

Ruimtelijke ordeningsrecht

131

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Meer-
voudige kamer) 18 mei 2011, nr. 200904066/1/T1/R1
(Mr. P.J.J. van Buuren, mr. M.W.L. Simons-Vinckx en mr. J.
Hoekstra)
m.nt. E.J. van Baardewijk en M. Fokkema¹

LJN BQ4922

Exploitatieplan 2009, Spoorhaven, eerste fase, exploitatiegebied West (hierna: exploitatieplan West), gemeente Roosendaal: onderdelen exploitatiegebied, gewichtsfactor, toerekening kosten, begrenzing twee exploitatiegebieden ten opzichte van elkaar, inbrengwaarden. Relatie bestemmingsplan/exploitatieplan: gevolgen gegrond verklaren beroepsonderdelen tegen bestemmingsplan en besluit toepassen bestuurlijke lus voor exploitatieplan.

(...)

2. Overwegingen

2.22. [appellant] betoogt dat zijn gronden waarop de herbouw van het voorheen bestaande pand, als bedoeld in 2.10.1. is voorzien, ten onrechte in het exploitatieplan zijn opgenomen, waardoor hij in het verband van de verlening van een omgevingsvergunning voor bouwen voor herbouw een exploitatiebijdrage moet betalen. Hierbij voert hij aan dat de bestemming van die gronden identiek is aan de bestemming ervan uit het voorheen geldende bestemmingsplan.

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

Artikel 9.1.20 van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening luidt:

“Voor zover op grond van een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 10 of 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bouwvergunning had kunnen worden verleend voor een bouwplan dat na 1 juli 2008 is aangewezen krachtens artikel 6.12, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, en bij de herziening van dat bestemmingsplan na dat tijdstip geen andere bestemmingsregeling is vastgesteld, blijven de artikelen 6.12 tot en met 6.22 ten aanzien van een dergelijk bouwplan buiten toepassing.”

2.22.2. Het voorheen geldende bestemmingsplan ‘Stationswerf’, van juni 1994, voorzag voor het perceel van [appellant], voor zover van belang, in de bestemming ‘Bedrijfsdoeleinden’ met de aanduiding ‘b’.

Ingevolge artikel 3, onder ‘A. Beschrijving in hoofdlijnen’, lid 3.1, lid 3.6 en lid 3.9, van voorschriften van dat bestemmingsplan waren ter plaatse, voor zover van belang en onder de daar genoemde omstandigheden, toegestaan industriële en ambachtelijke bedrijven, de uitoefening van detailhandel en een kleinschalige horecavoorziening.

Ingevolge artikel 3, onder ‘A. Beschrijving in hoofdlijnen’, lid 3.7, was de woonfunctie uitsluitend toegestaan in die panden, waarin op het moment van tervisielegging van dat bestemmingsplan reeds gewoond werd.

Niet in geschil is dat op het moment van tervisielegging van het bestemmingsplan ‘Stationswerf’ reeds gewoond werd in het voorheen bestaande pand, zodat ingevolge artikel 3, onder ‘A. Beschrijving in hoofdlijnen’, lid 3.7, de woonfunctie was toegestaan.

2.22.3. Het onderhavige bestemmingsplan voorziet ter plaatse van het voorheen bestaande pand in de uit te werken bestemming ‘Woongebied uit te werken Spoorhaven’ met de aanduiding ‘specifieke vorm van woongebied Spoorhaven – uit te werken 3’. Deze gronden zijn gelet op hetgeen in 2.10.3. is overwogen, onder meer bestemd voor wonen, voorzieningen inzake waterhuishouding zoals bergbezinkbassins, retentievoorzieningen en watergangen en andere waterpartijen, detailhandel, horecabedrijven, leerbedrijven en een jachthaven, met dien verstande dat geen slaapkamers zijn toegestaan in woningen aan de oostzijde en in woningen aan de zuidzijde vanaf de derde bouwlaag ervan. Verder worden in het uitwerkingsplan onder meer vastgelegd de situering en de hoogte van grondgebonden en gestapelde woningen en van andere gebouwen.

2.22.4. Gelet op het vorenstaande voorziet het onderhavige bestemmingsplan in een uit te werken woonbestemming, waarbij de precieze gebruiks- en bouw mogelijkheden eerst bij de uitwerking zullen worden vastgesteld. Daarom kan niet worden volgehouden dat met het onderhavige bestemmingsplan geen andere bestemmingsregeling voor de gronden van het voorheen bestaande pand is vastgesteld, als bedoeld in artikel 9.1.20 van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening, in vergelijking met het bestemmingsplan ‘Stationswerf’. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat, ingevolge voornoemd artikel, artikel 6.12 tot en met 6.22 van de Wro buiten toepassing blijven wat betreft de gronden van het voorheen bestaande pand. Hieruit volgt dat de raad terecht mede een exploitatieplan heeft vastgesteld voor die gronden.

2.22.5. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan West is genomen in strijd met artikel 9.1.20 van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening en artikel 6.12 tot en met 6.22 van de Wro, voor zover het exploitatieplan West mede is vastgesteld voor de gronden waarop de herbouw van het voorheen bestaande pand is voorzien.

2.23. [appellant] betoogt dat zijn perceel gedeeltelijk een afwijkende planologische invulling zal krijgen, zodat voor de berekening van de terzake verschuldigde exploita-

¹ Senior-adviseurs bij PurpleBlue.

tiebijdrage ten onrechte dezelfde gewichtsfactor voor zijn perceel is gehanteerd als voor de overige gronden met de bestemming 'Woongebied uit te werken Spoorhaven'.

2.23.1. De raad stelt zich op het standpunt dat nog niet bekend is hoe de bestemming 'Woongebied uit te werken Spoorhaven' voor de gronden met die bestemming zal worden uitgewerkt. Voor de gewichtsfactor voor het perceel van [appellant] is vooralsnog aangesloten bij de overige gronden met de bestemming 'Woongebied uit te werken Spoorhaven'. Het exploitatieplan zal worden herzien op het moment van de uitwerking van het bestemmingsplan, aldus de raad.

2.23.2. Ingevolge artikel 6.13, derde lid, van de Wro kunnen, voor zover van belang, voor gronden, waarvoor nog een uitwerking als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, moet worden vastgesteld, de onderdelen van een exploitatieplan, bedoeld in het eerste en tweede lid, een globale inhoud hebben.

Ingevolge artikel 6.15, tweede lid, treedt een uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, dat betrekking heeft op gronden waarvoor in het exploitatieplan een globale omschrijving is vastgesteld, niet in werking voordat daarvoor een herziening van het exploitatieplan is vastgesteld en bekendgemaakt.

Artikel 6.18 luidt als volgt:

1. Ten behoeve van het bepalen van de exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, worden in het exploitatieplan uitgiftecategorieën vastgesteld. Zo nodig wordt daarbinnen een verder onderscheid aangebracht.
2. Per onderscheiden categorie wordt een basiseenheid vastgesteld in een hoeveelheid vierkante meters grondoppervlakte, een hoeveelheid vierkante meters vloeroppervlakte, of een andere hiermee vergelijkbare maatstaf.
3. Door elke basiseenheid te vermenigvuldigen met een per categorie vastgestelde gewichtsfactor worden gewogen eenheden vastgesteld.
4. De gewogen eenheden in het exploitatiegebied worden bij elkaar opgeteld.
5. Het verhaalbare bedrag per gewogen eenheid is het ten hoogste verhaalbare bedrag, bedoeld in artikel 6.16, gedeeld door het overeenkomstig het vierde lid berekende aantal."

2.23.3. De gronden met de bestemming 'Woongebied uit te werken Spoorhaven' zijn ingevolge artikel 10, lid 10.1, onder a, van de planregels, voor zover van belang, bestemd voor wonen. Het perceel van [appellant], met de uit te werken bestemming 'Woongebied uit te werken Spoorhaven' met de aanduidingen 'specifieke vorm van woongebied Spoorhaven – uit te werken 3' onderscheidenlijk 'specifieke vorm van woongebied Spoorhaven – uit te werken 4', is gelet op hetgeen in 2.10.3. is overwogen, onder meer bestemd voor wonen, voorzieningen inzake waterhuishouding zoals bergbezinkbassins, retentievoorzieningen en watergangen en andere waterpartijen, detailhandel, horecabedrijven, leerbedrijven en een jachthaven.

Voor de berekening van de exploitatiebijdrage is voor het hele uitwerkingsgebied gerekend met dezelfde gewichtsfactor.

