

Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen

56

1. Inleiding

Dit overzichtsartikel over exploitatieplannen is een vervolg op het gelijknamige artikel van ongeveer een jaar geleden.² De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft uiteraard ook in 2012 weer uitspraken gedaan over afdeling 6.4 Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), 'de Grondexploitatiewet', waarin het gemeentelijk kostenverhaal bij de exploitatie van gronden is geregeld. Sinds 1 juli 2008 geldt een beginselplicht voor de gemeenteraad om tegelijk met een bestemmingsplan³ een exploitatieplan vast te stellen. Over de uitspraken van de Afdeling in 2012 dient aangetekend dat de uitgezette jurisprudentielijnen vooral zijn bestendigd en op enkele punten een verdere verfijning heeft plaatsgevonden.⁴ Daarbij zullen – volgens dezelfde opzet als van het vorige artikel – achtereenvolgens worden behandeld: de plicht om een exploitatieplan vast te stellen (par. 2), transparantie van taxatiegegevens (par. 3), het belanghebbendebegrip (par. 4), begrenzing exploitatiegebied (par. 5), exploitatieopzet (par. 6), toerekening van kosten (par. 7), fasering (par. 8), en ten slotte de gevolgen van vernietiging van een bestemmingsplan voor het exploitatieplan en andersom (par. 9). Verder zal meer dan bij het vorige artikel worden uitgegaan van voorkennis van de lezer. Voor meer uitvoerige inleidende overwegingen bij de te behandelen aspecten wordt meermaals verwezen naar het eerdergenoemde overzichtsartikel dat vorig jaar in dit blad verscheen (Gst. 2012/38).

2. De plicht om een exploitatieplan vast te stellen

2.1 Nieuwe en al gerealiseerde bouwplannen

Op grond van artikel 6.12, eerste lid, Wro, is de gemeenteraad verplicht om een exploitatieplan vast te stellen voor gronden voor in artikel 6.2.1 Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) aangewezen bouwplannen, zoals een bouwplan voor de bouw van een of meer woningen of de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m2 brutovloer-

oppervlakte of met een of meer woningen.⁵ Hieruit volgt dat al snel sprake is van een plicht tot vaststellen van een exploitatieplan, waarbij als uitzonderingscategorieën niet onvermeld mogen blijven de in bestemmingsplannen ongewijzigd opgenomen, onder het voorgaande planologische regime al bestaande, maar ongebruikte bouwmogelijkheden, en zogenoemde kruimelgevallen.⁶

Een interessante uitspraak over de vraag of het bestemmingsplan al dan niet voorziet in nieuwe bouwplannen als bedoeld in artikel 6.2.1 Bro en daarmee of kostenverhaal mogelijk is, deed de Afdeling inzake het bestemmingsplan 'Duurzame glastuinbouwgebieden' alsmede zes daarbij horende exploitatieplannen (voor verschillende deelgebieden) van de gemeenteraad Pijnacker-Nootdorp.⁷ Appellanten betoogden dat een wettelijke grondslag voor vaststelling van een exploitatieplan ontbrak, omdat de gronden onder vorige bestemmingsplannen vergelijkbare bouwmogelijkheden voor glastuinbouw hadden.

Volgens de raad voorzag het nieuwe plan in het faciliteren van schaalvergroting en vernieuwing in de glastuinbouw en concreet in ruimere bouwmogelijkheden, waardoor na sloop van de bestaande glasopstallen nieuwe glasopstallen kunnen worden opgericht, die aangemerkt kunnen worden als een bouwplan in de zin van artikel 6.2.1 (onder f) Bro. De Afdeling volgde de raad vooralsnog niet en oordeelde de vaststelling van de exploitatieplannen in strijd met het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel, omdat uit de plantoelichting niet is af te leiden of op gronden van appellanten ten opzichte van vorige plannen 1000 m2 extra glasopstand kan worden gerealiseerd. Daarnaast overwoog de Afdeling dat in de toelichting bij het Bro is opgenomen dat de grondexploitatiewet mede betrekking heeft op bouwmogelijkheden die in vorige bestemmingsplannen nog niet benut waren en dat kostenverhaal dus niet mogelijk is voor bestaande bouwmogelijkheden die al gerealiseerd zijn. De Afdeling oordeelde dat in de bestreden exploitatieplannen gronden zijn opgenomen waarvoor onder het vorige plan ook een bouwmogelijkheid voor kassen bestond en is gerealiseerd en dat onduidelijk is of de bouwmogelijkheden daadwerkelijk zijn toegenomen. De enkele verwijzing naar gewijzigde goot- en bouwhoogtes volstaat niet ter motivering dat het plan voorziet in een aangewezen bouwplan, aldus de Afdeling.

1 J. (Jan) van Vulpen is als advocaat verbonden aan de praktijkgroep Real Estate van CMS Derks Star Busmann N.V. De auteur dankt R.J. (Robert) Lucassen voor zijn commentaar op de conceptversie van dit artikel.

2 Gst. 2012/38, afl. 7368; J. van Vulpen en R.J. Lucassen, *Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen*.

3 Dan wel een wijzigingsplan als bedoeld in art. 3.6, eerste lid, Wro of naar aanleiding van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van art. 2.12, eerste lid, onder a, onder 3e, Wabo van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken. Is sprake van een rijks- of provinciaal inpassingsplan, dan dient het exploitatieplan gelijktijdig daarmee te worden vastgesteld.

4 In dit overzicht is de jurisprudentie vanaf 22 februari 2012-21 januari 2013 verwerkt.

5 Van een aangewezen bouwplan is ook sprake als het gaat om de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd. Ook voor een bouwplan dat ziet op de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1500 m2 brutovloeroppervlakte bedraagt, dient een exploitatieplan te worden vastgesteld.

6 Gst. 2012/38, afl. 7368; J. van Vulpen en R.J. Lucassen, *Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen*, par. 2.2 en 2.3.

7 ABRvS 7 november 2012, LJN BY2502; BR 2012/21, m.nt. E.J. van Baardewijk (Pijnacker-Nootdorp).

Zij achtte ook onjuist het betoog van de raad dat per bouwvlak dient te worden beoordeeld of een aangewezen bouwplan mogelijk is, nu dat in dit geval tot gevolg zou hebben dat als op een van de percelen binnen een bouwvlak een bouwplan mogelijk is, alle gronden binnen dit bouwvlak in het exploitatiegebied zijn opgenomen en derhalve ook gronden waarop geen bouwplan mogelijk is of waarop de bouw mogelijkheden reeds zijn benut.

Omwille van proceseconomie hakte de Afdeling ook een knoop door ten aanzien van de vraag of (overgangsrecht)artikel 9.1.20 Invoeringswet Wro in de weg staat aan vaststelling van exploitatieplannen ook al zou sprake zijn van bouwplannen als bedoeld in artikel 6.12 Wro. Uit de wetgeschiedenis bij deze overgangsrechtbepaling volgt dat het niet redelijk is kosten voor onderzoek en planvorming te verhalen op al bestaande en gehandhaafde bouwtitels. Het overgangsrecht zondert bestaande bouwtitels uit van toepassing van het verplichte kostenverhaal van artikel 6.12 e.v. Wro. Indien bouw mogelijkheden in een bestemmingsplan op grond van de Wro worden gewijzigd of uitgebreid, is wel het nieuwe regime van toepassing.⁸ Gelet op de wijziging van de bouwregels (afstanden tot perceelsgrenzen en gewijzigde bouw- en goothoogtes) kwam de Afdeling tot de conclusie dat de raad zich terecht op standpunt heeft gesteld dat een andere bestemmingsregeling is vastgesteld. Ingeval de raad bij reparatie aantoonde dat sprake is van bouwplannen in de zin van artikel 6.12 Wro zal aldus verplicht kostenverhaal dienen plaats te vinden. De Afdeling paste hier een wel zeer strikte benadering toe. Uit de uitspraak valt af te leiden dat de planregeling inderdaad gewijzigd is, maar dit lijken toch niet meer dan ondergeschikte wijzigingen te zijn. Het is de vraag of de Afdeling zich bij de uitleg van (overgangsrecht)artikel 9.1.20 Invoeringswet Wro niet meer zou moeten laten leiden door de vraag of sprake is van significante wijzigingen of uitbreidingsmogelijkheden.

2.2 *Kostenverhaal anderszins verzekerd*

De belangrijkste uitzondering op de plicht tot opstellen van een exploitatieplan doet zich in het in de praktijk vaak voorkomende geval van een anterieure overeenkomst waarbij het kostenverhaal van de betreffende grondexploitatie is verzekerd. In artikel 6.12, tweede lid, Wro is hiertoe bepaald dat aan drie voorwaarden cumulatief moet worden voldaan om van het vaststellen van een exploitatieplan te kunnen afzien:

- a. Het verhaal van de kosten van de grondexploitatie over de in het plan begrepen gronden is anderszins verzekerd;
- b. het bepalen van een tijdvak of fasering is niet noodzakelijk;
- c. het stellen van eisen, regels of een uitwerking van regels is niet noodzakelijk.⁹

⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 750, nr. 8, p. 5 en 6.

⁹ Dit laatste punt ziet met name op eisen of regels omtrent de uitvoering voor het bouwrijp maken of de inrichting van de openbare ruimte of de aanleg van nutsvoorzieningen en de uitvoering van de in het bestemmingsplan opgenomen bepalingen omtrent sociale huur- en/of koopwoningen, kavels voor particulier opdrachtgeverschap of branches in de detailhandel.

