

enige instantie bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld. Zodra de Wet van 21 juni 2012 tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en voor de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels), die inmiddels in het Staatsblad is gepubliceerd (*Stb.* 2012, 306), zal deze rechtspraak weer gedeeltelijk achterhaald zijn. Deze wet voorziet er onder meer in dat aan art. 8.1 Wro een onderdeel 'd' wordt toegevoegd. Daarin wordt bepaald dat art. 7:1 Awb niet van toepassing is op 'een ontheffing als bedoeld in art. 4.1a of 4.3a, of een weigering om die ontheffing te verlenen'. In afwijking van de hiervoor aangehaalde overwegingen van de Afdeling, zal daarmee tegen een weigering om ontheffing te verlenen van Provinciale regels in de zin van art. 4.1a Wro (en/of regels in de zin van art. 4.3a Wro) in alle gevallen direct beroep moeten worden ingesteld, zonder dat daartegen eerst bezwaar kan of moet worden gemaakt. Aldus dringt zich de vraag op of de rechtspraak gebaat zal zijn bij de door de Afdeling geïntroduceerde systematiek, die immers binnen afzienbare termijn weer door deze wet zal worden achterhaald. Daarbij past overigens wel de kanttekening dat de oplossing die de Afdeling voorstaat, zowel vanuit systematisch oogpunt als uit het oogpunt van een doelmatige rechtsbescherming, logischer is dan de oplossing die de wetgever heeft gekozen.

4. Ingeval het Besluit tot verlening van ontheffing van Provinciale regels noodzakelijk is voor de vaststelling van een bestemmingsplan, zal dit besluit in beginsel als een daarop betrekking hebbend stuk (vgl. art. 3:11 Awb) bij het ontwerpplan ter visie moeten worden gelegd. Het geval kan zich echter voordoen dat ten tijde van de tervisielegging van het ontwerp nog geen besluit op de aanvraag is genomen. In dat geval zal kopie van de aanvraag met het ontwerp ter inzage moeten worden gelegd (vgl. ABRvS 9 mei 2012, nr. 20111529/1/R2, waarin naast het Besluit tot verlening van ontheffing, ook de aanvraag om ontheffing met het ontwerp ter inzage was gelegd), of zal (in ieder geval) uit de plantoelichting moeten blijken dat ten behoeve van het bestemmingsplan om ontheffing van Provinciale regels is verzocht. Aldus kan in een tegen dit ontwerp gerichte zienswijze naar voren worden gebracht dat en waarom de ontheffing van Provinciale regels niet kan worden verleend.

5. Waarschijnlijk geïnspireerd door het artikel van F.A.G. Groothuijse en D. Korsse, 'De ontheffingsbevoegdheid in provinciale ruimtelijke verordeningen in het licht van de wijzigingswet Wro' (*TO* 2011/3, p. 82 e.v.), werd in beroep voorts gesteld dat geen wettelijke grondslag bestaat voor de bevoegdheid van het college van gedeputeerde staten om ontheffing te verlenen van de Provinciale regels in kwestie. De Afdeling oordeelt echter anders, daarbij verwijzend naar een citaat van de minister uit de geschiedenis van de totstandkoming van de huidige Wro (zie r.o. 2.6.2-2.6.4). Dat op dat oordeel, dat inmiddels werd herhaald in ABRvS 27 juni 2012, nr. 201006529/1/R4 en ABRvS 13 juni 2012 (*AB* 2012/217), het nodige valt af te dingen, mag blijken uit de annotatie van Groothuijse en Korsse onder de laatstgenoemde uitspraak.

