

een oplossing voor een geval als in deze uitspraak aan de orde kwam.

W.J. Bosma

20

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 7 december 2011, nr. 200909881/1/R1.

(Mrs. S.F.M. Wortmann, J.C. Kranenburg en G. van der Wiel) m.nt. E.J. van Baardewijk¹

(Wro art. 6.12 lid 1, 6.17)

LJN BU7053

Exploitatieplan 'Middenboulevard' gemeente Zandvoort. Ruimtelijke of functionele samenhang bij beoordeling exploitatieplanplicht en exploitatieplangrens.

2. Overwegingen

(...)

2.32. Ter zitting is gebleken dat het beroep van [appellante sub 7] en anderen aldus moet worden opgevat dat volgens hen ten onrechte niet voor het gehele bestemmingsplangebied maar slechts voor het deelgebied Badhuisplein een exploitatieplan is opgesteld. Weliswaar zou het voor de gronden waarop een wijzigingsbevoegdheid rust prematuur zijn om een exploitatieplan vast te stellen, zo betogen zij, maar voor de overige gronden had dit volgens hen wel gemoeten, daar het feit dat de gemeente grondeigenaar is niet zonder meer betekent dat het kostenverhaal daarmee verzekerd is.

2.32.1. De raad stelt dat, aangezien de te ontwikkelen gronden grotendeels eigendom zijn van de gemeente, het kostenverhaal anderszins verzekerd is en alleen voor de gronden aan het Badhuisplein aanleiding bestaat om een exploitatieplan op te stellen.

2.32.2. Ingevolge artikel 6.12, eerste lid, van de Wro stelt de gemeenteraad een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder a, b en c, voor zover hier van belang, kan de gemeenteraad, in afwijking van het eerste lid, bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, indien het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan begrepen gronden anderszins verzekerd is, het bepalen van een tijdvak of fasering als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, sub 4 onderscheidenlijk 5, niet noodzakelijk is, en indien het stellen van eisen, regels, of een uitwerking van regels als bedoeld in artikel 6.13, tweede lid, onderscheidenlijk b, c of d, niet noodzakelijk is.

Ingevolge artikel 6.17 verhaalt het college van burgemeester en wethouders de kosten, verbonden aan exploitatie van de gronden gelegen in een exploitatiegebied, door aan een omgevingsvergunning voor een bouwplan dat krachtens artikel 6.12, eerste lid, is aangewezen, of een omgevingsvergunning voor een gedeelte daarvan, met inachtneming van het exploitatieplan het voorschrift te verbinden dat de vergunninghouder een exploitatiebijdrage aan de gemeente verschuldigd is, tenzij de bijdrage anderszins verzekerd is of voorafgaand aan de indiening van de bouw aanvraag een exploitatiebijdrage met betrekking tot de betreffende gronden overeengekomen en verzekerd is.

2.32.3. Indien het in een bestemmingsplangebied gaat om in ruimtelijk of functioneel opzicht te onderscheiden deelgebieden, kan de raad besluiten voor elke deelgebied een exploitatieplan vast te stellen. Indien het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in een dergelijk deelgebied begrepen gronden anderszins is verzekerd – bijvoorbeeld omdat de daarvoor in aanmerking komende gronden de gemeente in eigendom toebehoren – en ter zake ook is voldaan aan de voorwaarden, als opgenomen in artikel 6.12, tweede lid, aanhef en onder b en c, kan de raad besluiten voor een dergelijk deelgebied geen exploitatieplan vast te stellen.

De Afdeling stelt vast dat het exploitatieplan uitsluitend ziet op de gronden ter plaatse van het Badhuisplein waaraan in het bestemmingsplan de bestemming 'Centrum-Uit te werken (CU-2)' is toegekend. Voor dit gebied, in het bestemmingsplan omschreven als deelgebied 3, is een uitwerkingsplicht opgenomen waardoor de exacte invulling nog niet bekend is. In de plantoelichting staat echter 'dat het Badhuisplein gezien wordt als een stedenbouwkundige '(woon)kamer' met uitzicht op zee en strand waar beoogd wordt een herbergzaam plein te creëren met horeca en commerciële functies/handel in de plint en wonen/verblijven daarboven'.

[appellante sub 7] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat sprake is van een dusdanige ruimtelijke of functionele samenhang met andere gronden in het bestemmingsplangebied dat het exploitatieplan niet als zodanig had mogen worden vastgesteld.