2.23.4. In het exploitatieplan West staat dat voor de uit te werken gronden met de bestemming 'Woongebied uit te werken Spoorhaven', waaronder het perceel van [appellant], in globale zin indicatieve aannamen zijn gedaan ten aanzien van de aantallen, het uitgeefbaar oppervlak en het programma, welke bij herziening in het kader van uitwerkingsplannen zullen worden verfijnd. Hieruit volgt dat het exploitatieplan voor de gronden met deze bestemming globaal is in de zin van artikel 6.13, derde lid, van de Wro. Ingevolge artikel 6.15, tweede lid, treedt een op te stellen uitwerkingsplan dan ook niet in werking voordat een herziening van het exploitatieplan met betrekking tot de desbetreffende gronden is vastgesteld en bekendgemaakt.

Gelet op het vorenstaande, en nu nog niet bekend is hoe de gronden met de bestemming 'Woongebied uit te werken Spoorhaven', waaronder het perceel van [appellant], zullen worden uitgewerkt, heeft de raad bij het bepalen van de gewichtsfactor, als bedoeld in artikel 6.18, derde lid, voor het perceel van [appellant] in redelijkheid kunnen aansluiten bij de gewichtsfactor voor de overige gronden, waarvoor ook die uit te werken bestemming in het bestemmingsplan is voorzien.

2.23.5. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het exploitatieplan is vastgesteld in strijd met artikel 6.18, derde lid, van de Wro of anderszins is vastgesteld in strijd met het recht, voor zover het betreft de voor zijn perceel gehanteerde gewichtsfactor.

2.24. Daarnaast betoogt [appellant] dat de kosten voor de voorziene passerelle en de boulevard ten onrechte aan zijn perceel zijn toegerekend, althans ten onrechte niet naar profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. In dit verband voert hij aan dat de toekomstige scholen en het toekomstige stadskantoor de hoofdgebruikers van deze voorzieningen zullen zijn. Voor zover dit niet binnen het exploitatieplan mogelijk is, dient de begrenzing van de exploitatieplannen zodanig te worden aangepast dat de scholen en het stadskantoor buiten het exploitatiegebied west en binnen het exploitatiegebied zuidoost vallen, aldus [appellant].

2.24.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in samenhang met het bestemmingsplan twee exploitatieplannen zijn vastgesteld omdat tussen beide gebieden geen ruimtelijke en functionele samenhang bestaat. Het westelijke deel zal tot woon- en werkgebied worden getransformeerd. Het zuidoostelijke deel betreft een bestaand bedrijventerrein dat niet buiten het de exploitatie kon worden gehouden omdat het nog onbenutte bouw mogelijkheden kent en profijt heeft van de bovenwijkse voorzieningen.

Voorts stelt de raad zich op het standpunt dat de kosten voor de passerelle en de boulevard volgens de beginselen profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit gedeeltelijk aan het exploitatiegebied west zijn toegerekend.

De toerekening van de kosten binnen het exploitatiegebied gebeurt overeenkomstig de Wro op basis van de verschil-

lende uitgiftecategorieën. Hierbij wordt niet meer gekeken of een individuele eigenaar profijt heeft en zo ja, in welke mate van een specifieke voorziening of maatregel, aldus de raad.

2.24.2. Voor zover het betoog van [appellant] ziet op de begrenzing van de exploitatieplannen, overweegt de Afdeling als volgt.

2.24.2.1. Met betrekking tot de begrenzing van exploitatiegebieden staat in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet voor de wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie (*Kamerstukken II 2004/2005, 30 218, nr. 3, p. 17*) onder meer het volgende:

“Het exploitatiegebied dient zo te worden begrensd dat alle onderdelen van de desbetreffende grondexploitatie erin vallen. Onderdelen welke tevens ten dienste staan van andere locaties of anderszins een bovenwijkse karakter hebben en die aan de rand van het gebied gelegen zijn, kunnen worden meegenomen in het exploitatiegebied of worden aangemerkt als bovenwijkse elementen. Voor het kostenverhaal maakt dit geen verschil. Een exploitatiegebied kan uit verschillende niet-aaneengesloten delen bestaan, als er planologisch of functioneel maar een duidelijke samenhang is tussen de delen.”

2.24.2.2.

Gelet op de systematiek van de Wro en voornoemde parlementaire geschiedenis dient de raad bij de vaststelling van een exploitatieplan het exploitatiegebied zodanig te begrenzen dat planologisch of functioneel een duidelijke samenhang tussen de delen van het exploitatiegebied, waarop het exploitatieplan ziet, bestaat. Bij de bepaling van die begrenzing komt de raad beoordelingsvrijheid toe.

2.24.2.3.

In het exploitatieplan West en het exploitatieplan Zuidoost is ten aanzien van de begrenzing van de exploitatiegebieden vermeld dat het bestemmingsplan voorziet in een planologische regeling voor twee onderscheiden deelgebieden. De twee gebieden zijn verschillend van karakter en hebben geen ruimtelijke of functionele samenhang. Om die reden is gekozen voor twee exploitatieplannen.

Het exploitatiegebied west bevat het eigenlijke ontwikkelingsgebied van fase 1a waar de komende jaren de in het plan voorziene transformatie moet plaatsvinden. De hiertoe behorende gronden liggen voornamelijk ten westen van de Vliet en gedeeltelijk ten oosten van de Vliet. De gronden ten westen van de Vliet, waaronder het perceel van [appellant], zijn voornamelijk bestemd voor wonen.

Het perceel van [appellant], met de bestemming ‘Woongebied uit te werken Spoorhaven’ met de aanduidingen ‘specifieke vorm van woongebied Spoorhaven – uit te werken 3’ onderscheidenlijk ‘specifieke vorm van woongebied Spoorhaven – uit te werken 4’, is gelet op hetgeen in 2.10.3. is overwogen, onder meer bestemd voor wonen, voorzieningen inzake waterhuishouding zoals bergbezinkbassins, retentievoorzieningen en watergangen en andere waterpartijen, detailhandel, horecabedrijven, leerbedrijven en een jachthaven. Ten oosten van de Vliet zijn de door [appellant]

bedoelde toekomstige scholen voorzien ter plaatse van de plandelen met de bestemming ‘Gemengd – Spoorhaven’ en de achtereenvolgende aanduidingen ‘specifieke vorm van gemengd – 1’, ‘specifieke vorm van gemengd – 2’ en ‘specifieke vorm van gemengd – 3’. Ten oosten van de Vliet zijn voorts het door [appellant] bedoelde stadskantoor en de door hem bedoelde VMBO-school voorzien ter plaatse van het plandeel met de bestemming ‘Gemengd – Spoorhaven’ met de aanduiding ‘specifieke vorm van gemengd – 1’. Zoals in 2.21.2. is overwogen zijn laatstgenoemde gronden ook bestemd voor wonen in een woning.

Het exploitatiegebied zuidoost betreft het gebied van de te handhaven bedrijven. Omdat het zuidoostelijk deel onbenutte bouw mogelijkheden kent en ook profijt zal hebben van bovenwijkse voorzieningen (nieuwe/verbeterde infrastructuur) kan niet volstaan worden met het buiten de exploitatie houden van dit gebied. Verdere ontwikkeling van het zuidoostelijk deel (transformatie tot hoogwaardig stedelijk woongebied) is wenselijk, doch afhankelijk van separate toekomstige planologische besluitvorming (herziening bestemmingsplan), aldus het exploitatieplan Zuidoost.

2.24.2.4.

Voor zover [appellant] stelt dat het water van de Vliet een natuurlijke barrière vormt, zodat de gronden ten oosten daarvan niet tot het exploitatiegebied west kunnen behoren, overweegt de Afdeling dat, nog los van de omstandigheid dat het bestemmingsplan voorziet in vijf bruggen over de Vliet, uit de memorie van toelichting bij het voorstel van wet voor de Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie, zoals weergegeven in 2.24.2.1., volgt dat verschillende niet aaneengesloten gebieden ruimtelijk of functioneel duidelijk kunnen samenhangen.

Volgens de toelichting bij het exploitatieplan West en de plantoelichting behoren de gronden, behorende tot het exploitatiegebied west, tot de in 2.3. aangegeven herinrichting van een deel van het gebied Spoorhaven te Roosendaal tot een multifunctioneel gebied met ruimte voor wonen, maatschappelijke voorzieningen en enkele commerciële functies. Daarnaast bestaat de samenhang tussen de verschillende delen van het exploitatiegebied west in de beheersing van geluidhinder door de in het bestemmingsplan voorziene bebouwing die ook een geluidswerende functie zal hebben. Ten aanzien van het betoog van [appellant] dat de gronden ten oosten van de Vliet met de bestemming ‘Gemengd – Spoorhaven’ beter bij het exploitatiegebied zuidoost passen dan bij het exploitatiegebied west neemt de Afdeling, naast hetgeen hiervoor is overwogen, in aanmerking dat het exploitatiegebied zuidoost het gebied van de te handhaven bedrijven betreft en geen deel uitmaakt van de herinrichting in de vorm van een multifunctioneel gebied met ruimte voor wonen, maatschappelijke voorzieningen en enkele commerciële functies.