6. Feit is evenwel dat de Afdeling met dit oordeel een voor de praktijk belangrijke knoop heeft doorgemaakt: thans staat immers vast dat ook van zogenoemde 'lid 1'-regels, ontheffing kan worden verleend (voor zogenoemde 'lid 3'-regels volgt dit rechtstreeks uit de wet, vgl. art. 4.1 lid 3 en art. 4.3 lid 3 Wro). Met de inwerkingtreding van de hiervoor al genoemde Wet van 21 juni 2012 tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en voor de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels), zal dit ook nog eens in de wet worden verankerd. Deze wet voegt aan de Wro een nieuw art. 4.1a en een nieuw art. 4.3a toe, die voorzien in een expliciete bevoegdheid voor gedeputeerde staten respectievelijk de minister om ontheffing te verlenen van de Provinciale verordening dan wel het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ('Barro'). Dat geeft overigens geen vrijbrief voor gedeputeerde staten of de minister om ontheffingen te verlenen: op grond van het nieuwe art. 4.1a respectievelijk art. 4.3a kan ontheffing slechts worden verleend, voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk respectievelijk Provinciaal ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen Provinciale respectievelijk nationale belangen. In hoeverre deze wet, die op de eerste plaats poogt een oplossing te bieden voor een probleem dat blijkens de hiervoor genoemde rechtspraak al door de praktijk is opgelost, vanwege het beperkte toepassingsbereik van de hierin neergelegde ontheffingsmogelijkheden tot nieuwe problemen zal leiden, zal voorlopig moeten worden afgewacht.

W.J. Bosma

## 118

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Meer-  
voudige kamer) 6 juni 2012, nr. 201110671/1/R1.

(Mrs. P.J.J. van Buuren, N.E. Koeman en J. Kramer)  
m.nt. E.J. van Baardewijk<sup>1</sup>

(art. 6.2.11 Bro; art. 6.12 Wro)

BR 2012/117

AB 2012/216

NJB 2012/1541

LJN BW7636

**Besluit geen exploitatieplan vast te stellen. Vaststellings-  
plicht exploitatieplan vanwege noodzaak faseringsregel,  
noodzaak eisen en regels voor groenstrook en voor ka-  
vels en woningbouwcategorieën?**

*In de plantoelichting staat dat er geen beleidsmatige beperkin-  
gen zijn wat betreft het aantal in een bepaalde periode te bou-*

<sup>1</sup> E.J. van Baardewijk is senior-adviseur bij PurpleBlue.

wen woningen. Voor zover in stukken, waaronder het stedenbouwkundig plan, een fasering is genoemd heeft de raad ter zitting toegelicht dat daarin een fasering is opgenomen met het oog op de bouwlogistiek en dat de fasering niet gewichtig is. Voor het overige heeft [appellant] geen redenen aangevoerd waarom een fasering in een exploitatieplan noodzakelijk is. Gelet hierop bestaat in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad gehouden was een exploitatieplan met een fasering vast te stellen.

In het verweerschrift en ter zitting heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat het gemeentebestuur de groenstrook zelf zal verwezenlijken. Reeds hierom heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen eisen en regels noodzakelijk zijn om de verwezenlijking en de kwaliteit van de groenstrook te waarborgen.

Voorts heeft het college van B&W met het oog op de uitwerking van het bestemmingsplan een stedenbouwkundig plan vastgesteld. Voor zover dat stuk betrekking heeft op de grootte en de vorm van uitgeefbare kavels en woningbouwcategorieën, en voor zover dit niet in de uitwerking van het bestemmingsplan kan worden neergelegd, behelst het stedenbouwkundig plan in zoverre een weergave van de door het college van burgemeester en wethouders beoogde ontwikkeling. [appellant] heeft geen redenen aangevoerd waarom op dit punt juridisch-bindende eisen en regels noodzakelijk zijn. Gelet hierop bestaat in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad gehouden was een exploitatieplan met eisen en regels vast te stellen ten aanzien van de grootte en de vorm van de uitgeefbare kavels en woningbouwcategorieën.

(...)

### Het beroep voor zover gericht tegen het besluit om geen exploitatieplan vast te stellen

#### Ontvankelijkheid

2.19. [appellant] betoogt dat ten onrechte geen exploitatieplan is vastgesteld omdat het noodzakelijk was een fasering en eisen en regels in een exploitatieplan op te nemen.

2.19.1. De raad stelt zich op het standpunt dat [appellant] geen belanghebbende is bij het besluit om geen exploitatieplan vast te stellen.

2.19.2. Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder h, van de Wro, voor zover hier van belang, kan een belanghebbende bij de Afdeling beroep instellen tegen een besluit omtrent vaststelling van een exploitatieplan voor gronden, begrepen in een gelijktijdig vastgesteld bestemmingsplan.