Aan deze voorwaarden dient voldaan te zijn op de datum van vaststelling van het bestemmingsplan.

Zoals inmiddels algemeen bekend verondersteld mag worden, wordt in de praktijk vaak – geheel in lijn met de opvatting van de wetgever dat 'het privaatrechtelijk spoor voorop blijft staan'¹⁰ – gebruikgemaakt van het sluiten van een anterieure overeenkomst tussen gemeente en de betrokken grondeigenaar c.q. projectontwikkelaar over het kostenverhaal van grondexploitatie. Dit blijkt ook weer uit de diverse uitspraken over gevallen waarbij naast de vaststelling van het bestemmingsplan geen exploitatieplan is vastgesteld.¹¹ Beroepsgronden tegen het ten onrechte niet vaststellen van een exploitatieplan vanwege beweerdelijk ontbreken van het 'anderszins verzekerd zijn van kostenverhaal' worden door de Afdeling niet snel gehonoreerd. Als appellanten niet al als niet-belanghebbende worden aangemerkt waardoor de Afdeling niet toekomt aan een inhoudelijke beoordeling,¹² blijven de overwegingen van de Afdeling in dit verband vaak beperkt tot een enkele nauwelijks of niet-inhoudelijke verwijzing naar de voorafgaand aan het bestemmingsplan gesloten anterieure grondexploitatieovereenkomst.¹³ Daarbij gaat de Afdeling vaak ook voorbij aan de twee overige cumulatieve(!) voorwaarden van artikel 6.12, tweede lid, onder b en c, Wro. Uit een enkele uitspraak volgt intussen dat de Afdeling deze twee 'restvoorwaarden' niet is vergeten.¹⁴ De gemeente Maastricht stelde beroep in tegen het bestemmingsplan 'Hotel Gronsveld' van de gemeenteraad van buurgemeente Eijsden-Margraten.¹⁵ Maastricht voerde daarbij aan dat ten onrechte geen exploitatieplan was vastgesteld nu het kostenverhaal door het sluiten van een grondexploitatieovereenkomst niet anderszins was verzekerd en dat het noodzakelijk was om een fasering en eisen en regels in een exploitatieplan op te nemen, in het bijzonder locatie-eisen en regels met betrekking tot de groeninrichting. De Afdeling oordeelde de gemeente Maastricht niet-ontvankelijk wat betreft de vraag of het kostenverhaal anderszins verzekerd was (zie hierna par. 4), maar oordeelde haar wél ontvankelijk in het beroep wat betreft de fasering en locatie-eisen. Over de vraag of ten onrechte geen exploitatieplan was vastgesteld vanwege de noodzaak van fasering en eisen en regels, overwoog de Afdeling allereerst dat de gemeenteraad een ruime mate van beleidsvrijheid toekomt en verwijst vervolgens naar de grondexploitatieovereenkomst waarin locatie-eisen zijn opgenomen en naar de plantoelichting waarin staat dat tussen de rijksweg A2 en de aan te leggen parkeerplaats een groenzone zal worden aangelegd die wordt beschermd door het aanlegvergunningstelsel met betrekking tot het verwijderen van erfbeplanting.

¹⁰ Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3 ('Het privaatrechtelijk spoor blijft voorop staan').

¹¹ O.a. ABRvS 28 maart 2012, L/JN BW0175 (Tiel); ABRvS 4 april 2012, L/JN BW0769 (Zeist); ABRvS 10 oktober 2012, L/JN BX9710, NJB 2012/2320 (Maastricht).

¹² O.a. ABRvS 6 februari 2013, L/JN BZ0796, NJB 2013/405 (Graft-De Rijp).

¹³ Gst. 2012/38, afl. 7368; J. van Vulpen en R.J. Lucassen, *Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen*, par. 2.4.

¹⁴ O.a. ABRvS 6 juni 2012, L/JN BW7636, BR 2012/118, m.nt. E.J. van Baardewijk (Langedijk).

¹⁵ ABRvS 27 juni 2012, L/JN BW9573, BR 2012/132, m.nt. E.J. van Baardewijk (Eijsden-Margraten).

Mede gelet op het besluit om gelet op artikel 6.12 Wro geen exploitatieplan vast te stellen, kwam de Afdeling tot de conclusie dat de gemeenteraad inderdaad geen exploitatieplan heeft hoeven vaststellen.

Opvallend is dat de Afdeling in haar uitspraak slechts ingaat op de noodzaak van (locatie-)eisen en voorbijgaat aan de eveneens aangevoerde noodzaak tot fasering. Uit het onderscheid in artikel 6.12, tweede lid, Wro tussen de noodzaak tot fasering (onder b) en noodzaak van het stellen van eisen en regels (onder c) is – mede gelet op de expliciete verwijzingen naar artikel 6.13, eerste lid, onder c, 4° onderscheidenlijk 5° respectievelijk artikel 6.13, tweede lid, onderscheidenlijk b, c of d – een noodzaak tot fasering toch een apart van de noodzaak tot het stellen van eisen regels te beoordelen voorwaarde voor het niet vaststellen van een exploitatieplan.

Niettemin toetst de Afdeling in deze uitspraak weer eens aan de (b- en) c-voorwaarde van artikel 6.12, tweede lid, Wro, die door de wetgever samen met de a-voorwaarde van anderszins verzekerd kostenverhaal, cumulatief zijn bedoeld. Het lijkt erop dat de Afdeling zich slechts uitspreekt over de b- en c-voorwaarde als het beroepschrift daartoe aanleiding geeft. De overweging van de Afdeling dat 'blijkens het bestreden besluit is besloten gelet op 6.12 Wro geen exploitatieplan vast te stellen, zodat reeds daarom geen grond bestaat voor het oordeel dat de raad ten onrechte de aspecten van artikel 6.12 niet heeft betrokken bij zijn besluit', wijst ook op een dergelijke strikte toetsing. Gelet op de zinsnede 'reeds daarom' lijkt de Afdeling gelet op artikel 6.12 Wro reeds in het nemen van een besluit tot het niet vaststellen van een exploitatieplan al voldoende aanknopingspunten te zien dat de raad de cumulatieve opsomming heeft betrokken bij dat besluit.

Dit neemt uiteraard niet weg dat gemeenteraden bij het besluit tot het niet vaststellen van een exploitatieplan de drie cumulatieve voorwaarden moeten meewegen bij het vaststellingsbesluit. Dit kan overigens eenvoudig tot uiting worden gebracht bij deze besluiten ook wat betreft de b- en c-voorwaarde. Uit artikel 6.2.11 Bro volgt immers dat de gemeenteraad, die op dit punt ook een ruime mate van beleidsvrijheid heeft, alleen een toelichting hoeft te geven op onder meer de locatie-eisen en fasering voor zover die laatstgenoemde elementen van toepassing zijn. Hieruit kan worden afgeleid dat de raad bij een bestemmingsplan met een besluit tot het niet vaststellen van een exploitatieplan vanwege een gesloten anterieure grondexploitatieovereenkomst, zonder toelichting kan volstaan met aan te geven dat de overeenkomst niet in een fasering en locatie-eisen voorziet. Voorziet de overeenkomst wel in een fasering dan kan – mede gelet op bovengenoemde uitspraak – worden volstaan met de opmerking dat daarin in regels voor fasering en locatie is voorzien.¹⁶

Zoals ook in het vorige overzichtsartikel geconstateerd zal de Afdeling meer inhoudelijk moeten toetsen of met het sluiten van een anterieure overeenkomst daadwerkelijk het kostenverhaal anderszins is verzekerd in gevallen waarin

meer substantieel betoogd wordt dat de overeenkomst geenszins afdoende kostenverhaal verzekerd. Echter, omdat volgens de Afdeling uit artikel 3:11 Awb niet volgt dat een grondexploitatieovereenkomst zelf ter inzage moet worden gelegd, omdat het geen stuk is dat op het ontwerpbestemmingsplan betrekking heeft¹⁷, zal een substantieel beroep niet eenvoudig zijn. Uit artikel 6.2.12 Bro volgt dat van een dergelijke overeenkomst alleen een zakelijke beschrijving van de inhoud bekend moet worden gemaakt¹⁸ en gemeenten zullen om hun onderhandelingspositie in toekomstige gevallen niet te ondergraven, niet snel geneigd zijn volledige openheid van zaken te geven.

3. Transparantie van taxatiegegevens

Het is inmiddels vaste jurisprudentie dat taxatieverslagen¹⁹ en daarmee vergelijkbare stukken zoals een planschaderisicoanalyse²⁰ op grond van artikel 3:11 Awb bij het ontwerpexploitatieplan ter inzage moeten worden gelegd. Tegelijkertijd kan ook als vaste jurisprudentie worden aangemerkt dat in geval de Afdeling constateert dat deze stukken in strijd met artikel 3:11 Awb niet ter inzage zijn gelegd, deze gebreken kunnen worden gepasseerd met een beroep op artikel 6:22 Awb en artikel 1.5 Crisis- en herstelwet.²¹ Daarbij gaat de Afdeling na of belanghebbenden door het gebrek zijn benadeeld en lijkt zij standaard te overwegen dat van benadeling geen sprake is, omdat een zienswijze tegen het ontwerpexploitatieplan is ingediend of in ieder geval mogelijk was op het punt van het ontbreken van stukken, óók voor eventuele andere (niet-procederende) belanghebbenden. Als dan het desbetreffende stuk in de beroepsfase alsnog is overgelegd en de belanghebbende daarop heeft kunnen reageren, is naar het oordeel van de Afdeling op de schending van artikel 3:11 Awb te passen.