2.24.2.5.

Gelet op het hiervoor overwogene heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat sprake is van een duidelijke planologische of functionele samenhang tussen de delen van het exploitatiegebied west. Het betoog faalt derhalve.

2.24.3. Ingevolge artikel 6.13, zesde lid, van de Wro worden de kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen, waarvan een exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft, en welke toerekenbaar zijn aan het exploitatieplan naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet.

De criteria profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid zien op de toedeling van kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen aan het exploitatiegebied als geheel. In het betoog van [appellant], dat de toekomstige scholen en het toekomstige stadskantoor de hoofdgebruikers van de passerelle en de boulevard zullen zijn, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat niet aan deze criteria is voldaan, nu de toekomstige scholen en het toekomstige stadskantoor in hetzelfde exploitatiegebied zijn voorzien als dat waarin de gronden van [appellant] liggen. Voor het overige heeft [appellant] geen redenen aangevoerd waarom niet aan deze criteria zou zijn voldaan.

2.24.4. Voor zover het betoog van [appellant] ziet op verdeling van de kosten binnen het exploitatiegebied west, overweegt de Afdeling als volgt.

2.24.4.1. Uitgaande van het maximaal te verhalen bedrag op grond van artikel 6.16 van de Wro, schrijven de artikelen 6.18 en 6.19 dwingend voor op welke wijze de per omgevingsvergunning voor bouwen verschuldigde exploitatiebijdrage wordt berekend. De toedeling van de totale kosten binnen het exploitatiegebied aan de verschillende gronden gebeurt, ingevolge artikel 6.18, aan de hand van de per uitgiftecategorie vastgestelde gewichtsfactoren. De door [appellant] genoemde criteria profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid komen hierbij niet aan de orde. Deze criteria zien, zoals hiervoor is overwogen, immers op de toedeling van kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen aan een exploitatiegebied als geheel.

2.24.5. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan West is genomen in strijd met artikel 6.13, zesde lid, artikel 6.18 of artikel 6.19 van de Wro of anderszins is vastgesteld in strijd met het recht, voor zover het betreft de toedeling van de kosten voor de passerelle en de boulevard en de begrenzing van het exploitatieplan West.

2.25. Voorts heeft [appellant] uit een krantenartikel vernomen dat de opbrengst van andere projecten gebruikt kan worden voor de financiering van het stadskantoor en de VMBO-school. Dit betoog mist feitelijke grondslag, omdat de bouw van het stadskantoor en de VMBO-school niet als kostensoorten in het exploitatieplan zijn opgenomen.

In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan West in zoverre is genomen in strijd met het recht.

2.26. [appellant] betoogt dat de inbrengwaarde van zijn gronden niet door een onafhankelijke deskundige is getaxeerd, nu de in het taxatierapport genoemde deskundige in het voortraject namens de gemeente heeft onderhandeld om dezelfde gronden te verwerven met een voor de gemeente zo gunstig mogelijk resultaat.

2.26.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 9 februari 2011 in zaak nr. 200907364/1/R2) dient aan de in een exploitatieplan opgenomen raming van de inbrengwaarde van percelen in beginsel een door een onafhankelijke deskundige uitgevoerde taxatie ten grondslag te liggen.

Ter zitting heeft de raad bevestigd dat de betrokken deskundige namens de gemeente heeft onderhandeld om dezelfde gronden minnelijk te verwerven met een voor de gemeente zo gunstig mogelijk resultaat. De raad heeft de taxatie ten behoeve van het exploitatieplan door dezelfde deskundige laten verrichten, omdat deze deskundige het project goed kent en om zoveel mogelijk dezelfde benadering als bij de onderhandelingen over minnelijke verwerving te hanteren.

Gelet op het vorenstaande kan de deskundige naar het oordeel van de Afdeling in het onderhavige geval niet als onafhankelijk worden aangemerkt, zodat de inbrengwaarde van de gronden van [appellant] niet met de vereiste zorgvuldigheid is geraamd.

2.26.2. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan West in zoverre is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, voor zover het betreft de inbrengwaarde van de gronden van [appellant].

Bestuurlijke lus

2.27. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 46, zesde lid, van de WRvS op te dragen de gebreken in het bestreden besluit te herstellen. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen.

(...)

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. draagt de raad van de gemeente Roosendaal op om binnen negen maanden na de verzending van deze tussenuitspraak het besluit van 12 maart 2009 omtrent vaststelling van het bestemmingsplan 'Spoorhaven 1e fase', het exploitatieplan 'Exploitatieplan 2009, Spoorhaven 1e fase, exploitatiegebied Zuidoost' en het exploitatieplan 'Exploitatieplan 2009, Spoorhaven 1e fase, exploitatiegebied West', te herstellen door:
 - a. met inachtneming van 2.9.5. artikel 10, lid 10.2, onder y, van de planregels gewijzigd vast te stellen door te verwijzen naar onder v in plaats van naar onder w en door het artikelonderdeel niet als bevoegdheid maar als uitwerkingsregel te formuleren, en artikel 4, lid 4.3.2, van de planregels gewijzigd vast te stellen door het artikelonderdeel niet als bevoegdheid maar als een bouwregel te formuleren;
 - b. met inachtneming van 2.9.6.4. alsnog toereikend te motiveren waarom artikel 4, lid 4.3.2, en artikel 10, lid 10.2, onder y, van de planregels voorzien in een bevoegdheid om een binnenwaarde te verlangen die 1 dB

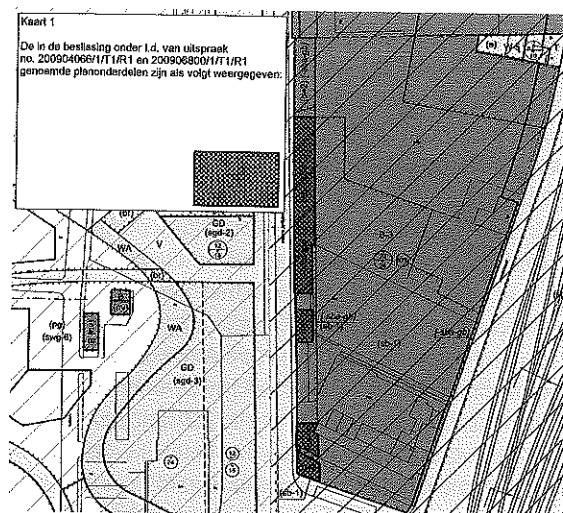
geringer is dan de wettelijke binnenwaarde, terwijl in het besluit omtrent goedkeuring van het stap 3-besluit is uitgegaan van een extra geluidsisolatie van 3 dB(A), dan wel voormelde artikelonderdelen gewijzigd vast te stellen;

