

## Werken met de inbrengwaarde uit de Wro in relatie tot het exploitatieplan



Een verdiepende analyse op basis van wetsgeschiedenis, praktijkervaring, gewezen jurisprudentie en interpretatie van de Wet ruimtelijke ordening

# Colofon

Deze publicatie is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgesteld door de heer J.W. Santing MSc RE MRICS, werkzaam bij Deloitte Real Estate.

De publicatie is tot stand gekomen op basis van verschillende overlegsessies in een projectgroep waarin zitting hebben gehad:

drs. P.C. van Arnhem FRICS	Register taxateur en gerechtelijk onteigeningsdeskundige bij enkele rechtbanken, Taxatiebureau Drs. P.C. van Arnhem B.V.
ing. P.M.A. van Haasteren	Adviseur strategisch grondbeleid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties /Gemeente Rotterdam
drs. H.G.M. Nijland	Adviseur grondbeleid, grondexploitatie en ruimtelijke economie bij diverse gemeenten
mr. drs. L.W. Nooteboom	Senior Adviseur, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Wij bedanken de heren J.A.M. van den Brand, mr. E.W. van Gelder en mr. J.A.M.A. Sluysmans, drs. R. de Boer (VNG), drs. F.J.M. ten Have en mr. A. de Boer (de laatste twee verbonden aan Deloitte Real Estate) voor opmerkingen en suggesties op conceptteksten.

Deloitte Financial Advisory Services B.V.  
Real Estate

Bezoekadres  
Orteliuslaan 1041  
3528 BE Utrecht

Postadres  
Postbus 3180  
3502 GD Utrecht Nederland  
F 088 288 9985  
T 088 288 2888

[www.deloitte.nl](http://www.deloitte.nl)  
1 september 2014

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Lijst van afkortingen</b>	<b>6</b>
<b>Leeswijzer</b>	<b>6</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>8</b>
<b>2 De Afdeling Grondexploitatie in de Wro</b>	<b>12</b>
2.1 Rol van de inbrengwaarde in het systeem van kostenverhaal	12
2.2 Hoofdlijn kostenverhaal via het exploitatieplan	13
2.3 Binnenplanse verevening	16
2.4 Exploitatieopzet van het exploitatieplan en gemeentelijke grondexploitatie	18
2.5 Het bepalen van de exploitatiebijdrage	19
<b>3 Taxeren van inbrengwaarde</b>	<b>23</b>
3.1 Grondverwerving bij bestemmingswijziging	23
3.2 Borging onafhankelijke waardering gronden bij grondverwerving	24
3.3 Waarderingsgrondslag werkelijke waarde (40b tot en met 40f ow)	25
3.3.1 Werkelijke waarde	26
3.3.2 Eliminatieregel	26
3.3.3 Complexbenadering	28
3.3.4 Planschade en baatafoming	30
3.4 De huidige bestemming of de toekomstige bestemming?	30
3.5 Waarderingsgrondslag schadeloosstelling (bij onteigening)	32
3.5.1 Vermogensschade	32
3.5.2 Bijkomende schade: onderdeel inkomensschade	33
3.5.3 Andere bijkomende schade	34
3.5.4 Reconstructie of liquidatie	34
3.6 Schadeloosstelling huidige gebruik versus waarde toekomstige bestemming	35
3.7 Te hanteren waarderingsgrondslag bij taxeren inbrengwaarde	37
3.7.1 Schadeloosstelling voor de inbrengwaarde bij eerste exploitatieplan	38
3.7.2 Analyse jurisprudentie	38
<b>4 Waarderingsmethoden</b>	<b>41</b>
4.1 Vergelijkingsmethode	42
4.2 Residuele grondwaarde methode	44
4.3 Intuïtieve methode	47
<b>5 Waarderings-technische uitgangspunten</b>	<b>48</b>
5.1 Prijspeil	48
5.2 Toestandsdatum en reeds gesloopte opstallen	48
5.3 Alleen noodzakelijke sloopkosten	49
5.4 Kosten gronden buiten het exploitatiegebied	50
5.5 Winst en risico	51
5.6 Rente over verwervingskosten bij residuele grondwaarde berekening	51
5.7 Invloed sloopkosten bij residuele grondwaarde berekening	51

<b>6</b>	<b>De eisen aan de taxateur en taxatie van inbrengwaarden: formele toetsing</b>	<b>53</b>
6.1	Schriftelijke taxatie	53
6.2	Gemotiveerd advies	53
6.3	Onafhankelijkheid	54
6.4	Geraamd overeenkomstig de artikelen 40b tot en met 40f ow.	55
6.5	Uiteenzetting basis van de raming	56
6.6	Openbaarheid	57
<b>7</b>	<b>Interpretatie ‘geheel in exploitatie brengen’ in relatie tot de inbrengwaarde</b>	<b>59</b>
7.1	De wettelijke fictie ‘geheel in exploitatie brengen’	59
7.2	Wettelijke fictie en de waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde	60
<b>8</b>	<b>Inbrengwaarde: van geraamde kosten naar gerealiseerde kosten</b>	<b>62</b>
8.1	Wijziging waarderingsgrondslag	63
8.2	Inbrengwaarde en een uitwerkingsplan	64
<b>9</b>	<b>Het herzien van de inbrengwaarde</b>	<b>65</b>
9.1	Benadering 1: inbreng alle gronden ineens op startdatum en niet meer aanpassen	65
9.2	Benadering 2: inbreng alle gronden ineens op startdatum en periodiek aanpassen	66
9.3	Benadering 3: verspreid in de tijd inbrengen en aanpassen	67
9.4	Conclusie	67
<b>10</b>	<b>Aftrek eigen inbrengwaarde en overdracht openbare ruimte</b>	<b>69</b>
10.1	De overdracht van de openbare ruimte	70
10.2	De waarde van de grond bij realisatie van de openbare ruimte door de gemeente	71
10.3	De waarde van de grond na zelfrealisatie van de openbare ruimte	73
10.4	Aftrek inbrengwaarde: werkelijke waarde of volledige schadeloosstelling?	75
<b>11</b>	<b>Gevolgen volledige schadeloosstelling of werkelijke waarde</b>	<b>77</b>
11.1	Uitleglocatie	77
11.2	Uitleglocatie met opstallen	79
11.3	Herstructureringslocatie (glastuinbouw naar woningbouw)	82
11.4	Binnenstedelijke herontwikkeling	83
<b>12</b>	<b>Variabelen kostenverhaal en de inbrengwaarde</b>	<b>87</b>
12.1	Invloed verdeling programma	87
12.2	Invloed afbakening exploitatiegebied en eigendomsverhoudingen	89
<b>13</b>	<b>Invloed complexafbakening</b>	<b>92</b>
13.1	Werking complexbenadering	92
13.2	Excessieve verwervingskosten	95
13.3	Voorstroken en zichtlocaties	98
13.4	Invloed complexafbakening op inbrengwaarde en kostenverhaal	101
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>103</b>
	<b>Jurisprudentieregister</b>	<b>104</b>

# Voorwoord

Bij het realiseren van bouwplannen is de wijze waarmee wordt omgegaan met de inbrengwaarde van ieders eigendommen van groot belang. Het zogeheten kostenverhaal bij grondexploitatie gaat immers uit van een evenwichtige verdeling van kosten en opbrengsten tussen de betrokken particuliere eigenaren. Uitgangspunt van de wetgever in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is hierbij dat de werkelijke waarde van de eigendommen wordt ingebracht.

Het bepalen van de waarde moet door een onafhankelijk taxateur worden gedaan. Om de taxateur hierbij te faciliteren, heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) opdracht gegeven aan Deloitte te komen tot de voorliggende brochure “Werken met de inbrengwaarde uit de Wro in relatie tot het exploitatieplan”.

Deze brochure biedt rond de inbrengwaarde een eenduidig begrippenkader en een praktisch instrument ten behoeve van de praktijkbeoefening. Om de niet stilstaande ontwikkeling in de jurisprudentie te kunnen plaatsen, wordt in de brochure uitgebreid stilgestaan bij algemene begrippen en principes rond het bepalen van de inbrengwaarde voor de grondexploitatie. Het Ministerie van BZK hoopt hiermee ook andere betrokkenen bij grondzaken het inzicht te bieden hoe om te gaan met de inbrengwaarde.

Ik verwacht dat deze brochure in de taxatiepraktijk en in discussies rond de inbrengwaarde een goede rol kan vervullen.

drs. J.M.C. Smallenbroek  
directeur Bouwen  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

### Lijst van afkortingen

ABRS:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb:	Algemene wet bestuursrecht
Bro:	Besluit ruimtelijke ordening
ow:	onteigeningswet
Wro:	Wet ruimtelijke ordening
WRO:	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wvg:	Wet voorkeursrecht gemeenten

### Leeswijzer

In deze publicatie staat het werken met de inbrengwaarde bij het kostenverhaal uit de Wro centraal. Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Soms zijn meerdere interpretaties van de Wro mogelijk en zijn nog geen rechterlijke uitspraken voorhanden. Er is in die gevallen voor gekozen zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wetsgeschiedenis, maar zijn ook mogelijke interpretaties met hun gevolgen van de bedoelingen van de wetgever weergegeven. Dit om handvaten te bieden bij het maken van keuzes als gewerkt wordt met de inbrengwaarde bij kostenverhaal op basis van een exploitatieplan. Uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tot en met 1 september 2014 zijn verwerkt.

Het ramen van de inbrengwaarde als onderdeel van het exploitatieplan bevindt zich op het snijvlak van twee juridische werelden: Het kostenverhaal uit de Wro en de bepalingen van de onteigeningswet. Sinds de invoering van de Wro per 1 juli 2008 gelden nieuwe regels voor het verhalen van de kosten van grondexploitatie. Voor kostenverhaal op basis van een exploitatieplan is bepaald welke kostensoorten voor verhaal in aanmerking komen en hoe deze kosten toegerekend moeten worden aan een exploitatiegebied. Eén van de kostenposten is de inbrengwaarde van de gronden in het exploitatiegebied. De Wro bevat voor de raming van de kostenpost inbrengwaarde een bepaling over de te hanteren waarderingsgrondslag bij het ramen van deze kostenpost. Hierin wordt verwezen naar de onteigeningswet.

In de onteigeningswet zijn enkele fundamentele en basisprincipes opgenomen voor het bepalen van de werkelijke waarde en een schadeloosstelling. Het onteigeningsrecht is voornamelijk 'rechtensrecht' waarbij voor de wetsuitleg een beroep wordt gedaan op de jurisprudentie van de Hoge Raad.

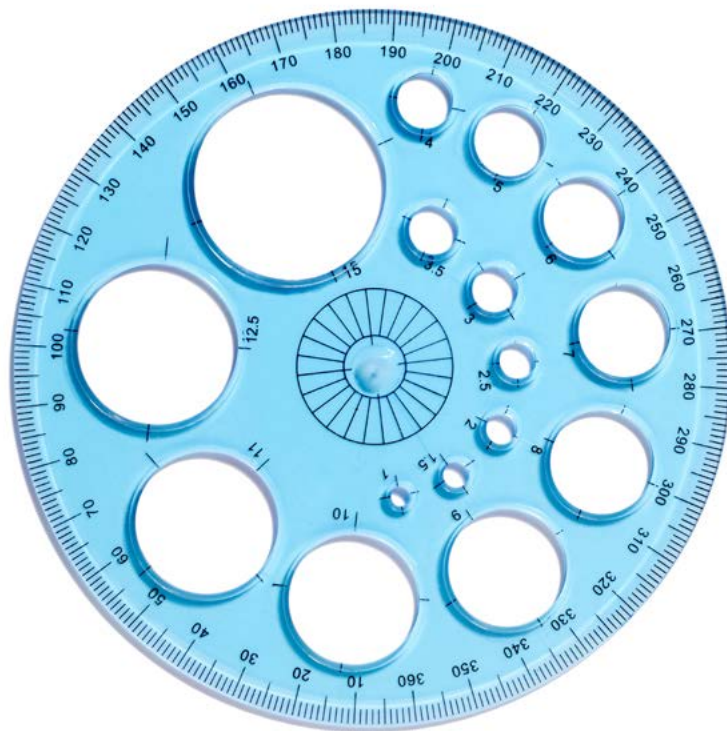
Hoofdstuk 2 vormt een inleidend hoofdstuk waar kort wordt ingegaan op het financiële deel van de Afdeling Grondexploitatie. Hierbij geldt dat sprake is van een behandeling op hoofdlijnen met een aantal specifieke aandachtspunten.

In deze publicatie wordt onderscheid gemaakt in de waarderingsgrondslagen en waarderingsmethodieken. Vanwege de omvangrijke aard van beide thema's is in deze publicatie geen uitputtende analyse van deze onderwerpen opgenomen. Er wordt verwezen naar diverse publicaties die hierover zijn verschenen.<sup>1</sup> In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op grondverwerving bij bestemmingswijziging en te hanteren waarderingsgrondslagen. Het taxeren van de inbrengwaarde staat centraal. De algemene beginselen uit de onteigeningswet zoals die gelden bij grondverwerving worden behandeld.

<sup>1</sup> Zie o.a. 'Handboek onteigening' vierde druk, Den Drijver-van Rijkevorsel et al., Kluwer 2013, 'Onteigening, het spel en de knikkers', Van der Schans E., Van Heesbeen A.C.M.M., Reed Business 2011, 'De Vitaliteit van het schadeloosstellingsrecht in onteigeningszaken', juni 2011, Sluysmans J.A.M.A., 'Reeks Grondzaken in de Praktijk, deel II', Grondverwerving, Frikkee C.A.C., Van Gellicum A. en De Koe, M, SDU 2011 en 'Schadeloosstelling voor onteigening, Telders, nieuw voor oud' (2006), Amsterdam, Kluwer, Van der Feltz, G.C.W. et al..

Hoofdstuk 4 en 5 gaan over waarderingmethoden en waarderingstechnische uitgangspunten. Naast de algemene beginselen komen thema's die specifiek van toepassing zijn bij het taxeren van de inbrengwaarde aan de orde. Daarnaast is voor een aantal waarderingstechnische uitgangspunten een interpretatie gegeven van de bedoelingen van de wetgever. Op basis van gewezen jurisprudentie wordt in hoofdstuk 6 nadere invulling gegeven aan de toepassing van de Wro en dan specifiek de inbrengwaarde.

In de hoofdstukken 7 tot en met 13 is voor een aantal situaties de toepassing van de inbrengwaarde bij het kostenverhaal behandeld. Hierbij is zoveel mogelijk gewerkt met vereenvoudigde casusposities.



# 1 Inleiding

De Wet ruimtelijke ordening met daarin opgenomen de Afdeling Grondexploitatie (in de praktijk ook wel aangeduid als de Grondexploitatiewet) is sinds 1 juli 2008 van kracht. Inmiddels zijn vele exploitatieplannen in procedure gebracht en is bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een flink aantal beroepsprocedures gevoerd. In veel van deze procedures stond de inbrengwaarde centraal.

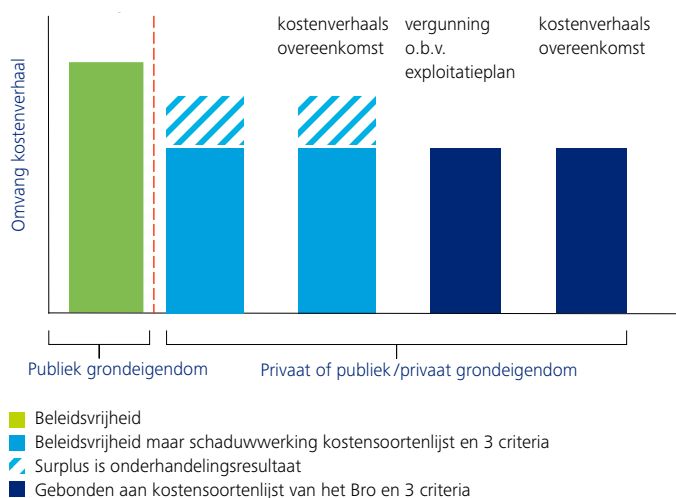
De Afdeling Grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening (hierna 'Wro') geeft regels over het kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie en voor de verankering van de gewenste vorm van uitvoering (locatie-eisen). Uitgangspunt is dat een grondeigenaar zelf de bouwplannen realiseert, een vergoeding betaalt voor de door de gemeente aan te leggen voorzieningen van openbaar nut en voor de verdere kosten van grondexploitatie.<sup>2</sup>

## Methoden van kostenverhaal

De Wro kent een verplicht systeem van kostenverhaal. De gemeente heeft daarbij vijf methoden om haar kosten te verhalen.<sup>3</sup> Dit kan door:

- 1 Gronduitgifte (feitelijk is geen sprake van verhaal maar van dekking van kosten via gronduitgifte);
- 2 Het aangaan van een publiek-private samenwerking;<sup>4</sup>
- 3 Het sluiten van een anterieure kostenverhaalsovereenkomst;
- 4 Het verbinden van een financiële voorwaarde aan een omgevingsvergunning, gebaseerd op een exploitatieplan;
- 5 Het sluiten van een posterieure kostenverhaalsovereenkomst of het aangaan van een vorm van publiek-private samenwerking.

Figuur 1: Methoden van kostendekking



<sup>2</sup> Het gaat om de kosten als opgenomen in de artikelen 6.2.3 tot en met 6.2.6 van het Besluit ruimtelijke ordening.

<sup>3</sup> Dit geldt ook als Provincies en het Rijk plan besluiten nemen met daarin bouwplanmogelijkheden (art 6.25 Wro). Hierna wordt alleen gesproken over 'de gemeente'.

<sup>4</sup> Er zijn samenwerkingsmodellen die de status hebben van een anterieure overeenkomst. Hiervoor geldt een publicatieplicht, net als voor een anterieure kostenverhaalsovereenkomst. Binnen het genusbegrip van publiek-private samenwerking zijn er ook vormen van samenwerking die niet de status hebben van een anterieure overeenkomst (denk aan vormen van een bouwclaimovereenkomst waar sprake is van gemeentelijke gronduitgifte).



In deze publicatie wordt het kostenverhaal op basis van een exploitatieplan als uitgangspunt genomen.<sup>5</sup> De vaststelling van een exploitatieplan is verplicht indien sprake is van een planologische maatregel met bouwplannen als bedoeld in artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) en het kostenverhaal 'niet anderszins verzekerd' is.<sup>6</sup> Als geen sprake is van bouwplannen kan geen exploitatieplan worden vastgesteld. De toepassing van afdeling 6.4 Wro is niet beperkt tot bestemmingsplannen maar meerdere planologische besluiten, zoals een inpassingsplan.<sup>7</sup> In het vervolg van de publicatie is de toepassing beperkt tot toepassing bij een bestemmingsplan.

### Reikwijdte inbrengwaarde

De term inbrengwaarde is een containerbegrip en wordt als term binnen en buiten de praktijk van gebiedsontwikkeling gebruikt.<sup>8</sup> Het begrip wordt binnen de praktijk van gebiedsontwikkeling ook wel gebruikt in de context van:

- een publiek-private samenwerking;
- herstructurering;
- de grondexploitaties binnen de gemeentelijke organisatie;
- de grondexploitatie van private organisaties.

Deze publicatie heeft betrekking op de inbrengwaarde als bedoeld in artikel 6.13 lid 5 Wro die wordt geraamd als onderdeel van de exploitatieopzet van een exploitatieplan. De inbrengwaarde wordt in de Wro als kostenpost van de exploitatieopzet van het exploitatieplan aangemerkt.<sup>9</sup> De exploitatieopzet bestaat, voor zover nodig, uit een raming van de inbrengwaarden van de gronden. De passage 'voor zover nodig' is in de parlementaire geschiedenis niet toegelicht.<sup>10</sup> Er lijkt uitgegaan te worden van de situatie dat voor alle gronden in het exploitatiegebied een inbrengwaarde moet worden vastgesteld:

***"Na de vaststelling van de inbrengwaarden voor het gehele gebied waarvoor het exploitatieplan geldt, functioneren de inbrengwaarden slechts als de verdeelsleutel voor de kosteneenheden in de kostentoerekening"***<sup>11</sup>

Zonder inbrengwaarde kan methodisch de kernregel van de macroaftopping (wat is de maximale omvang van het kostenverhaal) niet worden toegepast. Daarnaast is het noodzakelijk om de inbrengwaarde te ramen om binnenplanse verevening te bewerkstelligen. Dit is eveneens één van de kerndoelen van de Wro. (meer hierover in paragraaf 2.3).

De inbrengwaarde speelt een rol op twee manieren bij het bepalen van de exploitatiebijdrage: als ondergrond van toekomstige openbare ruimte en als ondergrond van de uitgeefbare grond in een exploitatieplangebied. De inbrengwaarde wordt geobjectiveerd vastgesteld en staat dus los van daadwerkelijk betaalde prijzen.<sup>12</sup> De Wro schrijft in artikel 6.13 lid 5 Wro voor wat de waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde moet zijn.

5 Voor een nadere toelichting op de methoden van kostenverhaal en verschillen daartussen wordt verwezen naar de 'Handreiking Grondexploitatiewet', tweede herziene druk, Den Haag 2010.

6 De bouw van één of meer woningen, één of meer andere hoofdgebouwen wordt o.a. aangemerkt als bouwplan. De volledige definitie is opgenomen in artikel 6.2.1. Bro. Als sprake is van een kruimelgeval als bedoeld in artikel 6.2.1a Bro is geen plicht maar bevoegdheid tot vaststellen van een exploitatieplan.

7 In artikel 6.12 lid 2 Wro zijn de planologische besluiten opgesomd. Het betreft een inpassingsplan, de wijziging van een bestemmingsplan, een omgevingsvergunning waarbij van een bestemmingsplan of beheersverordening wordt afgeweken voor een project (ook wel planologische omgevingsvergunning genoemd) of een projectuitvoeringsbesluit als bedoeld in de Crisis- en herstelwet.

8 Voorbeelden buiten de praktijk van gebiedsontwikkeling zijn gelegen in de sfeer van belastingen en het vennootschapsrecht.

9 Artikel 6.13 lid 1 sub c onder 1 Wro.

10 Meer hierover in paragraaf 12.2.

11 Kamerstukken I 2007/08, 30 218 D, p.23.

12 Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3, p.26.

### Werkelijke waarde

De hoofdregel is dat de inbrengwaarde wordt geraamd met overeenkomstige toepassing van art. 40b tot en met 40f onteigeningswet (ow). Het gaat dan om de "werkelijke waarde". Er is aangesloten bij de werkelijke waarde, omdat er van uitgegaan wordt dat particuliere eigenaren zelf de planrealisatie ter hand nemen of vrijwillig de grond inbrengen bij de gemeente.<sup>13</sup> De inbrengwaarde dient daarom in beginsel gebaseerd te worden op de werkelijke waarde van het perceel.

### Schadeloosstelling in vier situaties

In sommige gevallen kan een schadeloosstelling als bedoeld in artikel 40 ow als inbrengwaarde gelden. De schadeloosstelling kan hoger uitvallen dan de werkelijke waarde. Indien de schadeloosstelling niet als inbrengwaarde zou mogen worden opgenomen, kan de gemeente blijven zitten met niet-verhaalbare kosten terwijl deze wel noodzakelijk waren voor de grondexploitatie. Deze situatie doet zich voor als de gemeente in het kader van de (minnelijke) verwerving van een perceel een schadeloosstelling heeft betaald terwijl via het exploitatieplan slechts een deel van deze verwervingskosten kan worden verhaald.

Om dit te voorkomen is opgenomen dat soms aangesloten wordt bij de onteigeningswaarde.<sup>14</sup> De term onteigeningswaarde heeft echter geen basis noch in wetgeving noch in jurisprudentie, noch in spraakgebruik onder deskundigen. Bedoeld zal zijn het begrip volledige schadeloosstelling uit artikel 40 ow. Dit blijkt ook uit het feit dat de term onteigeningswaarde alleen wordt gebruikt in de Memorie van Toelichting en dat in artikel 6.13 lid 5 Wro de term schadeloosstelling is opgenomen.

De inbrengwaarde is gelijk aan de schadeloosstelling als bedoeld in artikel 40 ow voor gronden:

- die onteigend zijn;
- waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen;
- die op onteigeningsbasis zijn verworven;
- die op onteigeningsbasis worden verworven.

In hoofdstuk 3 wordt uitgebreider ingegaan op het verschil tussen de werkelijke waarde en een schadeloosstelling. In paragraaf 3.6 wordt ingegaan op de vier genoemde situaties waarin een schadeloosstelling als inbrengwaarde kan gelden. In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op een wijziging van de waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde.

### Onderdelen inbrengwaarde

In het Bro is bepaald welke posten, voor zover deze redelijkerwijs zijn toe te rekenen aan de inbrengwaarde van de gronden, tot de kosten worden gerekend. Het gaat om de ramingen van:

- a de waarde van de gronden in het exploitatiegebied;
- b de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden moeten worden gesloopt;
- c de kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatiegebied van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten;
- d de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3, p. 26 en 41.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3, p. 41.

Uit het Bro blijkt dat de inbrengwaarde uit de optelsom van deze vier onderdelen bestaat. Het gaat allereerst om de waarde van de grond (sub a). Daarnaast gaat het om de waarde van de opstallen (sub b). Hier geldt de beperking dat het moet gaan om opstallen die voor de nieuwe ontwikkeling moeten worden gesloopt (meer hierover in paragraaf 5.3). Bestaande en in het nieuwe bestemmingsplan te handhaven opstallen (zonder verbouwing of uitbreiding als bedoeld in artikel 6.2.1 sub c,d en e Bro) maken geen onderdeel uit van het exploitatieplan omdat geen sprake is van grond waarop een aangewezen bouwplan is voorzien. De inbrengwaarde hoeft daarom niet bepaald te worden voor deze percelen. Een bestaand te handhaven opstal kan en dient wel onderdeel uit te maken van het exploitatieplan indien sprake is van een verbouwing- of uitbreidingsmogelijkheid als voorzien in artikel 6.2.1 Bro.

De Wro houdt niet alleen rekening met het (fictief) verwerven van de grond maar ook met het vrijmaken van huur of pacht. Bij grondverwerving dient aan de huurder en pachter apart een schadeloosstelling te worden voldaan, separaat van de schadeloosstelling aan de eigenaar. De hiermee gepaarde kosten behoren ook tot de inbrengwaarde (sub c). Ten slotte behoren tot de inbrengwaarde de kosten van sloop van opstallen (sub d) indien de sloop noodzakelijk is voor de nieuwe ontwikkeling. Naast sloop vallen de kosten van het verwijderen van obstakels als kabels en leidingen ook onder de kostenpost inbrengwaarde.

In deze publicatie wordt niet nader ingegaan op de raming van kosten voor het vrijmaken van de gronden van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten. Ook wordt niet stilgestaan bij het ramen van de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied.

# 2 De Afdeling Grondexploitatie in de Wro

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen ingegaan op de werking van het kostenverhaal via een financiële voorwaarde aan de omgevingsvergunning die is gebaseerd op een exploitatieplan. Voor een nadere uiteenzetting wordt verwezen naar de Handreiking Grondexploitatiewet, tweede herziene druk.

## 2.1 Rol van de inbrengwaarde in het systeem van kostenverhaal

De inbrengwaarde speelt op diverse manieren een rol in het systeem van kostenverhaal van de Wro. De inbrengwaarde is een kostenpost van grondexploitatie (art. 6.13 lid 1 sub c 1 Wro). De inbrengwaarde wordt geraamd voor de:

- a ondergrond van toekomstige openbare ruimte
- b ondergrond van uitgeefbare bouwkvavels waarop aangewezen bouwplannen zijn voorzien.

Deze uitsplitsing heeft een relatie met het kostenverhaal. De ondergrond van toekomstige openbare ruimte die bij een particulier in eigendom is, zal de gemeente veelal in eigendom willen krijgen. Hiervoor zullen kosten moeten worden gemaakt zodat sprake is van 'echte' kosten. Deze kosten worden verhaald.

De inbrengwaarde draagt ook bij aan de binnenplanse verevening van de kosten in het exploitatieplan. De inbrengwaarde wordt als onderdeel van de kosten omgeslagen over de uitgeefbare gronden met bouwplannen en vormt zo een onderdeel van alle (individuele) exploitatiebijdragen. Dit omslaan van de kosten gebeurt naar draagkracht. Hiermee drukt de inbrengwaarde niet op één eigenaar maar naar evenredigheid van de opbrengsten (draagkracht) op alle realisatoren van bouwplannen in het plangebied. Op deze manier vindt binnenplanse verevening van de inbrengwaarde plaats.

### Bruto- en netto exploitatiebijdrage

Bij het bepalen van de netto-exploitatiebijdrage voor de particulier wordt op de bruto-exploitatiebijdrage de inbrengwaarde van het uitgeefbare deel van zijn perceel in mindering gebracht. Dit alles vanuit een netto contante waarde op de startdatum van het exploitatieplan. Hiermee ligt de basisbijdrage vast voor elk eigendom in het exploitatiegebied die vervolgens, afhankelijk van het moment van betalen van die exploitatiebijdrage, rentedragend is. Hiermee beïnvloedt de inbrengwaarde de individuele netto-exploitatiebijdrage die een grondeigenaar moet voldoen doordat de inbrengwaarde van de ondergrond van uitgeefbare bouwkvavels voor de grondeigenaar een aftrekpost vormt op de bruto-exploitatiebijdrage om tot de netto-exploitatiebijdrage te komen.<sup>15</sup>

De inbrengwaarde beïnvloedt de totale kosten die de gemeente kan verhalen. De inbrengwaarde is namelijk in veel gevallen één van de grootste kostenposten van de exploitatieopzet en is daarmee voor een groot deel bepalend voor de vraag of sprake is van een macroaftopping (toepassing artikel 6.16 Wro). De macroaftopping houdt in dat de totale verhaalbare kosten minus subsidies geheel worden verhaald, tenzij de opbrengsten uit fictieve uitgifte lager zijn. In dat geval geldt de lagere opbrengst als basis. Op dat moment kan de gemeente de kosten slechts verhalen tot maximaal het bedrag van de opbrengsten op exploitatieplanniveau (niet op individueel niveau).

De hoogte van de inbrengwaarde heeft, omdat deze tot de kosten gerekend wordt, aldus invloed op de verhaalbaarheid van de overige kosten van de exploitatieopzet.

De in de Wro omschreven waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde draagt daarnaast ook bij aan de binnenplanse verevening (meer hierover in paragraaf 2.3).

<sup>15</sup> Artikel 6.19 sub a Wro.

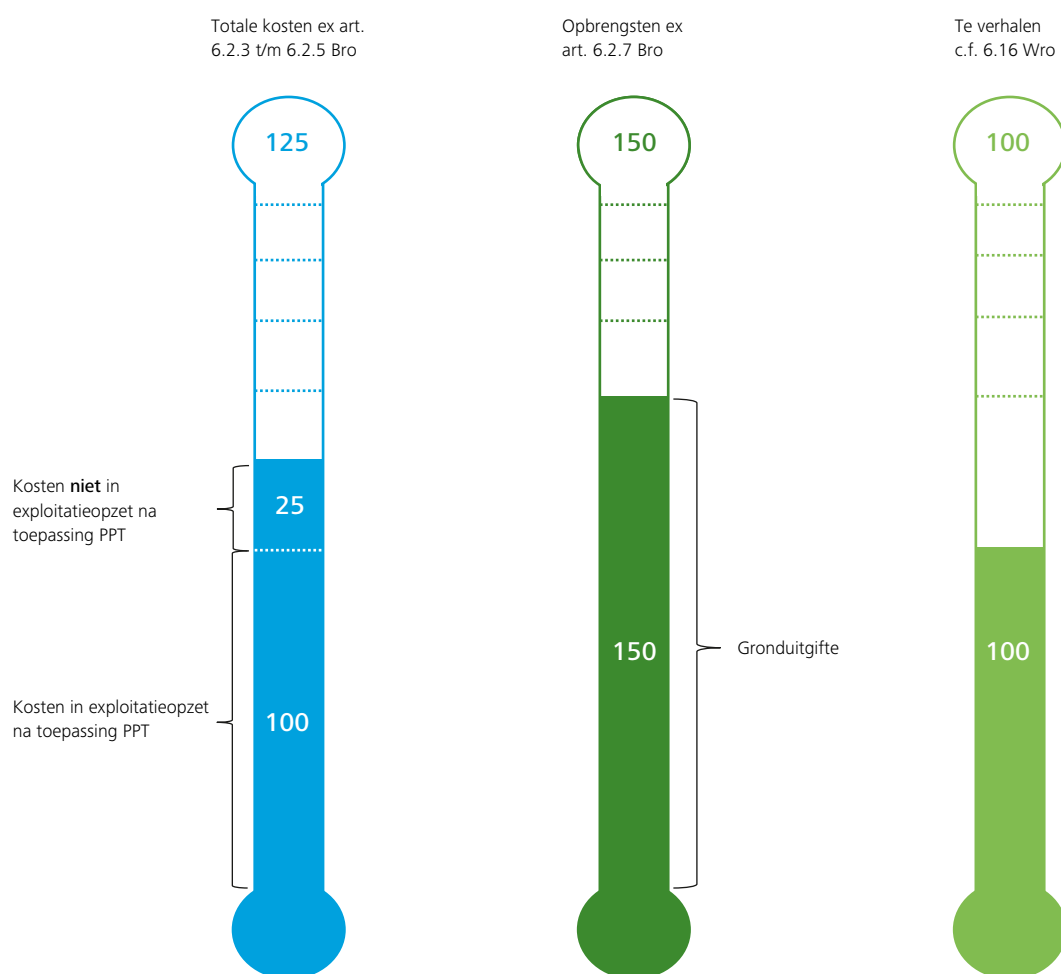
## 2.2 Hoofdlijn kostenverhaal via het exploitatieplan

Het exploitatieplan is de noodzakelijke publiekrechtelijke basis voor kostenverhaal en voor het kunnen stellen van locatie-eisen zoals omschreven in de artikelen 6.12 en 6.13 Wro.

Enkele kenmerken bij kostenverhaal door een exploitatieplan<sup>16</sup>

- De exploitatieopzet gaat uit van objectief vastgestelde marktconforme prijzen voor de raming van de kosten en opbrengsten (onder andere uitgifteprijzen);
- Bij het toerekenen van kosten wordt uitgegaan van de criteria profijt, proportionaliteit en causaliteit. Als niet wordt voldaan aan de drie criteria komen de kosten niet voor afdwingbaar kostenverhaal op basis van het exploitatieplan in aanmerking (zie onderstaande figuur 2).

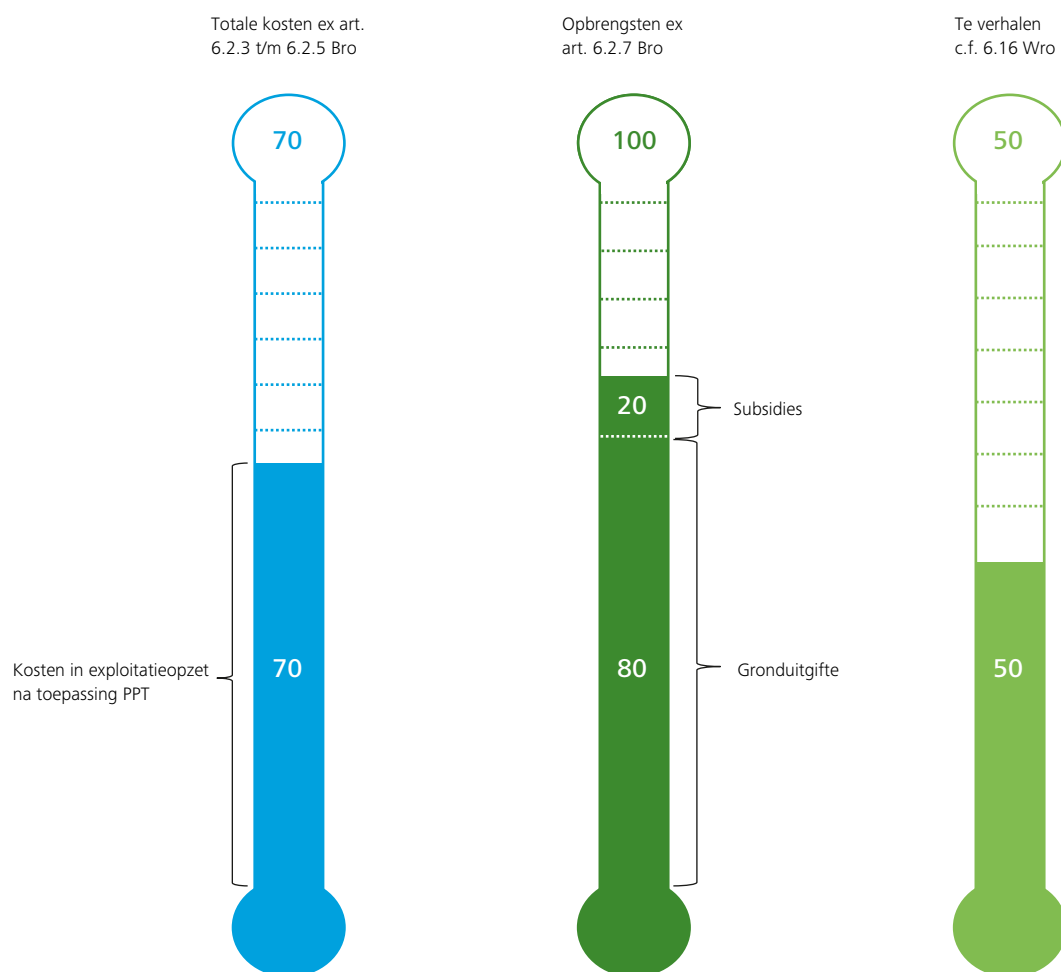
Figuur 2: Toerekening van kosten in een exploitatieplan (maximaal verhaal: 100)



<sup>16</sup> Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de Handreiking Grondexploitatiewet tweede herziene druk, SDU, Den Haag, 2010.

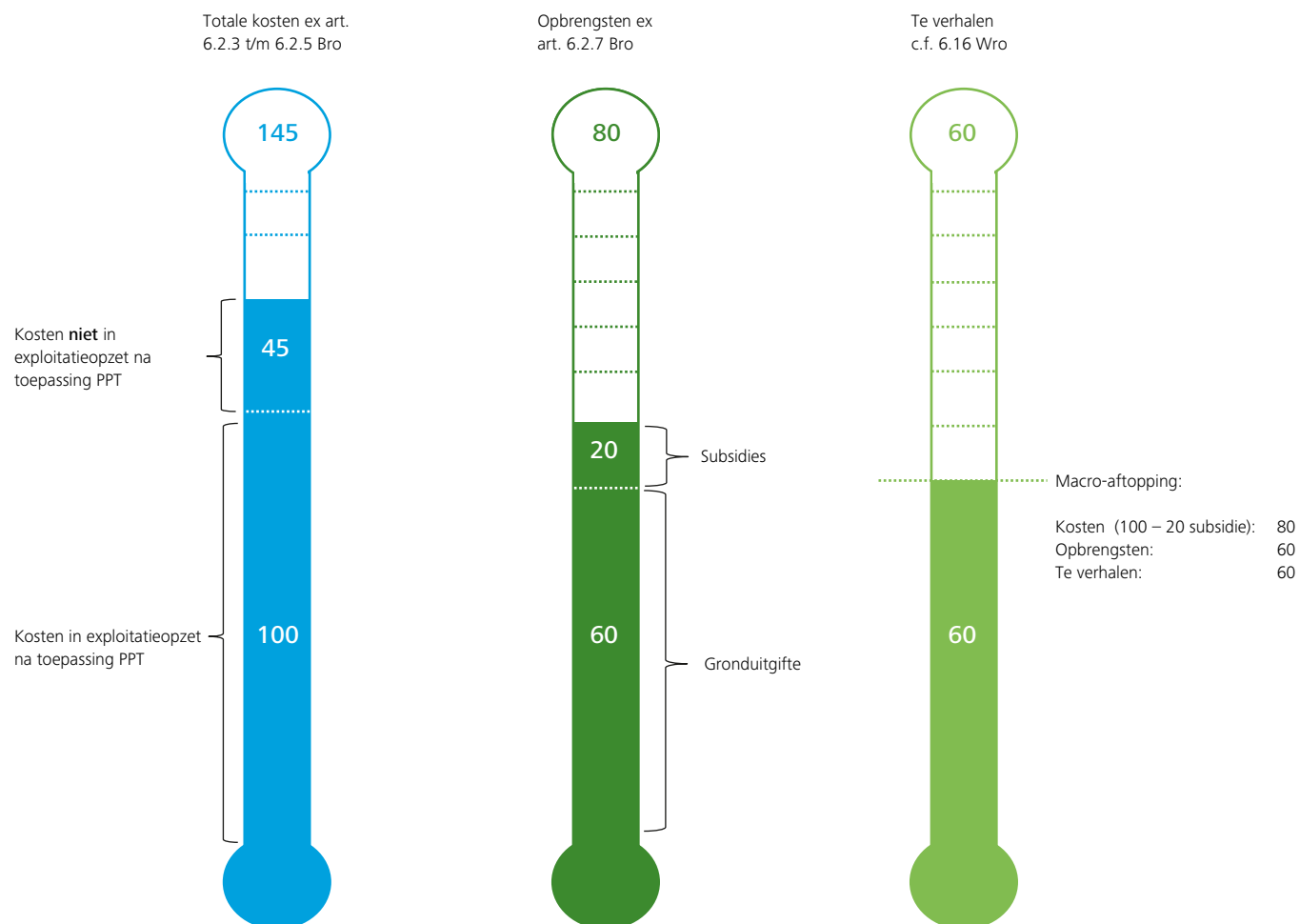
Het kostenverhaal is niet ongelimiteerd. Er kunnen alleen kosten worden verhaald die op de kostensoortenlijst voorkomen (art 6.2.3 tot en met 6.2.5 Bro). De totale verhaalbare kosten minus subsidies worden verhaald, tenzij de opbrengsten uit fictieve uitgifte lager zijn in welk geval die lagere opbrengst als basis geldt. Dit is de macroaftopping. Als sprake is van een positief saldo kunnen en moeten alle kosten worden verhaald (zie onderstaande figuur 3).

**Figuur 3: Macroaftopping bij een positieve exploitatieopzet in een exploitatieplan. Maximaal kostenverhaal is 50. Van de 70 aan kosten wordt 20 gedekt door subsidies zodat nog 50 kan worden verhaald. Subsidies van andere overheden doen mee als negatieve kosten.**



Als de totale kosten, na aftrek van bijdragen van derden en/of subsidies, hoger zijn dan de geraamde opbrengsten, dan kunnen slechts kosten worden verhaald tot maximaal het niveau van de opbrengsten (zie figuur 4). De subsidies zijn conform artikel 6.2.7 Bro aangemerkt als opbrengsten.