Ingevolge het vijfde lid, voor zover hier van belang, wordt als belanghebbende bij een besluit als bedoeld in artikel 6.12, eerste en tweede lid, in elk geval aangemerkt degene die een grondexploitatieovereenkomst heeft gesloten met betrekking tot de in het desbetreffende besluit opgenomen gronden, of die eigenaar is van die gronden.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

2.19.3. [appellant] is geen eigenaar van in het bestemmingsplan begrepen gronden en heeft evenmin een grondexploitatieovereenkomst als bedoeld in artikel 8.2, vijfde lid, van de Wro gesloten met betrekking tot in het bestemmingsplan begrepen gronden.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 15 februari 2012 in zaak nr. 201011643/1/R2) kan een fasering ruimtelijke gevolgen hebben indien een fasering is opgenomen in een exploitatieplanregel. Ook andere eisen en regels uit een exploitatieplan, als bedoeld in artikel 6.13, tweede lid, onder b en c, van de Wro, kunnen ruimtelijke gevolgen hebben. Voorts liggen de gronden van [appellant] in de directe nabijheid het plangebied.

Gelet op het vorenstaande wordt [appellant] rechtstreeks in zijn belang geraakt voor zover geen fasering en eisen en regels in een exploitatieplan zijn vastgesteld. Het beroep van [appellant] tegen het besluit geen exploitatieplan vast te stellen, voor zover bestreden, is ontvankelijk.

#### Beroepsgronden

2.20. [appellant] betoogt dat ten onrechte geen exploitatieplan is vastgesteld omdat het noodzakelijk was een fasering in een exploitatieplan op te nemen. Voorts was het noodzakelijk eisen en regels in een exploitatieplan op te nemen om de verwezenlijking en de kwaliteit van de groenstrook tussen zijn stoeterij en de voorziene woningen te waarborgen. Verder zijn eisen en regels noodzakelijk ten aanzien van de grootte en de vorm van de uitgeefbare kavels en woningbouwcategorieën, aldus [appellant].

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

Ingevolge het tweede lid, voor zover hier van belang, kan de raad, in afwijking van het eerste lid, bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, indien:

- b. het bepalen van een tijdvak of fasering als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, 4°, onderscheidenlijk 5°, niet noodzakelijk is, en;
  - c. het stellen van eisen, regels, of een uitwerking van regels als bedoeld in artikel 6.13, tweede lid, voor zover van belang, onderscheidenlijk b, c of d, niet noodzakelijk is.
- Ingevolge artikel 6.13, tweede lid, kan een exploitatieplan bevatten:
- b. het bepalen van een tijdvak of fasering als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, 4°, onderscheidenlijk 5°, niet noodzakelijk is, en;
  - c. het stellen van eisen, regels, of een uitwerking van regels als bedoeld in artikel 6.13, tweede lid, voor

zover van belang, onderscheidenlijk b, c of d, niet noodzakelijk is.

Ingevolge artikel 6.13, tweede lid, kan een exploitatieplan bevatten:

- b. eisen voor 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. regels omtrent het uitvoeren van de onder b bedoelde werken en werkzaamheden.

2.20.2. De Afdeling stelt voorop dat de raad bij de keuze om een fasering te bepalen of eisen en regels te stellen, zeker indien niet is gebleken dat een exploitatieplan uit een oogpunt van kostenverhaal noodzakelijk is, een ruime mate van beleidsvrijheid toekomt.

2.20.3. In de plantoelichting staat dat er geen beleidsmatige beperkingen zijn wat betreft het aantal in een bepaalde periode te bouwen woningen. Voor zover in stukken, waaronder het stedenbouwkundig plan, een fasering is genoemd heeft de raad ter zitting toegelicht dat daarin een fasering is opgenomen met het oog op de bouwlogistiek en dat de fasering niet gewichtig is. Voor het overige heeft [appellant] geen redenen aangevoerd waarom een fasering in een exploitatieplan noodzakelijk is. Gelet hierop bestaat in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad gehouden was een exploitatieplan met een fasering vast te stellen.

2.20.4. In het verweerschrift en ter zitting heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat het gemeentebestuur de groenstrook zelf zal verwezenlijken. Reeds hierom heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen eisen en regels noodzakelijk zijn om de verwezenlijking en de kwaliteit van de groenstrook te waarborgen.

