

Raad van State

Uitspraak 201503530/2/R2

Datum van uitspraak: woensdag 31 mei 2017

Tegen: de raad van de gemeente Schijndel

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:1448**

201503530/2/R2.

Datum uitspraak: 31 mei 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Jabo Onroerend Goed B.V., gevestigd te Schijndel,
appellante,

en

de raad van de gemeente Schijndel (thans: de gemeente Meijerijstad),
verweerder.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 20 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2055, heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 26 weken na verzending van de tussenuitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen het gebrek in het besluit van 5 maart 2015, waarbij het exploitatieplan "Duin - Vlagheide, Deelgebied I" is vastgesteld, te herstellen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Bij besluit van 10 november 2016 heeft de raad ter uitvoering van de tussenuitspraak het exploitatieplan "Duin - Vlagheide, Deelgebied I" gewijzigd vastgesteld. Hiermee is het besluit van 5 maart 2015, waarbij het exploitatieplan "Duin - Vlagheide, Deelgebied I" is vastgesteld, vervangen.

Jabo B.V. heeft tegen dit besluit een zienswijze naar voren gebracht. Naar aanleiding van deze zienswijze heeft de Afdeling aan de raad vragen gesteld en Jabo B.V. in de gelegenheid gesteld om op de beantwoording van de raad te reageren. Jabo B.V. heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

De Afdeling heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Het besluit van 5 maart 2015

1. Onder 9.2 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling overwogen dat in het aan het exploitatieplan ten grondslag gelegde taxatierapport de inbrengwaarde van de gronden van Jabo B.V. is getaxeerd in strijd met artikel 6.13 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) in samenhang met de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet, doordat is uitgegaan van de gebruikswaarde van de gronden onder het voorheen geldende planologische regime.
2. Gelet op hetgeen in de tussenuitspraak is overwogen, zijn de beroepen gegrond en dient het besluit van 5 maart 2015, voor zover daarbij het exploitatieplan "Duin - Vlagheide, Deelgebied I" is vastgesteld, wegens strijd met artikel 6.13 van de Wro in samenhang met de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet te worden vernietigd.

Het besluit van 10 november 2016

3. De raad heeft naar aanleiding van de tussenuitspraak de gronden van Jabo B.V. opnieuw laten taxeren door K.F.J.P. de Bont RT, verbonden aan Steenhuijs Grondzaken B.V. (hierna: Steenhuijs). De inbrengwaarde is getaxeerd aan de hand van de vergelijkingsmethode en is vastgesteld op € 30,00 per vierkante meter.

Omvang exploitatieplangebied

4. Jabo B.V. voert aan dat het exploitatieplangebied groter is dan het bestemmingsplangebied waarvoor het exploitatieplan is vastgesteld. Zij wijst er op dat op 10 november 2015 het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen" is vastgesteld en dat dit besluit ten tijde van het vaststellen van het exploitatieplan in werking is getreden en onherroepelijk is geworden. Met de vaststelling van dat plan is een deel van de gronden dat voorheen binnen de grenzen van het bestemmingsplan "Duin - Vlagheide, Deelgebied I" viel, binnen de grenzen van het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen" gebracht. Het exploitatieplangebied heeft evenwel nog dezelfde omvang als het plangebied van het bestemmingsplan "Duin - Vlagheide, Deelgebied I", zoals vastgesteld op 5 maart 2015. Volgens haar is dit niet mogelijk. Jabo B.V. betoogt verder dat, doordat een deel van de gronden thans binnen het plangebied van het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen" valt, bij het berekenen van de inbrengwaarden is uitgegaan van een onjuist aantal vierkante meters.

