

Overwater Grondbeleid Adviesbureau B.V.  
Aan het bestuur  
T.a.v. Diana Frikkee  
Kerkstraat 54  
3291 AM Strijen

Datum: 6 januari 2019  
Kenmerk: MA1901: Overwater / advies Midden-Delfland (exploitatieplan Den Hoorn)  
Uw kenmerk: 30400045/N01/dfr

## NOTITIE

### *Vraagstelling*

In de bestuursrechtelijke procedure ten aanzien van het exploitatieplan “Centrumplan Den Hoorn 2016”, vastgesteld door de raad van de gemeente Midden-Delfland, is de rechtsvraag naar voren gekomen aan welke criteria moet zijn voldaan om het juridisch mogelijk te maken om binnen een bestemmingsplan twee exploitatiegebieden af te bakenen. De gemeenteraad is daartoe overgegaan door het gebied te verdelen in twee exploitatiegebieden: een gebied met grondgebonden woningbouw (de woonlocatie) en een gebied met een supermarkt en appartementen (de supermarktlocatie). Binnen het bestemmingsplan is voor het exploitatiegebied met de woonlocatie een exploitatieplan vastgesteld; voor de supermarktlocatie niet, omdat het kostenverhaal daar anderszins is verzekerd (de gemeente is grondeigenaar en verhaalt haar kosten door gronduitgifte).

Hieronder wordt de rechtsvraag naar de wijze van afbakenen van exploitatiegebieden beantwoord. Eerst zullen de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie worden geanalyseerd. Vervolgens zal worden bezien of de wijze van afbakenen in dit bestemmingsplan op een juridisch juiste manier heeft plaatsgevonden.

### *Wetsgeschiedenis*

Uit de parlementaire geschiedenis bij artikel 6.13 lid 1 onder a Wro blijkt het volgende.

Het exploitatiegebied dient zo te worden begrensd dat alle onderdelen van de desbetreffende grondexploitatie erin vallen. Onderdelen welke tevens ten dienste staan van andere locaties of anderszins een bovenwijks karakter hebben en die aan de rand van het gebied gelegen zijn, kunnen worden meegenomen in het exploitatiegebied of worden aangemerkt als bovenwijkse elementen. Voor het kostenverhaal maakt dit geen verschil. Een exploitatiegebied kan uit verschillende niet-aaneengesloten delen bestaan, als er planologisch of functioneel maar een duidelijke samenhang is tussen de delen.<sup>1</sup>

De begrenzing van een binnengemeentelijk exploitatieplan mag de begrenzing van het bijbehorende bestemmingsplan of projectbesluit niet te buiten gaan. Indien de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr, 3, p. 17.

ontwikkeling ruimtelijk nog enkele onzekerheden kent of indien flexibiliteit gewenst is, kan gekozen worden voor een globaal, nog uit te werken bestemmingsplan. Indien de ontwikkeling van aangrenzende gebieden, die ruimtelijk en financieel samenhangen met het exploitatiegebied, nog onvoldoende uitgekristalliseerd is om in het globale bestemmingsplan op te nemen, behoeft de ligging buiten het exploitatiegebied niet te betekenen dat die kosten niet zijn te verhalen. Voor zover een ontwikkeling buiten een exploitatiegebied kosten met zich meebrengt die ten dele dienen te worden toegerekend aan het exploitatiegebied, kunnen deze in het exploitatieplan worden opgenomen in de post bovenplanse kosten. De begrenzing van een exploitatieplan kan verschillen van die van een bestemmingsplan of projectbesluit. Reeds gerealiseerde bestemmingen zullen veelal buiten het exploitatiegebied gelaten worden. Ook kan een bestemmingsplan meerdere kleine exploitatieplannen omvatten voor bijvoorbeeld losstaande inbreidingslocaties. Een intergemeentelijk exploitatieplan van meerdere gemeenten zal uiteraard binnen meerdere bestemmingsplannen vallen.<sup>2</sup>

