

# Een buitengewone casus, deel twee

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft op 16 maart 2018 een einduitspraak gedaan in beroep tegen het Barneveldse exploitatieplan Harselaar-Driehoek 1e herziening. Voor de einduitspraak bleef een principiële kwestie over: namelijk de vraag welke verwervingskosten voor een weg met bovenwijks karakter buiten het exploitatiegebied mogen worden opgenomen in een exploitatieplan. De Afdeling formuleerde vier rechtsvragen. Die zijn in de vorige editie van dit blad samengevat. In dit ‘deel twee’ worden enkele onderdelen van die principiële kwestie voor het voetlicht gebracht.

*Evert Jan van Baardewijk<sup>1</sup>*

## Situatie

Appellanten dienden beroep in tegen de raming van de verwervingskosten van de Verlengde Mercuriusweg (de weg). Deze weg ligt buiten het exploitatiegebied en is mede aangelegd voor het exploitatiegebied. De grond voor deze weg is echter niet verworven met het oog op de realisatie van bedrijventerrein Harselaar-Driehoek. De weg is aangelegd in 2008. Het exploitatieplan is in 2011 vastgesteld. In het herziene exploitatieplan zijn de verwervingskosten van deze weg beschouwd als inbrengwaarden. De gronden zijn gewaardeerd op € 40 per m<sup>2</sup> in een taxatierapport van december 2007. De gemeente heeft de grond in 1982 gekocht voor € 1,64 per m<sup>2</sup>. Appellanten vinden dat de gemeente niet de getaxeerde waarde maar deze werkelijke kosten in het exploitatieplan had moeten opnemen.<sup>2</sup> In deze kwestie worden de taxatiebenadering en de werkelijke kostenbenadering tegenover elkaar gezet. Daaromheen doen zich nadere vragen voor.

## Argumenten van partijen

Volgens appellanten sluit de werkelijke kostenbenadering aan bij het uitgangspunt van afdeling 6.4 Wro dat eerst met ramingen wordt gewerkt die later worden vervangen door gerealiseerde kosten. Zij vinden ook dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de inbrengwaarde van uitgeefbare en van niet-uitgeefbare gronden (openbare ruimte, zoals wegen). Voor laatstgenoemde gronden moet worden uitgegaan van de aankoopprijs. Argument daarvoor is dat voor deze gronden geen sprake is van een fictieve aankoop; de gemeente koopt daadwerkelijk de gronden voor openbare ruimte. Zij stellen dat de kosten die in een exploitatieplan worden opgenomen voor openbare ruimte, overeenkomstig artikel 186 van de Gemeentewet en het BBV moeten worden afgeleid uit de gemeentelijke balans. Als deze kosten daaruit niet kunnen worden afgeleid zijn zij niet verhaalbaar, aldus appellanten. De gemeente vindt dat deze argumenten in strijd zijn met de Wro en het Bro en de parlementaire stukken. Artikel 6.2.3 Bro is van toepassing. Dat betekent dat de kosten moeten worden geraamd volgens artikel 6.13 lid 5 Wro. Daarvoor verwijst de raad naar de parlementaire stukken, waaruit volgt dat het voor het

kostenverhaal geen verschil maakt of voorzieningen binnen of buiten het exploitatiegebied liggen. Volgens de Nota van Toelichting bij het Bro moeten inbrengwaarden getaxeerd worden door onafhankelijke deskundigen. Daaruit moet worden afgeleid dat voor het opnemen van inbrengwaarden dient te worden uitgegaan van een raming en dus niet van de werkelijke kosten van verwerving. Dit past bij de functie van inbrengwaarden in het exploitatieplan en voorkomt willekeur. De in 1982 betaalde bedragen geven volgens de gemeente geen inzicht in de waarde van de gronden als onderdeel van de kostenpost voor het realiseren van de weg.

## Volgorde in de beantwoording

De Afdeling gaat eerst na of de grondverwervingskosten voor een bovenwijkse voorziening die buiten het exploitatiegebied ligt, vallen onder de inbrengwaarden. Want wanneer dat niet zo is vallen de verwervingskosten onder de categorie ‘andere kosten’. Dit onderscheid is aangebracht in de tweedeling van artikel 6.13 lid 1 sub c Wro. Als het antwoord op de eerste vraag is dat dergelijke kosten als inbrengwaarden (moeten) worden beschouwd, is de vervolgvraag hoe de raming ervan moet plaatsvinden. Alleen taxeren van gronden die bij vaststelling van het eerste exploitatieplan nog niet zijn verworven of ook de gronden die voor die tijd zijn verworven? Vraag is dus ook of voor reeds verworven gronden de taxatiebenadering geldt.

