

# 42. Kroniek jurisprudentie exploitatieplannen Grondexploitatiewet

J.M. NAUS EN G.I. SHEER MAHOMED

In deze kroniek worden uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State behandeld in de periode december 2022 tot en met april 2023.

## **Anterieure overeenkomst. Weigering verlening omgevingsvergunning. Plankosten of leges?**

In deze uitspraak<sup>1</sup> ging de Afdeling in op de vraag of de gemeente Beemster de omgevingsvergunning kon weigeren omdat de betreffende ontwikkelaar niet bereid was een anterieure overeenkomst te sluiten voor het verhalen van de plankosten. De ontwikkelaar had een aanvraag voor omgevingsvergunning ingediend voor het gebruiken van een perceel als parkeerterrein voor in totaal 39 parkeerplaatsen voor een termijn van tien jaar.

Het gebruik als parkeerterrein was niet mogelijk omdat het perceel de bestemming 'Maatschappelijk' had. De gemeente was bereid planologische medewerking te verlenen als er een anterieure overeenkomst zou worden gesloten waarin was opgenomen dat de ontwikkelaar bereid zou zijn de plankosten te dragen.

De ontwikkelaar weigerde om de anterieure overeenkomst met de gemeente aan te gaan, omdat hij het niet eens was met betaling van de gevraagde bijdrage, zijnde een bedrag van € 3.428. Volgens de ontwikkelaar was de gemeente niet bevoegd om een bijdrage te vragen anders dan via de leges, zijnde een bedrag van € 397,80. Vervolgens besloot het college van burgemeester en wethouders om de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren. Het college had hierbij overwogen dat de uitvoerbaarheid van het

project niet was verzekerd en daardoor was het bouwplan in strijd met een goede ruimtelijke ordening.

De ontwikkelaar ging in beroep bij de rechtbank en deze stelde de ontwikkelaar in het gelijk.

De rechtbank overwoog dat het feit dat de ontwikkelaar betaling van de door het college gewenste bijdrage in de gemeentelijke plankosten weigerde, niet kon leiden tot de conclusie dat sprake was van strijd met een goede ruimtelijke ordening. Volgens de rechtbank bestond namelijk geen ruimtelijke samenhang tussen de gevraagde bijdrage en de beoogde ontwikkeling.

De gevraagde financiële bijdrage was niet bedoeld om een nadelige ruimtelijke ontwikkeling te compenseren, maar had hier slechts tot doel de gemeentelijke plankosten te dekken.

De gemeente voerde in hoger beroep aan dat het gemeentelijk beleid was dat bij complexe aanvragen het kostenverhaal plaatsvindt op basis van een grondexploitatie-overeenkomst in plaats van leges. In de legesverordening is de bepaling opgenomen dat de gemeente geen leges heft in geval kostenverhaal plaatsvindt via een grondexploitatie-overeenkomst.

Volgens de gemeente was sprake van strijd met een goede ruimtelijke ordening omdat de gemeentelijke kosten voor de grondexploitatie door weigering van betaling van de bijdrage in de kosten niet anderszins waren verzekerd.

Daarmee was de uitvoerbaarheid van het project niet verzekerd.

De Afdeling stelde vast dat de gemeente geen ruimtelijke bezwaren had tegen het gebruik van het perceel als parkeerterrein. De omgevingsvergunning werd geweigerd omdat de ontwikkelaar niet bereid was de plankosten te betalen.

De Afdeling stelde allereerst vast dat ook zonder bouwplan het mogelijk is om op basis van de Wro een anterieure overeenkomst te sluiten. De Afdeling verwees naar haar uitspraak van 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2950 (Oldebroek). In de situatie van de gemeente Oldebroek ging het om een bijdrage aan een ruimtelijke ontwikkeling en meer concreet om een bijdrage aan de gemeentelijke recreatievoorziening zoals beschreven in de structuurvisie waaruit maatregelen werden bekostigd zoals de aanleg van nieuwe fietspaden, een belevingspad, toeristische voorzieningen zoals zitbanken langs fietspaden, een ruiternetwerk, verbetering van toeristische bebording, en versterking van de beleving van landgoederen voor toerisme en recreatie.<sup>2</sup> Deze maatregelen waren nodig ter compensatie van het onttrekken van de recreatieve bestemming van een aantal woningen.

