

Kroniek jurisprudentie exploitatieplannen Grondexploitatiewet

In deze kroniek worden enkele uitspraken over exploitatieplannen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vanaf 24 juli 2019 tot en met 18 december 2019 behandeld.

J.M. Naus¹ en G.I. Sheer Mahomed²

Hoogte geraamde grondopbrengsten

De opbrengsten maken onderdeel uit van het exploitatieplan.³ Een belangrijk onderdeel van de opbrengsten is de uitgifte van gronden (grondopbrengsten).⁴

Het bepalen van de grondopbrengsten is van belang om vast te stellen of voldaan is aan de zogenoemde macroaftopping.⁵ Dit houdt in dat de gemeente de kosten kan verhalen tot het niveau van de grondopbrengsten. Daarnaast is het ramen van de grondopbrengsten van belang om de kosten te verhalen op basis van het draagkrachtbeginsel. De sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Dit principe is verder uitgewerkt in artikel 6.18 Wro waarin de toerekening van de kosten aan de verschillende kavels plaatsvindt op basis van de opbrengstpotentie van de onderscheidene kavels.⁶

In de casus van de gemeente Westland kwam de vraag aan de orde op welke wijze de grondopbrengsten moesten worden geraamd.

Een belanghebbende nam het standpunt in dat de opbrengsten te laag waren geraamd, omdat de markt een ander beeld liet zien. Ter onderbouwing werd door belanghebbende verwezen naar een overzicht van recent gerealiseerde grondprijzen in de omgeving die hoger waren dan de grondprijzen waarvan in het exploitatieplan was uitgegaan.

De gemeente gaf aan dat de grondprijzen waren berekend op basis van de residuele grondwaardemethodiek waarvan de basis werd gevonden in de nota grondprijzen van de gemeente. Uit de exploitatieberekening bleek dat de totale indicatieve opbrengsten nu al hoger waren dan de totale kosten,

zodat alle kosten konden worden verhaald. Volgens de gemeente zou een verhoging van de grondopbrengsten daar geen verandering in brengen.

De Afdeling verwees naar een eerdere uitspraak⁷ waarin was vastgesteld dat de exploitatieopzet een rekenkundig model was. De kosten en opbrengsten die in de exploitatieopzet waren opgenomen, waren ramingen en konden daardoor afwijken van de daadwerkelijk te realiseren kosten en opbrengsten. De ramingen kunnen worden uitgewerkt, gedetailleerd, aangepast of gewijzigd bij een herziening van het exploitatieplan. De gemeente was bij het ramen van de grondopbrengsten uitgegaan van de verkoop van bouwrijpe grond, een indicatief woningbouwprogramma en een bepaalde fasering. De grondopbrengsten waren berekend op basis van de residuele grondwaardemethodiek, waarvan de basis was beschreven in de nota grondprijzen van de gemeente. Belanghebbende had niet gesteld dat de gemeente was uitgegaan van een onjuist woningbouwprogramma of van een onjuiste fasering. De Afdeling oordeelde dat de raming van opbrengsten op een zorgvuldige wijze had plaatsgevonden.⁸

Begrenzing van het exploitatiegebied

De wet bevat geen concrete criteria voor de afbakening van het exploitatiegebied. In de jurisprudentie⁹ is verwezen naar de wetsgeschiedenis waaruit volgt dat de raad bij de vaststelling van een exploitatieplan het exploitatiegebied zodanig dient te begrenzen dat planologisch of functioneel een duidelijke samenhang bestaat tussen de delen van het exploitatiegebied. Bij de toepassing van deze criteria komt de raad beoordelingsvrijheid toe.

De afbakening van het exploitatiegebied kwam aan de orde bij de vaststelling van het bestemmingsplan waarin een supermarkt met daarboven gelegen appartementen was opgenomen en een daarachter gelegen te ontwikkelen woongebied.

De gemeente had in het exploitatiegebied alleen het nieuw te ontwikkelen woongebied op de percelen achter de supermarktlocatie opgenomen. Volgens de gemeente waren de supermarktlocatie met de daarboven gelegen appartementen en het te ontwikkelen woongebied twee verschillende functies die los van elkaar in ontwikkeling konden en zouden worden gebracht. Volgens de gemeente bestond er geen planologische of functionele samenhang tussen de supermarktlocatie met de daarboven gelegen appartementen en het te ontwikkelen woongebied.