**Figuur 4: Macroaftopping bij een negatieve exploitatieopzet in een exploitatieplan (maximaal verhaal: 60)**



### 2.3 Binnenplanse verevening

Vóór invoering van de Wro op 1 juli 2008 was kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie mogelijk met inachtneming van de exploitatieverordening ex artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en via de baatbelasting. Er was aldus sprake van een gesloten systeem van kostenverhaal dat de mogelijkheid bood tot het sluiten van een exploitatieovereenkomst (privaatrechtelijke weg) of het heffen van baatbelasting (publiekrechtelijke weg). Voor zover sprake is van een grondexploitatie is de baatbelasting, sinds de Afdeling Grondexploitatie in werking getreden is, voor nieuwe gevallen niet meer aan de orde. Het exploitatieplan zorgt nu voor afdwingbaar kostenverhaal. Bij de baatbelasting was de mate van baat van een individuele onroerende zaak ten opzichte van concrete voorzieningen bepalend voor de hoogte van de exploitatiebijdrage en speelde draagkracht geen rol. Hierdoor werd er niet binnenplans verevend. Doordat een instrument van verevening ontbrak, dreigden onrendabele delen van bouwlocaties niet gerealiseerd te worden. Bij de baatbelasting moesten bestaande en te handhaven opstallen ook in de heffing betrokken worden. In de praktijk was daarnaast discussie over de vraag wanneer sprake is van aanleg dan wel groot onderhoud.

Bij aanleg konden de kosten via de heffing van baatbelasting worden verhaald en bij groot onderhoud was dat niet mogelijk.<sup>17</sup> Ook was het verhalen van kosten voor bovenwijkse werken zo goed als niet mogelijk. Indien het al mogelijk was, dienden alle individuele gebate onroerende zaken van die voorziening ook daadwerkelijk in de baatbelastingheffing te worden betrokken. Dit kon betekenen dat volledige bestaande woonwijken ineens met baatbelasting zouden worden geconfronteerd. Dit leidde tot veel maatschappelijke en bestuurlijke weerstand.

Een voorbeeld van het kostenverhaal via de baatbelasting:

Tabel 1: Kostenverhaal via de baatbelasting

Uitgangspunt: exploitatiebijdrage naar mate van baat (A en B elk 50% gebaat)			
	Kosten	Opbrengsten	Heffing
A		800	500
B		200	500
<b>Totaal</b>	<b>1000</b>	<b>1000</b>	<b>1000</b>

B krijgt een baatbelasting van 500, terwijl sprake is van een opbrengst van 200. A krijgt een baatbelasting van eveneens 500 terwijl sprake is van een opbrengst van 800.

De Wro introduceert zoals gezegd het exploitatieplan waarmee het verplichte kostenverhaal wettelijk is vastgelegd. Onderdeel van het kostenverhaal is dat ook de wijze van omslag van de kosten over de eigendommen is vastgelegd. Die wijze van omslag geschiedt via binnenplanse verevening. Dit is een wijziging ten opzichte van de baatbelasting. Binnenplanse verevening houdt in dat de meer draagkrachtige bestemmingen een hogere exploitatiebijdrage krijgen toebedeeld dan minder draagkrachtige bestemmingen.<sup>18</sup> Verevening is een door de wetgever beoogd kernelement in de methodiek van Afdeling 6.4 Wro bedoeld om een integrale ontwikkeling van een locatie te bevorderen.

<sup>17</sup> Hof Arnhem 27 augustus 2008, nr. 07/00192, Belastingblad 2008, p. 1213 (Breda) en HR 11 juni 2010 Hengelo LJN: BM7234.  
<sup>18</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3, p. 22.



Aan de Memorie van Toelichting zijn de volgende passages ontleend:

*Vanuit de gedachte van een rechtvaardige verdeling van kosten en baten binnen een exploitatiegebied behoren alle belanghebbenden aan wie de baten toevallen, evenredig bij te dragen aan de door de overheid aangebrachte voorzieningen.<sup>19</sup>*

*Tevens wordt verevening van kosten binnen een complex noodzakelijk geoordeeld, omdat zonder verevening in veel gevallen geen integrale ontwikkeling van een locatie mogelijk zal zijn. De onrendabele delen worden dan niet uitgevoerd. Om die reden dient bij de verevening tevens rekening te worden gehouden met verschillen in de te verwachten grondopbrengst.<sup>20</sup>*

*Verevening is noodzakelijk voor een integrale ontwikkeling van een locatie. Zonder verevening kunnen er onrendabele delen resteren, welke niet ontwikkeld kunnen worden. In het wetsvoorstel is daarom de mogelijkheid tot binnenplanse verevening van de toerekening van kosten naar categorie van uitgifte geregeld. Dit betekent dat aan gronden met een commerciële functie een hoger deel van de kosten kan worden toegerekend dan aan gronden met bijvoorbeeld een maatschappelijke functie.<sup>21</sup>*

In de parlementaire geschiedenis wordt bij de binnenplanse verevening sterk de nadruk gelegd op verevening in de vorm van een bijdrage naar draagkracht.

In de Nota Grondbeleid van het Rijk uit 2001 is aangegeven dat het bij binnenplanse verevening in de Afdeling Grondexploitatie moet gaan om het verevenen van:

- Verschillen in verwervingskosten van gronden voortvloeiend uit kostenverschillen tussen maagdelijke gronden en gronden waarvoor kosten voor bijvoorbeeld bodemsanering of voor sloop van opstallen moeten worden gemaakt (kostenverevening tussen gronden);
- Verschillen in marktwaarde van te exploiteren gronden bijvoorbeeld ten behoeve van kantoren, vrije sectorwoningen, sociale woningbouw of (semi-) publieke voorzieningen (verevening van de toerekening van kosten naar categorie van uitgifte).<sup>22</sup>

Om tot binnenplanse verevening te komen schrijft de Wro voor dat voor het berekenen van de kosten en opbrengsten ervan uit wordt gegaan dat het exploitatiegebied geheel in exploitatie zal worden gebracht.<sup>23</sup> Gevolg van dit uitgangspunt is dat alle kosten en opbrengsten in één exploitatieopzet op het niveau van het totale exploitatiegebied worden geraamd. Uit de wettekst blijkt overigens niet noodzakelijkerwijs dat het de gemeente is die het exploitatiegebied in geheel in exploitatie brengt. In de Memorie van Toelichting is echter aangegeven dat voor de berekening van de kosten van de fictie wordt uitgegaan dat de gemeente de gehele grondexploitatie 'voor haar rekening neemt' of 'ter hand neemt'.<sup>24</sup> Hier is sprake van de introductie van een wettelijke fictie van een gemeentelijke grondexploitatie. Deze fictie moet worden gehanteerd onafhankelijk van de feitelijke situatie waarin het mogelijk is dat (niet volledig) sprake is van een gemeentelijke grondexploitatie.

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 p. 6.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 p. 8.

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 p. 22.

<sup>22</sup> Nota Grondbeleid, op grond van nieuw beleid, VROM, januari 2001 p.63.

<sup>23</sup> Artikel 6.13 lid 4 Wro.

<sup>24</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 p. 22 en p. 26.

Door bij het ramen van de kosten uit te gaan van het totale exploitatiegebied en vervolgens deze totale kosten naar draagkracht om te slaan over het totale exploitatiegebied wordt bij de omslag van de te verhalen kosten over de eigendommen binnenplans verevend. Een plandeel met relatief weinig kosten, (de inbrengwaarde van dat perceel meegeteld) maar relatief veel opbrengsten draagt op deze manier bij aan een ander plandeel waar relatief veel kosten worden gemaakt en weinig opbrengsten zijn. Een voorbeeld:

Tabel 2: Kostenverhaal op basis van de Wro

	Uitgangspunt: exploitatiebijdrage naar draagkracht		
	Kosten	Opbrengsten	Exploitatiebijdrage
A	100	800	800
B	900	200	200
<b>Totaal</b>	<b>1000</b>	<b>1000</b>	<b>1000</b>




Door de binnenplanse verevening wordt het plandeel met de hoogste opbrengsten het zwaarst aangeslagen. Hierdoor wordt de realisatie van het plandeel met de lagere opbrengsten (en hogere kosten) aantrekkelijker. Echter in beide gevallen bedraagt de omvang van de bijdrage niet meer dan de financiële ruimte, die op basis van de exploitatieopzet van het exploitatieplan aanwezig is.

Ook de inbrengwaarde draagt bij aan de binnenplanse verevening. De onderlinge verhouding van de inbrengwaarde bij de stap van de bruto-exploitatiebijdrage naar de netto-exploitatiebijdrage zorgt ook voor binnenplanse verevening. De binnenplanse verevening is uiteindelijk de uitkomst van twee elementen: de onderlinge verschillen in opbrengspotentie en in inbrengwaarden.

#### 2.4 Exploitatieopzet van het exploitatieplan en gemeentelijke grondexploitatie

Het is van belang goed onderscheid te maken tussen de fictieve exploitatieopzet van het exploitatieplan op basis van taxaties, normen en kengetallen, en de feitelijke, eigen (interne) exploitatieopzet van de gemeente en private partijen. Elk van de bij de planontwikkeling betrokken partijen zal een grondexploitatieopzet opstellen. Dit met uitzondering van de particuliere eigenaar die niet tot zelfrealisatie wenst over te gaan. De fictieve exploitatieopzet wordt ten minste eens per jaar bijgesteld op basis van feitelijk gemaakte kosten en gerealiseerde opbrengsten. Naarmate de tijd verstrijkt en de eindoplevering van het plan naderbij komt, wordt de fictieve exploitatieopzet met steeds meer feitelijk gemaakte kosten en gerealiseerde opbrengsten gevuld. Desondanks blijft het een fictieve exploitatieopzet omdat de exploitatieopzet tal van specifieke regels kent die voor de interne grondexploitatie van de gemeente of een particulier niet gelden.

Tabel 3: Hoofdlijn verschillen gemeentelijke grondexploitatie, exploitatieopzet exploitatieplan en private grondexploitatie <sup>25</sup>

	Exploitatieplan	Eigen gemeentelijke grondexploitatie	Private grondexploitatie (zelfrealisator)
<b>Exploitatiegebied</b>			
<b>Doel</b>	Kostenverhaal	Maximaliseren grondopbrengst en exploitatie bijdragen	Maximaliseren grondopbrengst en minimaliseren exploitatie bijdragen
<b>Grond</b>	Taxatie inbrengwaarde, onafhankelijke deskundige	Boekwaarde	Boekwaarde
<b>Plankosten</b>	Plankostenplan, gemaximaliseerd	Eigen inzicht	Eigen inzicht
<b>Kostensoorten</b>	Kostensoortenlijst Bro	Eigen inzicht	Eigen inzicht
<b>Toerekening kosten</b>	O.b.v. profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid	Eigen inzicht	Eigen inzicht
<b>Exploitatie-bijdrage</b>		Opbrengstenpost	Kostenpost
<b>Wijze van kostendekken</b>	N.v.t.	Gronduitgifte en te ontvangen exploitatiebijdrage	Verkoop bouwrijpe kavels en opstallen

Uiteraard zijn bij de gemeentelijke grondexploitatie de gebruikelijke regels voor het overheidshandelen van toepassing, zoals de doorkruisingleer, de beginselen van behoorlijk bestuur, de regels voor staatssteun en de regelgeving vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en gelden voor private partijen ook verslaggevingsregels.

### 2.5 Het bepalen van de exploitatiebijdrage

De exploitatiebijdrage in een exploitatieplan komt stapsgewijs tot stand. De hoofdlijn wordt hier geschetst. Om te beginnen worden de te maken kosten geïnventariseerd. De Wro schrijft voor welke kosten tot de verhaalbare kostensoorten (artikel 6.13 lid 8 Wro) behoren. Er geldt een aantal voorwaarden om de kosten in de exploitatieopzet van het exploitatieplan op te kunnen nemen:

- De kosten moeten vallen binnen de omschrijving van de Wro en het Bro.
- Kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen moeten voldoen aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Als sprake is van profijt en toerekenbaarheid moet de proportionaliteit worden ingevuld. Voor kosten die betrekking kunnen hebben op meer locaties kan het percentage lager zijn dan 100%, denk aan bijvoorbeeld grotere infrastructuur die profijt geeft voor meer gebieden. Dan zullen die andere gebieden ook een deel van de kosten toebedeeld krijgen.

<sup>25</sup> Er is voorbijgegaan aan zaken als afwaardering van de boekwaarde. In de tweede herziene druk van de Handreiking Grondexploitatiewet 2010 is op de pagina's 209-211 een uitvoeriger overzicht van verschillen opgenomen.

- In artikel 6.2.6. Bro staat dat rond de kosten in verband met de artikelen Bro 6.2.4. a en G tot en met J bij ministeriele regeling, regels kunnen worden gesteld. Dat heeft betrekking op planvoorbereiding en planuitvoeringskosten. Een begrenzing van die kosten staat bekend onder de naam micro-aftopping. Er is nog geen definitieve regeling vastgesteld. Het ontwerp van de ministeriële regeling van januari 2010 wordt door gemeenten veelvuldig gebruikt bij het rammen van deze kosten in de exploitatieopzet. In diverse zaken heeft de Afdeling dit geoorloofd geacht waarbij met name van belang werd geacht dat de betreffende kosten met zorgvuldigheid zijn geraamd.<sup>26</sup>

Op de op deze manier bepaalde kosten wordt een aantal aftrekposten in mindering gebracht. Dit zijn:

- De subsidies en bijdragen van derden komen in aftrek op de kosten. Het zijn negatieve kosten. Met andere woorden: subsidies en bijdragen van derden zijn gerangschikt onder de noemer opbrengsten en zorgen voor een verlaging van de te verhalen kosten. Denk bijvoorbeeld aan een bijdrage van het waterschap in een civieltechnisch werk. Maar ook kan het gaan om subsidies van regio, provincie, rijk en Europa.
- Wanneer kosten volledig zijn opgenomen in de exploitatieopzet van het exploitatieplan en een ander (bijvoorbeeld naastgelegen) gebied behoort op basis van de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid ook een deel van de kosten te dragen, dan komt die bijdrage van dat andere gebied ook in mindering op de kosten zodat per saldo het exploitatieplangebied met de goede kostenomvang wordt belast (proportionaliteit).

Dan resteren per saldo de kosten die in principe verhaald zouden kunnen worden. Er is dan nog één toets nodig: de macroaftopping. Wanneer de grondopbrengsten lager zijn dan de geraamde kosten dan is de lijn: de kosten worden verhaald tot aan de eerder bedoelde grondopbrengst. In dat geval heeft de gemeente een tekort op het exploitatieplan.

De vergunningaanvrager<sup>27</sup> met wie het kostenverhaal niet langs een andere weg is verzekerd betaalt een exploitatiebijdrage als financiële voorwaarde bij de omgevingsvergunning. Er wordt onderscheid gemaakt in de bruto-exploitatiebijdrage en de netto-exploitatiebijdrage, zo volgt uit artikel 6.19 Wro.

De vergunningaanvrager betaalt een bruto-exploitatiebijdrage die ontleend wordt aan het aandeel dat die aanvrager voor dat specifieke perceel heeft in de totale grondopbrengst van het exploitatieplan.

Er moet een correctie voor de inbrengwaarde van de uitgeefbare gronden plaatsvinden. In de bruto-exploitatiebijdrage is namelijk ook de inbrengwaarde van de zelfrealisator begrepen. Om die reden is in de Wro bepaald dat de inbrengwaarde van deze in de omgevingsvergunningaanvraag bedoelde gronden in mindering moet worden gebracht op de bruto-exploitatiebijdrage.

Als de vergunningaanvrager zelf werkzaamheden verricht die zijn opgenomen in het exploitatieplan moeten de daarmee gemoede kosten ook in mindering worden gebracht op de bruto-exploitatiebijdrage. Die aftrekpost kan niet hoger zijn dan de raming voor deze kosten in het exploitatieplan (artikel 6.19.2 Wro). De bruto-exploitatiebijdrage wordt op die manier gecorrigeerd naar een netto-exploitatiebijdrage.

<sup>26</sup> ABRS 28 december 2011, LJN: BU9461 (Deventer), ABRS 29 februari 2012, LJN: BV7289 (Gorinchem) en ABRS 20 juni 2012, LJN: BW8875 (Someren).

<sup>27</sup> De vergunningaanvrager en de grondeigenaar hoeven niet per definitie gelijk aan elkaar te zijn. (zie KB 5 december 2011, nr. 11.002951, Deventer, Stct. 18 januari 2012.).

De wijze van kostenomslag is omschreven in artikel 6.18 Wro. In dit artikel is de hantering van basis eenheden en gewichten voor het bepalen van de bruto-exploitatiedbijdrage voorgeschreven. Het systeem heeft tot gevolg dat het meest rendabele deel van het exploitatieplangebied de meeste kosten krijgt toebedeeld.

Of vervolgens ook daadwerkelijk de meeste kosten gedragen moeten worden is afhankelijk van de inbrengwaarde verhoudingen in het exploitatiegebied. Als de inbrengwaarde voor het deelgebied met de hoogste opbrengsten hoger is in vergelijking met andere deelgebieden is de aftrekpost inbrengwaarde ook groter. Dit kan tot gevolg hebben dat per saldo niet de meeste kosten worden toegedeeld aan het deelgebied met de hoogste opbrengsten.

In tabel 4 volgt een rekenvoorbeeld ter illustratie.<sup>28</sup>

**Tabel 4: Berekening bruto-exploitatiedbijdrage**

Exploitatiedgebied	Verwijzing	Toelichting	Eigenaar A	Eigenaar B	Totaal
Uitgeefbaar			2000 m <sup>2</sup>	4000 m <sup>2</sup>	6000 m <sup>2</sup>
Niet-uitgeefbaar			1500 m <sup>2</sup>	1500 m <sup>2</sup>	3000 m <sup>2</sup>
<b>Totaal</b>			<b>3500 m<sup>2</sup></b>	<b>5500 m<sup>2</sup></b>	<b>9000 m<sup>2</sup></b>
Exploitatiedopzet					
Kosten					
Inbrengwaarde.	6.2.3 Bro	€ 40/m <sup>2</sup>	€ 140.000	€ 220.000	€ 360.000
Andere kosten	6.2.4 Bro	€ 35/m <sup>2</sup> * 9.000m <sup>2</sup>		€ 315.000	€ 315.000
Andere kosten	6.2.5 Bro	€ 25/m <sup>2</sup> * 9.000m <sup>2</sup>		€ 225.000	€ 225.000
<b>Totaal</b>					<b>€ 900.000</b>
Opbrengsten					
Categorie	6.18.1 Wro	wonen	wonen	wonen	
Basiseenheid	6.18.2 Wro	het perceel	1	1	
Gewicht	6.18.3 Wro	grondopbrengst	€ 400.000	€ 800.000	
Gewogen eenheden	6.18.3 Wro 6.18.4 Wro		400.000	800.000	1.200.000
Verhaalbaar per gewogen eenheid	6.18.5 Wro		€ 900.000 gedeeld door 1.200.000 is € 0,75		
<b>Bruto -exploitatiedbijdrage</b>	<b>6.19 Wro</b>		<b>400.000*€ 0,75 = € 300.000</b>	<b>800.000* €0,75 = € 600.000</b>	<b>€ 900.000</b>

<sup>28</sup> In de parlementaire geschiedenis is een voorbeeld gebruikt waarbij aan de hand van basiseenheden en wegingsfactoren een exploitatiedbijdrage wordt bepaald (Kamerstukken II, 2005/06 30 218, nr. 3, p. 27-28).

Opmerkingen:

- In de tabel is geabstraheerd van rente en indexering. Uitgangspunt is wel dat de tabel is gekoppeld aan een voor elke eigenaar zelfde netto-contante waarde datum.
- Het gaat in de onderste regel om een bruto-exploitatiedbijdrage dus zonder aftrek van inbrengwaarde en vergoeding eigen werkzaamheden.
- Wanneer het relatieve deel in de grondopbrengst wordt genomen, dan levert dat dezelfde uitkomsten op; bijvoorbeeld perceel A betaalt dan € 400.000/€ 1.200.000 vermenigvuldigd met € 900.000 is € 300.000.

Het is aan te bevelen de strikte opbouw van artikel 6.18 te volgen.

**Tabel 5: Van bruto-exploitatiedbijdrage naar netto-exploitatiedbijdrage Interpretatie 'geheel in exploitatie brengen' in relatie tot de inbrengwaarde**

Exploitatiedgebied	Verwijzing	Toelichting	Eigenaar A	Eigenaar B
Uitgeefbaar			2000 m <sup>2</sup>	4000 m <sup>2</sup>
Niet-uitgeefbaar			1500 m <sup>2</sup>	1500 m <sup>2</sup>
<b>Totaal</b>			<b>3500 m<sup>2</sup></b>	<b>5500 m<sup>2</sup></b>
Inbrengwaarde	6.2.3 Bro	€ 40/m <sup>2</sup>	€ 140.000	€ 220.000
Bruto – exploitatiedbijdrage	6.17 en 6.19 Wro		€ 300.000	€ 600.000
Aftrek: inbrengwaarde uitgeefbaar perceel	6.19.a Wro		2000 m <sup>2</sup> * € 40/m <sup>2</sup> = € 80.000	4000 m <sup>2</sup> * € 40/m <sup>2</sup> = € 160.000
Aftrek: Aftrek eigen kosten	6.19.b Wro		pm	pm
<b>Netto -exploitatiedbijdrage</b>			<b>€ 220.000</b>	<b>€ 440.000</b>

# 3 Taxeren van inbrengwaarde

In de Wro is bepaald dat bij vaststelling van een exploitatieplan de kostenpost inbrengwaarde moet worden geraamd (artikel 6.13 lid 5 Wro). In het systeem van kostenverhaal uit de Wro is een koppeling gelegd met de regelgeving die van toepassing is bij grondverwerving. Dit is gedaan door het ramen van de inbrengwaarde aansluiting te zoeken bij waarderingsgrondslagen uit de ow. Vanwege de koppeling met de onteigeningswet in de Wro wordt in dit hoofdstuk een toelichting gegeven op waarderingsgrondslagen uit de onteigeningswet.

Het initiatief voor het ramen van de inbrengwaarde ligt bij de gemeente. In de vanaf 1 juli 2008 geldende Wro zijn geen procedureregels opgenomen voor het bepalen van inbrengwaarden. Wel is tijdens de parlementaire behandeling nadrukkelijk benoemd dat de inbrengwaarde door een onafhankelijke deskundige moet worden bepaald.<sup>29</sup> De Wro zelf bevat echter geen waarborg of procedureel voorschrift dat de taxatie van de inbrengwaarde door onafhankelijke deskundigen moet plaatsvinden. De wetgever vond het voorschrijven van een procedure een te zwaar middel.<sup>30</sup> Door de Minister is bij de behandeling van het Besluit ruimtelijke ordening de verwachting uitgesproken dat ingeval van geschil over de inbrengwaarde, het voor de hand ligt dat de rechter voor de bepaling van de inbrengwaarde een analoge toepassing geeft aan de regeling in de ow en deskundigen benoemt.<sup>31</sup> In de praktijk na 2008 is die toepassing door de rechter tot op heden (nog) niet gevolgd en is er, voor zover bekend, ook nog geen beroep op gedaan door appellanten.

## 3.1 Grondverwerving bij bestemmingswijziging

De overheid kan door de vaststelling van een bestemmingsplan beïnvloeden voor welke functies gronden of onroerende zaken gebruikt mogen worden. Vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw werd het voor de overheid gebruikelijk om bij een bestemmingswijziging de eigendom van de gronden of onroerende zaken te krijgen. Dit werd gebruikelijk omdat de gewenste realisatie van de bestemming, op de wijze die de overheid voorstond, op die manier op de voor de gemeente meest eenvoudige wijze werd bewerkstelligd. Inmiddels heeft in veel gevallen de overheid de eigendom over het perceel echter niet meer en ligt deze bij particulieren. Voor deze situatie werd onder de oude WRO de toen verplichte exploitatieverordening en in de Gemeentewet de baat- en bouwgrondbelasting gehanteerd.<sup>32</sup> In de Wro is het exploitatieplan geïntroduceerd dat afdwingbaar kostenverhaal, verevening en het stellen van locatie-eisen mogelijk maakt. De noodzaak om de beschikkingsmacht over de grond te krijgen is hierdoor minder aanwezig.

Wanneer de overheid toch onroerende zaken wil verwerven, kan de overheid dit doen door het inzetten van verschillende grondbeleidsinstrumenten. In de praktijk is sprake van een nauwe relatie tussen de planologische instrumenten en het grondbeleid. De inzet van de grondbeleidsinstrumenten die de overheid ten dienste staan om grond te verwerven wordt veelal afgestemd op de stappen die tot bestemmingswijziging moeten leiden. Schematisch en op hoofdlijnen ziet het proces van bestemmingswijziging in combinatie met grondverwerving er als volgt uit.

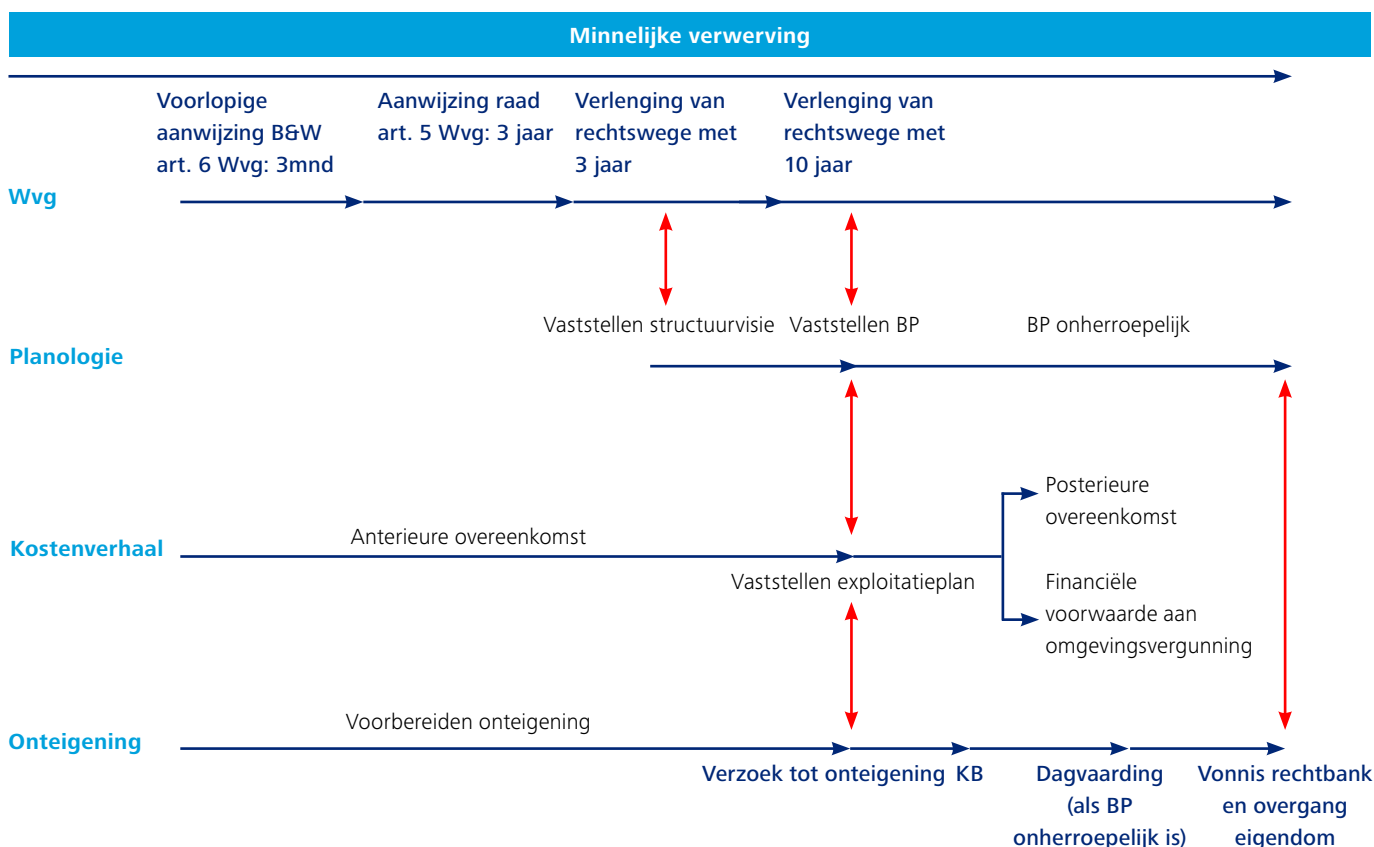
<sup>29</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3 p. 26. Uit jurisprudentie blijkt dat deze lijn wordt gevolgd. Zie ABRS 18 mei 2011 LJN: BQ4922 (Roosendaal), ABRS 11 januari 2012, LJN: BV0602 (Deventer) en ABRS 22 februari 2012, LJN: BV6569 (Stein).

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 4, p. 12.

<sup>31</sup> Stb. 2008, 145, p.71.

<sup>32</sup> In de jaren '90 van de vorige eeuw zijn uiteindelijk de oude baatbelasting en de bouwgrondbelasting samengevoegd tot baatbelasting nieuwe stijl, zoals het nu in artikel 222 Gemeentewet is opgenomen.

Figuur 5: Schematisch overzicht samenhang bestemmingswijziging en grondvererving



### 3.2 Borging onafhankelijke waardering gronden bij grondvererving

Bij grondvererving is logischerwijze een adequate waardering van de gronden voor zowel de grondeigenaar als de aankopende overheid belangrijk. Ook bij kostenverhaal speelt de waardering een essentiële rol. De wettelijke basis voor de borging van de belangen van een grondeigenaar ligt in de ow uit 1851.<sup>33</sup> In de Wvg en Wro is later aansluiting gezocht bij de ow door dezelfde waarderingsgrondslag als in de ow, de werkelijke waarde, in beide wetten op te nemen.

In de Wro is bepaald dat bij de vaststelling van een exploitatieplan de kostenpost inbrengwaarde moet worden geraamd (artikel 6.13 lid 5 Wro). Het initiatief hiervoor ligt bij de gemeente. Hier geldt als hoofdregel de grondslag van artikel 40b tot en met 40f onteigeningswet. In de Wro zijn geen procedureregels opgenomen voor het bepalen van de inbrengwaarde. Wel is tijdens de parlementaire behandeling nadrukkelijk benoemd dat de inbrengwaarde door een onafhankelijke deskundige moet worden bepaald.<sup>34</sup> De Wro zelf bevat echter geen waarborg of procedureel voorschrift dat de taxatie van de inbrengwaarde door onafhankelijke deskundigen plaats moet vinden.

<sup>33</sup> Artikel 27 ow voorziet in de benoeming van rechtbankdeskundigen. Zie uitgebreid voor de totstandkoming van de ow 'De Vitaliteit van het schadeloosstellingsrecht in onteigeningszaken', Sluysmans, J.A.M.A. juni 2011.

<sup>34</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3 p. 26. Uit jurisprudentie blijkt dat deze lijn wordt gevolgd. Zie ABRs 18 mei 2011 LJN: BQ4922 (Roosendaal), ABRs 11 januari 2012, LJN: BV0602 (Deventer) en ABRs 22 februari 2012, LJN: BV6569 (Stein).



De wetgever vond het voorschrijven van een procedure een te zwaar middel.<sup>35</sup> Door de Minister is bij de behandeling van het Besluit ruimtelijke ordening de verwachting uitgesproken dat ingeval van beroep over de inbrengwaarde, het voor de hand ligt dat de rechter voor de bepaling van de inbrengwaarde een analoge toepassing geeft aan de regeling in de ow en deskundigen benoemt.<sup>36</sup> In de praktijk na 2008 is die toepassing door de bestuursrechter tot op heden (nog) niet gevolgd.

In onderstaand schema zijn kort de kenmerken opgenomen van de context waarbinnen de waardering van grond kan plaatsvinden voor een bestemmingswijziging.

**Tabel 6: Context mogelijkheden waardering grond bij bestemmingswijziging**

Kader	Initiatief	Door	Rechts Bescherming	Rechts-gevolg	Context	Tijdstip in planvorming
Minnelijk overleg	Eigenaar/gemeente	Partij-deskundigen	Nee	Nee	Onderhandeling	Elk moment
Wvg	Eigenaar	Onafhankelijke deskundige, benoemd door rechtbank	Ja	Nee	Voorgenomen vervreemding eigenaar	Na vestiging Wvg elk moment
Wro	Gemeente	Onafhankelijke deskundige, benoemd door gemeente	Ja	Ja	Vaststellen exploitatieplan gemeente	Vaststellen bestemmingsplan
ow	Gemeente	Onafhankelijke deskundige, benoemd door rechtbank	Ja	Ja	Bepalen schadeloosstelling na ontneming eigendom	Na onherroepelijk worden bestemmingsplan

De onderhandelingsvrijheid bij minnelijk overleg is niet onbegrensd. De Europese regels over ongeoorloofde staatssteun schrijven voor dat de transactie marktconform moet zijn.

### 3.3 Waarderingsgrondslag werkelijke waarde (40b tot en met 40f ow)

Uitgangspunt is dat de inbrengwaarde wordt bepaald naar de werkelijke waarde met toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f ow.

<sup>35</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 4, p. 12.

<sup>36</sup> Stb. 2008, 145, p.71.

In de navolgende paragrafen volgt een korte toelichting op de artikelen 40b tot en met 40f ow. De artikelen 40b tot en met 40f ow gaan over het bepalen van de werkelijke waarde en hebben alleen betrekking op de waarde van de onroerende zaak. Deze artikelen beheersen het proces van grondverwerving en zijn gemeengoed bij minnelijk overleg over eigendomsontneming door de overheid. Bij een prijsvaststelling en een in dat kader uit te brengen deskundigenadvies in het kader van de Wvg wordt gewaardeerd overeenkomstig deze artikelen. Bij het bepalen van de inbrengwaarde voor een exploitatieplan is de hoofdregel dat ook volgens deze artikelen wordt gewaardeerd. De meest relevante artikelen zijn artikel 40b, 40c en 40d.

### 3.3.1 Werkelijke waarde

Artikel 40b ow luidt:

1. De werkelijke waarde van de onteigende zaak, niet de denkbeeldige, die de zaak uitsluitend voor de persoon van de rechthebbende heeft, wordt vergoed.
2. Bij het bepalen van de werkelijke waarde wordt uitgegaan van de prijs, tot stand gekomen bij een onderstelde koop in het vrije commerciële verkeer tussen de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper.
3. In bijzondere gevallen wordt de werkelijke waarde naar andere maatstaf bepaald.

Bij de bepaling van de waarde wordt gekeken naar de prijs die tot stand zou zijn gekomen als de onteigenaar (de gemeente) en de eigenaar vrijwillig en zonder dwang van onteigening tot een transactie zouden komen. Hierbij wordt aangesloten op de prijs in het commerciële verkeer. Het begrip werkelijke waarde moet worden geïnterpreteerd als verkeerswaarde c.q. de marktwaarde. De waarde wordt bepaald uitgaande van de fictie dat op het tijdstip van onteigening, in plaats van een gedwongen ontneming, een vrijwillige verkoop op commerciële basis zou plaatsvinden tussen de onteigenaar als redelijk handelend koper en de onteigende als redelijk handelend verkoper. De invloed van de (dreigende) onteigening moet worden uitgeschakeld en er wordt een waarde vastgesteld zoals dat in de markt gebeurt, zonder dat sprake is van onteigening.

### 3.3.2 Eliminatieregel

Artikel 40c ow luidt:

Bij het bepalen van de schadeloosstelling wegens verlies van een onroerende zaak wordt geen rekening gehouden met voordelen of nadelen teweeggebracht door:

1. het werk waarvoor wordt onteigend;
2. overheidswerken die in verband staan met het werk waarvoor onteigend wordt;
3. de plannen voor de werken onder 1 en 2 bedoeld.

Dit artikel staat bekend als de eliminatieregel. Dit houdt in dat bij de waardebepaling de voordelige en nadelige invloeden van het werk waarvoor onteigend wordt buiten beschouwing moeten worden gelaten. Het werk waarvoor wordt onteigend moet weggedacht worden. Het kan dan gaan om feitelijke werken, zoals de aanleg van een weg. De overheidswerken die in verband staan met het werk waarvoor wordt onteigend moeten bij de waardebepaling eveneens worden weggedacht. Het kan dan gaan om het aanleggen of verleggen van aansluitende wegen. Bij de "(overheids)werken" gaat het om het realiseren van fysieke voorzieningen, zoals het aanleggen van voorzieningen van openbaar nut of het bouw- en woonrijp maken maar ook om het intrekken van vergunningen of ontheffing. Met de plannen voor de werken wordt bedoeld op het besluit van de onteigenaar (de gemeente) om het werk (zelf) uit te voeren. Het gaat om 'werkplannen'. Er wordt niet bedoeld op bestemmingsplannen.

Het bestemmingsplan behoort uitdrukkelijk niet tot de plannen die moeten worden weggedacht. Bij de bepaling van de werkelijke waarde behoort de bestemming die aan de grond is gegeven in het vigerende bestemmingsplan of aan de grond wordt gegeven in het toekomstige bestemmingsplan nadrukkelijk wel in aanmerking te worden genomen. Een redelijk handelend koper en een redelijk handelende verkoper zullen, als geen sprake zou zijn van onteigening, hier immers ook rekening mee houden.<sup>37</sup>

Er geldt echter een uitzondering. In sommige gevallen hoeft geen rekening te worden gehouden met de aan de onroerende zaken toebedachte bestemming. Als de gemeente bij het vaststellen van het bestemmingsplan in feite geen andere keuze heeft dan zich aan te sluiten bij een daartoe bevoegd orgaan van het rijk of provincie ontwikkeld plan – de zogenoemde “dwangbestemming”- wordt met dat bestemmingsplan geen rekening gehouden.<sup>38</sup> Dit geldt als de bestemmingswijziging geen eigen en zelfstandige werkzaamheid van de gemeente is, maar wordt beschouwd als een rechtstreeks gevolg van het werk waarvoor wordt onteigend. De onrendabele verkeersbestemming moet worden weggedacht. Dit staat bekend als de Markus/Matser jurisprudentie. In 2002 is nader invulling aan de Markus/Matser jurisprudentie gegeven. Het wegdenken van een “dwangbestemming” beperkt zich niet tot onrendabele bestemmingen. Ook een lucratieve “dwangbestemming” (bijvoorbeeld een benzinstation) dient weggedacht te worden.<sup>39</sup>

Deze jurisprudentie over de uitleg van artikel 40c ow is sinds enige jaren in beweging. Aanleiding hiervoor zijn de 9 juli 2010 uitspraken van de Hoge Raad.<sup>40</sup> Uit deze uitspraken van de Hoge Raad uit 2010 (de ‘9 juli arresten’) lijkt afgeleid te kunnen worden dat aan de inmenging en/of dwang van een hogere overheid minder betekenis toegekend moet worden. Dit kan er toe leiden dat ook bij een gemeentelijk plan de vigerende bestemming moet worden aangemerkt als een ‘plan van het werk waarvoor onteigend wordt’. Gevolg hiervan is de eliminatie van de invloed daarvan op de waardebepaling.<sup>41</sup> Het lijkt niet langer bepalend of sprake is van dwang van een hogere overheid voor de vraag of de bestemming moet worden geëlimineerd.

Het karakter van de overheidsplannen zelf lijkt hiervoor bepalend. Ook bij gemeentelijke projecten waarin de hogere overheid geen enkele rol speelt, is het onder omstandigheden mogelijk een bestemmingsplan of bestemming te elimineren waarin niets anders kan worden gezien dan een planologisch-juridische onderbouwing van het tot onteigening leidende project. Als voorwaarde geldt hierbij dat het project in concrete vorm al bestond ten tijde van de vaststelling van de planologische inpassing.<sup>42</sup>

37 HR 21 oktober 1964 (Nefabas/Noord-Brabant, NJ 1965, 29 m.nt. N.J. Polak).

38 HR 22 november 1978 (Staat/Matser, NJO 1979, 1, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns en 18 juni 1980 (Staat/Markus, NJO 1980, 7, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns).

39 HR 12 juli 2002 (Staat/Amev), NJ 2003, 163.

40 Zie HR 28 september 2012, LJN: BW5614, BR 2011 p. 39 e.v. m.nt. E.W.J. de Groot, TBR 2010, p. 1109 e.v. m.nt. E. van der Schans en ook R.Vermeulen, ‘Matseren of niet, dat is de vraag’, afscheidsbundel ‘Warme grond’, Deventer: Kluwer 2009.

41 Onteigening, het spel en de knickers, Van der Schans E., Van Heesbeen A.C.M.M., Reed Business 2011, p.123

42 E.W.J. de Groot, BR 2011, 11 en E. van der Schans in zijn noot bij in TBR 2010 p. 204 bij de uitspraak HR 9 juli 2010 (Van der Eijk en Maasstede/Zuid-Holland) LJN BL1634.

In de arresten van 9 juli 2010<sup>43</sup> heeft de Hoge Raad geoordeeld dat indien:

- de in een bestemmingsplan aan het onteigende gegeven (verkeers)bestemming is bepaald door een ten tijde van de vaststelling van dat bestemmingsplan al bestaand (concreet) plan voor de reconstructie van de N219 ter plaatse van onder meer het onteigende, en
- het bestemmingsplan in zoverre dan ook slechts is vastgesteld teneinde daarmee de juridisch-planologische onderbouwing en regeling te geven die de beoogde aanleg van het werk waarvoor onteigend wordt mogelijk moet maken, het bestemmingsplan voor de weg in zoverre worden aangemerkt als behorende tot de in art. 40c, bedoelde plannen zodat de waardeverminderende invloed daarvan bij de vaststelling van de werkelijke waarde van het onteigende moet worden weggedacht.<sup>44</sup>

In vijf vervolgarresten heeft het Hof invulling gegeven aan de criteria die de Hoge Raad heeft geformuleerd in de juli 2010 uitspraken.<sup>45</sup> Het Hof is van oordeel dat bij veel omvattende werken waarbij meerdere overheden samenwerken (altijd) sprake is van een bestaand concreet werk waarvoor het bestemmingsplan niet meer dan de juridisch-planologische onderbouwing is en dus moet worden weggedacht. Zij overweegt daarbij dat het gelet op de door de Hoge Raad geformuleerde maatstaf niet van belang is van welke overheid of overheden het al bestaande (concrete) plan afkomstig is en welke overheid daartoe destijds het initiatief heeft genomen. Ook is met een al bestaand concreet plan niet bedoeld een plan met een planologisch karakter. Een concreet plan is wel een veel omvattend plan waarbij overheden nauw samenwerken.

