

## NOTITIE

Aan : Gemeente Midden-Delfland, t.a.v. M. Rens  
CC : Van Ardenne & Crinche le Roy, t.a.v. mr. R.S. Wijling  
Van : Van der Feltz, mr. W.J. Bosma en mr. S.T.J. Olierook  
Datum : 25 januari 2019  
Referentie : 5564/WBO  
Betreft : Exploitatieplan Centrumplan Den Hoorn 2016

---

### 1. Inleiding

- 1.1. Op 3 oktober 2018 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: “ABRvS”) een (tussen)uitspraak (ECLI:NL:RVS:2018:3227) gedaan over het exploitatieplan “Centrumplan Den Hoorn 2016”, zoals op 17 januari 2017 vastgesteld door de gemeenteraad van de gemeente Midden-Delfland (hierna: de “raad”). De ABRvS overweegt (o.m.) in deze uitspraak dat de raad de gekozen begrenzing van het exploitatiegebied onvoldoende heeft gemotiveerd. De raad wordt in de gelegenheid gesteld om (o.m.) dit gebrek te herstellen.
- 1.2. Naar aanleiding van deze tussenuitspraak ligt er een voorstel om het exploitatieplan gewijzigd vast te stellen. Op 6 januari 2019 heeft mr. dr. J.B. Mus hierover een opinie uitgebracht. De raad vraagt advies over deze opinie, in het bijzonder of deze aanleiding geeft om de nader gemotiveerde begrenzing van het exploitatiegebied, zoals toegelicht in paragraaf 2.3 en 4.5.8 van de toelichting op het exploitatieplan, te heroverwegen.
- 1.3. Wij zetten hierna eerst het juridisch kader uiteen. Daarna beschrijven wij de eerder gekozen begrenzing van het exploitatiegebied en de tussenuitspraak van de ABRvS. Vervolgens benoemen wij de aanvullende motivering en de opinie van Mus, waarna wij deze beiden analyseren. Tot slot volgt een conclusie met een advies.

### 2. Juridisch kader

- 2.1. In artikel 6.12 lid 1 en 2 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna “Wro”) wordt bepaald of er al dan niet een exploitatieplan dient te worden vastgesteld:
  1. *“De gemeenteraad stelt een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen.*
  2. *In afwijking van het eerste lid kan de gemeenteraad bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, een wijziging als bedoeld in artikel*

*3.6, eerste lid, of naar aanleiding van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° of 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, in bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen of indien:*

- a. het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of de vergunning begrepen gronden anderszins verzekerd is;*
- b. het bepalen van een tijdvak of fasering als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, 4°, onderscheidenlijk 5°, niet noodzakelijk is, en*
- c. het stellen van eisen, regels, of een uitwerking van regels als bedoeld in artikel 6.13, tweede lid, onderscheidenlijk b, c of d, niet noodzakelijk is.”*

2.2. Artikel 6.13 lid 1 onder a Wro wordt voorgeschreven dat een exploitatieplan een kaart dient te bevatten van het exploitatiegebied.

2.3. In de Memorie van Toelichting op de Wet tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie wordt over de begrenzing van het exploitatiegebied het volgende opgemerkt:

*Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 17-19*

*“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.*

*(...)*

*De begrenzing van een binnengemeentelijk exploitatieplan mag de begrenzing van het bijbehorende bestemmingsplan of projectbesluit niet te buiten gaan. Indien de ontwikkeling ruimtelijk nog enkele onzekerheden kent of indien flexibiliteit gewenst is, kan gekozen worden voor een globaal, nog uit te werken bestemmingsplan.”*

2.4. In de Memorie van Antwoord wordt naar aanleiding van vragen over de waarborging van een evenredige kostentoedeling ingeval van meerdere exploitatieplannen voor een groter gebied voorts nog het volgende vermeld:

Kamerstukken I 2006/07, 30 218, nr. D, p. 16

*“Elk exploitatieplan bevat een eigen exploitatieopzet. 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.”*

