

# Begrenzings van plangebieden en kostenverhaalsconsequenties

**Hoe vrij zijn gemeenten met de begrenzing van plangebieden? Welke invloed heeft afdeling 6.4 over grondexploitatie van de Wro op bestemmingsplangrenzen? In dit artikel komt aan de orde of en hoe bestemmingsplan- en exploitatiegebiedsgrenzen met elkaar te maken hebben.**

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

## Inleiding

Hoe vrij zijn gemeenten met de begrenzing van plangebieden? In twee recente beroepsprocedures deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak over de grenzen van het bestemmingsplangebied in relatie met kostenverhaalsargumenten. Hier deed zich de vraag voor of de gemeente de percelen van appellanten wel buiten het plangebied mocht houden met (onder meer) als reden dat er anterieur geen overeenstemming over het kostenverhaal was bereikt. Deze uitspraken doen de vraag rijzen welke invloed afdeling 6.4 over grondexploitatie van de Wro heeft op bestemmingsplangrenzen. Met de Wro stelt afdeling 6.4 immers voor keuzes rond de afbakening van exploitatiegebieden. In dit artikel probeer ik aan te geven of en hoe bestemmingsplan- en exploitatiegebiedsgrenzen met elkaar te maken hebben.

## Bestemmingsplanbegrenzings

De begrenzing van bestemmingsplannen wordt blijkens jurisprudentie positief bepaald door het criterium dat de gemeente een grote mate van beleidsvrijheid toekomt bij het bepalen van de grenzen van een bestemmingsplan en negatief door het criterium dat die vrijheid niet zo ver strekt dat de gemeenteraad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening (conform artikel 3.1 Wro) of anderszins in strijd is met het recht.

## Exploitatieplanbegrenzings

De begrenzing van exploitatieplannen wordt bepaald door de grenzen van een bestemmingsplan. Een exploitatieplan wordt immers vastgesteld samen met een bestemmingsplan (artikel 6.12 lid 2 Wro).<sup>2</sup> Gebieden met bouwplannen en investeringen in de openbare ruimte vormen het exploitatiegebied. Blijkens de wetsgeschiedenis hoeven de onderdelen van een exploitatiegebied binnen een bestemmingsplangebied niet per se aan elkaar te grenzen om binnen één exploitatieplan te worden ondergebracht, mits er tussen die niet-aaneengesloten delen maar een ruimtelijke en/of functionele samenhang is.<sup>3</sup>

## Recente jurisprudentie bestemmingsplanbegrenzing

De jurisprudentie over de grenzen van bestemmingsplangebieden laat zien dat vanouds de nadruk ligt op de grote mate van beleidsvrijheid voor gemeenten om die grenzen te bepalen. Met afdeling 6.4 Wro is ook het kostenverhaal van belang bij de vaststelling van die grenzen. Dat wordt duidelijk in de uitspraken van de

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in procedures tegen de gemeenten Landerd<sup>4</sup> en Nuth<sup>5</sup>.