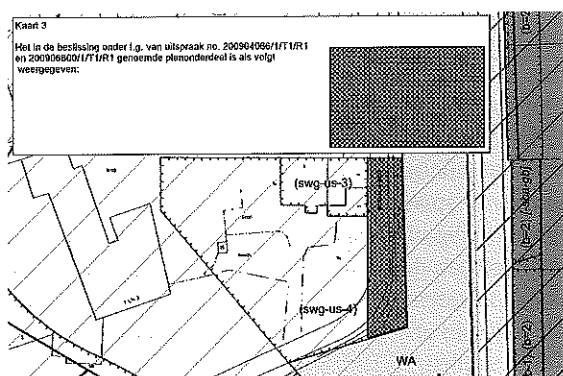
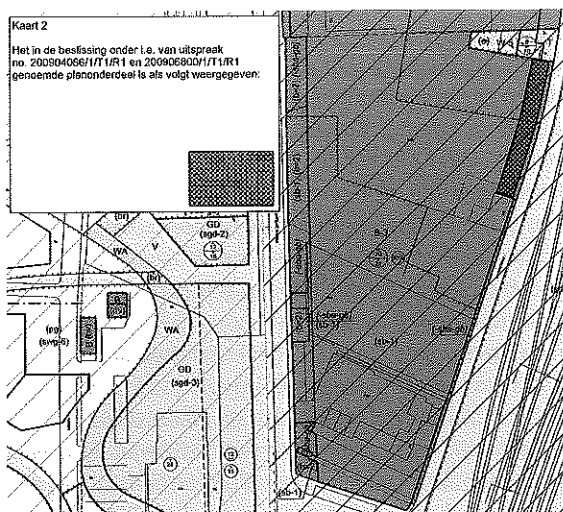
- c. met inachtneming van 2.13.4. artikel 3, lid 3.6.1, onder a, van de planregels zodanig gewijzigd vast te stellen dat dit artikelonderdeel tevens een ontheffingsbevoegdheid bevat met toepassing waarvan de productielocatie Suiker Unie kan uitbreiden op de gronden van Cosun met de bestemming 'Bedrijf - 3' ten noorden van het gedeelte voor de productielocatie Suiker Unie met de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - 1' dan wel met inachtneming van 2.13.4. alsnog toereikend te motiveren waarom de plandelen met de bestemming 'Bedrijf - 3' voor de gronden van Cosun ten noorden van het gedeelte voor de productielocatie Suiker Unie met de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - 1', bezien in samenhang met artikel 3, lid 3.6.1, onder a, van de planregels in de huidige vorm, in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening;
- d. met inachtneming van 2.14.1. de planonderdelen voor de drie smalle stroken grond aan de westelijke zijde van de productielocatie Suiker Unie, zoals nader aangeduid op kaart 1 bij deze uitspraak, met de bestemming 'Bedrijf - 3' met de aanduidingen 'specifieke vorm van bedrijf - 1' en 'bedrijf in categorie 2' opnieuw vast te stellen zonder de aanduiding 'bedrijf in categorie 2';
- e. met inachtneming van 2.15.3. alsnog toereikend te motiveren waarom de bouwgrenzen ter plaatse van de gronden ten noordoosten van de productielocatie van Suiker Unie, zoals nader aangeduid op kaart 2 bij deze uitspraak, naar aanleiding van de zienswijze van Cosun niet op dezelfde wijze zijn verruimd als de bouwgrenzen ter plaatse van de bestaande productielocatie, dan wel het planonderdeel voor de betrokken gronden gewijzigd vast te stellen met verruiming van de bouwgrenzen;
- f. met inachtneming van 2.17.3. alsnog toereikend te motiveren waarom in artikel 3, lid 3.2.2, van de planregels een bevoegdheid om nadere eisen te stellen omtrent de situering van nieuwe gebouwen is opgenomen dan wel dit artikelonderdeel in te trekken;
- g. met inachtneming van 2.19.2. artikel 10, lid 10.2, onder w, van de planregels zodanig gewijzigd vast te stellen dat dit artikelonderdeel woningen uitsluit ter plaatse van de strook grond van [appellant] met de bestemming 'Woongebied uit te werken Spoorhaven - uit te werken - 4' ten oosten en ten zuidoosten van het plandeel met de bestemming 'Woongebied uit te werken Spoorhaven' met de aanduiding 'specifieke vorm van woongebied Spoorhaven - uit te werken - 3', zoals aangeduid op kaart 3 bij deze uitspraak;
- h. met inachtneming van 2.20.5. artikel 10, lid 10.2, onder o, van de planregels zodanig gewijzigd vast te stellen dat, voor zover van belang, dezelfde formulering wordt

gebruikt als in artikel 9, lid 9.2.2, onder k, sub 8, van de planregels;

- i. met inachtneming van 2.21.3.4. alsnog toereikend te motiveren waarom de in artikel 4, lid 4.1, onder a, sub 4, van de planregels voorziene functie onderwijs voor zover gelegen binnen de richtwaardecontour uit de milieuvergunning van Sensus, in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening is dan wel de planregeling voor de betrokken gronden zodanig gewijzigd vast te stellen dat de functie onderwijs niet binnen de richtwaardecontour is toegestaan;
- j. met inachtneming van 2.21.3.4. inzichtelijk te maken dat ingevolge de artikelen 4, lid 4.1, onder a, sub 9, en 4, lid 4.2.2, onder c, sub 4, van de planregels geen woningen zijn toegestaan binnen de richtwaardecontour voor geur uit de milieuvergunning van Sensus, dan wel deze artikelonderdelen zodanig gewijzigd vast te stellen dat geen woningen zijn toegestaan binnen de richtwaardecontour;
- k. met inachtneming van 2.26.1. en 2.27., onder k, de inbrengwaarde van de gronden van [appellant] alsnog te ramen op grond van een taxatie door drie onafhankelijke deskundigen en zo nodig het exploitatieplan West in zoverre opnieuw vast te stellen;
- l. indien nodig in verband met de uitkomst van de hiervoor genoemde opdrachten eveneens de onderdelen van het bestemmingsplan en het exploitatieplan West die niet zijn genoemd onder a. tot en met k. gewijzigd vast te stellen;
- m. het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
- n. de uitkomst aan de Afdeling mede te delen;

(Enz., enz., Red.)





Noot

1. Inleiding

Op één punt na worden de beroepsonderdelen gericht tegen het exploitatieplan West gegrond verklaard. Dat ene punt betreft de (on)afhankelijkheid van de taxateur inbrengwaarden. De onderdelen die ongegrond worden verklaard, leveren in belangrijke mate duidelijkheid op voor beslissingen bij het vaststellen van exploitatieplannen, bijvoorbeeld voor de toepassing van het overgangsrecht van art. 9.1.20 Invoeringswet Wro en het feit de gemeente voor één bestemmingsplangebied twee exploitatieplannen heeft vastgesteld. In deze annotatie gaan wij op die punten in. Relevant is ook de samenhang met het bestemmingsplan. Diverse beroepsonderdelen gericht tegen het bestemmingsplan worden gegrond verklaard. Dat werkt door naar het exploitatieplan. Op de gegrond verklaarde onderdelen van zowel het bestemmingsplan als het exploitatieplan past de Afdeling de bestuurlijke lus toe. Dat betekent dat de gemeente, ten aanzien van het exploitatieplan, niet alleen de kans krijgt de inbrengwaarde alsnog te laten ramen (door in dit geval drie deskundigen) en zo nodig het exploitatieplan West opnieuw vast te stellen, maar ook dat de uitkomst van de wijzigingen, die de raad ten aanzien van het bestemmingsplan moet doorvoeren, in het exploitatieplan zo nodig moet worden verwerkt. Wij verkennen voor een drietal situaties of en hoe die verwerking nodig zou kunnen zijn.

2. Onderdelen exploitatiegebied

Met betrekking tot het exploitatieplan is beroep ingesteld door appellanten sub 1A en sub 1B, beiden inwoner van de gemeente Roosendaal (hierna appellant genoemd). Appellant voert aan dat zijn gronden ten onrechte in het exploitatieplan zijn opgenomen. Op deze gronden bevond zich vroeger een pand. Het exploitatieplan voorziet voor die gronden in de bouw van een pand. Appellant beschouwt dit als herbouw en acht het onterecht dat hij hiervoor een exploitatiebijdrage moet betalen.

De Afdeling gaat na of het overgangsrecht van art. 9.1.20 Invoeringswet Wro van toepassing is. Dit artikel houdt in dat de artikelen van afd. 6.4 Wro, voor zover die betrekking hebben op exploitatieplannen, niet van toepassing zijn in een aantal specifieke gevallen. Voor die gevallen mag de gemeente dus geen exploitatieplan vaststellen. De gemeente heeft hierin geen vrije bevoegdheid, zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is bij de kruimelgevallenregeling van art. 6.2.1a Bro. Dit betekent dat de toepassing bepalend is voor de vraag of er wel of geen exploitatiebijdragen moeten worden betaald.