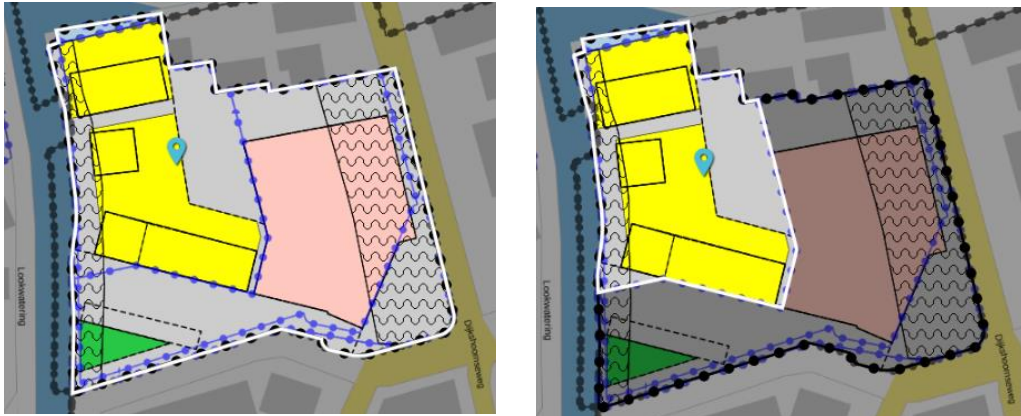
- 2.5. Met een verwijzing naar de eerste alinea van de hiervoor geciteerde Memorie van Toelichting, luidt de standaardoverweging van de ABRvS inzake de begrenzing van het exploitatiegebied als volgt:

*“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” (Vgl. ABRvS 18 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ4922)*

### **3. Eerder gekozen begrenzing en overwegingen ABRvS**

- 3.1. Het bestemmingsplan “Centrumplan Den Hoorn 2016” dat gelijktijdig met het exploitatieplan is vastgesteld en nadien bij besluit van 14 november 2017 gewijzigd is vastgesteld, voorziet in het planologisch mogelijk maken van een supermarkt met daarboven 9 appartementen, alsmede 13 grondgebonden woningen (daarnaast).
- 3.2. Het exploitatiegebied is beperkt tot de 13 grondgebonden woningen en enkele (openbare) parkeerplaatsen, omdat er volgens de gemeenteraad onvoldoende ruimtelijke en/of functionele samenhang bestaat tussen het deelgebied dat bestaat uit de grondgebonden woningen enerzijds, en het deelgebied dat bestaat uit de supermarkt anderzijds.

Zie de volgende uitsneden van de verbeelding van het bestemmingsplan en de kaart van het exploitatiegebied, zoals gepubliceerd op [ruimtelijkeplannen.nl](http://ruimtelijkeplannen.nl):



- 3.3. Appellanten in de beroepsprocedure betogen dat er wel een ruimtelijke en functionele samenhang bestaat tussen de woningbouw- en supermarkontwikkeling en dat beide deelgebieden daarmee tot één en hetzelfde exploitatiegebied behoren. Zij stellen (o.m.) dat de ontsluitingsweg, de parkeerplaatsen en de ondergrondse infrastructuur wordt aangelegd ten behoeve van alle ontwikkelingen in het bestemmingsplan.
- 3.4. De raad heeft zich in de beroepsprocedure gelezen de uitspraak kennelijk op het standpunt gesteld dat de ontsluitingsweg en de parkeerplaatsen bovenwijkse voorzieningen zijn en dus buiten beschouwing kunnen worden gelaten bij de beoordeling of sprake is van planologische of functionele samenhang. In de toelichting op het (oorspronkelijke) exploitatieplan staat evenwel dat er in de nabijheid van het exploitatiegebied geen bovenwijkse voorzieningen nodig zijn die verband houden met de realisatie van de 13 grondgebonden woningen. De ABRvS acht dit standpunt tegenstrijdig. Zij overweegt als volgt (r.o. 28.2):

*“De bedoelde ontsluitingsweg en parkeerplaatsen zijn ofwel bovenwijkse voorzieningen, met als gevolg dat er geen planologische of functionele samenhang is tussen de gronden in het exploitatiegebied en de overige gronden in het bestemmingsplan, ofwel geen bovenwijkse voorzieningen.”*

- 3.5. De ABRvS is “reeds daarom” van oordeel dat de begrenzing van het exploitatiegebied onvoldoende is gemotiveerd. Zij neemt verder nog in aanmerking dat de ontsluitingsweg nodig is voor zowel de woningen als de supermarkt met appartementen en nog moet worden aangelegd. Of dergelijke voorzieningen buiten beschouwing kunnen worden gelaten bij de beoordeling of sprake is van hiervoor genoemde samenhang, heeft de raad onvoldoende betrokken in zijn afweging.

