

# Kostenverhaal buitenwijkse voorzieningen

BR 2018/47

**Op 16 maart 2018 deed de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State een einduitspraak in beroep tegen het Barneveldse exploitatieplan Harselaar – Driehoek 1<sup>e</sup> herziening (in deze editie gepubliceerd onder BR 2018/50). De einduitspraak gaat voor het overgrote deel over de vraag hoe verwervingskosten moeten worden bepaald bij opname ervan in een exploitatieplan van een voorziening – in dit geval: een weg – buiten het exploitatiegebied, maar wel (mede) voor het exploitatiegebied is of wordt aangelegd. De Afdeling ziet hierbij rechtsvragen die een zaakoverstijgend karakter hebben. Deze vragen zijn, op grond van artikel 8:45 Awb, aan zes instanties als amici curiae (meedenkers) voorgelegd. De Afdeling komt tot een principiële uitspraak met in hoofdlijn als resultaat dat dergelijke verwervingskosten als inbrengwaarde moeten worden beschouwd en door taxatie moeten worden bepaald. Ze behoren dus niet te worden opgenomen tegen de werkelijke verwervingskosten.**

## 1. Inleiding

De tussenuitspraak van 15 juni 2016<sup>2</sup> handelde over toerekeningen van tal van bovenwijkse voorzieningen.<sup>3</sup> In de einduitspraak gaat het vooral over één weg. In dit artikel spreek ik zowel over bovenwijkse voorzieningen als over buitenwijkse voorzieningen. Onder bovenwijkse voorzieningen versta ik alle voorzieningen van openbaar nut die het profijt voor een exploitatieplangebied overstijgen.<sup>4</sup> Dat kunnen voorzieningen zijn die binnen het exploitatieplangebied worden aangelegd. Het kunnen ook voorzieningen zijn die buiten het exploitatieplangebied zijn of worden aangelegd. De term buitenwijkse gebruik ik voor de tweede categorie.<sup>5</sup> De weg in deze kwestie is een buitenwijkse voorziening.

Uit jurisprudentie over exploitatieplannen blijkt dat verhoudingsgewijs veel van de ingestelde beroepen zich richten tegen de raming van inbrengwaarden (de verwerkingskosten van gronden die in het exploitatieplangebied in ontwikkeling worden genomen) en tegen de raming van de kosten van bovenwijkse voorzieningen. In deze casus komen beide elementen bij elkaar.

1 E.J. van Baardewijk is senior-adviseur bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.  
 2 ECLI:NL:RVS:2016:1641.  
 3 Voor een behandeling van deze tussenuitspraak (ECLI:NL:RVS:2016:1641) zie R.J. Lucassen, 'De herziening van een exploitatieplan met veel posten bovenwijkse voorzieningen', *Gst.* 2017/166.  
 4 Om die reden wordt voor zulke kosten ook wel de verzamelterm 'gebiedsoverstijgende kosten' gebruikt.  
 5 Ik zie er in dit artikel aan voorbij dat er ook buitenwijkse voorzieningen zijn die geen profijt hebben voor het exploitatieplangebied. Die spelen in de exploitatieopzet van een exploitatieplan geen rol, omdat de kosten ervan niet kunnen worden toegerekend vanwege de criteria die artikel 6.13 lid 6 Wro stelt.

