

met de in de Wro en het Bro opgenomen limitatieve opsomming van en gestelde criteria aan kosten. Voorts is aangegeven dat van deze kosten onder andere deel uitmaken de kosten van bovenplanse voorzieningen op basis van gemeentelijk beleid. Aan de opbrengstenzijde is in de exploitatieopzet voor 'Gronduitgifte woningen' een bedrag van € 308.500.000,00 opgenomen. Als toelichting daarbij is vermeld dat bij de raming van de gronduitgifte van woningbouw in de sociale sector is aangesloten bij gemeentelijk prijsbeleid en voor de gronduitgifte van woningbouw in de vrije sector is uitgegaan van marktconforme grondprijzen. Ter zitting is aangegeven dat aan bedoelde kosten- en opbrengstenramingen een bepaalde invulling van de betrokken gronden in onder meer programmatisch en infrastructureel opzicht ten grondslag heeft gelegen op basis waarvan bedoelde ramingen meer gespecificeerd hadden kunnen zijn. Behalve met een zeer algemene beschrijving in de toelichting van het exploitatieplan is in de exploitatieopzet van het exploitatieplan niet aangegeven de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden. Ter zitting is aangegeven dat een dergelijke toerekening op basis van het gehanteerde programma wel in globale zin in de exploitatieopzet had kunnen worden opgenomen. De Afdeling acht het exploitatieplan aldus ontoereikend vanwege het ontbreken van meer uitgewerkte kosten- en opbrengstenramingen en een toerekening van kosten aan de uit te geven gronden, terwijl ter zitting is komen vast te staan dat dat wel mogelijk was. Gelet hierop bestaat aanleiding voor het oordeel dat het exploitatieplan in zoverre in strijd moet worden geacht met artikel 6.13 van de Wro. Daaraan doet niet af dat ingevolge artikel 6.13, derde lid, van die wet de betreffende onderdelen van het exploitatieplan een globale inhoud kunnen hebben.

2.24.3. Voorts dient, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 9 februari 2011, zaak nr. 200907364/1/R2, aan de in het exploitatieplan opgenomen raming van de inbrengwaarden van percelen in beginsel een door een onafhankelijke deskundige uitgevoerde taxatie ten grondslag te liggen. Nu de raad ter zitting te kennen heeft gegeven dat de raming van de inbrengwaarden van de betrokken gronden in het exploitatiegebied niet is gebaseerd op een schriftelijk, gemotiveerd advies van een onafhankelijke deskundige, die heeft geraamd overeenkomstig artikel 6.13, vijfde lid, van de Wro en de betreffende artikelen van de onteigeningswet, en waarin is uiteengezet op basis waarvan de inbrengwaarden zijn geraamd, heeft de raad nagelaten bij de voorbereiding van het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

(Enz., enz., Red.)

Deze uitspraak wordt in een annotatie van E.J. van Baardewijk elders in deze aflevering onder BR 2011/159 meegenomen bij de bespreking van twee andere uitspraken over ex-

ploitatieplannen in het Zuidplasegebied, namelijk die over 'Rode Waterparel' en 'Het Nieuwe Midden'.

## 159

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Meer-voudige kamer) 10 augustus 2011, nr. 200907374/1/R1 en 200907376/1/R1

(Mrs. P.J.J. van Buuren, P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, J. Hoekstra)

m.nt. E.J. van Baardewijk<sup>1</sup>

Wro

IJN BR4629

### Exploitatieplan 'Rode Waterparel'.

**Gevolgen vernietiging delen bestemmingsplan voor exploitatieplan, relatie anterieure overeenkomst en tijdstip vaststellen wijzigingsplan, minimale vereisten globaliteit exploitatieplan voor kostenraming en wijze van toerekenen.**

(...)

2.5. Zuidplaspolder Beheer betoogt voorts dat ten onrechte aan het middelste gedeelte van het totale plangebied de bestemming 'Natuur' en de aanduidingen 'wro-zone – wijzigingsgebied 3' en 'wro-zone – wijzigingsgebied 4' zijn toegekend. Daarbij voert zij aan dat dit gedeelte in ruimtelijk opzicht niet verschilt van het overige plangebied, zodat geen reden bestaat om aan de gronden geen uit te werken woonbestemming toe te kennen. De wijze van bestemmen is daarnaast voor haar onredelijk bezwarend, nu voor het realiseren van woningen eerst een wijzigingsprocedure en daarna een uitwerkingsprocedure nodig zijn. Voorts betoogt zij dat het toekennen van de bestemming 'Natuur' onlogisch en, gezien het eindbeeld van de locatie voor woningbouw, in strijd is met de ratio van het Masterplan Rode Waterparel. Ten slotte betoogt Zuidplaspolder Beheer dat de keuze voor de natuurbestemming met wijzigingsbevoegdheden louter is gebaseerd op financiële overwegingen, omdat dan alsnog een anterieure overeenkomst kan worden gesloten.

(...)

2.5.4. Bij zijn keuze voor de natuurbestemming voor het middelste gedeelte van het totale plangebied heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid belang kunnen toekennen aan de aanwezigheid van kreekruggronden en katteklei. Zuidplaspolder Beheer heeft in dat verband niet aannemelijk gemaakt dat het toekennen van de natuurbestemming in strijd is met de uitgangspunten van het Masterplan Rode Waterparel. Ter zitting heeft de raad voorts nogmaals bevestigd dat het natuurgebied binnen de planperiode zal worden aangelegd.

<sup>1</sup> E.J. (Evert Jan) van Baardewijk is senior adviseur bij PurpleBlue.