Aldus is sprake van een wel heel soepele benadering door de Afdeling die gemeenten er zelfs mogelijk toe zou kunnen aanzetten taxatieverslagen zo laat mogelijk in de procedure in te brengen²² en er in ieder geval toe leidt dat appellanten feitelijk een instantie wordt onthouden.²³ Nu ook in de uitspraak van 7 november 2012 inzake het bestemmingsplan

17 O.a. ABRvS 10 oktober 2012, L/JN BX9710, N/B 2012/2320 (Maastricht) en ABRvS 7 november 2012, L/JN BY2519, BR 2013/27, m.nt. A.D.L. Knook (Heerlen).

18 ABRvS 18 januari 2012, L/JN BV1190 (Margraten); ABRvS 9 november 2011, L/JN BU3736 (Teylingen).

19 O.a. ABRvS 2 mei 2012, L/JN BW4570, Gst. 2012/78, m.nt. R.J. Lucassen en J. van Vulpen (Bodegraven) en ABRvS 31 oktober 2012, L/JN BY1744 (Aalsmeer).

20 O.a. ABRvS 7 november 2012, L/JN BY2519, BR 2013/27, m.nt. A.D.L. Knook (Heerlen) en ABRvS 19 september 2012, L/JN BX7688, JB 2012/242 (Slachteren).

21 Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden waarbij art. 1.5 Chw in art. 6:22 Awb is opgegaan. Dit artikel ziet nu op het kunnen passeren van zowel vorm- als materiële gebreken in besluiten. Art. 6:22 Awb luidt: "Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld."

22 Zie meer uitgebreid onze annotatie bij de uitspraak genoemd in noot 18.

23 Gst. 2012/38, afl. 7368; J. van Vulpen en R.J. Lucassen, Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen, par. 3.

16 Zie ook BR 2012/132, m.nt. E.J. van Baardewijk.

'Maankwartier' van de gemeenteraad van Heerlen de Afdeling in korte bewoordingen vasthoudt aan de eerder gekozen benadering, valt in zoverre niet snel een wijziging in de jurisprudentie op dit punt te verwachten.

4. Belanghebbendebegrip

Ook wat betreft het belanghebbendebegrip heeft de jurisprudentie het afgelopen jaar niet veel nieuws gebracht. De Afdeling houdt in beginsel strikt vast aan de twee vereisten van artikel 8.2, vijfde lid, Wro voor het aanmerken van appellanten als belanghebbende bij besluiten tot vaststelling van een exploitatieplan, degene die een grondexploitatieovereenkomst heeft gesloten met betrekking tot de gronden die in het besluit (het plan) zijn begrepen 1.; dan wel degene die eigenaar is van die gronden 2.²⁴ Dit geldt ook voor beroepen tegen een bestemmingsplan waarbij de gemeenteraad géén exploitatieplan heeft vastgesteld en wordt aangevoerd dat de raad dat wel had moeten doen.²⁵

Naast deze twee belanghebbende-criteria gaat de Afdeling na of het belang van appellant anderszins rechtstreeks bij het besluit is betrokken.²⁶ Van anderszins bij het exploitatieplan betrokken belangen kan bijvoorbeeld sprake zijn bij een zogeheten economisch eigenaar, dat wil zeggen degene die in het exploitatiegebied gelegen grond heeft gekocht waarbij het economisch belang bij die grond (het risico van waardeverandering) op die koper is overgegaan voordat de eigendomsoverdracht (levering) heeft plaatsgevonden. Uit eerdere jurisprudentie²⁷ volgt dat voor de vraag of de koper/economisch eigenaar als belanghebbende kan worden aangemerkt, beslissend is of het risico van waardevermindering van het gekochte geheel op hem is overgegaan. Daarbij is van belang of de koper de koop-som volledig heeft betaald en een onherroepelijk recht op levering heeft, waarbij eventuele in de koopovereenkomst voorkomende ontbindende voorwaarden voor hun vervulling niet afhankelijk mogen zijn van de wil van partijen. De zogeheten 'economisch eigenaren' worden als belanghebbenden aangemerkt, omdat hun (financiële) belangen vergelijkbaar zijn met die van grondeigenaren.

In lijn hiermee was de uitspraak van de Afdeling inzake een bestemmingsplan van de gemeente Gorinchem.²⁸ Appellante had gronden in het exploitatiegebied aangekocht, maar levering zou pas plaatsvinden nadat de woonbestemming van de gronden onherroepelijk zou zijn geworden. De koopovereenkomst bevatte de gebruikelijke clausule dat de koop (van rechtswege) zou zijn ontbonden als er tussen het tijdstip van het sluiten van de koopovereenkomst en het tijdstip

van de juridische levering een gemeentelijk voorkeursrecht als bedoeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten (WVGem) op het verkochte zou komen te rusten. In 2006 was voor de onderhavige gronden een gemeentelijk voorkeursrecht van kracht geworden en dit voorkeursrecht was nadien verlengd en gold nog toen het exploitatieplan werd vastgesteld. Nu op de verkochte gronden een gemeentelijk voorkeursrecht was gevestigd, was de koop tussen de grondeigenaar en appellante ontbonden en kon appellante geen aanspraak maken op onvoorwaardelijke levering, zodat het risico van waardeverandering niet geheel op haar was overgegaan en appellante niet als belanghebbende kon worden aangemerkt. Eenzelfde uitkomst kende het beroep van een appellante tegen een bestemmingsplan van de gemeente Muiden. Hier was onduidelijk of het risico van de waardeverandering van gekochte gronden op appellante was overgegaan. Gezien de proceshouding van appellante kon deze uitkomst ook niet onverwacht worden genoemd. Zo was voor de levering van de door appellante gekochte gronden de oorspronkelijk geplande leveringsdatum voor onbepaalde tijd verlengd, kon of wilde appellante de koopovereenkomst ondanks herhaald verzoek daartoe van de Afdeling niet overleggen en was appellante niet ter zitting verschenen om gerezen vragen te beantwoorden.²⁹

De Afdeling heeft ook haar jurisprudentie voortgezet waarbij zij uitgaat van verschillende besluitonderdelen binnen exploitatieplannen en onder meer beoordeelt of een beroep zich richt tegen het zogenoemde 'financiële gedeelte' van het exploitatieplan.³⁰ Ofwel, de Afdeling maakt in het licht van de belanghebbende-toets onderscheid tussen het niet-financiële en het financiële deel van exploitatieplannen. Volgens de Afdeling is de gedachte hierachter dat appellanten, die geen eigenaar zijn of een exploitatieovereenkomst hebben gesloten (bijv. huurders, pachters³¹, omwonenden³²), met (enkel) gebruiksrechten en zonder mogelijkheid tot realisatie van bouwplannen in de zin van de grondexploitatiewet, niet zullen kunnen worden geconfronteerd met een exploitatiebijdrage (kostenverhaal) en aldus niet als belanghebbende bij het financiële deel van een exploitatieplan aangemerkt.

Dit lot trof ook de gemeente Maastricht inzake het voornoemde bestemmingsplan 'Hotel Gronsveld' van de gemeente Eijsden-Margraten.³³ Maastricht voerde aan dat ten onrechte geen exploitatieplan was vastgesteld nu het kostenverhaal door het sluiten van een grondexploitatieovereenkomst niet anderszins was verzekerd én dat het noodzakelijk was om een fasering en eisen en regels in een exploitatieplan op te nemen. De Afdeling oordeelde de gemeente Maastricht niet-ontvankelijk wat betreft de vraag

24 O.a. ABRvS 2 mei 2012, L/JN BW4544 (Amersfoort) en ABRvS 25 juli 2012, L/JN BX2561, BR 2012/156, m.nt. E.J. van Baardewijk (Maasdriel).

25 O.a. ABRvS 27 juni 2012, L/JN BW9573, BR 2012/132, m.nt. E.J. van Baardewijk (Eijsden-Margraten) en ABRvS 11 juli 2012, L/JN BX1038 (Utrecht).

26 Dit aanvullende belanghebbende-criterium volgt uit de woorden 'in elk geval' van art. 8.2, vijfde lid, Wro, zie Gst. 2012/38, afl. 7368; J. van Vulpen en R.J. Lucassen, Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen, par. 4.

27 O.a. ABRvS 9 februari 2011, L/JN BP3699, BR 2011/87, m.nt. Van Baardewijk en Fokkema; AB 2011/196, m.nt. Lam (Beverwijk); ABRvS 22 februari 2012, L/JN BV6545 (Aalsmeer).

28 ABRvS 29 februari 2012, L/JN BV7289, Gst. 2012/52, m.nt. R.J. Lucassen en J. van Vulpen (Gorinchem).

29 ABRvS 14 maart 2012, L/JN BV8812 (Muiden).

30 O.a. ABRvS 19 oktober 2011, L/JN BT8599 (Waterland); ABRvS 30 november 2011, L/JN BU6354 (Oosterhout) en ABRvS 15 februari 2012, L/JN BV5115, AB 2012/128, m.nt. S. Hillegers (Zeeland).

