

# Kroniek jurisprudentie exploitatieplannen Grondexploitatiewet

In deze kroniek worden enkele uitspraken over exploitatieplannen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vanaf 31 mei 2017 tot en met 8 november 2017 behandeld.

*J.M. Naus<sup>1</sup>  
G.I. Sheer Mahomed<sup>2</sup>*

## Economische uitvoerbaarheid bestemmingsplan en de rol van het exploitatieplan

In diverse procedures is stilgestaan bij de economische uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan en de rol van het exploitatieplan hierin.

Vaak werd door belanghebbenden die een door hen ongewenste ontwikkeling wensten te voorkomen als argument aangevoerd dat het bestemmingsplan niet economisch uitvoerbaar was omdat ten onrechte geen exploitatieplan was vastgesteld. De Afdeling heeft bij herhaling bevestigd dat ook ingeval een verplichting bestaat om een exploitatieplan vast te stellen, het exploitatieplan uitgaat van een (rekenkundige) fictie. Bij het vaststellen van een exploitatieplan wordt uitgegaan van de fictie dat de gemeente de gronden verwerft, de gronden bouwrijp maakt, de gronden uitgeeft en woonrijp maakt. De werkelijke situatie is vaak anders. De gemeente hoeft niet per definitie alle gronden te verwerven en er zijn eigenaren die een beroep doen op zelfrealisatie en voor hun rekening de werkzaamheden (laten) uitvoeren, waaronder het bouw- en woonrijp maken. Deze werkelijke financiële situatie wordt vertaald in de gemeentelijke grondexploitatie en heeft doorgaans een vertrouwelijk karakter. Om aan te tonen dat het bestemmingsplan economisch uitvoerbaar is, kan de gemeentelijke grondexploitatie door de gemeente alleen aan de Afdeling ter toetsing worden voorgelegd.<sup>3</sup>

Toch wordt grote betekenis gehecht aan de vaststelling van het exploitatieplan om te bepalen of het bestemmingsplan financieel economisch uitvoerbaar is. Dat blijkt uit de procedure waarin een belanghebbende stelde dat uit het bestemmingsplan niet was op te maken dat bij de uitvoering hiervan financiële waarborgen aanwezig waren dat de financiële consequenties, in dit geval de

planschade voor het bedrijf van belanghebbende, konden worden gedragen.

De gemeente had in dit verband betoogd dat een exploitatieplan was opgesteld dat jaarlijks werd herzien, en waaruit bleek dat het plan uitvoerbaar was. Op basis van hetgeen door de gemeente was aangevoerd, was dat voor de Afdeling aanleiding om aan te nemen dat het bestemmingsplan financieel economisch uitvoerbaar was.<sup>4</sup>

## Exploitatiebijdrage

De verschuldigde exploitatiebijdrage vloeit voort uit de hoogte van de opbrengstcapaciteit van een perceel gelegen in het exploitatiegebied. In het exploitatieplan worden uitgiftecategorieën vastgesteld en aan de hand van de in artikel 6.19 Wro omschreven methode wordt de exploitatiebijdrage berekend.

De opbrengstcapaciteit en daarmee de hoogte van de exploitatiebijdrage wordt bepaald aan de hand van de in het bestemmingsplan opgenomen bestemmingen. Dit uitgangspunt is bevestigd door de Afdeling in een procedure waarin een belanghebbende stelde dat zijn exploitatiebijdrage moest worden verlaagd omdat het bestemmingsplan naar zijn mening zou hebben geleid tot een verslechtering van de ontsluitingsmogelijkheden van zijn perceel en dat hij daardoor genoodzaakt was een ontsluitingsweg op eigen terrein aan te leggen. Hierdoor konden niet langer drie twee-onder-een-kapwoningen op zijn perceel worden ontwikkeld en was zijn perceel – anders dan waar de gemeente van was uitgegaan – niet langer 100% uitgeefbaar ten behoeve van woningbouw.

De gemeente stelde zich op het standpunt dat het bestemmingsplan niet had geleid tot een verslechtering van de ontwikkelingsmogelijkheden van het perceel van belanghebbende en dat reeds daarom een vermindering van de exploitatiebijdrage vanwege minder uitgeefbare gronden niet aan de orde was. De Afdeling stelde vast dat de wijziging

van het moeder(bestemmings)plan geen betrekking had op het perceel van belanghebbende. Het betoog van belanghebbende dat de wijziging van het moederplan desalniettemin een zodanige wijziging van feiten en omstandigheden met zich bracht dat de gemeente zijn perceel in de exploitatieopzet redelijkerwijs niet langer voor 100% uitgeefbaar kon rekenen, volgde de Afdeling niet. De omstandigheid dat belanghebbende hierdoor naar gesteld genoodzaakt was om een gedeelte van het perceel aan te wenden voor een ontsluitingsweg, maakte dit niet anders, nu een dergelijke ontsluiting niet als openbaar gebied behoefde te dienen.<sup>5</sup>

## Omvang van het exploitatiegebied

De begrenzing van het exploitatiegebied van een exploitatieplan mag de begrenzing van het plangebied van een bijbehorende planologische maatregel zoals het bestemmingsplan niet te buiten gaan. Dit vloeit voort uit de wetsgeschiedenis van de wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie.<sup>6</sup> De raad van de gemeente Schijndel had een nieuw bestemmingsplan 'Bedrijventerreinen' vastgesteld dat voor een oppervlakte van 2.981 m<sup>2</sup> het bestemmingsplan 'Duin - Vlagheide, Deelgebied I' overlapte. Hierdoor viel deze oppervlakte niet langer binnen de begrenzing van het plangebied van laatstgenoemd bestemmingsplan. De gemeente had echter niet de begrenzing van het exploitatiegebied van het exploitatieplan 'Duin - Vlagheide, Deelgebied I' aangepast waardoor het exploitatiegebied groter was dan het bestemmingsplangebied. De Afdeling oordeelde dat dit op grond van de wetsgeschiedenis in strijd is met artikel 6.12 lid 1 Wro en vernietigde het besluit van 10 november 2016, waarbij het exploitatieplan 'Duin - Vlagheide, Deelgebied I' gewijzigd was vastgesteld. De vernietiging betrof het gedeelte van het exploitatiegebied dat niet overeenstemde met die van het plangebied van het bestemmingsplan 'Duin