De raad heeft verder in redelijkheid kunnen besluiten om in dit middengebied woningbouw door middel van wijzigingsbevoegdheden en niet door middel van uitwerkingsplichten mogelijk te maken. Daarbij wordt van belang geacht dat de raad ter zitting te kennen heeft gegeven dat woningbouw op deze locatie is beoogd, maar nog onvoldoende zeker is of deze binnen de planperiode gerealiseerd zal worden en dat hij om die reden geen uit te werken bestemming heeft kunnen en willen opnemen. Zuidplaspolder Beheer heeft niet aannemelijk gemaakt dat een ontwikkeling van de gronden voor woningbouw met de toegekende natuurbestemming strijdig is, nu uit de plantoelichting volgt dat in het plangebied een waterrijk natuurgebied is voorzien waar op de oorspronkelijke kreekruggen en op het water gewoond kan worden in een lage woningdichtheid en dat aanleg van nieuwe natuur en water een voorwaarde is voordat met de bouw van woningen kan worden gestart. Dat de raad daarbij ook van belang heeft geacht dat met wijzigingsbevoegdheden in een situatie als de onderhavige de mogelijkheid blijft bestaan op een later moment anterieure exploitatieovereenkomsten te sluiten, acht de Afdeling niet onredelijk of onjuist.

(...)

2.17.1. Gelet op hetgeen in 2.16. is overwogen, vernietigt de Afdeling het bestreden besluit van de voormalige gemeente Moordrecht voor zover daarbij onder meer de plandelen met de bestemmingen 'Woongebied – Uit te werken' en 'Gemengd – Uit te werken' en de aanduidingen 'wro-zone – wijzigingsgebied 3' en 'wro-zone – wijzigingsgebied 4' zijn vastgesteld. Tussen een bestemmingsplan en een gelijktijdig vastgesteld exploitatieplan bestaat een samenhang die onder meer is af te leiden uit de artikelen 6.12 en 8.3, derde lid, van de Wro en uit de functie van het exploitatieplan voor de verwezenlijking van het bestemmingsplan. Gelet op deze samenhang tussen het exploitatieplan en het bestemmingsplan en gelet op de samenhang die in het onderhavige geval bestaat tussen de verschillende onderdelen van het exploitatieplan, dienen in dit geval ook de bestreden besluiten van beide voormalige raden, wat betreft de vaststelling van het intergemeentelijke exploitatieplan te worden vernietigd. De beroepen van Zuidplaspolder Beheer, voor zover gericht tegen de vaststelling van het intergemeentelijke exploitatieplan, zijn gegrond. De beroepsgronden kunnen buiten bespreking blijven.

2.17.2. Hoewel tussen een bestemmingsplan en een gelijktijdig vastgesteld exploitatieplan een samenhang bestaat, ziet de Afdeling geen aanleiding vanwege de vernietiging van het gehele intergemeentelijke exploitatieplan eveneens de tot het exploitatiegebied behorende plandelen uit beide bestemmingsplannen, ten aanzien waarvan in het hiervoor overwogene niet is geoordeeld dat deze voor vernietiging in aanmerking komen, te vernietigen. Hiertoe overweegt de Afdeling dat de wet hier niet toe verplicht. Bovendien geldt ingevolge artikel 3.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in samenhang bezien met artikel 2.1, eerste lid, onder a en b, van de Wabo, een aanhoudingsverplichting wat betreft het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen en

aanleggen ten behoeve van een activiteit waarop een exploitatieplan van toepassing is indien er geen grond is de vergunning te weigeren en het exploitatieplan, dat voor de in de aanvraag begrepen grond is vastgesteld, nog niet onherroepelijk is. Naar het oordeel van de Afdeling is artikel 3.5 van de Wabo niet alleen van toepassing in geval van een gedeeltelijk vernietigd exploitatieplan, maar ook in geval van een geheel vernietigd exploitatieplan. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat het bestemmingsplan in werking zou zijn terwijl het kostenverhaal via de omgevingsvergunning voor het bouwen, als bedoeld in artikel 6.17 van de Wro, niet meer verzekerd is. Steun voor deze uitleg van artikel 3.5 van de Wabo wordt gevonden in de memorie van antwoord op de Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie (*Kamerstukken I 2006/2007, 30 218, D, p. 17*) waarin het volgende is vermeld: 'Een bouwvergunningaanvraag moet worden aangehouden totdat een exploitatieplan onherroepelijk is. Na vernietiging van het exploitatieplan loopt de aanhoudingsplicht gewoon door. Het maakt voor deze aanhoudingsplicht niet uit of het bestemmingsplan ondertussen onherroepelijk is geworden.'

Het college van burgemeester en wethouders kan, al dan niet na uitwerking van de bestemmingsplannen, op grond van artikel 3.5, derde lid, van de Wabo de aanhoudingsplicht doorbreken en een omgevingsvergunning verlenen. Het instrument van aanhouding en doorbreking geeft het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid de omgevingsvergunning voor het bouwen alleen te verlenen als het kostenverhaal is verzekerd.

2.17.3. Met het oog op een nieuw te nemen besluit overweegt de Afdeling tot slot nog het volgende.

2.17.4. Ingevolge artikel 6.13, eerste lid, van de Wro, zoals dit thans geldt, bevat een exploitatieplan:

- a. een kaart van het exploitatiegebied;
- b. een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;
- c. een exploitatieopzet, bestaande uit:
  1. voor zover nodig een raming van de inbrengwaarden van de gronden, welke inbrengwaarden voor de toepassing van deze afdeling worden beschouwd als kosten in verband met de exploitatie van die gronden;
  2. een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie, waaronder een raming van de schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen;
  3. een raming van de opbrengsten van de exploitatie, alsmede de peildatum van de onder 1 tot en met 3 bedoelde ramingen;
  4. een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden;
  5. voor zover nodig een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, en zo nodig koppelingen hiertussen;
  6. de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden.