Een bestemmingsplan kan verschillende exploitatieplannen bevatten. Stel bijvoorbeeld dat in een bestaand stadsdeel meerdere losstaande inbreidingslocaties voorkomen, welke ruimtelijk noch functioneel met elkaar verbonden zijn. Voor elk van die locaties wordt dan, indien een exploitatieplan vereist is, een afzonderlijk exploitatieplan vastgesteld. Een gemeente kan voor een project binnen een grote bouwlocatie een projectbesluit nemen en daarbij voor alleen dat project een exploitatieplan vaststellen. In deze exploitatieopzet moet een evenredig deel van de kosten van de gehele locatie in de post bovenwijkse kosten worden verwerkt en ten laste van het project worden gebracht. Eigenaren die later aan de beurt zijn worden niet gedupeerd door deze aanpak. Ook in een projectbesluit en het daarbij behorende exploitatieplan kan een gemeente sociale woningbouw regelen.<sup>3</sup>

Samengevat: al die gronden binnen een bestemmingsplan met aangewezen bouwplannen, die onderling ruimtelijke of functionele samenhang vertonen, behoren tot hetzelfde exploitatiegebied en worden in één exploitatieplan opgenomen om een evenredige wettelijke kostenomslag te kunnen bewerkstelligen.

De wetgever heeft zoals we zagen de term ‘onderdelen met een bovenwijks karakter’ gebruikt, ook wel genoemd ‘bovenwijkse voorzieningen’. Dat zijn uit te voeren infrastructurele voorzieningen die kunnen zijn gelegen binnen of buiten het exploitatiegebied en die altijd ten dienste zullen staan van meerdere exploitatiegebieden. De vraag of binnen een bestemmingsplan met aangewezen bouwplannen een voorziening bovenwijks is, kan vanzelfsprekend pas aan de orde komen wanneer eerst op grond van het zojuist besproken samenhangcriterium is bepaald hoeveel exploitatiegebieden er in het bestemmingsplan zijn. De gemeenteraad lijkt dit te miskennen door het al dan niet bovenwijks zijn van een voorziening relevant te achten (en als argument te gebruiken) bij het afbakenen van exploitatiegebieden in het bestemmingsplan. Nogmaals, het gaat bij de afbakening van exploitatiegebieden om de vraag naar de ruimtelijke en functionele samenhang tussen gronden binnen het bestemmingsplan.

Het criterium is dus in hoeverre tussen gronden (gebieden) binnen een bestemmingsplan ruimtelijke of functionele samenhang bestaat. Dit criterium

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr, 3, p. 19.

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2006/07, 30 218, nr, D, p. 16.

wordt in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als volgt uitgewerkt en toegepast.

### *Jurisprudentie*

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft het criterium in haar jurisprudentie overgenomen, zie voor het eerst ABRS 18 mei 2011, 200904066/1/R1, Spoorhaven 1e fase):

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

Voor de wijze waarop de ABRS het samenhangcriterium toepast, zie ABRS 1 juni 2011, 200905555/1/R1 (Nieuw-Amsterdam/Veenoord, Bedrijventerrein De Tweeling).

2.23.3. Gelet op de systematiek van de Wro en voornoemde parlementaire geschiedenis dient de raad bij de vaststelling van een exploitatieplan het exploitatiegebied zodanig te begrenzen dat planologisch of functioneel een duidelijke samenhang tussen de delen van het exploitatiegebied bestaat. Bij de toepassing van deze criteria komt de raad beoordelingsvrijheid toe.

2.23.4. Daargelaten het antwoord op de vraag of aan de westelijke uitbreiding van het bedrijventerrein relatief hoge kosten aan de waterberging zijn verbonden, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er een duidelijke planologische of functionele samenhang bestaat tussen het westelijke en het oostelijke deel van het exploitatiegebied, inclusief de gronden voor de waterberging. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het westelijke en het oostelijke uitbreidingsgebied aan elkaar grenzen, dat beide gebieden zijn bestemd voor de uitbreiding van hetzelfde bedrijventerrein en dat de raad ter zitting onweersproken heeft gesteld dat samenhang bestaat op waterhuishoudkundig gebied.