- Vlagheide, Deelgebied I'. Een exploitatiegebied kan dus niet groter kan zijn dan het plangebied van het bestemmingsplan waarop het exploitatieplan betrekking heeft.<sup>7</sup>

#### Inbrengwaarde en taxatiemethodiek

In de beroepsprocedure tegen het exploitatieplan 'Duin - Vlagheide, Deelgebied I' werd door belanghebbende betoogd dat de door de gemeente ingeschakelde taxateur ten onrechte gebruik had gemaakt van de vergelijkingsmethode bij het taxeren van de inbrengwaarde. Belanghebbende vond dat de taxateur bij de vergelijking gebruik had gemaakt van verouderde transacties uit de jaren 2010-2012 of nog daarvoor en achtte de residuele methode meer geschikt. Zoals te verwachten overwoog de Afdeling dat het aan de onafhankelijke taxateur is om te bepalen welke taxatiemethode wordt toegepast. De artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet schrijven volgens de Afdeling niet voor op basis van welke methode er getaxeerd moet worden.<sup>8</sup> Volgens de Afdeling had de door de gemeente ingeschakelde taxateur inzichtelijk gemaakt waarom hij voor de vergelijkingsmethode had gekozen terwijl belanghebbende deze onderbouwing onvoldoende gemotiveerd had bestreden. Ook in onteigeningsprocedures staat het de deskundigen vrij om te bepalen welke methode wordt toegepast. In de praktijk wordt veelal de vergelijkingsmethode toegepast omdat de residuele methode vaak minder betrouwbaar wordt geacht. Soms wordt de residuele methode daarbij als schaduwberekening gebruikt. Bij een gebrek aan vergelijkingstransacties kan de residuele methode soms uitkomst bieden.<sup>9</sup>

#### Inbrengwaarde en schadeloosstelling

In de hiervoor genoemde procedure was de belanghebbende tevens van mening dat de inbrengwaarde gelijk diende te zijn aan de schadeloosstelling ingevolge de onteigeningswet. De raad stelde zich op het standpunt dat er geen vastgoed in het exploitatiegebied was waarvoor een aanwijzing of een concreet voornemen tot onteigening bestond. Wel was de gemeente met belanghebbende in onderhandeling en had de gemeente aangegeven dat onteigening niet uit te sluiten was. De gemeente had echter nog niet expliciet voor onteigening gekozen en daarom de schadeloosstelling niet in de inbrengwaarde betrokken toen het taxatierapport werd opgesteld.

De Afdeling overwoog, zoals zij eerder heeft gedaan, dat slechts indien aannemelijk is dat onteigend zal worden dan wel gronden op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, de inbrengwaarde van gronden niet wordt vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet, maar gelijk is aan schadeloosstelling ingevolge de onteigeningswet.<sup>10</sup> Aangezien de gemeente op het moment van het vaststellen van het exploitatieplan met belanghebbende in onderhandeling was over de verwerving van de gronden, was het volgens de Afdeling niet aannemelijk dat tot onteigening van de gronden van belanghebbende zou moeten worden overgegaan. Bij het bepalen van de inbrengwaarde is volgens de Afdeling terecht geen rekening gehouden met de aan belanghebbende te vergoeden schadeloosstelling op basis van de onteigeningswet.

De vraag is wanneer het aannemelijk is dat

onteigend zal worden. Grondverwerving ten behoeve van de realisatie van een bestemmingsplan geschiedt vrijwel altijd op basis van volledige schadeloosstelling. Eigenaren zullen anders hun grond niet verkopen. Wanneer gronden op basis van complexwaarde worden verworven, speelt dit echter niet of in mindere mate een rol van betekenis. Bij een vergoeding op basis van de complexwaarde, is de complexwaarde veelal gelijk aan de volledige schadeloosstelling behoudens een eventuele vergoeding voor deskundigenkosten en waardevermindering van het overblijvende.

**Auteurs zullen in eerstvolgende editie van het Praktijkblad Grondzaken en gebiedsontwikkeling met verschijningsdatum 17 april 2018 dieper ingaan op het onderwerp inbrengwaarde en schadeloosstelling.**

#### Noten

- 1 Mr. ing. J.M. Naus RT is als rentmeester/adviseur grondzaken verbonden aan Van Lanschot Nanenga Naus rentmeesters te Driebruggen.
- 2 Mr. G.I. Sheer Mahomed is werkzaam als grondzakenjurist/rentmeester onder de naam De Grond Zaak.
- 3 Zie onder meer AbRS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4222 (Kraag en Braassem).
- 4 AbRS 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3051 (Rijswijk).
- 5 AbRS 21 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1617 (Horst aan de Maas).
- 6 Kamerstukken II 2004/05, 30 318, nr. 3, p. 17 en 19.
- 7 Zie ook AbRS 27 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7440 (Sittard-Geleen).
- 8 Zie AbRS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2862 (Teylingen).
- 9 Zie o.a. AbRS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2862 (Teylingen) en AbRS 19 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2560 (Luchem Weteringpark).
- 10 AbRS 1 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ6839 (Emmen).