Voor welke gevallen is dit aan de orde? Het moet gaan om een bouwplan dat na 1 juli 2008 is aangewezen krachtens art. 6.12 lid 1 Wro, voor zover daarvoor een bouwvergunning verleend had kunnen worden op grond van een bestemmingsplan als bedoeld in art. 10 of 11 WRO en bij de herziening van dat bestemmingsplan geen andere bestemmingsregeling is vastgesteld. Het gaat dus om een onbenutte bouwtitel, opgenomen in een bestemmingsplan dat tot stand gekomen is onder de voorganger van de Wro, en om een situatie dat, in de herziening van dat bestemmingsplan, geen andere bestemmingsregeling is vastgesteld. Dat betekent dat er aan planvergelijking moet worden gedaan. De beide bestemmingsregelingen moeten met elkaar worden vergeleken. Daarbij moet een interpretatie plaatsvinden van het begrip 'andere bestemmingsregeling'. De Afdeling past die planvergelijking in dit geval toe en moet daarbij zelfs teruggrijpen op het gebruik zoals dat bestond voordat het vorige bestemmingsplan werd vastgesteld. Het voorheen geldende bestemmingsplan kent voor de gronden van appellant de bestemming 'Bedrijfsdoeleinden' met de aanduiding 'b'. De beschrijving in hoofdlijnen van dat plan stond een woonfunctie toe in die panden, waarin op het moment van ter visie legging van dat plan reeds gewoond werd (wat hier het geval was). Het nieuwe bestemmingsplan voorziet op de betreffende grond in de uit te werken bestemming 'Woongebied uit te werken Spoorhaven' met de aanduiding 'specifieke vorm van woongebied Spoorhaven - uit te werken 3'. Uit de planregels volgt dat deze gronden een breed scala aan functies en bouw mogelijkheden krijgen (r.o. 2.22.3), met de nodige beperkingen als het gaat om slaapkamers in woningen aan de oostzijde en in woningen aan de zuidzijde vanaf de derde bouwlaag. Verder worden in het uitwerkingsplan onder meer vastgelegd de situering en de hoogte van de grondgebonden en gestapelde woningen en van andere gebouwen. De Afdeling overweegt dan dat de precieze gebruiks- en bouw mogelijkheden eerst bij de uitwerking zullen worden

vastgesteld en dat daarom niet kan worden volgehouden dat met het onderhavige bestemmingsplan geen andere bestemmingsregeling is vastgesteld voor de gronden van appellant (r.o. 2.22.4). Volgens de Afdeling is er daarom geen aanleiding deze gronden buiten het exploitatieplan te houden en heeft de raad terecht mede een exploitatieplan voor deze gronden vastgesteld. Er is geen strijd met art. 9.1.20 Invoeringswet (r.o. 2.22.5).

Onbenutte bouwtitels kunnen in allerlei situaties aan de orde zijn. Met name in het buitengebied kan dit een rol spelen, maar ook in inbreidingslocaties waar in het verleden panden zijn gesloopt. Uit deze uitspraak wordt duidelijk dat de planvergelijking een minutieus werk kan zijn. Dat betekent dat dit voor gemeenten bij de voorbereiding van bestemmingsplannen ook een nadrukkelijk moment van afweging inhoudt bij het beoordelen van de wenselijke toekomstige bestemming. De vormgeving van de nieuwe bestemming kan immers gevolgen hebben voor de exploitatieplanplichtigheid en dus voor de mogelijkheden tot kostenverhaal. Die afweging is vervolgens ook van belang als het gaat om de keus tussen een directe dan wel een uit te werken bestemming. In gevallen van een uit te werken bestemming, zoals in de kwestie aan de orde is, zal een planvergelijking al spoedig tot de conclusie leiden dat de bestemmingsregeling een andere is. Dat kan alleen al vanwege het (veelvoorkomende) feit dat uitwerkingsregels meerdere invullingsmogelijkheden openlaten. Bij een directe bestemming worden veelal meer concrete keuzes gemaakt. Maar ook dan kunnen die keuzes brede mogelijkheden bieden. Op dit punt speelt nadrukkelijk de huidige trend een rol om minder gedetailleerd (dan vroeger) te bestemmen en in bestemmingsplannen meer flexibiliteit te bieden.

3. Gewichtsfactoren

Appellant betoogt dat voor de berekening van zijn exploitatiebijdrage ten onrechte dezelfde gewichtsfactor is gehanteerd als voor de overige gronden met de bestemming 'Woongebied uit te werken Spoorhaven'. Als reden voor zijn stelling voert hij aan dat zijn perceel een gedeeltelijk afwijkende planologische invulling krijgt. De raad verweert zich door op te merken dat nog niet bekend is hoe de bestemming zal worden uitgewerkt en dat om die reden voor wat betreft de gewichtsfactor vooralsnog is aangesloten bij de overige gronden met dezelfde uit te werken bestemming. Als het uitwerkingsplan wordt vastgesteld, zal het exploitatieplan worden herzien.

De Afdeling overweegt dat er inderdaad verschillen in planregels zijn tussen enerzijds de gronden van appellant en anderzijds de overige gronden met de bestemming 'Wonen uit te werken Spoorhaven' (r.o. 2.23.3). Op de gronden van appellant kan bij de uitwerking uit meer soorten functies worden gekozen. Vervolgens wijst de Afdeling op twee artikelen in afd. 6.4 Wro die met elkaar in verband staan. Allereerst de mogelijkheid een globaal exploitatieplan vast te stellen voor gronden met een uitwerkingsplicht (art. 6.13 lid 3 Wro) en in de tweede plaats de regeling van art. 6.15 lid 2 Wro, waarin is bepaald dat een uitwerkingsplan niet in

werking treedt voordat een herziening van het exploitatieplan is vastgesteld en bekendgemaakt. Gelet hierop overweegt de Afdeling dat de raad voor de gronden van appellant in redelijkheid heeft kunnen aansluiten bij de gewichtsfactor voor de overige gronden met dezelfde uit te werken bestemming (r.o. 2.23.4).

Deze kwestie maakt duidelijk dat de vaststelling van een bestemmingsplan met (deels) uit te werken bestemmingen en een exploitatieplan met (deels) bijbehorende globale onderdelen, voor wat betreft de omslag van de te verhalen kosten, een tussenstand aangeeft. Deze hoeft niet bepalend te zijn voor de uiteindelijke omslag van het kostenverhaal. Wanneer in een later vast te stellen uitwerkingsplan uiteenlopende soorten bouwmogelijkheden worden toegestaan, heeft dat gevolgen voor de opbrengstpotentie van de betreffende gronden. Dat leidt op dat moment, in de herziening van het exploitatieplan, tot het hanteren van verschillende gewichten en dus tot een meer precieze kostenverhaalsberekening. Tegen het besluit tot herziening van een globaal exploitatieplan in een (deels) meer gedetailleerd exploitatieplan staat rechtsbescherming open. Het is evident dat dit een herziening van een structureel onderdeel van het exploitatieplan is, als bedoeld in art. 6.15 lid 3 Wro. Ingevolge dit lid is afd. 3.4 Awb van toepassing en kan beroep worden ingesteld tegen het herzieningsbesluit. Voor een eigenaar die gronden heeft in een uitwerkingsplichtig deel van het bestemmingsplangebied geldt dat een betalingsvoorschrift voor een exploitatiebijdrage feitelijk nog niet aan de orde kan zijn. Voor uitwerkingsplichtige onderdelen geldt immers een bouwverbod totdat het uitwerkingsplan in werking treedt. De mogelijkheid van een betalingsvoorschrift ontbreekt omdat deze gekoppeld is aan de omgevingsvergunning, welke nog niet kan worden verleend. Voor zulke eigenaren is de mogelijkheid van beroep tegen de herziening gekoppeld aan een uitwerkingsplan dan ook zeker relevant.

4. Toerekening kosten en gebiedsafbakening

Appellant heeft bezwaar tegen het toerekenen aan zijn perceel van kosten van de voorziene passerelle en de boulevard, althans wanneer gekeken wordt naar de kostenverhaalscriteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (hierna: ptp-criteria). Aangevoerd wordt dat de toekomstige scholen en het toekomstige stadskantoor de hoofdgebruikers van deze voorzieningen zullen zijn.

Bij het onderhavige bestemmingsplan zijn twee exploitatieplannen vastgesteld, kortweg West en Zuidoost.

Het beroep wordt op dit punt behoorlijk ingewikkeld omdat de begrenzing van de twee exploitatiegebieden erbij wordt betrokken. Om duidelijk te maken waarom dit vermoedelijk gebeurt, staan wij eerst stil bij de tekst en werking van art. 6.13 lid 6 Wro. Dit artikel gaat over de ptp-criteria en bevat een passage die voor de praktijktoepassing van het kostenverhaal verstrekt en die te maken heeft met binnenplanse verevening:

"Kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het exploitatiegebied of een ge-

deelte daarvan (cursief auteurs) profijt heeft, en welke toerekenbaar zijn aan het exploitatieplan worden naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet."

Het is mogelijk dat niet alle bouwplannen in een exploitatiegebied van een exploitatieplan profijt hebben van alle investeringen. Voor het kostenverhaal hoeft dat ook niet. Het is voldoende dat een gedeelte van het exploitatiegebied profijt heeft van een investering. Zodra dat het geval is, worden de kosten opgenomen in de exploitatieopzet. Dat gebeurt voor 100% wanneer andere gebieden niet ook profijt van de betreffende investering ondervinden. Hebben andere gebieden echter ook profijt, dan wordt bezien welk percentage evenredig (proportioneel) is voor het exploitatieplan. Naarmate de omvangrijkheid van exploitatiegebied toeneemt, zal zich sneller de situatie voordoen dat niet alle delen profijt ondervinden. Deel A ondervindt bijvoorbeeld wel profijt van investering x, maar deel B niet. Dat is echter niet relevant, gelet op de passage 'of een gedeelte ervan' uit art. 6.13 lid 6 Wro.