- 4.1. De raad stelt dat met het vaststellen van het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen" een gebied met een oppervlakte van 2.891 m² niet langer binnen de grenzen van het bestemmingsplan "Duin - Vlagheide, Deelgebied I" valt. Het betreft de gronden waar een deel van de Vlagheide ligt en waar de Nobelweg is doorgetrokken in noordoostelijke richting. Beide stukken grond hebben in beide bestemmingsplannen de functie van openbare ruimte. Doordat in het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen" de gronden een verkeersbestemming hebben gekregen, is de functie bestemdigd en kunnen zij in het kostenverhaal worden meegenomen. Tot slot wijst de raad er op dat tot de verhaalbare kosten ook de kosten behoren die betrekking hebben op gronden buiten het exploitatieplangebied. Die situatie doet zich hier voor, omdat de betreffende gronden in relatie tot de voorgenomen inrichting van het gebied worden aangewend als openbare ruimte. Het voorgaande brengt volgens de raad met zich dat de overlapping van de gronden in beide bestemmingsplannen geen gevolgen voor het kostenverhaal heeft. Er is daarom volgens de raad ook geen gevolg voor de hoogte van de bepaalde inbrengwaarde.

- 4.2. Artikel 6.12, eerste lid, van de Wro luidt: "De gemeenteraad stelt een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen".

- 4.3. De geschiedenis van de totstandkoming van de Wijzing van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie (Kamerstukken II 2004-2005, 30 318, nr. 3, blz 17 en 19) luidt: "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 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. (...). De begrenzing van een binnengemeentelijk exploitatieplan mag de begrenzing van het bijbehorende bestemmingsplan of projectbesluit niet te buiten gaan."

4.4. Tussen partijen is niet in geschil dat een deel van de Vlagheide en de verlengde Nobelweg ten tijde van het vaststellen van het herstelbesluit niet langer binnen de grenzen van het bestemmingsplan "Duin - Vlagheide, Deelgebied I" viel, maar binnen de grenzen van het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen". Deze wegen vallen echter wel binnen de grenzen van het exploitatieplan zoals dat bij het herstelbesluit is vastgesteld. Het exploitatieplangebied is daarmee groter dan het bestemmingsplangebied waarop het exploitatieplan betrekking heeft. Gelet op de hiervoor weergegeven geschiedenis van de totstandkoming van de wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie, kan een binnengemeentelijk exploitatieplan niet groter zijn dan de grenzen van het bestemmingsplan (vergelijk tevens de uitspraak van de Afdeling van 27 maart 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ7440](#)). Het voorgaande leidt de Afdeling tot de conclusie dat de raad het herstelbesluit in strijd met artikel 6.12, eerste lid, van de Wro heeft vastgesteld. Het betoog slaagt.

Taxatie inbrengwaarden

5. Jabo B.V. betoogt dat Steenhuijs ten onrechte gebruik heeft gemaakt van de vergelijkingsmethode en dat het zorgvuldiger was geweest de residuele methode te gebruiken. Jabo B.V. stelt dat het standpunt van Steenhuijs dat de vergelijkingsmethode nauwkeuriger is dan de residuele methode, gebaseerd is op verouderde jurisprudentie van de Hoge Raad van vóór de Wro. Zij wijst er op dat Steenhuijs bij de vergelijkingen gebruik heeft gemaakt van gegevens over grondtransacties uit de jaren 2010 - 2012 of nog daarvoor en dat die transacties tijdens de vastgoedcrisis hebben plaatsgevonden. Die gegevens zijn daarom niet actueel en representatief. Bovendien heeft Steenhuijs vergeleken met projecten waar behalve bedrijventerreinen ook woningen en retail mogelijk werden gemaakt.

Jabo B.V. betoogt verder dat niet duidelijk is of Steenhuijs de volgende kosten heeft meegenomen: de aangeleverde gegevens omtrent de inrichting van het exploitatiegebied, de eigendomssituatie en de kosten voor het vrijmaken van rechten en lasten, waaronder sloop, het meerekenen van overdrachtsbelasting of BTW. Voorts betoogt Jabo B.V. dat Steenhuijs ten onrechte niet inzichtelijk heeft gemaakt of daadwerkelijk zal worden onteigend als minnelijke verwerving niet lukt. In dat geval dient de schadeloosstelling op onteigeningsbasis te worden aangehouden als inbrengwaarde.