Ingevolge het derde lid kunnen voor gronden, waarvoor nog een uitwerking als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, moet worden vastgesteld, of waarvoor ingevolge de fasering geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, kan worden verleend, de onderdelen van een exploitatieplan, bedoeld in het eerste en tweede lid, een globale inhoud hebben.

2.17.5. In paragraaf 6 van het exploitatieplan is de exploitatieopzet opgenomen waarin een raming van de kosten en opbrengsten is gemaakt. Hierbij is voor 'Overige kosten' in de exploitatieopzet een bedrag van € 145 900 000,00 opgenomen. Daarbij is aangegeven dat deze kosten zijn geraamd op basis van een genormeerde grondexploitatieopzet op basis van de uitgangspunten van het (ontwerp)bestemmingsplan 'Rode Waterparel'. Hierbij is rekening gehouden met de in de Wro en het Bro opgenomen limitatieve opsomming van en gestelde criteria aan kosten. Voorts is aangegeven dat van deze kosten onder andere deel uitmaken:

- de kosten van het wegnemen van een milieuhygiënische contour afkomstig van een inrichting buiten het exploitatiegebied. Binnen de milieuhygiënische contour in het desbetreffende plangebied 'Het Nieuwe Midden' zijn geen kostendragers aanwezig. Ook is niet te verwachten dat binnen de exploitatieperiode van de 'Rode Waterparel' de desbetreffende gronden binnen het plangebied 'Het Nieuwe Midden' voor bebouwing in aanmerking komen, zodat de kosten volledig toegerekend worden aan de exploitatie 'Rode Waterparel';
- de kosten van bovenplanse voorzieningen op basis van gemeentelijk beleid.

Aan de opbrengstenzijde is in de exploitatieopzet voor 'Gronduitgifte woningen' een bedrag van € 278 300 000,00 opgenomen. Als toelichting daarbij is vermeld dat bij de raming van de gronduitgifte van woningbouw in de vrije sector is uitgegaan van marktconforme grondprijzen.

Ter zitting is aangegeven dat aan bedoelde kosten- en opbrengstenramingen een bepaalde invulling van de betrokken gronden in onder meer programmatisch en infrastructureel opzicht ten grondslag heeft gelegen op basis waarvan bedoelde ramingen meer gespecificeerd hadden kunnen zijn. Behalve een zeer algemene beschrijving in de toelichting van het exploitatieplan is in de exploitatieopzet van het exploitatieplan niet aangegeven de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden. Ter zitting is aangegeven dat een dergelijke toerekening op basis van het gehanteerde programma wel in globale zin in de exploitatieopzet had kunnen worden opgenomen. De Afdeling acht het exploitatieplan aldus ontoereikend vanwege het ontbreken van meer uitgewerkte kosten- en opbrengstenramingen en een toerekening van kosten aan de uit te geven gronden, terwijl ter zitting is komen vast te staan dat dat wel mogelijk was. Gelet hierop bestaat aanleiding voor het oordeel dat het exploitatieplan in zoverre in strijd moet worden geacht met artikel 6.13 van de Wro. Daaraan doet niet af dat ingevolge artikel 6.13, derde lid, van die wet de betreffende onderdelen van het exploitatieplan een globale inhoud kunnen hebben.

2.17.6. Voorts dient, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 9 februari 2011, zaak nr. 200907364/1/R2, aan de in het exploitatieplan opgenomen raming van de inbrengwaarden van percelen in beginsel een door een onafhankelijke deskundige uitgevoerde taxatie ten grondslag te liggen. Nu de raad ter zitting te kennen heeft gegeven dat de raming van de inbrengwaarden van de betrokken gronden in het exploitatiegebied niet is gebaseerd op een schriftelijk, gemotiveerd advies van een onafhankelijke deskundige, die heeft geraamd overeenkomstig artikel 6.13, vijfde lid, van de Wro en de betreffende artikelen van de onteigeningswet, en waarin is uiteengezet op basis waarvan de inbrengwaarden zijn geraamd, heeft de raad nagelaten bij de voorbereiding van het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

(Enz., enz., Red.)

## Noot

### 1. Inleiding

Met betrekking tot het gehele Zuidplasgebied hebben de gemeenten die in de gemeente Zuidplas zijn opgegaan vier bestemmingsplannen vastgesteld en vijf bijbehorende exploitatieplannen. Aan alle bestemmingsplannen kleven gebreken en worden beroepsgronden gegrond verklaard. Alleen het exploitatieplan 'Het Nieuwe Midden' blijft in stand, de overige exploitatieplannen worden vernietigd. In deze annotatie wordt op de uitspraak ten aanzien van het exploitatieplan 'Rode Waterparel' ingegaan en wordt zijdelings iets opgemerkt over de combinatie van bestemmingsplan en exploitatieplan 'Het Nieuwe Midden'. Omdat voor wat betreft het exploitatieplan 'Het Nieuwe Midden' geen ontvankelijke beroepen zijn behandeld, bevat deze uitspraak geen inhoudelijke onderdelen van het exploitatieplan. Om die reden is de uitspraak niet in dit blad opgenomen. Verder wordt in deze annotatie ingegaan op het exploitatieplan 'Zuidplas West'. Op de twee uitspraken over de andere exploitatieplannen is elders in deze aflevering een annotatie opgenomen onder BR 2011/157.

