

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 2 mei 2012, nr. 201105416/1/R4

(Mrs. Van Buuren, Wiebenga en Van der Beek-Gillessen)

m.nt. R.J. Lucassen en J. van Vulpen¹

Art. 6.13 Wro; art. 3:11 en 8:29 Awb; art. 46 lid 6 Wet RvS

BR 2012/98

AR 2012/8910

LJN BW4570

Exploitatieplan. Beroep gericht tegen toepassing plankostenscan tevens gericht tegen de exploitatieopzet. Verzoek om beperkte kennisneming ex art. 8:29 Awb van deskundigenadvies inbrengwaarde afgewezen. Vereiste van kenbaarheid van gebruikte vergelijkingstransacties. Passeren gebrek. Zichtlocatie. Proportionaliteitsbeginsel bij toedeling aanlegkosten groenvoorziening. Toepassing bestuurlijke lus. (Bodegraven)

Het bestemmingsplan voorziet in een juridisch-planologisch kader voor de ontwikkeling van een bedrijventerrein in het zuidelijke deel van het plangebied. Het noordelijke deel van het plangebied is bestemd voor agrarische doeleinden. Het plan voorziet aan de oost-, noord- en zuidkant tevens in een groenstrook met een ecologische en recreatieve functie. Gelijktijdig met het bestemmingsplan is een exploitatieplan vastgesteld voor het zuidelijke gedeelte van het plangebied van het bestemmingsplan dat betrekking heeft op het bedrijventerrein en ongeveer de helft van de groenstrook. Beroep van appellant tegen het exploitatieplan, voor zover dat betrekking heeft op de plankostenscan, is ontvankelijk nu de plankostenscan een hulpmiddel is om de totale plankosten te kunnen berekenen en daarmee de exploitatieopzet te kunnen vaststellen en appellant een zienswijze heeft ingediend tegen de exploitatieopzet als zelfstandig onderdeel van het exploitatieplan.

Verzoek raad om geheimhouding als bedoeld in art. 8:29 Awb met betrekking tot deskundigenadvies inbrengwaarde is – in lijn met eerdere jurisprudentie – afgewezen. Hoewel dit taxatierapport ten onrechte niet met het ontwerp van het exploitatieplan ter inzage heeft gelegen, ziet de Afdeling aanleiding om dit gebrek te passeren nu appellant alsnog in beroep kennis heeft genomen van dit rapport en daarover een nader stuk heeft ingediend en andere belanghebbenden evenals appellant in een zienswijze de oncontroleerbaarheid van de hoogte van de raming van de inbrengwaarde als uitkomst van de vergelijkingsmethode aan de orde hadden kunnen stellen, indien zij dat hadden gewild. Waardering van gronden als zichtlocatie ter onderscheiding van gronden als onderdeel van het complex is eerst mogelijk als uit het bestemmingsplan blijkt hoe de gronden mogen worden ingericht en gebruikt.

Motiveringsgebrek, nu onduidelijk is of – en zo ja, in hoeverre – de kosten van aanleg van een groenstrook naar rato aan het bedrijventerrein zijn toegedeeld, dit in relatie tot de provinciale structuurvisie waaruit volgt dat bedoelde grondstrook mede moet dienen voor recreatief gebruik door alle inwoners van de gemeente. Toepassing van de bestuurlijke lus waarbij de raad inzichtelijk dient te maken welk percentage van de kosten geldt als kosten voor de groenstrook waarvan het bedrijventerrein profijt heeft.

Hoewel appellant in zijn zienswijze niet specifiek op de toepassing van de plankostenscan is ingegaan, is zijn beroep op dat onderdeel toch ontvankelijk aangezien de plankostenscan een hulpmiddel is om de totale plankosten te kunnen berekenen en daarmee de exploitatieopzet te kunnen vaststellen, en appellant wel een zienswijze tegen de exploitatieopzet naar voren heeft gebracht. Vanwege de samenhang tussen de wijze waarop kosten worden toegerekend aan het exploitatiegebied en de wijze waarop de kosten worden berekend, zal het betoog met betrekking tot de plankostenscan in de einduitspraak worden beoordeeld.

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A], [appellant sub 1B] en [appellant sub 1C] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]), wonend te Bodegraven,
 2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid ProRail B.V., gevestigd te Utrecht,
- appellanten,
en
de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 16 maart 2011 heeft de raad het bestemmingsplan 'Bodegraven-Oost' en het exploitatieplan 'Bodegraven Oost' vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 11 mei 2011, en ProRail B.V. bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 12 mei 2011, beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend en daarbij het deskundigenadvies inbrengwaarde van 10 november 2010, opgesteld door ir. T.A. te Winkel RT en ir. F.C.L.G. Schavemaker, overgelegd. Daarbij heeft hij voor dit deskundigenadvies verzocht om geheimhouding, als bedoeld in artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Bij beslissing van 21 juni 2011 heeft de meervoudige kamer van de Afdeling in een andere samenstelling het verzoek om geheimhouding afgewezen. De desbetreffende stukken maken deel uit van het dossier.

(...)