De Afdeling¹⁰ stelde vast dat het in het bestemmingsplan voorziene te ontwikkelen woongebied en de daarin eveneens voorziene supermarktlocatie met daarboven appartementen aan elkaar grensden en dat de voorziene parkeerplaatsen ten noordwesten van de supermarktlocatie en de ter plaatse eveneens voorziene ontsluitingsweg ten dienste stonden van zowel de woningen in het te ontwikkelen woongebied als de supermarkt met appartementen op de supermarktlocatie. Daar kwam bij dat het woongebied en de supermarktlocatie waren bestemd voor het uitbreiden en versterken van het centrum van Den Hoorn en dat de gemeente te kennen had gegeven dat een stedenbouwkundig geheel werd nagestreefd. Op basis van het vorenstaande overwoog de Afdeling dat de gemeente niet inzichtelijk had gemaakt dat het ging om in ruimtelijk of functioneel



Foto: Emma van der Zee

opzicht te onderscheiden deelgebieden. Het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan werd vernietigd en de gemeente werd opgedragen een besluit te nemen tot het vaststellen van een nieuw exploitatieplan met een exploitatiegebied waarin de supermarktlocatie/appartementen en de te ontwikkelen woonlocatie worden opgenomen.

Gebruikswaarde en complexwaarde

Indien geen sprake is van onteigening wordt de inbrengwaarde van gronden vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de artikelen 4ob tot en met 4of van de onteigeningswet.¹¹ Uitgangspunt volgens artikel 4ob onteigeningswet is de werkelijke waarde. Bij het bepalen van de werkelijke waarde wordt uitgegaan van de prijs, tot stand gekomen bij een veronderstelde koop in het vrije commerciële verkeer tussen de onteigende als redelijk handelend verkoper en de onteigenaar als redelijk handelend koper.¹² Bij de waardering van de werkelijke waarde van het onteigende moet veelal een keuze worden gemaakt tussen de waarde op basis van voortzetting van het bestaande gebruik (de gebruikswaarde) en de waarde op basis van potentieel gebruik (vaak aangeduid als de complexwaarde of ruwe bouwgrondprijs) waarbij dan de hoogste van beide waarden bepalend is. De verklaring hiervoor is dat in het alge-

meen volgens de in het bestemmingsplan opgenomen regels van overgangsrecht behalve realisatie van de nieuwe bestemming ook voortzetting van het bestaande gebruik geoorloofd is.¹³

In het taxatierapport voor de inbrengwaarde van het exploitatieplan 'Exploitatieplan Zuiderloo' had de taxateur de gebruikswaarde en de complexwaarde getaxeerd. De complexwaarde was bepaald op basis van de vergelijkingsmethode en de residuele waardemethode. Bij de vergelijkingsmethode had de taxateur een parallel getrokken met reeds gerealiseerde ruwe bouwgrondtransacties in het plangebied. Een appellant was het niet eens met de waardering en onderbouwde dit met een overzicht van verschillende transacties rondom zijn perceel. De Afdeling vond de transacties niet vergelijkbaar omdat deze betrekking hadden op bouwrijpe gronden waarop direct een woning kan worden gebouwd terwijl de taxateur die de inbrengwaarde had bepaald, gebruik had gemaakt van transacties van ruwe bouwgrond waarop bijvoorbeeld nog infrastructuur moest worden aangelegd. De taxatierapporten die appellant had ingebracht, bevatten zelfstandige ramingen die alleen betrekking hadden op de waarde van zijn perceel. Bij de berekening van de complexwaarde hadden

alle functies van het complex moeten worden betrokken en had moeten worden gekeken naar de gemiddelde waarde van alle gronden binnen het complex. De door appellant ingebrachte rapporten gaven de Afdeling geen aanleiding om te twifelen aan de getaxeerde complexwaarde.