In dit artikel richt ik me geheel op de verwervingskosten van de betreffende weg. Ik ga voorbij aan een aantal gebreken die de gemeente als gevolg van de tussenuitspraak van 15 juni 2016 moest herstellen. Eerst beschrijf ik de situatie (par. 2), dan de hoofdargumenten van partijen (par. 3), de rechtsvragen die de Afdeling bij deze kwestie stelt (par. 4). Deze vragen worden in een bepaalde volgorde beantwoord. Dat is in par. 5 kort aangegeven. In par. 6 en 7 volgt de behandeling van de eerste respectievelijk de tweede vraag. Hoofdtegenstelling in deze beroepszaak is: moet de taxatiebenadering worden gevolgd of de werkelijke kostenbenadering? Voor het geval de werkelijk kostenbenadering zou moeten worden gevolgd, komt ook de vraag aan de orde of het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) een rol moet spelen. Dat komt in par. 8 aan de orde. De Afdeling kiest voor het principe dat grondverwervingskosten van een buitenwijkse voorziening als kosten van inbrengwaarden moeten worden beschouwd en dat deze getaxeerd moeten worden. Vraag is dan nog of in deze casus de betreffende weg onderdeel is van het complex van het exploitatieplangebied. De overwegingen van de Afdeling daarover komen in par. 9 aan bod. Par. 10 geeft een korte conclusie.

De einduitspraak is elders in dit blad afgedrukt (BR 2018/50). De rechtsvragen die de Afdeling aan de meedenkers heeft gesteld is daarin als bijlage II opgenomen.

## 2. Situatie

Naar aanleiding van het herstelbesluit van de gemeente is door appellanten (twee partijen met een grondpositie in het exploitatieplangebied) beroep ingediend tegen de raming van de verwervingskosten van de Verlengde Mercuriusweg (hierna: 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 – De 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 en om die reden getaxeerd. Daarbij zijn de gronden 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 betogen dat de gemeente deze werkelijke kosten in het exploitatieplan had moeten opnemen (plus de rente en beheerskosten sindsdien, verminderd met de afschrijving, afwaardering en beheersopbrengsten tot aan de peildatum van het exploitatieplan). Met andere woorden: in deze kwestie staan de taxatiebenadering en de werkelijke kostenbenadering tegenover elkaar. Daarbinnen doen zich nog nadere vragen voor. De Afdeling voorziet ook andere vragen in de praktijk en formuleert om die reden een aantal vragen aan de meedenkers. Deze komen in par. 4 aan de orde.

### 3. Argumenten van partijen

Het eerste argument van appellanten voor de werkelijke kostenbenadering is dat deze aansluit bij het uitgangspunt van afdeling 6.4 Wro dat eerst met ramingen wordt gewerkt die later worden vervangen door gerealiseerde kosten. Een tweede argument is dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de inbrengwaarde van uitgifbare en die van niet-uitgifbare gronden (openbare ruimte, zoals wegen). Voor laatstgenoemde gronden dient te worden uitgegaan van de aankoopprijs omdat ten aanzien van deze gronden, anders dan bij de uitgifbare gronden, geen sprake is van een fictieve aankoop; de gemeente koopt deze gronden ook daadwerkelijk. Daaruit trekken appellanten de conclusie dat de kosten, die in een exploitatieplan worden opgenomen voor openbare ruimte, conform artikel 186 van de Gemeentewet en overeenkomstig het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV), moeten worden afgeleid uit de gemeentelijke balans. Indien deze kosten niet hieruit kunnen worden afgeleid zijn zij niet verhaalbaar.

De raad acht deze argumenten in strijd met de Wro en het Bro en de parlementaire stukken om de verwervingskosten te baseren op de gerealiseerde kosten (de aankoopprijs). Volgens de raad is artikel 6.2.3 van het Bro van toepassing, hetgeen volgens de raad betekent dat de kosten dienen te 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. Verder verwijst de raad naar de uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2017,<sup>6</sup> waaruit zou blijken dat kosten voor bovenwijkse voorzieningen volgens artikel 6.13, lid 5 Wro dienen te worden geraamd. Volgens de nota van toelichting bij het Bro is het verplicht inbrengwaarden te laten taxeren 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 raad geen inzicht in de waarde van de gronden als onderdeel van de kostenpost voor het realiseren van de weg.