Voorts is niet in geschil dat de gemeente Zandvoort het grootste deel van de overige gronden binnen het bestemmingsplangebied in eigendom heeft en heeft de raad onweersproken gesteld dat alleen op zijn gronden ontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen [appellante sub 7] en anderen aanvoeren geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat buiten de gronden ter plaatse van het Badhuisplein het kostenverhaal anderszins verzekerd is. Dat aan de voorwaarden van artikel 6.12, tweede lid, aanhef en onder b en c, van de Wro niet zou zijn voldaan is niet aannemelijk gemaakt.

2.32.4. In hetgeen [appellante sub 7] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

¹ E.J. van Baardewijk is senior-adviseur bij PurpleBlue.

Het beroep tegen het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan is ongegrond.

(...)

(Enz., enz., red.)

Noot

1. Inleiding

In het onderdeel van deze uitspraak over het exploitatieplan komt de vraag naar voren of de gemeente een deel van het bestemmingsplangebied buiten een exploitatieplan kan laten als hierover een anterieure exploitatieovereenkomst is gesloten. Het antwoord op deze vraag is van groot praktisch belang gezien de behoefte van nogal wat gemeenten om de vaststelling van een exploitatieplan te vermijden of om eigen gronden en die van contractspartijen buiten het gebied van het exploitatieplan te laten. Deze uitspraak geeft de juiste sleutel bij het antwoord op die vraag. Over de interpretatie van die sleutel geeft de uitspraak zelf weinig helderheid omdat het beroep daar niet op gericht is. In combinatie met eerdere Afdelingsuitspraken ontstaat daarover langzamerhand wel een duidelijker beeld.

2. De situatie

Bij het bestemmingsplan 'Middenboulevard' stelt de gemeente Zandvoort het gelijknamige exploitatieplan vast. Dat doet ze echter niet voor alle plandelen met 'aangewezen bouwplannen' (gronden waar bouwplannen in de zin van art. 6.2.1 Bro mogelijk worden gemaakt). Ook de gronden waarop een wijzigingsbevoegdheid rust blijven buiten het exploitatieplan. Het exploitatieplan wordt voor het deelgebied Badhuisplein vastgesteld. Voor dit deelgebied bevat het bestemmingsplan de bestemming 'Centrum – Uit te werken (CU-2)'. De exacte invulling is nog niet bekend, maar blijkens de plantoelichting wordt dit deelgebied gezien als een stedenbouwkundige (woon)kamer met uitzicht op zee en strand waar beoogd wordt een herbergzaam plein te creëren met horeca en commerciële functies/handel in de plint en wonen/verblijven daarboven. Deze gronden zijn, blijkens het exploitatieplan, grotendeels particulier eigendom. Het kostenverhaal is niet anderszins verzekerd zodat een exploitatieplan moet worden vastgesteld. Het beroep van appellante sub 7 en anderen tegen het exploitatieplan is kennelijk niet geheel duidelijk, want in r.o. 2.32 wordt aangegeven dat ter zitting is gebleken dat het beroep aldus moet worden opgevat dat volgens hen ten onrechte niet voor het gehele bestemmingsplangebied, maar slechts voor het deelgebied Badhuisplein een exploitatieplan is opgesteld. Ze hebben er geen moeite mee dat het exploitatieplan niet wordt vastgesteld voor de gronden waarop een wijzigingsbevoegdheid rust, maar voor de overige gronden had dit wel gemoeten, zo betogen zij. De reden voor die stelling is dat het feit dat de gemeente eigenaar is van die gronden niet zonder meer betekent dat het kostenverhaal daarmee verzekerd is.