¹ R.J. (Robert) Lucassen en J. (Jan) van Vulpen zijn beiden als advocaat verbonden aan de praktijkgroep Real Estate van CMS Derks Star Busmann N.V.

2. Overwegingen

(...)

2.2. Het bestemmingsplan voorziet in een juridisch-planologisch kader voor de ontwikkeling van een bedrijventerrein in het zuidelijke deel van het plangebied. Het noordelijke deel van het plangebied is bestemd voor agrarische doeleinden. Het plan voorziet aan de oost-, noord-, en zuidkant tevens in een groenstrook met een ecologische en recreatieve functie. Gelijktijdig met het bestemmingsplan is een exploitatieplan vastgesteld voor het zuidelijke gedeelte van het plangebied van het bestemmingsplan dat betrekking heeft op het bedrijventerrein en ongeveer de helft van de groenstrook.

Ontvankelijkheid

(.....)

2.5. De raad stelt zich met betrekking tot het beroep van [appellant sub 1] tegen het exploitatieplan, voor zover dat betrekking heeft op de plankostenscan, op het standpunt dat dit niet-ontvankelijk dient te worden verklaard, aangezien [appellant sub 1] daarover geen zienswijze naar voren heeft gebracht.

2.5.1. De Afdeling oordeelt dat de plankostenscan een hulpmiddel is om de totale plankosten te kunnen berekenen en daarmee de exploitatieopzet te kunnen vaststellen. De gehele exploitatieopzet is een zelfstandig onderdeel van het exploitatieplan. Nu [appellant sub 1] een zienswijze tegen de exploitatieopzet naar voren heeft gebracht, zal zijn beroep in de einduitspraak worden ontvangen, voor zover dat betrekking heeft op de plankostenscan. Hiermee richt hij zich immers eveneens tegen de exploitatieopzet.

Beslissing op geheimhoudingsverzoek

2.6. De raad heeft met betrekking tot het deskundigenadvies inbrengwaarde van 10 november 2010, opgesteld door ir. T.A. te Winkel RT en ir. F.C.L.G. Schavemaker, verzocht om beperking van de kennisneming ingevolge artikel 8:29 van de Awb. Bij beslissing van 21 juni 2011 heeft de Afdeling geoordeeld dat er geen gewichtige redenen zijn tot beperking van de kennisneming van deze stukken, zodat het verzoek is afgewezen. Daartoe heeft de Afdeling overwogen dat de stukken door de raad zijn gebruikt bij de vaststelling van het exploitatieplan, in het bijzonder voor de raming van de hoogte van de inbrengwaarden, alsmede dat de vaststelling van een exploitatieplan een besluit is waartegen beroep kan worden ingesteld. Voorts kan hetgeen is bepaald in het exploitatieplan financiële consequenties hebben voor grondeigenaren in het exploitatiegebied. De Afdeling heeft het belang van grondeigenaren bij de mogelijkheid een beroep tegen het exploitatieplan te onderbouwen vanwege hun daarmee gemoeide financiële belangen, gegeven de wettelijk voorziene mogelijkheid van rechtsbescherming tegen het exploitatieplan, groter geacht dan de financiële belangen van de gemeente die zijn gediend met beperking van de kennisneming van voornoemd stuk. De Afdeling heeft in dit verband gewezen op haar uit-

spraak van 19 februari 2011 in zaaknr. 200904489/1 [bedoeld is: de uitspraak van 9 februari 2011 inzake de gemeente Beverwijk-red.] waarin een vergelijkbare zaak aan de orde was.

Inhoudelijke beoordeling

Het bestemmingsplan

(...)

Het exploitatieplan

De inbrengwaarde

2.9. [appellant sub 1] betoogt niet in staat te zijn geweest de onderliggende financiële gegevens te controleren, aangezien het deskundigenadvies van inbrengwaarde van 10 november 2010, opgesteld door ir. T.A. Winkel RT en ir. F.C.L.G. Schavemaker niet ter inzage heeft gelegen. In het nadere stuk van 4 november 2011 betoogt [appellant sub 1] dat de opstellers van dit rapport ten onrechte zijn uitgegaan van vergelijkingstransacties. Dit is volgens [appellant sub 1] in strijd met de systematiek van grondexploitatie. In dat verband voert [appellant sub 1] tevens aan dat de vergelijkingstransacties waarmee is gewerkt verouderd en niet goed vergelijkbaar zijn. (...)

[appellant sub 1] betoogt tevens dat ten onrechte dezelfde prijs per vierkante meter is gebruikt voor gronden die door een bijzondere ligging op een zichtlocatie een hogere waarde hebben.

2.9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat een positief exploitatieresultaat niet zonder meer betekent dat de inbrengwaarde te laag is vastgesteld. In dat verband brengt de raad naar voren dat de inbrengwaarde door een onafhankelijke taxateur is vastgesteld. Anders dan [appellant sub 1] is de raad van mening dat, nu de taxateur bij de waardebepaling factoren als de te verwachten afzetsnelheid en opbrengst van de opstalexploitatie heeft meegenomen, geen sprake is van verouderde en niet goed vergelijkbare transacties. (...)