### 4. De rechtsvragen en het belang ervan

Een keus tussen de taxatiebenadering en de werkelijke kostenbenadering is volgens de Afdeling van aanzienlijke invloed op de omvang van de mogelijkheden van kostenverhaal voor gemeenten. Verwervingskosten zijn immers vaak een niet onbelangrijke kostenpost en beïnvloedt daarmee de hoogte van de exploitatiebijdragen. De beslissing op een kwestie als deze raakt potentieel ook vele andere exploitatieplannen. Daarom heeft de Afdeling vier rechtsvragen ge-

formuleerd en zes instanties gevraagd mee te denken. Het betreft de Minister van Biza, de VNG, het IPO, de NEPROM, het IBR en de NVB. Al deze instanties hebben gereageerd. De NEPROM en de VNG hebben hun reacties openbaar gemaakt. De uitspraak bevat in Bijlage II de vier rechtsvragen.

### 5. Volgorde in de beantwoording

De Afdeling brengt een volgorde van belang van de beantwoording aan en pelt zo de kwestie af. Dat doet ze als volgt:

1. Eerst moet de vraag beantwoord worden of grondverwervingskosten voor een buiten het exploitatiegebied gelegen bovenwijkse voorziening vallen onder de inbrengwaarden als bedoeld in artikel 6.13 lid 1 aanhef en onder c Wro. Immers, als dat niet zo is, dan vallen de verwervingskosten onder de categorie 'andere kosten'. Het onderscheid tussen die twee soorten kosten is namelijk de tweedeling die artikel 6.13 lid 1 aanbrengt. (r.o. 9).
2. Vervolgens (r.o. 10) is de vraag hoe de raming moet plaatsvinden als het antwoord op de eerste vraag is dat dergelijke kosten als inbrengwaarden (moeten) worden beschouwd. Moeten alleen gronden die bij vaststelling van het eerste exploitatieplan nog niet zijn verworven worden getaxeerd of ook de gronden die voor die tijd zijn verworven? Oftewel: geldt ook voor reeds verworven gronden de taxatiebenadering?

### 6. Antwoord op vraag één

#### 6.1 Grondverwervingskosten buitenwijkse voorzieningen zijn kosten van inbrengwaarden

Artikel 6.2.4 sub e Wro vermeldt kosten voor gronden buiten het exploitatiegebied. Daarmee behoren ze tot de categorie 'andere kosten'. De Afdeling overweegt dat van belang is 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 stelt daaromtrent dat, in lijn met het argument van de raad, hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de kosten van gronden buiten het exploitatiegebied gelijk zijn aan de kosten voor de inbrengwaarden.

#### 6.2 Vermijden discussies over grenzen planologische besluiten

De Afdeling sluit wat dat betreft aan bij het beroep dat de raad doet op de wetsgeschiedenis waarin uitdrukkelijk volgt dat geen onderscheid moet worden gemaakt tussen gronden binnen en buiten het exploitatiegebied. Een andere uitleg zou mogelijk discussies in de hand werken over de begrenzing van het exploitatiegebied omdat in dat geval een relevant onderscheid wordt gemaakt tussen gronden binnen en buiten het exploitatiegebied. De Afdeling acht zulke discussies onwenselijk.

De begrenzing van exploitatiegebieden moet blijven binnen de gebiedsgrenzen van een planologisch besluit (hierna gemakshalve: het bestemmingsplan). Wanneer er verschillen in benadering mogelijk zouden zijn tussen gronden binnen

<sup>6</sup> ECLI:NL:RVS:2017:1448, uitspraak inzake het exploitatieplan "Duin-Vlakte, Deelgebied I" van de gemeente Meijerijstad.

en buiten het exploitatiegebied, zou de discussies dus niet in de eerste plaats gaan over de begrenzing van het exploitatiegebied, maar over de grenzen van het bestemmingsplan. De wetsgeschiedenis waar de raad op doelt betreft een passage in de memorie van toelichting op de Grondexploitatie-wet *Kamerstukken II 2004/05, 30218, 3, p. 17 en 19*. P. 17 is expliciet over de begrenzing van een exploitatiegebied:

“Het exploitatiegebied dient zo te worden begrensd dat alle onderdelen van de desbetreffende grondexploitatie er in vallen. Onderdelen welke tevens ten dienste staan van andere locaties of anderszins een bovenwijkse karakter hebben en die aan de rand van een gebied gelegen zijn, kunnen worden meegenomen in het exploitatiegebied of worden aangemerkt als bovenwijkse. Voor het kostenverhaal maakt dit geen verschil.”