#### **4. Aanvullende motivering begrenzing**

- 4.1. In het gewijzigd vast te stellen exploitatieplan zijn paragraaf 2.3 (over de begrenzing van het exploitatiegebied) en paragraaf 4.5.8 (over de bovenwijkse voorzieningen) van de toelichting aangepast, in die zin dat hierin nader is gemotiveerd waarom géén sprake is van ruimtelijke en/of functionele samenhang.

#### **5. Opinie Mus**

- 5.1. In de notitie van mr. dr. J.B. Mus van 6 januari 2019 wordt mede op basis van de hiervoor genoemde wetgeschiedenis en jurisprudentie de stelling ingenomen dat gronden (met aangewezen bouwplannen) binnen het plangebied van een bestemmingsplan tot hetzelfde exploitatiegebied behoren indien deze gronden onderling ruimtelijke en/of functionele samenhang vertonen. De hele notitie is verder gebaseerd op dit vertrekpunt. Dat beide deelgebieden afzonderlijk tot ontwikkeling kunnen worden gebracht zou niet relevant zijn, aldus Mus. Het bovenwijkse karakter van voorzieningen zou voorts pas van belang zijn, nadat de exploitatiegebieden op een juiste zijn afgebakend.

#### **6. Beoordeling aanvullende motivering en opinie Mus**

- 6.1. Uit de wetgeschiedenis en jurisprudentie volgt ten eerste dat art. 6.13 van de Wro de mogelijkheid biedt tot het vaststellen van exploitatieplannen voor meerdere exploitatiegebieden binnen één bestemmingsplangebied (vgl. ABRvS 25 juli 2012, ECLI:NL:RVS:BX2561; de betreffende zin heeft Mus overigens weggelaten in zijn citaat van r.o. 2.8.1 van deze uitspraak). De begrenzing van een exploitatiegebied hoeft niet samen te vallen met het bestemmingsplangebied. Bij de bepaling van die begrenzing komt de raad beoordelingsvrijheid toe.
- 6.2. De voorwaarden die aan de begrenzing van het exploitatiegebied gesteld worden, zijn dat:
1. deze zo moet zijn vastgesteld dat alle onderdelen van de desbetreffende grondexploitatie erin vallen;
  2. de onderdelen van de desbetreffende grondexploitatie de grenzen van het bestemmingsplangebied niet te buiten gaan; en
  3. wanneer een exploitatiegebied uit verschillende niet-aaneengesloten delen bestaat, er sprake moet zijn van ruimtelijke en/of functionele samenhang om deze in één exploitatiegebied te kunnen opnemen.
- 6.3. Wanneer een onderdeel ook ten dienste staat van een andere locatie of anderszins een bovenwijkse karakter heeft, bestaat er een keuze. Ofwel wordt dit onderdeel meegenomen in het exploitatiegebied ofwel wordt het aangemerkt als bovenwijkse element. In het laatste geval dienen de kosten daarvoor in het exploitatieplan te worden opgenomen in de post bovenwijkse kosten.