De Afdeling stelde vast dat de casus van Beemster niet als doel had om een nadelige ontwikkeling te compenseren, maar slechts tot doel had om gemeentelijke kosten te dekken. Er was daardoor geen ruimtelijk relevant belang dat als grondslag kon dienen voor weigering van de gevraagde omgevingsvergunning. De Afdeling stelde ten slotte vast dat voor het verhaal van dergelijke kosten bij niet-aangewezen bouwplannen de legesverordening diende te worden toegepast. De omstandigheid dat in de legesverordening van de gemeente was opgenomen dat kostenverhaal van complexe aanvragen plaatsvindt via een overeenkomst, deed aan het voorgaande niet af. Met die regeling kan niet een weigeringsgrond voor een omgevingsvergunning worden geïntroduceerd die buiten het stelsel van de Wro ligt.

Voor de gemeente Beemster zit er niets anders op dan de plankosten te verhalen via de legesverordening en de omgevingsvergunning te verlenen.

## Geveltaxatie

De inbrengwaarden voor het gewijzigde exploitatieplan 'Bedrijventerrein Amstelveen Zuid (BTAZ)' waren gebaseerd op een taxatierapport dat was opgesteld op basis van een geveltaxatie. De opstallen waren niet in pandig geïnspecteerd maar beoordeeld vanaf de openbare weg. Het beroep<sup>3</sup> bij de Afdeling spitste zich onder meer toe op de inbrengwaarden van twee glastuinbouwbedrijven gelegen aan de Meerlandendweg 63 en 65 te Amstelveen en in eigendom bij verschillende partijen. Door de belanghebbenden werd betoogd dat de inbrengwaarden van hun eigendommen te laag waren getaxeerd.

De belanghebbenden inzake Meerlandendweg 65 voerden aan dat dit vooral komt doordat bij de taxatie van de gebouwen ten onrechte is uitgegaan van een geveltaxatie. Geveltaxaties kennen volgens de belanghebbenden een zeer hoge taxatieonzekerheid. Hierdoor waren diverse investeringen in de gebouwen die de eigenaar na de aankoop had gedaan, niet meegenomen in de taxatie. Deze investeringen hadden onder meer betrekking op het aanbrengen van zogenaamde sandwichpanelen, nieuwe betonvloeren, nieuwe elektrische installaties en een kostbare 'eb- & vloedvloer'. In totaal ging het om een investeringsbedrag van € 1.835.000.

Ook ten aanzien van Meerlandendweg 63 werd door de belanghebbenden betoogd dat de waardering van de gebruikswaarde ten onrechte was gebaseerd op een geveltaxatie omdat een geveltaxatie nooit een zuiver beeld van de gebruikswaarde op de peildatum kan geven.