Het beroep op deze passage lijkt me in die zin terecht dat ook ten aanzien van onderdelen *binnen* het exploitatiegebied kan gelden dat ze een bovenwijkse karakter hebben, namelijk wanneer een investering voor meerdere locaties wordt gedaan en/of voor meer locaties profijt hebben. Wanneer dat het geval is moeten de kosten naar evenredigheid worden toegerekend (artikel 6.13 lid 6 Wro). Maar voor de verwervingskosten van de gronden kan er wel een verschil voor het kostenverhaal zijn. Dat verschil wordt veroorzaakt door de vraag of gronden voor bovenwijkse openbare voorzieningen buiten het exploitatiegebied wel of niet tot het complex behoren.

Om dit te verduidelijken maak ik even een zijstap naar de begrippen complex en complexwaarde. Artikel 6.13 lid 5 Wro bepaalt dat, als geen sprake is van onteigening, de inbrengwaarden worden vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b-40f Onteigeningswet. Daardoor speelt de onteigeningsjurisprudentie over de waardebepaling ook een rol. Die onteigeningsjurisprudentie komt er – voor zover hier van belang – op neer dat de verkeerswaarde wordt gevormd door de hoogste van een vergelijking van twee waardebepalingsmethoden: a) de waarde in het huidige gebruik; of b) de complexwaarde. Artikel 40d lid 2 Onteigeningswet bepaalt wat onder een complex wordt verstaan; de als één geheel in exploitatie gebrachte of te brengen zaken. Artikel 40d lid 1 Onteigeningswet bepaalt met welke elementen bij het bepalen van de prijs van een onroerende zaak rekening wordt gehouden. Rekening moet onder andere worden gehouden “*met alle bestemmingen die gelden voor zaken, die deel uitmaken van het complex, in dier voege dat elke bestemming van een zaak de waardering van alle zaken binnen het complex beïnvloedt*”. De complexwaarde is dus de waarde die gronden krijgen door de bestemming.

Voor grotendeels onbebouwde gronden met een agrarisch gebruik waarvoor een bestemming Wonen of Bedrijven gaat gelden is de complexwaarde in de regel hoger dan de waarde in het huidige gebruik. Voor grotendeels reeds bebouwde gronden waar een nieuw bestemmingsplan een herontwikkeling beoogt, is vaker de waarde in het huidige

gebruik de hoogste. Anders gezegd: om een herontwikkeling te realiseren moet er vaak geld bij.

Tot zover de zijstap. Voor de verwervingskosten van de gronden voor openbare voorzieningen *binnen* een exploitatiegebied geldt in de praktijk in veruit de meeste gevallen dat ze onderdeel van een complex zijn en daarom tegen de complexwaarde worden gewaardeerd. Maar ten aanzien van openbare voorzieningen *buiten* een exploitatiegebied spreekt dit in de praktijk niet zo vanzelf. Daarin laat de praktijk juist een grote diversiteit zien. In de gevallen waarin die buitenwijkse voorzieningen geen onderdeel van het complex zijn, is er dus geen sprake van een complexwaardebenadering. De verwervingskosten van die gronden liggen dan dus op een ander niveau dan de verwervingskosten van gronden binnen het complex. Dan maakt het voor het kostenverhaal dus *wel verschil*; niet vanwege de aanlegkosten, maar vanwege de grondverwervingskosten. Daardoor zou er dus reden kunnen zijn zulke bovenwijkse voorzieningen toch in de gebiedsgrenzen van het planologisch besluit op te nemen. Het is overigens de vraag of het risico dreigt dat dit in veel gevallen aan de orde zal zijn.