## Valt verwerving grond bovenwijks buiten plangebied onder inbrengwaarde?

Artikel 6.2.4 Bro bevat de kostensoortenlijst. Sub e van dat artikel vermeldt kosten voor gronden buiten het exploitatiegebied. Daarmee behoren ze tot de categorie ‘andere kosten’. De Afdeling acht het belangrijk dat in sub e zelf is aangegeven dat de verhaalbare kosten hiervoor gelijk zijn aan de verhaalbare kosten die zijn genoemd voor de inbrengwaarden in artikel 6.2.3 Bro. De Afdeling zegt dat hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de kosten van gronden buiten het exploitatiegebied gelijk zijn aan de kosten voor de inbrengwaarden. Ze sluit daarmee aan bij het beroep dat de gemeente doet op de wetsgeschiedenis waaruit uitdrukkelijk volgt dat geen onderscheid moet worden gemaakt tussen gronden binnen en buiten het exploitatiegebied.



Foto: Tineke ten Have

Een andere uitleg zou mogelijk discussies in de hand werken over de begrenzing van het exploitatiegebied. De Afdeling acht zulke discussies onwenselijk. De reden dat zulke discussies dan kunnen ontstaan is dat de begrenzing van exploitatiegebieden moet blijven binnen de gebiedsgrenzen van een planologisch besluit. Wanneer er verschillen in benadering mogelijk zouden zijn tussen gronden binnen en buiten het exploitatiegebied, zou de discussie dus niet in de eerste plaats gaan over de begrenzing van het exploitatiegebied, maar over de grenzen van het gebied van het planologisch besluit.

In de wetsgeschiedenis is naar voren gekomen dat het exploitatiegebied zo moet worden begrensd dat alle onderdelen van de desbetreffende grondexploitatie er in vallen. Onderdelen welke tevens ten dienste staan van andere locaties of anderszins een bovenwijks karakter hebben en die aan de rand van een gebied gelegen zijn, kunnen worden meegenomen in het exploitatiegebied of worden aangemerkt als bovenwijks. Daarbij is de stelling geponoerd dat dit voor het kostenverhaal geen verschil maakt.

Deze stelling lijkt mij echter niet in alle gevallen juist. Voorzieningen binnen het exploitatiegebied kunnen ook een bovenwijks karakter hebben. Doordat ze deel uitmaken van het complex waarvoor de inbrengwaarden worden getaxeerd, worden de grondverwervingskosten opgenomen tegen de complexwaarde. Voorzieningen buiten het exploitatiegebied zullen in de regel niet zo vanzelfsprekend deel uitmaken van hetzelfde complex als het exploitatiegebied. Voor de gevallen waarin dat niet zo is, kan er dus wel verschil zijn tussen enerzijds de kosten van bovenwijkse voorzieningen binnen en anderzijds van buiten het exploitatiegebied.

### Taxatiebenadering of werkelijke kostenbenadering?

Appellanten beroepen zich op de artikelen 6.15 en 6.20 Wro voor de stelling dat de werkelijke kosten hadden moeten worden opgenomen voor de weg. Dat kon hier want de werkelijke kosten waren bekend ten tijde van het eerste exploitatieplan. Artikel 6.15 lid 3 Wro gaat over het vervangen van ramingen van kosten door werkelijke kosten wanneer een kostenpost bij een herziening gerealiseerd blijkt te zijn. Artikel 6.20 Wro geeft recht op een verrekening ten opzichte van de betaalde exploitatiebijdrage wanneer een herberekende bijdrage (op basis van de werkelijke kosten) meer dan 5% lager is dan de betaalde bijdrage. Bij de beantwoording van de vraag of de taxatiebenadering dan wel de werkelijke kostenbenadering zou moeten gelden blijkt dat de zes geraadpleegde meedenkers verschillend hebben gereageerd. Enerzijds wordt gewezen op het belang van objectieve bepaling van de kosten, hetgeen volgens de Afdeling op de taxatiebenadering wijst en anderzijds op het belang niet meer kosten te verhalen dan dat worden gemaakt, hetgeen op de werkelijke kostenbenadering wijst. De Afdeling kiest voor de taxatiebenadering. Gevolg is dat de waarde van gronden die reeds verworven zijn voor het eerste exploitatieplan, door taxatie geraamd moet worden. Het betoog van appellanten dat het hier om niet-uitgeefbare gronden gaat maakt volgens de Afdeling geen verschil omdat de wetgeschiedenis geen aanknopingspunten biedt voor zulk onderscheid.

In de uitspraak volgt daarop een passage die weer teruggrijpt op de vraag of onderscheid gemaakt moet worden tussen gronden die op het moment van vaststelling van het exploitatieplan reeds wel en nog niet zijn verworven:

“Dergelijke aanknopingspunten zijn er evenwel niet, zo wordt in relatie tot de raming van de inbrengwaarden geen onderscheid gemaakt tussen gronden die reeds in eigendom van de gemeente zijn op het moment van vaststelling van het eerste exploitatieplan en gronden die nog moeten worden aangekocht gedurende de looptijd van het exploitatieplan.”

De Afdeling verwijst dan naar de wetsgeschiedenis waaruit kan worden afgeleid dat bij de eerste vaststelling van het exploitatieplan van de fictie wordt uitgegaan dat de grondexploitatie eerst op dat moment aanvangt en dat alle kosten op dat moment worden geraamd, ook de kosten die in feite al zijn gemaakt.