Voorts heeft het college van burgemeester en wethouders met het oog op de uitwerking van het bestemmingsplan een stedenbouwkundig plan vastgesteld. Voor zover dat stuk betrekking heeft op de grootte en de vorm van uitgeefbare kavels en woningbouwcategorieën, en voor zover dit niet in de uitwerking van het bestemmingsplan kan worden neergelegd, behelst het stedenbouwkundig plan in zoverre een weergave van de door het college van burgemeester en wethouders beoogde ontwikkeling. [appellant] heeft geen redenen aangevoerd waarom op dit punt juridisch bindende eisen en regels noodzakelijk zijn. Gelet hierop bestaat in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad gehouden was een exploitatieplan met eisen en regels vast te stellen ten aanzien van de grootte en de vorm van de uitgeefbare kavels en woningbouwcategorieën.

2.20.5. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in strijd met artikel 6.12, tweede lid, van de Wro heeft besloten geen exploitatieplan vast te stellen.

(Enz., enz., Red.)

## Noot

### 1. Inleiding

In beroep wordt soms gesteld dat een exploitatieplan verplicht is omdat het bepalen van een tijdvak of fasering noodzakelijk is of omdat eisen en regels noodzakelijk zijn. Wanneer dat het geval is dient de gemeenteraad blijkens art. 6.12 lid 2 Wro een exploitatieplan vast te stellen. Inmiddels heeft de Afdeling een aantal uitspraken over dergelijke beroepsonderdelen gedaan. In de onderhavige uitspraak bevoegt appellant dat het zowel nodig is een fasering op te nemen als eisen en regels omtrent werken en werkzaamheden en omtrent woningbouwcategorieën. Deze uitspraak bevat een meer inhoudelijke beoordeling van dergelijke beroepsonderdelen dan in eerdere uitspraken. Het gaat hier om de noodzaak van elementen die op grond van de Wro tot de facultatieve onderdelen van een exploitatieplan horen. In deze annotatie wordt met name op dat punt ingegaan. Daarbij worden kort ook enkele vergelijkbare uitspraken weergegeven. Eerst wordt ingegaan op de vraag of iemand, die geen eigenaar is van gronden in het exploitatiegebied, belanghebbende kan zijn bij een besluit geen exploitatieplan vast te stellen via de boeg van het ontbreken van een fasering of van eisen en regels in het exploitatieplan.

### 2. Ontvankelijk vanwege ontbreken fasering of eisen en regels

De Afdeling beoordeelt eerst de ontvankelijkheid. Appellant is geen eigenaar van gronden in het exploitatiegebied. Zijn gronden liggen wel in de directe nabijheid van het plangebied. De Afdeling herinnert aan een eerdere uitspraak van 15 februari 2012 (nr. 201011643/1/R1). Het betreft de kwestie van het Zeeuwse exploitatieplan Waterdunen. Daar betrof het pachters van gronden in het exploitatiegebied. Deze betoogden dat zij belanghebbend zijn vanwege de in het exploitatieplan opgenomen fasering. De Afdeling overwoog daar dat een fasering, opgenomen in een planregel, ruimtelijke gevolgen kan hebben. Dit ter onderscheiding van een fasering die alleen in de exploitatieopzet voorkomt en die financiële gevolgen heeft. Zie over deze kwestie uitgebreid E.J. van Baardewijk, 'Kan een exploitatieplan uit meer besluitonderdelen bestaan?', *BR* 2012/64. In de kwestie Waterdunen ging het alleen over een fasering. In de onderhavige uitspraak gaat het ook om eisen en regels over werken en werkzaamheden als bedoeld in art. 6.13 lid 2 onder b en c Wro. Ook ten aanzien van dergelijke eisen en regels stelt de Afdeling nu dat die ruimtelijke gevolgen kunnen hebben. Opmerkelijk is dat de Afdeling op dit punt naar de uitspraak inzake Waterdunen verwijst terwijl het in die uitspraak niet ging over eisen en regels over werken en werkzaamheden. Een motivering waarom dergelijke eisen en regels ruimtelijke gevolgen kunnen hebben ontbreekt. In mijn bijdrage 'Kan een exploitatieplan uit meerdere besluitonderdelen bestaan?' heb ik aangegeven dat dergelijke eisen en regels (ook) andere dan ruimtelijke gevolgen kunnen hebben. Niet van elke eis of regel over werken en werkzaamheden kan in

het algemeen worden gesteld dat deze een ruimtelijk gevolg heeft.