3. De ruimtelijke of functionele samenhang als begrenzingscriterium

3.1 Ruimtelijke of functionele samenhang in bestemmingsplan 'Middenboulevard'

De stelling van appellante sub 7 en anderen lijkt te suggereren dat, als het kostenverhaal voor de gemeentelijke gronden wel anderszins verzekerd zou zijn, dergelijke gronden niet in het exploitatiegebied opgenomen zouden behoeven te worden. Die suggestie is echter niet juist. Een exploitatieplan moet worden vastgesteld als (kortgezegd) het kostenverhaal ten aanzien van alle gronden met aangewezen bouwplannen niet anderszins verzekerd is voordat het ruimtelijk besluit wordt genomen of wanneer locatie-eisen (als bedoeld in art. 6.12 lid 2 onder b en c Wro) nodig zijn. In een situatie van gemengd particulier en gemeentelijk eigendom worden alle gronden met aangewezen bouwplannen en met investeringen in de openbare ruimte in het exploitatieplan opgenomen, voor zover gelegen binnen het bestemmingsplangebied. De gemeentelijke gronden met bouw mogelijkheden kunnen er dus niet buiten worden gehouden met als argument dat voor die gronden de grondexploitatiekosten via de gronduitgifte worden gedekt. Ook de gronden met bouw mogelijkheden waarvoor anterieur exploitatieovereenkomsten zijn gesloten kunnen er niet buiten worden gehouden. Een exploitatieplan is alleen niet nodig wanneer voor alle gronden het kostenverhaal anderszins verzekerd is en geen locatie-eisen nodig zijn. Zodra er dus ook maar voor één aangewezen bouwplan het kostenverhaal niet anderszins verzekerd is en/of locatie-eisen niet nodig zijn, moet dus een exploitatieplan worden vastgesteld en moet worden nagegaan op welke gronden ook bouwplannen mogelijk worden gemaakt en op welke gronden ingrepen in de openbare ruimte nodig zijn (dan wel nieuwe openbare ruimte moet worden gecreëerd). Al dergelijke gronden behoren in één exploitatieplan te worden ondergebracht tenzij een ruimtelijke of functionele samenhang ontbreekt.

De Afdeling gaat verder dan de beoordeling van het beroepsonderdeel dat grondeigendom nog niet wil zeggen dat kostenverhaal anderszins verzekerd is. Ze staat ook stil bij het juiste begrenzingscriterium: dat van de ruimtelijke of functionele samenhang. De Afdeling constateert in r.o. 2.32.2 dat de situatie zich kan voordoen dat er binnen een bestemmingsplangebied deelgebieden kunnen zijn die in ruimtelijk of functioneel opzicht onderscheiden kunnen worden. Als het kostenverhaal van zo'n deelgebied anderszins verzekerd is en locatie-eisen niet nodig zijn, kan de raad besluiten geen exploitatieplan voor dat deelgebied vast te stellen. In r.o. 2.32.3 constateert de Afdeling dat appellante sub 7 en anderen niet aannemelijk hebben gemaakt dat sprake is van een dusdanige ruimtelijke of functionele samenhang met andere gronden in het bestemmingsplangebied dat het exploitatieplan niet als zodanig had mogen worden vastgesteld. Een belangrijk onderdeel bij deze constatering is dat, buiten het gebied van het exploitatieplan, het alleen de gronden van de gemeente zijn waar ont-

wikkelingen kunnen plaatsvinden. Die stelling van de gemeenteraad is niet weersproken. Daardoor ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat, buiten de gronden van het Badhuisplein, het kostenverhaal anderszins verzekerd is. Evenmin is aannemelijk gemaakt dat aan de voorwaarden van art. 6.12 lid 2 onder b en c Wro niet zou zijn voldaan.

3.2 *Ontwikkeling jurisprudentie over exploitatieplangrenzen en ruimtelijke of functionele samenhang*

De Afdeling komt niet toe aan de beoordeling van de vraag of er inderdaad geen sprake is van het ontbreken van een ruimtelijke of functionele samenhang tussen enerzijds de locatie van het Badhuissterrein en anderzijds de overige gronden met aangewezen bouwplannen en in te richten/te wijzigen openbare ruimte. De Afdeling komt hier niet aan toe omdat appellante sub 7 en anderen die samenhang niet aannemelijk hebben gemaakt. Over de bewijslast van dat onderdeel ga ik hierna in punt 4 in. Het was natuurlijk voor de gemeentelijke praktijk interessant geweest wanneer de Afdeling in deze casus wel aan die beoordeling was toegekomen. Ondanks dat dit niet het geval is, voegt deze uitspraak wel wat toe aan praktijkvragen rond exploitatieplangebrenzing, zeker wanneer deze wordt gelegd naast andere uitspraken van de Afdeling.

