ECLI	ECLI:NL:RVS:2024:3869
Datum uitspraak	25 september 2024
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 31 mei 2022 heeft de raad van de gemeente Noordwijk het exploitatieplan "Bronsgeest" vastgesteld. Het exploitatieplan heeft betrekking op de gronden die op de verbeelding van het bestemmingsplan "Bronsgeest 2021" de bestemming "Woongebied - Uit te werken" hebben gekregen. Deze gronden bestaan momenteel voornamelijk uit bollenvelden. Het bestemmingsplan maakt het mogelijk om deze gronden te transformeren naar een woongebied. De gemeente heeft kosten gemaakt voor het opstellen van het bestemmingsplan "Bronsgeest 2021". Ook zullen kosten worden gemaakt om de woningen en openbare voorzieningen te kunnen realiseren. Het exploitatieplan vormt de basis om deze exploitatiekosten te kunnen verhalen. TGH Ontwikkeling en Beleggingen B.V. is eigenaar van een deel van de gronden waar woningbouw mogelijk wordt gemaakt. TGH is van plan zelf woningen te bouwen op haar gronden. De gemeente is eigenaar van de rest van de gronden waar het exploitatieplan op ziet.

Volledige tekst

202204366/1/R3.
Datum uitspraak: 25 september 2024

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

TGH Ontwikkeling en Beleggingen B.V. en TN Ontwikkeling B.V. (hierna samen en in enkelvoud TGH), gevestigd te Heemstede,

appellante,

en

de raad van de gemeente Noordwijk,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 31 mei 2022 heeft de raad het exploitatieplan "Bronsgeest" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Goudenregen Noordwijk B.V. beroep ingesteld.

Bij brief van 10 oktober 2023 hebben Goudenregen Noordwijk B.V. en TGH de Afdeling ervan op de hoogte gesteld dat Goudenregen Noordwijk B.V. haar gronden waarop het exploitatieplan ziet heeft verkocht aan TGH. Ook staat in deze brief dat TGH het door Goudenregen Noordwijk B.V. ingestelde beroep overneemt.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 22 februari 2024, waar TGH, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en de raad, vertegenwoordigd door E.J. van Baardewijk, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een exploitatieplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het exploitatieplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 15 december 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), zoals dat gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het exploitatieplan heeft betrekking op de gronden die op de verbeelding van het bestemmingsplan "Bronsgeest 2021" de bestemming "Woongebied - Uit te werken" hebben gekregen. Deze gronden bestaan momenteel voornamelijk uit bollenvelden. Het bestemmingsplan maakt het mogelijk om deze gronden te transformeren naar een woongebied.

De gemeente heeft kosten gemaakt voor het opstellen van het bestemmingsplan "Bronsgeest 2021". Ook zullen kosten worden gemaakt om de woningen en openbare voorzieningen te kunnen realiseren. Het exploitatieplan vormt de basis om deze exploitatiekosten te kunnen verhalen. Het exploitatieplan bevat daarvoor een exploitatieopzet. Deze exploitatieopzet geeft een overzicht van de geraamde en daadwerkelijk gerealiseerde kosten en de te verwachten opbrengsten van de exploitatie. Aan de hand van deze kosten en opbrengsten wordt de verschuldigde exploitatiebijdrage bepaald. Als vervolgens een omgevingsvergunning voor bouwen wordt aangevraagd, dan wordt daaraan de voorwaarde verbonden dat de verschuldigde exploitatiebijdrage moet worden betaald. Op die manier kan de gemeente de kosten verhalen op de partijen die de voorziene woningen gaan bouwen.

3. TGH is eigenaar van een deel van de gronden waar woningbouw mogelijk wordt gemaakt. TGH is van plan zelf woningen te bouwen op haar gronden. De gemeente is eigenaar van de rest van de gronden waar het exploitatieplan op ziet.

4. De Afdeling zal in deze uitspraak regelmatig verwijzen naar regelgeving. Deze regelgeving staat in de bijlage, die onderdeel uitmaakt van deze uitspraak.

Intrekking

5. TGH heeft haar beroepsgrond over de fasering op de zitting ingetrokken.

De beroepsgronden

Kosten containers

6. TGH betoogt dat het exploitatieplan in strijd met artikel 6.2.4 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) is vastgesteld. In het exploitatieplan zijn namelijk bij de kostenraming van het bouw- en woonrijp maken van de grond kosten voor vuilcontainers meegerekend. Maar dit is volgens TGH geen kostenpost zoals genoemd in artikel 6.2.4 van het Bro.