In een recent arrest van de Hoge Raad is geoordeeld dat artikel 40c ow niet alleen gaat over het elimineren van nadelen maar ook over het elimineren van voordelen.<sup>46</sup>

### 3.3.3 Complexbenadering

Artikel 40d ow luidt:

- A. Bij het bepalen van de prijs van een onroerende zaak wordt rekening gehouden:
- a) met ter plaatse geldende voorschriften en gebruiken betreffende lasten en baten, welke uit de exploitatie van de zaak of van een complex, waarvan zij deel uitmaakt, naar verwachting zullen voortvloeien en betreffende de omslag daarvan, voor zover een redelijk handelende verkoper en koper hiermee rekening plegen te houden;
  - b) met alle bestemmingen die gelden voor zaken, die deel uitmaken van het complex, in die voege dat elke bestemming van een zaak de waardering van alle zaken binnen het complex beïnvloedt.
- B. Onder een complex wordt verstaan de als één geheel in exploitatie gebrachte of te brengen zaken.

Artikel 40d staat bekend als de egalisatieregel of complexbenadering. Artikel 40d egaliseert de waardeverschillen tussen gronden die zouden ontstaan als gevolg van de verschillende bestemmingen die aan de gronden worden gegeven. Binnen een complex moeten bij de waardebepaling de baten, lasten en bestemmingen van alle gronden van dat complex in aanmerking genomen worden. Het is de bedoeling dat de verschillen tussen, bijvoorbeeld rendabele en onrendabele bestemmingen, vereffend of geëgaliseerd worden. Het gevolg is een eenheidsprijs voor alle gronden binnen het complex. De eenheidsprijs kan tot stand komen via de vergelijkende methode als ook een residuele grondwaarde methode (meer over deze methoden in hoofdstuk 4).

<sup>43</sup> HR 9 juli 2010, LJN BL1634, NJ 2010/631, LJN: BL 1639, BN0763, BL1647 en LJN: BN0761.

<sup>44</sup> H. Zeilmaker, 'Onteigening en de eliminatieregel: concreet plan bij veel omvattende plannen waarbij meerdere overheden samenwerken'.

<sup>45</sup> Hof 's Gravenhage 31 januari 2012, LJN: BY1909, BY1944, BY1939, BY1932 en BY1950.

<sup>46</sup> HR 8 februari 2013, LJN BY4119 (Ballast Nedam/Staat) m.nt. E. van der Schans TBR 2013, 44.

Bij de waardebepaling wordt voorbijgegaan aan de toevallige concrete bestemmingen die op een perceel rusten. Dit kan een bestemming water, groen en/of wonen zijn. Op perceelsniveau wordt geen rekening gehouden met het verschil in bestemming. De bestemmingen worden op een hoger geaggregeerd niveau meegenomen. Het komt er op neer dat rekening wordt gehouden met de kosten en opbrengsten die gepaard gaan met de realisatie van de verschillende bestemmingen op het gebiedsniveau van het complex. De rechtvaardiging van de complexbenadering bij de waardering van ruwe bouwgrond is door rechtbankdeskundigen als volgt verwoord:

*“(…) dat het een redelijk principe is, dat aan alle ruwe bouwgrond in zo’n complex in beginsel dezelfde waarde wordt toegekend, ongeacht de specifieke aan die bouwgrond gegeven bestemming; dat het onbillijk zou zijn dat de eigenaar van een perceel, dat met een pennenstreek bestemd zou worden voor bungalowbouw, daarvan zou profiteren, terwijl anderen, wier grond bestemd zou worden voor bijvoorbeeld sportterrein of groenvoorziening, hun bezit gedevalueerd zouden zien; (…).”<sup>47</sup>*

Bij toepassing van de complexbenadering is de afbakening van het complex essentieel. Voor de waardebepaling is het zeer relevant welke bestemmingen en gronden wel en welke niet tot het complex behoren omdat elke bestemming een invloed heeft op de gemiddelde complexprijs. Een complex met daarin veel onrendabele bestemmingen zorgt ervoor dat de gemiddelde complexprijs lager wordt. Bij een complex met veel rendabele bestemmingen is het tegenovergestelde het geval.

Het begrip complex is niet gedefinieerd in de wet:

*“Het is echter niet mogelijk daaromtrent in de wet voorschriften op te nemen, omdat de omstandigheden, die voor een billijke regeling bepalend zijn, van geval tot geval te zeer verschillen.”<sup>48</sup>*

De afbakening van het complex is onderwerp van discussie in menige gerechtelijke onteigeningsprocedure omdat de afbakening van het complex van grote invloed kan zijn op de waarde. De feiten en omstandigheden van het geval zijn bepalend bij de afbakening van het complex. Er is over dit onderwerp veel jurisprudentie en literatuur verschenen waarin bandbreedtes voor het afbakenen van een complex uiteen zijn gezet.<sup>49</sup>

Binnen hetzelfde complex mogen factoren, anders dan het verschil in bestemming, die tot waardeverschillen kunnen leiden wel worden meegenomen. Het kan gaan om factoren die de gronden van nature (‘uit zichzelf’) hebben en een bijzondere geschiktheid opleveren voor het werk waarvoor wordt onteigend.

Voorbeelden zijn de fysieke verschijning, bodemgesteldheid, aanwezigheid winbare bodembestanddelen of een gunstige ligging. Het kan ook gaan om factoren die een bijzondere ongeschiktheid opleveren voor werk het waarvoor wordt onteigend. Het gaan dan vaak om bodemverontreiniging.

In hoofdstuk 13 komt de invloed van de afbakening van het complex op de waarde van de grond en het kostenverhaal nader aan de orde.

<sup>47</sup> HR 8 december 1971, NJ 1972, 85 (Noy/Gennep).

<sup>48</sup> Bijlage Handelingen II 1954/55 3939 nr. 2 p.3.

<sup>49</sup> Zie voor een overzicht: ‘Handboek onteigening’ vierde druk, Den Drijver-van Rijkevorsel et.al., Kluwer 2013, ‘Onteigening, het spel en de knikkers’, Van der Schans E., Van Heesbeen A.C.M.M., Reed Business 2011, p.153-158, ‘De Vitaliteit van het schadeloosstellingsrecht in onteigeningszaken’ juni 2011 Sluysmans, J.A.M.A. p. 86-93, ‘Schadeloosstelling voor onteigening. Telders, nieuw voor oud (2006)’, Amsterdam, Kluwer, Van der Feltz, G.C.W. et. al. en Van der Schans, E. (1995), ‘Complexen en complicaties. De egalisatieregeling in het onteigeningsrecht’, BR 11, 893-898.

### 3.3.4 Planschade en baatafoming

Artikel 40e ow luidt:

Bij het bepalen van de werkelijke waarde van een zaak wordt de prijs verminderd of vermeerderd met de voordelen of nadelen ten gevolge van

1. Bestemmingen die door het werk waarvoor wordt onteigend, tot uitvoering komen;
2. Bestemmingen, voor de feitelijke handhaving waarvan onteigend wordt, voor zover deze voordelen of nadelen ook na toepassing van artikel 40d redelijkerwijze niet of niet geheel ten bate of ten laste van de onteigende behoren te blijven.

In dit artikel is planschade en baatafoming bij de bepaling van de werkelijke waarde wettelijk verankerd. Artikel 40e biedt een basis om de prijs van het onteigende te verminderen met voordelen voor de onteigende als gevolg van de bestemming die door het werk waarvoor wordt onteigend tot uitvoering komt. Deze bepaling heeft als doel om te voorkomen dat bij onteigening particulieren ten koste van de gemeenschap worden verrijkt. De werking van artikel 40e is bedoeld om onder omstandigheden als een (aanvullende) correctie te dienen. In artikel 40f is ook een spiegelbeeldige bepaling opgenomen, inhoudende dat planschade in de onteigeningsvergoeding kan worden verdisconteerd.

Artikel 40f ow luidt:

Op de prijsvermeerdering als bedoeld in artikel 40e komt in mindering de vergoeding welke te dier zake op grond van artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening is toegekend.

In de praktijk wordt zelden een beroep gedaan op de artikelen 40e en 40 f ow zodat deze verder buiten beschouwing blijven.

### 3.4 De huidige bestemming of de toekomstige bestemming?

De werkelijke waarde (i.c. de waarde zoals bedoeld in artikel 40b-40f ow) kan bepaald worden uitgaande van voorzetting van het huidige gebruik binnen de (overgangsrechtelijke) mogelijkheden van het bestemmingsplan. In dat geval wordt geen rekening gehouden met toekomstige bouw mogelijkheden. Eenvoudig gezegd: wanneer grond een agrarische bestemming heeft dan wordt het getaxeerd als agrarische grond. De eventuele toekomstige bouw mogelijkheden worden dan expliciet buiten beschouwing gelaten.

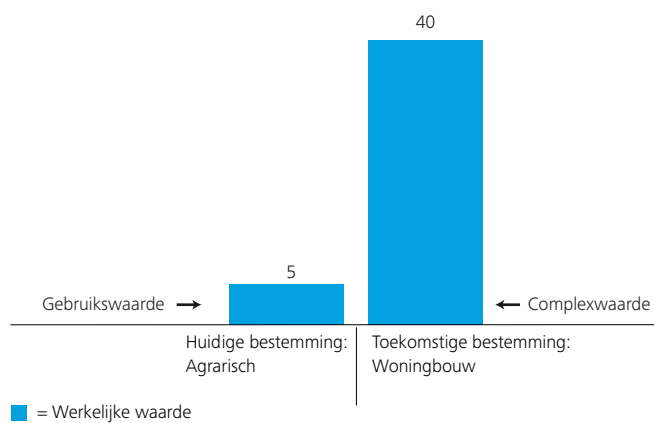
Het alternatief is dat de werkelijke waarde van deze agrarische grond wordt bepaald uitgaande van realisatie conform het nieuwe bestemmingsplan op basis van de complexwaarde. In dat geval zal expliciet wel rekening worden gehouden met de toekomstige bouw mogelijkheden.

Bij onbebouwde gronden met een agrarische bestemming die wordt omgezet naar woningbouw zal de waarde op basis van de toekomstige bestemming veelal hoger zijn dan de waarde bij voortzetting van het huidige gebruik. De hoogste van de waarde op basis van voorzetting bij het huidige gebruik en de complexwaarde dient te gelden als de inbrengwaarde (werkelijke waarde). Dit vloeit voort uit de onteigeningsjurisprudentie.<sup>50</sup>

<sup>50</sup> Zie hiervoor o.a. HR 20 december 2002, NJ 2003, 299 (TS Seeds/NS RIB) en een toelichting hierop 'De Vitaliteit van het schadeloosstellingsrecht in onteigeningszaken' juni 2011, Sluysmans J.A.M.A., p. 155-156.

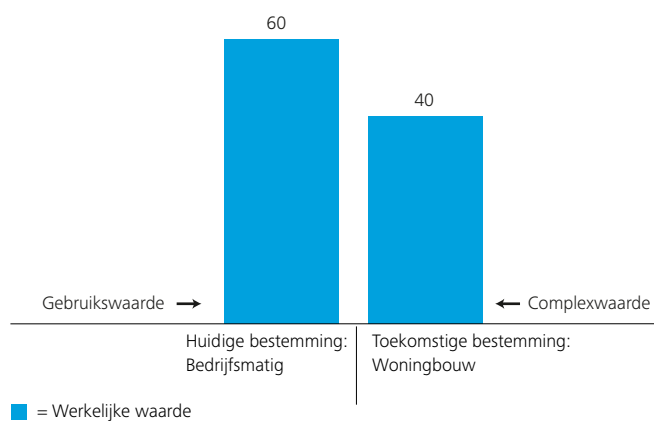
In het voorbeeld in onderstaande figuur 6 ontleent de grond de hoogste waarde aan de toekomstige gebruiksmogelijkheden en moet als inbrengwaarde € 40,- per m<sup>2</sup> worden opgenomen in het exploitatieplan.

**Figuur 6: Werkelijke waarde op basis van toekomstige bestemming (getallen zijn illustratief bedoeld). Inbrengwaarde is € 40**



In het voorbeeld in onderstaande figuur 7 ontleent de grond de hoogste waarde aan de gebruiksmogelijkheden van het vigerende bestemmingsplan en moet als inbrengwaarde € 60,- per m<sup>2</sup> worden opgenomen in het exploitatieplan.

**Figuur 7: Werkelijke waarde op basis van huidige bestemming. Inbrengwaarde is € 60**



### 3.5 Waarderingsgrondslag schadeloosstelling (bij onteigening)

Naast de waarderingsgrondslag werkelijke waarde wordt onderscheid gemaakt in de volledige schadeloosstelling bij onteigening als waarderingsgrondslag. Deze waarderingsgrondslag bestaat uit drie onderdelen. Deze onderdelen staan in deze paragraaf centraal.

Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben, zo bepaalt artikel 1, boek 5 Burgerlijk Wetboek.

Een eigenaar moet schadeloos gesteld worden bij onteigening. De basis daarvoor ligt in artikel 14 Grondwet. In lid 1 van dat artikel is bepaald dat onteigening alleen kan geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, een en ander bij of krachtens de wet te stellen voorschriften. Deze voorschriften zijn vastgelegd in de ow. Artikel 40 ow bepaalt dat de schadeloosstelling een volledige vergoeding voor alle schade vormt, die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van de zaak leidt. In de praktijk wordt veelal de term volledige schadeloosstelling gebruikt om een schadeloosstelling als bedoeld in artikel 40 ow aan te duiden.

De Hoge Raad geeft aan dat een schadeloosstelling inhoudt:

*“Dat de toe te kennen schadeloosstelling den onteigende in een financiële toestand zal brengen gelijkwaardig aan dien, waarin hij zich zou hebben bevonden indien de onteigening niet zou hebben plaatsgehad, hetgeen insluit, dat de vergoeding niet beneden het bedrag der als gevolg van de onteigening te lijden schade mag blijven doch in beginsel ook niet boven dat bedrag mag uitgaan.”<sup>51</sup>*

Een grondeigenaar die wordt onteigend heeft recht op een volledige schadeloosstelling. Dit komt er dus op neer dat een eigenaar vóór en na een onteigening in dezelfde financiële positie moet verkeren. De schadeloosstelling wordt in beginsel gebaseerd op het huidige gebruik. Hierbij zijn twee benaderingswijzen mogelijk, ofwel op basis van reconstructie (voortzetting elders, uitgaande van onteigening van een onderneming of bedrijf), ofwel op basis van liquidatie (beëindiging bedrijfsvoering).

De schadeloosstelling op basis van het huidige gebruik bestaat uit:

- vermogensschade;
- bijkomende schade: onderdeel inkomensschade;
- andere bijkomende schade.

#### 3.5.1 Vermogensschade

Het gaat bij de vermogensschade om de schade die een eigenaar als gevolg van de onteigening lijdt in de vorm van het verlies van de waarde van het onteigende en schade in de vorm van waardevermindering van het ‘overblijvende’.<sup>52</sup>

De vermogensschade, is een van de componenten van een volledige schadeloosstelling. De waarde van het onteigende bestaat uit de werkelijke waarde geraamd volgens de artikelen 40b tot en met 40f als behandeld in paragraaf 3.3.

<sup>51</sup> Schadeloosstelling voor onteigening, Telders, ‘nieuw voor oud’, Van der Feltz G.C.Q. et al, 2006, p.85

<sup>52</sup> Bij liquidatie van een bedrijf als gevolg van een onteigening kan daar nog liquidatieschade wegens gedwongen verkoop van de voorraden en inventaris bijkomen.



De waardevermindering van het 'overblijvende' is een vermogensschade die op grond van artikel 41 ow voor vergoeding in aanmerking komt:

*“Bij het bepalen van de schadeloosstelling wordt rekening gehouden met de mindere waarde, welke voor niet onteigende goederen van de onteigende het rechtstreeks en noodzakelijk gevolg van het verlies van zijn goed is”*

Als een deel van een perceel is onteigend wordt het oorspronkelijke eigendom gesplitst in 'het onteigende' en het 'overblijvende'. Dat laatste is niet in de onteigening betrokken. Een gegadigde koper zal mogelijk bereid zijn om het overblijvende voor een lagere prijs te kopen dan in de situatie vóór de onteigening. De onteigende is door de (gedeeltelijke) onteigening getroffen in zijn vermogen. Om deze schade te begroten moet een begroting van de waarde bij verkoop in het commerciële verkeer van het overblijvende als aparte eenheid en het onteigende worden gemaakt. Als de waarde van het onteigende en het overblijvende minder bedraagt dan de waarde van het geheel voor de onteigening, is sprake van schade. Dit wordt schade wegens waardevermindering van het overblijvende genoemd. Een voorbeeld:

Waarde van het gehele objecte voor onteigening:	€ 1.000.000,-
Waarde van het onteigende:	€ 250.000,-
Waarde van het overblijvende:	€ 650.000,-
Waarde van de som van de delen na onteigening:	€ 900.000,-
<b>Waardevermindering van het overblijvende:</b>	<b>€ 100.000,-</b>

In dit voorbeeld beperkt de onteigening zich tot het gedeelte met een waarde van € 250.000,-. De schadeloosstelling komt dan uit op €350.000,-.

De artikelen 40b tot en met 40f ow hebben geen betrekking op de vergoeding van bijkomende schaden als gevolg van de eigendomsontneming.

### 3.5.2 Bijkomende schade: onderdeel inkomensschade

Inkomensschade is één van de posten die behoort tot de bijkomende schade. De bijkomende schade bestaat uit een groot aantal schadeposten. Het gaat om de schade die een eigenaar lijdt door dat, als gevolg van de onteigening, geen gebruik meer gemaakt kan worden van de onroerende zaak. Het gaat om de schade die geleden wordt als gebruiker. De geleden schade komt voor vergoeding in aanmerking als deze een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de onteigening.

In ruime zin wordt inkomensschade omschreven als een nadeel dat is veroorzaakt door het verlies van het gebruik van de onroerende zaak. In engere zin wordt inkomensschade wel omschreven als het verlies van inkomsten (of zo men wil opbrengsten) die uit de te onteigenen onroerende zaak zelf worden gegenereerd.

Als sprake is van herinvestering kunnen hogere financieringslasten ontstaan. Deze schade, ook wel financieringsschade bij herinvestering of herinvesteringsschade genoemd, valt onder de inkomensschade. In het algemeen wordt gesteld dat schade in het kader van investeringen in onroerende zaken en kapitaalgoederen die vaak met vreemd kapitaal kunnen worden gefinancierd, vergoed wordt als financieringsschade.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> 'Onteigening, het spel en de knikers', Van der Schans E., Van Heesbeen A.C.M.M., Reed Business 2011, p. 208 e.v.

### 3.5.3 Andere bijkomende schade

Onder de noemer andere bijkomende schade is een aantal schadeposten te rangschikken. Het gaat om eenmalige schade waarop niet of niet meer kan worden afgeschreven. Een limitatieve opsomming is niet te geven. De meest voorkomende zijn:

- Aanpassingskosten: Kosten die noodzakelijkerwijs moeten worden gemaakt om na de onteigening de overblijvende of vervangende onroerende zaken weer soortgelijk te kunnen gebruiken als voorafgaand aan de onteigening;
- Financieringskosten. Het gaat om de kosten van het af- of oversluiten van een hypotheek, afsluitprovisie etc.
- Aankoopkosten. Het gaat om de kosten van overdrachtsbelasting, kosten van het notarieel transport en eventuele kosten van een door de onteigende ingeschakelde deskundige of makelaar;
- Kosten van verhuizing en wederinrichting. Deze kosten betreffen het moeten verhuizen naar een andere locatie en het moeten inrichten van (het interieur van) deze locatie (stoffereren van een kantoor etc.).
- Kosten van deskundige bijstand;
- Etc.

Een aparte schadepost is de eventuele belastingschade. Ook deze schade komt voor vergoeding in aanmerking voor zover zij het rechtstreekse gevolg van de onteigening is.

### 3.5.4 Reconstructie of liquidatie

Voor het bepalen van de schadeloosstelling bij onteigening van een onderneming zijn twee mogelijkheden. Er wordt schadeloos gesteld met als uitgangspunt voortzetting van de onderneming (reconstructie) elders of beëindiging van de onderneming (liquidatie).

Bij reconstructie kan voortzetting van de onderneming het uitgangspunt zijn. Voortzetting kan door aankoop of huur en het vervolgens geschikt maken van een bestaand object. Ook kan uitgangspunt zijn dat voortzetting van de onderneming plaatsvindt door het aankopen van een stuk grond en het realiseren van nieuwbouw.

Het te kiezen uitgangspunt is van invloed op de omvang van de schadeloosstelling. Er zal bepaald en gemotiveerd moeten worden of en waarom de schade moet worden begroot op basis van liquidatie of op basis van voortzetting van het bedrijf. Voor de keuze voor reconstructie of liquidatie is bepalend niet de persoonlijke voorkeur van de onteigende of de goedkoopste oplossing voor de gemeente, maar wat de onteigende redelijk denkend en handelend zou doen en hetgeen in de gegeven omstandigheden het meest in de rede ligt.<sup>54</sup>

***“Dat voor de beoordeling, of bij de begroting van de terzake van de onteigening voor vergoeding in aanmerking komende inkomstenschade moet worden rekening gehouden met de liquidatie van het op het onteigende goed uitgeoefende bedrijf dan wel met de voortzetting elders van dat bedrijf, geen beslissende betekenis toekomt aan het hieromtrent door den onteigende kenbaar gemaakte besluit, ook al moge dit in de gegeven omstandigheden niet onredelijk zijn, doch moet worden nagegaan welke oplossing - liquidatie of voortzetting - in de gegeven omstandigheden het meest in de rede ligt, en zo beide oplossingen evenzeer redelijk moeten worden geacht, welke oplossing tot de minste schade leidt.”<sup>55</sup>***

<sup>54</sup> Uit de jurisprudentie blijkt dat bij de keuze tot liquidatie of reconstructie voornamelijk acht wordt geslagen op de redelijkheid van voortzetting. Daarbij wordt zowel gelet op de financiële positie (financiële levensvatbaarheid), als op de feitelijke positie (mogelijkheden van voortzetting onder meer gezien bijvoorbeeld vergunningen, marktontwikkelingen, toekomstige investeringen, verwachte bedrijfsresultaten, leeftijd, et cetera) van de onderneming en de ondernemer.

<sup>55</sup> HR 30 oktober 1963, NJ 1963, 529 (Van der Veen/Assen). Zie ook HR 6 mei 1960, NJ 426 (Volksbelang/Eindhoven), HR 16 oktober 1968, NJ 1969, 362, m.nt. W. Blackstone (Wieters/Haarlem), HR 19 mei 1971, NJ 1971, 461 (Emmen/Horring), HR 27 april 1977, NJO 1977, 8, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns. (Mes/Rotterdam), HR 12 februari 1975, NJO 1976, 3, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns (Schijndel/Hellings) en HR 22 januari 1992, NJ 1993, 114, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns (Sluijter/Rotterdam).

Er kunnen twijfelgevallen zijn. Alleen als meer oplossingen redelijk en min of meer gelijkwaardig zijn moet voor de oplossing gekozen worden die tot de minste schade leidt.<sup>56</sup> Het gaat hierbij niet om de persoonlijke voorkeur van de onteigende.<sup>57</sup>

De taxateur van de inbrengwaarde zal bij het maken van een keuze voor reconstructie of liquidatie zoveel mogelijk beschikbare informatie over de betreffende onderneming moeten verzamelen. Bij de minnelijke verwerving en/of een onteigeningsprocedure is het gebruikelijk een gedetailleerde en in pandige opname van het te onteigenen object te maken in aanwezigheid van grondeigenaar. Dit is een proces van hoor en wederhoor.

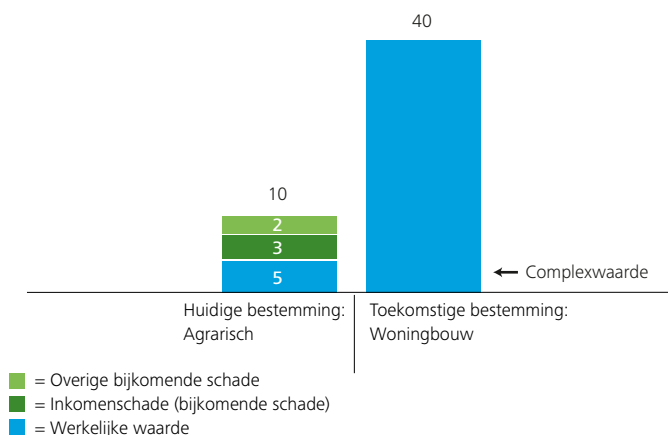
Bij het ramen van de inbrengwaarde zal zo zorgvuldig mogelijk te werk moeten worden gegaan. In hoeverre daarbij een (in pandige) opname van alle objecten noodzakelijk is volgt niet uit de Wro. Voor zover de gemeente vanuit de minnelijke verwerving beschikt over feitelijkheden (bedrijfsgegevens) die van invloed zijn op de keuze voor reconstructie of liquidatie, ligt het voor de hand deze gegevens beschikbaar te stellen aan de taxateur van de inbrengwaarde. Hierbij is alertheid geboden. De onafhankelijkheid van de taxateur mag door kennis uit het minnelijke verwervingsproces niet in het geding komen.

### 3.6 Schadeloosstelling huidige gebruik versus waarde toekomstige bestemming

In de praktijk komt het er op neer dat bij gronden met een huidige agrarische bestemming die omgezet wordt naar woningbouw de schadeloosstelling wordt berekend op basis van de bestaande (veelal agrarische) bestemming. Deze schadeloosstelling moet worden vergeleken met de waarde op basis van de toekomstige woningbouwbestemming. De schadeloosstelling op basis van het huidige gebruik kan lager zijn dan de werkelijke waarde op basis van de toekomstige bestemming.

In het voorbeeld in onderstaande figuur overstijgt de waarde op basis van de toekomstige gebruiksmogelijkheden de volledige schadeloosstelling op basis van (voortzetting) van het huidige gebruik. Als inbrengwaarde moet € 40,- per m<sup>2</sup> worden opgenomen in het exploitatieplan. Bij verwerving zou ook de waarde op basis van de toekomstige bestemming betaald moeten worden aan de grondeigenaar. Overigens kan o.a. door een verschil in peildatum en als uitkomst van onderhandelingen de verwervingsprijs niet exact gelijk zijn aan de getaxeerde inbrengwaarde.

**Figuur 8: Werkelijke waarde op basis van de toekomstige bestemming (overstijgt schadeloosstelling op basis van huidige bestemming). Bedragen zijn per m<sup>2</sup>.**

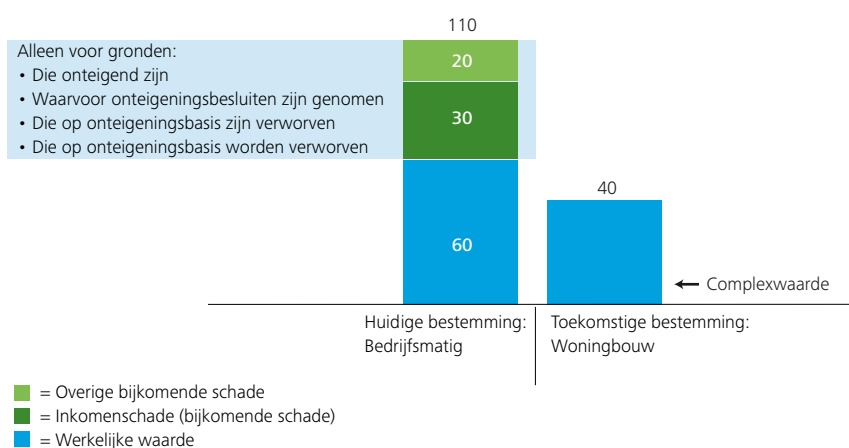


<sup>56</sup> HR 29 oktober 1969 (Winschoten/Phaff) en HR 19 mei 1971 (Emmen/Horring).

<sup>57</sup> 'Schadeloosstelling voor onteigening, Telders, nieuw voor oud' (2006), Amsterdam, Kluwer, Van der Feltz, G.C.W et al..

In het voorbeeld in onderstaande figuur 9 overstijgt de waarde op basis van het huidige gebruik de waarde op basis van de toekomstige bestemming. Als inbrengwaarde moet dan in ieder geval de werkelijke waarde op basis van het huidige gebruik worden opgenomen. Dit kan zich voordoen in gebieden met intensieve bebouwing.

**Figuur 9: Werkelijke waarde huidige bestemming overstijgt waarde toekomstige bestemming**



Er zijn situaties waarbij voor het gehele exploitatiegebied geldt dat de waarde op basis van de huidige bestemming hoger is dan de waarde op basis van de toekomstige bestemming. Bij een taxatie op basis van de residuele grondwaarde methode leidt dit tot een negatief residu. Dit betekent dat het bedrag dat op basis van deze methode, gezien vanuit de toekomstige opbrengsten en overige kosten van de grondexploitatie, nog beschikbaar is voor grondverwerving niet toereikend is om de percelen te verwerven. De grondeigenaar heeft immers altijd recht op de werkelijke waarde die in dit geval dus gebaseerd is op de huidige bestemming. De grond ontleent zijn hoogste waarde aan voortzetting van de huidige bestemming zodat deze waarde als inbrengwaarde moet worden opgenomen.

Indien in de beschreven situaties voor het gehele exploitatiegebied de werkelijke waarde op basis van de huidige bestemming als inbrengwaarde in de exploitatieopzet van het exploitatieplan moet worden opgenomen, heeft dit tot gevolg dat deze exploitatieopzet eveneens negatief is (i.c. een tekort heeft). Consequentie hiervan is dat niet alle geraamde verhaalbare kosten kunnen worden verhaald.

Overigens is alleen een negatieve exploitatieopzet van het exploitatieplan niet allesbepalend bij de beoordeling van de financieel economische uitvoerbaarheid van het betreffende bestemmingsplan (dit ter onderscheid van het exploitatieplan).<sup>58</sup> De exploitatieopzet van het exploitatieplan is een fictieve exploitatieopzet – het is als het ware een tariefberekening - die is bedoeld om een exploitatiebijdrage te kunnen bepalen. De feitelijke interne gemeentelijke grondexploitatie kan een ander resultaat laten zien dan deze fictieve exploitatieopzet. Onder andere omdat er een (lagere) boekwaarde voor de eigen grondposities is in plaats van de getaxeerde inbrengwaarde. Bovendien kan er zijn gecontracteerd met zelfrealisatoren onder betere condities dan mogelijk is in het exploitatieplan. Daarom wil een tekort in een exploitatieplan niet zeggen dat in de interne grondexploitatieopzet van de gemeente dan eveneens sprake is van een tekort. Daar kan bijvoorbeeld sprake zijn van een overschot door een boekwaarde die lager is dan de inbrengwaarde.

<sup>58</sup> ABRS 1 juni 2011, LJN: BQ6839 (Emmen), 15 februari 2012, LJN: BV5115 (Zeeland), ABRS 31 oktober 2012, LJN: BY1740 (Nunspeet).

Ondanks dit gegeven zullen bestemmingsplannen waarbij sprake is van een bestemmingswijziging en veel opstallen van derden in het exploitatiegebied doorgaans een negatief resultaat in de exploitatieopzet in het exploitatieplan kennen. Van volledig kostenverhaal is hierdoor mogelijk geen sprake. Hierdoor kan de economische uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in het gedrang komen. Dit is echter ook niet vreemd te noemen. In de gemeentelijke grondexploitatie zijn veelal de totale kosten van de gebiedsontwikkeling (inclusief de te verwachten marktconforme verwervingswaarden) ook hoger dan de gedachte opbrengsten. De gemeente zal zich dan bewust moeten zijn van de te nemen risico's in o.a. de grondverwerving. Dit is een aspect dat wordt ingegeven door de specifieke aspecten van de gebiedsontwikkeling en staat los van de werking van afdeling 6.4 van de Wro.

### 3.7 Te hanteren waarderingsgrondslag bij taxeren inbrengwaarde

Het is van de situatie afhankelijk of voor de inbrengwaarde in het exploitatieplan de werkelijke waarde of de (volledige) schadeloosstelling als uitgangspunt wordt genomen. De Wro neemt als uitgangspunt dat de inbrengwaarde zich beperkt tot de werkelijke waarde. Ook is een viertal situaties genoemd waarin de inbrengwaarde een schadeloosstelling kan omvatten.

Voor de inbrengwaarde kan een schadeloosstelling worden opgenomen voor gronden:

- die onteigend zijn
- waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen
- welke op onteigeningsbasis zijn verworven
- welke op onteigeningsbasis worden verworven.

De formulering van artikel 6.13 lid 5 Wro laat enige ruimte voor interpretatie en biedt de mogelijkheid om voor de inbrengwaarde een schadeloosstelling op te nemen. De wetgever heeft aangegeven dat de inbrengwaarde alleen als schadeloosstelling mag worden opgenomen als dat noodzakelijk en urgent is:

*Deze bepaling zet niet de weg open voor een gemeente om alle percelen tegen onteigeningswaarde te verwerven en in te brengen. Dat zou een ongewenst prijsopdrijvend effect hebben, waarvan de kosten gedeeltelijk worden afgewenteld op andere eigenaren in het exploitatiegebied. Gemeenten dienen zich te realiseren dat inbreng tegen onteigeningswaarde zonder dat sprake is van een onteigeningsbesluit of onteigening, alleen acceptabel is, wanneer de verwerving tegen deze waarde noodzakelijk en urgent is.<sup>59</sup>*

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was uitgangspunt dat het opnemen van een schadeloosstelling niet mogelijk is voor gronden die nog op onteigeningsbasis zouden moeten worden verworven. Dit is in een later stadium van de parlementaire behandeling in het wetsvoorstel aangepast door toevoeging van de woorden 'of worden' waardoor het mogelijk is om voor de nog te verwerven gronden ook een schadeloosstelling op te nemen.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 7, p.5.

<sup>60</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 7, p.2 en p. 5.

### 3.7.1 Schadeloosstelling voor de inbrengwaarde bij eerste exploitatieplan

Voor gronden waarvoor een 'onteigeningsbesluit is genomen' of die 'onteigend zijn' kan een schadeloosstelling als inbrengwaarde worden opgenomen zo blijkt uit artikel 6.13 lid 5 Wro. Bij de eerste vaststelling van het exploitatieplan is het echter niet mogelijk dat voor gronden een onteigeningsbesluit is genomen of dat deze gronden onteigend zijn. Er kan op basis van een vastgesteld bestemmingsplan pas voor het eerst het besluit tot het indienen van een verzoek tot onteigening worden genomen. Het exploitatieplan wordt gelijktijdig vastgesteld met het bestemmingsplan.

Het is niet mogelijk om gronden die eerder door de gemeente zijn onteigend voor een ander doel en jaren terug, nu weer opnieuw tegen de toen daarbij behorende onteigeningsschadeloosstelling in te brengen voor een ander bestemmingsplan.

Met de passage 'onteigend zijn' wordt niet bedoeld op gronden die minnelijk op basis van een schadeloosstelling zijn of worden verworven. Hiervoor is het criterium 'op onteigeningsbasis zijn verworven'.

Uit de Wro en parlementaire geschiedenis blijkt niet dat onder 'een onteigeningsbesluit' een besluit van de raad tot het indienen van een verzoek tot onteigening bij de Kroon als bedoeld in artikel 78 ow moet worden verstaan.<sup>61</sup> De aanduiding "onteigeningsbesluit" ziet daarmee op het oorspronkelijke stelsel van onteigening waarin de raad een onteigeningsbesluit nam dat aan goedkeuring van de Kroon onderhevig was. Dit moet, door de wijziging in de onteigeningswet, nu zo worden geïnterpreteerd dat met het "onteigeningsbesluit" het KB zelve wordt bedoeld.

De eerste twee criteria ('onteigend zijn' en 'onteigeningsbesluit genomen') voor het kunnen opnemen van een schadeloosstelling moeten gezien het vorenstaande gelezen worden in het licht van de jaarlijkse herzieningsplicht van het exploitatieplan. Het is namelijk pas mogelijk om een schadeloosstelling als inbrengwaarde op te nemen in plaats van alleen de werkelijke waarde, als na de vaststelling van het bestemmingsplan en het eerste exploitatieplan de gronden zijn onteigend of er een onteigeningsbesluit is genomen. Voor beide gevallen is een vastgesteld bestemmingsplan noodzakelijk. Voor "onteigend zijn" is ook een onherroepelijk in werking getreden bestemmingsplan nodig. In zo'n situatie is voor die gronden derhalve in het eerste exploitatieplan dan de inbrengwaarde op basis van werkelijke waarde opgenomen. Mogelijk dat in de raadsvergadering van de vaststelling van het bestemmingsplan en exploitatieplan ook een besluit wordt genomen om de Kroon om onteigening te verzoeken. In dat geval zou in het exploitatieplan mogelijk ook kunnen worden uitgegaan van schadeloosstelling op de voet van het criterium "op onteigeningsbasis worden verworven".

### 3.7.2 Analyse jurisprudentie

Terugkerend discussiepunt is wanneer voor gronden van derden de inbrengwaarde een schadeloosstelling moet zijn en wanneer volstaan kan worden met de werkelijke waarde.

Uit diverse uitspraken valt op te maken dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State toetst aan het aannemelijkheids criterium. Het gaat hier steeds om uitspraken inzake een eerste exploitatieplan. Dat wil zeggen het gelijktijdig met het planologische besluit, veelal een bestemmingsplan, vastgestelde exploitatieplan.

<sup>61</sup> Ten tijde van de invoering van de Wro was nog sprake van een raadsbesluit tot onteigening met goedkeuring door de Kroon. Nu neemt de Kroon, op verzoek van de raad, een besluit waarin gronden tot onteigening worden aangewezen. Met de invoering van de Crisis en Herstelwet is deze wijziging in de ow doorgevoerd. Zie voor een nadere toelichting de Circulaire wijziging van de ow van 29 maart 2010.

De werkelijke waarde geldt als uitgangspunt voor de inbrengwaarde. Als de raad een schadeloosstelling als inbrengwaarde opneemt voor nog te verwerven gronden, dient ze aannemelijk te maken dat ze deze gronden zal onteigenen dan wel op onteigeningsbasis zal verwerven. De enkele veronderstelling van de raad dat wordt verwacht dat dit zal gebeuren is onvoldoende.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overweegt 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 zullen worden verworven, de inbrengwaarde van gronden niet alleen bestaat uit de werkelijke waarde (artikelen 40b tot en met 40f van de Ow) maar eveneens uit bijkomende schaden (artikel 40 van de ow).

*In dit geval heeft de raad niet aannemelijk gemaakt dat alle gronden die niet in eigendom zijn van de gemeente zullen worden onteigend dan wel op onteigeningsbasis zullen worden verworven. De enkele veronderstelling van de raad dat dit het geval zal zijn, is hiervoor onvoldoende. Daarbij is van belang dat in het exploitatieplangebied sprake is van grondeigenaren die stellen zelf te zullen ontwikkelen. In ieder geval wat betreft die gronden is derhalve niet zonder meer aannemelijk dat deze zullen worden onteigend dan wel op onteigeningsbasis zullen worden verworven. De kostensoort "Inbrengwaarden" is derhalve vastgesteld in strijd met het motiveringsbeginsel.<sup>62</sup>*

Opvallend in deze uitspraak was dat het ging om een plangebied waarbij hoofdzakelijk sprake was van agrarische gronden, die in de meeste gevallen onbebouwd waren en een inbrengwaarde hadden ver boven de agrarische waarde.<sup>63</sup> Bij een waarde gebaseerd op de toekomstige bestemming wordt de grondeigenaar geacht schadeloos gesteld te zijn en is geen ruimte voor bijkomende schade (meer hierover in paragraaf 3.5.2 en 3.5.3). Er zou dus geen verschil zijn tussen de werkelijke waarde en schadeloosstelling.<sup>64</sup>

Als de raad de werkelijke waarde als inbrengwaarde opneemt en een belanghebbende wenst een schadeloosstelling als inbrengwaarde, dient de belanghebbende aannemelijk te maken dat de gronden zullen worden onteigend of op onteigeningsbasis zullen worden verworven.<sup>65</sup>

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nam in een uitspraak mee dat ter zitting is gebleken dat het gemeentebestuur nog in onderhandeling is over de verwerving van de grond en dat de raad (o.a.) gelet hierop zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat ten tijde van het bestreden besluit niet aannemelijk was dat de te verwerven gronden worden onteigend, of 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 ow.<sup>66</sup>

Opvallend aan de verschillende uitspraken is dat de gemeente in de exploitatieplannen kenbaar heeft gemaakt tot verwerving van de gronden over te willen gaan en zo nodig ook bereid is tot het inzetten van het onteigeningsinstrument. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is ondanks dat gegeven, terughoudend over het opnemen van een schadeloosstelling als inbrengwaarde. Zo kunnen nog lopende onderhandelingen over de minnelijke verwerving reden zijn om niet een schadeloosstelling als inbrengwaarde op te nemen. In nagenoeg alle gevallen zal de gemeente ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan nog in gesprek zijn (of willen zijn) met grondeigenaren van percelen die de gemeente aangemerkt heeft als 'te verwerven' in het exploitatieplan over de minnelijke verwerving. Dit om onder andere te voldoen aan de inspanningsverplichting zoals die volgt uit artikel 17 ow. Dit artikel bepaalt dat de gemeente pogingen moet (blijven) doen om de gronden minnelijk te verwerven alvorens ze tot onteigening kan overgaan.

62 ABRS 9 februari 2011, LJN: BP3699 (Beverwijk).

63 Nota zienswijzen, behorende bij vaststelling exploitatieplan door de gemeenteraad van Beverwijk d.d. 14 mei 2009.

64 Enig verschil kan zijn gelegen in de deskundigenkosten.

65 ABRS 9 februari 2011, LJN: BP3699 (Beverwijk), ABRS 13 april 2011, LJN: BQ1060 (Weert) en ABRS 25 september 2013, ECLI:RVS:2013:1213 (Huizen).