Beide partijen hadden hangende het beroep ieder afzonderlijk een taxatierapport ingebracht. De twee rapporten waren opgesteld door dezelfde taxateurs. De gebruikswaarde van het glastuinbouwbedrijf gelegen aan de Meerlandendweg 65 was door de taxateurs van belanghebbenden bepaald op € 3.250.000. Door de taxateurs van de gemeente was de gebruikswaarde van het object geraamd op € 1.382.330 en de complexwaarde was vastgesteld op € 2.578.475 (€ 85 per m<sup>2</sup>). Omdat de complexwaarde hoger was dan de gebruikswaarde was deze als inbrengwaarde gehanteerd. Voor Meerlandendweg 63 hadden de taxateurs van belanghebbenden de gebruikswaarde vastgesteld op € 2.325.000 terwijl de door de gemeente ingeschakelde taxateurs de gebruikswaarde hadden bepaald op € 1.213.790 en de complexwaarde op € 1.957.975 (€ 85 per m<sup>2</sup>). Ook hier was de complexwaarde als inbrengwaarde gehanteerd. De taxateurs van het door de gemeente ingeschakelde taxatiebureau hadden vervolgens in een memo, op verzoek van de raad, gereageerd op de betreffende tegenrapporten. Zij gingen daarbij uit van de juistheid van de in de rapporten genoemde informatie. In de memo erkenden zij niet bekend te zijn geweest met de betreffende investeringen inzake Meerlandendweg 65. Rekening houdend met deze investering en aanvullende referentietransacties die mede blijken uit het rapport dat door de taxateurs van belanghebbenden is opgesteld, komen de door de gemeente ingeschakelde taxateurs tot een geactualiseerde gebruikswaarde van € 2.915.000 waarbij de grondwaarde was verhoogd van € 35 per m<sup>2</sup> naar € 42,50 per m<sup>2</sup> en de waarde van de opstallen en voorzieningen was verhoogd van € 320.605 naar € 1.625.000. Voor Meerlandendweg 63 was de geactualiseerde gebruikswaarde vastgesteld op € 2.009.225. Dit was deels toe te schrijven aan een verhoging van de grondwaarde van € 35 naar € 42 per m<sup>2</sup> maar ook aan een substantiële verhoging van de waarde van de opstallen en voorzieningen van € 385.340 naar € 1.003.250.

Ten aanzien van de kritiek dat de taxaties niet zorgvuldig zouden hebben plaatsgevonden, omdat enkel geveltaxaties

waren uitgevoerd, had de raad betoogd dat een geveltaxatie bij de raming van in een exploitatieopzet opgenomen inbrengwaarden gebruikelijk is. Dat betekende echter niet, naar het oordeel van de Afdeling, dat in alle gevallen bij de raming van inbrengwaarden zonder meer kan worden volstaan met een geveltaxatie. Of daarmee kan worden volstaan, hangt onder meer af van de aard en de bestemming van het te taxeren object en van de informatie die beschikbaar is om met het oog op de raming een goed en verantwoord beeld te krijgen van het te taxeren object. Daarbij is bij geveltaxaties in het bijzonder van belang of ten behoeve van de raming voldoende informatie beschikbaar is over de in pandige staat van het gebouw en over eventuele in het gebouw aanwezige, niet vanaf de buitenkant waarneembare voorzieningen, en over de vraag of die staat respectievelijk die voorzieningen een in aanmerking te nemen objectief vast te stellen waardeverlagend dan wel waardeverhogend effect hebben. Ook is van belang of een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de bruikbaarheid van de geveltaxatie in het betreffende geval naar voren heeft gebracht.

Wat niet in de memo van de door gemeente ingeschakelde taxateurs was opgenomen, was een uiteenzetting van de consequenties van de inmiddels verkregen informatie voor de taxatie van de inbrengwaarde per peildatum 10 mei 2021. In de memo was vermeld dat bij een actualisering van het taxatierapport over de inbrengwaarde de aanvullende informatie ten aanzien van het object en de gedane investeringen mee worden genomen in de raming van de inbrengwaarde. De raad heeft op de zitting van de Afdeling bevestigd dat de wijzigingen van de opstanden en de daarin aanwezige (interne) voorzieningen van betekenis zijn voor de raming van de inbrengwaarde van het object naar waardepeildatum 10 mei 2021.