Jabo B.V. betoogt voorts dat, om de inbrengwaarden van de gronden in haar eigendom zorgvuldiger te kunnen berekenen, moet worden uitgegaan van een onderscheid tussen de waarde van het opslagterrein, dat 11.475 m2 groot is en het braakliggende deel, dat 15.372 m2 groot is. Jabo B.V. heeft deze gronden laten taxeren door Overwater Grondbeleid Adviesbureau B.V. (hierna: Overwater). Het opslagterrein vertegenwoordigt volgens Overwater een waarde van € 65,71 per vierkante meter, het braakliggend terrein € 55,00 per vierkante meter. Deze waarden liggen hoger dan de waarden die Steenhuijs heeft getaxeerd en dienen volgens Jabo B.V. als uitgangspunt voor de inbrengwaarden te worden gehanteerd.

5.1. De raad stelt over de toepassing van de vergelijkingsmethode dat de transacties en prijsstelling, indachtig de transacties die tijdens de crisis hebben plaatsgevonden, zijn geanalyseerd. Hij stelt dat dit onder meer valt onder het in het taxatierapport van Steenhuijs genoemde criterium van de planhorizon. Met de planhorizon is bedoeld de mogelijke afwijkingen (prijsstijging en/of -daling in tijd bezien) tussen de te hanteren waardepeildatum en de data waarop de gehanteerde vergelijkingstransacties en/of -prijsstellingen zijn gedaan. Verder stelt de raad dat Steenhuijs, uitgaande van de datum dat het bestemmingsplan is vastgesteld, geen beter bruikbaarere transacties of prijsstellingen ter beschikking stonden.

De raad stelt verder dat de kosten voor sloop niet zijn geraamd omdat geen opstallen aanwezig zijn in het exploitatiegebied. De kosten voor het vrijmaken van rechten van de gronden zijn niet opgenomen, omdat deze niet als te verwachten kosten zijn voorzien. Mocht blijken dat er wel kosten moeten worden gemaakt die bij de vaststelling van het exploitatieplan niet zijn voorzien, dan worden deze kosten alsnog opgenomen in de eerstvolgende herziening van het exploitatieplan.

Over de schadeloosstelling voor onteigening stelt de raad dat uit de tweede volzin van artikel 6.13, vijfde lid, van de Wro voortvloeit dat enkel als daarvoor aanleiding bestaat, de onteigeningsschadeloosstelling als inbrengwaarde wordt opgevoerd. De raad stelt zich op het standpunt dat er geen vastgoed in het exploitatiegebied was waarvoor een aanwijzing of een concreet voornemen bestond. Weliswaar was de

gemeente over de verwerving van de gronden van Jabo B.V. in onderhandeling en had de gemeente aangegeven onteigening niet uit te sluiten, maar omdat de gemeente geen expliciete keuze daarvoor had gemaakt, is de schadeloosstelling niet in de inbrengwaarde betrokken toen het taxatierapport werd opgesteld.

Over het onderscheid tussen het braakliggend terrein en het opslagterrein, stelt de raad dat geen onderscheid gemaakt moet worden tussen de inbrengwaarde van het opslagterrein en het braakliggende deel. Volgens hem ligt de gebruikswaarde van het terrein als opslagterrein lager dan de complexwaarde, waarbij ervan wordt uitgegaan dat dit de ruwe bouwgrondwaarde is vanwege de nieuwe bestemming. Volgens Steenhuijs ligt de waarde tussen ongeveer € 10,00 en € 15,00 per vierkante meter.

5.2. Artikel 6.13, vijfde lid, van de Wro luidt: "Indien geen sprake is van onteigening wordt 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."

5.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 9 februari 2011, [ECLI:NL:RVS:2012:BY1740](#)) dient aan de in een exploitatieplan opgenomen raming van inbrengwaarden in beginsel een door een onafhankelijke deskundige uitgevoerde taxatie ten grondslag te liggen. Jabo B.V. heeft niet bestreden dat De Bont, verbonden aan Steenhuijs, als een onafhankelijk deskundig taxateur kan worden aangemerkt.