Zie verder ABRS 25 juli 2012, 201201478/1/R2 (Kerkdriel Noord):

2.8.1. Door de raad is niet aannemelijk is gemaakt dat tussen het westelijke en het oostelijke deel van deze woningbouwlocatie een functionele of ruimtelijke samenhang bestaat. Hierbij betreft de Afdeling dat de groenvoorzieningen in het oostelijke deel uitsluitend ten dienste staan van de beoogde woningbouw in het oostelijke deel en dat de toekomstige woningen in het westelijke deel niet zullen worden ontsloten door middel van de wegen in het oostelijke deel. Nog afgezien van de omstandigheid dat de Afdeling in eerdergenoemde uitspraak van 2 maart 2011 de drie plandelen met de bestemming "Verkeer" die betrekking hadden op alle ontsluitingen van de oostelijke wegen op de Hoorzik heeft vernietigd. Voorts is tussen het westelijke en het oostelijke deel een brede watergang voorzien, waarbij één voetgangersbrug de enige fysieke verbinding vormt tussen beide delen van de nieuwe woonwijk. Ter zitting is namens de raad weliswaar meegedeeld dat de voorziene waterberging is afgestemd op realisering van zowel het westelijke als het oostelijke deel van deze woningbouwlocatie, maar dat de waterberging van beide delen ook kan worden losgekoppeld. Tevens heeft de raad de gestelde stedenbouwkundige samenhang tussen het westelijke en het oostelijke deel van

deze woningbouwlocatie niet inzichtelijk gemaakt. Die volgt niet zonder meer uit het enkele feit dat beide delen onderdeel waren van hetzelfde plangebied.

(...)

2.9. Voorts is door de raad ook niet aannemelijk gemaakt dat de voorzieningen in het oostelijke deel van de woningbouwlocatie reeds zullen worden ontwikkeld, nu deze voorzieningen uitsluitend ten dienste zullen staan van de beoogde oostelijke woningbouw. Bovendien zullen de in het niet vernietigde oostelijke deel van het bestemmingsplan voorziene wegen geen functie hebben, omdat die zonder een nieuw bestemmingsplan of een andere planologische maatregel niet kunnen worden aangesloten op de bestaande wegen.

Illustratief is verder ABRS 18 februari 2015, 201404016 (Madestein-Vroondaal). Daar was een centraal park voorzien met daar omheen woningbouw in de stadskern van Den-Haag. De Afdeling oordeelde:

Nu de verschillende deelgebieden tezamen een woongebied vormen waarbij het recreatiegebied Madestein als centraal park gaat fungeren en via langzaam verkeerroutes de deelgebieden verbindt en de ontsluiting van de gebieden plaats vindt over de binnenring via de Monsterseweg, de Madesteinweg, de Madepolderweg en de Oorberlaan ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat tussen Nieuw Vroondaal, en Haagse Tuinen I en II een functionele en ruimtelijke samenhang bestaat. De raad heeft daarom kunnen besluiten om deze gebieden tezamen in het exploitatieplan op te nemen.

Het betrof hier derhalve een samenhangende ontwikkeling van deelgebieden die bijeen horen in het bestemmingsplangebied.