De Afdeling kwam tot het oordeel dat de raad zich bij de raming van de inbrengwaarde van de betreffende objecten niet zonder meer had mogen baseren op het taxatierapport, waaraan geveltaxaties ten grondslag lagen. In aanmerking genomen de aard en de bestemming van de objecten, beschikten de door de gemeente ingeschakelde taxateurs bij het opstellen van het taxatierapport over onvoldoende informatie om met het oog op de raming een goed en verantwoord beeld te krijgen van de te taxeren objecten. De raad had zich daarom wat betreft de raming van de inbrengwaarde niet op dit taxatierapport kunnen baseren, zodat de inbrengwaarde van de betreffende objecten niet met de vereiste zorgvuldigheid was geraamd.

Het betoog van de raad dat uit de taxatie volgt dat voor beide objecten de complexwaarde en niet de gebruikswaarde, als inbrengwaarde heeft te gelden, maakte dit niet anders. Daarbij achtte de Afdeling van belang dat de raad niet toereikend heeft gemotiveerd dat, ook wanneer bij de raming per de relevante peildatum (10 mei 2021) rekening zou worden gehouden met de aanvullend verkregen informatie, de gebruikswaarde van de objecten lager blijft dan de complexwaarde. Hierbij nam de Afdeling in

aanmerking dat uit het memo volgt dat de naar 'actueel prijspeil' geraamde gebruikswaarden van de objecten aanzienlijk hoger zijn dan de – naar peildatum – geraamde complexwaarde. Daarbij nam de Afdeling ook in aanmerking dat dit verschil niet zonder meer kan worden verklaard door het tijdsverloop van iets meer dan een jaar tussen de waardepeildatum, 10 mei 2021, en de datum van de memo, juni 2022. Het standpunt van de raad dat de nieuw verkregen informatie over onder meer investeringen in de objecten, voor zover van belang, bij de herziening van het exploitatieplan betrokken zullen worden, maakte ook niet dat de inbrengwaarde van de percelen per waardepeildatum 10 mei 2021 met de vereiste zorgvuldigheid zijn geraamd. Herziening van een exploitatieplan is volgens de Afdeling niet bedoeld om gebreken te herstellen die kleven aan een besluit tot vaststelling van het exploitatieplan.

Tot nu toe was het niet ongebruikelijk om de taxatie van de inbrengwaarde te bepalen op basis van een geveltaxatie. Of een geveltaxatie van opstallen nog mogelijk is, hangt af van de aard en de bestemming van het te taxeren object en van de informatie die beschikbaar is om met het oog op de raming een goed en verantwoord beeld te krijgen van het te taxeren object. Het lijkt erop dat bij meer complexe objecten zoals een glastuinbouwbedrijf, de aard van het object met zich meebrengt dat een in pandige inspectie noodzakelijk wordt, zeker wanneer er weinig informatie beschikbaar is over de in pandige staat van het gebouw en de aanwezige voorzieningen. Van belang daarbij is of deze aspecten een objectief vast te stellen waardeverlagend dan wel een waardeverhogend effect hebben.

Gelukkig voor de raad van de gemeente Amstelveen, stelde de Afdeling haar in de gelegenheid om via de bestuurlijke lus de inbrengwaarde van de betreffende objecten opnieuw te laten ramen.

## Toetsingskader raming inbrengwaarde

De uitspraak<sup>4</sup> van de Afdeling in het geschil over de raming van de inbrengwaarde inzake het gewijzigde exploitatieplan 'Bedrijventerrein Amstelveen Zuid (BTAZ)' ging met name over de toegepaste geveltaxatie. In de aanloop naar de beoordeling van het geschil gaf de Afdeling een overzichtelijk uiteenzetting van het toetsingskader dat zich door de jaren in de jurisprudentie van de Afdeling heeft ontwikkeld voor de beoordeling van de taxatie van de inbrengwaarde en waar ook bij regelmaat aandacht aan is besteed in deze Kroniek.