Maar afgezien van deze kwestie vind ik de uitspraak van de Afdeling bevredigend: er zou inderdaad zo min mogelijk aanleiding moeten zijn discussies te hebben over de gebiedsbegrenzing van planologische besluiten vanwege bovenwijkse kostentoe-rekeningen.

## 7. Antwoord op vraag twee

### 7.1 *Werkelijke kostenbenadering en objectiviteit*

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. De werkelijke kosten waren immers bekend ten tijde van het eerste exploitatieplan. Artikel 6.15 lid 3 Wro bepaalt dat de herziening van een exploitatieplan – onder meer – geen structurele onderdelen bevat wanneer (sub c) de ramingen van de kosten worden vervangen door gerealiseerde kosten. Artikel 6.20 Wro geeft recht op een verrekening ten opzichte van de betaalde exploitatiebijdrage wanneer een herberekening op basis van de *werkelijke* kosten resulteert in een bijdrage die meer dan 5% lager is dan de betaalde bijdrage. Het beroep van appellanten op deze twee artikelen is kennelijk de uitwerking van hun hoofdstelling dat het uitgangspunt van afdeling 6.4 Wro is dat eerst gewerkt wordt met ramingen die later worden vervangen door gerealiseerde kosten.

Bij de beantwoording van deze vraag blijkt dat de 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 brieven van de Minister, VNG, IBR en de NVB wijzen op een taxatiebenadering. De NEPROM stelt dat de taxatiebenadering er toe kan leiden dat meer kostenverhaal plaatsvindt dan dat kosten door de gemeente worden gemaakt. De NEPROM noemt dit een vorm van baat-

belasting en acht deze vorm vanuit het oogpunt van rechtszekerheid ongewenst.

De Afdeling kiest, alles overziende, voor de taxatiebenadering (r.o. 11). Gevolg is dat er geen aanleiding bestaat gronden, die reeds verworven zijn voor het eerste exploitatieplan, anders te ramen dan door taxatie. 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.

### 7.2 *Betekenis fictie dat grondexploitatie aanvangt bij vaststelling exploitatieplan*

Dan 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 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 wetgeschiedenis (*Kamerstukken II 2004/05, 30218, 3, p. 26*) 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 die kosten die in feite al zijn gemaakt.

Dit fictie lijkt mij zeer belangrijk in de hele kwestie, want zonder het zuiver en consequent doorvoeren van die fictie zou er allerlei verwarring ontstaan. Maar juist op dit onderdeel blijft er een punt liggen in het geschil en daarmee ook in de uitspraak. De taxatie voor de weg is in 2007 verricht met, naar ik aanneem, prijspeil 2007. In lijn met 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, naar aanleiding van het subsidiaire beroep van appellanten (zie hierna par. 9) overweegt dat de weg met het bedrijventerrein 'Harselaar-Driehoek' één complex vormt. In r.o. 13.7 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.

### 7.3 *Voor verwervingskosten geen verschil tussen uitgeefbare en niet-uitgeefbare gronden*

In r.o. 11 overweegt de Afdeling ook dat het geen verschil maakt dat het bij de weg om niet-uitgeefbare gronden gaat. Dan zouden voor niet-uitgeefbare gronden een uitzondering gemaakt moeten worden. De Afdeling acht daarvoor nodig dat in wet of wetgeschiedenis daar eenduidige aanknopingspunten voor te vinden zouden moeten zijn en constateert dat die aanknopingspunten er niet zijn. Het is vreemd dat de