31 ABRvS 15 februari 2012, L/JN BV5115, AB 2012/128, m.nt. S. Hillegers (Zeeland).

32 ABRvS 6 juni 2012, L/JN BW7636, BR 2012/118, m.nt. E.J. van Baardewijk (Langedijk).

33 ABRvS 27 juni 2012, L/JN BW9573, BR 2012/132, m.nt. E.J. van Baardewijk (Eijsden-Margraten).

of het kostenverhaal anderszins verzekerd was, omdat deze vraag betrekking ziet op het financiële deel van het exploitatieplan (artikel 6.13, eerste lid, Wro) en Maastricht niet voldeed aan voornoemde drie belanghebbende-criteria. Maastricht was wél belanghebbende bij haar beroep wat betreft de volgens haar ten onrechte niet opgenomen fasering en eisen en regels in een exploitatieplan (artikel 6.13, tweede lid, onder b, c en d, Wro) die volgens de Afdeling immers ruimtelijke gevolgen kunnen hebben. In dit geval betrof dat de nadere eis van de aanleg van een groenzone, waarvan het wel of niet aanleggen ruimtelijk inderdaad als betekenisvol moet worden geduid.

Eenzelfde knip werd gemaakt ter zake het beroep van appellant tegen het exploitatieplan 'Nuland Oost' van de gemeente Maasdonk. Appellant was dus wel belanghebbende bij de niet-financiële faseringsregel van het exploitatieplan met betrekking tot de afstemming tussen enerzijds het moment waarop bouwactiviteiten mogen worden uitgevoerd en anderzijds het tijdstip waarop infrastructurele maatregelen dienen te worden genomen. Deze regel is niet louter rekenkundig, maar kan ruimtelijk relevant zijn, aldus de Afdeling, die vervolgens concludeerde dat niet is uitgesloten dat appellant hiervan nadelige effecten kan ondervinden en appellant aanmerkt als belanghebbende bij deze faseringsregels.³⁴

De voorheen in de literatuur gesuggereerde redenering dat als men eenmaal als belanghebbende bij enig onderdeel van het exploitatieplan zou worden aangemerkt, het beroep zich vervolgens zou uitstrekken tot alle onderdelen van het exploitatieplan, het financiële én het niet-financiële gedeelte, gaat dus sinds voornoemde jurisprudentie niet meer op. Tot slot wijzen wij in verband met het belanghebbendebegrip nog op het relativiteitsvereiste dat met de inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht op 1 januari 2013 niet alleen meer voor besluiten en plannen geldt waarop de Crisis- en herstelwet van toepassing is, maar op alle besluiten in de ruimtelijke ordening.³⁵ Hierdoor kunnen beroepen van belanghebbende appellanten stranden op het relativiteitsbeginsel als zij zich beroepen op een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van hun belangen, zoals in geval van eigenaren van gronden waarop geen 'aangewezen bouwplannen' (zie par. 2) zijn voorzien, die niet kunnen worden geconfronteerd met een exploitatiebijdrage.³⁶

5. Begrenzing exploitatiegebied

Uit de wetsgeschiedenis en jurisprudentie volgt dat een exploitatiegebied uit verschillende niet-aaneengesloten delen kan bestaan, als er planologisch of functioneel maar een duidelijke samenhang is tussen de delen^{37,38} en dat de

begrenzing van een exploitatieplan kan verschillen van die van een bestemmingsplan. Reeds gerealiseerde bestemmingen zullen veelal buiten het exploitatiegebied gelaten worden. Ook kan een bestemmingsplan meerdere kleine exploitatieplannen omvatten voor bijvoorbeeld losstaande inbreidingslocaties.^{39,40} Gelet op de systematiek van de Wro en de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 6.13 Wro komt de raad bij de toepassing van deze criteria voor begrenzing van een exploitatieplan beoordelingsvrijheid toe, aldus de Afdeling.⁴¹

Over de begrenzing van exploitatieplangebieden en de planologische of functionele samenhang is het afgelopen jaar niet veel nieuwe jurisprudentie verschenen. Vermoedelijk vanwege de beoordelingsvrijheid van de gemeenteraad en eerdere jurisprudentie van de Afdeling waaruit bleek dat al snel sprake was van voldoende planologische of functionele samenhang en (dus) de door de gemeenteraad gekozen begrenzing in stand bleef,⁴² wordt niet snel beroep ingesteld tegen de begrenzing van het exploitatiegebied. Toch is een aantal uitspraken te noemen.

Bij het bestemmingsplan voor een bedrijventerrein in Aalsmeer had de gemeenteraad ook een exploitatieplan vastgesteld. Het exploitatiegebied kwam overeen met het plangebied en appellante voerde aan dat haar gronden ten onrechte in het exploitatieplan waren opgenomen, omdat haar bestaande bebouwing gehandhaafd zou blijven. De raad had bij de nota van zienswijzen al aangegeven aan het verzoek van appellante om haar bedrijf buiten het exploitatiegebied te houden, tegemoet te komen en daartoe aangegeven dat een verbouwing met maximaal 1000 m2 bruto vloeroppervlakte niet onder het begrip bouwplan van artikel 6.2.1. Broviel en dat op de plankaart aan de gronden van appellante de aanduiding 'handhaven' was toegekend. De Afdeling ging echter niet mee in deze meer theoretische benadering van de reikwijdte of begrenzing van het exploitatieplan van de raad en oordeelde simpelweg dat de gronden van appellante binnen de grenzen van het exploitatiegebied liggen. De aanduiding 'handhaven' is niet relevant, omdat de regels van het exploitatieplan daaraan geen gevolgen verbinden, aldus de Afdeling. Omdat de raad daarmee niet had bereikt wat was beoogd, het buiten het exploitatieplan houden van de gronden van appellante, oordeelde de Afdeling dat het exploitatieplan in zoverre in strijd met de vereiste zorgvuldigheid was voorbereid.⁴³ Het niet aansluiten door de Afdeling bij het verweer van de raad en het begrip bouwplan is in dit geval goed te volgen; het is niet duidelijk waarom de gemeenteraad bij de vaststelling van het exploitatieplan de begrenzing niet heeft gewijzigd zodanig dat de gronden van

34 ABRvS 1 augustus 2012, L/JN BX3299, BR 2012/134, m.nt. W.J. Bosma (Maasdonk).

35 Art. 8:69a Awb.

36 Gst. 2012/38, afl. 7368; J. van Vulpen en R.J. Lucassen, Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen, par. 4 (slotalinea).

37 Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 17.

38 ABRvS 1 juni 2011, L/JN BQ6839, BR 2011/134, m.nt. W.J. Bosma en J.A.M.A. Sluysmans (Emmen).

39 Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 19.

40 Zie meer uitgebreid: Gst. 2012/38, afl. 7368; J. van Vulpen en R.J. Lucassen, Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen, par. 5.

41 Beoordelingsvrijheid (niet: beleidsvrijheid), immers de wetgever heeft aangegeven dat er tussen de samenstellende delen van het exploitatiegebied een ruimtelijke of functionele samenhang moet bestaan. De raad dient dus te beoordelen of aan die norm voldaan wordt en de uitkomst van die beoordeling in het exploitatieplan te motiveren.

42 Gst. 2012/38, afl. 7368; J. van Vulpen en R.J. Lucassen, Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen, par. 5.

43 ABRvS 31 oktober 2012, L/JN BY1744, r.o. 15 (Aalsmeer).

appellante niet meer tot het exploitatiegebied zouden behoren.

Nog in dezelfde uitspraak over een beroepsgrond van andere appellanten⁴⁴ alsmede bij haar uitspraak op een vergelijkbare beroepsgrond tegen een exploitatieplan van de gemeenteraad van Gemert-Bakel sloot – in lijn met eerdere jurisprudentie – de Afdeling wel aan bij het begrip bouwplan.⁴⁵ De beroepsgrond van appellante dat niet duidelijk was waarom haar gronden deel uitmaakten van het exploitatieplangebied, was naar het oordeel van de Afdeling ongegrond, omdat het bestemmingsplan ter plaatse een bouwplan zoals bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, Wro, mogelijk maakt, zodat de raad verplicht was ook voor deze gronden het exploitatieplan vast te stellen (zie ook par. 2 van dit artikel over de plicht tot vaststellen van een exploitatieplan). Opmerkelijker was de volgende uitspraak. De gemeenteraad van Maasdriel had na een eerdere vernietiging door de Afdeling opnieuw het exploitatieplan 'Kerkdriel Noord' vastgesteld voor een woningbouwproject in een westelijk en een oostelijk deel.⁴⁶ Bij de uitspraak over het bestemmingsplan was een belangrijk deel van de bestemde woningbouw van het oostelijk deel vernietigd. Het gerepareerde exploitatieplan zag op de resterende niet-vernietigde planden voor woningbouw in het oostelijk deel en het (gehele) westelijke deel alsmede de verkeer- en waterbestemmingen in beide delen. Het exploitatiegebied heeft betrekking op woningbouw in het westelijk deel van het plangebied en de resterende woningbouw in het oostelijk deel daarvan. Volgens appellanten leidde de gekozen begrenzing van het exploitatieplan tot een ontransparante exploitatieopzet, omdat sommige van de verhaalbare kostensoorten zich niet laten opdelen tussen de woningbouw in het westelijk deel en die in het oostelijk deel. De raad betoogde dat het westelijke en oostelijke deel één samenhangend stedenbouwkundig geheel vormen. Niettemin oordeelde de Afdeling dat de raad onvoldoende had gemotiveerd waarom het exploitatiegebied niet was beperkt tot het westelijke deel en niet aannemelijk had gemaakt dat tussen het westelijke en het oostelijke deel van deze woningbouwlocatie een functionele of ruimtelijke samenhang bestaat. Daartoe stelde de Afdeling om meerdere specifiek genoemde redenen dat de groenvoorzieningen in het oostelijk deel uitsluitend ten dienste van de beoogde woningbouw in het oostelijk deel stonden (1); de woningen in het westelijk deel niet zullen worden ontsloten via wegen in het oostelijk deel (2); een brede watergang tussen het westelijke en oostelijke deel was voorzien (3); en dat één voetgangersbrug de enige fysieke verbinding tussen beide delen vormt (4); de waterberging had ook separaat geregeld kunnen worden (5); en verder was het enkele feit dat het westelijke en oostelijke deel in hetzelfde plangebied liggen, onvoldoende voor het inzichtelijk maken van de stedenbouwkundige samenhang tussen beide delen (6). Daarnaast bestond ook vanuit het oogpunt van zekerstellen van kostenverhaal voor allerlei