Worden voor hetzelfde gebied echter twee exploitatieplannen vastgesteld, een voor A en een voor B, dan kan investering x alleen worden toegerekend aan exploitatieplan A, maar niet aan exploitatieplan B, omdat exploitatieplan B er geen profijt van ondervindt. De kosten van investering x worden over een kleiner gebied uitgesmeerd (verevend). Dat maakt verschil. Allereerst worden de eigenaren van bouwplannen in exploitatieplan A zwaarder belast. De kosten van investering x drukken verhoudingsgewijs zwaarder op de exploitatieopzet dan wanneer A en B samen een exploitatieplan zouden vormen. Het gevolg daarvan kan weer zijn dat in exploitatieplan A de macroaftopping van art. 6.16 Wro eerder in beeld komt.²

Het opnemen van onderdelen binnen één bestemmingsplan in een en hetzelfde exploitatieplan kan echter alleen wanneer er een ruimtelijke en functionele samenhang bestaat. Is die er niet, dan leidt dit tot de vaststelling van meer exploitatieplannen binnen één bestemmingsplan. Dat is precies wat in onderhavige kwestie aan de orde wordt gesteld door appelland via de boeg van de kosten van de passerelle en de boulevard. Wanneer de investeringen om redenen van ruimtelijke en functionele samenhang thuishoren in het exploitatiegebied waar zich ook de gronden van appelland bevinden, kan zijn beroep — dat de scholen en het toekomstige stadskantoor de hoofdgebruikers van passerelle en boulevard zullen zijn — niet baten. Bepalend zijn immers de woorden 'of een gedeelte ervan'. Ontbreken ruimtelijke en functionele samenhangen, dan moeten meer exploitatieplannen worden vastgesteld. Wanneer de passerelle en de boulevard thuishoren in een ander exploitatiegebied dan het exploitatiegebied waar appelland zijn gronden heeft, betaalt hij niet mee aan deze voorzieningen, althans wanneer 'zijn' exploitatiegebied er niet ook profijt van heeft. Dat

laatste kan namelijk wel degelijk het geval zijn wanneer het bovenwijkse voorzieningen zijn waarvan het profijt zich ook uitstrekt over het exploitatiegebied waar appelland zijn gronden heeft en de voorzieningen aan dat exploitatieplan ook toerekenbaar zijn.

Appelland betoogt dat de begrenzing tussen beide gebieden moet worden aangepast. De aanpassing moet volgens hem zo plaatsvinden dat de scholen en het stadskantoor buiten het exploitatiegebied West en binnen het exploitatiegebied Zuidoost vallen. De te transformeren gronden liggen voornamelijk ten westen en gedeeltelijk ten oosten van de Vliet. De gronden van appelland liggen ten westen van de Vliet; de scholen en het stadskantoor liggen ten oosten van de Vliet. Appelland stelt dat het water van de Vliet een natuurlijke barrière vormt, zodat de gronden ten oosten ervan niet tot het exploitatiegebied West kunnen behoren.

De gemeenteraad heeft een onderbouwing voor de keus van de begrenzing tussen beide exploitatiegebieden en het ontbreken van ruimtelijke en functionele samenhang. Exploitatieplan West betreft een gebied dat wordt getransformeerd tot woon- en werkgebied. Het zuidoostelijke deel betreft een bestaand bedrijventerrein dat niet buiten de exploitatie kan worden gehouden, omdat het nog onbenutte bouw mogelijkheden kent en profijt heeft van bovenwijkse voorzieningen. De kosten van de passerelle en de boulevard zijn volgens de ptp-criteria gedeeltelijk aan het exploitatiegebied West toegerekend. De raad stelt dat hierbij niet meer wordt gekeken of een individuele eigenaar profijt heeft en ook niet naar de mate van profijt van een specifieke voorziening. Met deze opmerking wordt bedoeld op het zinsgedeelte 'of een gedeelte ervan' uit art. 6.13 lid 6 Wro.

De Afdeling gaat vervolgens de wetsgeschiedenis na over de begrenzing van een exploitatiegebied, met het daarbij toepasselijke criterium ruimtelijke of functionele samenhang, en de relatie met bovenwijkse kosten (r.o. 2.24.2.1) en geeft aan dat de raad beoordelingsvrijheid toekomt als het gaat om het bepalen van de begrenzing (r.o. 2.24.2). De Afdeling constateert vervolgens dat in beide exploitatieplannen de redenen voor de begrenzing zijn vermeld met de motivatie dat het om twee gebieden met verschillend karakter gaat en dat deze gebieden geen ruimtelijke of functionele samenhang hebben. De Afdeling gaat vervolgens na of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat sprake is van een duidelijke planologische of functionele samenhang tussen de delen van het exploitatiegebied West. De gronden ten westen van de Vliet hebben de bestemming 'Woongebied uit te werken Spoorhaven' gekregen met uiteenlopende aanduidingen ('specifieke vorm van woongebied - uit te werken', respectievelijk 1 en 2). Ten oosten van de Vliet hebben de scholen en het stadskantoor de bestemming 'Gemengd - Spoorhaven' gekregen met uiteenlopende aanduidingen ('specifieke vorm van gemengd' 1, 2 respectievelijk 3). Binnen de aanduiding 'specifieke vorm van gemengd - 3' zijn de gronden ook bestemd voor wonen in een woning. Volgens de toelichting bij het exploitatieplan West en de plantoelichting behoren de gronden, opgenomen in exploitatieplan West, van een deel

² Zie uitgebreider over deze effecten en voorbeelden ervan E.J. van Baardewijk, *Wegwijzer exploitatieplannen 2010*, Deventer: Kluwer 2010, par. 4.1.4 en E.J. van Baardewijk, 'Kostenverhaal en gebiedsafbakening bij afwijking dan wel wijziging van het bestemmingsplan', BR 2011/2, p. 3-11.

van het gebied Spoorhaven tot een multifunctioneel gebied met ruimte voor wonen, maatschappelijke voorzieningen en enkele commerciële functies. Daarnaast bestaat de samenhang tussen de verschillende delen van het exploitatieplan West in de beheersing van geluidhinder door de in het bestemmingsplan voorziene bebouwing die ook een geluidwerende functie heeft. Met andere woorden, zo interpreteren wij, de functies binnen dit multifunctionele gebied hebben een functionele samenhang. De nodige geluidwerende functies van de bebouwing is een afgeleide voor het constateren van samenhang, maar wel een belangrijke kwestie.

Dat die samenhang er met het exploitatiegebied Zuidoost niet is, blijkt hieruit dat dit een gebied van te handhaven bedrijven betreft. De reden om hier een exploitatieplan voor vast te stellen, ligt niet in de transformatie naar andere functies, maar in het feit dat er nog onbenutte bouw mogelijkheden zijn (die in het bestemmingsplan kennelijk gecontinueerd worden) en het feit dat deze ook profijt hebben van bovenwijkse voorzieningen. Concreet gaat het in dit geval om nieuwe en verbeterde infrastructuur. Een verdere ontwikkeling van het zuidoostelijke deel, in casu een transformatie tot hoogwaardig stedelijk woongebied, is volgens het exploitatieplan Zuidoost wenselijk. Dit is thans echter niet aan de orde; het is afhankelijk van separate toekomstige planologische besluitvorming.

Afgaande op de wetsgeschiedenis (memorie van toelichting bij wetsvoorstel Grondexploitatiewet) constateert de Afdeling dat verschillende niet aaneengesloten gebieden ruimtelijk of functioneel duidelijk kunnen samenhangen. Wat dat betreft, acht de Afdeling het argument van appelland dat de Vliet een natuurlijke barrière vormt niet doorslaggevend, nog afgezien van het feit dat het bestemmingsplan voorziet in vijf bruggen over de Vliet. Uiteindelijk is voor de Afdeling met name doorslaggevend dat het exploitatiegebied Zuidoost het gebied van te handhaven bedrijven betreft en geen deel uitmaakt van de herinrichting in de vorm van een multifunctioneel gebied.

Tot nu toe waren er geen uitspraken van de Afdeling over inhoudelijke redenen voor gebiedsafbakening. De betekenis van deze uitspraak zit vooral in de toepassing van het criterium ruimtelijke of functionele samenhang. De uitspraak van de Afdeling geeft ons inziens de nodige richting. Wanneer in dit geval het bestemmingsplan voor het zuidoostelijke deel ook in transformatie zou voorzien, zou de keus van de raad volgens ons dus anders hebben kunnen uitvallen en anders wel het oordeel van de Afdeling.

