zonder deze parkeerplaatsen niet worden gerealiseerd. Dat maakt de aanleg van deze parkeerplaatsen en de daarmee gepaard gaande kosten noodzakelijk, als gevolg waarvan deze kosten volledig ten laste van het exploitatieplan kunnen worden gebracht. Dat een ontwikkeling buiten het exploitatiegebied is gelegen, maakt dus niet zonder meer dat de kosten daarvan ook buiten het exploitatieplan moeten worden gehouden.

Voetnoten

[1] Chantal van Mil en Marie-Anna Bullens zijn beiden advocaat bij Hekkelman Advocaten N.V. Chantal van

Mil is daarnaast verbonden aan de Universiteit van Amsterdam als buitenpromovendus.