

# 60. De PTP-criteria: Toerekenbaarheid, deel 2

EVERT JAN VAN BAARDEWIJK

Het artikel zoomt in op de mate van toerekenbaarheid van kosten aan een gebiedsontwikkeling: de toepassing van de PTP-criteria.

*Kostenverhaal is een steeds terugkerend aandachtspunt bij gebiedsontwikkeling, zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk. Evert Jan van Baardewijk zoomt in op de mate waarin kosten kunnen worden toegerekend: de toepassing van de PTP-criteria. Dat gebeurt in een serie artikelen, een soort feuilleton. Dit artikel is het tweede deel van de behandeling van het criterium toerekenbaarheid.*

## 1. Inleiding

In het eerste deel over het criterium toerekenbaarheid heb ik jurisprudentie tot en met 2012 behandeld. In dit tweede deel behandel ik de periode 2013 tot heden. Ik sluit af met een tweede reeks conclusies. In een volgende editie hoop ik de serie te vervolgen met een artikel over het profijt criterium.

## 2. Jurisprudentie over toerekenbaarheid

De uitspraak<sup>1</sup> over het exploitatieplan Hoppenbrouwers (Valkenswaard) behandelt het beroep dat de kosten voor de aanpassing van het kruispunt waarmee de wijk Hoppenbrouwers ontsloten wordt, ten onrechte in de exploitatieopzet van het exploitatieplan zijn opgenomen. Stelling is dat de aanpassing van het kruispunt niet nodig is. Argumenten daarbij: de verkeersintensiteit neemt met 798 mvt per etmaal toe tot 3.206 verkeersbewegingen. Omdat de huidige ontsluiting geschikt is voor 3.000 tot 6.000 voertuigen is aanpassing van de kruising niet nodig. Secundair wordt in beroep betoogd dat, als de aanpassing van het kruispunt al noodzakelijk is, de kosten slechts gedeeltelijk toerekenbaar zijn omdat overige wijken ook profijt hebben

en de aanpassing mede op verzoek van de wijkraad van Het Gegraaf wordt gerealiseerd. De raad beroept zich op een onderzoek waaruit volgt dat handhaving van de bestaande situatie met toevoeging van afslaande richtingen op de bestaande stroken niet mogelijk is zonder negatieve gevolgen voor de verkeersveiligheid. Een met verkeerslichten geregeld kruispunt biedt een oplossing met voldoende groeiruimte voor de toekomst. Daarbij is toevoeging van extra stroken voor het afslaand verkeer noodzakelijk. In het onderzoeksrapport wordt aanbevolen om de aansluiting van de Lijsterbeslaan en de Waterlaat op de Nieuwe Waalreseweg aan te passen om de verkeersveiligheid te verbeteren. De Afdeling ziet in het betoog van appellanten geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de gegevens die ten grondslag liggen aan het rapport 'Kruispunt Nieuwe Waalreseweg, aansluiting Lijsterbeslaan' en de conclusies van dat rapport onjuist zijn. De raad heeft zich, gelet op de conclusies en aanbevelingen van dit rapport, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het voor de verkeersveiligheid noodzakelijk is het kruispunt en de ontsluiting van de wegen in Het Gegraaf aan te passen vanwege de in het bestemmingsplan opgenomen bouwplannen en terecht geconcludeerd dat de kosten hiervoor toerekenbaar zijn aan het exploitatiegebied.