6.1. In hoofdstuk 3 van het exploitatieplan is de exploitatieopzet opgenomen. In tabel 8.6 zijn de kosten voor bouw- en woonrijp maken opgenomen. De te realiseren kosten zijn geraamd op € 7.263.107,00. Dit bedrag vindt in het bijzonder zijn grondslag in een kostenraming voor het bouw- en woonrijp maken van de gronden. Deze kostenraming is opgesteld door Waterpas Civiel Adviesbureau en is als bijlage bij het exploitatieplan gevoegd. Onder het kopje "Woonrijp maken" is in de kostenraming een bedrag van € 24.000,00 opgenomen voor drie vuilcontainers.

6.2. In artikel 6:13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de Wro staat dat in een exploitatieopzet een raming van de kosten die in verband met de exploitatie worden gemaakt, wordt opgenomen. Op grond van artikel 6.2.4, onder c, van het Bro, worden de ramingen van de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied gerekend tot de kosten als bedoeld in artikel 6:13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de Wro. De Afdeling ziet geen reden waarom te realiseren vuilcontainers niet tot de kosten van de aanleg van voorzieningen in het exploitatiegebied kunnen worden gerekend als bedoeld in artikel 6.2.4, onder c, in verbinding met artikel 6.2.5 van het Bro.

Het betoog slaagt niet.

Compensatie bollengronden

7. TGH betoogt dat het exploitatieplan in strijd met artikel 6.13, vierde lid, van de Wro is vastgesteld. In het exploitatieplan zijn de bedragen opgenomen die moeten worden betaald ter compensatie van het verlies van eersteklas bollengrond in het plangebied. Daarbij is voor de grond in eigendom van TGH een hoger bedrag gerekend, namelijk € 42,85 per m², dan voor de grond in eigendom van de gemeente, waarvoor een bedrag van € 20,00 per m² in de exploitatieopzet is opgenomen. Dat strookt volgens TGH niet met het uitgangspunt, zoals dat is neergelegd in de Wro, de handreiking Grondexploitatiewet en de handleiding exploitatieplan. Dat uitgangspunt houdt in dat een exploitatieopzet moet worden opgesteld vanuit de fictie dat de gemeente als enige exploitant in het exploitatiegebied optreedt. TGH wijst erop dat in overweging 13 van de uitspraak van de Afdeling van 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1744, ook is overwogen dat het systeem van afdeling 6.4 van de Wro uitgaat van de fictie dat de gemeente alle gronden in het exploitatiegebied verwerft, deze

bouwrijp maakt en vervolgens de gerealiseerde bouwkavels verkoopt.
Subsidiair voert TGH aan dat als toch onderscheid zou mogen worden gemaakt tussen de gronden in haar eigendom en de gronden in eigendom van de gemeente, in dat geval het bedrag van € 40,00 per m² niet had mogen worden geïndexeerd naar € 42,58 m². In het Meerjarenprogramma 2022-2025 van de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (hierna: de GOM) staat namelijk in hoofdstuk 1.4.4 dat het tarief van € 40,00 per m² aansluit bij de daadwerkelijke productiekosten van eersteklas bollengrond en dat dat tarief kan worden gehandhaafd.

7.1. De raad heeft toegelicht dat het lagere bedrag van € 20,00 per m² is gebaseerd op een in 2011 tussen de gemeente en de GOM gemaakte afspraak. Deze afspraak gaat alleen over de gronden die op het moment dat deze afspraak werd gemaakt, in eigendom waren van de gemeente. De gronden die nu in eigendom zijn van TGH, waren in 2011 niet in eigendom van de gemeente. Ook als zou worden uitgegaan van de door TGH geschetste fictie, betekent dat volgens de raad dat het lagere tarief niet voor alle gronden binnen het exploitatiegebied geldt. Voor de gronden die in 2011 niet in eigendom waren van de gemeente, zou in dat geval alsnog het hogere tarief in rekening moeten worden gebracht. Ter onderbouwing hiervan wijst de raad op de brief van de GOM van 18 oktober 2011 en het daaropvolgende raadsbesluit van 30 november 2011.

De raad erkent dat in het exploitatieplan ten onrechte het bedrag van € 40,00 per m² voor de gronden in eigendom van TGH is geïndexeerd. In 2022 gold namelijk nog steeds een bedrag van € 40,00 per m². In plaats van € 42,58 per m², had voor deze gronden een bedrag van € 40,00 per m² moeten worden opgenomen.