Nadat de Afdeling de knoop over de gebiedsafbakening heeft doorgemaakt, heeft zij vervolgens niet veel woorden meer nodig over het bezwaar van appelland dat de voorzieningen ten onrechte niet naar profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit zijn toegerekend. Zonder het in r.o. 2.24.3 afzonderlijk te noemen, gaat de Afdeling hier in op de betekenis van de eerder aangehaalde woorden 'of een gedeelte van' in art. 6.13 lid 6 Wro. De Afdeling vertaalt dit naar de volgende overweging:

"De criteria profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid zien op de toedeling van kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen aan het exploitatieplan als geheel."

Als appelland zelf aangeeft dat de toekomstige scholen en het toekomstige stadskantoor de hoofdgebruikers zullen zijn van de passerelle en de boulevard geeft hij daarmee zelf aan dat voor die onderdelen van het exploitatiegebied de kosten ervan toerekenbaar zijn en er profijt voor opleveren. De Afdeling ziet in dit argument van appelland dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat niet aan de bedoelde kostenverhaalscriteria is voldaan. De Afdeling merkt bij dit onderdeel ten slotte nog op dat appelland voor het overige geen redenen heeft aangevoerd waarom niet aan deze criteria zou zijn voldaan (r.o. 2.24.4). Die opmerking is in ieder geval hierom van belang dat uit de weergave van het beroep nergens blijkt dat appelland de wijze van toepassing van het proportionaliteitscriterium aanvecht, in die zin dat ook andere gebieden profijt zouden ondervinden. In feite heeft hij het over de criteria profijt en toerekenbaarheid. Appellands opmerking over de verdeling van de kosten gaan, blijktens r.o. 2.24.4, alleen over de verdeling van de kosten binnen het exploitatiegebied West. De Afdeling oordeelt dat de ptp-criteria hier niet op van toepassing zijn. De verdeling van de kosten wordt niet beheerst door art. 6.13 lid 6 Wro, maar door art. 6.16 (hoogte verhaalbare kosten door toepassing macroaftopping), 6.18 (bepalen gewogen basiseenheden) en 6.19 Wro (toepassing op niveau bouwomgevingsvergunning).

5. Inbrengwaarden

Op al deze vorenstaande punten blijft het exploitatieplan in stand. Dat geldt echter niet voor de ongelukkige keus van de gemeente om de inbrengwaarden te laten taxeren door een deskundige die in het voortraject namens de gemeente heeft onderhandeld om de gronden van appelland te verwerven. Appelland voert aan dat deze deskundige heeft onderhandeld met een voor de gemeente zo gunstig mogelijk resultaat. De raad erkent dat dit het geval is. De raad heeft daar ook een reden voor: de betreffende deskundige kent het project goed. De raad vindt het verder belangrijk dat de inbrengwaardetaxateur zo veel mogelijk dezelfde benadering hanteert als bij de onderhandelingen over de minnelijke verwerving.

De Afdeling overweegt echter dat aan de raming van inbrengwaarden in beginsel een door een onafhankelijke deskundige uitgevoerde taxatie ten grondslag moet liggen (r.o. 2.26.1). De Afdeling verwijst hiervoor naar wat zij eerder heeft overwogen in de zaak van het Nunspeetse exploitatieplan Molenbeek (ABRvS 9 februari 2011, nr. 200907364/1/R2). Daar haalde de Afdeling de wetsgeschiedenis op het punt van inbrengwaarderaming aan (*Kamerstukken I 2006/07, 30 218 D*) en de nota van toelichting bij art. 6.2.3. Bro (*Stb. 2008, 145; p. 70-71*).

Nu in dit geval niet door een onafhankelijke deskundige is getaxeerd, acht de Afdeling (in r.o. 2.26.2) op dit punt strijd

aanwezig met de zorgvuldigheid die in acht genomen moet worden bij de voorbereiding van een besluit (art. 3:2 Awb). In r.o. 2.27 sub j overweegt de Afdeling dat de gemeente de inbrengwaarden van de gronden van appellant alsnog met de vereiste zorgvuldigheid moet ramen. Concreet moet de gemeente dit doen door drie onafhankelijke deskundigen. De reden om de gemeente drie onafhankelijke deskundigen te laten inschakelen, ziet de Afdeling in het risico dat een nieuw aan te wijzen onafhankelijke taxateur kan worden beïnvloed door het taxatierapport dat aan de bestreden inbrengwaarde van de gronden van appellant ten grondslag ligt. Daarmee sluit de Afdeling aan bij goed gebruik voor gevallen van twijfel bij waarderingen of waardevaststellingen van onroerende zaken. Toch klinkt het wat vreemd: zijn drie onafhankelijke taxateurs met elkaar onafhankelijker dan één onafhankelijke taxateur? Wat betekent dan onafhankelijkheid in dit verband? Ook een commissie van drie kan toch beïnvloed worden door het oorspronkelijke taxatierapport? Een commissie van drie is zinvol als er twijfel is aan de uitkomst van een taxatie of als er grote verschillen voorkomen in de taxaties van twee deskundigen. Of wordt hier indirect toch getwijfeld aan de onafhankelijkheid van één deskundige in plaats van aan zijn kundigheid?

De Afdeling overweegt hier verder dat, indien uit de nieuwe taxatie een andere inbrengwaarde van de gronden van appellant volgt dan in dit exploitatieplan is opgenomen, de raad de gevolgen daarvan voor de exploitatieopzet en kostentoedeling dient aan te geven en het exploitatieplan zo nodig in zoverre opnieuw dient vast te stellen. Het systeem van het bestuursrecht werkt zo dat, nu andere appellanten kennelijk niet dezelfde beroepsgrond hebben aangevoerd, de Afdeling voor de andere gronden niet beoordeelt of de inbrengwaarden met de vereiste zorgvuldigheid zijn geraamd. Het lijkt ons dat voor die andere gronden de Afdeling dan hetzelfde oordeel zou hebben gegeven. Hoe dat ook zij, nu de inbrengwaarde voor de gronden van appellant opnieuw moet worden getaxeerd, bestaat inderdaad de kans op een andere raming. Gevolg is dan, zoals de Afdeling terecht voor mogelijk houdt, dat er een andere exploitatieopzet en een andere kostentoedeling komt in het opnieuw vast te stellen exploitatieplan. Gevolg van de nieuwe taxatie zou kunnen zijn dat de inbrengwaarde voor de gronden van appellant hoger worden geraamd. Uit het exploitatieplan zelf blijkt niet duidelijk of voor alle percelen de gebruikswaarde is genomen (als hoogste waarde in de vergelijking tussen gebruikswaarde en complexwaarde) of dat er ook percelen zijn waarvoor een complexwaarde is getaxeerd. Als dat laatste het geval is en ook voor de gronden van appellant de complexwaarde getaxeerd is, zal een hogere taxatie ook tot een hogere getaxeerde waarde van de andere percelen in dat complex leiden. Gevolg daarvan is dat het totale kostenniveau stijgt. Gevolg daarvan is weer dat voor alle eigenaren de exploitatiebijdrage stijgt, althans voor zover die bijdrage niet door de macroaftopping van art. 6.16 Wro wordt beperkt. Ook wanneer alleen voor de gronden van appellant een hogere inbrengwaarde zou worden getaxeerd, leidt dat tot een hogere exploitatiebijdrage van andere eigenaren. Er komt dan niet zozeer een andere

kostentoedeling in de zin van een andere omslag (het aantal en de verdeling van de gewogen basiseenheden verandert immers niet door de taxatie), maar wel een hogere exploitatiebijdrage (ook hier weer: voor zover niet beperkt door de macroaftopping). Het opnieuw vaststellen van het exploitatieplan heeft voor alle eigenaren dus een rechtsgevolg; hun belang is dan opnieuw rechtstreeks bij dit besluit betrokken. Vermeldenswaard is dat, als het exploitatieplan op dit punt opnieuw zou worden vastgesteld, dat niet gebeurt vanwege vernietiging, maar door toepassing van de bestuurlijke lus. Art. 8:51b lid 3 Awb beperkt de mogelijkheid om tegen de wijze waarop – via de bestuurlijke lus – het gebrek is hersteld, zienswijzen in te dienen door partijen. Eigenaren die niet in beroep zijn gekomen tegen het exploitatieplan, bijvoorbeeld omdat zij geen bezwaren hadden tegen de hoogte van de exploitatiebijdrage, kunnen in de procedure van de bestuurlijke lus geen zienswijze indienen. Ze zijn verder ook geen partij bij de voorzetting van de behandeling door de Afdeling. Art. 8:51a lid 1 Awb geeft in de tweede zin aan dat de bestuurlijke lus niet wordt toegepast indien belanghebbenden, die niet als partij aan het geding deelnemen, daardoor onevenredig kunnen worden benadeeld. In deze uitspraak wordt geen overweging van de Afdeling gevonden over onevenredige benadeling. Dat is opmerkelijk nu de uitkomst van de taxatie en het opnieuw vaststellen van het exploitatieplan in principe tot een hoger kostenniveau zou kunnen leiden. De enige verklaring die wij hiervoor kunnen bedenken is dat er bij het kostenniveau van het in geding zijnde exploitatieplan reeds sprake was van een hoger niveau van kosten dan van opbrengsten, zodat het hogere deel niet verhaald kon worden (art. 6.16 Wro). Een nog hoger niveau van kosten als gevolg van hoger getaxeerde inbrengwaarden zou daar niets aan veranderen. Om die reden zou men kunnen stellen dat er geen onevenredige benadeling kan zijn.