De Afdeling vernietigt het besluit van de raad van de gemeenten Moordrecht en Nieuwerkerk aan de IJssel (thans beide gemeente Zuidplas) tot vaststelling van het intergemeentelijke exploitatieplan 'Rode Waterparel' vanwege de vernietiging van onderdelen van het bestemmingsplan 'Rode Waterparel'. De Afdeling laat de beroepsgronden buiten bespreking en geeft aanwijzingen voor het nieuw te nemen besluit tot vaststelling van het exploitatieplan. De uitspraak is met name interessant omdat de Afdeling bepaalde aanwijzingen geeft waar een globaal exploitatieplan aan moet voldoen. Interessant is ook dat de Afdeling zich uitsprekt over het opnemen van wijzigingsbevoegdheden, mede omdat daardoor mogelijkheden blijven bestaan om anterieure overeenkomsten te sluiten. In deze annotatie ga ik op deze en enkele andere punten in.

## 2. *Gevolgen uitspraak bestemmingsplan voor exploitatieplan*

Als gevolg van de gedeeltelijke gegrondverklaring van beroepen inzake het bestemmingsplan vernietigt de Afdeling om die reden het besluit voor zover betrekking hebbend op een aantal plandelen.

De Afdeling overweegt ten eerste dat het exploitatieplan geheel moet worden vernietigd, gelet op de samenhang met het bestemmingsplan en gelet op de samenhang die in het onderhavige geval bestaat tussen de verschillende onderdelen van het exploitatieplan. De Afdeling laat de beroepsgronden daarom buiten bespreking (r.o. 2.17.1).

De Afdeling overweegt vervolgens dat zij geen aanleiding ziet als gevolg van de vernietiging van het exploitatieplan het gehele bestemmingsplan te vernietigen. De tweede overweging is inmiddels een standaardoverweging sinds de uitspraak van de Afdeling inzake bestemmingsplan en exploitatieplan Woonwijk Westelijk Beverwijk van 9 februari 2011, nr. 200904489/1/R1. Ik verwijs daarvoor naar *BR* 2011/87, m.nt. E.J. van Baardewijk en M. Fokkema.

De eerste overweging lijkt standaard. Door de passage 'gelet op de samenhang die in het onderhavige geval bestaat tussen de verschillende onderdelen van het exploitatieplan', laat de Afdeling ruimte open voor incidentele gevallen waarin niet het gehele exploitatieplan hoeft te worden vernietigd. Dat roept de vraag op welke gevallen dat zou kunnen betreffen. Wanneer het om onderdelen van het bestemmingsplan gaat waardoor de kostensoorten, het kostenniveau en de opbrengstpotenties niet veranderen, zijn er geen gevolgen voor de exploitatiebijdragen en hoeft vernietiging van het exploitatieplan niet plaats te vinden.

Een voorbeeld hiervan is te vinden in de uitspraak inzake het bestemmingsplan en het exploitatieplan 'Het Nieuwe Midden', een van de plannen in het Zuidplaspoldergebied (nr. 200907149/1/R1). De gegrondverklaring van beroepsonderdelen ten aanzien van het bestemmingsplan leiden hier niet tot vernietiging van het exploitatieplan. Van dat bestemmingsplan wordt een planregel omtrent een wijzigingsbevoegdheid en de aanduiding 'wro-zone - wijzigingsbevoegdheid' vernietigd. Ook wordt het bestemmingsplan vernietigd voor zover de productie van brijvoer ten behoeve van derden op een bepaald perceel niet als zodanig is bestemd. Beide situaties zijn niet van invloed op het exploitatieplan, zodat dit in stand kan blijven. Beroepsgronden ten aanzien van dit exploitatieplan worden niet-ontvankelijk verklaard, zodat een inhoudelijke beoordeling ervan achterwege blijft.

## 3. *Wijzigingsbevoegdheden mede om anterieure overeenkomsten te kunnen sluiten*

Zuidplaspolder Beheer voert enkele bezwaren aan tegen het opnemen van wijzigingsbevoegdheden in het bestemmingsplan. Een van die bezwaren is het betoog dat de keuze voor de natuurbestemming met wijzigingsbevoegdheden louter is gebaseerd op financiële overwegingen, omdat dan alsnog een anterieure overeenkomst kan worden gesloten. De Afdeling gaat eerst op de andere bezwaren in en overweegt dan het niet onredelijk of onjuist te achten

dat de raad, bij de andere overwegingen om voor een wijzigingsbevoegdheid (in plaats van uitwerkingsplichten) te kiezen, ook van belang heeft geacht dat met wijzigingsbevoegdheden in een situatie als de onderhavige de mogelijkheid blijft bestaan op een later moment anterieure overeenkomsten te sluiten (r.o. 2.5.4).

Voor het opnemen van wijzigingsbevoegdheden gelden criteria die bij de aard van die bevoegdheden horen. Het gaat in deze uitspraak uitdrukkelijk niet om een situatie waarbij alleen de mogelijkheid om later nog anterieure overeenkomsten te kunnen sluiten de reden is voor het opnemen van wijzigingsbevoegdheden. Het argument dat de keus voor wijzigingsbevoegdheden louter gebaseerd is op financiële overwegingen gaat in deze kwestie daarom niet op. Het bijkomende argument om op een later moment nog anterieure overeenkomsten te kunnen sluiten, hoeft (in het algemeen gesproken) overigens niet per se te maken te hebben met (alleen) financiële overwegingen. In een exploitatieplan kunnen gemeenten minder zaken regelen dan zij met eigenaren kunnen afspreken. Het kan ook te maken hebben met de wens om een exploitatieplan te vermijden vanwege de administratieve lasten daarvan.