In de uitspraak<sup>2</sup> over het exploitatieplan De Etalage (Alkmaar) gaat het over de klacht dat ten onrechte onderzoekskosten die in het verleden voor voorgaande bestemmingsplannen zijn gemaakt, als te verhalen exploitatiekosten zijn aangemerkt. De samenhang met De Etalage wordt betwist. Uit het verweer van de raad blijkt dat er inderdaad kosten van onderzoeken van een voorgaand bestemmings-

plan (Bedrijventerrein Boekelermeer Zuid 2) zijn toegerekend, althans voor zover ze betrekking hebben op De Etalage. Argument van de raad is dat de Wro het verhaal van dergelijke kosten niet uitsluit. De onderzoekskosten voor de exploitatieplannen De Etalage en Boekelermeer Zuid zijn in dit verband in tweeën gesplitst. De Afdeling overweegt dat, blijkens de toelichting, het Etalagedeel van het voorgaande bestemmingsplan nog niet is gerealiseerd en dat de betreffende onderzoekskosten nog niet zijn verhaald. Het deel dat voor rekening van De Etalage komt, is het percentage van de hoeveelheid uitgeefbaar gebied van De Etalage ten opzichte van het geheel aan de hoeveelheid uitgeefbaar gebied binnen Bedrijventerrein Boekelermeer Zuid 2, zo blijkt uit de toelichting. De Afdeling overweegt dat het toerekenbaarheidsvereiste niet uitsluit dat in een exploitatieplan onderzoekskosten worden meegerekend die betrekking hebben op voorgaande dan wel andere exploitatie- en bestemmingsplannen. De uitspraak zegt niets over de vraag of sommige onderzoeken, vanwege veroudering, niet meer van waarde zijn voor het bestemmingsplan De Etalage. Aangenomen mag worden dat de kosten van verouderde onderzoeken niet kunnen worden meegenomen.

Een ander beroepsonderdeel betreft de ecozone en de extra aansluiting op de A9. Aangevoerd wordt dat deze voorzieningen ook zouden zijn aangelegd zonder de ontwikkeling van De Etalage en dat De Etalage er verder nagenoeg geen profijt van ondervindt. De Afdeling sluit in haar overwegingen aan bij wat de toelichting van het exploitatieplan aangeeft. Hieruit volgt dat in de Boekelermeer diverse dier- en plantsoorten voorkomen waarvoor ontheffingen op grond van de Flora- en faunawet nodig zijn. De aanleg van de ecozone gold als voorwaarde bij de verleende ontheffing. De Afdeling overweegt dat, gelet hierop en gelet op de omstandigheid dat De Etalage oorspronkelijk was opgenomen in het bestemmingsplan Bedrijventerrein Boekelermeer Zuid 2, de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat ook De Etalage profijt heeft van de ecozone en de kosten voor de aanleg ervan ook toerekenbaar zijn aan het exploitatieplangebied.

Wat betreft de extra ontsluiting heeft de raad aangegeven dat deze wordt aangelegd tot profijt van het bedrijventerrein Boekelermeer (zowel Heiloo als Alkmaar) en het project Wonen in het Groen en dat beide gebieden voor 50% gebaat zijn. De Afdeling ziet aanleiding om, gelet op de stelling van de gemeente, te oordelen dat de gemeente zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de extra ontsluiting toerekenbaar is aan De Etalage en betreft daarbij de wijzigingen die volgens de gemeente de extra ontsluiting in de verkeersbelasting zal hebben.

In de uitspraak<sup>3</sup> over het exploitatieplan Offem Zuid (Noordwijk) gaat het over de klacht dat de kosten van opheffing van een geurcontour van een bedrijf dat buiten het plangebied is gelegen, ten onrechte zijn toegerekend aan het exploitatieplangebied. De motivering van de klacht

is dat de milieuvergunning met bijbehorende geurcontour verleend is na de vaststelling van het voorheen geldende bestemmingsplan Offem-Zuid uit 2001, dat reeds in de weg stond aan de rechtmatige verlening van de vergunning. Dat de raad de financiële gevolgen van het opheffen van deze contour aan het exploitatieplangebied toerekent vindt appellant onder deze omstandigheden onevenredig. De Afdeling is van oordeel dat de raad de kosten voor het opheffen van de contour volledig heeft mogen toerekenen aan het exploitatiegebied. Daarbij is van belang dat de milieuvergunning door het college van Gedeputeerde Staten is verleend en dat mogelijke strijd met het bestemmingsplan, gelet op art. 8.10, derde lid, Wet milieubeheer zoals dat luidde ten tijde van belang, geen dwingende weigeringsgrond betrof voor het verlenen van een milieuvergunning. Voorts betreft de Afdeling hierbij dat het een onherroepelijk vergunde situatie betreft die aangepast dient te worden voordat het plan uitgewerkt kan worden.