Afdeling het daarbij laat. De wet geeft voor het omgekeerde namelijk wel duidelijke aanknopingspunten. In par. 6.2 heb ik een zijstap gemaakt over de complexwaarde en daarbij de relatie tussen artikel 6.13 lid 5 Wro en artikel 40d lid 1 sub b Onteigeningswet aangehaald. In dat laatste artikel is bepaald dat elke bestemming van een zaak de waarde van alle zaken binnen het complex beïnvloedt. Dit wordt ook wel de egalisatieregel genoemd. Binnen een complex zijn er gronden die bijvoorbeeld een bestemming Verkeer krijgen (die niet uitgeefbaar zijn) en gronden die een bestemming Bedrijf krijgen (die wel uitgeefbaar zijn). De gronden met de bestemming Verkeer hebben geen positieve waarde: de aanleg van een weg kost geld en levert daarna alleen onderhoudskosten op. Uitgeefbare gronden hebben wel een positieve waarde. Het kost weliswaar geld om de gronden bouwrijp te maken. Maar de uitgifteprijs maakt dat goed (bij een voldoende werkende markt). De waarde van de gronden met verschillende bestemmingen worden ten opzichte van elkaar geëgaliseerd. Juist vanuit de relatie tussen artikel 6.13 lid 5 Wro en artikel 40d lid 1 sub b Onteigeningswet zou het dus juist in strijd met de wet zijn om bij het vaststellen van inbrengwaarden een uitzondering te gaan maken voor niet-uitgeefbare gronden (althans wanneer de complexwaarde de hoogste is ten opzichte van de waarde in het huidige gebruik, zoals in deze casus).

### 7.4 *Inbrengwaarden van andere aard dan de categorie 'andere kosten'*

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 gelden. 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. Maar het argument van de aftrekbaarheid roept vragen op. Ook andere posten zijn aftrekbaar: wanneer een exploitant gronden bouwrijp maakt krijgt hij die, bij verlening van de vergunning voor het bouwen, op basis van artikel 6.19 Wro ook in aftrek. Ze mogen dan niet hoger zijn dan het bedrag van de raming van die kosten in het exploitatieplan. De vraag is echter of zowel ten aanzien van kosten van inbrengwaarden als van andere kosten later, bij de afrekening, de werkelijke kosten kunnen c.q. moeten worden berekend. Voor de categorie 'andere kosten' is dat duidelijk: die kosten worden tijdens de ontwikkeling gemaakt. Als ze door exploitanten worden gemaakt en de gemeente wil een afrekening kunnen opstellen, zal de gemeente een opgave nodig hebben van die exploitanten van de werkelijke kosten die zijn gemaakt. Als de totale werkelijke kosten van alle exploitanten samen lager blijken te zijn dan de bedragen waarmee in het betalingsvoorschrift van de vergunning was gerekend volgt er een verrekening, mits de herberekende bijdrage meer dan 5% lager is dan de betaalde (artikel 6.20 Wro).

Hoe moeten we dit nu zien als het om de inbrengwaarden gaat? 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. Daarom moet er worden gewerkt met de fictie dat de gronden geacht worden te zijn verworven en de kosten geacht worden te zijn gemaakt. Dat betekent dat daarmee de getaxeerde kosten van inbrengwaarden de werkelijke (gerealiseerde) kosten geacht worden te zijn. Ze gelden dan als boekwaarde waarover in het exploitatieplan rente wordt gerekend.

De Afdeling heeft nog een afwegingspunt in de hele discussie. Het uitgaan van de werkelijke aankoop prijs 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.