Dat neemt niet weg dat zich situaties kunnen voordoen waarbij gemeenten, bij het beoordelen van de vraag óf van een wijzigingsbevoegdheid gebruik kan worden gemaakt, financiële overwegingen laten overheersen. Dan wordt van de wijzigingsbevoegdheid geen gebruik gemaakt wanneer tussen de eigenaar van de betreffende gronden en de gemeente geen overeenstemming wordt bereikt over een anterieure overeenkomst vanwege de exploitatiebijdrage. In principe is dat niet legitiem. De gemeente komt dan in feite terecht op het terrein van betalingsplanologie: het stellen van financiële voorwaarden aan planologische medewerking. Het weigeren van het gebruik maken van een wijzigingsbevoegdheid om financiële reden is niet nodig c.q. niet geoorloofd nu de Wro het exploitatieplan verplicht stelt wanneer planologisch bouwplannen worden aangewezen. Met de vaststelling van een exploitatieplan vervalt het argument om niet aan een wijzigingsplan mee te werken, wanneer voor het overige aan alle voorwaarden van de wijzigingsbevoegdheid wordt voldaan. Die voorwaarden moeten op zichzelf worden gezien en niet louter vanuit het kostenverhaalsaspect. Weigering van het gebruikmaken van een wijzigingsbevoegdheid om redenen van kostenverhaal kan mijns inziens alleen legitiem gebeuren wanneer een exploitatieplan een tekort op de exploitatieopzet zou vertonen. Dat tekort komt dan voor gemeentelijke rekening en dan zou de situatie zich kunnen voordoen dat de gemeente moet constateren dat het wijzigingsplan financieel niet uitvoerbaar is.

In dit geval bevreedt het overigens wel dat de raad het ook van belang heeft geacht dat met wijzigingsbevoegdheden de mogelijkheid blijft bestaan op een later moment anterieure overeenkomsten te sluiten. In dit geval is namelijk het gehele gebied met wijzigingsbevoegdheden in het exploitatieplan opgenomen. Of dat terecht was, wordt niet duidelijk uit de uitspraak omdat de Afdeling de beroepsgronden buiten bespreking laat. In de aanwijzingen voor

een nieuw te nemen besluit die de Afdeling geeft, komt die kwestie in ieder geval niet terug. Hoe dan ook, het betekent dat nog te sluiten overeenkomsten over grondexploitatie niet anterior zullen kunnen zijn. In die overeenkomsten zal, conform art. 6.24 lid 2 Wro, het exploitatieplan in acht genomen moeten worden. De overeenkomst kan dan bepalingen bevatten over de uitwerking van onderwerpen uit het exploitatieplan, maar geen bepalingen over onderwerpen welke deel kunnen uitmaken van een exploitatieplan, maar daarin niet zijn opgenomen. De vraag is natuurlijk hoeveel beperkingen dat geeft voor de praktijk. Wanneer het om een globaal exploitatieplan gaat, is er op diverse punten nog onderhandelingsruimte. In een globaal exploitatieplan als het onderhavige zijn nauwelijks regels over de werken en werkzaamheden opgenomen en dat ziet men wel regelmatig in globale exploitatieplannen. In die zin zijn onderhandelingspartijen bij posterieure contractvorming daar niet aan gebonden en is er dus ruimte die anterieure kenmerken heeft (de zogenoemde posterieure overeenkomst met anterieure trekken; zie M. Fokkema, *Wegwijzer exploitatieovereenkomsten*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010, par. 8.4). Wat zij daarover afspraken voordat het uitwerkingsplan en de bijbehorende detaillering van het exploitatieplan in herziening worden vastgesteld, moet qua regels uiteraard wel met elkaar overeenstemmen. Dat geldt in het algemeen. In dit geval geldt een bijzonderheid. Want hier betreft het niet een uitwerkingsplichtig plandeel, maar een plandeel met een wijzigingsbevoegdheid. Met de vaststelling van een wijzigingsplan hoort daar een exploitatieplan bij, zeker omdat daarin voor het eerst bouwplannen worden aangewezen. Dat betekent dat, door die beoogde vaststelling ineens wel gelegenheid voor anterieure overeenkomsten ontstaat, althans wanneer de gemeente ten aanzien van het exploitatieplan twee besluiten neemt. Allereerst het besluit om het gebied van het wijzigingsplan uit het oorspronkelijke exploitatieplan te knippen. Ten tweede door bij het wijzigingsplan een exploitatieplan vast te stellen óf te besluiten geen exploitatieplan vast te stellen omdat het kostenverhaal en de eventueel noodzakelijke locatietoelagen anderszins zijn verzekerd, bijvoorbeeld door als nog anterior gesloten exploitatieovereenkomsten.

#### 4. *Het exploitatieplan*

Zoals gezegd laat de Afdeling de beroepsgronden buiten bespreking. Desalniettemin geeft de Afdeling aan het slot enkele overwegingen met het oog op een nieuw te nemen besluit. Hier blijken diverse inhoudelijke punten van een nieuw exploitatieplan aan de orde te komen. De Afdeling heeft kennelijk aan de hand van de ingediende beroepsgronden en het gestelde ter zitting, gebreken in het exploitatieplan geconstateerd. Ze biedt de gemeente enige hulp bij de vaststelling van het nieuwe exploitatieplan en de eventuele beroepsgang ten aanzien van dat plan. Deze aanwijzingen worden hierna besproken. In deze aanwijzingen komt de enkele vermelding voor dat er kosten van bovenplanse voorzieningen in de exploitatieopzet voorkomen. Hier koppelt de Afdeling echter geen inhoudelijke opmerking aan. Dat gebeurt wel in een aantal andere uitspraken

van de Afdeling van dezelfde dag over andere exploitatieplannen in het Zuidplasgebied. Mijn annotatie daarover is elders in dit nummer opgenomen.