In beroep tegen het exploitatieplan Vroondaal (Den Haag)<sup>4</sup>, wordt betoogd dat maatregelen ter voorkoming van geluidhinder van het politietrainingscentrum op de voorziene woningen reeds op grond van het vorige plan vereist waren en deze kosten dus niet als gevolg van dit plan verhaald kunnen worden. De kosten voor de geluidwerende voorzieningen bij het politietrainingscentrum zijn volgens de raad toerekenbaar omdat geluidwerende voorzieningen vereist zijn om woningbouw mogelijk te maken.

De Afdeling sluit aan bij de regels van het bestemmingsplan. Daaruit blijkt dat zonder voorzieningen voor geluidwering bij het politietrainingscentrum geen woningbouw mogelijk is binnen de contour met de aanduiding 'geluidzone-industrie'. Nu de woningbouw nog niet gerealiseerd is en het voor een goed woon- en leefklimaat en voor het toestaan van woningen noodzakelijk is om de voorzieningen te treffen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de kosten aan het exploitatiegebied zijn toe te rekenen.

Een ander beroepsonderdeel richt zich tegen de toerekening van kosten voor voorzieningen buiten het plangebied, onder meer de reconstructie van een kruising op de Monsterseweg. Via een algemeen gesteld betoog dat de kosten voor voorzieningen buiten het plangebied en de toerekening aan het plangebied onvoldoende onderbouwd zijn, wordt ook de toerekenbaarheid van deze reconstructie ter discussie gesteld. De raad stelt dat o.a. dat de reconstructie van de kruising op de Monsterseweg bijdraagt aan de verbetering van de recreatieve route tussen Kijkduin en Kwintsheul. Met het verbinden van verschillende groen- en recreatiegebieden wordt verbetering van het recreatieve netwerk en herprofilering van het gebied beoogd. De Afdeling sluit in haar oordeel aan bij wat de raad op de zitting heeft toegelicht, namelijk dat de reconstructie van het kruispunt Monsterseweg nodig is om de toename van het langzaam