2.9.2. Ingevolge artikel 6.13, vijfde lid, van de Wro wordt, indien geen sprake is van onteigening, de inbrengwaarde van gronden vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet. Voor gronden welke onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen, of welke op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, is de inbrengwaarde gelijk aan de schadeloosstelling ingevolge de onteigeningswet.

2.9.3. Uit het exploitatieplan blijkt dat de inbrengwaarde van de gronden is geraamd door twee onafhankelijke adviseurs die daarbij de zogenoemde complexbenadering hebben toegepast. Deze complexbenadering vindt haar grondslag in artikel 40d, eerste lid, onder b, van de onteigeningswet.

Voor zover [appellant sub 1] betoogt dat niet inzichtelijk is welke vergelijkbare transacties zijn gebruikt, welke getallen en percentages zijn gebruikt en welke keuzen zijn gemaakt

om tot een waardebepaling te komen, wordt overwogen dat indien de hoogte van de raming van de inbrengwaarde als uitkomst van de vergelijkingsmethode wordt bestreden, zoals in dit geval, de controleerbaarheid daarvan vereist dat de objecten die in de vergelijking zijn betrokken, kenbaar zijn. Hieraan is in dit geval niet voldaan, nu in het exploitatieplan slechts is vermeld dat de inbrengwaarde van de gronden in het exploitatiegebied is getaxeerd door een onafhankelijke taxateur en het taxatierapport niet kenbaar was. Naar het oordeel van de Afdeling is het taxatierapport in dit geval een op het ontwerp van het exploitatieplan betrekking hebbend stuk, dat redelijkerwijs nodig is voor de beoordeling daarvan, zodat het rapport ingevolge artikel 3:11, eerste lid, van de Awb met het ontwerp ter inzage had moeten worden gelegd en het tweede lid van dit artikel geen grondslag bood voor het achterwege laten hiervan. De Afdeling ziet evenwel aanleiding om dit gebrek te passeren en overweegt daartoe het volgende. [appellant sub 1] heeft het ontbreken van een onderbouwing van de gemaakte vergelijking in zijn zienswijze aan de orde gesteld en aangenomen mag worden dat mogelijke andere belanghebbenden eveneens een zienswijze naar voren zouden hebben gebracht waarin hierop zou zijn gewezen als zij dit hadden gewild. Belanghebbenden die een zienswijze hebben ingediend konden dit punt vervolgens in beroep aan de orde stellen, zoals [appellant sub 1] heeft gedaan. Hij is in beroep in de gelegenheid gesteld om op het inmiddels overgelegde en kenbare taxatierapport te reageren en van deze gelegenheid is gebruik gemaakt door het indienen van een nader stuk en het toelichten van de beroepsgronden ter zitting. Onder deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat [appellant sub 1] niet is benadeeld, terwijl niet aannemelijk is dat andere belanghebbenden zijn benadeeld doordat het taxatierapport niet met het ontwerp van het exploitatieplan ter inzage heeft gelegen.

2.9.4. De vergelijkingsmethode is een in het onteigeningsrecht gebruikelijke en geaccepteerde methode ter bepaling van de waarde als bedoeld in artikel 40b van de onteigeningswet en deze methode kan ook ter bepaling van inbrengwaarden worden gebruikt. [appellant sub 1] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de transacties die de raad heeft gebruikt bij het toepassen van de vergelijkingsmethode niet representatief zijn. Ook heeft [appellant sub 1] de stelling in het nadere stuk van 4 november 2011 dat de transacties in twee andere gemeenten beter vergelijkbaar zijn dan de transacties die de raad heeft gebruikt, niet nader onderbouwd. Evenmin heeft [appellant sub 1] aannemelijk gemaakt dat aan het aan het besluit ten grondslag gelegde taxatierapport anderszins dusdanige gebreken kleven dat de raad zijn besluit hier niet op had mogen baseren.

2.9.5. Voor de gronden van [appellant sub 1] die ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan en het exploitatieplan nog niet als bedrijventerrein waren bestemd of gebruikt, geldt dat niet op voorhand kon worden gezegd dat deze gronden zelf een zodanig bijzondere geschiktheid hebben dat dit de eigenschap van zichtlocatie impliceert. Pas het bestemmingsplan en de daarin vervatte regeling voor de gronden brengen mee dat vastgesteld kon worden

welke gronden als zichtlocatie zijn te beschouwen. Daarbij is bepalend hoe de gronden op grond van het bestemmingsplan mogen worden ingericht en gebruikt. Gelet daarop kan niet los van het bestemmingsplan worden vastgesteld of, en zo ja, aan welk deel van de gronden van het bedrijventerrein de hoedanigheid van zichtlocatie toekomt. De Afdeling wijst in dit verband op haar uitspraak van 1 juni 2011, in zaaknr. 200905555/1/R1 en 200906452/1/R1. De Afdeling komt daarom tot het oordeel dat er bij de taxatie van de waarde van de in geding zijnde gronden in dit geval geen aanleiding bestond voor het maken van een onderscheid tussen de waarde van de gronden als onderdeel van het complex en enig deel van die gronden die door het plan een zichtlocatie worden. Gelet op het vorenstaande faalt het betoog van [appellant sub 1] dat aan zijn gronden een hogere inbrengwaarde had moeten worden toegekend vanwege de ligging van de gronden aan de A12.