voorzieningen in het oostelijk deel geen noodzaak voor het vaststellen van het voorliggende exploitatiegebied, omdat die voorzieningen ook kunnen worden opgenomen in een nieuw exploitatieplan voor het oostelijke deel (gelijktijdig met het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan voor het oostelijke deel) (7). Tot slot is door de raad niet aannemelijk gemaakt dat de voorzieningen in het oostelijke deel reeds zullen worden ontwikkeld, nu deze voorzieningen uitsluitend ten dienste zullen staan van de beoogde oostelijke woningbouw (8). Bovendien zullen de in het niet vernietigde oostelijke deel voorziene wegen geen functie hebben, omdat die zonder een nieuw bestemmingsplan niet kunnen worden aangesloten op de bestaande wegen (9).

Naast het ruime aantal argumenten, lijken met name de twee laatste argumenten zwaarwegend te zijn. Al met al een uitgebreide en kritische onderbouwing van de Afdeling waar eerder toch al snel een functionele dan wel ruimtelijke samenhang aanwezig leek te zijn. Daarnaast geeft de Afdeling ook nog suggesties over de te bewandelen weg door de raad. Als de raad ervoor kiest om afzonderlijke exploitatieplannen vast te stellen voor het westelijke en het oostelijk deel, moet in de exploitatieopzetten voldoende inzicht worden geboden over het verhaal van welke kosten de onderscheidenlijke exploitatieplannen zich uitstrekken en hoe deze kosten worden toegerekend aan de gronden in de twee exploitatiegebieden.

6. Exploitatieopzet; ramingen van kosten en opbrengsten

6.1 De exploitatieopzet

De exploitatieopzet vormt een verplicht element van het exploitatieplan. Voor meer inleidende beschouwingen over de exploitatieopzet als spil van het kostenverhaalsysteem en aangrenzende aspecten als te hanteren taxatiemethoden van onder meer inbrengwaarden en te verhalen plankosten zij verwezen naar het vorige artikel.⁴⁷

De Afdeling maakte voor de exploitatieopzet van exploitatieplannen al duidelijk dat deze gespecificeerde ramingen van de opgevoerde kostensoorten dient te bevatten en dat de gemeenteraad niet kan volstaan met een exploitatieopzet waarin bijvoorbeeld alle andere kosten dan de inbrengwaarden op één hoop zijn gegooid. De mate van specificatie kan daarbij variëren naar mate sprake is van bijvoorbeeld een meer globaal karakter van het exploitatieplan (vanwege een globaal nader uit te werken bestemmingsplan). Tegelijkertijd geldt, anders dan bij de raming van de inbrengwaarden, dat de gemeenteraad bij de vaststelling van de uitgifteprijs bij de onderscheiden uitgiftecategorieën een zekere mate van beleidsvrijheid heeft, die enerzijds wordt begrensd doordat de uitgifteprijs moeten passen bij de onderscheiden bestemmingen uit het bestemmingsplan en anderzijds doordat de vaststelling van de uitgifteprijs, als

⁴⁴ ABRvS 31 oktober 2012, LJN BY1744, r.o. 16 (Aalsmeer).

⁴⁵ ABRvS 28 november 2012, LJN BY4438, r.o. 19 (Gemert-Bakel).

⁴⁶ ABRvS 25 juli 2012, LJN BX2561, BR 2012/156, m.nt. E.J. van Baardewijk (Maasdriel).

⁴⁷ Gst. 2012/38, afl. 7368; J. van Vulpen en R.J. Lucassen, Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen, par. 6.

onderdeel van de opbrengsten, moet voldoen aan de vereiste zorgvuldigheid.⁴⁸

De zorgvuldigheid vereist ook dat de ramingen van de kosten en opbrengsten voldoende actueel moeten zijn. Een periode van twee jaar tussen taxatie en vaststelling van het exploitatieplan maakt niet dat niet wordt voldaan aan de vereiste zorgvuldigheid. Zo oordeelde de Afdeling een exploitatieplan voldoende actueel omdat was uitgegaan van een rentevoet en een jaarlijkse indexering en aldus rekening was gehouden met de jaarlijkse inflatie en prijsstijgingen.⁴⁹ Een goed voorbeeld van de vereiste zorgvuldige totstandkoming van een exploitatieplan wat betreft de opbrengsten, geeft de in paragraaf 2 al genoemde uitspraak 'Pijnacker-Nootdorp'. Appellanten hadden aangevoerd dat het exploitatieplan niet duidelijk maakte wat de exploitatiebijdrage zou zijn. De Afdeling gaf appellanten gelijk en oordeelde in korte en duidelijke bewoordingen dat uit de exploitatieplannen inderdaad niet kon worden afgeleid dat uitgifte-categorieën, basiseenheden, gewichtsfactoren of gewogen eenheden als bedoeld in artikel 6.18 Wro zijn vastgesteld. Het lijkt erop dat de gemeenteraad hier wel heel mager toepassing had gegeven aan artikel 6.18 Wro dat ziet op het bepalen van de exploitatiebijdrage.⁵⁰ Aldus moet duidelijk zijn welke hiervoor genoemde parameters de gemeenteraad heeft gehanteerd. Als die duidelijkheid door het plan geboden wordt, kan iedere eigenaar van grond waarop een aangewezen bouwplan is voorzien, zelf uitrekenen welke exploitatiebijdrage hij verschuldigd is wanneer hij die bouwmogelijkheid wil benutten.

Voor de voornoemde beleidsvrijheid van de gemeenteraad bij de vaststelling van uitgifteprijsen is illustratief de uitspraak van de Afdeling over een exploitatieplan van de gemeente Barneveld.⁵¹ Nadat de Afdeling de beleidsvrijheid van de gemeenteraad vooropstelde en vervolgens overwoog dat deze enerzijds wordt begrensd doordat de uitgifteprijsen moeten passen bij de onderscheiden bestemmingen uit het bestemmingsplan en anderzijds doordat de vaststelling van de uitgifteprijsen, als onderdeel van de opbrengsten, moet voldoen aan de vereiste zorgvuldigheid, oordeelde zij dat de gemeenteraad voor de vaststelling van de uitgifteprijsen gebruik heeft mogen maken van een taxatierapport. Daarbij was van belang de niet-betwiste stelling van de raad dat de uitgifteprijsen corresponderen met het prijsniveau in de gemeente Barneveld en dat die prijzen hoger liggen dan in omliggende gemeenten. Verder hoefde de raad bij bepaling van de uitgifteprijsen geen doorslaggevende betekenis toe te kennen aan de hoogte van de uitgifteprijsen vermeld in een, na de datum van het bestreden besluit vastgestelde, nader uit te onderhandelen Regionaal Programma Bedrijventerrein.

6.2 Inbrengwaarden

Tot de exploitatiekosten worden onder meer gerekend de zogeheten inbrengwaarden van de gronden in het exploitatiegebied.⁵² Samen met de andere kosten van de grondexploitatie worden de gezamenlijke inbrengwaarden omgeslagen over alle gronden in het exploitatiegebied. Verwezen wordt naar het vorige artikel.⁵³

6.2.1 Onafhankelijke taxatie

Uit vaste jurisprudentie volgt dat de gemeente de inbrengwaarden dient te laten taxeren door onafhankelijke deskundigen.^{54,55} Voorbeelden van ondeugdelijke taxaties zijn er in de Afdelingsjurisprudentie voldoende te vinden, maar uitspraken over ondeugdelijk verlopen taxaties komen steeds minder voor. Het lijkt erop dat de praktijk de jurisprudentie op dit punt ter harte heeft genomen. Toch gaat het nog wel eens mis. Zo oordeelde de Afdeling over een exploitatieplan van de gemeenteraad van Gorinchem dat wanneer de deskundige die de taxatie ten behoeve van het exploitatieplan heeft verricht, afkomstig is van hetzelfde adviesbureau als de deskundige die namens de gemeente al heeft onderhandeld om dezelfde gronden minnelijk te verwerven met een voor de gemeente zo gunstig mogelijk resultaat, er geen sprake is van een onafhankelijk taxateur, zodat de inbrengwaarde van de gronden van appellant niet met de vereiste zorgvuldigheid is geraamd.⁵⁶ Als de taxateur weliswaar de gronden van het exploitatieplan in het verleden eerder heeft getaxeerd, maar niet in opdracht van de gemeente, ziet de Afdeling weer geen probleem.⁵⁷