Allereerst is de betekenis van deze uitspraak dat gemeenten niet zomaar gemeentegronden, of gronden die bestreken worden door anterieure overeenkomsten, buiten het exploitatieplan kunnen houden. Dat kan alleen wanneer ze een deelgebied vormen dat van het exploitatieplan kan worden onderscheiden vanwege het ontbreken van een ruimtelijke of functionele samenhang. Gemeenten kunnen maar beter anticiperen op een motivering van de begrenzing door in te gaan op het al of niet ontbreken van ruimtelijke of functionele samenhang voor gevallen waarin appellanten hun beroepsgronden richten op de begrenzingskeus. Hetzelfde geldt voor gemeentelijke overwegingen om te besluiten geen exploitatieplan vast te stellen. Wanneer het om gronden van een enkele eigenaar gaat met wie anterieur niet kan worden gecontracteerd wordt soms via de boeg van de bestemmingsplangebrenzing een situatie geconstrueerd waardoor geen exploitatieplan hoeft te worden vastgesteld. Een beroep tegen een dergelijk besluit werd recent gegrond verklaard door de Afdeling.²

Bij het overwegen van de exploitatieplangrens en het anticiperen op eventuele beroepsgronden ten aanzien van die grens kunnen diverse Afdelingsuitspraken intussen hulp bieden. Te denken valt aan de uitspraken inzake exploitatieplannen van de gemeenten Roosendaal, Wierden en Emmen.

De gemeente Roosendaal stelde binnen het bestemmingsplan 'Spoorhaven, 1^e fase', twee exploitatieplannen vast: één voor West en één voor Zuidoost. In beroep wordt als argument naar voren gebracht dat toekomstige scholen en het toekomstige stadskantoor in het (andere) exploitatieplan Zuidoost ondergebracht hadden moeten worden en niet in West met als argument dat deze scholen en dit kantoor de hoofdgebruikers van de voorziene passerelle en boulevard zouden zijn. Het achterliggende argument is dat de kosten van passerelle en boulevard niet aan de gronden van appellant binnen West toegerekend hadden mogen worden.

De Afdeling³ gaat na of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat sprake is van een duidelijke planologische of functionele samenhang tussen de delen van het exploitatiegebied West. Volgens de toelichting bij het exploitatieplan West en de plantoelichting behoren de gronden, opgenomen in exploitatieplan West, van een deel van het gebied Spoorhaven tot een multifunctioneel gebied met ruimte voor wonen, maatschappelijke voorzieningen en enkele commerciële functies. Daarnaast bestaat de samenhang tussen de verschillende delen van het exploitatieplan West in de in het bestemmingsplan voorziene bebouwing die ook een geluidwerende functie heeft voor andere delen van het exploitatieplan West. Zuidoost is een te handhaven bedrijventerrein. Daar bestaan echter wel onbenutte bouw mogelijkheden die profijt hebben van bovenwijkse voorzieningen. Om die reden acht de raad voor Zuidoost een apart exploitatieplan nodig. De Afdeling constateert dat de twee exploitatiegebieden verschillend van karakter zijn en geen ruimtelijke of functionele samenhang hebben. Het beroep wordt ongegrond verklaard.

De gemeente Wierden stelde een bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Enter-Rijssen 2008' en het exploitatieplan 'Bedrijventerrein Enter-Rijssen' vast. Het ging om een exploitatieplan met twee gebiedsdelen, een deel ten oosten en een deel ten westen van de N347. Het deel ten westen van de N347 heeft in het bestemmingsplan de bestemmingen agrarisch gebied met waarden water en verkeer. In dit deel is een waterbergingsgebied voorzien. In het deel ten oosten van de N347 is het bedrijventerrein voorzien. In beroep wordt aangevoerd dat de raad ten onrechte het exploitatieplan heeft vastgesteld; dat de kosten van de waterberging ten onrechte aan het bedrijventerrein worden toegerekend en dat er twee afzonderlijke delen zijn waartussen geen samenhang bestaat. De Afdeling⁴ ziet zich voor de vraag gesteld of de raad in redelijkheid de begrenzing van het exploitatiegebied, dat bestaat uit bedrijventerrein en waterbergingsgebied, heeft kunnen vaststellen. Onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis overweegt de Afdeling dan dat een exploitatiegebied zo dient te worden vastgesteld dat alle onderdelen van de desbetreffende grondexploitatie

² ABRvS 3 augustus 2011, nr. 201009334/1/R1, BR 2011/156, m.nt. M. Fokkema en E.J. van Baardewijk (bestemmingsplan 'Centrum III, 1^e herziening Schimmert', gemeente Nuth).