De vraag rijst of de gevolgen van eisen en regels voor de werken en werkzaamheden op dezelfde manier leiden tot een belang als bij een faseringsregel. In de kwestie Waterdunen werden de mogelijke ruimtelijke gevolgen van een faseringsregel ontleend aan de eventualiteit dat een bouw-aanvraag geweigerd wordt wegens strijd met een faseringsregel in een exploitatieplan (art. 2.10 lid 1 aanhef en onder c Wabo). Verder werden de mogelijke ruimtelijke gevolgen ontleend aan de eventualiteit van een handelen in strijd met een faseringsregel als vallend onder het verbod van art. 2.1 lid 1 aanhef en onderdeel c Wabo. De Afdeling gaat in de onderhavige kwestie echter niet in op de vraag hoe een eigenaar van gronden buiten het exploitatiegebied ten aanzien van handelen in strijd met eisen en regels over werken en werkzaamheden rechtstreeks in zijn belang zou kunnen worden geraakt. Zulke eisen en regels zijn alleen bindend binnen het exploitatiegebied. Mijns inziens lag het voor de hand dat de Afdeling, ten opzichte van de uitspraak Waterdunen, een aanvullende motivering had gegeven waarom iemand met gronden buiten het exploitatiegebied rechtstreeks in zijn belangen zou kunnen worden geraakt door eisen en regels over werken en werkzaamheden.

In het onderhavige geval stelt appelland dat regels nodig zijn over kavels en woningbouwcategorieën. De d-grond van art. 6.13 lid 2. Opmerkelijk is dat de Afdeling van dergelijke regels niet overweegt of deze ruimtelijke gevolgen kunnen hebben.

### 3. Exploitatieplanplicht bij facultatieve onderdelen

#### 3.1 Eerdere uitspraken

De Afdeling heeft zich in eerdere kwesties uitgesproken over de vraag of faseringsregels en/of locatie-eisen al of niet noodzakelijk zijn. Dat gebeurde in uitspraken op beroep inzake besluiten van de gemeenten Blaricum en Breda om geen exploitatieplan vast te stellen. Ook de voorzitter van de Afdeling heeft zich hierover een keer uitgesproken, namelijk inzake een verzoek om voorlopige voorziening met betrekking tot het besluit van de gemeente Zandvoort om geen exploitatieplan vast te stellen.

In de zaak *Blaricum* (ABRvS 29 juni 2011, nr. 200905904/1/R1, TBR 2012/2, m.nt. J.B. Mus) stelde appelland dat de raad in strijd handelde met art. 6.12 lid 2 Wro omdat de plan-schadeovereenkomst niet voorziet in fasering en eventueel noodzakelijke eisen en regels. De Afdeling stelde voorop dat de raad een ruime mate van beleidsvrijheid toekomt bij de keuze om te bepalen of eisen en regels te stellen. En toespitsend op het geval overwoog de Afdeling (in r.o. 2.30.2) dat het plan de bestaande situatie als uitgangspunt neemt en slechts een beperkt aantal nieuwe ontwikkelingen op perceelsniveau mogelijk maakt. De Afdeling concludeerde dan dat, gelet hierop, de raad het niet noodzakelijk heeft kunnen achten om een fasering van de uitvoering van wer-

ken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen op te nemen en zo nodig hier een koppeling tussen te bepalen of eisen voor de werken en werkzaamheden of regels over deze werken en werkzaamheden te stellen. De Afdeling zag geen aanleiding voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met art. 6.12 lid 2 Wro.

In de zaak *Breda* (ABRvS 14 september 2011, nr. 2010006862/1/M3) vond appelland dat een locatie-eis nodig was. Hij achtte een groenstrook nodig om het zicht vanuit bedrijfsgebouwen op onder meer zijn tuin te beperken. De aanleg daarvan was echter al geregeld in een exploitatie-overeenkomst. Daarin was geregeld dat realisatie zou plaatsvinden conform beeldkwaliteitsplan, welk beeldkwaliteitsplan voorzag in de bedoelde groenstrook. De Afdeling zag geen aanleiding voor het oordeel dat ter waarborging van de privacy van appelland in een exploitatieplan locatie-eisen met betrekking tot de groenstrook hadden moeten worden opgenomen.