Het toerekenen van de groene afronding

2.10. Voorts betoogt [appellant sub 1] dat een te groot deel van de kosten voor de duurzame groene afronding ten laste van het exploitatiegebied is gebracht. In dat verband stelt [appellant sub 1] dat uit het exploitatieplan niet blijkt op welke wijze is getoetst aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Voorts betoogt [appellant sub 1] dat het verrekenen van de excessieve kosten voor de groenstrook met door de rijksoverheid en de provincie verstrekte subsidies in strijd is met de systematiek van de Wro.

2.10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat uit de begrenzing van het exploitatiegebied blijkt dat uitsluitend de duurzame groene afronding voor het bedrijventerrein is meegenomen in het exploitatieplan en niet de duurzame groene afronding ten behoeve van het op een later moment te ontwikkelen woongebied. De structuurvisie van de provincie Zuid-Holland 'Visie op Zuid-Holland' (hierna: de structuurvisie) schrijft volgens de raad voor dat bij de ontwikkeling van het plangebied Bodegraven Oost een duurzame groene afronding gerealiseerd dient te worden. Zonder deze groene afronding kan volgens de raad het bedrijventerrein niet gerealiseerd worden. Voorts is voor de verwerving en de aanleg van de groenstrook subsidie ter beschikking gesteld door de rijksoverheid en de provincie, waarmee excessieve kosten worden gedekt, aldus de raad. Volgens de raad is voldaan aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.

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

2.10.3. De raad heeft het uitbreidingsgebied voor wonen niet aangemerkt als een met het uitbreidingsgebied voor bedrijven samenhangend ruimtelijk en functioneel complex. De raad heeft daarom slechts een exploitatieplan vastgesteld dat betrekking heeft op het bedrijventerrein. Uit de begrenzing van het exploitatiegebied blijkt dat niet de ge-

hele duurzame groene afronding, zoals deze in het bestemmingsplan is voorzien, tot het exploitatiegebied wordt gerekend, maar uitsluitend dat deel dat grenst aan het bedrijventerrein (hierna: de groenstrook).

2.10.4. Het criterium 'toerekenbaarheid' houdt in dat tussen de kosten in verband met werken, werkzaamheden en te nemen maatregelen en hetgeen in het exploitatieplan wordt ontwikkeld een causaal verband moet bestaan. Nu de kosten van de groenstrook niet zouden zijn gemaakt zonder de ontwikkeling van het bedrijventerrein is de Afdeling van oordeel dat deze kan worden toegerekend aan het exploitatiegebied. Omtrent het criterium proportionaliteit overweegt de Afdeling dat indien meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, de kosten naar rato dienen te worden verdeeld. Naarmate een locatie minder profijt heeft van de voorziening, draagt deze minder bij aan de kosten.

Het gebied Bodegraven Oost is in de structuurvisie aangeduid als 'Stads- en dorpsgebied' en 'Bedrijventerrein' met als voorwaarde dat 50% van het gebied is gereserveerd voor de groene afronding. Uit het voormelde provinciale beleid volgt dat de groene afronding mede dient te worden gerealiseerd met het oog op recreatief gebruik door alle inwoners van de gemeente. Hoewel de groenstrook die is opgenomen in het exploitatiegebied niet de totale groene afronding van Bodegraven is zoals bedoeld in de structuurvisie, geldt ook voor de aan de orde zijnde groenstrook dat deze mede een recreatieve functie heeft en dat niet uitsluitend het bedrijventerrein daarvan profijt heeft. De kosten van de groenstrook dienen naar rato te worden toegerekend aan het bedrijventerrein. Uit de omstandigheid dat subsidies van de rijksoverheid en van de provincie in mindering zijn gebracht op de kosten van de groenstrook, kan niet worden afgeleid in hoeverre het bedrijventerrein profijt heeft van de groenstrook. Uit het exploitatieplan volgt dat 58% van de oppervlakte van het exploitatiegebied is bestemd voor groen en water, inclusief paden. Als kostenpost voor het bouw- en bruikbaar maken, waartoe volgens het plan de realisering van de groenstrook behoort, is een bedrag van € 4.175.892,00 in het exploitatieplan opgenomen. Als opbrengstpost voor de groenstrook is een bedrag van € 970.215,00 aan subsidies in het exploitatieplan opgenomen. Nu uit het plan echter niet blijkt welk deel van de kosten voor het bouw- en bruikbaar maken betrekking heeft op de groenstrook en evenmin uit het plan kan worden afgeleid of de vermelde 58% aan groen en water volledig ten goede komt aan de gronden met de bestemming 'Groen', is de Afdeling van oordeel dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt welk percentage van de kosten geldt als kosten voor de groenstrook waar het bedrijventerrein profijt van heeft. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat het besluit in zoverre is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

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

met inachtneming van hetgeen hiervoor onder 2.10.4 is overwogen, inzichtelijk te maken welk percentage van de kosten geldt als kosten voor de groenstrook waar het bedrijventerrein profijt van heeft. De raad dient het besluit in dit opzicht alsnog toereikend te motiveren, dan wel het besluit, zonder dat daarbij toepassing behoeft te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb, te wijzigen door vaststelling van een ander exploitatieplan. In het laatste geval dient het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze te worden bekendgemaakt.