³ ABRvS 18 mei 2011, nr. 200904066/1/T1/R1 en 200906800/1/T1/R1, BR 2011/131, m.nt. E.J. van Baardewijk en M. Fokkema.

⁴ ABRvS 25 mei 2011, nr. 200907178/1/R3, TBR 2011/141, m.nt. J.F. de Groot.

erin vallen en dat een exploitatiegebied uit verschillende niet-aaneengesloten delen kan bestaan, als er planologisch of functioneel maar een duidelijke samenhang is tussen die delen. Bij de toepassing van deze criteria voor de beantwoording van de vraag of bij de vaststelling van een bestemmingsplan gekozen dient te worden voor één of meer exploitatiegebieden komt de raad de nodige beoordelingsvrijheid toe. De Afdeling gaat dit na voor de onderhavige twee gebiedsdelen: *'Nu door de aanleg van een bedrijventerrein waterbergingscapaciteit verloren zal gaan en dit verlies zal worden gecompenseerd door het voorziene waterbergingsgebied, bestaat er naar het oordeel van de Afdeling in dit geval een zodanige samenhang tussen de twee niet-aaneengesloten delen dat deze in één exploitatieplan konden worden verrat. De raad heeft derhalve de grenzen van zijn beoordelingsruimte niet overschreden door één exploitatieplan vast te stellen.'*

De kosten van de waterberging kunnen daardoor aan het bedrijventerrein worden toegerekend. Dit oordeel werkt door naar de raming van de inbrengwaarden. In beroep wordt ook betoogd dat de complexbenadering ten onrechte is toegepast. De Afdeling oordeelt daarover dat de complexbenadering haar grondslag vindt in art. 40d lid 1 onder b onteigeningswet en kon in dit geval worden toegepast nu sprake is van als één geheel in ontwikkeling gebrachte gronden.

De gemeente Emmen stelde het bestemmingsplan 'Nieuw Amsterdam/Veenoord, bedrijvenpark De Tweeling' vast met het ene gelijknamige exploitatieplan. Een appellante voert in beroep aan dat de hogere inrichtingskosten voor het westelijke uitbreidingsgebied, in verband met de benodigde waterberging, ten onrechte ook over zijn gronden in het oostelijke uitbreidingsgebied worden omgeslagen. Ook voert hij aan dat de waterberging los staat van het bedrijventerrein, zodat de gronden voor de waterberging ten onrechte in hetzelfde bestemmingsplan zijn opgenomen. De Afdeling⁵ constateert dat deze betogen zien op de gevolgen van het kostenverhaal en vat ze daarom op als gericht tegen de begrenzing van het exploitatieplan. Evenals in de hiervoor genoemde uitspraak *Wierden* haalt de Afdeling de wetsgeschiedenis aan, zij het iets uitgebreider, en verwijst ook hier naar de beoordelingsvrijheid die de raad toekomt bij de beoordeling van de criteria planologische of functionele samenhang. De Afdeling overweegt dan dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat er een duidelijke planologische of functionele samenhang bestaat tussen het westelijke en oostelijke deel van het exploitatiegebied, inclusief de gronden van de waterberging: *'Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het westelijke en het oostelijke uitbreidingsgebied aan elkaar grenzen, dat beide gebieden zijn bestemd voor de uitbreiding van het hetzelfde bedrijventerrein en dat de raad ter zitting onweersproken heeft gesteld dat samenhang bestaat op waterhuishoudkundig gebied.'* Het beroep op dit onderdeel faalt.

⁵ ABRvS 1 juni 2011, nr. 200905555/1/R1 en 200906452/1/R1, BR 2011/134, m.nt. W.J. Bosma en J.A.M.A. Sluysmans.

3.3 *Conclusies uit de jurisprudentie over exploitatieplangrenzen*

Deze uitspraken geven zicht op de criteria ruimtelijke en functionele samenhang. Wanneer getracht wordt onderscheid aan te brengen tussen het ruimtelijke en het functionele criterium levert dat het volgende beeld op:

Ruimtelijk: het is één transformatiegebied voor verschillende bestemmingen binnen een multifunctioneel gebied (Roosendaal), of het is één uitbreidingsgebied voor een bedrijventerrein (Emmen).