- 6.4. De voorwaarde dat wanneer deelgebieden binnen een bestemmingsplangebied ruimtelijk en/of functioneel samenhangen, hiervoor in alle gevallen niet afzonderlijke exploitatieplannen, maar één exploitatieplan moet worden vastgesteld, volgt niet uit de wetgeschiedenis dan wel jurisprudentie. Uit de voorwaarde dat wanneer een exploitatiegebied uit verschillende niet-aaneengesloten delen bestaat, er sprake moet zijn van ruimtelijke en/of functionele samenhang om deze in één exploitatiegebied te kunnen opnemen, kan niet *a contrario* worden afgeleid dat onderdelen die wel op elkaar aansluiten, altijd als één exploitatiegebied moeten worden aangemerkt. De wetgeschiedenis en rechtspraak geven althans géén steun voor het oordeel dat, (altijd) wanneer sprake is van ruimtelijke en/of functionele samenhang tussen verschillende onderdelen van een ontwikkeling, zij altijd in één exploitatiegebied moeten worden opgenomen. Om te voorkomen dat de kosten van onderdelen die ten dienste staan van meerdere exploitatiegebieden niet evenredig worden verdeeld over de exploitatiegebieden, worden deze immers aangemerkt als bovenwijkse voorziening en verwerkt in de post bovenwijkse kosten. Het vaststellen van meerdere exploitatiegebieden zou dan niet tot onevenredig kostenverhaal moeten kunnen leiden (vgl. de in randnummer 2.3 aangehaalde passage uit de memorie van toelichting).
- 6.5. Mus merkt op dat de vraag of binnen een bestemmingsplan met aangewezen bouwplannen een voorziening bovenwijkse is, pas aan de orde kan komen wanneer aan de hand van de toepasselijke maatstaf is bepaald hoeveel exploitatiegebieden er in het bestemmingsplan zijn. Volgens Mus lijkt de gemeenteraad 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. Met deze constatering wordt evenwel voorbij gegaan aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 7 oktober 2018. In rechtsoverweging 28.2 overweegt de Afdeling immers dat wanneer de ontsluitingsweg en parkeerplaatsen bovenwijkse voorzieningen zijn, dit tot gevolg heeft (“met als gevolg”) dat er geen planologische of functionele samenhang is tussen de gronden in het exploitatiegebied en de overige gronden in het bestemmingsplan. Er zal dus (ten eerste) moeten worden vastgesteld of de ontsluitingsweg en parkeerplaatsen bovenwijkse voorzieningen zijn. Is dit het geval, dan is er (ten tweede) geen planologische of functionele samenhang tussen de gronden in het exploitatiegebied en de overige gronden in het bestemmingsplan, zodat de begrenzing van het onderhavige exploitatiegebied op de juiste wijze is vastgesteld.
- 6.6. De vraag of de ontsluitingsweg en parkeerplaatsen bovenwijkse voorzieningen zijn wordt in de notitie niet beantwoord, zodat deze notitie reeds daarom niet kan afdoen aan de inhoud van het gewijzigde exploitatieplan. Volledigheidshalve merken wij echter nog het volgende op naar aanleiding van de stelling dat de motivering van het gewijzigde exploitatieplan gebrekkig is.

- 6.7. Gesteld wordt dat het niet ter zake doet of beide locaties afzonderlijk tot ontwikkeling worden gebracht. Een woonwijk of een bedrijventerrein met voorzieningen kan immers ook in fasen worden gerealiseerd. Deze vergelijking gaat echter mank, reeds omdat in de gewijzigde toelichting niet wordt bedoeld op de fysieke mogelijkheden om beide ontwikkelingen afzonderlijk te ontwikkelen, maar evident wordt bedoeld op de omstandigheid dat beide onderdelen afzonderlijk in exploitatie (kunnen) worden gebracht. De ene ontwikkeling is (o.a. wat betreft de financieel-economische uitvoerbaarheid hiervan) dus niet afhankelijk van het andere onderdeel (vgl. ook door Mus aangehaalde uitspraak inzake Kerkdriel-Noord).
- 6.8. Tot slot merken wij op dat de jurisprudentie die in de notitie wordt geciteerd, steeds betrekking heeft op kwesties waarin één exploitatiegebied was vastgesteld en waarin hierover vervolgens werd geklaagd. Hier betreft het de omgekeerde situatie, waarin meerdere exploitatiegebieden zijn (te) onderscheiden, zodat deze rechtspraak in zoverre niet relevant is. Overigens kwam de Afdeling slechts in één van deze uitspraken (inzake Kerkdriel-Noord) tot de conclusie dat de raad onvoldoende had gemotiveerd dat sprake is van één exploitatiegebied. Dit onderstreept de beoordelingsvrijheid die de raad bij het kiezen van de begrenzing van een exploitatiegebied toekomt.

## 7. Slotsom

- 7.1. Gelet op de overwegingen van de Afdeling bestuursrechtspraak in de uitspraak van 3 oktober 2018, achten wij alleszins verdedigbaar dat de voorzieningen die ten dienste staan van beide te onderscheiden deelgebieden als bovenwijkse elementen worden gekwalificeerd, althans in de inhoud van de notitie van Mus zien wij geen aanknopingspunten voor het tegendeel.

-.-.-