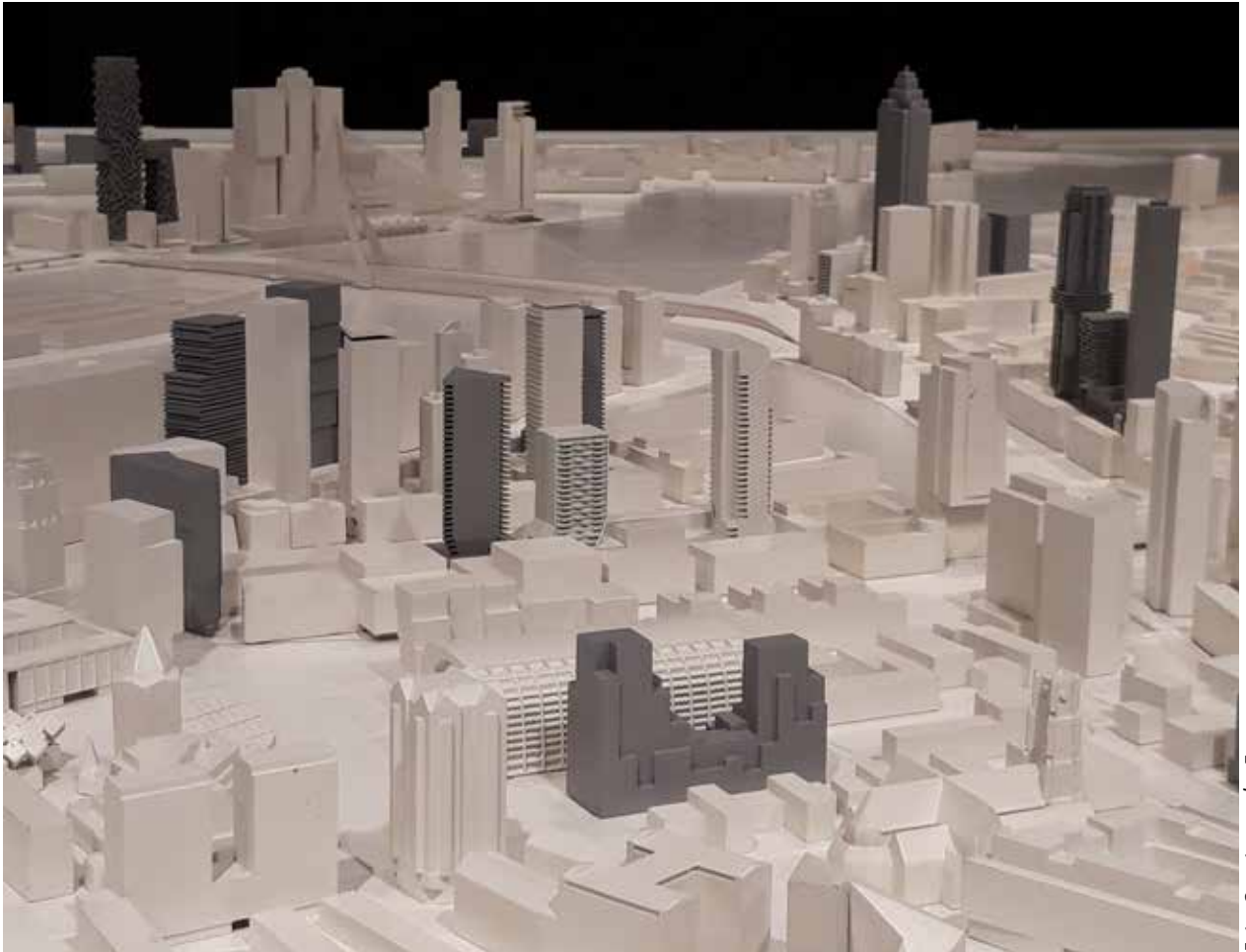


Foto: Renate van der Zee

verkeer vanuit de voorziene woongebieden richting de kust op een verkeersveilige manier te verwerken.

In de uitspraak<sup>5</sup> over het exploitatieplan Bedrijventerrein Vorstengrafdonk-Oss 2013 (Oss) gaat het over de kosten voor bodemsanering. Volgens appellant waren de kosten voor de sanering ook gemaakt indien de ontwikkeling van het gebied niet had plaatsgevonden. Hij wijst er op dat pas ruim na het besluit tot sluiting van het woonwagenkamp een ruimtelijk ontwikkelingsplan is opgesteld dat de ontwikkeling van het gebied beschrijft. Het in rekening brengen van de saneringskosten zou alleen kunnen als de gronden ongesaneerd en tegen een lage inbrengwaarde in de exploitatieopzet zouden zijn opgenomen. De Afdeling acht het aannemelijk, gezien hetgeen in het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Oss 1996-2015 is vermeld over de ontwikkeling van Vorstengrafdonk als bedrijventerrein, dat zonder de bodemsanering van de gronden waarop het woonwagenkamp stond, het bedrijventerrein niet kan worden aangelegd en dat tussen de bodemsanering en het aanleggen van het bedrijventerrein in die zin een causaal verband bestaat. Dat het Woonwagenschap en het ISV voor een deel hebben bijgedragen aan de totale saneringskosten en het enkele feit dat de sanering in 2002 is afgerond, betekent niet dat de kosten van de sanering geen verband houden met het aanleggen van het bedrijventerrein.