#### *Exploitatieplan Centrumplan Den Hoorn 2016 versie 2018*

Het staat vast dat het gebied met de grondgebonden woningbouw (de woonlocatie) en het gebied met de supermarkt en appartementen (de supermarktlocatie) tegen elkaar aan zijn gelegen. In het bijzonder delen zij een lange grens in het centrum van de kern Den Hoorn. Dat wijst duidelijk op ruimtelijke samenhang. Sterker nog, de twee gebieden zullen niet fysiek gescheiden zijn, bijvoorbeeld door een brede watergang met voetgangersbrug, zoals in de zaak Kerkdriel-Noord het geval was. De Afdeling oordeelde in die zaak dat vanwege die brede watergang geen sprake was van ruimtelijke samenhang. Wat betreft het onderhavige Centrumplan Den Hoorn is juist het omgekeerde het geval: beide gebieden zullen worden ontsloten door dezelfde nog aan te leggen ontsluitingsweg. Bovendien zullen de bewoners van de woonlocatie enerzijds, en de klanten van de supermarkt en de bewoners van de appartementen op de supermarktlocatie anderzijds, van dezelfde parkeerplaatsen gebruik gaan maken. Er zal sprake zijn van dubbelgebruik. Dat de wijze van ontsluiten medebepalend is voor de vraag naar de samenhang, blijkt duidelijk uit bovengenoemde uitspraak Madestein-Vroondaal. Medebepalend voor de vraag naar samenhang is ook het delen in het profijt van andere voorzieningen dan weginfrastructuur, zoals nutsvoorzieningen, riolering en straatverlichting, zo blijkt uit bovenstaande uitspraak Nieuw-Amsterdam/Veenoord, Bedrijventerrein De Tweeling. Daar bestond de functionele samenhang onder meer uit het delen van een gemeenschappelijke waterberging. Het dubbelgebruik van parkeerplaatsen in het bestemmingsplangebied wijst overigens niet slechts op ruimtelijke samenhang maar ook op functionele samenhang.

### *Gebrekkige motivering*

De aangepaste motivering in het exploitatieplan versie 2018 kan niet standhouden. Het doet voor de vraag naar samenhang niet ter zake of beide locaties afzonderlijk tot ontwikkeling kunnen worden gebracht, zoals de gemeenteraad betoogt. Immers, een woonwijk of een bedrijventerrein met voorzieningen kan ook in fasen worden gerealiseerd, soms zitten daar zelfs jaren tussen. Maar dat maakt nog niet dat die woonwijk met voorzieningen uit verschillende exploitatiegebieden zou moeten bestaan.

Het doet voor de vraag naar samenhang evenmin ter zake dat er voorzieningen in het bestemmingsplan zullen komen die bovenwijks zijn, zoals de gemeenteraad betoogt. Het al dan bovenwijkse karakter van voorzieningen is van belang voor de vraag naar de juiste proportionele toerekening aan het exploitatiegebied van de aanlegkosten van die voorziening ingevolge artikel 6:13 lid 6 Wro (de ppt-criteria): staat die voorziening (binnen of buiten het exploitatiegebied) uitsluitend ten dienste van het exploitatiegebied of dient een bepaald percentage van de aanlegkosten te worden toegerekend aan een ander gebied? Zoals gezegd is de vraag naar het bovenwijkse karakter pas van belang nadat eerst binnen het bestemmingsplan een juiste afbakening van exploitatiegebieden heeft plaatsgevonden.

### *Conclusie*

De conclusie lijkt niet anders te kunnen zijn dan dat het exploitatieplan ook in de versie 2018 niet in rechte zal kunnen standhouden. Omdat de gemeenteraad van de Afdeling in een bestuurlijke lus al de kans heeft gehad de gekozen afbakening opnieuw te motiveren, is er een kans dat de Afdeling ditmaal zal kiezen voor vernietiging van het exploitatieplan, omdat sprake is van één exploitatiegebied, waardoor een geheel nieuw exploitatieplan moet worden vastgesteld met daarin uiteraard een aanzienlijk aangepaste exploitatieopzet, waarin ook de inbrengwaarden, verhaalbare kosten en uitgifteprijzen van de supermarktlocatie zullen moeten worden opgenomen.

Ik hoop je hiermee naar behoren te hebben geadviseerd.

Namens Mussius Advies bv:



Dr. J.B. Mus