## 8. Relatie met het BBV

De Afdeling stelt dat, gelet op deze conclusie, de voorschriften uit het BBV niet bepalend zijn voor de vaststelling van de waarde (r.o. 12). Het is jammer dat de Afdeling met de korte passage daarover niet toekomt aan een meer principiële reactie op de stelling van appellanten. De vraag die overblijft is namelijk of, wanneer de Afdeling had geconcludeerd dat wel de werkelijke aankoop prijs van de weg uitgangspunt had moeten zijn, deze werkelijke kosten dan in het exploitatieplan opgenomen hadden mogen worden. Ik neig tot het standpunt dat het BBV geen relatie met een exploitatieplan heeft. Hoe de gemeente zich intern verantwoordt over gemaakte kosten staat mijns inziens los van het kostenverhaalsinstrument. Hier zit ook het onderscheid achter tussen publiekrecht en privaatrecht. Ook al is de aanleg van een weg een publieke taak en is de verwerving van de gronden om zo'n weg aan te kunnen leggen een privaatrechtelijke kwestie, dan is nog steeds de vaststelling van een exploitatieplan (inclusief de aanleg- en verwervingskosten voor een weg) en het verbinden van een betalingsvoorschrift aan een vergunning een publiekrechtelijke kwestie. Of anders gezegd: kostendekking en kostenverhaal zijn op grond van wetgeving twee verschillende zaken. Los daarvan is hierbij nog de vraag aan de orde of een Algemene maatregel van bestuur (zoals het BBV is) de werking van een wet in formele zin (in dit geval de Wro) opzij zou kunnen zetten.

## 9. Taxatierapport en complexwaarde

Rond de taxatie van de verwervingskosten van de weg worden – subsidiair – beroepsgronden ingediend die geen

nieuwe inzichten een bestaande standaardjurisprudentie toevoegen. Die behandel ik niet in dit artikel.<sup>7</sup> Ik doel op het betwisten van de onafhankelijke totstandkoming van de taxatie en de objectiviteit van het taxatierapport. Ik concentreer me nu op het betoog van appellanten dat de weg ten onrechte tot het complex 'Harselaar-De Driehoek' is gerekend omdat het gebiedsoverstijgende karakter van de weg daaraan in de weg staat. De raad stelt zich op het standpunt dat de weg wel één complex vormt met het bedrijventerrein 'Harselaar-Driehoek'. De omstandigheid dat de weg geen onderdeel uitmaakt van het exploitatiegebied doet daaraan niet af. De raad stelt dat voor het betoog van appellanten over de vraag naar de complexafbakening een tegentaxatierapport is vereist. Dat laatste acht de Afdeling niet nodig omdat zij de kwalificatie van gronden als behorend tot één complex ook los van een tegenrapport kan beoordelen. De Afdeling gaat overigens wel af op opmerkingen hierover in het taxatierapport van de gemeente en wel op deze passage:

“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 raad 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. De Afdeling sluit daarbij aan bij de opmerking van de taxateur die, zoals op de zitting opnieuw is toegelicht, een belangrijke ontsluiting vormt voor dit deel van het bedrijventerrein.

Dit lijkt mij een duidelijke en overtuigende overweging. Er is overigens weinig jurisprudentie over de vraag of investeringen of gebieden buiten het exploitatieplangebied onderdeel vormen van een gezamenlijk complex. In een geheel andere setting heeft de Afdeling zich daarover uitgelaten in beroep tegen het exploitatieplan Vroondaal van de gemeente Den Haag (uitspraak 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:454). Daar ging het over de vraag of een nabijgelegen gebied samen met het exploitatiegebied Vroondaal tot één complex gerekend moest worden voor het ramen van de inbrengwaarden in het betreffende exploitatieplan.<sup>8</sup>

## 10. Conclusie

Met deze uitspraak is er helderheid geschapen voor het ramen van verwervingskosten van bovenwijkse voorzieningen buiten het exploitatieplangebied. Gemeenten moeten deze laten taxeren als inbrengwaarde. Daarbij zullen ze als aandachtspunt voor de taxateur moeten meegeven of de betreffende voorziening onderdeel is van het complex van het exploitatieplangebied.

<sup>7</sup> Zie hiervoor E.J. van Baardewijk, 'Het exploitatieplan', Zutphen: Paris 2015, p. 119-131 en 134-136.

<sup>8</sup> Zie Evert Jan van Baardewijk, 'Eliminatieregels en complexafbakening bij taxeren inbrengwaarden exploitatieplannen' in VGR, juni 2015.