(...)

2.13. Vanwege de samenhang tussen de wijze waarop kosten worden toegerekend aan het exploitatiegebied en de wijze waarop de kosten worden berekend, zal het betoog met betrekking tot de toepassing van de plankostenscan in de einduitspraak worden beoordeeld.

(...)

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State draagt de raad van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk op om voor 15 september 2012:

- met inachtneming van hetgeen hiervoor onder 2.10.4 is overwogen, inzichtelijk te maken welk percentage van de kosten geldt als kosten voor de groenstrook waar het bedrijventerrein profijt van heeft. De raad dient het besluit in dit opzicht alsnog toereikend te motiveren, dan wel het besluit, zonder dat daarbij toepassing behoeft te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb, te wijzigen door vaststelling van een ander exploitatieplan. In het laatste geval dient het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze te worden bekendgemaakt.
 - de Afdeling de uitkomst mede te delen.
- (Enz., enz., red.)

Naschrift

1. Deze uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) inzake het bestemmingsplan 'Bodegraven-Oost' en het bijhorende exploitatieplan van de gemeente Bodegraven geeft aanleiding tot een bespreking van enkele interessante aspecten die in het beroep tegen het exploitatieplan aan de orde waren gesteld. Aan de orde komen: de openbaarmaking van stukken betreffende de grondexploitatie (par. 2), het onderscheid naar besluitonderdelen (par. 3), zichtlocatie (par. 4) en de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel (par. 5).
2. Appellant heeft aangevoerd dat hij niet in staat is geweest de onderliggende financiële gegevens van in het exploitatieplan gehanteerde inbrengwaarden te controleren, omdat het 'deskundigenadvies inbrengwaarde' niet ter inzage heeft gelegen (niet bij het ontwerp van het exploitatieplan en evenmin bij het vastgestelde exploitatieplan).

In het verweerschrift heeft de gemeenteraad ex art. 8:29 Awb een verzoek om geheimhouding ('beperkte kennisneming') met betrekking tot dit deskundigenrapport bij de Afdeling gedaan, welk verzoek is afgewezen.

Zoals ook door ons in het artikel 'Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen' (Gst. 2012/38, par. 3) en in de noot bij de uitspraak van de Afdeling van 29 februari 2012, *LJN* BV7289; *Gst.* 2012/52 al aangegeven, worden verzoeken ex art. 8:29 Awb met betrekking tot taxatierapporten van de inbrengwaarden in het algemeen afgewezen. Zie o.a. de uitspraken van de Afdeling 9 februari 2011, *LJN* BP3699; *AB* 2011/196, m.nt. T.E.P.A. Lam (Beverwijk); 18 mei 2011, *LJN* BQ4922; *BR* 2011/131, m.nt. E.J. Van Baardewijk en M. Fokkema (Roosendaal) en 28 december 2012, *LJN* BU9461 (Deventer). Zo ook in deze zaak waarin de Afdeling, verwijzend naar de richtinggevende Beverwijkuitspraak, overweegt dat het belang van grondeigenaren bij een goede onderbouwing van hun beroep tegen het exploitatieplan vanwege de financiële consequenties die daarmee gemoeid zijn zwaarder weegt dan het financiële belang van de gemeente bij beperking van de kennisneming van de taxatierapporten.

Na afwijzing van het verzoek om beperkte kennisneming stond de gemeenteraad voor de keuze om het 'deskundigenadvies inbrengwaarde' wel of niet in geding te brengen (veel keuzevrijheid bestaat dan niet, zie ook de noot bij de uitspraak van de Afdeling 29 februari 2012, *LJN* BV7289; *Gst.* 2012/52). Kennelijk heeft de gemeenteraad besloten dat advies alsnog in het geding te brengen en is appelland in de gelegenheid gesteld hierop te reageren. Dat heeft appelland bij brief van 4 november 2011 – elf dagen voor de zitting – gedaan. De uitspraak maakt overigens niet duidelijk wanneer appelland (na de afwijzing van het art. 8:29 Awb-verzoek op 21 juni 2011) alsnog kennis heeft kunnen nemen van dit taxatierapport.

De Afdeling erkent vervolgens dat het taxatierapport ten onrechte niet ter inzage heeft gelegen bij het ontwerp-exploitatieplan (en ook niet bij het vastgestelde exploitatieplan). Omdat het taxatierapport een op het ontwerp-exploitatieplan betrekking hebbend stuk is dat redelijkerwijs nodig is voor de beoordeling van dat ontwerp, overweegt de Afdeling dat het taxatierapport in strijd met art. 3:11 Awb niet bij het ontwerp ter inzage is gelegd. Dit is in lijn met eerdere jurisprudentie (zie o.a. de uitspraak van de Afdeling 25 mei 2011, *LJN* BQ5950; *TBR* 2011/141, m.nt. J.F. de Groot). Dit geldt ook voor de daarop volgende overweging dat dit gebrek kan worden gepasseerd omdat de Afdeling appelland door deze gang van zaken niet benadeeld acht en zij benadeling van andere belanghebbenden evenmin aannemelijk acht nu ook zij, als ze dat hadden gewild, in een zienswijze tegen het ontwerp-exploitatieplan op het ontbreken van het taxatierapport hadden kunnen wijzen. Opmerkelijk is dat de Afdeling in deze overweging een expliciet beroep op art. 6:22 Awb achterwege laat.