7.2. In tabel 8.8 van de exploitatieopzet van het exploitatieplan zijn de kosten die ter compensatie van het verlies van eersteklas bollengrond op grond van de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport 2016 zijn verschuldigd als kostenpost opgenomen. Daarin is voor de gronden die in eigendom zijn van de gemeente een bedrag opgenomen van € 20,00 per m². Voor de gronden in eigendom van TGH is een bedrag opgenomen van € 42,58 per m².

7.3. Over het betoog van TGH dat de raad voor alle gronden had moeten uitgaan van € 20,00 per m², overweegt de Afdeling het volgende. Dat voor een deel van de gronden een lager tarief van € 20,00 per m² in de exploitatieopzet is opgenomen, komt omdat de GOM en de gemeente in 2011 zijn overeengekomen dat voor de gronden die in eigendom zijn van de gemeente 50% van de bijdrage van € 40,00 per m² door de GOM wordt vergoed. Dat staat in de brief van de GOM van 18 oktober 2011. Voor de gronden van toen nog Goudenregen Noordwijk B.V. geldt deze prijsafspraak echter niet. Dat blijkt ook uit het raadsbesluit van 30 november 2011, waarin staat dat de afspraak is gemaakt voor de gronden welke op dat moment in eigendom zijn van de gemeente en bestemd zullen worden anders dan de huidige agrarische bestemming voor de bollenteelt. TGH heeft niet aannemelijk gemaakt dat de gemeente ook ten aanzien van gronden die zij nadien zou verwerven, jegens de GOM aanspraak zou kunnen maken op het lagere tarief van € 20,00 per m². Dat betekent dat ook als uit zou worden gegaan van de fictie dat de gemeente eigenaar is van alle gronden waar het exploitatieplan op ziet, dit er niet toe kan leiden dat voor al die gronden ook het lagere tarief van € 20,00 per m² wordt gehanteerd. De Afdeling ziet daarom geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad voor alle gronden binnen het plangebied een tarief van € 20,00 per m² in de exploitatieopzet had moeten opnemen.

Het betoog slaagt niet.

7.4. Over het betoog van TGH dat de raad ten onrechte het bedrag van € 40,00 per m² heeft

geïndexeerd naar € 42,58 per m², overweegt de Afdeling dat de raad heeft erkend dat het bedrag van € 40,00 per m² niet had moeten worden geïndexeerd. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit wat betreft dit onderdeel niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Het betoog slaagt.

Kosten bovenwijkse voorzieningen

8. TGH voert aan dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar het profijt van de bovenwijkse voorzieningen. De kosten van zulke bovenwijkse voorzieningen moeten naar rato van het profijt worden verdeeld over de gebieden die profijt hebben van de betreffende voorziening. TGH betoogt in dit verband dat onvoldoende is onderzocht of de kosten van de voorziene voet-/fietsgangersbrug voor 100% proportioneel toerekenbaar zijn aan het exploitatieplangebied Bronsgeest. TGH verwijst hierbij naar de uitspraak van de Afdeling van 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2752, r.o. 19-19.2.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat onderzoek is gedaan naar het profijt en de toerekenbaarheid van de voet-/fietsgangersbrug, en dat de conclusie hiervan is dat de kosten hiervan 100% proportioneel toerekenbaar zijn aan het exploitatieplangebied Bronsgeest. Hierbij is volgens de raad van belang of de voorziening voor ander vastgoed (nieuw of bestaand) in de omgeving ook tot een meerwaarde leidt, en niet of de bewoners/gebruikers van dat vastgoed ook gebruik zullen maken van de voorziening. In dit geval leidt de realisatie van de voorziening alleen tot een meerwaarde voor de woningen in het plangebied, zodat het profijt hiervan voor 100% toerekenbaar is aan het exploitatieplangebied.

8.2. Op grond van 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.

8.3. In tabel 8.7 van de exploitatieopzet van het exploitatieplan zijn de bovenwijkse kosten opgenomen. Hierin zijn de kosten van de voet-/fietsgangersbrug geraamd op € 112.500, met een proportionaliteit van 100%.

In de exploitatieopzet zijn kosten opgenomen voor verschillende bovenwijkse voorzieningen. Deze voorzieningen zijn geïnventariseerd en onderbouwd in paragraaf 5.4.4 van de exploitatieplantoelichting. Hierin is ook getoetst aan de elementen profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Wat de voet-/fietsgangersbrug betreft staat hierin vermeld dat sprake is van profijt, omdat bewoners hiermee via de ecologische zone kunnen ontsluiten. Ook is de voorziening toerekenbaar, omdat de ontsluiting nodig is voor de ontwikkeling van Bronsgeest. Ten slotte vermeldt de exploitatieplantoelichting dat de voorziening 100% proportioneel toerekenbaar is aan het exploitatieplangebied, omdat geen andere gebiedsontwikkelingen van de ontsluiting profiteren.