66 ABRS 1 juni 2011, LJN: BQ6839 (Emmen).

Uit de parlementaire geschiedenis en de verschenen jurisprudentie valt op te maken dat een (ernstige) mate van terughoudendheid betracht moet worden bij het opnemen van een volledige schadeloosstelling als inbrengwaarde voor de nog te verwerven percelen. Als hier voor wordt gekozen verdient dit een expliciete motivering. Het lijkt er op dat de gemeente verder moet zijn dan slechts "in gesprek" met een grondeigenaar om een schadeloosstelling te kunnen rechtvaardigen. De onderhandelingen moeten zover zijn gevorderd dat onteigening aanstaande is. Het gaat hierbij niet om het criterium of een eigenaar zich terecht op zelfrealisatie zal kunnen beroepen. Dat is wat anders dan dat een onteigening aanstaande is. Het gaat om de vorderingen in het proces van onteigening.





# 4 Waarderingsmethoden

In de Wro is de waarderingsgrondslag voor het ramen van de inbrengwaarde vastgelegd in artikel 6.13 lid 5 Wro. Er zijn meerdere methoden om op grond van deze waarderingsgrondslag een waardering uit te voeren. In de ow en de Wro zijn geen waarderingsmethoden voorgeschreven. Voor de inbrengwaarde heeft de wetgever het aan deskundigen overgelaten om een passende methode van waardebeoordeling te hanteren en aan de rechter om deze methode te toetsen.

*De wet en de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wro inzake de grondexploitatie bevatten geen bepalingen over de methode van waardebeoordeling, zoals bijvoorbeeld een residuele methode of een bottom-up vergelijkingsmethode. Het is aan de deskundigen om een passende methode van waardebeoordeling te hanteren en aan de rechter om deze te toetsen.<sup>67</sup>*

Bij een onteigening is de onteigeningsrechter vrij in zijn keuze van de wijze van waardering van het onteigende. Zijn keuze mag echter niet in strijd zijn met het onteigeningsrecht en dient op voldoende en begrijpelijke wijze te worden gemotiveerd.<sup>68</sup> Gezien de vrijheid die de deskundigen hebben bij de keuze voor een methode van waardebeoordeling is de toetsing van deze keuze door de rechtbank marginaal en kan niet gesteld worden dat de rechtbank elke stap binnen dit denkproces van de deskundigen dient te beoordelen.<sup>69</sup> De rechter is gerechtigd gemotiveerd af te wijken van een deskundigenadvies over de methode van waardebeoordeling

De in de praktijk meest voorkomende methoden om tot de waarde te komen zijn:

- Vergelijkingsmethode (ook wel aangeduid als comparatieve methode);
- Residuele grondwaarde methode;
- Intuïtieve methode.<sup>70</sup>

De Afdeling overweegt dat de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet niet dwingen tot het hanteren van de ene dan wel de andere methode voor het ramen van inbrengwaarden.<sup>71</sup> De inbrengwaarde kan worden vastgesteld met toepassing van de complexbenadering op basis van vergelijking<sup>72</sup> maar ook op basis van een residuele methode.<sup>73</sup>

Het stadium van planvorming heeft zijn weerslag op de bruikbaarheid van de verschillende taxatiemethoden. In een vroeg stadium van planvorming kan de residuele grondwaarde methode nog niet (goed) toegepast worden en ligt gebruikmaking van de vergelijkende methode meer voor de hand. Bij de taxatie van de inbrengwaarde voor een exploitatieplan is veelal geen sprake van een vroeg stadium van planvorming en zijn de relevante gegevens om de residuele grondwaardemethode te gebruiken beschikbaar. Er is immers vanuit het exploitatieplan ook inzicht in de exploitatieopzet en eventuele regels over locatie-eisen. De taxatie van de inbrengwaarde voor een exploitatieplan wordt bij voorkeur uitgevoerd zo kort mogelijk voor de vaststelling van het exploitatieplan en bestemmingsplan. Op die manier worden de meest actuele gegevens gebruikt door de taxateur en is er zoveel als mogelijk (op basis van de bestemmingsplanvorm) duidelijkheid over de planinvulling.

67 Stb. 2008, 145, p.70 (toelichting Besluit ruimtelijke ordening).

68 HR 2 mei 1973, NJ 1973, 498 (Staat/Van der Kooij).

69 Zie bijv. HR 10 januari 1979, NJO 1980, 4.

70 Naast deze methoden wordt o.a. ook gebruik gemaakt van de huurwaardemethode in combinatie met de kapitalisatiemethode, kuberingmethode, top-downmethode en inkomens/rendementsbenadering.

71 ABRS 12 juni 2013, LJN: CA2861 (Teylingen).

72 ABRS 28 december 2011, LJN: BU9461 (Deventer) en ABRS 27 december 2012, LJN: BY7349 (Barneveld).

73 ABRS 10 augustus 2011, LJN: BR4625 (Zuidplas), ABRS 29 februari 2012, LJN: BV7289 (Gorinchem) en ABRS 12 juni 2013, LJN: CA2861 (Teylingen)

In de parlementaire geschiedenis is over de beschikbaarheid van gegevens het volgende opgemerkt:

*Daarbij merk ik op dat de inbrengwaarde door een onafhankelijke deskundige moet worden getaxeerd, aan de hand van wat een redelijk handelende koper er voor over zou hebben, wetende welke eisen de gemeente zal stellen.*

En;

*Om de deskundige in staat te stellen een zo goed mogelijke taxatie te maken kan een gemeente vroegtijdig aangeven welke locatie-eisen en volkshuisvestingseisen zij stelt bij de ontwikkeling van bouwlocaties. Dat zal invloed hebben op de inbrengwaarden die bij de eerste vaststelling van het exploitatieplan bepaald moeten worden en maakt daarmee de kans op realisatie van de gemeentelijke eisen groter.<sup>74</sup>*

Vestiging van het voorkeursrecht kan er echter voor zorgen dat, naarmate de planvorming vordert, (steeds) minder bruikbare referentietransacties voor handen zijn. Dit pleit er voor om meer gewicht toe te kennen aan de residuele grondwaardemethode. Deze methode kent echter wel zijn gevoeligheden zodat een zorgvuldige toepassing en motivering van gebruikte uitgangspunten vereist is.

#### **4.1 Vergelijkingsmethode**

De vergelijkingsmethode kan worden gebruikt om de waarde op basis van zowel de huidige bestemming als de toekomstige bestemming te bepalen.

De vergelijkingsmethode wordt toegepast als (bij voorkeur recente) gerealiseerde kooptransacties bekend zijn van naar aard vergelijkbare gronden in vergelijkbare regio's, die een vergelijkbare ontwikkeling tegemoet gaan. Als het gaat om herontwikkelingslocaties of (intensief) bebouwde gronden gaan vergelijkingen veelal mank simpelweg omdat elk gebouw zijn eigen kenmerken kent wat onderlinge vergelijkbaarheid bemoeilijkt. Ruwe bouwgrond kan op deze punten in het algemeen wel goed onderling vergeleken worden.<sup>75</sup> In de parlementaire geschiedenis heeft de Minister de verwachting uitgesproken dat de Wro een neerwaarts effect zal hebben op de werkelijke waarde als gevolg van de toegenomen mogelijkheden tot kostenverhaal.<sup>76</sup> In hoeverre deze verwachting uitgekomen is, valt op dit moment niet te bepalen, mede door de gewijzigde marktomstandigheden. De taxateur zal bij gebruikmaking van de vergelijkingsmethode de keuze voor de vergelijkingstransacties moeten motiveren.

In het kader van het bepalen van de schadeloosstelling in onteigeningsprocedures laat de Hoge Raad de vrijheid van keuze van taxatiemethode voor de taxateur in tact, maar geeft zij in diverse arresten de voorkeur aan de vergelijkingsmethode, overigens onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat bruikbare referenties voorhanden zijn.<sup>77</sup>

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft geoordeeld dat voor het taxeren van de inbrengwaarde voor een exploitatieplan de vergelijkingsmethode als taxatiemethode kan worden gebruikt. Het is een in het onteigeningsrecht gebruikelijke en geaccepteerde methode om de waarde te bepalen, als bedoeld in artikel 40b van de ow. Deze methode kan ook voor bepaling van inbrengwaarden worden gebruikt.<sup>78</sup>

<sup>74</sup> Kamerstukken I 2006/07, 30 218 D. p.23.

<sup>75</sup> Ruwe bouwgrond kan simpelweg omschreven worden als een ongebouwde onroerende zaak, die in de toekomst als bouwterrein voor (bijvoorbeeld) woningbouw gebruikt gaat worden. Bij uitleglocaties gaat het vaak om landbouwgrond die nog niet bouw- en woonrijp is gemaakt.

<sup>76</sup> Stb. 2008, 145 p. 70.

<sup>77</sup> HR 18 augustus 2004, LJN: AQ6968 (Limburg/Seegers) NJ 2005, 151 m.nt. PCEvW.

<sup>78</sup> ABRS 25 mei 2011, LJN: BQ5950 (Wierden).

Hierbij is gebruikmaking van referentietransacties en referentiegrondexploitaties aanvaardbaar geacht door de Afdeling.<sup>79</sup>

Als gebruik wordt gemaakt van de vergelijkingsmethode moeten de gebruikte transacties kenbaar zijn.<sup>80</sup> Daarnaast diende in dezelfde procedure een gemeentelijke transactie voor een perceel die € 37 per m<sup>2</sup> hoger lag dan de getaxeerde inbrengwaarde buiten beschouwing te blijven omdat de transactie heeft plaatsgevonden na vaststelling van het exploitatieplan. Dit gold ook voor een andere transactie buiten het exploitatiegebied van na de vaststelling van het exploitatieplan.<sup>81</sup>

Ook moeten de eventuele bijkomstige bepalingen en/of nabetalings die horen bij de gebruikte referentietransacties worden meegewogen in de taxatie van de inbrengwaarde. In een uitspraak kwam naar voren dat de in een aanvullende overeenkomst genoemde nabetalings niet in het taxatierapport van de inbrengwaarden waren verwerkt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State was van oordeel dat gelet hierop aannemelijk is gemaakt dat de betrokken deskundige bij het opstellen van het taxatierapport inbrengwaarden niet op zorgvuldige wijze heeft bekeken of de gebruikte verkoopcijfers de daadwerkelijk voor de vergelijkingspercelen betaalde prijzen vertegenwoordigen. Door de raming van de inbrengwaarde voor de gronden niettemin op dit rapport te baseren, was de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van oordeel dat de gemeenteraad de inbrengwaarde heeft geraamd in strijd met de vereiste zorgvuldigheid.<sup>82</sup>

De vergelijkingsmethode, mits verantwoord toegepast, biedt de beste waarborg voor marktconformiteit en heeft, zo oordeelde de Advocaat-Generaal in een onteigeningsprocedure, daarom de voorkeur.<sup>83</sup> Als een object echter te uniek is (of het toekomstige ontwikkelprogramma te uniek is) kan de waarde moeilijk op basis van directe vergelijking worden bepaald.

Een verantwoorde toepassing van de vergelijkingsmethode houdt in dat er voldoende (naar moment, type perceel, locatie en marktomstandigheden) vergelijkbare transacties te vinden zijn. Als er bijvoorbeeld een gemeentelijk voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten gevestigd is, is het mogelijk dat er geen recente kooptransacties zichtbaar zijn. Mogelijk zijn er dan wel geldlenings-/samenwerkingsovereenkomsten met projectontwikkelaars bekend. Er moet echter voor worden gewaakt dat de marktwaarde van bouwgrond al te gemakkelijk daaruit te herleiden zou zijn. Deze overeenkomsten zijn vaak aangegaan om het gemeentelijk voorkeursrecht te ontwijken. In tegenstelling tot echte 'koop', gaat het ontwikkelingsrisico bij dit soort transacties vaak in fasen over naar de projectontwikkelaar.

Bij een geschil over de gebruikte vergelijkingen wordt gekeken naar de kenmerken van de gebruikte vergelijkingstransacties:

***“Hieromtrent heeft de raad onweersproken naar voren gebracht dat locatie X niet vergelijkbaar is met locatie Y omdat in locatie X slechts woningbouw is voorzien en niet, zoals in locatie Y, ook maatschappelijke voorzieningen.”<sup>84</sup>***

79 ABRs 24 oktober 2012, LJN: BY1063 (Rijswijk).

80 ABRs 9 februari 2011, LJN: BP3700 (Nunspeet), ABRs 25 mei 2011, LJN: BQ5950 (Wierden) en ABRs 24 oktober 2012, LJN: BY1063 (Rijswijk).

81 ABRs, 12 juni 2013, LJN: CA2862 (Teylingen).

82 ABRs 1 juni 2011, LJN: BQ6839 (Emmen).

83 Zie de conclusie van A-G Wattel bij HR 18 augustus 2004, LJN: AQ6968 (Limburg/Seegers) NJ 2005, 151 m.nt. PCEvW.

84 ABRs 28 december 2011, LJN: BU9461 (Deventer).

*“Voorts blijkt uit het rapport evenmin van transacties die vergelijkbaar zijn met de in het exploitatieplan gelegen gronden. Daarbij betreft de Afdeling dat in de contra-expertise transacties van gronden inclusief opstallen worden genoemd en niet steeds blijkt van welke omstandigheden, zoals de geldende of toekomstige bestemming van de betrokken gronden, sprake was. Verder twijfelt de Afdeling of de complexwaarde is toegepast. Zo blijkt niet eenduidig dat het in de contra-expertise genoemde bedrag ziet op het hele gebied van het exploitatieplan, waaronder ook delen waar in het bestemmingsplan de bestemmingen “Groen” en “Water” zijn voorzien, en niet alleen op de gronden waarop een woonbestemming is voorzien”.*<sup>85</sup>

Bij het toepassen van de vergelijkingsmethode moeten daadwerkelijk vergelijkbare plangebieden met elkaar worden vergeleken. Bij woningbouwlocaties zijn grofweg vier factoren verantwoordelijk voor het grootste deel van de verschillen in ruwe bouwgrondwaarde:

- Bebouwingsdichtheid;
- VON-prijsniveau;
- (Planologische) doorlooptijd ontwikkeling in relatie tot het transactiemoment;
- Aandeel (%) vrije sector.

Het is aan te bevelen te toetsen in hoeverre de gebruikte vergelijkingstransacties op voornoemde punten afwijken van het exploitatiegebied waarvoor de inbrengwaarde moet worden bepaald.

#### 4.2 Residuele grondwaarde methode

De residuele grondwaarde methode wordt gebruikt om de waarde bij de toekomstige bestemming te bepalen.

Bij de residuele of top-downmethode wordt de waarde van de onroerende zaak in huidige staat gerelateerd aan de waarde van die onroerende zaak na ontwikkeling. Op de opbrengsten van (her)ontwikkeling worden de kosten (en de winst- en risicodekking), de verwerving daarvan uitgezonderd, in mindering gebracht. Zo worden als residu de verwervingskosten verkregen die een koper/ontwikkelaar maximaal kan dragen om deze (vooraf geprognosticeerde winst/risicodekking) nog te behalen. Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Kavelopbrengsten bij gronduitgifte
Minus: grondkosten (bouw/woonrijp maken, plankosten, rentekosten, bovenwijks etc.)
Minus: winst en risico
Is: residuele grondwaarde (maximale verwervingskosten)

<sup>85</sup> ABRS 22 februari 2012, LJN: BV6567 (Deventer).

Bij de residuele grondwaarde methode wordt een grondexploitatie opgesteld uitgaande van een redelijk handelend koper die een bepaald rendement wenst te behalen. Om een aantal redenen is de residuele grondwaarde niet gelijk aan de resultante van de exploitatieopzet van het exploitatieplan. Het rentepercentage in de exploitatieopzet is een rente waarmee de gemeente rekent. Dit is over het algemeen een ander rentepercentage dan waarmee een redelijk handelende koper rekent. Ook de prognose rond kosten en markttechnische afzetbaarheid kan afwijkend zijn. De taxateur dient bij het taxeren van de inbrengwaarde conform de residuele grondwaarde methode een zelfstandig oordeel te vormen over de te hanteren parameters, kosten en opbrengsten. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de door de gemeente aangeleverde gegevens over de kosten en opbrengsten. Bij voorkeur zijn deze gegevens niet door de gemeente zelf maar door externe partijen opgesteld om zo een (extra) waarborg van onafhankelijkheid te hebben. De taxateur kan om hem moverende redenen afwijken van de door de gemeente aangeleverde gegevens. Hier geldt dan wel een (extra) motiveringsplicht voor de taxateur.

In het kader van een onteigening is gebruikmaking van een residuele grondwaarde methode niet uitgesloten. Wel worden nadrukkelijke enkele kanttekeningen geplaatst, onder andere door Van der Feltz e.a.:

*'Een andere methode is waardering op basis van een exploitatiebegroting (in de praktijk veelal aangeduid als "de top-down methode"). (...) "Top down" komt erop neer, dat men uitgaat van de (verwachte) uitgifteprijs van de gronden in een complex (de top) en daarop in mindering brengt de kosten voor bouwrijp maken, een winstopslag en renteverlies over de periode, dat de grond nog niet "aan snee" is. (...) Een nadeel daarvan is dat met een aantal toekomstige, onzekere factoren moet worden gewerkt waarvan de uitkomst in concreto een overheersende invloed kan hebben op de sluitpost van de rekening zijnde de werkelijke waarde van de toekomstige bouwgrond.'* Een duidelijk voorbeeld daarvan is te vinden in HR 13 augustus 2004, NJ 2005, 151 m.nt. PCEvW (Limburg/Seegers).<sup>86</sup>

De voorwaarden voor gebruikmaking van een residuele grondwaarde zijn in een onteigening in de gemeente Schiedam door A-G Huydecoper als volgt verwoord:

*Niet voor niets wordt de methode van de residuele grondwaarde dan ook (vooral) aanbevolen voor de bepaling van de uitgifteprijs van door de overheid beschikbaar te stellen bouwgrond; en dan met name daar, waar andere indicatoren voor een "marktwaarde" onvoldoende beschikbaar zijn. Is er namelijk wél een marktwaarde/prijs, of op zijn minst: min of meer betrouwbare aanwijzingen van de marge waarbinnen die zich beweegt, dan is om voor de hand liggende redenen het hanteren van een hogere aanbiedingsprijs/uitgifteprijs weinig realistisch. Men begrijpt, dit zo zijnde, waarom de in alinea....hiervóór aangehaalde conclusie betoogt dat benadering via de residuele grondwaarde niet in aanmerking komt als er vergelijkingstransacties (in voldoende mate) bekend zijn (en men daarmee de "marktwaarde" van het onteigende kan vaststellen).<sup>87</sup>*

De residuele grondwaarde methode is een methode waarbij een kleine verandering in één van de gekozen uitgangspunten grote gevolgen heeft voor de waarde. Dit blijkt uit onderstaande voorbeelden waarbij in het eerste blokje een stijging in de kosten van 3%, bij gelijkblijvende opbrengsten, tot gevolg heeft dat de residuele grondwaarde met 27 % daalt. Het voorbeeld in het tweede blokje laat zien dat een daling van de opbrengsten met 3%, bij gelijkblijvende kosten, tot gevolg heeft dat de residuele grondwaarde zelfs 30% daalt:

<sup>86</sup> Schadeloosstelling voor onteigening. Telders, nieuw voor oud (2006), Amsterdam, Kluwer, Van der Feltz, G.C.W. et. al.

<sup>87</sup> HR 15 februari 2008, LJN:BB4775, (Schiedam/HIT).

Tabel 7a en 7b: Voorbeelden gevoeligheid residuele methode

	Kosten + 3%		Opbrengsten - 3%		
Opbrengsten	300	300	Opbrengsten	300	291
Kosten	270	278,1	Kosten	270	270
Residuele waarde	30	21,9	Residuele waarde	30	21

Voor het bepalen van de inbrengwaarde voor een exploitatieplan zijn in de Wro geen voorschriften opgenomen over de waarderingsmethode. Het is aan de onafhankelijke deskundigen om een passende methode te bepalen en aan de rechter om deze te toetsen. Het betekent daarmee ook dat de deskundige de keuze voor de methode en de wijze van toepassing, als vertegenwoordiger van de gemeente, moet kunnen verantwoorden voor de rechter.

Het overleggen van een taxatierapport waarin was getaxeerd op basis van de comparatieve methode door een appellant was voor de Afdeling geen aanleiding om het taxatierapport inbrengwaarde van het exploitatieplan, waarin de residuele methode was gebruikt, als onjuist te bestempelen.<sup>88</sup>

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een procedure tegen het exploitatieplan van de gemeente Zuidplas geoordeeld dat de berekening van de inbrengwaarden aan de hand van de residuele methode op zichzelf niet uitgesloten is. Echter, de gemeente had niet duidelijk gemaakt van welke kosten en opbrengsten bij het toepassen van deze methode was uitgegaan. Daarnaast was niet duidelijk welke 'productiekosten' om de gronden bouwrijp te maken in mindering werden gebracht om te komen tot de inbrengwaarde (ruwe bouwgrond). De Afdeling concludeerde dat de post inbrengwaarde niet berust op een deugdelijke motivering en om deze reden werd het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan vernietigd.<sup>89</sup>

In een andere procedure werd betoogd dat de residuele grondwaarde-berekeningsmethode niet juist was toegepast. Aangevoerd werd dat bij de berekening van de inbrengwaarden van de gronden geen rekening is gehouden met de opbrengsten van de bestemmingen die op die gronden worden gerealiseerd, maar slechts met de kosten. De raad heeft toegelicht dat de residuele grondwaardeberekeningsmethode is gehanteerd en dat in het berekeningsmodel rekening is gehouden met de bedragen aan de opbrengstenkant. Door appellant is niet aannemelijk gemaakt dat dit onjuist is. Gelet hierop is volgens de Afdeling, geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de residuele grondwaardeberekeningsmethode onjuist is toegepast.<sup>90</sup>

<sup>88</sup> ABRS 16 oktober 2013, ECLI:RVS:2013:1554 (Slochteren).

<sup>89</sup> ABRS 10 augustus 2011, LJN: BR4625 (Zuidplas).

<sup>90</sup> ABRS 29 februari 2012, LJN: BV7289 (Gorinchem).

In een andere procedure stonden eveneens de toepassing van de residuele grondwaarde methode en de gehanteerde parameters ter discussie:

- Afwijkende kostenstijging. Bij de taxatie van de inbrengwaarde was gerekend met 2% kostenstijging en in het exploitatieplan met 2,5%. Dit enkele feit maakt niet dat het taxatierapport gebrekkig is. De Afdeling oordeelde dat niet aannemelijk was gemaakt dat een redelijk handelende koper en een redelijk handelende verkoper niet van een kostenstijging van 2% zouden mogen uitgaan.
- 6% verkoopkosten: de stelling dat niet vaststond dat een redelijk handelend koper hiermee akkoord zou gaan, was niet nader onderbouwd.
- Variatie in risicopercentage: Voor de afzonderlijke (deel)fasen zijn risicopercentages gehanteerd, die liggen tussen 4 procent voor de eerste deelfase en 20 procent voor de laatste fase. De Afdeling achtte dit toelaatbaar.
- Gewenste rendement: Appellant stelde dat gerekend moest worden met de kapitaalmarktrente van 4,5% uit het exploitatieplan terwijl de taxateur met een 'internal rate of return' van 7% rekende. Appellant had onvoldoende weersproken dat het gewenste rendement van 7 procent een in de markt gebruikelijk percentage was.
- Overdrachtsbelasting 6%: taxateur mocht rekening houden met een afdracht van 6% overdrachtsbelasting.
- Fictie gemeente als enige verwerper: De fictie dat de gemeente de enige ontwikkelaar was, is geen onderdeel van de onteigeningswet aan de hand waarvan de inbrengwaarde diende te worden bepaald. Bij toepassing van de residuele methode hoefde niet uitgegaan te worden van de gemeente als verwerper van de gronden.<sup>91</sup>

#### 4.3 Intuïtieve methode

De intuïtieve methode wordt niet als zelfstandige methode gebruikt maar meer ter ondersteuning of in combinatie met de andere methoden, zowel bij taxatie van de waarde bij de huidige als ook bij de toekomstige bestemming.

Niet altijd zijn goede vergelijkingstransacties voor handen.<sup>92</sup> Bijvoorbeeld door uitbundig gebruik van het voorkeursrecht en omdat er sinds de invoering van de Wro, onder invloed van de (slechte) marktomstandigheden, weinig tot geen transacties tot stand zijn gekomen zodat de invloed die het nieuwe systeem van kostenverhaal heeft op de grondprijzen nog niet tot uitdrukking is gekomen in de grondprijs.

De taxateur zal in dat geval bij zijn prijsvergelijk in zekere mate intuïtief te werk moeten gaan. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft zich nog niet expliciet uitgelaten over de toepassing van de intuïtieve methode.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in het ontbreken van vergelijkingstransacties bij een exploitatieplan in de gemeente Deventer de inbrengwaarde in stand gelaten. De taxateur van de inbrengwaarde had vermeld dat geen specifieke transacties aan de taxatie ten grondslag hebben gelegen, omdat deze niet beschikbaar zijn. Wel had overleg met andere taxateurs over vergelijkbare locaties en taxaties plaatsgevonden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ziet hierin geen grond voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid in het exploitatieplan een inbrengwaarde heeft kunnen opnemen gebaseerd op het advies van de taxateur.<sup>93</sup>

Het verdient aanbeveling om door meerdere taxatiemethoden de waarde te bepalen waarbij de ene methode de uitkomst op basis van de andere methode kan ondersteunen. De uitkomsten van verschillende methoden kunnen echter tot verschillen leiden. De verschillen zullen door de taxateur op basis van zijn kennis, ervaring en intuïtie moeten worden verzoend. Dit houdt in dat de taxateur moet zorgen voor een deugdelijke uitleg en onderbouwing om alsnog op basis van verschillende uitkomsten tot een eindoordeel te komen.

<sup>91</sup> ABRS 12 juni 2013, LJN: CA2862 (Teylingen).

<sup>92</sup> Zie voor een uiteenzetting mr. P.S.A. Overwater, 'Het verdwijnen van de vergelijkingstransacties' in LTB 2009, nr. 3.

<sup>93</sup> ABRS 22 februari 2012, LJN: BV6567 (Deventer).

# 5 Waarderingsstechnische uitgangspunten

In dit hoofdstuk staan enkele waarderingsstechnische uitgangspunten centraal.

## 5.1 Prijspeil

Bij de taxatie van de inbrengwaarde moet een peildatum worden gehanteerd. Net als bij de overige kostenposten die deel uitmaken van de exploitatieopzet moet voor de inbrengwaarde eenduidig zijn op welke datum deze is bepaald. Uit oogpunt van actualiteit ligt een peildatum die zo kort mogelijk ligt voor de vaststelling van het exploitatieplan voor de hand. Een peildatum exact gelijk aan de datum van vaststelling van het exploitatieplan is niet mogelijk. Het ontwerp-exploitatieplan ligt immers ter inzage vooruitlopend op de vaststelling door de raad en op dat moment moet de inbrengwaarde al zijn getaxeerd. Het is niet mogelijk te taxeren met een peildatum die is gelegen in de toekomst.

Het moment van taxatie dient bij voorkeur zo dicht mogelijk tegen het moment van tervisielegging van het ontwerp-exploitatieplan aan te liggen omdat op die manier van de meeste actuele gegevens kan worden uitgegaan. Vervolgens kan, als daartoe aanleiding is, tegen het moment van de vaststelling van het exploitatieplan aan de taxateur worden verzocht zich uit te laten over de vraag of zijn taxatie aanpassing behoeft als gevolg van ingediende zienswijzen of anderszins. Dit kan met een brief of een aanvullende verklaring. De taxatie aangevuld met die verklaring is de taxatie, die onderdeel uitmaakt van het vastgestelde exploitatieplan.

In de procedure tegen het exploitatieplan Kerkdriel Noord van de gemeente Maasdriel stond de actualiteit van het taxatierapport inbrengwaarde ter discussie. In het exploitatieplan was door de gemeente aangegeven dat de peildatum van de taxatie van de inbrengwaarden 1 december 2009 is. Het exploitatieplan zelf is vastgesteld op 29 april 2010.

De Afdeling oordeelde:

*Mede gelet op de peildatum van de taxaties kan niet staande worden gehouden dat deze onvoldoende actueel zijn. In hetgeen [appellante sub 1] en [appellanten sub 2] en [appellant sub 5] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de begroting van de kosten in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand is gekomen.<sup>94</sup>*

In de procedure tegen de exploitatieplannen Weegbree en Hoppenbrouwers van de gemeente Valkenswaard stond een soortgelijke discussie centraal. De inbrengwaarden van de gronden was per 1 januari 2012 getaxeerd en daarom voor die datum opgevoerd in de exploitatieopzet. Het exploitatieplan zelf is vastgesteld op 31 januari 2013. Appellant stelde dat de startdatum voor de renteberekeningen van de inbrengwaarde 1 januari 2013 moet zijn. Uitgaande van de wettelijke fictie van de gemeente als enige exploitant had de raad, wat de Afdeling betreft, de inbrengwaarden van de gronden per 1 januari 2012 als kosten mogen opvoeren.<sup>95</sup>

## 5.2 Toestandsdatum en reeds gesloopte opstallen

Naast de peildatum is de toestandsdatum ook relevant, met name voor reeds aangekochte percelen met opstallen is dit element van belang. In dat soort gevallen kan het zo zijn dat vooruitlopend op het in procedure brengen van het bestemmingsplan en exploitatieplan de opstallen zijn gesloopt. Ten tijde van de taxatie van de inbrengwaarde treft de taxateur dan een onbebouwd perceel aan terwijl er in het verleden een opstal is aangekocht en er kosten van sloop zijn gemaakt. Mogelijk is zelfs een volledige schadeloosstelling betaald aan de (toenmalige) eigenaren.

<sup>94</sup> ABRS 2 maart 2011 LJN: BP6388 (Maasdriel).

<sup>95</sup> ABRS 16 oktober 2013, ECLI:RVS:2013:1573 (Valkenswaard).



Voor de taxatie van de inbrengwaarde doet het in beginsel niet ter zake of de opstallen vooruitlopend op de vaststelling van het exploitatieplan reeds zijn gesloopt. Op grond van artikel 6.2.3. sub b Bro behoort tot de inbrengwaarde de waarde van opstallen die moeten worden gesloopt in verband met de exploitatie van de gronden. De Wro maakt het mogelijk dat ten tijde van de vaststelling van het exploitatieplan sprake is van reeds gemaakte kosten. In artikel 6.2.8 Bro is namelijk bepaald dat in de exploitatieopzet van het exploitatieplan is vastgelegd welk gedeelte van de totale kosten reeds gerealiseerd is. Dit betekent dat ook ten tijde van de uitvoering van de inbrengwaarde taxatie sprake kan zijn van reeds gesloopte opstallen. Deze sloopkosten van de opstallen behoren op grond van artikel 6.2.3 sub d Bro ook tot de inbrengwaarde. Vereiste is dan wel dat de sloop van de opstallen noodzakelijk is geweest voor de ontwikkeling die in het exploitatieplan is voorzien. Dit volgt uit artikel 6.2.3 sub b Bro waarin is opgenomen dat tot de inbrengwaarde behoort de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden moeten worden gesloopt.

Voor wat betreft de waarde van de opstallen geldt dat deze ook tot de inbrengwaarde moet worden gerekend. Om de waarde van de gesloopte opstallen te bepalen moet de (fysieke) toestand direct voor het slopen of het moment van aankoop van de opstal worden gereconstrueerd. Bepaald zal moeten worden wat de waarde van die opstal op de peildatum van de taxatie van de inbrengwaarde zou zijn geweest. Hierbij wordt aldus de aankoop en sloop van het object weggedacht. Dit vergt een aantal aannames.

Voor het bepalen van de toestand direct voor sloop of aankoop kan het erg nuttig zijn gebruik te maken van de taxatierapporten die ten grondslag hebben gelegen aan de aankoop. Hierbij valt te denken aan fotomateriaal, gegevens over de maatvoering en verhuursituatie ten tijde van de aankoop.

Hierbij moet een inschatting worden gemaakt van (mogelijke en fictieve) tussentijdse wijzigingen in de bedrijfsvoering en de fysieke toestand van de opstal tussen de sloop en de peildatum van de inbrengwaarde. Er moet antwoord worden gegeven op de vraag hoe het bedrijf/de bedrijfsvoering, zich zou hebben ontwikkeld er van uitgaande dat het bedrijf enkele jaren geleden niet zou zijn gesloopt.

Alternatief is dat er geen ontwikkeling van het bedrijf wordt verondersteld tussen het moment van aankoop/sloop en de peildatum. Dan kan de waarde worden bepaald naar het moment van aankoop/sloop met een actualisatie van deze waarde naar de peildatum.

### **5.3 Alleen noodzakelijke sloopkosten**

Alleen de sloopkosten (als bedoeld in artikel 6.2.3 sub d Bro) die noodzakelijk zijn voor de in het bestemmingsplan en exploitatieplan opgenomen ontwikkeling behoren tot de inbrengwaarde. Er zijn twee situaties te onderscheiden, waarin het opnemen van sloopkosten niet mogelijk is:

- Sloop voor andere ontwikkelingen
- Niet noodzakelijke sloop

Als de sloop niet noodzakelijk is voor de ontwikkeling die is opgenomen in het exploitatieplan maar er is toch gesloopt, is er geen ruimte om de sloopkosten op te nemen als onderdeel van de inbrengwaarde. Deze situatie kan zich voor doen als de opstal in het verleden is aangekocht voor de aanleg infrastructuur en daarvoor ook is gesloopt maar door wijziging van het beleid is later in plaats van infrastructuur ter plaatse woningbouw mogelijk geworden.

Daarnaast is de vraag of er ruimte is voor het opnemen van de sloopkosten van een opstal die is gesloopt terwijl de opstal ook ingepast had kunnen worden. Hierbij valt te denken aan een situatie waarbij het de opzet is om een bestaand kantoorgebouw te transformeren tot 30 appartementen. Er is in dat geval sprake van een bouwplan (artikel 6.2.1 onder d Bro) zodat het object onderdeel uitmaakt van het exploitatiegebied. Voor het perceel moet daarom een inbrengwaarde worden bepaald. De sloopkosten kunnen geen onderdeel van de inbrengwaarde uitmaken omdat de sloop niet noodzakelijk was.

Voor het perceel moet een inbrengwaarde worden bepaald. In het Bro wordt onderscheid gemaakt tussen de waarde van de grond (6.2.3 sub a Bro) en de waarde van opstallen die gesloopt moeten worden (6.2.3 sub b Bro). Dit onderscheid is in het Bro niet toegelicht. Voor het bepalen van de inbrengwaarde is artikel 40b ow van toepassing. Dit artikel ziet op de werkelijke waarde. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt in de waarde van de grond en de waarde van de opstallen. Het gaat over de waarde van de gehele onroerende zaak.

#### **5.4 Kosten gronden buiten het exploitatiegebied**

Bij percelen die deels in het exploitatiegebied liggen en deels er buiten is verwerving van het gehele perceel soms noodzakelijk. Dit is aan de orde als er sprake is van een niet te splitsen economische eenheid. De Wvg biedt in artikel 11 lid 3 en 4 onder omstandigheden de mogelijkheid voor een dergelijke vordering en de ow biedt hiervoor een basis in artikel 38 ow. In de minnelijke verwerving wordt veelal in de geest van deze artikelen naar een passende oplossing gezocht.

De Wro is niet zo vorm gegeven dat rekening is gehouden met de mogelijkheden van grondeigenaren om aankoop van het gehele perceel te vorderen terwijl slechts een gedeelte van het perceel is opgenomen in het exploitatiegebied van het exploitatieplan en benodigd is voor de realisatie van het plan.<sup>96</sup> De taxatie zal in dit voorbeeld beperkt moeten blijven tot het deel binnen het exploitatiegebied van het exploitatiegebied waarbij wel rekening moet worden gehouden met de waardervermindering van het overblijvende (dat is gelegen buiten het exploitatiegebied).

Een andere situatie doet zich voor wanneer percelen geheel buiten het exploitatiegebied liggen maar een hindercirkel hebben die gaat tot in het exploitatiegebied. De kosten van het opheffen van de cirkel kunnen in de exploitatieopzet worden opgenomen als post in de grondexploitatie (niet onder de inbrengwaarde) als hierdoor in het exploitatiegebied (meer) bouwmogelijkheden ontstaan.<sup>97</sup> Dat door opheffing van de stankcirkel gronden buiten het exploitatiegebied meer ontwikkelmogelijkheden krijgen staat er niet aan in de weg om de kosten van het opheffen voor 100% in de exploitatieopzet van het exploitatieplan op te nemen.<sup>98</sup>

Om de cirkel op te kunnen heffen kan aankoop van de percelen/opstallen waaruit deze hinder is ontstaan noodzakelijk zijn. Deze kosten kunnen onder de noemer 'kosten buiten het exploitatiegebied' als bedoeld in artikel 6.2.4 sub e Bro, in dit geval gekoppeld aan 6.2.4 d Bro, worden opgenomen.<sup>99</sup> Als voor het opheffen van de cirkel niet alleen een schadevergoeding wordt betaald maar het gehele object wordt aangekocht ligt het voor de hand de te verwachten opbrengsten uit hergebruik c.q. verkoop van het object weer van de kosten af te trekken.

<sup>96</sup> ABRS 25 september 2013, ECLI:RVS:2013:1213 (Huizen).

<sup>97</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 218, nr. 3, p.23.

<sup>98</sup> ABRS 25 mei 2011, LJN: BQ5950 (Wierden).

<sup>99</sup> ABRS 27 december 2012, LJN: BY7349 (Barneveld).

### 5.5 Winst en risico

Bij het taxeren van de inbrengwaarde op basis van de residuele grondwaarde methode zal rekening worden gehouden met een bepaalde aftrek voor winst en risico. Dit is gebruikelijk bij taxaties op basis van de artikelen 40b tot en met 40f ow. Uitgangspunt is namelijk de positie en handelwijze van de redelijk handelende koper. Een redelijk handelend koper zal bij de aankoop van ruwe bouwgrond voor, bijvoorbeeld woningbouw, rekening houden met een risicomarge en beloofd willen worden in de vorm van winst voor het lopen van dit risico.

### 5.6 Rente over verwervingskosten bij residuele grondwaarde berekening

Bij een residuele grondwaarde berekening voor het bepalen van de inbrengwaarde wordt er vanuit gegaan dat de gronden niet allemaal op één moment in de tijd zijn aangekocht. Een interessante vraag is of de rentekosten over de verwervingskosten ten laste van het residu mogen worden gebracht.

De taxatiefictie uit de Afdeling Grondexploitatie "er is één exploitant die het gehele exploitatiegebied ter hand neemt" betekent niet dat gronden niet voorafgaand aan de peildatum kunnen zijn verworven. Met andere woorden, bij de residuele grondwaarde berekening kan rekening worden gehouden met verwerving van gronden vooruitlopend op de vaststelling van het exploitatieplan. Het gaat niet om een feitelijke verwerving maar om een verondersteld verwervingsmoment louter voor het residueel bepalen van de inbrengwaarde.

Het "uitvoeren van de exploitatie" bestrijkt een zekere periode. Een logisch moment voor de peildatum is het moment van start bouwrijpmaken van de gronden als het moment van fysiek in exploitatie nemen. Dat impliceert dat de gronden voor de peildatum zijn verworven. De rente die dat met zich mee brengt moet meegenomen worden bij het bepalen van de residuele grondwaarde.

Deze rente komt dan dus twee keer terug:

- als onderdeel van de residuele grondwaarde berekening ter bepaling van de inbrengwaarde als bedoeld in artikel 6.2.3 sub a Bro (rente verlaagt de verhaalbare kostenpost inbrengwaarde want het residu dat als inbrengwaarde heeft te gelden wordt lager door opname van de rentekosten in de residuele grondwaarde berekening), en;
- Is aparte kostenpost (ex art 6.2.4.n Bro; nu verhoogt ze de verhaalbare kosten) Ter verduidelijking: deze rente heeft betrekking op de boekwaarde van alle kostenposten.

### 5.7 Invloed sloopkosten bij residuele grondwaarde berekening

Als de inbrengwaarde moet worden bepaald op de werkelijke waarde (ex art. 40b Ow) en wel op de gebruikswaarde (bijvoorbeeld omdat het perceel intensief bebouwd is) dan spelen sloopkosten geen rol bij de bepaling van de gebruikswaarde.

De opstallen behouden immers hun waarde. Bij asbest is wellicht enige aftrek op zijn plaats; bij renovatie moeten immers ook asbestverwijderingskosten worden gemaakt.

Als de inbrengwaarde via de residuele grondwaarde berekening wordt bepaald op de hogere complexwaarde waarbij er ingevolge artikel 6.2.3 b Bro wordt uitgegaan van sloop van de opstallen voor de nieuwe bestemming dan worden de sloopkosten op de exploitatieopbrengsten geheel in mindering gebracht. Dit ter verkrijging van de residuele grondwaarde. In de complexwaarde hebben opstallen immers een negatieve waarde: zij vormen een kostenpost in de vorm van sloopkosten.

Daarna moeten de kosten conform art. 6.2.3 sub d Bro wel weer bij de inbrengwaarde geteld worden.

De sloopkosten komen dan dus twee keer terug:

- als onderdeel van de residuele grondwaarde berekening ter bepaling van de inbrengwaarde als bedoeld in artikel 6.2.3 sub a Bro (sloopkosten verlagen de verhaalbare kostenpost inbrengwaarde want het residu dat als inbrengwaarde heeft te gelden wordt door de sloopkosten lager);
- als aparte kostenpost in artikel 6.2.3 sub d Bro (ze verhogen de verhaalbare kosten).



# 6 De eisen aan de taxateur en taxatie van inbrengwaarden: formele toetsing

Uit diverse uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is af te leiden waaraan de taxatie van de inbrengwaarde moet voldoen. In dit hoofdstuk wordt de lijn van deze uitspraken samengevat.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft een standaardoverweging in diverse uitspraken opgenomen waarin een vijftal vormvereisten van de inbrengwaarde taxatie is opgenomen:

De raming van de inbrengwaarde van de gronden in het exploitatiegebied moet zijn:

1. gebaseerd op een schriftelijk,
2. gemotiveerd advies,
3. van een onafhankelijke deskundige die,
4. heeft geraamd overeenkomstig de artikelen 40b tot en met 40f van de ow,
5. en waarin is uiteengezet op basis waarvan de inbrengwaarde is geraamd.