6. *Gevolgen uitspraak bestemmingsplan voor exploitatieplan*

Een aantal beroepsonderdelen met betrekking tot het bestemmingsplan wordt gegrond verklaard. Er volgt geen vernietiging, maar een besluit tot toepassing van de bestuurlijke lus. De Afdeling onderkent dat de resultaten van die toepassing gevolgen kan hebben voor het exploitatieplan. Vandaar dat de herstelopdracht aan de raad niet alleen geldt voor het bestemmingsplan, maar ook voor de beide exploitatieplannen (zowel West als Zuidoost). Die gevolgen kunnen er daadwerkelijk zijn. We noemen enkele voorbeelden.

In de Beslissing onder I sub d spreekt de Afdeling uit dat de planonderdelen voor de drie smalle stroken grond aan de westzijde van de productielocatie Suiker Unie, zoals nader aangegeven op kaart 1 bij deze uitspraak, met de bestemming 'Bedrijf - 3' met de aanduidingen 'specifieke vorm van bedrijf - 1' en 'bedrijf in categorie 2' opnieuw moeten worden vastgesteld zonder de aanduiding 'bedrijf in categorie 2'. Het is denkbaar dat daarmee de waarde van deze uit te geven gronden anders uitpakken door een wijziging van de bouwmogelijkheden. Als dat zo is, kan dat gevolgen hebben

voor de toekenning van gewichten ingevolge art. 6.18 lid 3 Wro, en daarmee voor de kostenomslag en dus voor de exploitatiebijdragen op basis van het exploitatieplan.

Dit eerste voorbeeld zou nog theoretisch kunnen zijn. Minder theoretisch lijkt ons het tweede voorbeeld. In de Beslissing onder I sub e spreekt de Afdeling uit dat de bouwgrenzen van de gronden, zoals aangegeven op kaart 2, alsnog toereikend gemotiveerd moeten worden dan wel het planonderdeel voor de betrokken gronden zo gewijzigd moet worden vastgesteld dat de bouwgrenzen worden verruimd. Wanneer die bouwgrenzen verruimd zouden worden vastgesteld, heeft dat waarschijnlijk gevolgen voor het exploitatieplan. Aannemend dat dan meer m² te bebouwen zijn, wordt aan deze gronden meer gewogen basiseenheden toegekend. Deze gronden dragen als gevolg daarvan dan een groter deel van de te verhalen kosten.

In de Beslissing onder I sub g spreekt de Afdeling uit dat voor bepaalde gronden de planregels zodanig gewijzigd moeten worden vastgesteld dat de betreffende planregel woningen uitsluit ter plaatse van de strook grond zoals aangeduid op kaart 3. Dat zal tot gevolg hebben dat er voor die strook andere basiseenheden aangenomen moeten worden in het exploitatieplan. Dat leidt waarschijnlijk tot een andere gewogen basiseenheid dan in het oorspronkelijke exploitatieplan en daarmee tot andere exploitatiebijdragen.

Met deze voorbeelden en ook met de toepassing van art. 9.1.20 Invoeringswet Wro wordt de nauwe samenhang tussen bestemmingsplan en exploitatieplan wederom duidelijk gemaakt. Het besef van die nauwe samenhang leidt voor de gemeentelijke praktijk tot het nadrukkelijk moeten bedenken van de betekenis van het ene plan op het ander en omgekeerd. Dat is niet echt een versimpeling van gemeentelijke werkzaamheden, maar wel een hulpmiddel dat bijdraagt aan een goede kwaliteit van beide planvormen.

E.J. van Baardewijk en M. Fokkema

132

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Enkelvoudige kamer) 1 juni 2011, nr. 201006820/1/R3.

(Mr. J.C. Kranenburg)

m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker¹

LJN BQ6809

Bestemmingsplan, legalisering parkeerterrein, belangenafweging, noodzaak omvang parkeerterrein, financiële uitvoerbaarheid, niet voldoen aan bij subsidie gestelde voorwaarde.

(...)

¹ Mr. H.J. Breeman en mr. R.J.G. Bäcker zijn beiden advocaat bij Loyens & Loeff te Rotterdam.

2.2.4. (...) 'De raad heeft bij de locatiekeuze een groot belang gehecht aan het feit dat het recreatiecentrum over de gronden in het plangebied beschikt en reeds gebruikt als parkeerterrein. Vast staat dat deze gronden evenwel in strijd met het voorheen geldende plan, waarin deze de bestemming 'Agrarisch met waarden – Landschap en natuur' hadden, in gebruik zijn genomen als parkeerterrein. Niet is gebleken dat de raad bij de locatiekeuze voldoende gewicht heeft toegekend aan het feit dat in planologisch opzicht geen sprake is van een bestaande situatie, maar van nieuwvestiging van een parkeerterrein op gronden met (potentiële) natuurwaarden.

2.2.5. De raad heeft evenmin inzichtelijk gemaakt of het parkeerprobleem van het recreatiecentrum op een andere en minder ingrijpende wijze kan worden opgelost. Daarbij is van belang dat volgens de Paraplunota het ontbreken van alternatieven buiten de GHS niet gemakkelijk mag worden aangenomen. Ter zitting heeft de raad verklaard dat van de voorziene parkeerplaatsen het overgrote deel is bestemd voor bezoekers van het recreatiecentrum. Gelet hierop had de raad inzichtelijk dienen te maken waarom de mogelijkheden van inbreiding of herstructurering van het bestaande terrein van het recreatiecentrum niet zijn gezien en waarom ter plaatse een parkeerterrein van deze omvang moet worden aangelegd.

2.2.6. Het betoog ten aanzien van de financiële uitvoerbaarheid van het plan slaagt eveneens. Daartoe overweegt de Afdeling dat ten tijde van het bestreden besluit het voornemen bestond het gebruik van de parkeerplaats aan de Bredesebaan gefaseerd af te bouwen, hetgeen niet in overeenstemming was met de bij een door het college van gedeputeerde staten verleende subsidie gestelde voorwaarde. Niet in geschil is dat deze subsidie noodzakelijk is voor de financiële uitvoerbaarheid van het plan. Dat de subsidiebeschikking bij besluit van 14 maart 2011 is gewijzigd en het college van gedeputeerde staten heeft ingestemd met het gefaseerd verminderen van de parkeerplaatsen aan de Bredesebaan, brengt niet met zich dat ten tijde van het bestreden besluit inzicht en zekerheid bestond over de financiële uitvoerbaarheid van het plan.'

(*Enz., enz., Red.*)

Noot

1. De voorliggende uitspraak heeft betrekking op het bestemmingsplan 'Recreatieve Poort' van de gemeente Eersel. Dit plan voorziet in de legalisering van een illegaal parkeerterrein (met 540 permanente en tijdelijke parkeerplaatsen) dat in de Ecologische- en de Groene Hoofdstructuur ('GHS') ligt. In deze noot gaan wij nader in op de aan het plan ten grondslag gelegde (onjuiste) belangenafweging en de financiële uitvoerbaarheid van het plan.

2. Het is vaste jurisprudentie dat het positief bestemmen van bestaand gebruik dat in strijd was met het vorige plan, slechts mogelijk is indien nieuwvestiging (van dat gebruik) mogelijk is (zie onder meer ABRvS 3 maart 2010, nr. 200806422/1). In casu betekent dit dat moet worden bekeken of het in de provinciale Interimstructuurvisie en Para-