Met deze soepele opstelling door de Afdeling wordt belanghebbenden bij een exploitatieplan in feite een instantie onthouden. Zouden zij namelijk al in de bestuurlijke fase kennis hebben kunnen nemen van de inhoud van het taxatierapport, dan hadden zij daar in een zienswijze tegen het ontwerp-exploitatieplan reeds op kunnen reageren, en hadden zij die reactie in beroep zo nodig verder kunnen uitbouwen. Uiteraard is ook niet op voorhand uit te sluiten, dat inhoudelijke kritiek op het taxatierapport in de bestuurlijke fase leidt tot (gedeeltelijke) herziening van dat rapport en daarmee mogelijk ook tot aanpassing van de ontwerp-exploitatieopzet. Ook in ander opzicht is de soepele houding van de Afdeling als hier bedoeld niet helemaal bevredigend. Immers, wanneer een belanghebbende bezwaar tegen het ontwerp-exploitatieplan zou hebben om de enkele reden dat hij de gehanteerde inbrengwaarden niet kan controleren omdat het taxatierapport niet ter visie is gelegd, wordt hij als het ware gedwongen om eerst een zienswijze hiertegen in te dienen en vervolgens na vaststelling van het plan – als het rapport dan nog steeds niet boven tafel is gekomen – op dit punt beroep in te stellen (met alle kosten en moeite van dien) om dan eerst tijdens de beroepsfase na bestudering van het taxatierapport de definitieve beslissing te kunnen nemen of hij zijn bewaar tegen de gehanteerde inbrengwaarden wil doorzetten. Zou het taxatierapport in de zienswijzefase kenbaar zijn geweest, dan had appelland op dat moment al die afweging kunnen maken en zich wellicht verder kosten en moeite kunnen besparen (zie ook het artikel 'Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen', *Gst.* 2012/38, par. 3).

Een belangrijk gevaar van deze soepele houding lijkt bovendien te zijn dat deze de gemeente 'verleidt' tot het voeren van een procestactiek van het niet ter inzage leggen van taxatierapporten – zelfs niet bij het vastgestelde exploitatieplan als daarover in de zienswijze tegen het ontwerp expliciet is geklaagd – waarbij pas na een afwijzing van een verzoek ex art. 8:29 Awb het taxatierapport door overlegging daarvan alsnog voor de overige procespartijen beschikbaar komt. Gevolg hiervan is dat vaak pas een eerste inhoudelijke discussie over de inbrengwaarden plaatsvindt op de zitting bij de Afdeling. Daar komt nog bij dat de Afdeling blijkens diverse uitspraken veel waarde hecht aan stellingen of toezeggingen namens de gemeenteraad ter zitting ter heling van gebreken in het exploitatieplan (Zie o.a. de uitspraken van de Afdeling 28 december 2012, *LJN* BU9461 (r.o. 2.18.4) en 29 februari 2012, *LJN* BV7289; *Gst.* 2012/52 (r.o. 2.13.3)). Zo wordt het voor appellanten wel heel erg moeilijk om pas ter zitting namens de gemeenteraad ingenomen stellingen inhoudelijk te weerleggen en dus succesvol in beroep te gaan tegen inbrengwaarden vastgesteld bij exploitatieplannen. Daarbij moet bedacht worden dat appellanten mogelijk vanaf het begin van de procedure vergeefs (denk ook aan eventuele WOB-verzoeken) zullen hebben getracht de desbetreffende taxatierapporten boven water te krijgen.

Nu de Afdeling het niet ter inzage leggen van taxatierapporten lijkt te sauveren als deze rapporten gedurende de beroepsfase alsnog aan appellanten kenbaar worden gemaakt, en de schending van het vormvoorschrift passeert omdat belanghebbenden die er niet in een zienswijze een punt van hebben gemaakt dat het taxatierapport niet tezamen met het ontwerp-exploitatieplan ter visie heeft gelegen, niet zouden zijn benadeeld, lijkt het erop – los van het feit dat van openbaarmaking als bedoeld door de wetgever geen sprake meer is – dat met voornoemde processtactiek een volledige en transparante inhoudelijke discussie over de inbrengwaarden kan worden gefrustreerd. Het komt ons voor dat het toch grote en algemene belang van openbaarmaking van stukken (taxatieverslagen) bij exploitatieplannen hiermee niet gediend is. Met een enkele strenge uitspraak op dit punt had de Afdeling een frustrerende rechtsgang (denk aan appellanten die pas gedurende de beroepsfase kennis kunnen nemen van de voor hen belangrijke taxatierapporten) kunnen voorkomen. Nu dreigt een processtactiek van het zo lang mogelijk achterwege laten van het vrijgeven van taxatierapporten waarbij de door de Afdeling zelf belangrijk geoordeelde mogelijkheid van deugdelijke rechtsbescherming tegen exploitatieplannen in het geding komt.