Gelet hierop zijn de bodemsaneringskosten met het oog op het aan te leggen bedrijventerrein te beschouwen als een kostenpost die aan het plan toerekenbaar is. Gezien het voorgaande bestaan volgens de Afdeling evenmin aanknopingspunten voor het oordeel dat de saneringskosten alleen kunnen worden opgenomen als de gronden als ongesaneerd en tegen een lagere inbrengwaarde in de exploitatieopzet zouden zijn ingebracht. Dat laatste punt klinkt ingewikkeld. Vaak is het zo dat, bij vaststelling van een exploitatieplan, gronden nog gesaneerd moeten worden. Enerzijds worden dan saneringskosten opgenomen en anderzijds wordt de inbrengwaarde van de betreffende gronden veelal gedrukt door de verontreiniging. Hier lijkt het qua kosten uiteindelijk niet anders te gaan. De uitspraak betekent dat het feitelijk niet uitmaakt of de saneringskosten al gemaakt waren of nog gemaakt moeten worden. Uit de uitspraak blijkt niet of en op welke manier de verontreiniging de taxatie van de inbrengwaarden heeft bepaald.

De uitspraak<sup>6</sup> over het exploitatieplan Centrum Susteren (Echt-Susteren) handelt over de toerekenbaarheid van parkeerplaatsen. De Afdeling sluit aan bij de toelichting van het bestemmingsplan en bij de resultaten van een extern onderzoek. Gelet daarop heeft de raad in redelijkheid kunnen stellen dat de behoefte aan parkeerplaatsen

vanwege de uitgeefbare gronden in het exploitatiegebied, waaronder met name de nieuwe discountsupermarkt, ten minste gelijk is aan het aantal parkeerplaatsen dat in het exploitatieplan is opgenomen.

In de uitspraak<sup>7</sup> over de eerste herziening van het exploitatieplan Harselaar-Driehoek (Barneveld) gaat het over de toerekenbaarheid van een spoorwegovergang. Deze is aangelegd in het kader van de verlegging van de Oostvenerweg ten noorden en ten zuiden van het spoor. De Afdeling sluit aan bij de ruimtelijke besluitvorming hierover van het college. Daarin worden verbanden gelegd met diverse andere onderdelen van Harselaar, maar is er geen aanknopingspunt met Harselaar-Driehoek. In een van de collegebesluiten is te lezen dat, ook als de realisering van dit bedrijventerrein niet doorgaat, de verlegging nodig is in verband met de nieuwe bedrijfshal (buiten Harselaar-Driehoek). De Afdeling concludeert dat de spoorwegovergang ook zou zijn aangelegd zonder de ontwikkeling van het exploitatiegebied. Dit betekent dat de kosten voor de spoorwegovergang niet toerekenbaar zijn aan het exploitatiegebied.

De uitspraak<sup>8</sup> over het exploitatieplan Honderdland fase 2 (Westland) gaat over de toerekenbaarheid van de Verbindingsweg Maasdijk-Maasdijkplein. Aangevoerd wordt dat de aanleg hiervan in combinatie met de realisatie van Honderdland fase 2 door de gemeente wordt verlaten en deze weg een onafhankelijk project wordt; dit met verwijzing naar de toelichting van het op 28 juni 2016 vastgestelde bestemmingsplan. De Afdeling overweegt een aantal zaken: 1) in de toelichting van het bestemmingsplan is als uitgangspunt opgenomen dat de kern Maasdijk via de verkorte verbinding en het te ontwikkelen bedrijventerrein Honderdland fase 2 zou worden aangesloten op het Maasdijkplein en de verkeerstunnel bij knooppunt Westlee; 2) de ontwikkeling van Honderdland fase 2 wordt echter minder snel gerealiseerd dan bij de aanvang van het 3-in-1-project was voorzien; 3) vanwege het maatschappelijk belang is besloten de aanleg van de weg naar voren te halen en als afzonderlijk project te realiseren; 4) in de toelichting bij het exploitatieplan staat dat het voor de goede afwikkeling van het verkeer van en naar het voorzene bedrijventerrein noodzakelijk is om een weg te realiseren tussen het Maasdijkplein en de Maasdijk. Gelet op dit alles is de Afdeling van oordeel dat er een causaal verband bestaat tussen de kosten in verband met de verbindingsweg en het exploitatiegebied, zodat de verbindingsweg kan worden toegerekend aan het exploitatiegebied.