In de kwesties Landerd en Nuth stonden formeel de grenzen van een bestemmingsplan ter discussie. Materieel bleek dat de begrenzing te maken had met het vermijden van de vaststelling van een exploitatieplan. In beide kwesties was voor een deel van de ontwikkelingen die de gemeente planologisch mogelijk wilde maken, het kostenverhaal (nog) niet anderszins verzekerd op het moment dat de gemeente het bestemmingsplan wilde vaststellen. Er waren ook verschillen. In Landerd wilde een eigenaar met een perceel grond aan de rand van het gebied dit perceel in het bestemmingsplan opgenomen hebben voor bebouwing. Er was geen overeenstemming bereikt over de exploitatiebijdrage en dus was er geen anterieure overeenkomst. Voor de andere gronden in het gebied was het kostenverhaal wel anderszins verzekerd. De gemeente hield dit perceel buiten het bestemmingsplangebied met als argumenten dat de haalbaarheid van de ontwikkeling niet tijdig is aangetoond, aangezien 1) niet tijdig een recht van overpad is gevestigd om de nieuw te bouwen woningen te kunnen bereiken vanaf de openbare weg en 2) niet tijdig een overeenkomst over de grondexploitatie is gesloten. De Afdeling verklaarde het beroep tegen de begrenzing ongegrond en nam in aanmerking dat dit perceel aan de rand van het vastgestelde plangebied is gelegen, slechts gedeeltelijk aan dat gebied grenst en niet via de in het plangebied aangelegde infrastructuur hoeft te worden ontsloten.<sup>6</sup> In Nuth waren de gronden van appellant in het ontwerp exploitatieplan opgenomen maar stelde de raad het plan gewijzigd vast door zijn gronden er buiten te laten. Argument: er was geen exploitatieovereenkomst tot stand gekomen. Omdat het kostenverhaal niet anderszins verzekerd was moesten deze gronden buiten het plangebied worden gehouden, vond de raad. Vaststond dat tegen de beoogde bebouwing geen planologische bezwaren bestonden. De gewijzigde vaststelling leidde tot diverse nadelen voor de gronden van appellant. Verder zou het gewijzigd vastgestelde plan tot gevolg hebben dat de gronden van appellant niet konden worden ontsloten op de in het plan voorziene wegenstructuur. De Afdeling oordeelde dat, gelet op deze omstandigheden, het uitsluitend ontbreken van een anterieure overeenkomst onvoldoende is om te kunnen concluderen dat de gewijzigde vaststelling strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan werd daarom vernietigd.

Wat Nuth deed was in feite het toepassen van betalingsplanologie. Bij Landerd had het er de schijn van. Bij Nuth was duidelijk sprake van een exploitatiegebied met een ruimtelijke en functionele samenhang.



Die was immers erkend in het ontwerp van het bestemmingsplan. Het niet tot stand komen van een anterieure overeenkomst bewerkstelligde uiteraard niet dat de goede ruimtelijke ordening van het ontwerp nu ineens niet meer goed was. Voor Landerd lag het genuanceerder. Zoals gezegd nam de Afdeling een aantal andere argumenten in aanmerking. Wanneer de gemeente het argument van het ontbreken van een anterieure overeenkomst niet had gebruikt waren er dus andere argumenten over om de gronden van appellante buiten het plan te houden.

#### Relatie tussen bestemmingsplan- en exploitatiegebiedsbegrenzing

In de wetsgeschiedenis van de Grondexploitatiewet (nu afdeling 6.4 Wro) heeft de regering naar voren gebracht dat de publiekrechtelijke besluitvorming en afweging van planologische verzoeken dient plaats te vinden op basis van planologische overwegingen.<sup>7</sup> Naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer antwoordde de minister dat een gemeente planologische medewerking slechts mag weigeren wegens niet-betaling van een bijdrage indien het project in combinatie met de niet-betaling een verslechtering van de ruimtelijke en planologische kwaliteit tot gevolg kan hebben.<sup>8</sup> In de Eerste Kamer stelde de minister dat wanneer er eigenaren in een gebied zijn die niet meedoen aan de samenwerking, het kostenverhaalsinstrumentarium zal worden ingezet. Hier wordt duidelijk dat het gebied (het exploitatiegebied) als uitgangspunt wordt genomen. De minister gaf aan, ingeval de optie van een exploitatieovereenkomst niet slaagt, dat een exploitatieplan vastgesteld moet worden.<sup>9</sup> Dat is wat anders dan de bestemmingsplangrens vaststellen aan de hand van alleen de wel gesloten anterieure overeenkomsten.

Met het aangaan van onderhandelingen over anterieure overeenkomsten geven gemeenten aan dat zij de gronden van de onderhandelingspartner beschouwen als onderdeel van een exploitatiegebied; een onderdeel waar de gemeente met een ruimtelijk besluit in principe bouwplannen mogelijk wil maken. De onderhandelingen over een kostenverhaalsbijdrage impliceren immers de stelling dat er een causaal verband is tussen (enkele van de) investeringen en het (potentiële) bouwplan en dat er ook sprake is van profijt. De onderhandelingen impliceren dus het leggen van een verband met de andere gronden in het exploitatiegebied en een verevening van de kosten over dat gebied.