3. De Afdeling heeft in de uitspraak 15 februari 2012, *LJN BV5115* (inpassingsplan 'Waterdûnen' van de provinciale staten van Zeeland), duidelijk gemaakt dat een exploitatieplan in ieder geval twee *besluitonderdelen* kent: het financiële deel (exploitatie-opzet) en het niet-financiële deel (locatie-eisen en faseringsregels die geen onderdeel van de exploitatie-opzet zijn). Op grond van art. 6:13 Awb kan alleen beroep worden ingesteld tegen een besluitonderdeel van het exploitatieplan waartegen ook al een zienswijze is ingediend (met uitzondering van de eventuele wijzigingen die bij de vaststelling van het exploitatieplan ten opzichte van het ontwerp daarvan zijn aangebracht). Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat tegen eerder bij zienswijze aangevochten besluitonderdelen in beroep wel nieuwe, niet eerder aangevoerde, argumenten kunnen worden aangevoerd.

In dit geval betoogde de gemeenteraad dat het beroep van appellant niet-ontvankelijk was voor zover dat beroep betrekking had op de plankostenscan. De Afdeling – in lijn met haar jurisprudentie – oordeelt dat de zienswijze mede gericht was tegen de exploitatie-opzet (het financiële deel van het exploitatieplan) en dat de plankostenscan, die een hulpmiddel is om de totale plankosten te kunnen berekenen om daarmee de exploitatie-opzet te kunnen vaststellen, ook betrekking heeft op de exploitatie-opzet. De beroepsgrond tegen de plankostenscan is in dit geval dan ook ontvankelijk.

4. In deze uitspraak komt het begrip 'zichtlocatie' aan de orde. In de voorliggende situatie hadden de taxateurs bij de raming van de inbrengwaarde van de gronden in het exploitatiegebied de zogenoemde complexbenadering toegepast. Bij de bepaling van de complexwaarde is niet beslissend welke concrete bestemmingen aan de te waarderen 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. In het exploitatieplan Bodegraven-Oost was de vastgestelde complexwaarde 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.

Eén van de appellanten 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. De Afdeling overweegt dat eerst uit het bestemmingsplan volgt hoe de gronden mogen worden ingericht en gebruikt. Het is dan voorbarig 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, aldus de Afdeling. Zij verwijst in dit verband naar haar uitspraak van 1 juni 2011, *LJN BQ6839*. Ook had de Afdeling kunnen verwijzen naar haar uitspraak van 25 mei 2011 inzake het exploitatieplan 'Bedrijventerrein Enter-Rijssen' van de gemeente Wierden (*LJN BQ5950*). In die laatste zaak werd met betrekking tot langs de A1 gelegen gronden die ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan en exploitatieplan nog voor agrarische doeleinden in gebruik waren doch zouden gaan behoren tot het bedrijventerrein, geoordeeld dat niet op voorhand kon worden gezegd dat deze gronden zelf een zodanige bijzondere geschiktheid hadden dat dit de eigenschap van zichtlocatie impliceerde.

In zijn annotatie bij de uitspraak-Wierden in *TBR 2011/141* uit J.F. de Groot kritiek op deze benadering van de Afdeling. Hij wijst er onder meer op dat in het onteigeningsrecht het bestemmingsplan juist leidend is voor de waardebepaling en dat de toepassing van de complexbenadering er niet aan in de weg staat om aan sommige gronden binnen dat complex een hogere waarde toe te kennen als er in het vrije commerciële verkeer gegadigden zijn die voor juist deze gronden bereid zijn een hogere waarde dan de complexwaarde te betalen. Soortgelijke kritiek kwam van Bosma en Sluysmans in hun annotatie onder de uitspraak *ABRvS 1 juni 2011, BR 2011/134* (Emmen), die er terecht op wijzen dat de bedrijfsbestemming in casu niet uit de lucht kwam vallen, zodat een redelijk handelend koper in principe wel degelijk wat extra voor de grond zal willen betalen van-

wege de bijzondere fysieke ligging ervan. Wij onderschrijven deze kritiek. Immers, die bijzondere geschiktheid volgt niet eerst uit het vastgestelde bestemmingsplan, maar is veelal ruim daarvóór – en dus ook op het moment dat de gemeente de in het toekomstig exploitatiegebied gelegen gronden laat taxeren – al bekend, zodat daarmee bij die taxatie rekening zou moeten worden gehouden. Dit laatste ligt temeer voor de hand, nu bij de taxatie en daarop gebaseerde raming van de grondopbrengsten wel met de hogere opbrengstpotentie van de grond wegens de bijzondere geschiktheid daarvan rekening pleegt te worden gehouden (zoals in de zaken Wierden en Emmen het geval was). Als dat aan de opbrengstenkant mogelijk is, waarom dan niet aan de kostenkant van de exploitatieopzet?