5.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 12 juni 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:CA2862](#) (onder 17.5), dwingen de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet niet tot het hanteren van de ene dan wel de andere taxatiemethode. Welke methode in een concreet geval wordt gebruikt, staat ter beoordeling van de onafhankelijke taxateur. In dit geval heeft Steenhuijs inzichtelijk gemaakt waarom volgens haar in dit geval de vergelijkingsmethode kon worden gebruikt. Jabo B.V. heeft deze onderbouwing onvoldoende gemotiveerd bestreden. Verder heeft Jabo B.V. de stelling van de raad dat bij de taxatie ook de waardepeildatum van de transacties waarmee is vergeleken is betrokken, onvoldoende gemotiveerd bestreden. Voorts heeft Steenhuijs in het taxatierapport vermeld dat rekening is gehouden bij het vergelijken met de verschillen in planologische status van de te ontwikkelen gebieden. In het aangevoerde wordt voorts geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de gebruikte transacties niet vergelijkbaar zijn en om die reden Steenhuijs niet heeft kunnen uitgaan van de door hem gevolgde waarderingsmethode.

5.5. Over de niet meegenomen kosten overweegt de Afdeling dat Jabo B.V. met haar enkele stelling dat onduidelijk is of Steenhuijs de genoemde kosten heeft meegenomen, niet inzichtelijk heeft gemaakt dat die kosten daadwerkelijk gemaakt zullen moeten worden. De Afdeling ziet in hetgeen Jabo B.V. heeft aangevoerd daarom geen grond voor het oordeel dat de inbrengwaarde om die reden gebrekkig zou zijn bepaald. Voor zover Jabo B.V. bedoelt dat ten onrechte in de taxatie geen overdrachtsbelasting of BTW is meegerekend, overweegt de Afdeling dat Steenhuijs heeft geraamd met toepassing van de vergelijkingsmethode en dat niet aannemelijk is gemaakt dat in deze transacties geen overdrachtsbelasting of BTW is betaald.

5.6. Over de onteigeningsschadeloosstelling overweegt de Afdeling, zoals zij eerder heeft gedaan in haar uitspraak van 1 juni 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BQ6839](#), (onder 2.22.4) dat uit artikel 6.13, vijfde lid, van de Wro volgt dat, tenzij reeds is onteigend, slechts indien aannemelijk is dat onteigend zal worden dan wel gronden op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, de inbrengwaarde van gronden niet wordt vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet, maar gelijk is aan schadeloosstelling ingevolge de onteigeningswet. In paragraaf 7.1 van de toelichting van het exploitatieplan is omschreven dat de gemeente de gronden wil verwerven op minnelijke basis. Met de desbetreffende eigenaren is of wordt in contact getreden om te bezien of, en zo ja onder welke voorwaarden, zij bereid zijn de gronden te verkopen aan de gemeente. Mocht een dergelijke minnelijke verwerving niet mogelijk zijn en de eigenaar niet bereid zijn de gronden overeenkomstig het exploitatieplan te ontwikkelen, dan rest de gemeente geen andere keus dan te onteigenen. De kosten overeenkomstig artikel 6.13, vijfde lid, van de Wro zijn opgenomen op basis van minnelijke verwerving. Mocht het echter noodzakelijk zijn om gronden te onteigenen, dan zal de exploitatieopzet moeten worden aangepast. In dat geval zal op grond van dit artikel de inbrengwaarde moeten worden afgestemd op de schadeloosstelling op onteigeningsbasis, aldus de plantoelichting.

Op het moment van het vaststellen van het exploitatieplan was niet aannemelijk dat tot onteigening van de gronden van Jabo B.V. zou moeten worden overgegaan, nu de gemeente met haar in onderhandeling was over de verwerving van de gronden. Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat ten tijde van het bestreden besluit niet aannemelijk was dat de te verwerven gronden op onteigeningsbasis zullen worden verworven. Hieruit volgt dat de raad de inbrengwaarde terecht heeft geraamd op basis van de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet. Het betoog faalt.