Als niet aan deze elementen wordt voldaan, heeft de gemeenteraad nagelaten bij de voorbereiding van het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan de nodige kennis te vergaren over de relevante feiten en de af te wegen belangen. Het bestreden besluit is dan in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb.<sup>100</sup>

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verwijst naar de parlementaire geschiedenis waarin is vermeld dat de inbrengwaarde van percelen naar de bedoeling van de wetgever door een onafhankelijke deskundige dient te worden getaxeerd.<sup>101</sup>

De vijf vormvereisten worden in de navolgende paragrafen nader toegelicht.

## 6.1 Schriftelijke taxatie

In diverse uitspraken is bevestigd dat een schriftelijke taxatie van de inbrengwaarde het uitgangspunt is. Duidelijk is dat het mondeling raadplegen van een rentmeester niet voldoet.<sup>102</sup>

Een schatting door een bij de opstelling van het exploitatieplan betrokken ambtenaar voldoet eveneens niet aan de eisen die aan de taxatie van de inbrengwaarde worden gesteld. Het betoog van een gemeente dat de raming van de inbrengwaarde bij de herziening van het exploitatieplan kan worden aangepast vormt geen grond om van dit uitgangspunt af te wijken. Ondanks de herzieningsmogelijkheid dient de raad ook het eerste vastgestelde exploitatieplan zorgvuldig voor te bereiden.<sup>103</sup>

## 6.2 Gemotiveerd advies

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelt dat als de hoogte van de raming van de inbrengwaarde als uitkomst van de vergelijkingsmethode wordt bestreden, de controleerbaarheid daarvan vereist dat de objecten die in de vergelijking zijn betrokken, kenbaar zijn. Aan het kenbaarheidvereiste is niet voldaan als in het exploitatieplan slechts is opgenomen dat de vergelijkingsmethode is toegepast terwijl de vergelijkingstransacties niet uit het taxatierapport afgeleid kunnen worden.

100 ABRS 9 februari 2011, LJN: BP3700 (Nunspeet) en ABRS 10 augustus 2011, LJN: BR4626 (Zuidplas).

101 Kamerstukken I, 2006-2007, 30 218 D en de Nota van toelichting bij artikel 6.2.3 van het Bro (Stb. 2008, 145; blz. 70-71).

102 ABRS 9 februari 2011, LJN: BP3700 (Nunspeet).

103 ABRS 5 oktober 2011, LJN: BT6635 (De Bilt).

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is van oordeel dat de prijs van aankopen kan worden betrokken bij de raming van de inbrengwaarde, maar dat die prijs niet zonder meer gelijk hoeft te zijn aan de verkeerswaarde van de gronden.<sup>104</sup> In het ene geval was de inbrengwaarde geraamd op basis van daadwerkelijk bestede verwervingsprijzen of aankooprijzen in (concept-) overeenkomsten. De onafhankelijke taxateur had niet beoordeeld of deze ramingen representatief zijn voor de waarde van de gronden en de raad had geen schriftelijke taxaties van deze prijzen overgelegd zodat het exploitatieplan niet met de vereiste zorgvuldigheid was voorbereid.<sup>105</sup>

In het andere geval was de inbrengwaarde gebaseerd op recente aankopen, maar het plan noch de toelichting verschafte inzicht om welke aankopen het ging en waaruit de aankoopprijs bestond.<sup>106</sup>

In een situatie waarbij referentietransacties en referentiegrondexploitaties waren gecorrigeerd in verband met de economische en financiële crisis moest blijken in welke gevallen en op welke wijze deze correcties hadden plaatsgevonden.<sup>107</sup>

Voor percelen waarvoor een volledige schadeloosstelling was opgenomen moest blijken op welke wijze de bijkomende schades bij de raming van de inbrengwaarde van de gronden waren bepaald en betrokken.<sup>108</sup>

In een andere uitspraak is gemotiveerd aangegeven hoe de taxateur op basis van viertal transacties tot de complexwaarde is gekomen en op grond waarvan een correctie hierop heeft plaatsgevonden.<sup>109</sup>

Een taxatie van de inbrengwaarde gebaseerd op waarnemingen van de weg in combinatie met informatie uit het Kadaster, waarbij uitgegaan is van de verkeerswaarde, was in overeenstemming met de wet.<sup>110</sup>

Het aanleveren van een aanvullende rapportage over de omvang van een voorstrook en de daarvoor te rekenen toeslag had niet tot gevolg dat de in opdracht van de gemeente verrichte taxatie met een inbrengwaarde van € 22,-/m<sup>2</sup> met een toeslag van € 8,-/m<sup>2</sup> werd vernietigd.<sup>111</sup> De raad had acht transacties gezien in de periode 2006-2010 waarbij gemeentelijke gronden waren verkocht en zich daarop gebaseerd. Appellant had op basis van de aanvullende rapportage gesteld dat de inbrengwaarde € 25,-/m<sup>2</sup> moest bedragen en de toeslag tussen de € 75,-/m<sup>2</sup> en € 82,50/m<sup>2</sup>. Hierbij is niet gewezen op andere transacties dan de door de raad gehanteerde transacties.<sup>112</sup>

### 6.3 Onafhankelijkheid

In diverse uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nadere invulling gegeven aan het begrip "onafhankelijk". De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is van oordeel dat als de betrokken deskundige namens de gemeente heeft onderhandeld om dezelfde gronden minnelijk te verwerven de deskundige niet als onafhankelijk kan worden aangemerkt.<sup>113</sup> De gemeenteraad heeft bevestigd dat de betrokken deskundige namens de gemeente heeft onderhandeld om dezelfde gronden minnelijk te verwerven met een voor de gemeente zo gunstig mogelijk resultaat. De gemeenteraad heeft de taxatie voor het exploitatieplan door dezelfde deskundige laten verrichten, omdat deze deskundige het project goed kent en om zoveel mogelijk dezelfde benadering als bij de onderhandelingen over minnelijke verwerving te hanteren.

104 ABRS 9 februari 2011, LJN: BP 3700 (Nunspeet) en ABRS 31 oktober 2012, LJN: BY1744 (Aalsmeer).

105 ABRS 31 oktober 2012, LJN: BY1744 (Aalsmeer).

106 ABRS 9 februari 2011, LJN: BP3700 (Nunspeet).

107 ABRS 24 oktober 2012, LJN: BY1063 (Rijswijk).

108 ABRS 24 oktober 2012, LJN: BY1063 (Rijswijk).

109 ABRS 31 oktober 2012, LJN: BY1740 (Nunspeet).

110 ABRS 11 december 2013, ECLI: NL: RVS:2013:2329 (Cuijk).

111 Zie paragraaf 13.3 voor een nadere uiteenzetting over voorstroken.

112 ABRS 28 november 2012, LJN: BY4438 (Gemert-Bakel). ABRS 9 februari 2011, LJN: BP3700 (Nunspeet).

113 ABRS 18 mei 2011 LJN: BQ4922 (Roosendaal). Zie ook ABRS 11 januari 2012, LJN: BV0602 (Deventer) en ABRS 22 februari 2012, LJN: BV6569 (Stein).

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is niet gevoelig voor dit argument en merkt de deskundige in dit geval niet als onafhankelijk deskundige aan.

Wanneer de deskundige die de taxatie ten behoeve van het exploitatieplan verricht afkomstig is van hetzelfde adviesbureau als de deskundige die namens de gemeente al heeft onderhandeld, is wat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State betreft eveneens geen sprake van een onafhankelijk taxateur.<sup>114</sup>

Een taxateur die 5 jaar geleden betrokken is geweest bij een taxatie in het kader van verkoop van gronden kon, wat de Afdeling betreft, de taxatie van de inbrengwaarde op zich nemen omdat de taxatie bij de verkoop niet in opdracht van de gemeente heeft plaatsgevonden en de gemeente ook anderszins niet betrokken was bij de betreffende transactie.<sup>115</sup>

In een ander geval is één van de twee taxateurs van de inbrengwaarde aanwezig geweest bij een bespreking tussen de gemeente en appellant. Volgens appellant was de taxateur als partijdeskundige bij inhoudelijke besprekingen aanwezig geweest en volgens de gemeente om vragen over de taxatie te beantwoorden. Appellant heeft de onafhankelijkheid van de taxateur betwist maar onvoldoende feiten of omstandigheden hiervoor aangevoerd. De Afdeling was van oordeel dat de taxateur ten tijde van de vaststelling van het exploitatieplan als onafhankelijk kon worden aangemerkt.<sup>116</sup>

Ondanks deze uitspraak is alertheid geboden bij de invulling van de rol van de taxateur van de inbrengwaarde bij de minnelijke verwerving en doet de gemeente er verstandig aan alle schijn van afhankelijkheid te vermijden en een strikte scheiding te hanteren bij beide processen.

Om alle schijn van afhankelijkheid van een gemeentelijke taxateur te vermijden is het daarnaast aan te bevelen om de gemeentelijke taxateur niet de taxatie van de inbrengwaarde te laten verrichten. De gemeente heeft vrijwel altijd als eigenaar of als verwerper van de openbare ruimte betrokkenheid bij het exploitatieplan en is daarnaast het publiekrechtelijk bevoegd gezag dat het exploitatieplan vaststelt...

Van de taxateur kan een verklaring van onafhankelijkheid gevraagd worden om te borgen dat de taxateur zich vergewist van zijn positie bij het aannemen van de opdracht.

De onafhankelijkheid van de taxateur brengt met zich mee dat bij zienswijzen en in beroep waar het vraagstuk inbrengwaarde aan de orde komt, ook daar de onafhankelijke taxateur een uitdrukkelijke rol heeft. Hij/zij zal het zijn die schriftelijk aan het bestuursorgaan zichtbaar maakt wat zijn/haar reactie is op de zienswijze en het beroep, waarbij het bestuursorgaan vervolgens gehouden is vanuit die onafhankelijkheid hier de opvatting van de taxateur te volgen.

#### **6.4 Geraamd overeenkomstig de artikelen 40b tot en met 40f ow.**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in diverse uitspraken invulling gegeven aan de te hanteren waarderingsgrondslag. In paragraaf 3.7.2 zijn deze uitspraken behandeld.

114 ABRS 29 februari 2012, LJN: BV7289 (Gorinchem) en ABRS, 20 juni 2012, LJN: BW8875 (Someren).

115 ABRS 28 november 2012, LJN: BY4438 (Gemert-Bakel).

116 ABRS, 12 juni 2013, LJN: CA2862 (Teylingen).

## 6.5 Uiteenzetting basis van de raming

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geeft aan dat het zaak is dat er sprake moet zijn van een kenbare motivering. In de uitspraak over het exploitatieplan Maasdriel kwam dit naar voren.<sup>117</sup> In het exploitatieplan zijn de volgende zaken over de taxatie toegelicht:

- motivering voor werkelijke waarde of schadeloosstelling als uitgangspunt;
- keuze voor gebruikswaarde of complexwaarde;
- taxatiemethode;
- peildatum.

Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de raad gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting inzichtelijk gemaakt op welke wijze de inbrengwaarden zijn berekend.

Als niet duidelijk is op welke wijze de inbrengwaarde is geraamd, kan dit leiden tot vernietiging van dat deel van het exploitatieplan. Er wordt daarin soms wel ruimte geboden om het gebrek te herstellen.<sup>118</sup>

In een procedure over het herstellen van de kostentoerekening van de kosten van een groenstrook op basis van een tussenuitspraak<sup>119</sup> van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de actualisatie van de subsidiebedragen is ingegaan op het effect hiervan op de inbrengwaarde. In de procedure over het herstelbesluit was betoogd dat de inbrengwaarde van de gronden had moeten worden aangepast naar aanleiding van de wijzigingen die zijn doorgevoerd met het herstelbesluit. De wijzigingen hebben geresulteerd in een lagere exploitatiebijdrage voor appelland.

Appelland stelt dat door de lagere exploitatiebijdrage een redelijk handelend koper in het vrije economische verkeer bereid is meer te betalen voor de gronden. Appelland betoogde dat het opgestelde taxatierapport niet kan dienen voor de waardering van de inbrengwaarde omdat de uitgangspunten over de hoogte van de subsidie en de exploitatiebijdrage zoals die ten tijde van het opstellen van dit rapport werden gehanteerd, gewijzigd zijn.

De Afdeling heeft in de tussenuitspraak geoordeeld dat de raad zich bij de vaststelling van het (eerste) exploitatieplan op het taxatierapport inbrengwaarde mocht baseren. Zij overweegt vervolgens dat de Afdeling, behoudens zeer uitzonderlijke gevallen, niet kan terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Een zeer uitzonderlijk geval is hier niet aan de orde, zodat van het in de tussenuitspraak gegeven oordeel moet worden uitgegaan.<sup>120</sup> In deze zaak is sprake geweest van aanpassingen in de exploitatieopzet en gewijzigde vaststelling van het exploitatieplan met een lagere exploitatiebijdrage als gevolg. In de literatuur is naar aanleiding van de uitspraak bepleit dat de raad uit oogpunt van zorgvuldigheid voorafgaand aan het gewijzigd vaststellen van het exploitatieplan een hernieuwde taxatie van de inbrengwaarde had moeten laten uitvoeren. Beargumenteerd daarbij is dat een redelijk handelend koper bij een lagere exploitatiebijdrage in beginsel meer voor de grond zal willen betalen.<sup>121</sup>

Tegen de getaxeerde inbrengwaarde is in een aantal gevallen door appellanten beroep ingesteld met als onderbouwing een ingebracht taxatierapport opgesteld door bureaus die door de appelland werden ingehuurd. Tot op heden heeft echter in geen van de gevallen het inbrengen van een contra-expertise tot gevolg gehad dat de in opdracht van de gemeente getaxeerde inbrengwaarde geen stand kon houden.<sup>122</sup>

117 ABR 2 maart 2011 LJN: BP6388 (Maasdriel).

118 ABR 12 september 2012, LJN: BX7130 (Castricum). In hoeverre dit een constante lijn is in de jurisprudentie zal moeten blijken.

119 ABR 2 mei 2012, LJN: BW4570 (Bodegraven-Reeuwijk).

120 ABR 29 mei 2013, LJN: CA1361 (Bodegraven-Reeuwijk). Zie ook: ABR 27 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2097 (Rijswijk).

121 Lucassen, R.J., 'Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen 2013' Gemeentestem 2014/34 p. 138 – 150.

122 ABR 9 november 2011, LJN: BU3746 (Oldebroek), ABR 28 december 2011, LJN: BU9461 (Deventer) en ABR 22 februari 2012, LJN: BV6567 (Deventer).



Aandachtspunt vormt het tijdig indienen van een contra-expertise. Nader ingediende stukken over de inbrengwaarde die circa twee weken voor de zitting zijn ingediend heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een aantal situaties buiten beschouwing gelaten. Reden hiervoor was strijd met een goede procesorde. Het moment van indienen in combinatie met de omvang van de stukken en de ingewikkeldheid van de kwestie lag ten grondslag aan dit oordeel. Hierbij weegt de Afdeling ook mee of stukken eerder ingediend hadden kunnen worden. Een ter zitting naar voren gebrachte beroepsgrond over de toerekening van kosten werd buiten beschouwing gelaten wegens het moment van indienen en de complexiteit. Een beroepsgrond over een bepaalde kostenpost werd, ondanks dat de grond voor het eerst in de beroepsfase is aangevoerd, wel betrokken in de procedure. Hierbij was van belang dat een zienswijze was ingediend tegen het financiële deel van het exploitatieplan en de beroepsgrond over de VTU-kosten ook ziet op het financiële deel van het exploitatieplan.<sup>123</sup>

De Afdeling hanteert een standaardoverweging als tegen het taxatierapport inbrengwaarde in beroep wordt gekomen bestaande uit 4 elementen:<sup>124</sup>

**1 Aannemelijkheid gebrek:**

Appellant heeft niet aannemelijk gemaakt dat het rapport van de taxateurs naar inhoud of wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertoont dat het niet aan de raming van de inbrengwaarden ten grondslag had mogen worden gelegd.

**2 Inhoud taxatierapport:**

In dit verband is onder meer relevant dat het rapport consistent is, inzicht verschaft in de wijze waarop is getaxeerd en de gegevens die daarbij zijn betrokken.

**3 Deskundigheid taxateur gemotiveerd bestrijden:**

Dit betoog raakt de specifieke deskundigheid van taxateurs, maar appellant heeft het rapport op die onderdelen niet gemotiveerd bestreden met een deskundig tegenadvies waaruit zou blijken dat als gevolg daarvan de in het rapport vervatte taxaties onjuist zijn.

**4 Afwijkend tegenadvies alleen is onvoldoende:**

Voor dat laatste zou overigens onvoldoende zijn dat het tegenadvies uitsluitend andere taxaties tegenover de taxaties stelt die zijn vervat in het aan het exploitatieplan ten grondslag gelegde taxatierapport.<sup>125</sup>

<sup>123</sup> ABRs 27 maart 2013, LjN: BZ7440 (Sittard-Geleen).

<sup>124</sup> ABRs 31 oktober 2012, LjN: BY1740 (Nunspeet) en ABRs 27 maart 2013, LjN: BZ7440 (Sittard-Geleen).

<sup>125</sup> ABRs, 27 maart 2013, LjN: BZ7440 (Sittard-Geleen) en ABRs, 12 juni 2013, LjN: CA2862 (Teylingen).

## 6.6 Openbaarheid

Naast de vijf hiervoor behandelde vormvereisten geldt het procedurele vereiste van openbaarheid.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is van oordeel dat het taxatierapport inbrengwaarde en de specificatie van de inbrengwaarden op perceelsniveau met het ontwerp exploitatieplan ter inzage moeten worden gelegd omdat het een op het ontwerp-exploitatieplan betrekking hebbend stuk is.<sup>126</sup>

In meerdere procedures is gevraagd om openbaarmaking van het taxatierapport inbrengwaarde en andere stukken die ten grondslag liggen aan de exploitatieopzet. Diverse gemeenten hebben de gevraagde stukken ter beschikking gesteld aan de Afdeling met het verzoek om beperkte kennisneming als bedoeld in artikel 8:29 Awb. De Afdeling wijst deze verzoeken af. Het belang van grondeigenaren bij de mogelijkheid een beroep tegen het exploitatieplan te onderbouwen achtte de Afdeling groter dan het financiële belang van de gemeente dat is gediend met beperking van de kennisneming van de stukken. Dit onder meer vanwege de financiële belangen van grondeigenaren en de wettelijk voorziene mogelijkheid van rechtsbescherming tegen het exploitatieplan.<sup>127</sup> Als de gemeente in reactie op de afwijzing van het verzoek tot beperkte kennisneming de stukken die ten grondslag liggen aan de exploitatieopzet geen onderdeel van het dossier wenst uit te laten maken, heeft dat tot gevolg dat het exploitatieplan voor het betreffende deel wordt vernietigd.<sup>128</sup>

In één geval heeft de Afdeling een verzoek om beperkte kennisneming van een bij het taxatierapport inbrengwaarde behorende oplegnotitie ingewilligd. Door de appellanten is ingestemd met het doen van een uitspraak mede op basis van de geheim gehouden informatie. De inhoud van de oplegnotitie blijkt niet uit de uitspraak. In de betreffende procedure is minutieus ingegaan op vele elementen van het taxatierapport inbrengwaarde.<sup>129</sup>

Door de openbaarheid van het taxatierapport inbrengwaarde in een procedure tegen het exploitatieplan is timing van de onderhandelingsfase en het daadwerkelijk starten van de bestemmingsplanprocedure (met exploitatieplan) een extra punt van aandacht geworden voor gemeenten.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gaat in voorkomende gevallen echter voorbij aan het niet ter inzage leggen van het taxatierapport inbrengwaarde. Dit doet ze als gedurende de vaststellingsprocedure, of daarop volgende beroepsprocedure, het taxatierapport ter beschikking is gesteld aan de appellant en deze in de gelegenheid is geweest alsnog zijn beroep te onderbouwen. Van benadeling van de appellant is volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dan geen sprake.<sup>130</sup> De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State betreft in het oordeel of het aannemelijk is dat andere belanghebbenden dan de appellant hebben afgezien van het naar voren brengen van een zienswijze omdat het taxatierapport niet met het ontwerp-exploitatieplan en het vastgestelde exploitatieplan ter inzage heeft gelegen.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is van oordeel dat taxatie van de bij het exploitatieplan betrokken gronden in beginsel geboden is. Zij betreft hierbij de betekenis die de raming van de inbrengwaarden als kostensoort heeft voor de berekening van de verschuldigde exploitatiebijdrage, het belastende karakter dat aan het exploitatieplan moet worden toegekend en de omstandigheid dat bij het ramen een zekere beoordelingsmarge bestaat.<sup>131</sup>

126 ABRS 25 mei 2011, LJN: BQ5950 (Wierden) en ABRS 24 oktober 2012, LJN: BY1063 (Rijswijk).

127 ABRS 9 februari 2011, LJN: BP3699 (Beverwijk), ABRS 18 mei 2011, LJN: BQ4922 (Roosendaal), ABRS 25 mei 2011, LJN: BQ5950 (Wierden), ABRS 1 juni 2011, LJN: BQ6839 (Emmen), ABRS 28 december 2011, LJN: BU9461 (Deventer), ABRS 29 februari 2012, LJN: BV7289 (Gorinchem) en ABRS 2 mei 2012, LJN: BW4570 (Bodegraven-Reeuwijk).

128 ABRS 1 juni 2011, LJN: BQ6839 (Emmen). Het betrof in dit geval overigens niet het taxatierapport inbrengwaarde.

129 ABRS, 12 juni 2013, LJN: CA2862 (Teylingen).

130 ABRS 25 mei 2011, LJN: BQ5950 (Wierden).

131 ABRS 9 februari 2011, LJN: BP3700 (Nunspeet).

# 7 Interpretatie ‘geheel in exploitatie brengen’ in relatie tot de inbrengwaarde

---

In dit hoofdstuk staat centraal de uitleg van de wettelijke fictie dat het gehele exploitatiegebied in exploitatie wordt gebracht bij het ramen van de inbrengwaarde. Ook wordt ingegaan op de wettelijke fictie en de waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde.

Aan dit element wordt expliciet aandacht besteed omdat er op basis van de Wro en parlementaire geschiedenis ruimte voor meerdere interpretaties is. Niet op alle onderdelen is een sluitend antwoord te geven in welke gevallen wordt volstaan met een beschrijving van de mogelijkheden.

## 7.1 De wettelijke fictie ‘geheel in exploitatie brengen’

Artikel 6.13 lid 4 Wro neemt als uitgangspunt dat voor het berekenen van de kosten en opbrengsten ervan uit wordt gegaan dat het exploitatiegebied geheel in exploitatie zal worden gebracht.<sup>132</sup> Dit is een wettelijke fictie die van belang is om tot binnenplanse verevening te komen.

De exploitatieopzet van het exploitatieplan is een raming van kosten en opbrengsten voor het gehele exploitatiegebied. Deze opzet vormt de basis om tot een exploitatiebijdrage te komen voor gronden met daarop een aangewezen bouwplan. De Wro voorziet in een methodiek voor de omslag van kosten naar deze gronden. In het exploitatieplan wordt de rekenmethodiek uitgewerkt voor de specifieke locatie en wordt een exploitatiebijdrage bepaald. Voor deze rekenmethodiek is een wettelijke fictie geïntroduceerd die als uitgangspunt kent dat het gehele exploitatiegebied in exploitatie wordt gebracht. Feitelijke eigendomsverhoudingen binnen het exploitatiegebied spelen binnen deze fictie geen rol. Deze worden buiten beschouwing gelaten bij het ramen van de kosten, opbrengsten en het bepalen van de bruto-exploitatiebijdrage en de netto-exploitatiebijdrage.

De wettelijke fictie dat het gehele exploitatiegebied in exploitatie wordt gebracht is geïntroduceerd om tot binnenplanse verevening te komen. Er wordt binnenplans verevend door de kosten om te slaan naar draagkracht. Ook de inbrengwaarde speelt een rol bij het bewerkstelligen van binnenplanse verevening omdat de inbrengwaarde van het uitgeefbare deel van een perceel op de bruto-exploitatiebijdrage in mindering moet worden gebracht (zie paragraaf 2.3 voor een nadere toelichting). Hierbij zorgen de onderlinge verhoudingen van de inbrengwaarde voor de verschillende percelen eveneens voor binnenplanse verevening. Voor een perceel met een hogere inbrengwaarde dan een ander perceel geldt immers een hogere aftrekpost bij het bepalen van de netto-exploitatiebijdrage. De netto-exploitatiebijdrage is de uitkomst van een tweetal elementen. De onderlinge verschillen tussen percelen in opbrengspotentie en inbrengwaarden. Deze elementen tezamen zorgen dat er binnenplans wordt verevend.

Bij het ramen van de kosten en opbrengsten voor de exploitatieopzet spelen eigendomsverhoudingen geen rol, er wordt vanuit gegaan dat het gehele exploitatiegebied in exploitatie wordt gebracht. Hoe moet de wettelijke fictie dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie wordt gebracht, worden geïnterpreteerd voor het onderdeel inbrengwaarde?

<sup>132</sup> Artikel 6.13 lid 4 Wro

Er is sprake van een exploitatieopzet waarbij wordt uitgegaan van gehele exploitatie van het exploitatiegebied waarbij de kostenpost 'ondergrond' meegenomen wordt bij de binnenplanse verevening. De waarde van de 'ondergrond' moet volgens objectieve grondslagen worden vastgesteld. In de Wro is deze kostenpost inbrengwaarde genoemd. Van feitelijk 'inbrengen van gronden in een exploitatie' is geen sprake maar binnen de wettelijke fictie dat het gehele exploitatiegebied in exploitatie wordt gebracht, moet voor het moment van inbrengen wel een uitgangspunt worden genomen en moet een waarde worden bepaald.

Uit de wettekst blijkt dat het niet noodzakelijkerwijs de gemeente is die het exploitatiegebied als geheel in exploitatie brengt. In de Memorie van Toelichting is aangegeven dat voor de berekening van de kosten van de fictie wordt uitgegaan dat de gemeente de gehele grondexploitatie 'voor haar rekening neemt' of 'ter hand neemt'. Het exploitatieplan is echter voor particuliere grondexploitaties bedoeld waarbij het juist niet het uitgangspunt is dat de gemeente de locatie tot ontwikkeling brengt maar de particuliere grondeigenaar. Mede door de introductie van de wettelijke fictie wordt een systeem van verevening, zoals dat voor de gemeente van oudsher gebruikelijk is, ingebed in het kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie. De Afdeling Grondexploitatie kent als uitgangspunt dat een exploitatieopzet wordt opgesteld die uitgaat van één exploitant.

In de jurisprudentie is het volgende opgenomen over de wettelijke fictie:

***Wat betreft het betoog van [appellant sub 2] en anderen dat de raad ten onrechte is uitgegaan van de fictie dat de gemeente de enige ontwikkelaar van het plangebied is, overweegt de Afdeling dat het systeem van fdeling 6.4 van de Wro uitgaat van de fictie dat de gemeente alle gronden in het exploitatiegebied verwerft, bouwrijp maakt en vervolgens de in dat kader aangekochte bouw kavels verkoopt.<sup>133</sup>***

In deze uitspraak werd opgekomen tegen de wettelijke fictie van één exploitant. De Afdeling gaat in op het uitgangspunt dat het exploitatiegebied als geheel in exploitatie wordt gebracht. Voor het bepalen van de exploitatiebijdrage is niet relevant of dat de gemeente is. Het gaat om de benadering dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie wordt gebracht en dat bij het bepalen van de netto-exploitatiebijdrage de inbrengwaarde van het uitgeefbare deel van een perceel in mindering wordt gebracht op de bruto-exploitatiebijdrage. De methodiek voor het bepalen van de netto-exploitatiebijdrage geldt voor elk perceel met een bouwplan, ongeacht of de gemeente eigenaar van de grond is of niet.

## **7.2 Wettelijke fictie en de waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde**

Voor de inbrengwaarde moet een waarderingsgrondslag worden bepaald. Uitgangspunt in de Wro daarbij is dat als waarderingsgrondslag de werkelijke waarde geldt conform artikel 40b tot en met 40f ow. Er is aangesloten bij de werkelijke waarde omdat er vanuit wordt gegaan dat particuliere eigenaren zelf de planrealisatie ter hand nemen of vrijwillig de grond inbrengen bij de gemeente.<sup>134</sup> Er zijn echter ook uitzonderingssituaties waarbij het mogelijk is een volledige schadeloosstelling als waarderingsgrondslag te nemen (zie paragraaf 3.7 waar dit nader is toegelicht).

Binnen de wettelijke fictie van artikel 6.13 lid 4 lijkt de kostenpost inbrengwaarde een bijzondere positie in te nemen en dan meer specifiek de te hanteren waarderingsgrondslag bij het ramen van deze kostenpost. Bij dit specifieke onderdeel wordt in de jurisprudentie namelijk rol van de gemeente als verwerfer van de gronden benoemd.

<sup>133</sup> ABRS 31 oktober 2012, LJN: BY1744 (Aalsmeer).

<sup>134</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 p.41.

De Afdeling heeft in een uitspraak het volgende benoemd:

*Zo zijn de kosten en de opbrengsten gebaseerd op een rekenkundig model dat er onder meer van uitgaat dat de gemeente alle gronden tegen de inbrengwaarde verwerft.*<sup>135</sup>

Bij het bepalen van de waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde lijken de feitelijke eigendomsverhoudingen en de gedragingen van de gemeente in het verwervingstraject een rol te spelen voor de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De Afdeling Grondexploitatie is ingericht voor een situatie van particuliere grondexploitatie. Praktijk is echter dat gemeenten zich ook actief op de grondmarkt bewegen en locaties zelf tot ontwikkeling brengen, al dan niet als gevolg van onwillige grondeigenaren. Uit jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat de gedragingen van de gemeente die actief is als verwerfer op de grondmarkt meegewogen worden bij de beoordeling van de gekozen waarderingsgrondslag voor de inbrengwaarde.



<sup>135</sup> ABRS 31 oktober 2012, L.JN: BY1740 (Nunspeet).

# 8 Inbrengwaarde: van geraamde kosten naar gerealiseerde kosten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het bij de inbrengwaarde vervangen van geraamde kosten door gerealiseerde kosten.

De Wro schrijft voor dat alle geraamde kosten moeten worden vervangen door gerealiseerde kosten. Dit geldt dus ook voor de kostenpost inbrengwaarde. Dit houdt in dat bijvoorbeeld de geraamde kosten voor bouw- en woonrijp maken worden vervangen bij een herziening van het exploitatieplan door de daadwerkelijk gerealiseerde kosten. Zolang de werkzaamheden voor het bouw- en woonrijp maken niet zijn uitgevoerd worden de geraamde kosten jaarlijks geïndexeerd. Deze methode is dezelfde als bij een reguliere grondexploitatie.

De Wro gaat verder uit van een betaling van een voorcalculatorisch bepaalde exploitatiebijdrage en eindafrekening op basis van daadwerkelijk gemaakte kosten. De eindafrekening wordt vastgesteld binnen drie maanden na uitvoering van de in een exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen.<sup>136</sup>

Voor de inbrengwaarde geldt dat geobjectiveerd moet worden van daadwerkelijk betaalde prijzen.<sup>137</sup> Dit wil zeggen dat gerealiseerde transacties binnen het exploitatiegebied daarmee niet (per definitie) gelijk gesteld worden aan de inbrengwaarde. De inbrengwaarde moet via een onafhankelijke taxatie tot stand komen.

De Wro spreekt in artikel 6.13 lid 5 over het 'vaststellen' van de inbrengwaarde. In artikel 6.13 lid 1 sub c1 is opgenomen dat sprake is van een raming van kosten. In de Wro is niet expliciet benoemd of de inbrengwaarde 'verschiet' van geraamde kosten naar gerealiseerde kosten en op welk moment dat het geval is. Daarnaast is niet expliciet benoemd wat dan heeft te gelden als gerealiseerde kosten voor de inbrengwaarde.

Het is relevant of de inbrengwaarde als gerealiseerd moet worden beschouwd en vanaf welk moment dit het geval is. Het is namelijk van invloed op de mogelijkheden tot bijstelling van de kostenpost inbrengwaarde. Het raakt daarmee ook de mogelijkheden tot het bijstellen van de hoogte van de exploitatiebijdrage en de wijze waarop binnenplannen wordt verevend. Als de inbrengwaarde in de exploitatieopzet als gerealiseerde kosten moet worden aangemerkt, heeft dit tot gevolg dat het aanpassen van de inbrengwaarde via een herziening van het exploitatieplan niet langer mogelijk is.

Uit de Wro en parlementaire geschiedenis kan niet eenduidig worden afgeleid of en wanneer de inbrengwaarde is gerealiseerd en tot wanneer herziening van de inbrengwaarde mogelijk is:

***“Na de vaststelling van de inbrengwaarden voor het gehele gebied waarvoor het exploitatieplan geldt, functioneren de inbrengwaarden slechts als de verdeelsleutel voor de kosteneenheden in de kostentoerekening, dit voor zover het plan gedurende de looptijd geen structurele wijzigingen ondergaat.”<sup>138</sup>***

In de Wro (artikel 6.15) wordt onderscheid gemaakt in structurele en niet-structurele herzieningen van het exploitatieplan. De drempel om een herziening van het exploitatieplan aan te merken als een structurele herziening ligt vrij laag. Het lijkt niet zo te zijn dat elke structurele herziening van het exploitatieplan ook aanleiding geeft tot het herzien van de inbrengwaarde. Dit geldt bijvoorbeeld bij een beperkte aanpassing van de fasering. Een programmatische wijziging (binnen de grenzen van het bestemmingsplan) kan mogelijk wel aanleiding geven tot

<sup>136</sup> Artikel 6.20 lid 1 Wro.

<sup>137</sup> Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3, p.26.

<sup>138</sup> Kamerstukken I, 2006/07, 30218 D p. 23-24.

een herziening van de inbrengwaarde. In dit citaat is toegelicht dat de inbrengwaarde fungeert als verdeelsleutel voor de kosteneenheden en dat het wijzigen van kosteneenheden in de kostentoerekening in een exploitatieplan geldt als een structurele wijziging. Indien de kostentoerekening wijzigt door middel van een structurele wijziging heeft dit tot gevolg heeft dat daarmee de verdeelsleutel wordt aangepast. Dat maakt niet dat daarmee de inbrengwaarde zelf ook kan worden herzien.

In de Wro lijkt voor twee situaties een expliciete basis voor herziening van de inbrengwaarde te zijn:

- De aanpassing van de waarderingsgrondslag in geval van onteigening of juist het uitblijven daarvan (6.13 lid 5 Wro);
- De herziening van het exploitatieplan als gevolg van het in procedure brengen van een uitwerkingsplan (6.15 lid 2 Wro).

### 8.1 Wijziging waarderingsgrondslag

Interessant is of inbrengen tegen de werkelijke waarde bij de eerste vaststelling van het exploitatieplan in een later stadium dan nog wel gewijzigd kan worden naar een schadeloosstelling. In de loop van de jaren kan een perceel onteigend worden terwijl hierbij de eerste vaststelling geen rekening mee is gehouden.

In artikel 6.13 lid 5 Wro is er rekening mee gehouden dat er gronden 'worden verworven' op onteigeningsbasis. Dit is als volgt toegelicht:

***Nu kan het voorkomen dat niet alleen voor maar ook na vaststelling van het exploitatieplan op deze basis gronden worden verworven. Het wetsvoorstel hield daar ten onrechte geen rekening mee. Deze omissie is thans hersteld.<sup>139</sup>***

De waarderingsgrondslag 'volledige schadeloosstelling' is expliciet geclausuleerd door de wetgever.<sup>140</sup> Dit leidt er automatisch toe dat de wetgever hier een wettelijke basis heeft gelegd van een verplichte herziening van de inbrengwaarde. Deze herziening heeft twee mogelijke gevolgen. Een aanpassing van de inbrengwaarde als:

- uitgegaan is van werkelijke waarde maar er toch wordt onteigend of er wordt minnelijk op onteigeningsbasis verworven en
- als uitgegaan is van onteigening maar er wordt niet tot onteigening overgegaan of er wordt tegen de werkelijke waarde minnelijk aangekocht.

De wijziging van de waarderingsgrondslag betekent dat de kostenpost inbrengwaarde voor het betreffende perceel opnieuw vastgesteld moet worden door een onafhankelijke taxateur. Hierbij moet tegelijkertijd worden nagegaan in hoeverre er aanleiding is de inbrengwaarde van de overige percelen te herzien. Als slechts van één perceel de inbrengwaarde wordt herzien, heeft dit invloed op de omvang van het kostenverhaal voor de eigenaren in het exploitatiegebied en beïnvloedt het de binnenplanse verevening.

Door de volledige schadeloosstelling op te nemen in het exploitatieplan wordt de exploitatieopzet na de herziening van het exploitatieplan belast met een hogere inbrengwaarde. De kostenpost inbrengwaarde wordt in de exploitatieopzet opgehoogd door de wijziging van de inbrengwaarde bij één perceel van de werkelijke waarde naar een volledige schadeloosstelling. Hierna wordt jaarlijks rente bijgeschreven over de volledige schadeloosstelling.

<sup>139</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr.7, p. 5-6.

<sup>140</sup> De omstandigheden waaronder dit als grondslag kan gelden zijn inmiddels door de jurisprudentie nader vorm gegeven. Meer hierover in paragraaf 3.7.

Dat een perceel is onteigend door de gemeente laat onverlet dat volgens de regels van artikel 6.19 Wro een exploitatiebijdrage voor het perceel moet worden berekend. Voor het perceel dat is onteigend, betekent dit dat de aftrekpost inbrengwaarde hoger wordt waardoor de netto-exploitatiebijdrage lager wordt. De extra kosten worden omgeslagen over de overige percelen met een bouwplan. Voor deze percelen gaat derhalve een hogere exploitatiebijdrage gelden.

Het uitgangspunt dat geobjectiveerd moet worden van de werkelijke betaalde prijzen is, ondanks dat onteigend is, onverkort van kracht. In hoeverre er, na een onteigeningsprocedure, nog enige aanleiding is om af te wijken van de door de onteigeningsrechter vastgestelde schadeloosstelling valt te bezien. Er is immers door drie onafhankelijke onteigeningsdeskundigen een volledige schadeloosstelling geraamd. Momenteel is er echter nog geen jurisprudentie voor handen waaruit blijkt of de door de onteigeningsrechter bepaalde schadeloosstelling ook als inbrengwaarde kan gelden. De hier beschreven situatie kan zich alleen voordoen bij een herziening van een exploitatieplan.

## **8.2 Inbrengwaarde en een uitwerkingsplan**

Op grond van artikel 6.13 lid 3 Wro kan een exploitatieplan een globale inhoud hebben voor onderdelen waarvoor nog een uitwerkingsplan moet worden vastgesteld. Dit exploitatieplan moet worden herzien en nader gedetailleerd voor de onderdelen waarvoor een uitwerkingsplan in procedure wordt gebracht. Over de inbrengwaarde kan gesteld worden dat de raming mogelijk ook globaal mag blijven en pas hoeft te worden gedetailleerd bij het uitwerkingsplan.

De Afdeling heeft in een uitspraak het volgende benoemd:

***Zo zijn de kosten en de opbrengsten gebaseerd op een rekenkundig model dat er onder meer van uitgaat dat de gemeente alle gronden tegen de inbrengwaarde verwerft.***<sup>141</sup>

Deze passage maakte onderdeel uit van een inleidende reactie van de Afdeling op een stelling dat het uitwerkingsplan niet financieel uitvoerbaar was. De appellante verwees ter onderbouwing van zijn stelling naar zijn beroepsgronden tegen het exploitatieplan. Eén van die beroepsgronden zag op de inbrengwaarde. Het ging over de herziening van een exploitatieplan uit 2008 als gevolg van het in procedure brengen van een uitwerkingsplan.

De inbrengwaarde was gecorrigeerd ten opzichte van het exploitatieplan 2008. Deze correctie van de geraamde inbrengwaarden heeft plaatsgevonden in verband met de gevolgen van de economische crisis en de verbeterde mogelijkheden tot kostenverhaal onder de Wro. De Afdeling oordeelde dat de in het taxatierapport opgenomen grondprijzen representatief zijn voor de raming van de inbrengwaarden van de gronden in het exploitatiegebied en dat de correctie naar peildatum redelijk is.<sup>142</sup> De Afdeling beperkt zich tot hetgeen in beroep is ingebracht. Niet is de vraag voorgelegd of een herziening van de inbrengwaarde voor het uit te werken plandeel ook tot gevolg had moeten hebben dat de inbrengwaarde voor de overige plandelen had moeten worden herzien.

En verder:

***Het voorgaande betekent dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de in het taxatierapport opgenomen grondprijzen representatief zijn voor de raming van de inbrengwaarden van de gronden in het exploitatiegebied en dat de correctie naar peildatum redelijk is.***<sup>143</sup>

In dit laatste geval ging het om de herziening van een exploitatieplan uit 2008 als gevolg van het in procedure brengen van een uitwerkingsplan.

141 ABRS 31 oktober 2012, LJN: BY1740 (Nunspeet).

142 ABRS 31 oktober 2012, LJN: BY1740 (Nunspeet).

143 ABRS 31 oktober 2012, LJN: BY1740 (Nunspeet).



# 9 Het herzien van de inbrengwaarde

Op basis van de Wro kan vanuit verschillende benaderingen worden gekeken naar de vraag of, en zo ja op welke wijze, de inbrengwaarde kan worden herzien. De mogelijkheden hiertoe hangen samen met de vraag op welk moment de inbrengwaarde als 'gerealiseerde kostenpost' moet worden beschouwd.

In de Wro lijkt voor twee situaties een expliciete basis voor herziening te zijn:

- De aanpassing van de waarderingsgrondslag bij onteigening of juist het uitblijven daarvan.
- De herziening van het exploitatieplan als gevolg van het in procedure brengen van een uitwerkingsplan.

De vraag moet worden gesteld of buiten deze situaties er dan wel voor de gemeente een mogelijkheid is tussentijds te herzien. In de Wro is een generieke periodieke herziening van het exploitatieplan voorgeschreven waarbij niet expliciet beperkingen zijn opgelegd aan de te herziene onderdelen.