Is daarmee de begrenzing van het bestemmingsplan afhankelijk geworden van de grens van een exploitatiegebied? Nee, een bestemmingsplan is van een meer omvattende orde dan een (eventueel) exploitatieplan. Een bestemmingsplan ordent de integrale afstemming van allerlei ruimtelijk relevante aspecten en maakt daarbij bouwplannen mogelijk. Een exploitatieplan zou beschouwd kunnen worden als een uitvoeringsplan bij een bestemmingsplan. Er kunnen ook diverse redenen zijn om een bestemmingsplan niet af te bakenen conform een onderling ruimtelijk of functioneel samenhangend exploitatiegebied, bijvoorbeeld:

- Een duur onderdeel<sup>10</sup> van zo'n exploitatiegebied leidt tot een tekort op de grondexploitatie of de exploitatieopzet van een (concept) exploitatieplan. De gemeente is niet bereid het tekort te dragen. Dat betekent dat het plan met zo'n tekort niet uitvoerbaar is. De gemeente past de afbakening zo aan dat het plan wel uitvoerbaar wordt.
- De exploitatieduur overschrijdt de 'tienjaarstermijn' van het bestemmingsplan, zodat het plan niet uitvoerbaar is en in twee of

meer bestemmingsplannen moet worden opgeknipt. Tussen de exploitatiegebieden van beide bestemmingsplannen bestaat dan nog steeds een ruimtelijke of functionele samenhang. In de kostenverevening wordt daarmee dan rekening gehouden.

Wanneer echter geen sprake is van zulke omstandigheden en de gemeente om willekeurige redenen de plangrens vaststelt ontstaat er kortsluiting met de kostenverhaalsplicht van afdeling 6.4 Wro. Om dat duidelijk te maken ga ik hierna verder in op de belangen en gevolgen van een correcte begrenzing van exploitatie(plan)gebieden.

#### Belangen en gevolgen van juiste begrenzing van exploitatie(plan)-gebieden

Niet voor niets is in de wetsgeschiedenis aangegeven dat de begrenzing van exploitatiegebieden wordt bepaald door een ruimtelijke of functionele samenhang. Wanneer een bouwplan immers in een exploitatieplan wordt opgenomen draagt het bij aan het kostenverhaal. Het komt regelmatig voor dat niet alle bouwplannen in het gebied van een exploitatieplan profijt hebben van elke investering. Voor het kostenverhaal is dat ook niet vereist. Gelet op de woorden van artikel 6.13 lid 6 Wro is het namelijk voldoende dat een deel 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 is voor het exploitatieplan. Naarmate de omvangrijkheid van een exploitatiegebied toeneemt, zal zich sneller de situatie voordoen dat niet alle delen profijt ondervinden. Deel X ondervindt bijvoorbeeld wel profijt van investering a, maar deel Y niet. Dat is echter niet relevant, gelet op artikel 6.13 lid 6 Wro.

Worden voor hetzelfde gebied echter twee exploitatieplannen vastgesteld, één voor X en één voor Y, dan kan investering a alleen worden toegerekend aan exploitatieplan X, maar niet aan exploitatieplan Y, omdat exploitatieplan Y er geen profijt van ondervindt. De kosten van investering X worden over een kleiner gebied uitgesmeerd (verevend). Dat maakt verschil. De eigenaren van bouwplannen in exploitatieplan X worden zwaarder belast. De kosten van investering a drukken verhoudingsgewijs zwaarder op de exploitatieopzet dan wanneer X en Y samen een exploitatieplan zouden vormen. Het gevolg daarvan kan weer zijn dat in exploitatieplan X de macro-aftopping van artikel 6.16 Wro eerder in beeld komt.<sup>11</sup> Dit verschil kan zich ook voordoen wanneer een gemeente binnen een exploitatiegebied een bestemmingsplangebied om willekeurige redenen in twee bestemmingsplannen splitst. Of wanneer voor een bestemmingsplangebied om willekeurige redenen twee in tijd achtereenvolgende bestemmingsplannen zou vaststellen.