Voorts overwoog de Afdeling in de hiervoor al genoemde uitspraak over een exploitatieplan van de gemeente Aalsmeer⁵⁸ dat in de toelichting op het exploitatieplan was vermeld dat de inbrengwaarden van verscheidene gronden zijn geraamd op basis van daadwerkelijk bestede verwervingsprijzen dan wel aankoopprijzen in (concept)overeenkomsten. De raad had niet inzichtelijk gemaakt dat deze prijzen zijn gebaseerd op een taxatie door een onafhankelijk taxateur op basis van de artikelen 40b tot en met 40f Onteigeningswet. De onafhankelijke taxateur had niet beoordeeld of deze ramingen representatief zijn voor de waarde van de gronden. Daarbij oordeelde de Afdeling het van belang dat bij de raming van de inbrengwaarden op basis van de artikelen 40b tot en met 40f Onteigeningswet de prijs van aankopen weliswaar kan worden betrokken bij de raming van de inbrengwaarde, maar dat die prijs niet zonder meer gelijk hoeft te zijn aan de verkeerswaarde van de gronden.⁵⁹ In het betoog van de raad dat deze prijzen zijn gebaseerd op taxaties, zag de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel, reeds omdat de raad geen schriftelijke taxaties

48 ABRvS 1 juni 2011, LjN BQ6839, BR 2011/134, m.nt. Bosma en Sluysmans (Emmen). Zie r.o. 2.22.8 en 2.29.2.

49 ABRvS 31 oktober 2012, LjN BY1744, r.o. 18 (Aalsmeer).

50 ABRvS 7 november 2012, LjN BY2502, BR 2013/21, m.nt. E.J. van Baardewijk, punt 4 (Pijnacker-Nootdorp).

51 ABRvS 27 december 2012, LjN BY7349, JM 2013/33, m.nt. P. Jong (Barneveld).

52 Art. 6.13, eerste lid, aanhef en onder c, ten eerste, Wro jo. art. 6.2.3 Bro.

53 Gst. 2012/38, afl. 7368; J. van Vulpen en R.J. Lucassen, Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen, par. 6.2.

54 Aldus onderdeel 6.2.3 van de NvT bij het Bro, Stb. 2008, 145.

55 O.a. ABRvS 9 februari 2011, LjN BP3700, TBR 2011/67, m.nt. Mus (Nunspeet).

56 ABRvS 29 februari 2012, LjN BV7289, Gst. 2012/52, m.nt. R.J. Lucassen en J. van Vulpen (Gorinchem).

57 ABRvS 28 november 2012, LjN BY4438, r.o. 18 (Gemert-Bakel).

58 ABRvS 31 oktober 2012, LjN BY1744, r.o. 17 (Aalsmeer).

59 Vgl. ABRvS 9 februari 2011, LjN BP3700, TBR 2011/67, m.nt. Mus (Nunspeet).

had overgelegd. Gemeenteraden doen er dus goed aan alle gronden van het exploitatiegebied te laten taxeren door een onafhankelijke taxateur speciaal voor het exploitatieplan.

6.2.2 *Taxatiemethode*

Zoals in het vorige artikel al opgenomen laat de wettekst over de toe te passen taxatiemethode zich niet uit. Het wordt aan de deskundigen overgelaten om met inachtneming van de artikelen 40b tot en met 40f Onteigeningswet (OW) een passende methode van waardebepaling te hanteren. Ontleent de grond zijn hoogste waarde aan de ontwikkelingsmogelijkheden volgens het bestemmingsplan, dan is de zogeheten complexwaarde aan de orde, dat wil zeggen een gemiddelde waarde van alle gronden in het exploitatiegebied.⁶⁰ Om tot de vaststelling van de complexwaarde te geraken komen met name de vergelijkings- of comparatieve methode en de residuele methode in aanmerking.

In de jurisprudentie van de Afdeling komen met name deze beide methodes aan de orde en accepteert de Afdeling toepassing van beide methoden, mits de gemaakte keuze – zoals veel aspecten van exploitatieplannen – deugdelijk wordt onderbouwd. In haar uitspraak over een exploitatieplan van de gemeente Lelystad noemt de Afdeling de comparatieve methode een in het onteigeningsrecht gebruikelijke en geaccepteerde methode.⁶¹ Dit heeft de Afdeling al eerder geoordeeld. Daarbij wees de Afdeling op de onderbouwing in het taxatierapport dat de inbrengwaarde van de gronden is gebaseerd op de comparatieve methode en dat in dit geval bewust van de residuele grondwaardeberekeningsmethode geen gebruik is gemaakt, omdat de plannen nog niet zodanig zijn uitgewerkt dat daarmee een betrouwbare waarde kan worden berekend.

Verder heeft de Afdeling haar jurisprudentielijn in dit verband over zogenoemde 'zichtlocaties' ondanks kritiek uit de literatuur voortgezet.^{62,63} Zo oordeelde de Afdeling over een exploitatieplan van de gemeente Bodegraven opnieuw dat de waardering van gronden als zichtlocatie ter onderscheiding van gronden als onderdeel van het complex pas mogelijk is als uit het bestemmingsplan blijkt hoe de gronden mogen worden ingericht.⁶⁴

Voor dit exploitatieplan hadden de taxateurs bij de raming van de inbrengwaarde van de gronden in het exploitatie-

gebied de zogenoemde complexbenadering toegepast.⁶⁵ In het exploitatieplan was de vastgestelde complexwaarde óók voor de zichtlocatie als inbrengwaarde gehanteerd. In de onteigeningsjurisprudentie is echter aanvaard dat de complexwaarde moet wijken voor een hogere waarde van bepaalde gronden binnen het complex, indien deze gronden een 'bijzondere geschiktheid' hebben voor het doel waarvoor onteigend wordt. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de zogeheten voorstroken en zichtlocaties. Appellant had in beroep tegen het exploitatieplan Bodegraven-Oost aangevoerd dat aan zijn gronden een hogere inbrengwaarde (dan de complexwaarde) had moeten worden toegekend omdat daarbij sprake zou zijn van een zichtlocatie vanwege de ligging van die gronden aan de A12. Deze gronden waren ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan en het exploitatieplan nog niet als bedrijventerrein bestemd of in gebruik. Volgens de Afdeling volgde dus pas uit het bestemmingsplan hoe de gronden mogen worden ingericht en gebruikt en zij oordeelde dat het dan voorbarig is om de gronden vooruitlopend op de vaststelling van het bestemmingsplan als zichtlocatie te kwalificeren en daaraan een hogere inbrengwaarde toe te kennen dan de complexwaarde. Voornoemde kritiek wijst er kort gezegd op dat de bijzondere geschiktheid van de desbetreffende gronden niet pas volgt uit het vastgestelde bestemmingsplan, maar veelal ruim daarvóór – en dus ook op het moment dat de gemeente de in het toekomstig exploitatiegebied gelegen gronden laat taxeren – al bekend is, zodat daarmee bij die taxatie rekening zou moeten worden gehouden.⁶⁶

7. **Toerekening van kosten**

Op grond van artikel 6.13, zesde lid, Wro worden kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft, en welke toerekenbaar zijn aan het exploitatieplan naar evenredigheid in de exploitatieopzet opgenomen. Bij elke exploitatieopzet moet deze kostentoedeling volgens respectievelijk het profijt-, het causaliteits- en het proportionaliteitsbeginsel worden toegepast. Daarbij gaat het steeds om de vraag of de kostentoedeling volgens deze drie criteria aan het exploitatiegebied als geheel kan plaatsvinden; de vraag of de kostentoedeling ook voor elk afzonderlijk perceel binnen het exploitatiegebied opgaat, is daarbij niet relevant. De toedeling van de totale kosten binnen het exploitatiegebied aan de verschillende gronden gebeurt ingevolge artikel 6.18 Wro aan de hand van de per

60 De complexwaarde vindt haar grondslag in art. 40d, eerste lid, onder b, OW.

61 ABRvS 8 augustus 2012, *IJN* BX3922, *JM* 2012/129, m.nt. F. Arents (Lelystad) en zie ook (o.a.) ABRvS 28 november 2012, *IJN* BY4438 (Gemert-Bakel).

62 O.a. ABRvS 25 mei 2011, *IJN* BQ5950, *TBR* 2011/141, m.nt. J.F. De Groot (Wierden).

63 ABRvS 5 september 2012, *IJN* BX6505, *BR* 2012/165, m.nt. E.J. van Baardewijk en P.J. Bouterse (Weert).

64 ABRvS 2 mei 2012, *IJN* BV4570, *Gst.* 2012/78, m.nt. R.J. Lucassen en J. van Vulpen (Bodegraven).

65 Bij de bepaling van de complexwaarde is niet beslissend welke concrete bestemmingen aan de te waarden gronden zijn toegekend, maar worden alle bestemmingen van de gronden binnen het zogeheten 'complex' (het als één geheel in exploitatie te brengen gebied) op een hoger niveau in aanmerking genomen. De complexwaarde wordt gevormd door de grondwaarde voor het gehele exploitatiegebied (het complex) te delen door het aantal vierkante meters. De complexwaarde is daarom een gemiddelde waarde van de gronden gelegen in het exploitatiegebied. Zie ook ABRvS 2 mei 2012, *IJN* BV4570, *Gst.* 2012/78, m.nt. R.J. Lucassen en J. van Vulpen (Bodegraven).