#### 4.1 *Criteria globaal exploitatieplan voor wijze kostenraming en kostentoe rekening*

De kostenpost 'overige' kosten is geraamd op basis van een genormeerde grondexploitatieopzet op basis van de uitgangspunten van het (ontwerp)bestemmingsplan 'Rode Waterparel'. Hierbij is rekening gehouden met de in de Wro en het Bro opgenomen limitatieve opsomming van en gestelde criteria aan de kosten. Aan de opbrengstkant is in de exploitatieopzet slechts toegelicht dat bij de raming van gronduitgifte van woningbouw in de vrije sector is uitgegaan van marktconforme prijzen. Niet is aangegeven hoe die marktconforme prijzen op hun beurt bepaald zijn.

Over de wijze van kostentoe rekening is niets opgenomen. Ter zitting heeft de raad aangegeven dat aan de bedoelde kosten- en opbrengstenraming een bepaalde invulling van de betrokken gronden in onder meer programmatisch en infrastructureel opzicht ten grondslag heeft gelegen op basis waarvan bedoelde ramingen meer gespecificeerd hadden kunnen zijn.

Met betrekking tot het ontbreken van de wijze van kostentoe rekening is ter zitting eveneens aangegeven dat een dergelijke toerekening op basis van het gehanteerde programma wel in globale zin in de exploitatieopzet had kunnen worden opgenomen.

De Afdeling acht het exploitatieplan aldus ontoereikend vanwege het ontbreken van meer uitgewerkte kosten- en opbrengstenramingen en vanwege een toerekening van de uit te geven kosten, terwijl ter zitting is komen vast te staan dat dat wel mogelijk was en oordeelt dit in strijd met art. 6.13 Wro. Daaraan doet niet af dat de betreffende onderdelen een globale inhoud kunnen hebben ingevolge art. 6.13 lid 3 Wro. De uitspraak inzake het exploitatieplan 'Zuidplas West' (nr. 200906804/1/R1, in deze aflevering opgenomen onder BR 2011/158) is op het punt van kostenraming en wijze van toerekening hetzelfde als die over het exploitatieplan 'Rode Waterparel'.

#### 4.2 *Deze uitspraak roept twee vragen op*

Allereerst: in het exploitatieplan 'Langerak Zuid/Woonleefhart Langerak' van de gemeente Liesveld werd in beroep aangevoerd dat het exploitatieplan geen informatie bevat over de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden. In de uitspraak van de Afdeling van 12 januari 2011, nr. 200906123/1/R1, BR 2011/54, m.nt. E.J. van Baardewijk en M. Fokkema, werd deze ontbrekende informatie door de Afdeling gepasseerd met de overweging:

"De raad heeft zich tevens in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de toerekening van kosten aan bepaalde kavels bij een herziening van het plan nader kan worden geconcretiseerd. Daartegen kan een belanghebbende desgewenst rechtsmiddelen aanwenden. Daarbij is in aanmerking genomen dat als gevolg van het opgenomen voorlopig bouwverbod bouwvergunningen

niet kunnen worden verleend, zodat bouwvergunningverlening zonder kostenverhaal niet mogelijk is."

In de tweede plaats: wat moet de exploitatieopzet van een globaal exploitatieplan dan minimaal wel bevatten?

Wat de eerste vraag betreft, merk ik op dat de exploitatieopzet van 'Langerak Zuid/Woonleefhart Langerak' slechts de opmerking bevatte dat de toerekening plaatsvindt op basis van gewogen eenheden. Met slechts die opmerking bevatte dit exploitatieplan dus geen wijze van kostentoe rekening. In de uitspraak over deze zaak komt niet naar voren dat de gemeente Liesveld, in tegenstelling tot de gemeente Zuidplas, heeft aangegeven dat het wel mogelijk was een toerekening te bieden.

Wat de tweede vraag betreft, meen ik dat zo'n opmerking van de gemeente ook niet relevant is, nu de wet de eis stelt dat een exploitatieopzet een wijze van toerekening moet bevatten. Het lijkt er meer op dat de Afdeling de wel erg milde uitspraak inzake 'Langerak Zuid/Woonleefhart Langerak' is gaan aanscherpen in de zaak van de 'Rode Waterparel'. Voor wat betreft het onderdeel 'wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden' lijkt het mij onvermijdelijk dat globale exploitatieplannen hier iets over moeten opnemen. Dat is een eis die in art. 6.13 lid 1 onderdeel c Wro onder ten zesde staat. Globaal of niet, dat moet erin staan. Wanneer de gemeente geen idee gehad zou hebben welk programma voor het exploitatieplan aangenomen zou kunnen worden, zou er geen globaal bestemmingsplan met exploitatieplan kunnen worden vastgesteld. Dat vloeit voort uit de samenhang tussen bestemmingsplan en exploitatieplan. In dit geval heeft de gemeente wel zo'n idee, zo blijkt althans ter zitting. Het punt bij globale bestemmingsplannen en dito exploitatieplannen is dat er weliswaar een idee van een programma is, maar nog geen (vast) idee van de wijze van invulling. Op zijn minst zullen in een exploitatieplan aannames gedaan moeten worden over de uitgiftecategorieën en de hoeveelheid van elke uitgiftecategorie verdeeld over het gehele exploitatiegebied. Per uitgiftecategorie kunnen uitgifteprijsen voor de kavels worden geraamd. Aannemend dat er tussen de uitgiftecategorieën grondprijverschillen zijn, zijn die verschillen bepalend voor het gewicht dat aan die uitgiftecategorieën wordt toegekend. Art. 6.18 Wro (of een verkorte vertaalslag daarvan) kan ook bij globale exploitatieplannen worden toegepast. Het punt is alleen dat, omdat er geen uitwerkingsplan is, er geen (vast) idee bestaat over de invulling van het plan over de gronden. Het is dan niet mogelijk om een exploitatiebijdrage voor een concrete kavel te kunnen bepalen. Dat is overigens ook geen eis van de Wro, ook niet voor exploitatieplannen bij bestemmingsplannen met directe bestemmingen of uitwerkingsplannen. Afdeling 6.4 Wro vereist dat een exploitatiebijdrage per gewogen basiseenheid wordt geraamd. Wat bij globale (delen van) bestemmingsplannen minimaal wel kan, is het vertalen van het programma in basiseenheden, deze te vermenigvuldigen met een gewichtsfactor en de gewogen eenheden die aldus ontstaan, op te tellen. De totale verhaalbare kosten worden gedeeld door het totale aantal gewogen eenheden. Zo ontstaat een