Onachtzaamheid in dit opzicht zou tot willekeurige toepassing van het kostenverhaal kunnen leiden. Er kan dan strijd ontstaan met het gelijkheidsbeginsel: de ene eigenaar betaalt een (te hoge) exploitatiebijdrage omdat of terwijl een andere eigenaar de dans ontspringt door willekeurige besluitvorming van een gemeente. Die willekeur wordt voorkomen wanneer wordt uitgegaan van een ruimtelijke of functionele samenhang. Deze consequenties werden helder in twee recente uitspraken van de bestuursrechter over een exploitatieplan van de gemeente Roosendaal<sup>12</sup> en over een exploitatieplan van de gemeente Emmen<sup>13</sup>, gevallen waarin die samenhang op een correcte manier werd vormgegeven. In de rubriek Vraag&Antwoord van dit blad wordt op die beide uitspraken ingegaan.

#### Conclusie

Gemeenten doen er goed aan zich bij de begrenzing van bestemmingsplangebieden niet te laten leiden door overwegingen om de kostenverhaalsplicht met de eventuele exploitatieplanplicht te omzeilen. De kostenverhaalsplicht vergt een gelijke behandeling van gelijke gevallen. Dat is mede van invloed op beslissingen over plangrenzen.

#### Noten

- 1 Evert Jan van Baardewijk is senior adviseur grondbeleid & vastgoedrecht bij PurpleBlue.
- 2 Of ook samen met een wijzigingsplan of met een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a ten derde Wabo wordt afgeweken van een bestemmingsplan of beheersverordening. Die vormen blijven in deze bijdrage hoofdzakelijk buiten beschouwing.
- 3 Kamerstukken II 2004/05, 30218, nr. 3, p. 17.
- 4 ABRS 9 maart 2011, nr. 2010008041/1/R3, bestemmingsplan "Repelakker".
- 5 ABRS 3 augustus 2011, nr. 201009334/1/R3, bestemmingsplan "Centrum III, 1e herziening Schimmert".
- 6 De Afdeling nam ook in aanmerking dat de raad bereid is voor het perceel van appellante alsnog een bestemmingsplan vast te stellen en daarbij, ingevolge artikel 6.12 lid 1 en 2 Wro alsnog de vraag onder ogen zal moeten zien of voor het verhaal van kosten van de grondexploitatie van dat plan een exploitatieplan zal moeten worden vastgesteld dan wel daarvan kan worden afgezien bijvoorbeeld omdat de kosten anderszins zijn verzekerd.
- 7 Kamerstukken II 2004/05, 30218, nr. 3, p. 15.
- 8 Kamerstukken II 2005/06, 30218, nr. 6, p. 11.
- 9 In zijn annotatie in TBR 2011, nr. 6 m.b.t. de uitspraak Landerd wees J.B. Mus op deze onderdelen van de wetsgeschiedenis en gaf hij vanuit deze passages kritiek op de uitspraak. Hij kwam tot de conclusie dat de gemeente had moeten overgaan tot publiekrechtelijk kostenverhaal.
- 10 Bijvoorbeeld de herontwikkeling van een bebouwd deel waardoor kosten van kapitaalvernietiging te zwaar op het plan gaan drukken.
- 11 Zie uitgebreider over deze effecten en voorbeelden ervan E.J. van Baardewijk, Wegwijzer exploitatieplannen 2010, par. 4.1.4 en E.J. van Baardewijk, 'Kostenverhaal en gebiedsafbakening bij afwijking dan wel wijziging van het bestemmingsplan', BR 2011, nr. 2.
- 12 Exploitatieplan 2009 Spoorhaven, 1e fase, exploitatiegebied West, ABRS 18 mei 2011, 2009 04066/1/T1/R1 en 200906800/1/T1/R1. Zie uitgebreid de annotatie van E.J. van Baardewijk en M. Fokkema over deze uitspraak in BR, 2011, nr. 131
- 13 Exploitatieplan Nieuw Amsterdam/Veenoord, Bedrijventerrein De Tweeling, ABRS 1 juni 2011, 20090555/1/R1 en 200906452/1/R1.