In de kwestie *Zandvoort* (ABRvS (vzr.) 21 maart 2012, nr. 201200959/2/R1) voerde verzoeker aan dat ten onrechte niet in een tijdvak voor de exploitatie is voorzien of in een fasering, en evenmin in eisen en regels omtrent werken of werkzaamheden of een uitwerking van regels omtrent de uitvoerbaarheid. De voorzitter overwoog dat de raad over deze kwesties een ruime mate van beleidsvrijheid toekomt en dat de raad in zijn afweging heeft kunnen betrekken dat het bestemmingsplan op een klein aantal punten in aanpassingen van de planregeling van het tot dusver geldende bestemmingsplan 'Zandvoort - Centrum' voorziet. De voorzitter oordeelde dat, gelet daarop, de raad het niet noodzakelijk heeft kunnen achten om een fasering van de uitvoering van de werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen op te nemen, en zo nodig een koppeling daartussen te bepalen of eisen voor de werken en werkzaamheden op te nemen of regels omtrent deze werken en werkzaamheden op te nemen.

#### 3.2 Beoordeling reden af te zien van regels over fasering

Ook in de onderhavige kwestie stelt de Afdeling voorop dat de raad een ruime mate van beleidsvrijheid toekomt bij de keus om een fasering te bepalen of eisen en regels te stellen. Nieuw is dat de Afdeling eraan toevoegt dat de mate van beleidsvrijheid ruim is, zeker indien niet is gebleken dat een exploitatieplan uit een oogpunt van kostenverhaal noodzakelijk is. Die toevoeging is opmerkelijk. De Wro noemt in art. 6.12 lid 2 een drietal redenen waarom kan worden afgezien van een exploitatieplan. Die drie redenen zijn door het woordje 'en' met elkaar in verband gebracht: het kostenverhaal is anderszins verzekerd én het bepalen van een tijdvak of fasering is niet noodzakelijk én het stellen van eisen en regels is niet noodzakelijk. Vanwege deze cumulatieve redactie moet aan alle drie redenen dus voldaan zijn. De wet kent aan één van deze redenen niet een hoger gewicht toe dan aan een andere reden. De toevoeging van de Afdeling lijkt me daarom niet terecht. Grondexploit-

tatie gaat niet alleen over geld, maar ook over voortgang en kwaliteit.

In dit geval is een tijdvak of fasering niet noodzakelijk. Allereerst acht de gemeente het beleidsmatig niet nodig beperkingen aan te brengen wat betreft het aantal in een bepaalde periode te bouwen woningen. In de tweede plaats is er wel een fasering vanwege de bouwlogistiek. Deze is echter niet gewichtig. Wat dit tweede punt betreft kan ik me voorstellen dat andere gemeenten juist daarin een andere keuze maken en de bouwlogistiek wel gewichtig vinden. Veelal proberen gemeenten te vermijden dat bewoners van reeds opgeleverde woningen last ondervinden van bouwverkeer op het deel dat nog in aanbouw is. In het onderhavige geval heeft appelland geen redenen aangevoerd waarom een fasering in een exploitatieplan noodzakelijk zou zijn. Het lijkt mij dat dit stilzwijgen reeds voldoende zou moeten zijn om het beroep op dit onderdeel ongegrond te verklaren. Art. 6.2.11 Bro geeft aan dat een exploitatieplan vergezeld gaat van een toelichting die, voor zover van toepassing, een toelichting bevat bij de locatie-eisen, de regels voor woningbouwcategorieën en de overige regels in het exploitatieplan (onder d, e en f van dit artikel). Wat niet van toepassing is, hoeft ook niet te worden toegelicht. Het is vreemd wanneer de gemeenteraad deze niet-toepasselijkheid dan wel zou moeten toelichten als hij dergelijke regels niet noodzakelijk acht en (mede) om die reden afziet van de vaststelling van een exploitatieplan. Het lijkt erop dat de Afdeling op dit punt ambtshalve heeft willen toetsen.