5. Uit deze uitspraak komt ten slotte naar voren dat de Afdeling de wijze waarop de gemeenteraad de kosten van de grondexploitatie aan de in het plan begrepen gronden heeft toegedeeld, scherp tegen het licht houdt. In de voorliggende situatie is sprake van een noord-zuid georiënteerd plangebied, waarvan het noordelijk deel grotendeels een agrarische bestemming heeft en het zuidelijke deel grotendeels als bedrijventerrein is bestemd. Langs deze bestemmingen is aan de noord-, oost- en zuidzijde binnen het plangebied voorzien in een groene strook, die als afsluiting van het plangebied moet dienen, aangeduid als 'de groene afronding'. Het exploitatieplan is vastgesteld voor het gedeelte van het plangebied waarin het bedrijventerrein is geprojecteerd samen met de direct aangrenzende gedeelten van de groenstrook (die tezamen ongeveer de helft van de totale groene afronding uitmaken). De kosten van aanleg van dit deel van de groenstrook worden kennelijk geheel aan het exploitatiegebied (in feite dus: het bedrijventerrein) toegedeeld.

Art. 6.13 lid 6 Wro bevat de drie criteria ('beginselen') voor de wijze van toerekening van kosten aan het exploitatiegebied. Eén daarvan is het zogeheten proportionaliteits- of evenredigheidsbeginsel, dat aan de orde komt wanneer behalve het exploitatiegebied ook een of meer andere locaties profijt hebben van een bepaalde voorziening. In dat geval is de mate van profijt dat elk van die locaties van de betreffende voorziening heeft, bepalend voor de vraag welk deel van de kosten aan de respectieve locaties dient te worden toegerekend.

De toedeling van de kosten van een grootschalige groenvoorziening is in de jurisprudentie al eerder aan de orde geweest. Met betrekking tot het exploitatieplan Steenbrugge van de gemeente Deventer werd de toedeling van vrijwel alle kosten van de aanleg van een omvangrijk park aan een te realiseren woonwijk door de Afdeling in overeenstemming geacht met het proportionaliteitsbeginsel (ABRvS 22 februari 2012, LjN BV6567). Dat de grote hoeveelheid groen in het plangebied intussen verantwoordelijk was voor een zeer ongebruikelijke verhouding uitgeefbare versus niet-uitgeefbare grond van 29:71, vermocht de Afdeling niet tot een ander oordeel te leiden, aangezien die ratio volgens haar inherent was aan de gekozen begrenzing van het ex-

ploitatiegebied (die volgens de Afdeling door de beugel kon). Zie voor de toepassing van het proportionaliteitsbeginsel verder de hiervóór genoemde uitspraak inzake Wierden (waterberging en een rotonde); ABRvS 28 december 2011, LjN BU9461 (Deventer, exploitatiegebied Spijkvoordenk, waar het ging om de kosten van aanleg van een weg) en ABRvS 29 februari 2012, LjN BV7289; Gst. 2012/52, m.nt. R.J. Lucassen en J. van Vulpen (Gorinchem, waar het evenredigheidsbeginsel eraan in de weg stond dat de kosten voor de aanleg en aansluiting van woningen buiten het exploitatiegebied op een warmte- en koudeopslag geheel ten laste van het exploitatiegebied werden gebracht).

In de hier besproken zaak Bodegraven had één van de appellanten 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. Zij betreft in haar beoordeling 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. Daargelaten de vraag wie erop zit te wachten om zijn vrije tijd recreatief door te brengen in een groenstrook langs een bedrijventerrein, impliceert het provinciaal beleid in beginsel dat niet alleen het onderhavige exploitatiegebied (lees: het bedrijventerrein) van die groenstrook profijt zal hebben 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 kan echter uit de exploitatieopzet niet opmaken, welk deel van de geraamde kosten voor het bouw- en bruiksrijp maken is aangemerkt als kosten voor de aanleg van de groenstrook waarvan (uitsluitend) het bedrijventerrein profijt heeft.

Het vaststellingsbesluit lijdt aldus aan een motiveringsgebrek. Met toepassing van de bestuurlijke lus geeft 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 vaststellingsbesluit 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. Naar onze opvatting zou die motivering dan tevens een argumentatie moeten bevatten, waarom de raad van oordeel is dat het provinciale beleid waaruit volgt dat de groene afronding in haar geheel (en daarmee dus ook het zuidelijke deel daarvan) mede een recreatieve functie heeft, in deze niet hoeft te leiden tot een kostentoedeling naar rato aan het bedrijventerrein. Want, hoewel in deze uitspraak door de gebruikte formuleringen mogelijk de suggestie wordt gewekt dat het provinciaal beleid de gemeente op dit punt iets voorschrijft, het is vaste rechtspraak van de Afdeling (zie recent nog ABRvS 2 mei

2012, nr. 201106902/1 en ABRvS 16 mei 2012, nr. 201004925/1) dat het provinciaal beleid voor de gemeente niet bindend is, zij het dat de gemeente bij het nemen van besluiten wel rekening dient te houden met dat provinciaal beleid, dat wil zeggen dat zij dit beleid in de belangenafweging die ten grondslag heeft gelegen aan het besluit, heeft betrokken. 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 – opnieuw te worden vastgesteld.

R.J. Lucassen en J. van Vulpen