Functioneel: een deel van de in het bestemmingsplan voorziene bebouwing heeft ook een geluidwerende functie voor andere voorziene bebouwing (Roosendaal); de voorziene waterberging in het ene deelgebied dient als compensatie voor de verminderde waterberging vanwege het bedrijventerrein in het aangrenzende andere deelgebied (Wierden) en er is een waterhuishoudkundige samenhang tussen twee uitbreidingsgebieden (Emmen).

Essentieel is dat de Afdeling, in aansluiting bij de wetsgeschiedenis (*Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 17*) redeneert vanuit de kostenverhaalsplicht en in het verlengde daarvan dwingende termen gebruikt over de afbakening van (eventueel verschillende) exploitatiegebieden: een exploitatiegebied *dient* zo te worden vastgesteld dat alle onderdelen van de desbetreffende grondexploitatie erin vallen en dat een exploitatiegebied uit verschillende niet-aaneengesloten delen *kan* bestaan, als er planologisch of functioneel maar een duidelijke samenhang is tussen die delen (cursiveringen *EvB*). Uitgangspunt is de samenhang; als er ruimtelijke of functionele samenhang is tussen niet-aaneengesloten delen vormen die delen één exploitatiegebied en moeten ze dus in één exploitatieplan worden opgenomen. Nu dit zo is, dienen gemeenten dit mijns inziens zo ook toe te lichten in hun keuzen voor de grens van het exploitatieplan (of de verschillende exploitatieplannen). Van een willekeurig opsplitsen in twee exploitatiegebieden kan mijns inziens zo geen sprake zijn. De eventuele omstandigheid dat voor een deel van het bestemmingsplangebied het kostenverhaal reeds anderszins verzekerd is, kan derhalve geen rol spelen bij de beslissing over de grens van het exploitatieplan.

4. *Bewijslast voor vaststellen exploitatiegebied*

Naar aanleiding van de uitspraak op het beroepsonderdeel tegen het exploitatieplan 'Middenboulevard' rijst de vraag bij wie de bewijslast rust als het gaat om de ruimtelijke of functionele samenhang. De uitspraak van de Afdeling in r.o. 2.32.3 houdt in dat degene die beroep instelt aannemelijk moet maken dat er sprake is van een dusdanige ruimtelijke of functionele samenhang met andere gronden in het bestemmingsplangebied dat het exploitatieplan niet als zodanig had mogen worden vastgesteld. In het algemeen gesproken is het helder dat een beroepsonderdeel onderbouwd moet worden. In deze casus valt het echter op dat in het exploitatieplan zelf niet echt een toelichting is gegeven op de grens van het exploitatieplan, althans niet in die zin dat het exploitatieplan iets aangeeft over het ontbreken van

21

ruimtelijke of functionele samenhang met de gemeentelijke gronden die buiten het exploitatiegebied zijn gelaten. Het exploitatieplan geeft in par. 1.2 informatie over gemeentelijke gronden en over gronden in erfpacht (waarvan de erfpacht afloopt in 2013) en over de gronden op de locatie Badhuisplein (grotendeels particuliere eigendom). Het exploitatieplan zegt niet meer dan dat het kostenverhaal voor de gemeentegrond en de erfpachtgrond verzekerd is. Zoals hiervoor al aangegeven is dat echter niet het criterium voor de begrenzing van een exploitatieplan, hetgeen de Afdeling impliciet ook onderkent door in te gaan op het criterium ruimtelijke of functionele samenhang, Art. 6.2.11 Bro geeft aan welke toelichtingen een exploitatieplan allemaal moet bevatten. Blijkens lid c moet ook een toelichting worden gegeven bij de begrenzing van het exploitatiegebied. Het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan was in dit geval tegelijk een besluit om binnen het bestemmingsplangebied andere gronden met aangewezen bouwplannen en andere gronden voor in te richten openbare ruimte buiten het exploitatieplan te laten (ook al is dit niet als zodanig expliciet gemaakt). De beroepsgrond van appellante sub 7 en anderen had ook opgevat kunnen worden als zijnde gericht tegen het ontbreken van een toelichting op de begrenzing van het exploitatieplan. Had de uitspraak van de Afdeling niet moeten luiden dat, nu het beroepsonderdeel zich op de grens van het exploitatieplan richtte, het de gemeente was die de toelichting op het ontbreken van de ruimtelijke of functionele samenhang had moeten geven? Hoe dat ook zij, de inhoudelijke beoordeling van (het ontbreken van) de ruimtelijke en functionele samenhang was aan de orde gekomen wanneer het beroepsonderdeel zich in eerste instantie had gericht op het ontbreken van een toelichting op de grens van het exploitatieplan.