verhaalbaar bedrag per gewogen eenheid. Bij een uitwerkingsplan kan dat preciezer worden ingevuld, maar ook dan kan, net als wel gebeurt in bestemmingsplannen met directe bestemmingen, een gedetailleerde invulling van de bestemming achterwege blijven. Een grondgebruikskaart als onderdeel van een exploitatieplan behoort tot de facultatieve onderdelen die art. 6.13 lid 2 Wro benoemt. Dat betekent dat een verkavelingskaart (hoe handig, nuttig en verstandig dan ook) niet verplicht is. Wanneer per uitgiftecategorie aan de hand van de gewogen basiseenheden een exploitatiebijdrage berekend is, kan elke eigenaar voor zichzelf vaststellen wat zijn (bruto) exploitatiebijdrage zal zijn als hij een omgevingsvergunning voor het bouwen aanvraagt voor x aantallen van uitgiftecategorie y.

Dat dit bedrag, als gevolg van herziening van het exploitatieplan bij een uitwerkingsplan, kan wijzigen, wordt dan veroorzaakt doordat het programma in de combinatie uitwerkingsplan/herziening exploitatieplan wijzigt ten opzichte van de aannames van het globale exploitatieplan. Een eigenaar van gronden in uitwerkingsplichtige plandelen heeft van die wijziging overigens geen 'last', zolang er voor zijn gronden een voorlopig bouwverbod geldt. Tot die tijd immers kan er geen betalingsvoorschrift worden opgenomen omdat geen omgevingsvergunning voor het bouwen kan worden verleend. Herzieningen van exploitatieplannen bij uitwerkingsplannen moeten worden aangemerkt als structurele herzieningen, zodat tegen die herzieningen beroep mogelijk is (zo bleek ook uit de uitspraak van de Afdeling inzake 'Langerak Zuid/Woonleefhart Langerak'). Dit alles ligt overigens wat ingewikkelder wanneer een bestemmingsplan een combinatie is van directe bestemmingen en uitwerkingsplichtige delen of ook wanneer er meerdere uitwerkingsplichtige delen zijn die in een exploitatieplan gefaseerd worden. Dan ontstaat een combivorm van het exploitatieplan. In het begin is het een menging van globaal en gedetailleerd exploitatieplan en naarmate het aantal uitwerkingsplannen toeneemt, neemt via herzieningen het globale karakter af en het gedetailleerde karakter toe. Hoe in dergelijke situaties toch een globaal inzicht verschaft zou kunnen worden in de wijze van toerekening gaat het bestek van deze annotatie te buiten.

Als het gaat om de kostenraming zelf zou het benoemen van de kostenposten van art. 6.2.4 Bro geholpen hebben om wat meer inzicht te verschaffen. Als het programma globaal bekend is, kunnen die posten ook van globale ramingen worden voorzien. Dit exploitatieplan bevat een post van € 145 miljoen aan overige kosten. De kostenposten van art. 6.2.4 Bro worden wel genoemd, maar niet van (globale) ramingen per post voorzien.

#### 4.3 Inbrengwaarden

Over de inbrengwaarde staat in het exploitatieplan 'Rode Waterparel' alleen dat deze bepaald is op basis van een gemiddelde inbrengwaarde op planniveau. Ter zitting is komen vast te staan dat de raming van inbrengwaarden niet is gebaseerd op een schriftelijk gemotiveerd advies van een onafhankelijke deskundige. De Afdeling heeft hierover inmiddels een standaardoordeel klaar: de raming moet ge-

daan worden door een onafhankelijke deskundige. Verwezen wordt naar de uitspraak van de Afdeling inzake het exploitatieplan 'Molenbeek' van de gemeente Nunspeet (9 februari 2011, nr. 200907364/1/R2). Het exploitatieplan 'Rode Waterparel' is vastgesteld op 11 juni 2009 en 2 juli 2009, ruim voor de uitspraak inzake 'Molenbeek'. De wetsgeschiedenis gaf aanleiding te veronderstellen dat het inschakelen van een onafhankelijke deskundige voor de raming van de inbrengwaarden nodig is. Maar de wetsgeschiedenis zet gemeenten niet altijd op het goede been, zo blijkt uit Afdelingsuitspraken over verzoeken tot beperkte kennisname van taxatierapporten voor inbrengwaarden. Nu er een stroom van exploitatieplanjurisprudentie op gang is gekomen, doen gemeenten er goed aan rekening te houden met die jurisprudentie. Er ligt nu eenmaal een lange tijd tussen vaststelling van een bestemmingsplan en een exploitatieplan en een uitspraak van de Afdeling op beroep. In de tussentijd zouden gemeenten gebruik kunnen maken van mogelijkheden om dergelijke plannen te repareren (partiële herzieningen) om, met toepassing van art. 6:19 Awb, in te spelen op in de tussentijd ontstane jurisprudentie die voor hun plannen fataal kan zijn.