## Inbrengwaarde en eliminatie

Indien geen sprake is van onteigening wordt de inbrengwaarde van gronden vastgesteld met overeenkomstige toepassing van art. 40b tot en met 40f onteigeningswet. In art. 40c ow is de elimineringsregel opgenomen. Op grond van deze regel dienen bij de waardering de voor- en nadelen ten gevolge van het werk waarvoor onteigend wordt,

alsmede de plannen daarvoor, te worden geëlimineerd. Bij de waardering moet daarentegen juist wél rekening gehouden worden met het bestemmingsplan dat het werk mogelijk maakt, tenzij de in het bestemmingsplan aan het onteigende gegeven bestemming door niets anders is bepaald dan een ten tijde van de vaststelling van dat bestemmingsplan al bestaand concreet plan voor een werk ter plaatse van onder meer het onteigende (als bedoeld in art. 40c onder 3° ow) en het bestemmingsplan in zoverre dan ook slechts is vastgesteld teneinde daarmee de juridisch-planologische onderbouwing en regeling te geven om de beoogde aanleg van het werk waarvoor onteigend wordt, mogelijk te maken.<sup>5</sup> Voor eliminatie is alleen plaats indien het werk waarvoor wordt onteigend tot stand wordt gebracht voor rekening en risico van rechtspersonen als bedoeld in art. 2:1 lid 1 en 2 Burgerlijk Wetboek ('overheidswerken').<sup>6</sup>

Bij het beroep inzake het exploitatieplan 'Badhoevedorp De Veldpost' boog de Afdeling zich over de vraag of de 'Sport-2'-bestemming geëlimineerd moest worden. De eerste vraag, of sprake is van een overheidswerk, werd door de Afdeling bevestigend beantwoord.<sup>7</sup> Vervolgens kwam de vraag aan de orde of de in 2005 tussen de gemeente, de Staat, de provincie Noord-Holland, de gemeente Amsterdam en Regionaal Orgaan Amsterdam en Schiphol Nederland B.V. gesloten bestuursovereenkomst 'omlegging A9 te Badhoevedorp' moet worden beschouwd

als een plan voor een overheidswerk als bedoeld in art. 40c onteigeningswet.

De Afdeling oordeelde dat voornoemde bestuursovereenkomst niet kan worden beschouwd als een voldoende concreet plan voor een overheidswerk als bedoeld in art. 40c ow. Derhalve had de raad de bestemming 'Sport-2' bij de vaststelling van de inbrengwaarde terecht niet geëlimineerd. Dit betekent dat bij de waardering van de inbrengwaarde rekening moet worden gehouden met de bestemming 'Sport-2'.

- 1 ABRS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1239 (Beemster).
- 2 Zie ook de noot van M. Fokkema bij ABRS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS: 2019:2950, BR 2019/87 en D. Muñoz Gielen, 'Hoe recente jurisprudentie afdwingbaarheid versterkt van het privaatrechtelijk kostenverhaal: mogelijkheden voor gemeenten', BR 2020/10.
- 3 ABRS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:494 (Amstelveen).
- 4 ABRS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:494 (Amstelveen).
- 5 HR 9 juli 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL1634.
- 6 HR 15 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:24; HR 15 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:25.
- 7 ABRS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1639 (Haarlemmermeer).



#### Over de auteurs

Mr. ing. J.M. Naus RT is als rentmeester/adviseur grondzaken verbonden aan VLNN Rentmeesters te Driebruggen en mr. G.I. Sheer Mahomed is werkzaam als grondzakenjurist/projectleider onder de naam De Grond Zaak.

# COMPACT AFVAL

## Handzaam standaardwerk over afvalbeheer en afvalmanagement

**Met actuele info over:** (technische) Ontwikkelingen, Wet- en regelgeving (Europees en landelijk) en Nieuwe standaarden en inzichten.

**Editie 2022-2023**

ISBN: 978 90 12 40835 6



MEER INFORMATIE EN BESTELLEN OP [SDU.NL/SHOP](https://www.sdu.nl/shop)

**Sdu**