De gebruikswaarde van het perceel van de eerder genoemde appellant was hoger dan de complexwaarde. Daarom had de taxateur de inbrengwaarde vastgesteld op de gebruikswaarde op basis van een gebruik als erf en schuur bij de naastgelegen woning. Daarbij was gekeken naar de bestemming in het plan voorafgaand aan het voorafgaande bestemmingsplan omdat het perceel van appellant in het voorgaande plan een uit te werken woonbestemming had. Bij de taxatie van de gebruikswaarde was geen rekening gehouden met de nog uit te werken woonbestemming omdat op basis van die bestemming nog geen vergunning kon worden verkregen voor de bouw van een woning. De Afdeling overwoog dat de taxateur onvoldoende had gemotiveerd waarom de voorheen geldende uit te werken woonbestemming niet was meegewogen bij het ramen van de gebruikswaarde. Volgens de Afdeling kon de uit te werken woonbestemming van invloed zijn op de gebruikswaarde, ook al kon op basis van

een dergelijke bestemming niet direct een vergunning worden verleend voor de bouw van een woning. De uit te werken woonbestemming zou van invloed kunnen zijn op de prijs die een redelijk handelend koper bereid is te betalen, omdat ook een min of meer speculatief aangelegde gegadigde kan worden aangemerkt als redelijk handelend koper en op basis van de uit te werken woonbestemming de verwachting kan bestaan dat op het perceel in de toekomst bij recht een woning mogelijk zal worden gemaakt. De waardering hield derhalve geen stand.¹⁴

Inbrengwaarde en peildatum

Bij de raming van inbrengwaarden moet een eenduidige peildatum worden gehanteerd. De aan te houden peildatum kan afwijken van het moment van vaststelling van het exploitatieplan, maar de geraamde inbrengwaarden moeten – net als de andere kostenramingen – op het moment van vaststelling van het exploitatieplan nog wel voldoende actueel zijn. Met een peildatum zo dicht mogelijk tegen het moment van vaststelling van het exploitatieplan aan wordt bewerkstelligd dat ook de geraamde inbrengwaarden zo actueel mogelijk zijn. Voor het exploitatieplan ‘Exploitatieplan Zuiderloot’, vastgesteld op 5 februari 2018, was op verzoek van de raad van de gemeente Heiloo de datum van 1 januari 2017 als peildatum gehanteerd. De Afdeling oordeelde dat zonder enig onderzoek, mede gelet op de prijsontwikkelingen op de onroerend goed- en bouwmarkt in de tussenliggende periode van meer dan dertien maanden, niet mocht worden aangenomen dat de getaxeerde inbrengwaarden nog voldoende actueel waren. Daarbij was ook van belang dat de raad ter zitting had toegelicht dat er geen beletselen waren om een (aanvullende) taxatie te laten uitvoeren op basis van een latere peildatum.

De vraag of de taxaties voldoende actueel zijn, kwam ook aan de orde bij de procedure inzake het exploitatieplan ‘Centrumplan Den Hoorn 2016’. Bij besluit van 26 februari 2019 had de raad van de gemeente Midden-Delfland het exploitatieplan gewijzigd vastgesteld. De inbrengwaarden waren getaxeed per peildatum 1 december 2018. Gezien de tussenliggende periode van net geen drie maanden zag de Afdeling geen aanleiding om te oordelen dat de taxaties onvoldoende actueel waren. Daarbij nam de Afdeling in aanmerking dat het niet reëel was dat de peildatum gelijk was aan de datum waarop het herstelbesluit is vastgesteld. Bovendien hadden appellanten niet betoogd dat er in de tussenliggende periode zodanige prijsont-

wikkelingen op de grondmarkt hadden plaatsgevonden dat de inbrengwaarden niet meer actueel waren.¹⁵