66 Zie meer uitgebreid annotatie ABRvS 2 mei 2012, *IJN* BV4570, *Gst.* 2012/78, m.nt. R.J. Lucassen en J. van Vulpen (Bodegraven).

uitgiftecategorie vastgestelde gewichtsfactoren, waarbij de toedelingscriteria geen rol meer spelen.^{67,68}

Voor wat betreft de vereiste causaliteit dient de raad volgens de Afdeling aannemelijk te maken dat de kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen toerekenbaar zijn aan het exploitatieplan. Toepassing van kostentoedeling volgens het profijt-, het causaliteits- en het proportionaliteitsbeginsel is afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden en verschilt dan ook per exploitatieplan. Met name het proportionaliteits- of evenredigheidsbeginsel lijkt gemeenteraden het vaakst voor problemen te stellen.⁶⁹ Uit de uitspraak-Bodegraven⁷⁰ volgt, zoals zo vaak, dat de gemeenteraad de gemaakte keuzes deugdelijk moet (kunnen) onderbouwen. Dat kan door middel van een behoorlijke toelichting in de exploitatieopzet of bij het bestemmingsplan, maar ook in een beleidsnota die betrekking heeft op de (wegen)infrastructuur of – met name waar het gaat om zogeheten bovenwijkse voorzieningen (zoals vaak een randweg of groen- en waterplan) – bijvoorbeeld ook in een beleidsnota bovenwijkse voorzieningen.

Appellanten in de zaak Bodegraven hadden aangevoerd dat een te groot deel van de kosten van aanleg van de groene afronding ten laste van het exploitatiegebied was gebracht en dat niet duidelijk was op welke wijze de gemeenteraad bij deze toerekening aan onder meer het proportionaliteitsbeginsel had getoetst. Dit betoog wordt door de Afdeling gehonoreerd, die eerst ten aanzien van de causaliteit overwoog dat nu de kosten van de groenstrook niet zouden zijn gemaakt zonder de ontwikkeling van het bedrijventerrein, deze kunnen worden toegerekend aan het exploitatiegebied. Vervolgens betrof de Afdeling in haar evenredigheids- of proportionaliteitsbeoordeling dat in de provinciale structuurvisie, waarin de aanleg van de groene afronding wordt 'voorgeschreven', is opgenomen dat deze mede dient te worden gerealiseerd met het oog op recreatief gebruik door alle inwoners van de gemeente. Uit het provinciaal beleid lijkt in beginsel te volgen dat niet alleen het onderhavige exploitatiegebied (lees: het bedrijventerrein) van die groenstrook profijt zal hebben, maar ook recreanten uit de gemeente, en dat dus ook niet de volledige kosten van aanleg van het zuidelijk deel van de groene afronding ten laste van het bedrijventerrein kunnen worden gebracht. De Afdeling kon echter uit de exploitatieopzet niet opmaken, welk deel van de geraamde kosten voor het bouw- en gebruiksmogelijkheden in het onderhavige bestemmingsplan, zijn de kosten van die weg niet toerekenbaar aan het exploitatiegebied.

Met toepassing van de bestuurlijke lus gaf de Afdeling de raad de opdracht alsnog 'inzichtelijk te maken' welk percentage van de kosten geldt als kosten voor de groenstrook waar het bedrijventerrein profijt van heeft door het vaststellings-

besluit op dit punt alsnog toereikend te motiveren. Deze formulering biedt de gemeenteraad de ruimte om alsnog te verantwoorden waarom 100% van de kosten van aanleg van de groenstrook aan het bedrijventerrein een te rechtvaardigen kostentoedeling is. Komt de raad in heroverweging tot het inzicht dat de kosten van (het desbetreffende deel van) de groenstrook niet integraal aan het bedrijventerrein kunnen worden toegedeeld, dan leidt dat tot het opnemen van een lagere kostencomponent in de exploitatieopzet en dient deze opzet – en daarmee het exploitatieplan als geheel – op-nieuw te worden vastgesteld.

In de uitspraak Pijnacker Nootdorp⁷¹ ging het over de kostentoe rekening van een rondweg, die struikelde op het causaliteitscriterium. De raad baseerde de kostentoe rekening op de Nota Kostenverhaal Bovenwijkse Zaken. De Afdeling overwoog echter dat uit het Mobiliteitsplan volgt dat realisering van de weg reeds vóór het onderhavige plan en derhalve los daarvan voorgenomen was en dat de weg dient om het verkeer, dat wordt veroorzaakt door de bestaande glastuinbouwbedrijven en door de groei van het aantal inwoners uit de kernen, te weren. Nu de weg is voorzien om de reeds bestaande verkeersproblemen op te lossen en de behoefte aan de weg niet het gevolg is van de bouw- en gebruiksmogelijkheden in het onderhavige bestemmingsplan, zijn de kosten van die weg niet toerekenbaar aan het exploitatiegebied.

Gelet op de bekende Beverwijk uitspraak⁷² mag deze uitkomst niet als onverwacht worden bestempeld. Gemeenteraden zullen alle van toepassing zijnde beleidsstukken er goed op moeten naslaan om te beoordelen in hoeverre de kosten van bovenwijkse voorzieningen aan een exploitatieplan kunnen worden toegerekend en daartoe behoren ook in beleid neergelegde ontwikkelingswensen uit (een verder) verleden.

Als door de realisatie van een nieuwe bestemming bestaande, essentiële voorzieningen verloren gaan, kan dat verlies in voorkomend geval buiten het exploitatiegebied worden gecompenseerd. Op grond van artikel 6.2.4, aanhef en onder e, Bro worden tot de verhaalbare kosten gerekend de ramingen van een groot aantal elders in die bepaling genoemde kosten, met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen. Dit laatste deed zich voor in de gemeente Barneveld inzake de kosten voor groencompensatie buiten het exploitatiegebied. De Afdeling oordeelde dat de raad terecht rekening had gehouden met de desbetreffende provinciale richtlijn, die 100% compensatie voorschrijft. Het is dan ook niet onredelijk dat de raad bij de kostenraming van de na-

67 Gst. 2012/38, afl. 7368; J. van Vulpen en R.J. Lucassen, Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen, par. 7.

68 ABRvS 18 mei 2011, L/JN BQ4922, TBR 2011/107, m.nt. Brans en De Groot (Roosendaal), r.o. 2.24.3 en 2.24.4.1.

69 ABRvS 31 oktober 2012, L/JN BY1744, r.o. 19 (Aalsmeer).

70 ABRvS 2 mei 2012, L/JN BV4570, Gst. 2012/78, m.nt. R.J. Lucassen en J. van Vulpen (Bodegraven).

71 ABRvS 7 november 2012, L/JN BY2502, BR 2013/21, m.nt. E.J. van Baarde-wijk, punt 4 (Pijnacker-Nootdorp).

72 ABRvS 9 februari 2011, L/JN BP3699, Gst. 2011/72 (Beverwijk) waar ook sprake was van een randweg die vanwege bestaande problemen al (veel) eerder was voorzien.

tuurlijke inrichting van het compensatiegebied is uitgegaan van een aanzienlijk aantal aan te planten bomen.^{73,74} Verder oordeelde de Afdeling over een exploitatieplan bij een bestemmingsplan voor een nieuw bedrijventerrein in de gemeente Weert dat geen kosten konden worden toegerekend in verband met de daaruit voortvloeiende kosten voor sanering en herstructurering van reeds bestaande bedrijventerreinen. De Afdeling overwoog dat niet was gebleken van kosten voor andere bedrijventerreinen die uit het onderhavige plan zouden voortvloeien, zoals appellant beoogt. Indien dat toch het geval zou zijn, heeft de raad zich voorts in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het exploitatiegebied geen profijt heeft van dergelijke kosten, zodat dergelijke kosten reeds daarom niet in het exploitatieplan behoeften te worden opgenomen.⁷⁵ Ook ten aanzien van de toerekenbaarheid is in het afgelopen jaar vooral een voortzetting van de al ingezette jurisprudentielijnen te constateren. Toerekenbaarheid van kosten volgens het profijt-, het causaliteits- en het proportionaliteitsbeginsel is naar zijn aard afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden en verschilt dan ook per exploitatieplan. Met name het proportionaliteits- of evenredigheidsbeginsel lijkt gemeenteraden het vaakst voor problemen te stellen,⁷⁶ maar een degelijke verantwoording van de gemaakte keuze van de mate van toerekenbaarheid kan al snel de goedkeuring van de Afdeling wegdragen. Daarbij mag de rol van beleidsnota's niet worden onderschat.

8. Fasering

Op grond van artikel 6.13 Wro wordt voor zover nodig in de exploitatieopzet een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, en zo nodig koppelingen hiertussen, opgenomen. Bevat het exploitatieplan een faseringsregel, dan moet een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen geweigerd worden indien de betreffende bouwactiviteit in strijd mocht zijn met die fasering.⁷⁷

Volgens vaste lijn van de Afdeling komt de gemeenteraad gelet op zijn regiefunctie bij grondexploitatie een ruime mate van beleidsvrijheid toe⁷⁸ en zij komt dan ook niet snel tot een vernietiging van deze faseringsregels. Zo heeft de Afdeling faseringsaanvaard⁷⁹ om te voorkomen dat het merendeel van de eigenaren van de gronden met een woonbestemming min of meer gelijktijdig die bestemming gaan realiseren, wat – zeker in de slechte economische tijden –

tot een overaanbod en dus tot verslechtering van de marktpositie van die nieuwbouwprojecten zou leiden. Ook kan de gemeenteraad uit praktisch oogpunt ervoor kiezen eerst een bepaalde voorziening (een waterpartij) aan te leggen voordat met de bouw van de woningen daaromheen werd begonnen. Verder is het mogelijk de ontwikkeling van een exploitatiegebied zo te faseren, dat eerst woningbouw op de gemeentegronden zou plaatsvinden (en pas daarna op gronden van private partijen), omdat hiermee de financiële middelen moeten worden gegenereerd benodigd voor de realisering van de openbare voorzieningen.