#### 5. *Ontvankelijkheid*

Het exploitatieplan 'Zuidplas West' wordt, evenals 'Rode Waterparel', vernietigd vanwege de vernietiging van delen van het bestemmingsplan. Ook hier geeft de Afdeling aanwijzingen voor het nieuw te nemen besluit.

In de uitspraak over het exploitatieplan 'Zuidplas West' (ABRVs 10 augustus 2011, nr. 200906804/1/R1, *LJN* BR4626, *BR* 2011/158) gaat de Afdeling in op de ontvankelijkheid van enkele appellanten. Als het gaat om de beoordeling van de ontvankelijk in beroep tegen een exploitatieplan handelt de Afdeling een standaardoverweging sinds de uitspraak inzake het exploitatieplan 'Kempisch Bedrijvenpark' (30 juni 2010, nr. 200901350/1/R3, in *BR* 2010/167, m.nt. M. Fokkema en E.J. van Baardewijk). Die overweging komt erop neer dat een appellant ontvankelijk is in beroep als hij:

- a. een grondexploitatieovereenkomst heeft gesloten met betrekking tot de in het desbetreffende besluit opgenomen gronden; of
- b. eigenaar is van die gronden (deze beide ingevolge de bepaling van art. 8.2 lid 1 aanhef en onderdeel h Wro); of
- c. anderszins blijkt dat zijn belangen rechtstreeks zijn betrokken bij de vaststelling van onderdelen van het exploitatieplan (hetgeen volgt uit art. 1:2 Awb).

In dit geval leidt de toets er voor enkele appellanten toe dat ze niet-ontvankelijk worden verklaard. Voor één daarvan gaat de Afdeling over tot de toets of zij op andere wijze (dan via eigendom of via overeenkomst) rechtstreeks in haar belang is betrokken bij de vaststelling van een onderdeel van het exploitatieplan. Het gaat om een appellante die op 900 m van de grens van het exploitatiegebied een bedrijfsperceel heeft. Vanuit dat bedrijfsperceel strekt zich een geurcontour uit tot over de grens van het exploitatiegebied. De Afdeling toetst in dit geval of het bestemmingsplan, vanwege de eventuele last van de geurcontour, dwingt

tot bedrijfsbeëindiging. Dat blijkt niet het geval te zijn. Allereerst ligt deze contour slechts op een zeer beperkt gedeelte van het plangebied. In de tweede plaats geeft dat stukje van de contour wel enkele beperkingen, maar er kunnen ook andere voorzieningen worden gerealiseerd dan alleen geurgevoelige objecten. En omdat dat kan, dwingt het bestemmingsplan niet tot bedrijfsbeëindiging. De Afdeling overweegt dat gelet hierop en nu ook anderszins niet is gebleken van belangen die rechtstreeks betrokken zijn bij de vaststelling van de door appellante genoemde onderdelen van het exploitatieplan, appellante niet ontvankelijk is in haar beroep. Deze overweging doet vermoeden dat de Afdeling in dit geval vindt dat de rol van het bestemmingsplan (mede)bepalend is voor de toets of het belang van een appellant rechtstreeks betrokken is bij onderdelen van het exploitatieplan.

Dit roept bij mij vragen op. Stel nu dat in dit geval het bestemmingsplan wel tot de consequentie zou leiden dat het bedrijf zou moeten worden beëindigd, wat zou dan de invloed van het exploitatieplan op zijn gronden zijn waardoor de eigenaar van het bedrijf rechtstreeks in zijn belangen is betrokken bij het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan? Het roept de vraag op of het exploitatieplan dan iets toevoegt ten opzichte van het bestemmingsplan waardoor er sprake zou zijn van een dwang tot bedrijfsbeëindiging. Ik kan me hierbij maar één soort situatie voorstellen; het bestemmingsplan maakt zowel woningen als winkels mogelijk op dat beperkte deel dat geraakt wordt door een geurcontour. Stel nu dat de winkels geen geurgevoelige objecten zijn, maar de woningen wel. Dan dwingt het bestemmingsplan niet tot bedrijfsbeëindiging; het maakt immers ook winkels mogelijk. Maar wanneer nu het exploitatieplan op het betreffende deel kavels aanwijst voor sociale huur- of koopwoningen of voor de uitgifte in particulier opdrachtgeverschap, leidt het exploitatieplan tot een dwingende invulling die in het bestemmingsplan niet wordt gemaakt. Dan voegt het exploitatieplan iets toe aan het bestemmingsplan zodat het, geprojecteerd op dit voorbeeld, zou dwingen tot bedrijfsbeëindiging. Dan moet de gemeente overigens nog wel een actie tot bedrijfsbeëindiging in gang zetten, want die beëindiging zelf wordt niet geregeld door het exploitatieplan; het bedrijfsperceel valt in dit geval immers buiten het exploitatiegebied.

*E.J. van Baardewijk*

## 160

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 10 augustus 2011, nr. 200907207/1/R1.

(Mrs. P.J.J. van Buuren, P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, J. Hoekstra)

m.nt. M.Y.C.L. de Wit<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Mr. M.Y.C.L. de Wit is advocaat bij Straatman Koster advocaten BV.