Inbrengwaarde van openbare weg

Voor het Exploitatieplan ‘Noortveer’ was de inbrengwaarde van een openbare weg getaxeed op € 1,00 de massa. De betreffende weg was in het vorige bestemmingsplan bestemd als weg en behield deze bestemming. Wel was, in verband met een uniformering, sprake van een kleine verandering van de planregels. Door appellant werd betoogd dat de beperkte extra planologische mogelijkheden, zoals aanlegplaatsen en speelgelegenheden, een hogere waarde met zich mee brengen dan slechts de waarde van een weg. Door de raad werd gesteld dat de geringe planologische verschillen niet het effect zullen hebben dat de markt de gronden anders zal waarderen. Het standpunt van de raad werd gevolgd door de Afdeling en derhalve mocht de raad uitgaan van een (symbolische) waarde van € 1,00.¹⁶ Volgens de Afdeling was sprake van een andere situatie dan in de uitspraak van 3 oktober 2018 inzake het exploitatieplan ‘Centrumplan Den Hoorn 2016’ waar het ging om een wijziging van de bestemming van een perceel, gelegen in en langs een watergang, van ‘Bedrijf’ naar ‘Verkeer’.¹⁷ Bij besluit van 26 februari 2019 was de inbrengwaarde van dit perceel, omdat wel sprake bleek te zijn van enige herinrichting, gewijzigd van een ‘openbare ruimte’-prijs van € 1,00 per m² naar een complexprijs van € 216,00 per m².¹⁸

Het maakt dus voor de taxatie van de inbrengwaarde nogal een verschil of de bestemming van een weg of waterloop al dan niet wijzigt. Relevant is of het betreffende perceel deel uitmaakt van het complex als bedoeld in artikel 40d onteigeningswet. Alleen gronden die in exploitatie worden gebracht, behoren tot het complex en komen in aanmerking voor een waardering op basis van complexwaarde. Wegen en fietspaden, inclusief bijbehorende berm en sloten met een regionale functie of een bovenwijk karakter behoren niet tot het complex.¹⁹ Voor bestaande wegen en waterlopen die niet tot het complex behoren, worden veelal waardes gehanteerd van € 1,00 de massa tot € 1,00 per m².

Taxatiemethode

De inbrengwaarde voor het exploitatieplan ‘De Gouw fasen 1 en 3c’ is gebaseerd op de complexwaarde die door de taxateurs is bepaald door toepassing van de residuele grondwaardemethode. Taxateurs hadden voor deze methode gekozen omdat zij slechts

één vergelijkingstransactie hadden kunnen vinden.²⁰ Dat vonden zij te weinig om de taxatie op te baseren. Op basis van de residuele grondwaardemethode kwamen taxateurs tot een ruwe bouwgrondprijs van € 90,00 per m². Dit is dezelfde prijs als bij de vergelijkingstransactie.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, oordeelde de Afdeling dat de artikelen 40b tot en met 40f onteigeningswet niet voorschrijven welke taxatiemethode moet worden gehanteerd.²¹ Welke methode in een concreet geval wordt gebruikt, staat ter beoordeling van de taxateur. Volgens de Afdeling hadden de taxateurs voldoende inzichtelijk gemaakt waarom de residuele grondwaardemethode kon worden gebruikt.²²

Noten

- 1 Mr. ing. J.M. Naus RT is als rentmeester/adviseur grondzaken verbonden aan VLNN Rentmeesters te Driebruggen.
- 2 Mr. G.I. Sheer Mahomed is werkzaam als grondzakenjurist/rentmeester onder de naam De Grond Zaak.
- 3 Artikel 6.13, lid 1, onderdeel c, sub 3, Wro.
- 4 Artikel 6.2.7 Bro.
- 5 Artikel 6.16 Wro.
- 6 Het draagkrachtbeginsel is uitgewerkt in artikel 6.18 Wro.
- 7 AbRS 15 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV5115.
- 8 AbRS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2271 (Westland).
- 9 AbRS 1 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ6939.
- 10 AbRS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3927 (Midden Delfland).
- 11 Artikel 6.13, lid 5, Wro.
- 12 Artikel 40b, lid 2, ow.
- 13 Zie onder andere HR 22 september 2017, ECLI:NL:PHR:2017:521, conclusie A-G onder 2.3.
- 14 AbRS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2548 (Heiloo).
- 15 AbRS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3927 (Midden-Delfland).
- 16 AbRS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4327 (Voorschoten).
- 17 AbRS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3227 (Midden-Delfland).
- 18 AbRS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3927 (Midden-Delfland).
- 19 Rb. Rotterdam, 28 augustus 2019, ECLI:RBROT:2019:6963.
- 20 Zie ook AbRS 12 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2560 (Luchem Weteringpark) inzake toepassing residuele grondwaardemethode bij gebrek aan referentietransacties.
- 21 AbRS 31 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1448 r.o. 5-4 en AbRS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2832 r.o. 17.5.
- 22 AbRS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2771 (Westland).