5.7. Over het onderscheid in waarde van het braakliggende terrein en het opslagterrein, overweegt de Afdeling dat Steenhuijs de inbrengwaarden heeft getaxeerd aan de hand van de vergelijkingsmethode. Jabo B.V. heeft de door haar genoemde waarden getaxeerd aan de hand van de residuele methode en niet aan de hand van de vergelijkingsmethode. Jabo B.V. heeft niet inzichtelijk gemaakt waarom de waarde die Steenhuijs heeft getaxeerd aan de hand van de vergelijkingsmethode onjuist is. Nu Steenhuijs de gebruikswaarde van beide terreinen lager heeft geschat dan de complexwaarde van beide terreinen op grond van de bedrijfsbestemming die in het bestemmingsplan "Duin - Vlagheide, Deelgebied I" is toegekend, is Steenhuijs terecht uitgegaan van de complexwaarde van beide terreinen. Het betoog faalt.

5.8. Ook in de overige gronden die Jabo B.V. in dit kader naar voren heeft gebracht, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat Steenhuijs de inbrengwaarden onvoldoende zorgvuldig heeft geraamd en dat het exploitatieplan daarmee in strijd met artikel 6.13, eerste lid, onder c, van de Wro is vastgesteld.

Het voorgaande brengt de Afdeling tot de slotsom dat in het aangevoerde geen grond bestaat voor het oordeel dat het taxatierapport van Steenhuijs zodanige gebreken vertoont, dat het niet aan de raming van de inbrengwaarden ten grondslag had mogen worden gelegd. Het betoog faalt.

Conclusie

6. Het beroep tegen het besluit van 10 november 2016 is gegrond. Nu de geraamde kosten voor de wegen die thans binnen de grenzen van het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen" vallen gelijk zijn aan de kosten zoals die zijn geraamd toen die wegen nog binnen de grenzen van het bestemmingsplan "Duin - Vlagheide, Deelgebied I" vielen, heeft dit gebrek geen materiële gevolgen. Met het oog op de definitieve beslechting van het geschil ziet de Afdeling daarom aanleiding dit besluit wegens strijd met artikel 6.12, eerste lid, van de Wro te vernietigen voor zover de begrenzing van het exploitatieplangebied niet overeenstemt met die van het plangebied van het bestemmingsplan Duin - Vlagheide, Deelgebied I, en om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat de begrenzing van het exploitatieplangebied gelijk wordt gesteld aan de grenzen van het bestemmingsplan "Duin - Vlagheide, Deelgebied I". Voorts ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, onder b, van de Awb de raad op te dragen de nieuwe begrenzing te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl. De Afdeling zal daartoe een termijn stellen.

7. De raad dient op de hierna te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep tegen het besluit van 5 maart 2015, waarbij het exploitatieplan "Duin - Vlagheide, Deelgebied I" is vastgesteld, gegrond;

II. vernietigt het besluit van 5 maart 2015, waarbij het exploitatieplan "Duin - Vlagheide, Deelgebied I" is vastgesteld;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van 10 november 2016, waarbij het exploitatieplan "Duin - Vlagheide, Deelgebied I" gewijzigd is vastgesteld, gegrond;

IV. vernietigt het besluit van 10 november 2016, waarbij het exploitatieplan "Duin - Vlagheide, Deelgebied I"

gewijzigd is vastgesteld, voor zover de begrenzing van het exploitatieplangebied niet overeenstemt met die van het plangebied van het bestemmingsplan Duin - Vlagheide, Deelgebied I;

V. bepaalt dat de begrenzing van het exploitatieplangebied van het bij besluit van 10 november 2016 vastgestelde exploitatieplan "Duin - Vlagheide, Deelgebied I" gelijk wordt gesteld aan de grenzen van het bestemmingsplan "Duin - Vlagheide, Deelgebied I";

VI. draagt de raad van de gemeente Meijerijstad op om binnen twee weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel V wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Meijerijstad tot vergoeding van bij Jabo Onroerend Goed B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.278,41 (zegge: twaalfhonderdachtenzeventig euro en eenenveertig cent), waarvan een bedrag groot € 1.237,50 geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Meijerijstad aan Jabo Onroerend Goed B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 331,00 (zegge: driehonderdeenendertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. J.C. Kranenburg en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, griffier.

w.g. Van Buuren w.g. Van Helvoort
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 31 mei 2017

361.