Uit de jurisprudentie is een duidelijke aanwijzing te vinden waaruit blijkt dat de inbrengwaarde herzien kan worden:

*Evenmin ziet de Afdeling reden om aan te nemen dat de raad de inbrengwaarden onredelijk laag zou hebben geraamd. Weliswaar zijn de totale inbrengwaarden in de "Rapportage inbrengwaarde" van 27 november 2010, die de raad bij zijn verweerschrift heeft overgelegd wat hoger geraamd dan in het overzicht van kosten en opbrengsten in het exploitatieplan, maar vast staat dat dergelijke kosten en opbrengsten ramingen kunnen zijn en in dat geval mogelijk afwijken van de daadwerkelijk te realiseren kosten en opbrengsten. De ramingen kunnen daarna immers verder worden uitgewerkt, gedetailleerd, aangepast of worden vervangen bij een herziening van het overzicht van kosten en opbrengsten.<sup>144</sup>*

Op basis van de mogelijkheden die de Wro biedt tot herziening van het exploitatieplan en de daarbij geldende procedureregels lijkt het mogelijk om de inbrengwaarde te herzien. Tegelijkertijd is benoemd dat de inbrengwaarde na vaststelling van het exploitatieplan slechts als verdeelsleutel zou fungeren wat impliceert dat van een herziening geen sprake kan zijn.

Er is gekozen voor een uitleg van meerdere benaderingen voor het herzien van de inbrengwaarde:

We onderscheiden 3 benaderingen:

- 1 Inbreng alle gronden ineens op startdatum en niet meer aanpassen;
- 2 Inbreng alle gronden ineens op startdatum en periodiek aanpassen;
- 3 Inbreng gronden verspreid in de tijd en ook periodiek aanpassen.

## **9.1 Benadering 1: inbreng alle gronden ineens op startdatum en niet meer aanpassen**

Bij deze benadering wordt de fictie zo uitgelegd dat het uitgangspunt is dat bij de vaststelling van het eerste exploitatieplan alle gronden worden ingebracht en ook als gerealiseerde kosten wordt beschouwd. De inbrengwaarde is 'statisch'. Dit laat echter onverlet dat sprake is van een gefaseerde ontwikkeling van kosten en opbrengsten in de tijd maar de post inbrengwaarde wordt daarbij als 'boekwaarde' gehanteerd.

<sup>144</sup> ABRS 18 april 2012, LJN: BW3058 (Stichtse Vecht).

Dit uitgangspunt heeft een aantal consequenties. Eén van de consequenties is dat in de fictie van het exploitatieplan ervan uit wordt gegaan dat er geen verwerving meer hoeft plaats te vinden. In deze aanpak worden alle gronden op dezelfde peildatum getaxeerd en vastgelegd. Voor de kostenpost inbrengwaarde is bij de eerste vaststelling van het exploitatieplan in die redeneertrant in zijn totaliteit sprake van gerealiseerde kosten. In feite is dan sprake van een boekwaarde. Het gevolg hiervan is dat bij de jaarlijkse herziening de kostenpost inbrengwaarde rentedragend wordt binnen de exploitatieopzet. Een indexeringsindexering is niet aan de orde, er is sprake van gerealiseerde kosten. Daarnaast geldt dat geen hertaxatie van de inbrengwaarde mogelijk is. Dit zou daarnaast betekenen dat marktfluctuaties die zich na de vaststelling van het exploitatieplan voordoen niet doorgevoerd kunnen worden.

Dergelijke marktfluctuaties kunnen van grote invloed zijn op de omvang van het kostenverhaal en de wijze waarop de binnenplanse verevening vorm krijgt. Hier spelen de belangen van de gemeente en een eigenaar ook rol.

- In tijden van economische neergang heeft de gemeente er wellicht belang bij tussentijds de inbrengwaarde te willen herzien. Een lagere inbrengwaarde betekent dan dat minder snel sprake is van de macroaftopping wat het verhaal van de overige kosten ten goede komt.
- In tijden van economische opgang heeft de eigenaar er wellicht belang bij tussentijdse de inbrengwaarde te willen herzien. Een hogere inbrengwaarde betekent een hogere aftrekpost op de bruto-exploitatiedbijdrage en dus een lagere netto-exploitatiedbijdrage.

De mogelijkheden tot het herzien van de inbrengwaarde beperken zich in deze variant tot de mogelijkheden als omschreven in hoofdstuk 8.

## 9.2 Benadering 2: inbreng alle gronden ineens op startdatum en periodiek aanpassen

Net als bij benadering 1 geldt het uitgangspunt dat alle gronden bij de vaststelling van het eerste exploitatieplan worden ingebracht. Bij deze benadering is daarnaast het uitgangspunt dat ondanks het gegeven dat alle gronden zijn ingebracht de inbrengwaarde nog periodiek aangepast kan worden. De inbrengwaarde is 'dynamisch'. Bij deze benadering is uitgangspunt dat de inbrengwaarde kan worden herzien als structurele wijzigingen daartoe aanleiding geven in aanvulling op de mogelijkheden als omschreven in hoofdstuk 8. De vraag is echter op welk moment en voor welke gronden de inbrengwaarde als gerealiseerde kosten moet worden aangemerkt.

In de Handreiking Grondexploitatiewet is een aanbeveling opgenomen:

*Wij adviseren bij de uitvoering van artikel 6.20 Wro bij de eerste vaststelling van het exploitatieplan uit te gaan van de feitelijke gemaakte kosten die blijken uit het geïnvesteerde vermogen op de datum van het exploitatieplan. De vraag is relevant hoe moet worden omgegaan met de inbrengwaarden: zijn deze te beschouwen als gerealiseerd of nog te realiseren? Wij bevelen aan dat de inbrengwaarden, met uitzondering van gronden die feitelijk nog door de gemeente verworven moeten worden en als zodanig ook in het exploitatieplan zijn aangewezen (artikel 6.13 lid 2 sub a Wro), worden beschouwd als gerealiseerde kosten.<sup>145</sup>*

Deze aanbeveling verdient enige nuancering. Voor de inbrengwaarde moet niet uitgegaan worden van het geïnvesteerde vermogen maar van de getaxeerde inbrengwaarde. Uit de aanbeveling volgt dat voor gronden die de gemeente nog moet verwerven, en die ook als zodanig zijn aangewezen geldt dat, sprake is van een raming. De aanbeveling roept de vraag op hoe omgegaan moet worden met de overige gronden die de gemeente niet wenst te verwerven en die zij ook niet heeft aangewezen als te verwerven. Betekent dit dat voor deze gronden geen sprake is van een raming en ook nooit sprake kan zijn van gerealiseerde kosten? Het kan gaan om de uitgeefbare gronden van een particulier die zich succesvol beroept op zelfrealisatie.

<sup>145</sup> Handreiking Grondexploitatiewet, 2e herziene druk, SDU, Den Haag, 2010 p. 207.

Een concrete oplossing hiervoor biedt de Wro, parlementaire geschiedenis of jurisprudentie niet. Zoals aangegeven, spelen bij het bepalen van de bruto- en netto- exploitatiebijdragen de feitelijke eigendomsverhoudingen geen rol. Zowel voor particuliere gronden als voor gemeentelijke gronden wordt een bruto-exploitatiebijdrage bepaald en ook een netto-exploitatiebijdrage. Dit staat los van de feitelijke verwervingshandelingen van de gemeente. Nadat een exploitatieplan is vastgesteld is het bindend voor een posterieure overeenkomst en voor het kostenverhaal bij de omgevingsvergunning, ongeacht of de gronden feitelijk in eigendom komen bij de gemeente. Aanbevelenswaardig is de inbrengwaarde als gerealiseerde kosten te beschouwen op het moment dat voor de betreffende gronden de omgevingsvergunning is verleend. Dit is een objectief bepaalbaar moment. Het is daarnaast een moment waarna wijzigingen in de exploitatieopzet en inbrengwaarde niet meer doorwerken in de bruto- en netto exploitatiebijdrage voor de al verleende omgevingsvergunningen. Het werkt wel door naar alle andere in de toekomst nog te verlenen omgevingsvergunningen voor bouwen.

Enige terughoudendheid bij het herzien van de inbrengwaarde lijkt op zijn plaats. Zoals aangegeven wordt in de parlementaire geschiedenis als uitgangspunt genomen dat de inbrengwaarde alleen bij structurele wijzigingen kan worden herzien. Aanbevelenswaardig bij deze benadering is dat bij elke herziening van een exploitatieplan, de onafhankelijk taxateur zich zal moeten uitlaten of hij/zij vindt dat de eerder getaxeerde waarde door de voorgestelde herzieningen van het exploitatieplan wijziging ondergaat. Dat is niet aan de gemeente maar aan de taxateur.

Een onderbouwing en schriftelijke toelichting door de taxateur van de inbrengwaarde zal overgelegd moeten kunnen worden. De taxateur zal daarbij gemotiveerd aan moeten geven hoe en op welke gronden hij tot een herziening is gekomen. Het is aan de taxateur om te bepalen of, ten opzichte van de peildatum van de inbrengwaarde uit het vorige exploitatieplan, volstaan kan worden met een indexering van de getaxeerde inbrengwaarde of dat een (volledige) hertaxatie noodzakelijk is.

### **9.3 Benadering 3: verspreid in de tijd inbrengen en aanpassen**

Bij deze benadering worden de gronden verspreid in de tijd ingebracht. Een deel van de gronden uit het exploitatiegebied bij de vaststelling van exploitatieplan en een deel op een later tijdstip, volgend uit bijvoorbeeld de fasering van het exploitatieplan. Hier ontstaat echter een taxatieprobleem omdat de taxateur bij het eerste exploitatieplan niet voor een in de toekomst gelegen peildatum kan taxeren. Het kostenverhaal moet daarnaast netto contant worden bepaald op de startdatum.

Het hanteren van een index voor gronden die later worden ingebracht levert problemen op als de indexering lager is dan de rente waartegen contant moet worden gemaakt. Dit kan er toe leiden dat de inbrengwaarde voor gronden die later worden ingebracht lager uitkomt dan de gronden die vanaf de startdatum worden ingebracht. Dit wordt veroorzaakt door het indexeren met bijvoorbeeld 2% en netto contant maken tegen 4%. Bij toekomstige ramingen voor de overige kostenposten is deze aanpak gebruikelijk. De vraag is echter of een dergelijke uitwerking wel past binnen het systeem van de Wro dat, in tegenstelling tot de overige kostenposten, voor de inbrengwaarde specifiek uitgaat van een onafhankelijke taxatie.

Naast dit element roept deze benadering diverse uitvoeringsvragen op die doorwerken in het systeem van de Wro. Deze benadering lijkt niet beoogd door de wetgever.

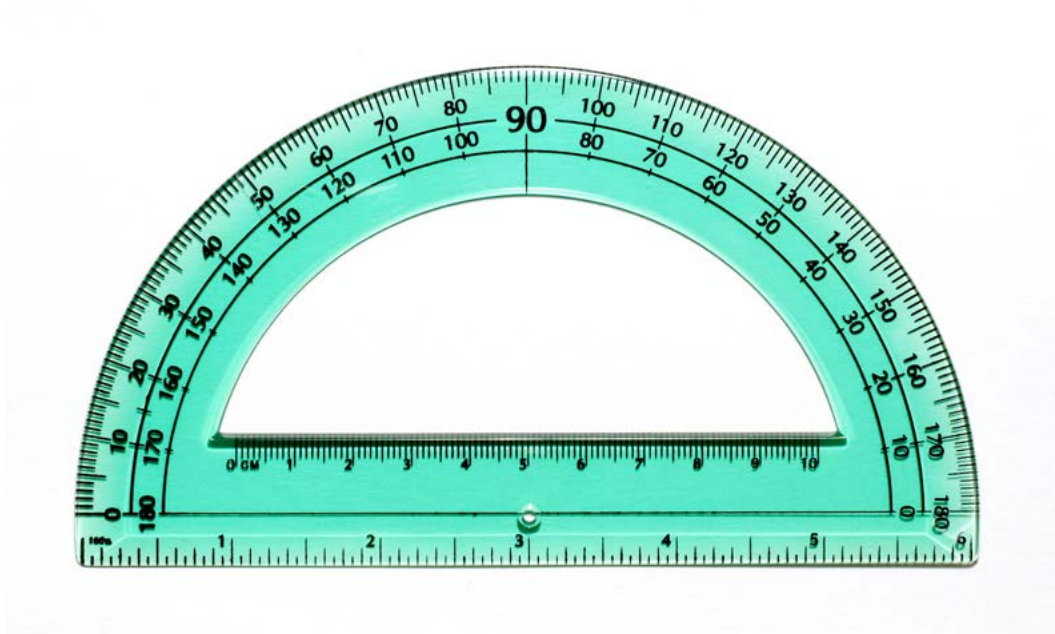
### **9.4 Conclusie**

In dit hoofdstuk en hoofdstuk 8 is ingegaan op het herzien van de inbrengwaarde en de vraag vanaf welk moment de inbrengwaarde als gerealiseerde kostenpost moet worden aangemerkt. Er is een aantal overwegingen en benaderingen aangedragen. In deze alinea wordt een conclusie getrokken. Op diverse terreinen ontbreekt echter nog rechtspraak zodat voorzichtigheid blijft geboden.

In zijn algemeenheid geldt dat kostenposten alleen kunnen worden herzien zolang de kostenpost nog niet als gerealiseerd moet worden aangemerkt, maar als geraamd. Voor de inbrengwaarde geldt het uitgangspunt dat deze als geraamde kostenpost wordt aangemerkt zolang de omgevingsvergunning voor het betreffende perceel nog niet is verleend. Dat brengt met zich mee dat de inbrengwaarde voor gronden in beginsel kan wijzigen zolang de vergunning nog niet is verleend, ongeacht of feitelijk tot verwerving is overgegaan door de gemeente. De mogelijkheden tot wijziging zijn echter niet ongelimiteerd. De herziening van de inbrengwaarde kan in een drietal situaties:

- De aanpassing van de waarderingsgrondslag bij onteigening of juist het uitblijven daarvan.
- De herziening van het exploitatieplan als gevolg van het in procedure brengen van een uitwerkingsplan.
- Er is sprake van een structurele wijziging van het plan.

Er kunnen omstandigheden zijn die een volledige hertaxatie van de inbrengwaarde rechtvaardigen. Een structurele plaanpassing op programmaniveau zou aanleiding kunnen zijn om een hernieuwde taxatie van de inbrengwaarde te laten uitvoeren. Deze plaanpassingen zijn van invloed op de inbrengwaarde. Bij een hogere dichtheid of een toevoeging van vrije sector woningen ten laste van sociale woningbouw zal de waarde van de grond kunnen stijgen. De hertaxatie is dan noodzakelijk om een realistisch en actueel beeld van de kostenpost inbrengwaarde te krijgen. Dit is zowel voor de gemeente als de particuliere grondeigenaar van belang. Bij het nalaten van het herzien van de inbrengwaarde door de gemeente zal een grondeigenaar in zienswijze en daarna beroep hier tegen op kunnen komen.



# 10 Aftrek eigen inbrengwaarde en overdracht openbare ruimte

In paragraaf 2.5 is stilgestaan bij het bepalen van de netto-exploitatiedbijdrage. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de wijze waarop de overdracht van de toekomstige openbare ruimte vorm kan krijgen.

Vertrekpunt is een situatie waarbij een particuliere eigenaar niet alleen beschikt over uitgifbare gronden, maar ook delen van de ondergrond van aan te leggen openbare ruimte in eigendom heeft.

Bij kostenverhaal op basis van de exploitatieverordening ex artikel 42 WRO voor 1 juli 2008 werd voor het bepalen van de exploitatiebijdrage de inbrengwaarde van zowel de uitgifbare en niet-uitgifbare meters in mindering gebracht.<sup>146</sup> De (toekomstige) openbare ruimte werd vervolgens veelal, omdat de inbrengwaarde dan al was vergoed via een aftrek op de exploitatiebijdrage, om niet overgedragen aan de gemeente. Het feit dat in de exploitatieverordening de aftrek van de inbrengwaarde zowel betrekking had op uitgifbare als niet-uitgifbare grond, had van doen met het feit dat de bijdrage onderdeel zou uitmaken van een overeenkomst, in welke overeenkomst eveneens de overdracht van de ondergrond van de niet-uitgifbare ruimte was betrokken. De medewerking zag dus op een overeenkomst waarin kostenverhaal en grondtransactie juridisch aan elkaar waren verbonden. Dat is een groot verschil methodisch met de publiekrechtelijke weg van het exploitatieplan, die alleen maar gaat over de component kostenverhaal via het publiekrecht en niet over die grondtransactie.

Sinds de invoering van de Wro zijn er diverse mogelijkheden om de aanleg en overdracht van de grond die is bestemd voor de openbare ruimte vorm te geven. Deze mogelijkheden worden in dit hoofdstuk behandeld. Als uitgangspunt wordt daarbij genomen dat de openbare ruimte bij elk van deze mogelijkheden in eigendom komt bij de gemeente. Dit kan vooruitlopend op het bouw- en woonrijp maken zijn of daarna. In onderstaande figuur zijn de methoden van eigendomsverzekering afgezet tegen de taakverdeling en staat waarin de overdracht plaatsvindt.

Tabel 8: Overzicht eigendomsverzekering openbare ruimte, staat waarin en taakverdeling

	Taakverdeling aanleggen openbare ruimte	
	Gemeente	Particuliere eigenaar
Methoden van eigendomsverzekering door gemeente	Overdracht ruwe bouwgrond	Overdracht bouw- en woonrijp gemaakte grond
Minnelijke verwerving	X	
Anterieure overeenkomst	X	X
Posteriere overeenkomst	X	X
Onteigening	X	

## Kostenverhaal via omgevingsvergunning

<sup>146</sup> Artikel 5 lid 1 model-exploitatieverordening VNG.

In dit hoofdstuk staat alleen centraal hoe bij kostenverhaal via de omgevingsvergunning en tegen welke waarde de overdracht van de als openbare ruimte bestemde grond vorm kan krijgen. De overdracht van de ondergrond van de openbare ruimte staat in principe los van de omgevingsvergunning en het kostenverhaal via de omgevingsvergunning. In het exploitatieplan is een kostenraming opgenomen voor de ondergrond van de openbare ruimte in de vorm van de inbrengwaarde. Over het overdragen van de ondergrond van de openbare ruimte kunnen in de praktijk (al dan niet via aparte overeenkomsten) afspraken worden gemaakt tegelijk met het kostenverhaal.

### 10.1 De overdracht van de openbare ruimte

Als de grondeigenaar zelf tot het uitvoeren van werkzaamheden in de toekomstige openbare ruimte overgaat en de exploitatiebijdrage voldoet bij de omgevingsvergunning wordt een exploitatiebijdrage bepaald volgens de methode als omschreven in paragraaf 2.5. Voor de werkzaamheden die uitgevoerd worden op de toekomstige openbare ruimte geldt dan dat de aanlegkosten die zijn gemaakt vooruitlopend op het aanvragen van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen in mindering mogen worden gebracht op de bruto-exploitatiebijdrage op basis van artikel 6.19 Wro.

Daarnaast geldt dat op de bruto-exploitatiebijdrage de inbrengwaarde in mindering moet worden gebracht. Op basis van artikel 6.19 is deze aftrek beperkt tot de uitgeefbare gronden. Aanwijzingen hiervoor zijn te vinden in de Memorie van Toelichting waarin is opgenomen dat de inbrengwaarde van het eigen perceel in mindering wordt gebracht omdat de betreffende gronden *niet worden ingebracht*.<sup>147</sup>

Uit artikel 6.19 Wro valt ook af te leiden dat de aftrek niet ziet op de ondergrond bestemd voor de openbare ruimte:

***de inbrengwaarde van de in de vergunningaanvraag bedoelde gronden (...) voor zover deze niet volgens het exploitatieplan buiten het kostenverhaal blijven.***<sup>148</sup>

Bij een perceel van 3.000 m<sup>2</sup> dat voor de helft uitgeefbaar is wordt de netto-exploitatiebijdrage bepaald door op de bruto-exploitatiebijdrage de zelf gemaakte kosten in mindering te brengen en de inbrengwaarde van 1.500 m<sup>2</sup> (de uitgeefbare meters).

In artikel 6.22 Wro is een regeling getroffen voor de situatie dat sprake is van een negatieve netto-exploitatiebijdrage.<sup>149</sup> Het systeem gaat ervan uit dat er dan een betaling aan de zelfrealisator moet plaatsvinden. Echter pas nadat de bijbehorende prestatie is verricht overeenkomstig het exploitatieplan en er een verzoek tot terugbetaling is ingediend door de zelfrealisator (artikel 6.22 lid 1 Wro).

Dit is als volgt toegelicht in de Memorie van Toelichting:

***Uit de systematiek volgt dat bij particuliere grondexploitatie de percelen waarop hoge kosten en lage of geen opbrengsten rusten een nettobijdrage ontvangen uit de exploitatie, terwijl de percelen, waarop lage kosten en hoge opbrengsten samenvallen een nettobijdrage leveren. Het is echter niet gewenst dat een bijdrage ontvangen kan worden vanaf het moment dat het exploitatieplan wordt vastgesteld. Eerst dient de ontvanger van de bijdrage alle prestaties verricht te hebben die ingevolge het exploitatieplan op zijn perceel rusten.***<sup>150</sup>

147 Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 3, p.28.

148 Artikel 6.19 Wro.

149 Artikel 6.22 Wro is ook van toepassing in de situatie dat de aanleg van de openbare ruimte plaatsvindt nadat een omgevingsvergunning is verleend. Dan is er geen aftrek op basis van artikel 6.19 Wro geweest. Daarnaast geldt artikel 6.22 Wro voor situaties dat een eigenaar geen bouwplannen kan realiseren op zijn gronden maar wel gronden heeft waarop een andersoortige bestemming kan worden gerealiseerd (bijvoorbeeld de aanleg van een weg of een park).

150 Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 3, p.28.

Bij de overdracht van de openbare ruimte is de interpretatie van het begrip 'prestatie' van belang. Valt hieronder ook de overdracht van de ondergrond bestemd voor de openbare ruimte? Uit de Memorie van Toelichting lijkt opgemaakt te kunnen worden dat dit begrip ruim geïnterpreteerd moet worden waarbij de verwerving ook gezien wordt als een prestatie als bedoeld in artikel 6.22 Wro.<sup>151</sup>

*Hieronder valt ook het sluiten van een overeenkomst met de gemeente over de overdracht van een perceel, of een gedeelte daarvan, met een openbare bestemming.*<sup>152</sup>

In de Memorie van Toelichting is het volgende opgenomen:

*Het kan voorkomen dat de in een exploitatieplan geraamde grondexploitatiekosten voor het treffen van voorzieningen op een bepaald perceel de opbrengsten zullen overtreffen. In dat geval heeft degene die kosten voor zijn rekening neemt, recht op een vergoeding op basis van het exploitatieplan. Artikel 6.22 bepaalt dat de eigenaar geen recht kan doen gelden op de bijdrage voordat de met het perceel verband houdende in het exploitatieplan opgenomen prestaties zijn verricht. Die prestaties kunnen niet alleen bestaan uit de uitvoering van de in het exploitatieplan voorziene werken en werkzaamheden, maar ook uit de overdracht aan de gemeente van gronden, bestemd voor openbare ruimte. Wanneer een eigenaar weigert dergelijke gronden over te dragen, terwijl dit wel in het exploitatieplan voorzien was, kan de gemeente op haar beurt weigeren de bijdrage te verstrekken.*<sup>153</sup>

In de Wro is geen regeling voor eigendomsoverdracht van de openbare ruimte opgenomen. Benadrukt wordt dat het overdragen van grond niet voortvloeit uit het systeem van kostenverhaal als opgenomen in de Wro. Aan de vergoeding van door de zelfrealisator gemaakte kosten kunnen voorwaarden worden verbonden. Een van die voorwaarden is het sluiten van een overeenkomst over de overdracht van de gronden. Over de vorm en inhoud van de dergelijke overeenkomst regelt de Wro niets. De Wro ziet op kostenverhaal en beoogt niet een grondtransactie vorm te geven. Omdat de Wro zelf niet voorziet in een regeling zullen er, ingeval van de wens tot verwerving bij de gemeente en vervreemding bij de grondgeigenaar, aanvullende afspraken moeten worden gemaakt over de overdracht van de toekomstige openbare ruimte, los van het via de omgevingsvergunning betalen van een exploitatiebijdrage.

## **10.2 De waarde van de grond bij realisatie van de openbare ruimte door de gemeente**

Bij gemeentelijke bereidheid tot verwerving en realisatie van de openbare ruimte vindt de verwerving plaats vooruitlopend op het uitvoeren van het bouw- en woonrijp maken zodat sprake is van ruwe bouwgrond. In de Handreiking Grondexploitatiewet wordt er vanuit gegaan dat de gronden die als toekomstige openbare ruimte zijn bestemd via een aparte transactie in eigendom bij de gemeente moeten komen. De aannahme wordt gedaan dat de ondergrond van de toekomstige openbare ruimte gekocht kan worden tegen een prijs die is gebaseerd op de getaxeerde inbrengwaarde van het betreffende perceel.<sup>154</sup>

### **Waarde bij minnelijke verwerving voorafgaand aan het exploitatieplan**

Bij eigendomsverkrijging vooruitlopend op de vaststelling van een exploitatieplan via minnelijke verwerving is nog geen sprake van een getaxeerde inbrengwaarde ingevolge een exploitatieplan maar zal de waarde gebaseerd moeten zijn op een taxatierapport dat ten behoeve van de minnelijke verwerving of de anterieure overeenkomst is opgesteld.

<sup>151</sup> Artikelsgewijs commentaar op de afdeling Grondexploitatie in de Wro en het Bro, J.A.M. van den Brand en J.B. Mus IBR, 2012, p. 176.

<sup>152</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 3, p.28.

<sup>153</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 218 nr. 3, p.44.

<sup>154</sup> Handreiking Grondexploitatiewet, Tweede herziene druk, p. 165 en p.182.

Bij agrarische grond met een toekomstige woonbestemming zal in veel gevallen de werkelijke waarde zijn gebaseerd op de toekomstige bestemming, de zogenoemde complexwaarde.

Bij opstallen die eerst gesloopt moeten worden zal in veel gevallen de onroerende zaak zijn hoogste waarde ontlenuen aan het uitgangspunt van voortzetting van de vigerende bestemming. De werkelijke waarde is dan gebaseerd op deze bestemming, de zogenoemde gebruikswaarde. Mogelijk zal een volledige schadeloosstelling vergoed moeten worden om de grondeigenaar tot een transactie te bewegen.

#### **Waarde bij een anterieure overeenkomst**

In de anterieure overeenkomst worden afspraken gemaakt over het kostenverhaal en kunnen ook afspraken gemaakt worden over de overdracht van de ondergrond van de openbare ruimte. De verkrijgingsprijs van de openbare ruimte moet zijn gebaseerd op een taxatierapport om ongeoorloofde staatssteun uit te sluiten. De overeenkomst is het resultaat van onderhandelingen tussen partijen waarin naast de verkrijgingsprijs de bijkomende voorwaarden ook een rol spelen.

#### **Waarde bij minnelijke verwerving na vaststelling van het exploitatieplan**

Bij minnelijke verwerving na vaststelling van het bestemmingsplan en exploitatieplan zal het taxatierapport inbrengwaarde de onderhandelingen over de verwerving van de openbare ruimte kunnen beïnvloeden. Het taxatierapport inbrengwaarde geeft een duidelijke aanwijzing over de verkrijgingsprijs zodat in beginsel geen ruimte lijkt voor een afwijking. Een rechterlijke uitspraak hierover is nog niet gedaan. Het is aan te bevelen om bij minnelijke verwerving tegen een van de getaxeerde inbrengwaarde afwijkende verkrijgingsprijs een (nadrukkelijke) motivering en onderbouwing te geven in de vorm van een taxatierapport.

Omstandigheden die mogelijk een afwijkende verkrijgingsprijs ten opzichte van de getaxeerde inbrengwaarde rechtvaardigen zijn gewijzigde (markt-) omstandigheden of een gedetailleerde taxatie van het object die een andere uitkomst kent dan de raming van de inbrengwaarde.

#### **Waarde bij sluiten van een posterieure overeenkomst**

Bij het sluiten van een posterieure overeenkomst zijn partijen gebonden aan het exploitatieplan. De overdracht van de grond bestemd voor de openbare ruimte wordt niet beheerst door het kostenverhaal op grond van de Wro. Partijen zijn in beginsel niet zijn gehouden deze gronden tegen de getaxeerde inbrengwaarde over te dragen. Een rechterlijke uitspraak hierover is nog niet gedaan. In een zuiver posterieure overeenkomst ex artikel 6.24 lid 2 Wro kan de overdracht van de grond eveneens niet worden overeengekomen maar is de overeenkomst beperkt tot het kostenverhaal. De overdracht van de grond zal via een zelfstandige overeenkomst vorm moeten krijgen. In de praktijk wordt de grondoverdracht veelal in dezelfde overeenkomst geregeld als in de overeenkomst waarin het kostenverhaal wordt overeengekomen.

Het taxatierapport inbrengwaarde geeft echter wel een duidelijke aanwijzing over de verkrijgingsprijs zodat in beginsel geen ruimte is voor een afwijking. Overdracht tegen een van de getaxeerde inbrengwaarde afwijkende verkrijgingsprijs zal (nadrukkelijk) gemotiveerd en onderbouwd moeten zijn met een taxatierapport.

#### **Waarde bij een onteigening**

Bij een onteigening zal er een schadeloosstelling worden bepaald door de rechtbank. Hierbij is de onteigeningsrechter niet gebonden aan de ingevolge het exploitatieplan getaxeerde inbrengwaarde.<sup>155</sup>

<sup>155</sup> ABRS 9 februari 2011, LJN: BP3699 (Beverwijk).



### 10.3 De waarde van de grond na zelfrealisatie van de openbare ruimte

In deze paragraaf wordt ingegaan op de waarde van de grond nadat een zelfrealisator zelf tot het aanleggen van de openbare ruimte is overgegaan.

Bij het door de gemeente aanleggen van de openbare ruimte is bij de verkrijging van de grond sprake van ruwe bouwgrond. Bij het door een zelfrealisator aanleggen van de openbare ruimte en het daarna overdragen van deze gronden aan de gemeente is er geen sprake meer van ruwe bouwgrond. De bestemmingen zijn gerealiseerd.

Er wordt alleen ingegaan op de situatie dat een exploitatiebijdrage wordt voldaan als financiële voorwaarde aan de omgevingsvergunning. Uitgangspunt is dat de overdracht van de grond voor de openbare ruimte via een aparte overeenkomst tot stand komt. Bij kostenverhaal via de omgevingsvergunning kan de overdracht van de grond niet worden overeengekomen. Dit moet via een aparte overeenkomst vorm krijgen.

Bij zelfrealisatie van de openbare ruimte heeft de zelfrealisator recht op basis van artikel 6.19 b Wro op vergoeding van de gemaakte aanlegkosten van openbare voorzieningen.<sup>156</sup> Dit geldt zowel bij kostenverhaal via de omgevingsvergunning als bij een posterieure overeenkomst.

Zoals vermeld is in de Wro niet geregeld of en zo ja tegen welke waarde een eventuele eigendomsoverdracht plaats moet vinden. In deze paragraaf worden twee uitersten behandeld. Er is op dit moment geen jurisprudentie bekend op dit punt.

In de exploitatieopzet van het exploitatieplan zijn er kosten geraamd voor verwerving van de (toekomstige) openbare ruimte als ook voor de uitgeefbare meters. Bij het bepalen van de netto-exploitatiebijdrage is de inbrengwaarde voor alleen de uitgeefbare meters in mindering gebracht. Dit houdt in dat de verwervingskosten voor de openbare ruimte zijn omgeslagen over het exploitatiegebied en toegedeeld naar draagkracht aan de verschillende eigenaren met een bouwplan en worden geïncasseerd door de gemeente. Tegen welke waarde moet de gerealiseerde openbare ruimte worden overgedragen aan de gemeente? In deze situatie zijn er twee uitersten denkbaar:

- Overdracht om niet (€ 1,-).
- Overdracht tegen de getaxeerde inbrengwaarde.

#### Overdracht grond openbare ruimte om niet

Bij deze benadering wordt de openbare ruimte na realisatie niet als een economisch maar als een maatschappelijk goed beschouwd. Het eigendom hiervan strekt niet tot enig economisch voordeel. Het brengt wel een beheerverplichting met zich mee. Er zijn daarom geen kopers voor deze gronden denkbaar, anders dan overheden die het beheer van de openbare ruimte tot hun kerntaak rekenen. Vanuit die gedachte zal de zelfrealisator normaliter beheerkosten van de openbare ruimte willen vermijden en er een commercieel belang bij hebben om het eigendom van de openbare ruimte kwijt te raken.<sup>157</sup> De gemeente rekent het normaliter tot haar taak de openbare ruimte te beheren en neemt de beheerkosten daarom voor lief, en heeft een belang de gronden in eigendom te verwerven. De grond wordt na realisatie van de openbare ruimte overgedragen tegen een prijs van € 1, -. Daarnaast krijgt de zelfrealisator de gemaakte aanlegkosten van openbare voorzieningen vergoed.

<sup>156</sup> In een aantal situaties, als omschreven in paragraaf 10.1, is niet artikel 6.19 Wro van toepassing maar de regeling op basis van artikel 6.22 Wro.

<sup>157</sup> Overigens heeft de zelfrealisator bij het aanleggen van de openbare ruimte de, veelal in het exploitatieplan opgenomen, locatie-eisen over onder andere de kwaliteit voor de aanleg in acht te nemen. Naast de locatie-eisen zijn er veelal regels opgenomen waarin het toezicht van de gemeente op de uitvoering wordt geregeld.

Als de grond voor de openbare ruimte na realisatie ervan voor € 1,- wordt overgedragen aan de gemeente heeft de zelfrealisator een financieel nadeel. De gemeente heeft een exploitatiebijdrage ontvangen die deels bestaat uit verwervingskosten van de openbare ruimte terwijl de gemeente deze openbare ruimte 'om niet' in eigendom krijgt.

### Overdracht grond openbare ruimte tegen de getaxeerde inbrengwaarde

Bij deze benadering is uitgangspunt dat de overdracht van de grond plaats vindt tegen de getaxeerde inbrengwaarde. Gesteld kan worden dat de gemeente geen financieel nadeel ondervindt als zij de openbare ruimte na realisatie overneemt tegen de getaxeerde inbrengwaarde. De door de gemeente te incasseren netto-exploitatiebijdrage bestaat voor een deel uit de getaxeerde inbrengwaarde voor de openbare ruimte. In deze uitleg wordt het overdragen van de grond tegen de inbrengwaarde onder de prestatie als bedoeld in artikel 6.22 Wro geschaard. De prestatie bestaat dan uit levering van een grondperceel met daarop aangelegde openbare ruimte.

Op dit punt is momenteel geen jurisprudentie beschikbaar. De vraag is dan hoe bij kostenverhaal via de omgevingsvergunning met beide benaderingen omgegaan moet worden. In ieder geval dient in de toepassing een consequente lijn wordt aangehouden:

- Aftrek van de inbrengwaarde van het gehele eigendom en vervolgens het (via separate overeenkomst) overdragen aan de gemeente 'om niet' van het openbaar gebied.
- Aftrek van alleen de inbrengwaarde van het uitgeefbaar deel en vervolgens het (via separate overeenkomst) overdragen aan de gemeente van het openbaar gebied tegen de inbrengwaarde.

In principe hebben beide methoden dan per saldo hetzelfde resultaat en hebben zowel de grondeigenaar en de gemeente er geen nadeel van. In hoeverre de eerste methode op basis van de Wro door de Afdeling geoorloofd wordt geacht is momenteel nog niet te zeggen. Bij deze eerste benadering is een risico voor de gemeente dat de gehele inbrengwaarde wordt afgetrokken terwijl niet is verzekerd is dat de separate overeenkomst met de grondeigenaar wordt gesloten. Dat kan namelijk niet in de vergunning worden opgelegd.

Een voorbeeld:

Er is sprake van één eigenaar. Het perceel is 50% uitgeefbaar. De bruto-exploitatiebijdrage bedraagt 200. Hiervan is 100 inbrengwaarde (complexwaarde), 80 overige kosten en 20 plankosten.

#### A. Aftrek inbrengwaarde ziet op het gehele eigendom en overdracht 'om niet'

Bruto-exploitatiebijdrage	200
Af: zelf gemaakte kosten	80
Af: inbrengwaarde gehele perceel	100
<hr/>	
Netto exploitatiebijdrage	20

Gemeente krijgt de openbare ruimte 'om niet' en dekt met de 20 de plankosten.

#### B. Aftrek inbrengwaarde beperkt tot uitgeefbaar deel en overdracht tegen inbrengwaarde

Bruto-exploitatiebijdrage	200
Af: zelf gemaakte kosten	80
Af: inbrengwaarde uitgeefbaar deel	50
<hr/>	
Netto exploitatiebijdrage	70

Gemeente koopt de openbare ruimte voor 50 en dekt met de resterende 20 de plankosten

Het systeem van de Wro gaat er van uit dat de geraamde inbrengwaarde in mindering moet worden gebracht op de bruto-exploitatiebijdrage en niet de werkelijke gemaakte kosten van verwerving.

Er zijn twee situaties:

- Bij het bepalen van de netto-exploitatiebijdrage op basis van het exploitatieplan dient alleen de inbrengwaarde van het uitgeefbare gedeelte van het perceel in mindering gebracht te worden op de bruto-exploitatiebijdrage. Verwerving van de openbare ruimte zal via een separate privaatrechtelijke transactie moeten plaatsvinden.
- Bij het bepalen van de netto-exploitatiebijdrage als onderdeel van een (anterieure) overeenkomst kan naast voorgaande, de inbrengwaarde van het gehele perceel in mindering worden gebracht waarna overdracht 'om niet' kan plaatsvinden.

In de eerste situatie blijft een aandachtspunt de wijze waarop de privaatrechtelijke transactie wordt geborgd. De transactie en betaling van de exploitatiebijdrage kunnen in de tijd uiteen lopen. De gemeente kan in de toelichting bij het exploitatieplan opnemen dat de gemeente bereid is de openbare ruimte aan te kopen. Dit kan niet in de regels van het exploitatieplan een plek krijgen. Ook is in de eerste situatie een afwijkende prijs voor de openbare ruimte ten opzichte van de getaxeerde inbrengwaarde een aandachtspunt voor zowel de gemeente als de grondeigenaar.

#### **10.4 Aftrek inbrengwaarde: werkelijke waarde of volledige schadeloosstelling?**

In de situatie dat voor een perceel dat nog niet is verworven een volledige schadeloosstelling in het exploitatieplan is opgenomen (zie paragraaf 3.7 over de voorwaarden waaronder dit kan), gebaseerd op voortzetting van het huidige gebruik gaat de gemeente ervan uit dat de gemeente het betreffende perceel zal onteigenen. De gemeente dient voldoende aannemelijk te maken dat ook daadwerkelijk tot onteigening wordt overgegaan, zo blijkt uit de jurisprudentie.<sup>158</sup> Uit deze paragraaf zal blijken dat de mogelijkheden beperkt zijn om een volledige schadeloosstelling als inbrengwaarde op te nemen voor percelen die de gemeente nog niet op die grondslag heeft verworven.<sup>159</sup> Dit geldt zeker in het eerste vast te stellen exploitatieplan.

Als het de gemeente lukt om in de procedure tegen het exploitatieplan het uitgangspunt van de volledige schadeloosstelling voor het perceel overeind te houden is er nog geen sprake van onteigening. De gemeente zal een onteigeningsprocedure moeten doorlopen. Bij een succesvol beroep op zelfrealisatie door de grondeigenaar, zal van een onteigening geen sprake kunnen zijn. Hoe moet in dat geval met de aftrek van de inbrengwaarde voor dit perceel worden omgegaan om tot de netto-exploitatiebijdrage te komen? In het exploitatieplan is voor het perceel een volledige schadeloosstelling opgenomen maar er zal geen sprake zijn van een onteigening door het succesvolle beroep op zelfrealisatie.

In de Wro is opgenomen dat in geval van zelfrealisatie de aftrek 'eigen inbrengwaarde' zich dient te beperken tot de werkelijke waarde. Van aftrek van een volledige schadeloosstelling kan geen sprake zijn ook al is deze wel opgenomen in het exploitatieplan.<sup>160</sup> De wetgever gaat er van uit dat bij aftrek van een volledige schadeloosstelling in geval van zelfrealisatie er een onterechte bevoordeling optreedt van de eigenaar en dat de bijkomende schadeposten zich niet hebben voorgedaan, althans deze niet behoren te worden vergoed.

<sup>158</sup> ABRS 9 februari 2011, LJN: BP3699 (Beverwijk) en ABRS 13 april 2011, LJN: BQ1060 (Weert).

<sup>159</sup> Voor percelen die de gemeente minnelijk op onteigeningsbasis heeft verworven laat de praktijk zien dat het mogelijk is voor deze gronden een volledige schadeloosstelling als uitgangspunt te nemen.

<sup>160</sup> Artikel 6.19 sub a Wro en Kamerstukken II, 30 938, 2006/07, nr. 3 p. 55.

Het lijkt erop dat deze aanname onvolledig en onjuist is. De aftrek van de inbrengwaarde is bedoeld om tot een netto-exploitatiedbijdrage te komen. Als er sprake is van zelfrealisatie en aftrek van de inbrengwaarde op het niveau van de schadeloosstelling is geen sprake van een vergoeding aan de grondeigenaar. Als de aftrek zich beperkt tot de werkelijke waarde in plaats van schadeloosstelling wordt er te weinig inbrengwaarde in mindering gebracht. De bijkomende schadekosten doen immers wel mee in het bepalen van de bruto-exploitatiedbijdrage en worden mede in rekening gebracht bij de overige grondeigenaren in het gebied. Dit leidt er tot dat de gemeente meer verhaalt dan er kosten zijn (baatafoming) en dat is in strijd met de bedoelingen van de Afdeling Grondexploitatie.

Om tot een zuivere exploitatiebijdrage te komen, dient de aftrek inbrengwaarde betrekking te hebben op de inbrengwaarde als opgenomen in het exploitatieplan (input moet gelijk zijn aan output).<sup>161</sup> In het voorbeeld is dit niet het geval omdat een onteigening niet mogelijk is gebleken. De grondexploitatie is een dynamisch proces, om die reden is in de wet opgenomen dat het exploitatieplan "ten minste eenmaal per jaar" wordt herzien. Het exploitatieplan en de bijbehorende exploitatieopzet worden ten minste jaarlijks aangepast. De gemeente is gehouden om, zodra zich onteigening voordoet, of juist wanneer deze zich toch niet voordoet, de exploitatieopzet en het exploitatieplan daarop aan te passen. De inbrengwaarde voor het perceel waar succesvol een beroep op zelfrealisatie is gedaan moet dus gecorrigeerd worden bij de eerstvolgende herziening naar alleen de waarde in plaats van de schadeloosstelling.