3.3 *Beoordeling reden af te zien van regels over groenstrook*

Appelland stelt dat eisen en regels in een exploitatieplan nodig zijn om de verwezenlijking van een groenstrook tussen zijn stoeterij en de voorziene woningen te waarborgen. In het verweerschrift stelt de raad zich op het standpunt dat het gemeentebestuur zelf de groenstrook zal verwezenlijken. De Afdeling concludeert dat reeds hierom de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat op dit punt geen eisen en regels noodzakelijk zijn. Zo'n eenvoudige oplossing kan toch ook wel in een zienswijzefase afgehandeld worden zou men zeggen. Een toezegging van de gemeente rond de vaststelling van het bestemmingsplan kan voldoende zijn.

3.4 *Beoordeling reden af te zien van regels over uitgeefbare kavels en woningbouwcategorieën*

Appelland voert geen redenen aan waarom hij op dit punt juridisch-bindende eisen en regels nodig acht. Dat zou ook hier mijns inziens voldoende moeten zijn om het beroep ongegrond te verklaren (art. 6.2.11 onder e Bro). De Afdeling gaat echter daarnaast ook in op de aanwezigheid van het stedenbouwkundig plan. Ook hier: wellicht uit het oogpunt van ambtshalve toetsing?

Dat plan behelst een weergave van de door B&W beoogde ontwikkeling. Daaronder vallen in dit geval ook de grootte en de vorm van uitgeefbare kavels en woningbouwcategorieën. Zo'n stedenbouwkundig plan is echter geen juridisch-

bindende figuur. Met zo'n plan kunnen B&W de invulling van de eigen gemeentelijke gronden bepalen, maar niet die van de gronden van anderen. Wanneer de gemeente ten aanzien van de gronden van anderen wil bewerkstelligen dat en welke kavels voor sociale woningbouw en/of de uitgifte in particulier opdrachtgeverschap worden aangewend, zal de gemeente dat in een exploitatieplan moeten doen. Via de band van een exploitatieplan kunnen dergelijke onderdelen van een stedenbouwkundig plan worden opgenomen. Dat is de enige juridisch-bindende mogelijkheid om gronden (anders dan die van de gemeente) voor dergelijke woningbouwcategorieën te 'labelen'. De wet heeft die publiekrechtelijke mogelijkheid niet (rechtstreeks) verbonden aan de figuur van een stedenbouwkundig plan. Desondanks betreft de Afdeling het stedenbouwkundig plan als weergave van de gemeentelijke planontwikkeling mede in de conclusie dat er geen aanleiding is voor het oordeel dat de raad gehouden is een exploitatieplan vast te stellen ten aanzien van de grootte en vorm van de kavels en de woningbouwcategorieën. Een raadselachtig onderdeel van de uitspraak.

*E.J. van Baardewijk*

119

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 6 juni 2012, nr. 201200060/1/R2

(Mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen)  
m.nt. P.M.J. de Haan<sup>1</sup>

(art. 3.1 Wro)

LJN BW7603

**Ten onrechte geen gothoogte en dakhelling in bestemmingsplan.**

*Binnen het bouwvlak kan onder meer een gebouw worden gerealiseerd van 6,5 meter hoog. Dit gebouw mag volgens de planregels in samenhang bezien met de verbeelding, bestaan uit een onderbouw, 1 bouwlaag en een bovenbouw. Gelet hierop in relatie bezien tot de definities van bouwlaag en bovenbouw in de planregels, sluiten de planregels evenwel niet uit dat een gebouw wordt gerealiseerd bestaande uit 1 bouwlaag met een hoogte van 6,5 meter, zonder dat sprake is van een kap of terugliggende laag. In de planregels is immers slechts bepaald dat het gebouw mag bestaan uit een bouwlaag en een bovenbouw, terwijl een bouwlaag niet in hoogte is beperkt. De planregels stemmen niet overeen met hetgeen de raad heeft beoogd. De raad heeft immers kennelijk beoogd slechts de kapconstructie op de bestaande aanbouw aan de woning positief te bestemmen. De Afdeling komt gelet hierop*

<sup>1</sup> Mr. Ing. P.M.J. de Haan is advocaat bij KienhuisHoving advocaten en notarissen te Enschede.