5. **Belang van besluiten over exploitatieplangrenzen**
 Besluiten over de begrenzing van exploitatieplannen zijn van belang voor de hoogte van de kostenverhaalsbijdragen. Het heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de inbrengwaarden en, voor zover inbrengwaardetaxateurs de complexwaarde ramen, ook voor de afbakening van het complex en dus de toepassing van de egalisatieregule van art. 40d lid 1 onder b OW. Het kan ook gevolgen hebben voor de toerekening van andere kostenposten.⁶ Dit raakt het niveau van de door de gemeente te verhalen kosten en de rechtsgevolgen van belanghebbenden. Om die reden is het nodig dat de grenzen van een exploitatieplan worden toegelicht en dat er een onderbouwing van het ontbreken van een ruimtelijke of functionele samenhang wordt geboden wanneer besloten wordt meerdere exploitatiegebieden te onderscheiden of omgekeerd een onderbouwing van de ruimtelijke of functionele samenhang wordt geboden wanneer meerdere niet aaneengesloten delen in een exploitatieplan worden opgenomen.

E.J. van Baardewijk

⁶ Zie E.J. van Baardewijk, 'Kostenverhaal en gebiedsafbakening bij afwijking danwel wijziging van het bestemmingsplan', BR 2011/2.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Meer-voudige kamer) 21 december 2011, nr. 201002914/1/R3. (Mrs. Th.C. van Sloten, J.G.C. Wiebenga, G. van der Wiel) m.nt. T.D. Rijs¹

(Wro art. 8.3 lid 3; Awb art. 6:10)

LJN BU8898

Reactieve aanwijzing voor bestemmingsplan heeft van rechtswege ook betrekking op het bijbehorende exploitatieplan; vanwege onverbreekelijke samenhang tussen delen exploitatieplan wordt het gehele exploitatieplan getroffen door de reactieve aanwijzing, geen verschoonbaar prematuur beroep ex art. 6.10 Awb.

(...)

2. **Overwegingen**

2.1. Het bestemmingsplan biedt de mogelijkheid om in het gebied ten zuiden van de kern Buurse ongeveer 44 woningen te realiseren.

Gelijktijdig met het bestemmingsplan is het exploitatieplan vastgesteld.

2.2. [appellant] kan zich niet verenigen met bovengenoemde plannen. Hij is eigenaar van gronden in het oostelijke deel van het bestemmingsplan- en het exploitatieplangebied. Uit het beroepschrift blijkt dat zijn beroep uitsluitend is gericht tegen het bestemmingsplan en het exploitatieplan, voor zover deze plannen betrekking hebben op zijn eigen gronden.

2.3. Bij besluit van 26 januari 2010 heeft het college van gedeputeerde staten van Overijssel aan de raad een aanwijzing als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) gegeven met betrekking tot het deel van het bestemmingsplan dat is aangegeven op de bij het aanwijzingsbesluit behorende kaart. Uit deze kaart blijkt dat de aanwijzing onder meer betrekking heeft op het deel van het bestemmingsplan dat is vastgesteld voor de gronden van [appellant].

2.4. Ingevolge artikel 3.8, zesde lid, eerste volzin, van de Wro kan het college van gedeputeerde staten, indien aan de in het vierde lid bedoelde voorwaarden is voldaan, binnen de in dat lid genoemde termijn met betrekking tot het desbetreffende onderdeel van het vastgestelde bestemmingsplan aan de gemeenteraad een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, geven, ertoe strekkende dat dat onderdeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan zoals het is vastgesteld (hierna: reactieve aanwijzing). Ingevolge de vijfde volzin wordt het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan alsdan met uitsluiting van dat onderdeel, samen met het aanwijzingsbesluit en op gelijke wijze

¹ Mr. T.D. Rijs is advocaat bij Rijs Advocatenkantoor voor Vastgoed en Overheid te Zutphen.