In de in paragraaf 2 al genoemde zaak hotel Gronsveld in de gemeente Eijsden-Margraten⁸⁰ kwam het ontbreken van een fasering aan de orde in het kader van de beoordeling of de raad in strijd had gehandeld met artikel 6.12, tweede lid, Wro door geen exploitatieplan vast te stellen. De gemeente Maastricht, die zich tegen de mogelijkheden voor perifere detailhandel nabij haar grondgebied verzette, had aangevoerd dat (onder meer) een fasering en eisen voor met name groeninrichting noodzakelijk waren en dat de raad derhalve ten onrechte had afgezien van de vaststelling van een exploitatieplan. Nadat de Afdeling had vooropgesteld dat de raad bij de keuze om een fasering te bepalen een ruime mate van beleidsvrijheid toekomt, zeker indien niet is gebleken dat een exploitatieplan uit een oogpunt van kostenverhaal noodzakelijk is, overwoog zij dat in de grondexploitatieovereenkomst reeds locatie-eisen zijn opgenomen die ook worden vermeld in de toelichting op het bestemmingsplan. Ook in een uitspraak inzake de fasering in een exploitatieplan bij een wijzigingsplan voor een project van twintig woningen in Boskoop⁸¹ stelt de Afdeling voorop dat het bevoegd gezag – in dit geval het college van burgemeester en wethouders – een ruime mate van beleidsvrijheid toekomt. Appellanten voerden aan dat gelet op de nadelige gevolgen voor hun woningen, als laatste moest worden gestart met de nieuwbouw tegenover hun woningen. Uit de fasering volgde dat gestart zou worden met de nieuwbouw tegenover de woningen van appellanten en dat deze fasering is afgestemd op de ontsluitingsmogelijkheden voor bouwverkeer en nutsvoorzieningen. Voorts heeft het college ter zitting toegelicht dat de gronden waarop met de nieuwbouw zal worden gestart al in eigendom van de gemeente zijn en dat nog niet alle andere gronden in het exploitatiegebied door de gemeente zijn verworven. Zonder nadere onderbouwing gaat de Afdeling mee met het verweer van het college. Ook uit deze uitspraak blijkt dat de Afdeling al snel oordeelt dat het bestuursorgaan in redelijkheid tot een fasering kan besluiten, beroepen tegen opgenomen fasering lijken nagenoeg kansloos.

73 ABRvS 27 december 2012, LjN BY7349, JM 2013/33, m.nt. P. Jong (Barneveld).

74 Zie ook ABRvS 25 mei 2011, LjN BQ5950, TBR 2011/141, m.nt. De Groot (Wierden).

75 ABRvS 5 september 2012, LjN BX6505, BR 2012/165, m.nt. E.J. van Baardewijk en P.J. Bouterse (Weert).

76 ABRvS 31 oktober 2012, LjN BY1744, r.o. 19 (Aalsmeer).

77 Art. 2.10, eerste lid, aanhef en onder c, Wabo. Indien in het exploitatieplan een faseringsregel is opgenomen, kan een handelen in strijd met die fasering onder de werking van de verbodsbepaling van art. 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, Wabo vallen.

78 O.a. ABRvS 9 februari 2011, LjN BP3699, Gst. 2011/72 (Beverwijk).

79 Gst. 2012/38, afl. 7368; J. van Vulpen en R.J. Lucassen, Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen, par. 8.

80 ABRvS 27 juni 2012, LjN BW9573, BR 2012/132, m.nt. E.J. van Baardewijk (Eijsden-Margraten). Zie ook ABRvS 29 juni 2011, LjN BQ9690, TBR 2012/34, m.nt. Mus (Blaricum).

81 ABRvS 23 januari 2013, LjN BY9238, BR 2013/54, m.nt. E.J. van Baardewijk (Boskoop).

9. Gevolgen vernietiging bestemmingsplan voor exploitatieplan en andersom

In het artikel van vorig jaar is al gewezen op de jurisprudentielijn dat vernietiging van het bestemmingsplan in beginsel ook leidt tot vernietiging van het exploitatieplan vanwege de samenhang tussen een bestemmingsplan en een gelijktijdig vastgesteld exploitatieplan, die onder meer is af te leiden uit de artikelen 6.12 en 8.3, derde lid, Wro en uit de functie van het exploitatieplan voor de verwezenlijking van het bestemmingsplan.⁸² Ook in gevallen waarin het bestemmingsplan 'slechts' partieel wordt vernietigd, kan het gehele exploitatieplan onderuitgaan.⁸³

Andersom hoeft vernietiging van het exploitatieplan niet zonder meer te betekenen dat ook het bestemmingsplan wordt vernietigd.^{84,85} Zoals al gemeld in het vorige artikel heeft zich ook op dit punt een vaste jurisprudentielijn ontwikkeld. De Afdeling wijst in dit verband op de uit artikel 3.5 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en artikel 2.1, eerste lid, onder a en b, Wabo, voortvloeiende aanhoudingsverplichting voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het bouwen en aanleggen ten behoeve van een activiteit waarop een exploitatieplan van toepassing is indien er geen grond is de vergunning te weigeren en het exploitatieplan, dat voor de in de aanvraag begrepen grond is vastgesteld, nog niet onherroepelijk is. Volgens de Afdeling is artikel 3.5 Wabo van toepassing in gevallen van zowel een gedeeltelijk als een geheel vernietigd exploitatieplan. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat het bestemmingsplan in werking zou zijn terwijl het kostenverhaal via de omgevingsvergunning voor het bouwen, als bedoeld in artikel 6.17 Wro, niet meer verzekerd is.^{86,87} Het college van burgemeester en wethouders kan, al dan niet na uitwerking van het bestemmingsplan, op grond van artikel 3.5, derde lid, Wabo de aanhoudingsplicht doorbreken en een omgevingsvergunning verlenen. Het instrument van aanhouding en doorbreking daarvan geeft het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid de omgevingsvergunning voor het bouwen alleen te verlenen als het kostenverhaal is verzekerd. Volledigheidshalve wordt nog gewezen op de Afdelingsuitspraak waaruit volgt dat een bestemmingsplan ondanks een vernietigd exploitatieplan toch in werking treedt, óók in het geval het exploitatieplan niet kan worden bekendgemaakt als gevolg van een reactieve aanwijzing voor een deel van het bestemmingsplan.⁸⁸

Tot slot is nog vermeldenswaardig de uitspraak van de Afdeling over een bestemmingsplan en exploitatieplan voor een nieuw bedrijventerrein van de gemeente Weert.⁸⁹ De Afdeling oordeelde daarbij het beroep van het college van gedeputeerde staten van Limburg gegrond. Het provinciebestuur had bezwaar tegen het plandeel 'Kantoor' wegens strijd met het provinciale beleid dat vestiging van zelfstandige kantoorlocaties op bedrijventerreinen tegengaat. Opvallend genoeg laat de Afdeling vervolgens wel het exploitatieplan in stand ondanks de onmiskenbare samenhang tussen het bestemmingsplan en het exploitatieplan gelet op het feit dat het exploitatiegebied ook gronden met de vernietigde kantoorbestemming bevat.⁹⁰ Het wegvallen van kantoren (m2) uit de exploitatieopzet zal toch onvermijdelijk gevolgen hebben voor de onderlinge verhoudingen van de uitgiftecategorieën en opbrengstpotentie van de gronden en moeten leiden tot gewijzigde exploitatiebijdragen. Aangetekend zij dat gedeputeerde staten geen beroep hebben ingesteld tegen het exploitatieplan en dat blijkens de uitspraak zij overeenstemming hebben bereikt met de gemeenteraad over een vermindering van het aantal toegestane kantoorimeters.

82 O.a. ABRvS 17 augustus 2011, *I/JN* BR5173 (tussenuitspraak) (Den Haag); ABRvS 30 maart 2011, *BR* 2011/101, m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker (Dirksland); ABRvS 9 februari 2011, *AB* 2011/196, m.nt. T.E.P.A. Lam (Beverwijk).

83 ABRvS 10 augustus 2011, *Gst.* 2011/110, m.nt. Heinen (Zuidplas).

84 ABRvS 8 augustus 2012, *I/JN* BX3922, *JM* 2012/129, m.nt. F. Arends (Lelystad).

85 Zie o.a. ABRvS 1 juni 2011, *BR* 2011/134, m.nt. W.J. Bosma en J.A.M.A. Sluysmans; ABRvS 10 augustus 2011, *Gst.* 2011/110, m.nt. Heinen (Zuidplas) en ABRvS 5 oktober 2011, *I/JN* BT6635 (De Bilt).

86 *Gst.* 2012/38, afl. 7368; J. van Vulpen en R.J. Lucassen, Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen, par. 9.

87 Zie ook *Kamerstukken I* 2006/07, 30 218, D, p. 17.

88 ABRvS 21 december 2011, *I/JN* BU8898, *BR* 2012/21, m.nt. T.D. Rijs.

89 ABRvS 5 september 2012, *I/JN* BX6505, *BR* 2012/165, m.nt. E.J. van Baardewijk en P.J. Bouterse (Weert).

90 ABRvS 5 september 2012, *I/JN* BX6505, *BR* 2012/165, m.nt. E.J. van Baardewijk en P.J. Bouterse (Weert).