### 3. Tweede reeks conclusies

Naar aanleiding van het exploitatieplan Hoppenbrouwers kan worden geconcludeerd dat onderzoek een voor de hand liggend middel is voor de onderbouwing van beslissingen over verkeersmaatregelen en daarmee over het causaal verband met een exploitatiegebied. Dat verkeersonderzoek

ken belangrijk zijn zal ook blijken bij de behandeling van jurisprudentie over het criterium proportionaliteit bij toerekening van kosten van wegen c.q. wegaanpassingen.

Soms is een kwestie makkelijk te beslissen, zoals in de uitspraak op het exploitatieplan Vroondaal. Als woningen niet gebouwd kunnen worden zonder geluidwerende voorzieningen, is het causaal verband heel duidelijk aanwezig. De kwestie zou minder makkelijk zijn beslist wanneer de geluidwerende voorzieningen alleen gewenst zouden zijn voor een goed woon- en leefklimaat en er geen noodzaak zou zijn vanwege een verhinderende geluidscontour.

Een ander makkelijk te beslissen kwestie lijkt aanwezig te zijn in de uitspraak over het exploitatieplan Harselaar-Driehoek. De spoorwegovergang zou ook zijn aangelegd zonder de ontwikkeling van het exploitatiegebied. Maar is het wel zo makkelijk als het lijkt? Om te kunnen spreken van causaal verband hoeft de relatie met een exploitatiegebied niet één op één te zijn. Kosten mogen ook worden toegerekend als ze *mede* voor het exploitatiegebied worden gemaakt. Doorslaggevend bij Harselaar-Driehoek is echter dat in de ruimtelijke besluitvorming van het college geen aanknopingspunt met Harselaar-Driehoek is te vinden. De spoorwegovergang wordt om die reden niet *mede* voor dit exploitatiegebied aangelegd. Het maakt dus uit hoe voorstellen voor bestuurlijke besluitvorming zijn opgesteld.

De kwesties over het causaal verband blijken overigens lang niet altijd eenvoudig te liggen als gekeken wordt naar de jurisprudentie in deze twee artikelen over toerekenbaarheid. Het gaat regelmatig om specifieke omstandigheden. Een voorbeeld van hoe ingewikkeld redeneringen soms kunnen zijn is te vinden in de uitspraak over het exploitatieplan Honderdland fase 2, waarin wel vier overwegingen bij elkaar worden genomen om te oordelen dat er causaal verband is. Algemene conclusie is dat gemeenten echt werk moeten maken van onderbouwingen van stellingen over een causaal verband. Onderzoeken kunnen daar een belangrijke rol in spelen. Ook is het belangrijk dat uit (voorstellen voor) bestuurlijke besluitvorming blijkt dat er causaal verband is.

1 ABRvS 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1573, nr. 201303753/1/R6.

2 ABRvS 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:961.

3 ABRvS 4 februari 2015, nr. 201308487/1/R3.

4 ABRvS 18 februari 2015, nr. 201404016/1/R6.

5 ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1388.

6 ABRvS 6 mei 2015, nr. 201401637/1/R1.

7 ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1641, nr. 201410484/1/R2.

8 ABRvS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3063.



#### Over de auteur

Evert Jan van Baardewijk is senior adviseur bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.