De in eerste instantie extra geraamde kosten (de schadeloosstelling) voor de inbrengwaarde werken door in de hoogte van de exploitatiebijdrage. Grondeigenaren die al een exploitatiebijdrage hebben voldaan en/of een overeenkomst hebben gesloten met de gemeente worden niet geconfronteerd met een gewijzigde exploitatiebijdrage. In geval de exploitatiebijdrage is voldaan bij de omgevingsvergunning kan de herziening van de inbrengwaarde nog wel effect hebben bij de wettelijke eindafrekening.

Feit is wel dat deze correctie de exploitatiebijdrage verlaagt voor grondeigenaren die na deze herziening nog een exploitatiebijdrage moeten betalen. Voor de grondeigenaren die de exploitatiebijdrage al hebben betaald voorafgaand aan het corrigeren van de inbrengwaarde zal moeten blijken of sprake is van restitutie als bedoeld in artikel 6.20 lid 3 Wro. Het gaat dan om de zogenoemde eindafrekening.

Overigens is de vraag in hoeverre bovenstaande situatie zich in de praktijk vaak zal voordoen. Wanneer de gemeente haar exploitatieplannen ten minste jaarlijks, maar liefst ook tussentijds wanneer zich dergelijke majeure wijzigingen voordoen, aanpast, zal dit zich zelden voordoen.

161 Artikelsgewijs commentaar op de afdeling Grondexploitatie in de Wro en het Bro, J.A.M. van den Brand en J.B. Mus IBR, 2012, p. 151.

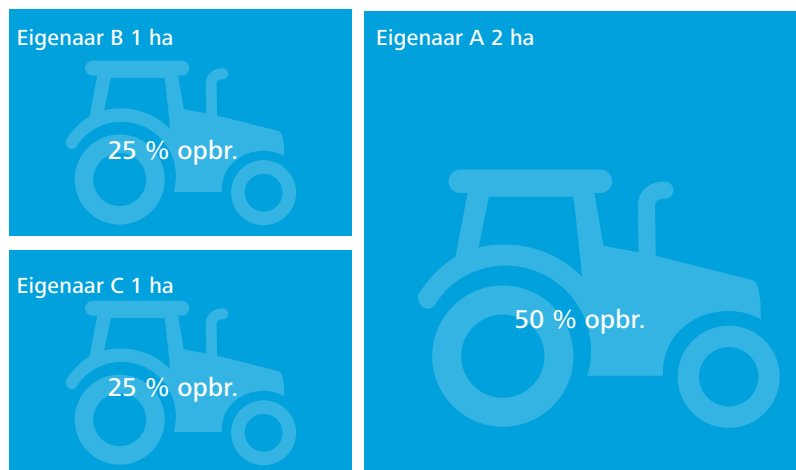
# 11 Gevolgen volledige schadeloosstelling of werkelijke waarde

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van voorbeelden de impact van het opnemen van een volledige schadeloosstelling als inbrengwaarde of de werkelijke waarde in beeld gebracht. Van een schadeloosstelling als inbrengwaarde kan slechts sprake zijn als dit noodzakelijk en urgent is. De casusposities zijn ontleend aan vastgestelde exploitatieplannen.

## 11.1 Uitleglocatie

De eerste casus betreft een traditionele uitleglocatie waarbij een agrarische bestemming wordt omgezet in een woonbestemming met bijbehorende maatschappelijke voorzieningen. Het gaat om een locatie waarbij sprake is van los land. In deze casus gaat het om het in beeld brengen van het effect van het opnemen van de werkelijke waarde of een schadeloosstelling. Daarvoor is gewerkt met vereenvoudigde rekenvoorbeelden. Hierbij is de exploitatiebijdrage bepaald op basis van een opbrengstpercentageverdeling en niet op basis van gewogen eenheden zoals voorgeschreven in artikel 6.18 Wro. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stelt echter strikte eisen aan het bepalen van de exploitatiebijdrage en gaat uit van de methode als omschreven in artikel 6.18 Wro.<sup>162</sup>

Figuur 10: Situatieschets



Er is sprake van een plangebied met 3 grondeigenaren. De exploitatieopzet heeft een positief saldo zodat alle verhaalbare kosten kunnen en moeten worden verhaald. Voor de inbrengwaarde is een taxatie uitgevoerd op basis van de huidige agrarische bestemming en op basis van de toebedachte woonbestemming. Hieruit volgt dat de grond zijn hoogste waarde ontleent aan de woonbestemming zodat deze waarde heeft te gelden als inbrengwaarde.

<sup>162</sup> Zie over het bepalen van de exploitatiebijdrage en de eisen die daaraan gesteld worden o.a. ABR 31 oktober 2012, LJN: BY1744 (Aalsmeer), ABR 31 oktober 2012, LJN: BY1740 (Nunspeet) en ABR 7 november 2012, LJN: BY2502 (Pijnacker-Nootdorp).

Het gebied wordt aangemerkt als één complex in de zin van artikel 40d ow zodat binnen het gehele exploitatiegebied sprake is van een gelijke complexprijs. De opbrengsten zijn eveneens gelijkelijk verdeeld over het plangebied. De gronden zijn voor 50% uitgeefbaar. Het volgende overzicht aan kosten en opbrengsten ontstaat:

Tabel 9: Verkorte exploitatieopzet

Plangebied totaal 4 hectare	Opbrengsten	Inbrengwaarde	Overige kosten	Totaal Kosten		
<b>Eigenaar A</b>	2 hectare	50%	500	100		
<b>Eigenaar B</b>	1 hectare	25%	250	50		
<b>Eigenaar C</b>	1 hectare	25%	250	50		
<b>Totaal</b>	<b>4</b>	<b>100%</b>	<b>1000</b>	<b>200</b>	<b>600</b>	<b>800</b>

Voor de verschillende grondeigenaren wordt een exploitatiebijdrage bepaald. De exploitatiebijdrage wordt bepaald op basis van het aandeel in de opbrengsten.

#### Eigenaar A:

Omdat eigenaar A 50% van de opbrengsten kan realiseren draagt deze eigenaar ook 50% van de kosten. De bruto-exploitatiebijdrage voor dit perceel is hiermee 400. Om tot de netto-exploitatiebijdrage te komen moet de inbrengwaarde van het uitgeefbare deel van het perceel in mindering worden gebracht. Het perceel is 50% uitgeefbaar zodat 50 aan inbrengwaarde wordt afgetrokken. De netto-exploitatiebijdrage is dan 350.

#### Exploitatiebijdrage eigenaar A (50% van 800)

Bruto-exploitatiebijdrage	400
Af: inbrengwaarde uitgeefbaar deel	50
Netto exploitatiebijdrage	350

#### Eigenaar B:

Eigenaar B kan 25% van de opbrengsten realiseren en krijgt daardoor een lagere bruto-exploitatiebijdrage opgelegd. Omdat het perceel kleiner is, is de aftrekpost inbrengwaarde ook kleiner. De netto-exploitatiebijdrage voor eigenaar B is 175.

#### Exploitatiebijdrage eigenaar B (25% van 800)

Bruto-exploitatiebijdrage	200
Af: inbrengwaarde uitgeefbaar deel	25
Netto exploitatiebijdrage	175

#### Eigenaar C:

Ook voor het perceel van eigenaar C wordt een exploitatiebijdrage bepaald. Zijn positie is qua te realiseren opbrengsten uit gronduitgifte en oppervlakte gelijk aan die van eigenaar B zodat de netto-exploitatiebijdrage ook 175 is.

#### Exploitatiebijdrage eigenaar C (25% van 800)

Bruto-exploitatiebijdrage	200
Af: inbrengwaarde uitgeefbaar deel	25
Netto exploitatiebijdrage	175

<b>Totaal exploitatiebijdragen</b>	<b>700</b>
------------------------------------	------------

Uit de berekening van de exploitatiebijdragen blijkt dat er in totaal 700 aan exploitatiebijdragen kan worden geïncasseerd. Dit komt overeen met de raming van de overige kosten van 600 en de 100 uit de inbrengwaarde van de openbare ruimte. De veronderstelling is dat de gemeente deze verwerft. In paragraaf 10.1 is stilgestaan bij de wijze waarop deze overdracht vorm kan krijgen en welke aandachtspunten daarbij van toepassing zijn.

Bij een uitleglocatie met een onbebouwde agrarische bestemming die wordt omgezet naar woningbouw wordt als inbrengwaarde de waarde op basis van de toekomstige bestemming opgenomen. De discussie of er wel of geen volledige schadeloosstelling moet worden opgenomen speelt bij deze locaties niet. De schadeloosstelling op basis van de huidige bestemming overstijgt veelal niet de werkelijke waarde op basis van de toekomstige bestemming.

### 11.2 Uitleglocatie met opstallen

In deze paragraaf staat de situatie bij een uitleglocatie met bestaande opstallen die niet gehandhaafd kunnen worden in de nieuwe bestemming, centraal. Het betreft een traditionele uitleglocatie waarbij een agrarische bestemming wordt omgezet in een woonbestemming met bijbehorende maatschappelijke voorzieningen. Het gaat om een locatie waarbij naast los land ook sprake is van bestaande agrarische bedrijfsopstallen die voor de nieuwe bestemming moeten worden gesloopt.

Voor de taxatie van de inbrengwaarde zijn wederom twee taxaties uitgevoerd:

- Schadeloosstellingsberekening agrarisch bedrijf;
- Toekomstige ontwikkelpotentie.

Bij de taxatie van de inbrengwaarde is gebruik gemaakt van:

- Een schadeloosstelling van de zittende agrariër uitgaande van de vigerende agrarische bestemming. Hierbij is uitgangspunt geweest voortzetting van het agrarische bedrijf met aankoop van vervangende grond en bouwka­vel elders.
- Vergelijkingstransacties;
- Residuele grondwaarde berekening.

In grote lijnen kan bij dit soort casusposities dezelfde conclusie worden getrokken als in voorgaande paragraaf. De schadeloosstelling op basis van de huidige bestemming overstijgt ook hier veelal niet de werkelijke waarde op basis van de toekomstige bestemming.

Een specifiek punt van aandacht betreft de vraag of en wanneer aan gebouwen (bijvoorbeeld een woonboerderij op de huiskavel) een afzonderlijke waarde toekomt.

Tot de verbeelding spreekt een boerderij, met een woonerf en met veldkavels – die moet worden verworven voor een gebiedsontwikkeling. In de praktijk weet de agrariër vaak een goede prijs te realiseren. Dit gebeurt door het land te verkopen aan een ontwikkelaar – tegen de ruwe bouwgrond/complexwaarde – en het bouw­blok niet te verkopen aan de ontwikkelaar maar (eventueel later) apart te verkopen tegen de hogere gebruikswaarde. De vraag is of dat ook bij (gerechtelijke) onteigening het uitgangspunt is – en of de werkelijke waarde (lees: inbrengwaarde) ook op deze wijze moet worden bepaald.

We wijzen erop dat deze problematiek een andere is dan het vraagstuk van “bijzondere geschiktheid”.

### **Situatie in de minnelijke verwerving**

Er is bij de problematiek van – populair gezegd – ‘in de grond zakkende opstallen’ een belangrijk verschil tussen minnelijke verwerving en onteigening.

Als een projectontwikkelaar de gronden van de agrariër minnelijk wenst aan te kopen, zal de agrariër vaak alleen willen onderhandelen over aankoop van het gedeelte exclusief de woonkavel. Zo kan hij enerzijds de complexwaarde voor de onbebouwde gronden verzilveren en tegelijk voorkomen dat de opstallen van het woonerf “in de grond zakken”. De ontwikkelaar zal veelal bereid zijn enkel de onbebouwde gronden te verwerven en het woonerf (relatief duur, en weinig bouwgrond) aan de agrariër te laten.

Als deze aankoop niet slaagt, en de gemeente gaat onteigenen, zal het voor de agrariër meestal niet mogelijk zijn hetzelfde te bewerkstelligen door het onbebouwde land voor de onteigening over te dragen (dat zou dan wel voorafgaand aan de tervisielegging van de onteigeningsstukken moeten gebeuren).

### **Situatie bij gerechtelijke onteigening**

Bij gerechtelijke onteigening gelden – in tegenstelling tot de minnelijke verwerving - bij het bepalen van de schadeloosstelling strikte regels. De werkelijke waarde (vermogensschade) is de hoogste van de gebruikswaarde en de complexwaarde. Om de werkelijke waarde te kunnen bepalen moeten door deskundigen drie vragen worden beantwoord?

- Wat is de gebruikswaarde (de waarde uitgaande van voorzetting van het huidige agrarische gebruik) van het gehele complex? (Belangrijk: het nieuwe bestemmingsplan wordt zeker niet geëlimineerd, maar voortzetting van het oude/agrarische grondgebruik is in de regel geëligiteerd door het planologische overgangsrecht).
- Wat is de complexwaarde van het gehele complex (de waarde uitgaande van realisatie van het nieuwe – het op de onteigeningspeildatum inmiddels vigerende – bestemmingsplan)?
- Is het toelaatbaar dat de gebruikswaarde van de huiskavel wordt bepaald en de complexwaarde van de veldkavels?

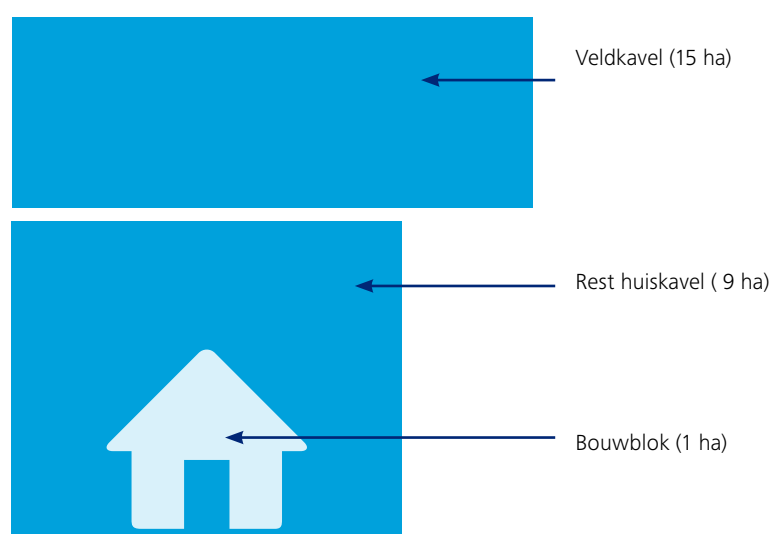
De eerste en tweede bullit zijn al aan de orde geweest in hoofdstuk 3. De vraag of de variant bij de derde bullit is toegestaan hangt af van het principe van economische eenheid. Het moge duidelijk zijn dat tussen het woonerf en de overige huiskavel economische eenheid bestaat. Het woonerf kan niet worden afgezonderd. Het heeft een agrarische woonbestemming en het overgangsrecht geeft geen mogelijkheden tot bijvoorbeeld een burgerwoning. Zonder agrarische grond wordt de huiskavel waardeloos en vice versa is de onbebouwde grond op de huiskavel zonder bedrijfsgebouwen minder waard. Bestaat er echter ook een economische eenheid tussen huiskavel en veldkavels? Dat zal van de bedrijfsvoering en van overige omstandigheden afhankelijk zijn.

Slechts indien het agrarische bedrijf een grondoverschot heeft en het bedrijf met de huiskavel toe kan of elders vervangende veldkavels kan verwerven, kan de eenheid worden verbroken en kan aan de veldkavels de complexwaarde en aan de huiskavel de agrarische waarde toekomen.



De werkelijke waarde zal in dat geval worden bepaald overeenkomstig het volgende cijfervoorbeeld:

Figuur 11: Schematische weergave agrarisch bedrijf



Een taxatie op basis van de agrarische bestemming levert het volgende op:

	Waarde van het totaal o.b.v. agrarische bestemming	
	€ / m <sup>2</sup>	Totaal
Bouwblok (1 ha)		€ 850.000
Huiskavel (9 ha)	€ 6,50	€ 585.000
Veldkavel (15 ha)	€ 4,50	€ 675.000
<b>Totaal gebruikswaarde</b>		<b>€ 2.110.000</b>

Bij taxatie op basis van de toekomstige bestemming 'zakken de opstallen in de grond' en ontstaat het volgende beeld:

	Waarde van het totaal o.b.v. toekomstige bestemming	
	€ / m <sup>2</sup>	Totaal
Complex (25 ha)	€ 25	€ 6.250.000

Als uit wordt gegaan van een combinatie ontstaat het volgende beeld.

#### Combinatie: agrarische waarde huiskavel en complexwaarde overig

Agrarische waarde bouwblok	€ 850.000
Agrarische waarde rest huiskavel	€ 585.000
Complexwaarde veldkavels (15 ha * € 25/m <sup>2</sup> )	€ 3.750.000
<b>Totaal</b>	<b>€ 5.185.000</b>

Zoals gezegd is de werkelijke waarde (vermogensschade) de hoogste van de gebruikswaarde en de complexwaarde. In dit geval is dat de waarde uitgaande van de toekomstige bestemming voor het gehele complex:

Werkelijke waarde 40b ow (hoogste)	€ 6.250.000
------------------------------------	-------------

### 11.3 Herstructureringslocatie (glastuinbouw naar woningbouw)

Bij de herstructurering van een glastuinbouwlocatie naar woningbouw is veelal sprake van intensieve bebouwing en versnipperd grondeigendom. Er is daarnaast sprake van beëindiging van bedrijfsvoering ten gunste van woningbouw. Bij het bepalen van de inbrengwaarde zal wederom een taxatie moeten worden gemaakt uitgaande van voortzetting van de vigerende bestemming en een taxatie uitgaande van de toekomstige bestemming.

Bij de taxatie van de vigerende bestemming komt de vraag aan de orde of het reëel is dat een volledige schadeloosstelling als uitgangspunt wordt genomen of dat slechts de waarde van de opstallen als uitgangspunt moet worden genomen. Zoals uit de parlementaire geschiedenis blijkt is uitgangspunt dat in beginsel enkel de waarde als inbrengwaarde mag worden opgenomen. Van een schadeloosstelling als inbrengwaarde kan slechts sprake zijn als voldaan is aan het aannemelijkheids criterium zoals dat volgt uit de jurisprudentie.<sup>163</sup>

Bedacht moet worden dat het opnemen van een volledige schadeloosstelling in plaats van de werkelijke waarde grote consequenties kan hebben voor de exploitatieopzet. Bij de volledige schadeloosstelling van bijvoorbeeld een glastuinbouwbedrijf zijn namelijk de bijkomende schade en inkomensschade relatief grote kostenposten. De keuze om bij de inbrengwaarde uit te gaan van een volledige schadeloosstelling of alleen de waarde is van invloed op de totale kostenpost inbrengwaarde. Door opname van de inkomensschade en bijkomende schade kan de volledige schadeloosstelling uitstijgen boven de waarde op basis van de toekomstige bestemming. Hiermee beïnvloedt de keuze voor een volledige schadeloosstelling de hoogte van de werkelijke waarde in de rest van het complex, er vanuit gaande dat de werkelijke waarde op basis van de residuele grondwaarde methode is bepaald (zie hoofdstuk 13 voor een nadere toelichting op de complexwaarde).

Figuur 12: Situatie waarbij complexwaarde de werkelijke waarde overstijgt: 'opstallen zakken in de grond'

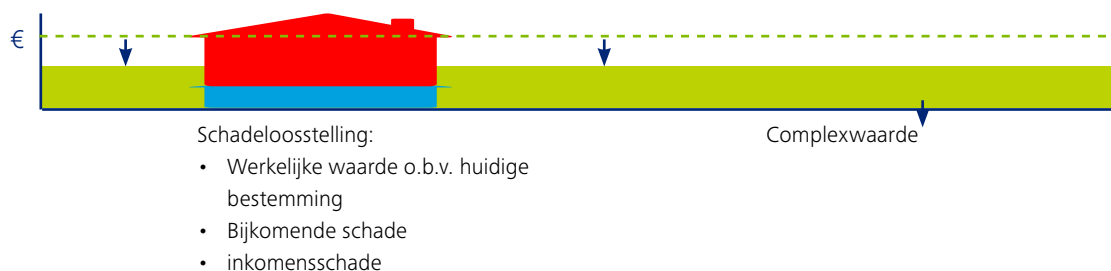


<sup>163</sup> In paragraaf 3.7.2 is de betreffende jurisprudentie toegelicht.

In bovenstaande schematische weergave is de werkelijke waarde op basis van de huidige bestemming lager dan de complexwaarde. De extra verwervingskosten, bestaande uit de bijkomende schade en inkomensschade, worden totdat de macroaftopping aan de orde is, meegenomen in het kostenverhaal. Zij worden aldus opgebracht door zelf realiserende grondeigenaren.

Zodra blijkt dat de volledige schadeloosstelling opgenomen kan worden is dat voor een eigenaar van los land een nadeel. Voor deze eigenaar geldt namelijk dat de inbrengwaarde moet worden bepaald op basis van de toekomstige bestemming. In de residuele grondwaardeberekening worden de (extra) kosten van de grondverwerving tegen een volledige schadeloosstelling opgenomen. Het residu wordt dus lager. Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Figuur 13: Situatie waarbij volledige schadeloosstelling complexwaarde overstijgt  
Door excessieve verwervingskosten daalt de complexwaarde



Dit is nadelig voor de grondeigenaar die zijn perceel wenst te verkopen maar ook voor een grondeigenaar die tot zelfrealisatie wenst over te gaan. Omdat de aftrekpost inbrengwaarde lager is geworden door het opnemen van een volledige schadeloosstelling voor iemand anders' perceel, wordt de netto exploitatiebijdrage die hij moet betalen voor zijn eigen perceel hoger.

Als in voorgaande situatie de complexwaarde niet via de residuele grondwaarde methode maar volgens de comparatieve methode tot stand was gekomen, zou dit effect zich niet zo hevig voordoen.

#### 11.4 Binnenstedelijke herontwikkeling

Bij een binnenstedelijke herontwikkeling kan door wijziging van bestemmingsplanvoorschriften de noodzaak tot vaststelling van een exploitatieplan ontstaan. Kenmerkend is het versnipperde grondeigendom in combinatie met diverse hoogwaardige bestemmingen en hoge bebouwingsdichtheid.

Als sprake is van een wijziging van het stratenpatroon en herschikking van de verkaveling is er veelal een noodzaak tot aankoop of uitrui van percelen om tot realisatie van het plan te komen. Bij actualisering van een aantal bestemmingen met handhaving van het bestaande stratenpatroon en verkaveling is deze noodzaak er niet.

In beide situaties is er veelal geen sprake van een toekomstige meerwaarde en laat de grondexploitatie c.q. de exploitatieopzet een negatief resultaat zien. Bij dit soort locaties kan de exploitatieopzet alleen al door het opnemen van een inbrengwaarde voor alle percelen in het exploitatiegebied negatief kunnen worden. In deze situaties heeft veelal de waarde op basis van de huidige bestemming als inbrengwaarde te gelden (zie figuur 14).

**Figuur 14: Situatie waarbij werkelijke waarde huidige bestemming in gehele gebied de complexwaarde overstijgt: residu is negatief**

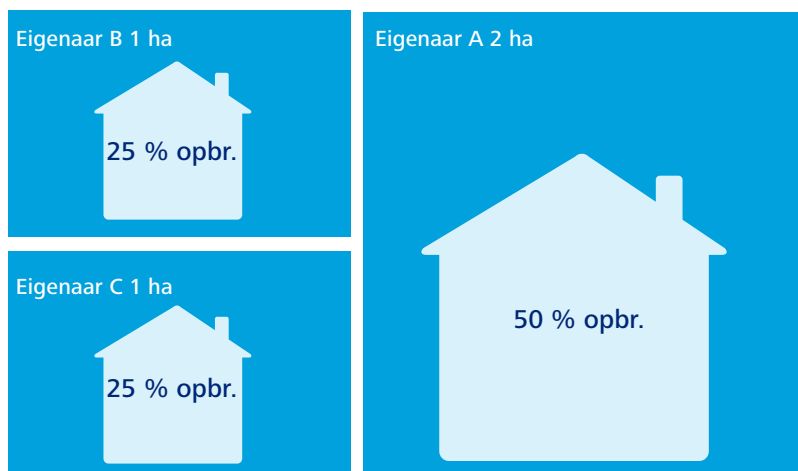


Als de inbrengwaarde in toaal hoger is dan alle gronduitgifteopbrengsten is het gevolg dat de gemeente niet toekomt aan het verhalen van kosten. De grondexploitatie voor een dergelijk project zal veelal ook niet sluitend zijn. Het tekort wordt niet veroorzaakt door de Afdeling Grondexploitatie maar door de kenmerken van de locatie. Als de gemeente eenzijdig hiervoor een bestemmingsplan in procedure brengt dan zal zij feitelijk ook met een tekort in de grondexploitatie worden geconfronteerd. Of de gemeente dit aanvaardbaar acht zal bij de besluitvorming aan de orde moeten komen en specifiek in het kader van het te nemen besluit over de vaststelling van het bestemmingsplan en de economische uitvoerbaarheid daarvan.

Bij het bepalen van de inbrengwaarde leidt het opnemen van een volledige schadeloosstelling op basis van voortzetting van het huidige gebruik er toe dat de exploitatieopzet extra negatief wordt. Met name als sprake is van verouderde globale bestemmingsplannen op basis waarvan ruime bebouwingmogelijkheden bestonden.

Een voorbeeld, wederom van een locatie van 4 hectare waarbij in dit geval elk perceel bebouwd is.

**Figuur 15: Situatieschets**



In deze casus is de werkelijke waarde van de objecten op basis van de huidige bestemming hoger dan de complexwaarde op basis van de toekomstige bestemming. De exploitatieopzet van het exploitatieplan is hierdoor negatief. Er is 1000 aan opbrengsten. 1600 aan kosten, waarvan 1000 als inbrengwaarde is opgenomen. Omdat er slechts 1000 aan opbrengsten zijn, is er sprake van een macroaftopping. Het maximum aan te verhalen kosten bedraagt 1000.

Tabel 10: Verkorte exploitatieopzet

Plangebied totaal 4 hectare		Opbrengsten	Inbrengwaarde	Overige kosten	Totaal Kosten
Eigenaar A	2 hectare	50%	500	400	
Eigenaar B	1 hectare	25%	250	300	
Eigenaar C	1 hectare	25%	250	300	
<b>Totaal</b>	<b>4 hectare</b>	<b>100%</b>	<b>1000</b>	<b>1000</b>	<b>600</b>

Eigenaar A draagt 50% van de verhaalbare kosten wat een bruto-exploitatiedbijdrage van 500 tot gevolg heeft. Het uitgifbaar percentage is 50%. De aftrek van de inbrengwaarde van het uitgifbare deel van het perceel heeft een netto-exploitatiedbijdrage van 300 tot gevolg.

#### Exploitatiedbijdrage eigenaar A (50% van 1000)

Bruto-exploitatiedbijdrage	500
Af: inbrengwaarde uitgifbaar deel	200
<b>Netto exploitatiedbijdrage</b>	<b>300</b>

Voor eigenaar B ontstaat na aftrek van de inbrengwaarde een netto-exploitatiedbijdrage van 100.

#### Exploitatiedbijdrage eigenaar B (25% van 1000)

Bruto-exploitatiedbijdrage	250
Af: inbrengwaarde uitgifbaar deel	150
<b>Netto exploitatiedbijdrage</b>	<b>100</b>

Hetzelfde geldt voor eigenaar C. Voor zijn perceel wordt eveneens een netto-exploitatiedbijdrage van 100 bepaald.

#### Exploitatiedbijdrage eigenaar C (25% van 1000)

Bruto-exploitatiedbijdrage	250
Af: inbrengwaarde uitgifbaar deel	150
<b>Netto exploitatiedbijdrage</b>	<b>100</b>

Het totaal aan netto-exploitatiedbijdragen bedraagt 500. De gemeente ontvangt deze exploitatiedbijdrage. De niet-uitgifbare delen van percelen zullen (mogelijk) verworven moeten worden. Als dit tegen de getaxeerde inbrengwaarde plaatsvindt, verwerft de gemeente deze grond van eigenaren A, B en C voor in totaal 500 (200 van A, 150 van B en 150 van C). Bovenop de verwervingskosten moeten de overige kosten (van het bouw- en woonrijp maken etc) nog worden gemaakt. De ontvangen exploitatiedbijdrage kan worden aangewend voor verwerving van de toekomstige openbare ruimte. De overige kosten kan de gemeente dan niet dekken met de exploitatiedbijdragen en komen voor eigen rekening van de gemeente. Dit is het gevolg van de door de gemeente gemaakte keuze om het onderliggende bestemmingsplan in procedure te willen brengen.

Samenvatting situatie gemeente	Geraamde opbrengsten	Geraamde kosten
Geraamde exploitatiebijdragen	500	
Inbrengwaarde niet uitgeefbare delen		500
Overige kosten		600
<b>Saldo</b>	<b>-600</b>	

De Wro beoogt niet verlieslatende plannen sluitend te maken. Bij een volledig actief grondbeleid zal in gevallen als bovenstaande eveneens sprake zijn van een financieel tekort. Als sprake is van een tekort, zal onderzocht kunnen worden in hoeverre planoptimalisaties of alternatieve vormen van uitvoering kunnen leiden tot een beter resultaat. Het onderzoek kan leiden tot het niet in procedure brengen van het plan wegens een gebrekkige financiële uitvoerbaarheid.



# 12 Variabelen kostenverhaal en de inbrengwaarde

Bij uitleglocaties waarbij het aandeel te realiseren opbrengsten op een perceel gelijk is aan het aandeel grondoppervlakte dat de betreffende eigenaar in het totale exploitatiegebied heeft, heeft het opnemen van de inbrengwaarde geen effect. De aftrekpost inbrengwaarde is in dat geval even groot als de bijdrage in de kosten. Uitgangspunt hierbij is dat de inbrengwaarde per vierkante meter ook voor alle percelen gelijk is.

## 12.1 Invloed verdeling programma

Als we de voorbeelden uit paragraaf 11.1 als uitgangspunt nemen waarbij sprake is van een gelijk aandeel grondoppervlakte en grondopbrengst tussen de verschillende grondeigenaren dan is zichtbaar dat de inbrengwaarde geen impact heeft. Elke grondeigenaar trekt evenveel inbrengwaarde af als opgenomen in zijn eigen bruto-exploitatiebijdrage en netto-exploitatiebijdrage. Ondanks dat gegeven is het noodzakelijk dat de inbrengwaarde wordt geraamd. De Wro schrijft dit voor en de inbrengwaarde is van invloed op de omvang van de totaal te verhalen kosten (de macro-aftoppingstoets).

### Bruto-exploitatiebijdragen

Eigenaar A	400
Eigenaar B	200
Eigenaar C	200
<b>Totaal</b>	<b>800</b>

De bruto-exploitatiebijdrage bestaat uit de volgende componenten:

Opbouw bruto-exploitatiebijdragen	Eigenaar A	Eigenaar B	Eigenaar C
Inbrengwaarde	100	50	50
Overige kosten	300	150	150
<b>Bruto-exploitatiebijdrage</b>	<b>400</b>	<b>200</b>	<b>200</b>

Op de bruto-exploitatiebijdrage wordt de inbrengwaarde van het uitgeefbare deel in mindering gebracht.

Van bruto- naar netto-exploitatiebijdrage	Eigenaar A	Eigenaar B	Eigenaar C
Bruto-exploitatiebijdrage	400	200	200
Af: inbrengwaarde uitgeefbaar deel	50	25	25
<b>Netto-exploitatiebijdrage</b>	<b>350</b>	<b>175</b>	<b>175</b>

De netto-exploitatiebijdrage bestaat dan uit de volgende componenten:

<b>Opbouw netto-exploitatiebijdragen</b>	<b>Eigenaar A</b>	<b>Eigenaar B</b>	<b>Eigenaar C</b>
Inbrengwaarde niet-uitgeefbaar deel	50	25	25
Bijdrage in overige kosten	300	150	150
Netto-exploitatiebijdrage	350	175	175

In deze casus is sprake van een gelijke verdeling van de inbrengwaarde

	<b>Eigenaar A</b>	<b>Eigenaar B</b>	<b>Eigenaar C</b>
Netto-exploitatiebijdrage	350	175	175
Netto bijdrage aan de totale kosten in %	50%	25%	25%
Inbrengwaarde in netto-exploitatiebijdrage	50	25	25
Inbrengwaarde in netto-exploitatiebijdrage in %	50%	25%	25%

**Tabel 11: Inbrengwaarde heeft geen impact bij gelijk aandeel grondoppervlakte en grondopbrengst**

Als de casus van de binnenstedelijke herontwikkeling uit paragraaf 11.4 als uitgangspunt wordt genomen ontstaat het volgende beeld.

#### Verkorte exploitatieopzet

<b>Plangebied totaal 4 hectare</b>		<b>Opbrengsten</b>		<b>Inbrengwaarde</b>	<b>Overige Kosten</b>	<b>Totaal kosten</b>
Eigenaar A	2 hectare	50%	500	100		
Eigenaar B	1 hectare	25%	250	50		
Eigenaar C	1 hectare	25%	250	50		
<b>Totaal</b>	<b>4</b>	<b>100%</b>	<b>1.000</b>	<b>200</b>	<b>600</b>	<b>800</b>

Door de macroaftopping is het kostenverhaal beperkt tot 1.000

#### Bruto-exploitatiebijdragen

##### Bruto-exploitatiebijdragen

Eigenaar A	500
Eigenaar B	250
Eigenaar C	250
<b>Totaal</b>	<b>1.000</b>



Het uitgeefbaar percentage is voor elk perceel 50%. De netto-exploitatiebijdragen komen dan als volgt tot stand:

Van bruto- naar netto-exploitatiebijdrage	Eigenaar A	Eigenaar B	Eigenaar C
Bruto-exploitatiebijdrage	500	250	250
Af: inbrengwaarde uitgeefbaar deel	200	150	150
<b>Netto-exploitatiebijdrage</b>	<b>300</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Omdat sprake is van een tekortlocatie kunnen niet alle kosten worden verhaald.

De Wro schrijft niet voor dat een tekort aan specifieke kostenposten van de exploitatieopzet van het exploitatieplan is gekoppeld. In dit voorbeeld is de inbrengwaarde van het niet-uitgeefbare deel van het perceel hoger dan de netto-exploitatiebijdrage voor de percelen van eigenaar A en eigenaren B en C.

Opbouw netto-exploitatiebijdragen	Eigenaar A	Eigenaar B	Eigenaar C
Inbrengwaarde niet-uitgeefbaar deel	200	150	150
<b>Netto-exploitatiebijdrage</b>	<b>300</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bij verwerving van de openbare ruimte tegen de getaxeerde inbrengwaarde kan de gemeente de overige kosten niet dekken met de ontvangen netto-exploitatiebijdragen. Er wordt verworven voor 500 (1x 200 en 2x 150) terwijl de totale netto-exploitatiebijdrage ook 500 bedraagt.

## 12.2 Invloed afbakening exploitatiegebied en eigendomsverhoudingen

De keuze van de gemeente in de omvang van het bestemmingsplan beïnvloedt de omvang van het exploitatiegebied van het exploitatieplan. Hierbij is de verdeling van het bouwprogramma over de verschillende eigendommen ook van belang.

De gemeente heeft een zekere beleidsvrijheid om de begrenzing van een bestemmingsplan te bepalen. Een exploitatiegebied van een exploitatieplan kan niet groter zijn dan een bestemmingsplan.<sup>164</sup> Een exploitatieplan - en de exploitatiegebieden daarbinnen - kunnen wel kleiner zijn dan het bestemmingsplan. Een bestemmingsplan kan dus meerdere exploitatieplannen omvatten en een bestemmingsplan kan meerdere exploitatiegebieden omvatten. Bij het bepalen van de begrenzing van het exploitatieplan dient sprake te zijn van een ruimtelijke en/of functionele samenhang, met als randvoorwaarde dat het exploitatieplan niet groter kan zijn dan een bestemmingsplan.<sup>165</sup>

Indien er in ruimtelijk of functioneel opzicht verschillende te onderscheiden deelgebieden in een bestemmingsplangebied zijn, dient de raad voor elk deelgebied een exploitatieplan vast te stellen. Als het kostenverhaal voor een dergelijk deelgebied anderszins is verzekerd en ook is voldaan aan de andere voorwaarden van artikel 6.12, tweede lid, aanhef en onder b en c, kan de raad besluiten voor een dergelijk deelgebied geen exploitatieplan vast te stellen.<sup>166</sup> Dit kan leiden tot situaties waarbij voor een deel van het bestemmingsplan sprake is van een exploitatieplan en voor een ander deel niet. Bij te handhaven opstallen voor een deel van het bestemmingsplangebied die niet tot het exploitatiegebied horen is hier eveneens sprake van.

<sup>164</sup> Tenzij sprake is van een intergemeentelijk exploitatieplan bij een gemeente overschrijdende locatieontwikkeling.

<sup>165</sup> ABRS 27 maart 2013, LJN: BZ7440 (Sittard-Geleen).

<sup>166</sup> ABRS 7 december 2011, LJN: BU7053 (Zandvoort).

Bij het bepalen van die begrenzing van het exploitatieplan komt de raad beoordelingsvrijheid toe.<sup>167</sup> Van 'planologische samenhang' kon worden gesproken indien percelen met een gelijke bestemming, in casu percelen met een uit te werken woonbestemming tezamen werden ontwikkeld voor woningbouw. Daarbij werd een stedenbouwkundig geheel nagestreefd in de vorm van ruim opgezette kavels met een landelijke uitstraling.<sup>168</sup>

De invulling van het criterium 'functionele samenhang' kwam aan de orde in een andere uitspraak. De Afdeling achtte van belang dat delen van het plan, met daarin een watergang en park, grenzen aan de te realiseren woonwijk en dat beide elementen een belangrijke functie vervullen voor de woonwijk in het kader van groenvoorziening en waterberging. De Afdeling achtte voldoende aannemelijk gemaakt dat het park niet zou worden aangelegd als de woonwijk niet zou worden gerealiseerd en dat het verleggen van de watergang en het creëren van waterberging samenhangt met de aanleg van de woonwijk. De Afdeling oordeelde dat de raad zich in dat geval in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat er een duidelijke planologische en functionele samenhang bestond tussen de onderdelen van het exploitatieplan.<sup>169</sup>

De afbakening van het (de) exploitatiegebied(en) in het exploitatieplan heeft invloed op de hoogte van het kostenverhaal maar ook op de inbrengwaarde. Onderstaand voorbeeld toont de gevoeligheid van de afbakening van het exploitatiegebied aan voor de hoeveelheid kosten die kunnen worden verhaald. Bij één exploitatiegebied kunnen alle kosten worden verhaald.

1 exploitatiegebied	Opbrengsten	Kosten	Te verhalen
<b>Totaal</b>	<b>600</b>	<b>600</b>	<b>600</b>

Als voor hetzelfde gebied het programma niet in één maar in twee bestemmingsplannen wordt opgenomen, dienen er ook twee exploitatieplannen vastgesteld te worden. Bij een ongelijke verdeling van de kosten en opbrengsten binnen het gebied kan dit tot gevolg hebben dat in een gebied met weinig opbrengsten en veel kosten sprake is van macroaftopping en dat niet alle kosten kunnen worden verhaald. Dit is bij exploitatiegebied 1 het geval waar maar 200 kosten kunnen worden verhaald omdat er slechts 200 aan opbrengsten is.

	Opbrengsten	Kosten	Te verhalen
Exploitatiegebied 1	200	350	200
Exploitatiegebied 2	400	250	250

Optelling van de te verhalen kosten in de twee exploitatiegebieden laat zien dat slechts 450 aan kosten kan worden verhaald terwijl bij vaststelling van één bestemmingsplan en exploitatieplan er 600 aan kosten kan worden verhaald.

Door de vaststelling van twee bestemmingsplannen in plaats van één bestemmingsplan ontstaat ruimte voor discussie welke gronden tot het complex ex artikel 40d ow moeten worden gerekend. Heeft het complex betrekking op de gronden van beide bestemmingsplannen of niet? Als er twee bestemmingsplannen worden vastgesteld impliceert dit wellicht dat de twee gebieden niet als één geheel in exploitatie worden gebracht zodat het complex zich niet uitstrekt over de grenzen van de bestemmingsplannen en er aldus sprake is van twee complexen.

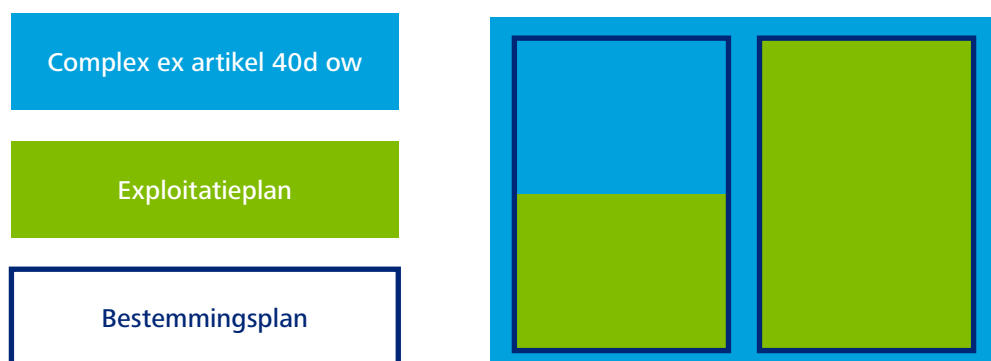
<sup>167</sup> ABRS 18 mei 2011, LJN: BQ4922 (Roosendaal).

<sup>168</sup> ABRS, 22 februari 2012, LJN: BV6580 (Arnhem).

<sup>169</sup> ABRS, 22 februari 2012, LJN: BV6567 (Deventer).

Dit wordt versterkt als er een (groot) tijdsverloop is tussen de vaststelling van de bestemmingsplannen. In sommige gevallen moet de gemeente kiezen voor twee in de tijd gespreide bestemmingsplannen als gevolg van een lange looptijd van de grondexploitatie. Overigens is het niet zo dat de begrenzing van het complex zich beperkt tot de grenzen van het bestemmingsplan en gelijk hoeft te zijn aan de grenzen van een exploitatieplan. Schematisch is dit als volgt weer te geven:

**Figuur 16: Mogelijke verschillen afbakening bestemmingsplan, exploitatieplan en complex ex art. 40d onteigeningswet**



Dit blijkt uit een prijsadviesprocedure voor een aantal percelen in de Zuidplaspolder in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Voor deze gebiedsontwikkeling zijn meerdere bestemmingsplannen en exploitatieplannen vastgesteld terwijl in het Wvg-prijsadvies, dat overigens is uitgebracht vooruitlopend op de (gelijktijdige) vaststelling van meerdere bestemmingsplannen, ervan uit is gegaan dat de gehele Zuidplaspolder als één complex moet worden aangemerkt.<sup>170</sup> Het zou interessant zijn hierover ook het oordeel van de bestuursrechter in relatie tot een exploitatieplantoets te vernemen.

Bij binnenstedelijke locaties is een juiste begrenzing van het exploitatiegebied belangrijk. In artikel 6.13 lid 1 sub c onder 1 Wro is opgenomen dat de exploitatieopzet ‘voor zover nodig’ bestaat uit een raming van de inbrengwaarde.

Het lijkt mogelijk dat het niet altijd en inbrengwaarde behoeft te worden geraamd. De passage ‘voor zover nodig’ is in de parlementaire geschiedenis niet toegelicht. Er lijkt echter uitgegaan te worden van de situatie dat voor alle gronden in het exploitatiegebied een inbrengwaarde moet worden vastgesteld:

***“Na de vaststelling van de inbrengwaarden voor het gehele gebied waarvoor het exploitatieplan geldt”<sup>171</sup>***

In de jurisprudentie is verder naar voren gekomen dat de fictie inhoudt dat er vanuit wordt gegaan alle gronden in het exploitatiegebied worden verwoven, bouwrijp worden gemaakt en er vervolgens bouwkvavels worden verkocht.<sup>172</sup>

<sup>170</sup> Rechtbank 's Gravenhage 2 april 2008, LJN: BD0969.

<sup>171</sup> Kamerstukken I 2007/08, 30 218 D, p.23.

<sup>172</sup> ABRS 31 oktober 2012, LJN: BY1744 (Aalsmeer).

# 13 Invloed complexafbakening

In dit hoofdstuk wordt stil gestaan bij de invloed die de complexbenadering heeft op het kostenverhaal.

## 13.1 Werking complexbenadering

Zonder volledig te willen zijn valt uit de onteigeningsrechtspraak van de Hoge Raad een aantal criteria af te leiden voor de afbakening van het complex:<sup>173</sup>

- Een complex hoeft niet identiek te zijn aan een bepaald bestemmingsplangebied
- Een bestemmingsplangebied kan meerdere afzonderlijke complexen bevatten;
- Voor zover een bestemming binnen een complex geen functie vervult, behoort zij niet tot dat complex;
- Gelijktijdige exploitatie van alle bestemmingen of plandelen is niet vereist;
- Binnen een complex kan onder omstandigheden sprake zijn van verschillende 'complexprijzen' bijvoorbeeld vanwege de fasering waarin exploitatie plaatsvindt;
- Een complex kan zich over meerdere gemeenten uitstrekken;
- Een complex kan zich over meerdere plangebieden/bestemmingsplannen uitstrekken.

Deze jurisprudentie is van voor invoering van de Wro. De invoering van de Wro en de criteria op basis waarvan een exploitatiegebied van een exploitatieplan moet worden afgebakend, zijn hoogstwaarschijnlijk van invloed op de wijze waarop het complex moet worden afgebakend.

De wijze waarop het complex moet worden afgebakend is van (grote) invloed op de waarde. We nemen een voorbeeld van een te ontwikkelen woongebied van 10 hectare met aansluitend een in te richten natuurgebied van 10 hectare. De gronden zijn momenteel agrarisch in gebruik.

De hoofdregel uit het onteigeningsrecht is dat de werkelijke waarde in principe moet worden bepaald op de hoogste van de complexwaarde en de gebruikswaarde. In de situatie dat sprake is van één complex worden alle kosten en opbrengsten van het totale exploitatiegebied van 20 hectare geïnventariseerd.

Tabel 12: Residuele complexwaarde berekening met complex bestaande uit woon- en natuurgebied

	Woongebied	Natuurgebied	Totaal
Oppervlakte (m <sup>2</sup> )	100.000	100.000	200.000
Uitgeefbaar gebied	50.000	100.000	
Opbrengsten per m <sup>2</sup> uitgeefbaar	€ 250	€ 5	
Totale opbrengsten	€ 12.500.000	€ 500.000	€ 13.000.000
Kosten per m <sup>2</sup> bruto gebied	€ 85	€ 25	
<b>Totale kosten</b>	<b>€ 8.500.000</b>	<b>€ 2.500.000</b>	<b>€ 11.000.000</b>
Residuele waarde			€ 2.000.000
Residuele waarde per m <sup>2</sup>			€ 10

173 O.a. HR 8 december 1971, NJ 1972, 92 (Staat/Geijssel), HR 22 februari 2002, NJ 2002, 365 (Van Staveren/Noord-Holland) en HR 11 juli 2008, NJ 2008, 451 (Robbers/Enschede).

Omdat de complexbenadering wordt toegepast, worden alle lasten en baten van alle bestemmingen binnen het complex geïnventariseerd, ervan uitgaande dat de complexwaarde residueel wordt bepaald.<sup>174</sup> Na aftrek van lasten resulteert er een residu. Dit residu wordt vervolgens gedeeld door de oppervlakte van het complex dat resulteert in een gemiddelde grondprijs die voor het gehele complex geldt. Bij de complexwaardebenadering wordt de waarde van een perceel dus niet bepaald aan de hand van de bestemming die voor een afzonderlijk perceel geldt maar door de gemiddelde grondprijs uit alle bestemmingen. Hiermee zijn de individuele bestemmingen van invloed op de gemiddelde grondprijs. In bovenstaand getallenvoorbeeld is sprake van een gemiddelde grondprijs van € 10 per m<sup>2</sup> die geldt voor alle gronden binnen het complex.

Als nu geen sprake is van één complex maar van twee complexen, moet per complex de complexwaarde en gebruikswaarde worden bepaald. De werkwijze bij het bepalen van de complexwaarde is dezelfde als in het voorgaande rekenvoorbeeld. Belangrijk verschil is echter dat de inventarisatie van kosten en opbrengsten zich beperkt tot een kleiner gebied (10 hectare). Onderstaand wordt eerst voor het deel dat als woongebied is bestemd de complexwaarde en waarde op basis van de vigerende agrarische bestemming bepaald. Dit wordt vervolgens gedaan voor het als natuurgebied bestemde gebied.

De complexwaarde wordt dan voor het woongebied als volgt bepaald:

**Tabel 13: Waarde woongebied, gebaseerd op toekomstige bestemming**

	<b>Woongebied</b>
Oppervlakte (m <sup>2</sup> )	100.000
Uitgeefbaar gebied	50.000
Opbrengsten / m <sup>2</sup> uitgeefbaar	€ 250
<b>Totale opbrengsten</b>	<b>€ 12.500.000</b>
Kosten / m <sup>2</sup>	€ 85
<b>Totale kosten</b>	<b>€ 8.500.000</b>
Residuele waarde	€ 4.000.000
Complexwaarde / m <sup>2</sup>	€ 40

De gebruikswaarde van het toekomstige woongebied wordt dan als volgt bepaald:

**Tabel 14: Waarde woongebied, gebaseerd op huidige bestemming**

	<b>Woongebied</b>
Oppervlakte (m <sup>2</sup> )	100.000
Gebruikswaarde / m <sup>2</sup>	€ 5
Gebruikswaarde (agrarische waarde)	€ 500.000

<sup>174</sup> De complexwaarde kan ook comparatief worden bepaald.

Dezelfde exercitie moet voor het natuurgebied worden gedaan. Dit leidt tot een negatieve complexwaarde omdat de kosten de opbrengsten overstijgen:

**Tabel 15: Waarde natuurgebied, gebaseerd op toekomstige bestemming**

	<b>Natuurgebied</b>
Oppervlakte (m2)	100.000
Uitgeefbaar gebied	100.000
Opbrengsten / m2 uitgeefbaar	€ 5
Totale opbrengsten	€ 500.000
Kosten / m2	€ 25
Totale kosten	€ 2.500.000
Residuele waarde	- € 2.500.000
Complexwaarde / m2	€ -

De gebruikswaarde van het toekomstige natuurgebied wordt als volgt bepaald:

**Tabel 16: Waarde natuurgebied, gebaseerd op huidige bestemming**

	<b>Natuurgebied</b>
Oppervlakte (m2)	100.000
Gebruikswaarde / m2	€ 5
Gebruikswaarde (agrarische waarde)	€ 500.000

Nu voor beide gebieden de gebruikswaarde en complexwaarde is bepaald, moet per gebied geïnventariseerd worden welke waarde de hoogste is en als werkelijke waarde moet worden opgenomen.

**Tabel 17: 2 complexen, per complex geldt hoogste waarde gebaseerd op taxatie huidige en toekomstige bestemming.  
Voor woongebied is dit € 40,-/m<sup>2</sup> en voor het natuurgebied € 5,-/m<sup>2</sup>**

	<b>Woongebied</b>	<b>Natuurgebied</b>	<b>Totaal</b>
Hoogste van complexwaarde en gebruikswaarde geeft werkelijke waarde	€ 4.000.000	€ 500.000	€ 4.500.000

Voor het woongebied geldt een grondprijs van gemiddelde € 40, - per m<sup>2</sup> en voor het natuurgebied van € 5, - per m<sup>2</sup>. Het is duidelijk dat veel groen en weinig rood binnen het complex zorgt voor veel lasten en weinig baten wat zal zorgen voor neerwaartse druk op de gemiddelde grondprijs. Andersom zorgt veel rood en weinig groen binnen het complex voor veel baten wat zorgt voor het tegengestelde effect. Vanwege de grote effecten van de complexafbakening op de grondprijs is deze afbakening onderwerp van geschil in een flink aantal onteigeningsprocedures en (minnelijke) verwervingstrajecten.

De hoogte van de inbrengwaarde is afhankelijk van de complexafbakening. Als sprake is van één complex, is de totale inbrengwaarde € 2 miljoen. Als sprake is van twee complexen is de totale inbrengwaarde € 4,5 mln.

In de procedure tegen het exploitatieplan van de gemeente Teylingen was sprake van een verschil in complexwaarde binnen het complex. Voor elke (deel)fase was een afzonderlijke berekening gemaakt aan de hand van dezelfde uitgangspunten, met uitzondering van het risicopercentage. De risicopercentages lagen tussen 4 procent voor de eerste deelfase en 20 procent voor de laatste fase. Een redelijk handelende koper zal volgens het taxatierapport rekening houden met het risico van uit- of afstel van de realisering van het plan, dat groter is naarmate de beoogde ontwikkeling van de gronden verder weg in de tijd ligt. Appellant voerde aan dat dit strijdig is met de egalisatieregeling in artikel 40d van de onteigeningswet.

De Afdeling was van oordeel dat het niet in strijd is met de egalisatieregeling om bij de bepaling van de waarde van de in een complex betrokken gronden rekening te houden met de risico's die voortvloeien uit de fasering van de ontwikkeling in die zin dat aan gronden in het complex die later worden ontwikkeld een lagere waarde wordt toegekend dan aan gronden in het complex die eerder worden ontwikkeld. De waardeverschillen die zo tussen de gronden in het complex ontstaan, zijn immers niet uitsluitend het gevolg van de toegekende bestemmingsregeling.<sup>175</sup> De invloed van van het al dan niet opnemen van bindende faseringsregels in een exploitatieplan lijkt hier van belang.

Volgens de Afdeling volgt uit de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 40d onteigeningswet niet dat de wetgever beoogd heeft dat bij het bepalen van de complexwaarde geen rekening wordt gehouden met de risico's die voortvloeien uit de fasering van een ontwikkeling in het complex. Anders gezegd bij het bepalen van de complexwaarde kan rekening worden gehouden met de risico's die voortvloeien uit de fasering binnen het complex.

### 13.2 Excessieve verwervingskosten

In situaties waarbij, naast onbebouwde grond, sprake is van bebouwde grond kan het zo zijn dat de gebruikswaarde, de waarde uitgaande van voortzetting van de huidige bestemming, hoger is dan de complexwaarde die uitgaat van realisatie van de nieuwe bestemming. Als een perceel alleen voor een hoger bedrag dan de complexwaarde kan worden verworven (bijvoorbeeld omdat er een gebruiker uitgeplaatst moet worden of omdat de gebruikswaarde van een gebouw de complexwaarde overstijgt) dan levert die verwerving excessieve verwervingskosten op. Het gaat dus om de verwervingskosten van een perceel/opstal dat zijn hoogste waarde ontleent aan de huidige bestemming en waarbij deze waarde en/of schadeloosstelling de complexwaarde overstijgt.

Om de complexwaarde te bepalen moet het residu worden bepaald. Om het residu te bepalen worden van alle opbrengsten de kosten afgetrokken met uitzondering van de kosten van grondverwerving. Het residu dat ontstaat, is als budget beschikbaar voor grondverwerving. De verwerving van alle gronden moet uit het residu van de grondexploitatie opgebracht worden.

<sup>175</sup> ABRS 12 juni 2013, LJN: CA2862 (Teylingen).

Binnen het residu is de gebruikswaarde van de bebouwde gronden 'een vast gegeven'. De grondeigenaar heeft vanuit het onteigeningsrecht nu eenmaal recht op de hoogste waarde van de gebruikswaarde en de complexwaarde. Omdat de gebruikswaarde een 'vast gegeven is' en het residu ook vaststaat, drukken de excessieve verwervingskosten het residu van het gehele complex. De werkelijke waarde van de onbebouwde gronden is als het ware een variabele die wordt beïnvloed door de hoogte van de gebruikswaarde.

Uitgaande van de complexwaarde/egalisatieregel hebben alle gronden binnen het complex een gelijke waarde (behoudens uitzonderingen door natuurlijke eigenschappen). De excessieve verwervingskosten worden om die reden in mindering gebracht op het residu. Het dan ontstane bedrag noemen we hier het gecorrigeerde residu. De vraag is hoe nu, op basis van het gecorrigeerde residu, de werkelijke waarde van de onbebouwde grond wordt bepaald? Hier zijn twee benaderingen voor in omloop:

- Het gecorrigeerde residu wordt gedeeld door alle gronden van het complex (dus inclusief de bebouwde grond) waarna een gemiddelde complexwaarde resulteert, gecorrigeerd voor excessieve verwervingskosten.
- Een andere benadering is dat het gecorrigeerde residu alleen wordt verdeeld over de onbebouwde gronden in het complex. Hiermee wordt het residu van de bebouwde gronden niet gecorrigeerd voor excessieve verwervingskosten.

Voor de totale kostenpost verwerving maakt het niet uit welke benadering wordt gekozen maar voor de individuele grondeigenaar met onbebouwde grond (uiteraard) wel. Een getallenvoorbeeld kan een en ander verduidelijken.

Plangebied (totaal)	10.000 m <sup>2</sup>
Bebouwd perceel (woning)	900 m <sup>2</sup>
Onbebouwd perceel	9.100 m <sup>2</sup>

#### Exploitatieopzet t.b.v. residuele complexwaarde

Grondopbrengsten	€ 1.500.000
Grondkosten exclusief verwervingskosten	€ 500.000
Residuele waarde (totaal complexwaarde)	€ 1.000.000
Residuele waarde per m <sup>2</sup> (€ 1.000.000 / 10.000 m <sup>2</sup> )	€ 100

Aan het bebouwde perceel ligt vervolgens een eigen taxatie ten grondslag. In onderstaande tabel zijn de verwervingskosten van de woning hoger dan de residuele grondwaarde van het complex per vierkante meter zodat sprake is van excessieve verwervingskosten.

#### Verwervingskosten woning

Waarde	€ 500.000
Bijkomende kosten (verhuis-, aanpassingskosten, k.k. etc.)	€ 100.000
<b>Totale verwervingskosten (schadeloosstelling)</b>	<b>€ 600.000</b>



Hoe wordt de werkelijke waarde van het onbebouwde perceel bepaald na correctie voor de excessieve verwervingskosten?

1. Het residu wordt na correctie voor excessieve verwervingskosten omgeslagen over het gehele complex inclusief het bebouwde perceel.

Residu	€ 1.000.000
Excessieve verwervingskosten	€ 600.000
Residu na aftrek schadeloosstelling	€ 400.000
Residu per m2 voor hele complex (€ 400.000/10.000 m2)	€ 40

De totale grondverwervingskosten zijn in dat geval:

Residu	€ 1.000.000
Verwerving woning	€ 600.000
Verwerving onbebouwd perceel (9.100 m2 * € 40)	€ 364.000
Totale verwervingskosten	€ 964.000

Nadeel van deze redenering is dat het totale residu (€1.000.000,-) groter is dan de totale verwervingskosten (€ 964.000,-). Door de excessieve verwervingskosten over het gehele complex om te slaan, heeft de eigenaar van het onbebouwde perceel een nadeel ten opzichte van de situatie waarin de omslag zich beperkt tot de onbebouwde gronden.

2. Het residu wordt, na correctie voor excessieve verwervingskosten alleen omgeslagen over de onbebouwde gronden.

Residu	€ 1.000.000
Excessieve verwervingskosten	€ 600.000
Residu na aftrek schadeloosstelling	€ 400.000
Residu per m2 voor onbebouwde grond (€ 400.000/9.100 m2)	€ 43,95

De totale grondverwervingskosten zijn in dat geval:

Residu	€ 1.000.000
Verwerving woning	€ 600.000
Verwerving onbebouwd perceel (9.100 m2 * € 43,95)	€ 400.000
<b>Totale verwervingskosten</b>	<b>€ 1.000.000</b>

In deze tweede benadering wordt het gehele residu dat beschikbaar is voor grondverwerving daadwerkelijk aangewend. De eerste benadering wordt meestal in de praktijk toegepast terwijl de tweede methode theoretisch gezien juister is. Men kan van mening zijn dat in deze tweede benadering er binnen het complex van 10.000 m<sup>2</sup> geen gemiddelde complexwaarde meer geldt omdat deze alleen voor 9.100 m<sup>2</sup> is bepaald. Vanuit de gedachte dat alle gronden binnen het complex dezelfde gemiddelde waarde hebben, dient de complexwaarde voor de gehele 10.000 m<sup>2</sup> op € 43,95 te liggen. Die redenering heeft alleen gevolg voor de hoogte van de post excessieve verwervingskosten. De schadeloosstelling voor het aankopen van de woning wordt er niet door beïnvloed. In onderstaande tabel een toelichting.

	Onbebouwd 9.100 m <sup>2</sup>	Woning 900 m <sup>2</sup>
Complexwaarde / m <sup>2</sup>	€ 43,95	€ 43,95
Complexwaarde	€ 400.000	€ 39.560
Schadeloosstelling		€ 600.000
Excessieve verwervingskosten		€ 560.440

Bij excessieve verwervingskosten is sprake van een extra verevening omdat de verwerving tegen de gebruikswaarde ten koste gaat van de (overige) verwervingen tegen de complexwaarde. Als sprake is van excessieve verwervingskosten heeft de keuze voor het opnemen van een schadeloosstelling als inbrengwaarde invloed op de positie van de overige grondeigenaren. Met name wanneer voor deze overige grondeigenaren de grond zijn hoogste waarde ontleent aan de toekomstige bestemming en de inbrengwaarde residueel is bepaald:

- Omdat dit de inbrengwaarde voor die percelen zal drukken als de inbrengwaarde (enkel) residueel is bepaald. Dit verlaagt de aftrekpost eigen inbrengwaarde.
- En omdat deze extra kosten van verwerving worden omgeslagen over het gehele exploitatiegebied en daardoor aan die eigenaren (gedeeltelijk) worden toegerekend. Het verhoogt de bruto-exploitatiebijdrage.

### 13.3 Voorstroken en zichtlocaties

De complexbenadering is bedoeld om waardeverschillen ontstaan door de verschillende bestemmingen te egaliseren. Het is niet bedoeld om eigenschappen die grond van nature heeft en dus niet zijn ingegeven door het nieuwe plan te egaliseren.

Er kan sprake zijn van een verbijzondering ten opzichte van de gemiddelde complexprijs als er grond moet worden beschouwd als een voorstrook. Het gaat om een voorstrook, gelegen aan een weg die al bestond en in een geldend bestemmingsplan gehandhaafd blijft, waaraan kan en mag worden gebouwd. Op basis van jurisprudentie worden deze gronden als een apart complex binnen het complex aangemerkt. Dit betekent dat hierop afzonderlijk het egalisatiebeginsel van toepassing is.

De Hoge Raad overweegt als volgt:

*“Aan een onteigend stuk grond dat onderdeel uitmaakt van een complex als bedoeld in art. 40d Ow. kan dan ook een hogere waarde worden toegekend dan de complexwaarde, indien de bijzondere ligging of hoedanigheid hiervan die prijs zodanig beïnvloedt dat bij een onderstelde verkoop een prijs tot stand zou komen die hoger is dan de complexwaarde. Bij de beantwoording van de vraag of dit zo is, mag geen rekening worden gehouden met de aan dit stuk grond in het bestemmingsplan gegeven bestemming, nu dit onverenigbaar zou zijn met het egalisatiebeginsel van art. 40d Ow.”<sup>176</sup>*

176 HR 15 april 2011, LJN: BP 2316 (Venray).

Bij onteigening wordt de waarde van een voorstrook bepaald door uit te gaan van een uitgifteprijs waarop nog te maken kosten in mindering worden gebracht zoals het woonrijp maken en aansluitkosten en de eventuele exploitatiebijdrage die aan de gemeente is verschuldigd.

Van invloed op de waarde van de voorstrook is 'het feit dat een koper met het gemeentelijke kostenverhaal kan worden geconfronteerd'. Voor invoering van de Wro konden dergelijke percelen zich onttrekken aan het kostenverhaal omdat geen baatbelasting kon worden geheven voor een perceel dat gelegen was aan een bestaande weg waarin riolering was gelegen. Omdat het kostenverhaal hier zo goed als nihil was, ontstaat in deze benadering een hogere voorstrookwaarde.

Sinds de invoering van de Wro is er een wettelijke plicht tot kostenverhaal en worden dergelijke percelen dus betrokken in het afdwingbare kostenverhaal. Het staat daarmee vast dat de koper van de voorstrook wordt geconfronteerd met gemeentelijk kostenverhaal, althans de redelijk handelend koper zal hier rekening mee houden. Dit feit zal zijn weerslag hebben op de aftrek die toegepast moet worden op de uitgifteprijs. Concreet komt het er op neer dat er sinds 1 juli 2008 meer kosten kunnen worden verhaald bij voorstroken. Consequentie is dat de redelijk handelend koper mogelijk minder snel bereid zal zijn een (veel) hogere prijs voor deze gronden te betalen. De komst van het afdwingbare kostenverhaal heeft waarschijnlijk tot gevolg dat er een nivellering ontstaat tussen de waarde van een voorstrook en de waarde van de overige gronden in het complex.

De werkelijke waarde ex art 40b ow van een voorstrook bestaat uit de uitgifteprijs (op basis van een gedachte zelfrealisatie van het perceel) minus de netto exploitatiebijdrage die op basis van de Wro verschuldigd is.

Bij het bepalen van de waarde van een voorstrook doet zich een praktisch probleem voor. De netto-exploitatiebijdrage moet bepaald worden om tot de werkelijke waarde (inbrengwaarde) te komen. Om de netto exploitatiebijdrage te kunnen bepalen moet de inbrengwaarde van het uitgeefbare deel van het perceel bekend zijn. Er is dus sprake van een cirkelredenering. Om dit te doorbreken zou de netto exploitatiebijdrage ruw moeten worden geschat. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met een relatief lage exploitatiebijdrage omdat "vrijwel" de uitgifteprijs onverkort als eigen inbrengwaarde in mindering mag worden gebracht. Deze uitleg is een interpretatie en is nog niet rechterlijk getoetst.

Bij de waardebepaling van de voorstrook, mag geen rekening worden gehouden met de bestemming die voor het desbetreffende stuk grond in het bestemmingsplan is aangewezen, omdat dat onverenigbaar is met het egalisatiestelsel van art. 40d ow.<sup>177</sup>

We merken op dat de meningen over de 'voorstrook onder de Wro' onder specialisten verdeeld zijn, mede vanwege het praktische taxatieprobleem. Het is wachten op jurisprudentie op dit punt.

Tot heden is onduidelijk of wel rekening mag worden gehouden met de uitgiftecategorie die in het exploitatieplan aan de voorstrook mag worden toegekend. De hoogte van het kostenverhaal wordt bepaald door de opbrengstpotentie van het ene perceel ten opzichte van de overige percelen in het exploitatiegebied. De uitgiftecategorie beïnvloedt hiermee rechtstreeks de hoogte van de exploitatiebijdrage en zou daarmee ook van invloed zijn op de prijs die een redelijk handelend koper bereid is voor de grond te betalen. De Hoge Raad heeft zich nog niet over dit aspect uitgelaten.

<sup>177</sup> HR 15 april 2011, LJN: BP 2316 (Venray).

In een procedure tegen een exploitatieplan werd betoogd dat de inbrengwaarde te laag was vastgesteld. Aangevoerd is dat het betreffende perceel, gelet op de bijzondere geschiktheid ervan vanwege de ligging aan een bestaande weg en naast een kavel waar reeds nutsvoorzieningen aanwezig zijn, eenvoudiger bouwrijp kan worden gemaakt dan de overige gronden binnen het exploitatiegebied. De beroepsgrond is helaas te kort voor de zitting naar voren gebracht om in de beroepsprocedure betrokken te worden.<sup>178</sup>

In een andere procedure heeft de Afdeling overwogen dat als aan gronden een hogere opbrengstcapaciteit wordt toegekend dit niet met zich mee brengt dat er een hogere inbrengwaarde had moeten worden toegekend. Dit vanwege de complexbenadering als bedoeld in artikel 40d ow.<sup>179</sup> Van belang is dat het in de betreffende kwestie ging om de discussie of aan een 'zichtlocatie' een hogere inbrengwaarde had moeten worden toegekend.

In een andere zaak had het aanleveren van een aanvullende rapportage over de omvang van een voorstrook en daarvoor te rekenen toeslag niet tot gevolg dat de in opdracht van de gemeente verrichte taxatie met een inbrengwaarde van € 22,-/m<sup>2</sup> met een toeslag van € 8,-/m<sup>2</sup> werd vernietigd. De raad had zich gebaseerd op acht transacties uit de periode 2006-2010 waarbij gemeentelijke gronden waren verkocht. Appellant had op basis van de aanvullende rapportage gesteld dat de inbrengwaarde € 25,-/m<sup>2</sup> moest bedragen en de toeslag tussen de € 75,-/m<sup>2</sup> en € 82,50/m<sup>2</sup>. Hierbij heeft appellant niet gewezen op andere transacties dan de door de raad gehanteerde transacties.<sup>180</sup>

In een geschil over de aanleg van een bedrijventerrein was een gedeelte van de gronden in het bestemmingsplangebied gelegen aan een bestaande, te handhaven openbare weg. De raad betoogde dat ondanks dat geen sprake was van een voorstrook. De taxateur van de inbrengwaarde voerde aan dat de ontsluiting van het voorziene bedrijventerrein gaat via interne, nog te realiseren ontsluitingswegen die aantakken op een bestaande rotonde. De ligging van een gedeelte van de getaxeerde gronden aan de bestaande brengt derhalve volgens de taxateur niet met zich dat voor deze gronden een hogere mate van bouwrijpheid zou moeten worden aangenomen dan voor de overige gronden in het plangebied. Van een voorstrook in onteigeningsrechtelijke zin is volgens de gemeenteraad geen sprake. Hierbij neemt de gemeenteraad in aanmerking dat sprake is van bouwvlakken die perceelsgrenzen overschrijden en van kostenverhaal op basis van een exploitatieplan, aldus het taxatierapport.<sup>181</sup>

### Zichtlocatie

In een viertal procedures is betoogd dat aan gronden vanwege het zijn van een zichtlocatie een hogere inbrengwaarde moet worden toegekend.

*De Afdeling is van mening dat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan en het exploitatieplan voor de gronden, die nog agrarisch in gebruik zijn (of nog niet als bedrijventerrein waren bestemd of werden gebruikt), geldt dat niet op voorhand kan 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.*

<sup>178</sup> ABRS, 14 maart 2012, LJN: BV8806 (Nederweert).

<sup>179</sup> ABRS, 25 mei 2011, LJN: 5950 (Wierden).

<sup>180</sup> ABRS 28 november 2012, LJN: BY4438 (Gemert-Bakel).

<sup>181</sup> ABRS 27 maart 2013, LJN: BZ7440 (Sittard-Geleen).

*De Afdeling is van mening dat niet los van het bestemmingsplan kan worden vastgesteld of, en zo ja, aan welk deel van de gronden de hoedanigheid van zichtlocatie toekomt. De Afdeling komt daarom tot het oordeel dat er bij de taxatie van de waarde van deze 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.<sup>182</sup>*

Dat voor een deel van de gronden een hogere uitgifteprijs zal gelden en deze gronden meer kosten zullen dragen acht de Afdeling redelijk omdat nu aannemelijk is dat deze gronden een hogere opbrengstcapaciteit hebben. Dit brengt echter, gelet op het uitgangspunt van artikel 40d van de ow, niet met zich dat aan deze gronden een hogere inbrengwaarde had moeten worden toegekend.<sup>183</sup>

#### **13.4 Invloed complexafbakening op inbrengwaarde en kostenverhaal**

Er is sprake van een verband tussen de afbakening van het complex bij onteigening en de afbakening van het exploitatiegebied van een exploitatieplan.

Onder de oude WRO speelde de wijze van financiering een belangrijke rol bij de vraag wat tot het complex moest worden gerekend:

*“Bij de kostbare aanleg van nieuwe wijken zal een gemeente veelal ernaar streven, het gebied waarvoor het bestemmingsplan geldt - of, bij verwezenlijking van het plan in achtereenvolgende fasen: de desbetreffende fase - als één geheel in exploitatie te brengen. Hiermee kan worden voorkomen dat anderen slechts de winstgevende bestemmingen (zoals de bouw van woningen) verwezenlijken terwijl de gemeente met de kosten van verwezenlijking van de verliesgevende bestemmingen (zoals de aanleg van wegen en openbaar groen) blijft zitten. De wijze van financiering is daarom een belangrijk element bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een ‘complex’ in de zin van art. 40d Ow.”<sup>184</sup>*

De Advocaat-Generaal in de zaak Robbers/Enschede onderkent dat er voor een gemeente tot op zekere hoogte mogelijkheden zijn de gevolgen van de egalisatiereguleer te beïnvloeden. Er wordt echter opgemerkt dat dit noopt tot waakzaamheid in de fase waarin het bestemmingsplan wordt vastgesteld en waarin tegen die vaststelling kan worden opgekomen. De praktijk is dat in een aantal onteigeningszaken de afbakening van het exploitatiegebied ter discussie wordt gesteld. Tot op heden is in één uitspraak de invloed van de grootte van het exploitatiegebied op de inbrengwaarde aan de orde gekomen.<sup>185</sup>

Ter discussie stond het opnemen van het park en de watergang in het exploitatieplan. Appellant voerde aan dat het park en de watergang ten onrechte zijn opgenomen in het exploitatieplan. Appellant voert daarbij aan dat de maatregelen volledig zullen worden gedekt door provinciale subsidie en bijdrage van het Waterschap zodat deze niet worden toegerekend aan de woonwijk. De inbrengwaarde drukt daarentegen wel op de exploitatie. De Afdeling oordeelt dat er een duidelijke planologische en functionele samenhang is tussen de diverse onderdelen en laat het exploitatieplan in stand. Zij neemt daarbij in aanmerking dat de woonwijk en het park aan elkaar grenzen en dat het park en de watergang een belangrijke functie voor de woonwijk vervullen in het kader van de groenvoorziening en waterberging. Ook is voldoende aannemelijk gemaakt dat het park niet zou worden aangelegd als de woonwijk niet zou worden gerealiseerd.

<sup>182</sup> ABRS, 25 mei 2011, LJN: BQ5950 (Wierden), ABRS, 1 juni 2011, LJN: BQ6839 (Emmen) en ABRS, 2 mei 2012, LJN: BW4570 (Bodegraven), ABRS 27 maart 2013, LJN: BZ7440 (Sittard-Geleen).

<sup>183</sup> ABRS, 25 mei 2011, LJN: BQ5950 (Wierden).

<sup>184</sup> HR 11 juli 2008, NJ 2008, 451 (Robbers/Enschede).

<sup>185</sup> ABRS, 22 februari 2012, LJN: BV6567 (Deventer).

De raad heeft zich voor de inbrengwaarde op het standpunt gesteld dat bij het exploitatieplan van de fictie wordt uitgegaan dat de gronden verworven moeten worden. Dat subsidies beschikbaar zijn, maakt dat niet anders omdat deze in het exploitatieplan als opbrengsten worden opgenomen. De Afdeling geeft aan dat de subsidies zijn opgenomen in de exploitatieopzet en van de totale kosten worden afgetrokken en dat deze kosten daarmee in feite niet drukken op de exploitatieopzet. Door de methodiek van de Wro worden de aanlegkosten van het park en de watergang op deze manier niet in het kostenverhaal betrokken. Feit is wel dat de inbrengwaarde, indien deze residueel is bepaald, door opname van het park in het exploitatiegebied wel wordt beïnvloed. Als het park is opgenomen in het exploitatiegebied moet het residu ook over die vierkante meters worden verdeeld. Als het park geen deel uit zou maken van het exploitatiegebied moet dit residu over een kleiner aantal vierkante meters worden verdeeld wat een hogere inbrengwaarde per vierkante meter tot gevolg heeft.



# Literatuurlijst

- Arnhem, P.C. van, Santing J.W. en Sheer Mahomed G.I., *Vraagbaak Grondexploitatiewet 2010*, Kluwer, Alphen aan den Rijn 2010.
- Brand, J.A.M. van den en J.B. Mus, *Artikelsgewijs commentaar op de afdeling Grondexploitatie in de Wro en het Bro*, IBR, Den Haag, 2012.
- Brand, J.A.M. van den, Gelder van, E.W., Sandick, H.W., *Handreiking Grondexploitatiewet tweede herziene druk*, SDU, Den Haag, 2010.
- Bruijne, de F.H. en Winkel, te, T.A., *Leidraad inbrengwaarde*, IBR, Den Haag, 2010.
- Den Drijver-van Rijckevorsel J.E.F.M., A.W. van Engen, F.A. Mulder, M. Rus-van der Velde, *Handboek onteigening*, vierde druk, Kluwer 2013.
- Ecorys Nederland B.V. i.s.m.VD2 Advies B.V., *Financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkeling en bestemmingswijziging*, Rotterdam, 2 maart 2010
- Feltz van der, G.C.W De Groot, J.F. Meijer, J.W. Mierlo, H.J.M. van. Schans, E. van der. Sluysmans, J.A.M.A. & Wijmen, P.C.M. van, *Schadeloosstelling voor onteigening. Telders, nieuw voor oud* (2006), Amsterdam, Kluwer.
- Frikkee C.A.C., Gellicum van A, De Koe, M, Reeks *Grondzaken in de Praktijk, deel II', Grondverwerving*, SDU 2011
- Heesbeen E., van, A.C.M.M en Schans, E. van der, *Onteigening, het spel en de knikkers*, Reed Business 2011
- Lucassen, R.J., *Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen 2013* Gemeentestem 2014/34 p. 138 – 150
- Overwater, P.S.A. *Het verdwijnen van de vergelijkingstransacties* in LTB 2009, nr. 3.
- Schans, E. van der (1995). *Complexen en complicaties*. De egalisatieregule in het onteigeningsrecht. Bouwrecht, 11, 893-898.
- Sluysmans, J.A.M.A., *De Vitaliteit van het schadeloosstellingsrecht in onteigeningszaken*, juni 2011
- Vermeulen, R, *Matseren of niet, dat is de vraag*, afscheidsbundel 'Warme grond', Deventer: Kluwer (2009).
- Winkel te, B. *Interactie tussen bestuursrechter en civiele rechter bij de waardebeoordeling van gronden* VGR 2013-1.
- Zeilmaker, H *Onteigening en de elimineringsregel: concreet plan bij veel omvattende plannen waarbij meerdere overheden samenwerken*

## Gerechtshof

- Hof 's Gravenhage 31 januari 2012, LJN: BY1909, BY1944, BY1939, BY1932 en BY1950
- Hof Arnhem 27 augustus 2008, nr. 07/00192

## Hoge Raad der Nederlanden

- HR 6 mei 1960, NJ 426 (Volksbelang/Eindhoven)
- HR 30 oktober 1963, NJ 1963, 529 (Van der Veen/ Assen)
- HR 21 oktober 1964 (Nefabas/Noord-Brabant, NJ 1965, 29 m.nt. N.J. Polak)
- HR 16 oktober 1968, NJ 1969, 362, m.nt. W. Blackstone (Wielders/Haarlem)
- HR 29 oktober 1969 (Winschoten/Phaff) en HR 19 mei 1971 (Emmen/Horring)
- HR 19 mei 1971, NJ 1971, 461 (Emmen/Horring)
- HR 8 december 1971, NJ 1972, 85 (Noy/Gennep)
- HR 8 december 1971, NJ 1972, 92 (Staat/Geijsel)
- HR 2 mei 1973, NJ 1973, 498 (Staat/Van der Kooij)
- HR 12 februari 1975, NJO 1976, 3, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns (Schijndel/Hellings)
- HR 27 april 1977, NJO 1977, 8, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns. (Mes/Rotterdam)
- HR 22 november 1978, NJO 1979 1 m.nt. MB (Staat/ Matser)
- HR 10 januari 1979, NJO 1980, 4 m.nt. MB (Deurne/ Van Goch)
- HR 18 juni 1980, NJO 1980 7 m.nt. MB (Staat/Markus)
- HR 22 januari 1992, NJ 1993, 114, m.nt. R.A. Mörzer Bruyns (Sluijter/Rotterdam)
- HR 22 februari 2002, NJ 2002, 365 (Van Staveren/ Noord-Holland)
- HR 12 juli 2002 (Staat/Amev), NJ 2003, 163
- HR 20 december 2002, NJ 2003, 299 (TS Seeds/NS RIB)
- HR 18 augustus 2004, LJN: AQ6968 (Limburg/Seegers) NJ 2005, 151 m.nt. PCEvW
- HR 15 februari 2008, LJN:BB4775, (Schiedam/HIT)
- HR 11 juli 2008, NJ 2008, 451 (Robers/Enschede)
- HR 11 juni 2010 Hengelo LJN: BM7234
- HR 9 juli 2010, LJN BL1634, NJ 2010/631, LJN: BL 1639, BN0763, BL1647 en LJN: BN0761 (Van der Eijk en Maasstede/Zuid-Holland) (<..>)m.nt. E.W.J. de Groot BR 2011 p.39 e.v. en m.nt. E. van der Schans, TBR 2010, p.1109 e.v
- HR 15 april 2011, LJN: BP 2316 (Venray)
- HR 28 september 2012, LJN:BW5614 (<..>)
- HR 8 februari 2013, LJN BY4119 (Ballast Nedam/Staat) m.nt. E. van der Schans TBR 2013, 44.

## Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak

- ABRs 9 februari 2011, LJN: BP3699 (Beverwijk)
- ABRs 9 februari 2011, LJN: BP3700 (Nunspeet)
- ABRs 15 februari 2012, LJN: BV5115 (Zeeland)
- ABRs 2 maart 2011 LJN: BP6388 (Maasdriel)
- ABRs 13 april 2011, LJN: BQ1060 (Weert)
- ABRs 18 mei 2011 LJN: BQ4922 (Roosendaal)
- ABRs 25 mei 2011, LJN: BQ5950 (Wierden)
- ABRs 1 juni 2011, LJN: BQ6839 (Emmen)
- ABRs 10 augustus 2011, LJN: BR4625 (Zuidplas)
- ABRs 10 augustus 2011, LJN: BR4626 (Zuidplas)
- ABRs 5 oktober 2011, LJN: BT6635 (De Bilt)
- ABRs 9 november 2011, LJN: BU3746 (Oldebroek)
- ABRs 7 december 2011, LJN: BU7053 (Zandvoort)
- ABRs 28 december 2011, LJN: BU9461 (Deventer)
- ABRs 11 januari 2012, LJN: BV0602 (Deventer)
- ABRs 22 februari 2012, LJN: BV6580 (Arnhem)
- ABRs 22 februari 2012, LJN: BV6567 (Deventer)
- ABRs 22 februari 2012, LJN: BV6569 (Stein)
- ABRs 29 februari 2012, LJN: BV7289 (Gorinchem)
- ABRs 14 maart 2012, LJN: BV8806 (Nederweert)
- ABRs 18 april 2012, LJN: BW3058 (Stichtse Vecht)
- ABRs 2 mei 2012, LJN: BW4570 (Bodegraven-Reeuwijk)
- ABRs 20 juni 2012, LJN: BW8875 (Someren)
- ABRs 12 september 2012, LJN: BX7130 (Castricum)
- ABRs 24 oktober 2012, LJN: BY1063 (Rijswijk)
- ABRs 31 oktober 2012, LJN: BY1744 (Aalsmeer)
- ABRs 31 oktober 2012, LJN: BY1740 (Nunspeet)
- ABRs 7 november 2012, LJN: BY2502 (Pijnacker-Nootdorp)
- ABRs 28 november 2012, LJN: BY4438 (Gemert-Bakel)
- ABRs 27 december 2012, LJN: BY7349 (Barneveld)
- ABRs 27 maart 2013, LJN: BZ7440 (Sittard-Geleen)
- ABRs 29 mei 2013, LJN: CA1361 (Bodegraven-Reeuwijk)
- ABRs 12 juni 2013, LJN: CA2862 (Teylingen)
- ABRs 25 september 2013, ECLI:RVS:2013:1213 (Huizen)
- ABRs 16 oktober 2013, ECLI:RVS:2013:1554 (Slochteren)
- ABRs 16 oktober 2013, ECLI:RVS:2013:1573 (Valkenswaard)
- ABRs 27 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2097 (Rijswijk)
- ABRs 11 december 2013, ECLI: NL: RVS:2013:2329 (Cuijk)

## Koninklijk Besluit

- KB 30 mei 2011, nr. 11.001310, Gorinchem, Stct. 10 juni 2011
- KB 5 december 2011, nr. 11.002951, Deventer, Stct. 18 januari 2012



---

## Werken met de inbrengwaarde; een verdiepende analyse

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see [www.deloitte.nl/about](http://www.deloitte.nl/about) for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and high-quality service to clients, delivering the insights they need to address their most complex business challenges. Deloitte has in the region of 200,000 professionals, all committed to becoming the standard of excellence.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte Network") is, by means of this publication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte Network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.