Hier blijft een punt liggen. De taxatie voor de weg is in 2007 verricht met, naar ik aanneem, prijspeil 2007. Voortbouwend op de redenering van de Afdeling had de taxatie aangepast moeten worden naar het vaststellingsjaar van het exploitatieplan, 2011 dus. Dit geldt temeer nu de Afdeling overweegt dat de weg met het bedrijventerrein Harselaar-Driehoek één complex vormt. In de uitspraak blijkt echter dat de gekozen peildatum van 2007 niet in geschil is tussen partijen. Dat zal de reden zijn dat de Afdeling niet afzonderlijk op dit punt is ingegaan.

De Afdeling overweegt dat er weliswaar ook goede argumenten zijn voor de uitleg van appellanten dat niet meer kosten mogen worden verhaald dan werkelijk worden gemaakt en daardoor alleen de gerealiseerde kosten opgenomen moeten worden. Deze uitleg is volgens de Afdeling logisch voor andere kostenposten, maar gaat echter voorbij aan de bijzondere rol van inbrengwaarden, die immers een aftrekpost op de exploitatiebijdrage vormen.

Ik ben het eens met de gedachte dat inbrengwaarden een andere post vormen dan andere kosten, echter niet om redenen van de aftrekbaarheid. Het verschil met de categorie ‘andere kosten’ zit mijns inziens hierin dat de kosten van inbrengwaarden bij vaststelling van het moederexploitatieplan reeds *geacht worden te zijn gemaakt*. Het starten van de ontwikkeling zoals die in het exploitatieplan wordt beoogd, kan niet zonder dat gronden voor dat doel verworven zijn. Vandaar de fictie dat de gronden geacht worden te zijn verworven. Dus worden de getaxeerde kosten van inbrengwaarden tevens geacht de werkelijke kosten te zijn.

De Afdeling heeft nog een afwegingspunt in de hele discussie. Het uitgaan van de werkelijke aankoopprijs in plaats van de getaxeerde waarde zou ongewenste effecten hebben. Het zou tot bewijsproblemen kunnen leiden; het zou tot prijsopdrijving kunnen leiden inclusief het effect dat dan meer kosten zouden moeten worden verhaald dan nodig is. De Afdeling overweegt dat een keus voor de taxatiebenadering een wenselijk midden vormt tussen de objectivering van het kostenverhaal en het voorkomen van een te omvangrijk kostenverhaal.

Al met al komt de Afdeling tot de conclusie dat voor het bepalen van de inbrengwaarde uitgegaan moet worden van de verkeerswaarde op de peildatum. De Afdeling stelt, gelet op deze conclusie, dat de voorschriften uit het BBV niet bepalend zijn voor de vaststelling van de waarde.

### Taxatierapport en complexwaarde

Voor het geval appellanten geen gelijk zouden krijgen met hun werkelijke kostenbenadering voeren ze subsidiair een ander punt aan. Ze stellen dat de weg ten onrechte tot het complex Harselaar-Driehoek is gerekend omdat het gebiedsoverstijgende karakter van de weg daaraan in de weg staat. De gemeente betoogt dat de weg wel één complex vormt met het bedrijventerrein Harselaar-Driehoek. De omstandigheid

dat de weg geen onderdeel uitmaakt van het exploitatiegebied maakt dat niet anders. De Afdeling gaat af op een bepaalde passage in het taxatierapport van de gemeente:

“Gelet op het feit dat dit nieuw te ontwikkelen gebied niet adequaat is te ontsluiten zonder de aanleg van de Verlengde Mercuriusweg, maakt deze doortrekking in de zin van de onteigeningswet en de jurisprudentie zonder meer deel uit van het complex Harselaar-Driehoek.”

De Afdeling overweegt hierbij dat de gemeente zich op het standpunt heeft mogen stellen dat er ruimtelijke, functionele en financiële samenhang is tussen de Verlengde Mercuriusweg en Harselaar-Driehoek, zodat er sprake is van één complex.

### Conclusie

Gemeenten zullen de verwervingskosten van gronden voor een bovenwijkse voorziening buiten het exploitatieplangebied moeten laten taxeren als inbrengwaarde. De taxateur zal zich dan rekenschap moeten geven van de vraag of de voorziening onderdeel is van het complex van het exploitatieplangebied. Gemeenten moeten de inbrengwaarde zorgvuldig taxeren. Er is namelijk een keerzijde: indien een aankoopprijs van de ondergrond van openbare ruimte ligt boven de getaxeerde inbrengwaarde, dan komt dat nadeel voor rekening van de gemeente.

### Noten

- 1 Senior adviseur bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.
- 2 Appellanten noemen voor de volledigheid: plus de rente en beheerskosten sindsdien, verminderd met de afschrijving, afwaardering en beheersopbrengsten tot aan de peildatum van het exploitatieplan.