8.4. De Afdeling overweegt dat voor het antwoord op de vraag of een voorziening kan worden aangemerkt als een bovenwijkse voorziening die profijt heeft voor meerdere gebieden, gelet op artikel 6.13, zesde lid, van de Wro moet worden beoordeeld of de kosten van de voorziening met toepassing van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit niet geheel ten laste van het betrokken exploitatiegebied kunnen worden gebracht. Daarbij is niet relevant of deze voorzieningen binnen of buiten het exploitatieplangebied liggen. In dit geval heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling

redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat alleen het exploitatieplangebied profijt kan hebben van de voet-/fietsgangersbrug. Deze brug, die komt te liggen nabij de Gooweg, dient als verbindingsroute voor langzaam verkeer tussen Bronsgeest en het bestaande deel van Noordwijk, en zorgt ervoor dat Bronsgeest voor langzaam verkeer, via deze route, bereikbaar is. De Afdeling ziet in wat TGH daarover heeft aangevoerd onvoldoende aanknopingspunten voor de conclusie dat de voorziening redelijkerwijs van meerwaarde is voor andere gebieden dan het exploitatieplangebied. Dat bewoners van andere gebieden ook gebruik kunnen maken van de brug, doet hier niet aan af. Gelet hierop heeft de raad toereikend gemotiveerd waarom de kosten van deze voorziening volledig zijn toe te rekenen aan het exploitatieplangebied.
Het betoog slaagt niet.

Conclusie

9. Gelet op wat onder 7.4 is overwogen, is het besluit van 31 mei 2022 in strijd met artikel 3:2 van de Awb genomen.

10. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

De Afdeling acht in dit geval toepassing van de bestuurlijke lus als bedoeld in artikel 8:51d van de Awb aangewezen. Met het oog op een finale geschilbeslechting zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 18 weken na verzending van deze tussenuitspraak het hierboven onder 7.4 vermelde gebrek in het besluit van 31 mei 2022 te herstellen. De raad kan dat doen door in de kostenraming van de exploitatieopzet alsnog het juiste bedrag van € 40,00 per m² voor de bollengrondcompensatie op te nemen voor de gronden van TGH en naar aanleiding daarvan, voor zover nodig, de overige bedragen in de exploitatieopzet aan te passen.

11. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast. De raad moet de Afdeling en TGH de uitkomst meedelen en een eventueel nieuw of gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen.

12. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Noordwijk op;

- binnen 18 weken na de verzending van deze uitspraak, met inachtneming van wat onder 10 is overwogen, het gebrek in het besluit van 31 mei 2022 te herstellen;

- de Afdeling en TGH de uitkomst mee te delen en het gewijzigde of nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. J. Gundelach en mr. J.F. de Groot, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. Sommer, griffier.

w.g. Hoekstra
voorzitter

w.g. Sommer

griffier
901-952

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2:

"Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

Artikel 8:51d:

"Indien de bestuursrechter in hoogste aanleg uitspraak doet, kan hij het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. De artikelen 8:51a, eerste lid, tweede volzin, en tweede lid, 8:51b, tweede en derde lid, en 8:51c, aanhef en onderdelen b tot en met d, zijn van toepassing."

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 6.13:

"1 Een exploitatieplan bevat:

(…)

c. een exploitatieopzet, bestaande uit:

1° voor zover nodig een raming van de inbrengwaarden van de gronden, welke inbrengwaarden voor de toepassing van deze afdeling worden beschouwd als kosten in verband met de exploitatie van die gronden;

2° een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie, waaronder een raming van de schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen;

(…)

4 Voor de berekening van de kosten en opbrengsten wordt ervan uitgegaan dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie zal worden gebracht.

(…)

7. Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen.

8 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de exploitatieopzet en de daarin op te nemen opbrengsten, en de verhaalbare kostensoorten."

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 6.2.4:

"Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de wet, worden gerekend de ramingen van:

a. de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek;

b. de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;

c. de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied;

d. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren;

e. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d en g tot en met n bedoelde 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;

f. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d bedoelde kosten, voor zover deze noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen;

g. de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met f, en in artikel 6.2.3, onder c en d;

h. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;

i. de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie, en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag;

j. de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden;

k. de kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten;

l. de kosten van tegemoetkoming van schade, bedoeld in artikel 6.1 van de wet;

m. niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder a tot en met l;

n. rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten."