

# 22. De PTP-criteria: Proportionaliteit, deel 4

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

EVERT JAN VAN BAARDEWIJK

*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 aan een gebiedsontwikkeling: de toepassing van de PTP-criteria. Dat gebeurt in een serie artikelen, een soort feuilleton. Dit artikel behandelt het criterium proportionaliteit.*

## 1. Inleiding

De eerste drie delen in deze serie handelden over de criteria toerekenbaarheid en profijt. Met dit vierde deel start ik met de behandeling van jurisprudentie over het criterium proportionaliteit. Het betreft uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('de Afdeling'). Omdat van alle drie kostenverhaalscriteria de meeste jurisprudentie betrekking heeft op proportionaliteit zal deze behandeling meerdere delen in beslag nemen.

De wetgever ging destijds uit van een toerekening naar evenredigheid, een ander woord voor proportionaliteit. Dat is ingevuld met het principe dat kosten worden toegerekend naar de mate van profijt van een investering voor een exploitatiegebied.

## 2. Jurisprudentie over profijt

In de uitspraak<sup>1</sup> over het exploitatieplan Bedrijvenpark Enter-Rijssen (Wierden) gaat het onder andere over de kosten van aankoop en sloop van gebouwen van een agrarisch bedrijf, welke sloop nodig is voor een tweede ontsluitingsweg voor het bedrijventerrein. Appellant betoogt dat de kosten hiervan niet volledig aan het bedrijventerrein mogen worden toegerekend. Een naastgelegen terrein zal

namelijk door het bestemmingsplan meer gebruiksmogelijkheden krijgen, omdat hierdoor de bij het agrarische bedrijf behorende belemmeringen zullen verdwijnen. De Afdeling overweegt dat dit betoog niet kan slagen. Dit is een mogelijk positief neveneffect van de voorziene ontsluitingsweg en doet niet af aan het feit dat de ontsluitingsweg uitsluitend zal worden aangelegd ten behoeve van het bedrijventerrein en dit hier zodanig profijt van zal hebben dat de raad de kosten van deze weg volledig heeft mogen toerekenen aan het bedrijventerrein.

In de uitspraak<sup>2</sup> over het exploitatieplan Spijkvoorderenk (Deventer) gaat het over de kosten van voorzieningen buiten het exploitatiegebied zoals de Leonard Springerlaan. De Afdeling overweegt dat deze weg de hoofdontsluitingsweg is van de gehele wijk De Vijfhoek en daarmee ook voor de buurt Spijkvoorderenk. Gelet hierop kan een deel van de kosten van de aanleg van deze weg aan het exploitatiegebied worden toegerekend. De raad heeft als verdeelsleutel het aantal woningen van Spijkvoorderenk te nemen ten opzichte van het totaal aantal woningen in heel De Vijfhoek (350 en ongeveer 4.725, derhalve ongeveer 7%). Dit aantal woningen staat niet ter discussie. Wel is door één van de appellanten aangevoerd dat ook woningen en voorzieningen buiten De Vijfhoek hiervan profiteren, overigens zonder dit nader te onderbouwen. De Afdeling overweegt dat een mogelijk positief neveneffect niet afdoet aan het feit dat de Leonard Springerlaan uitsluitend is aangelegd ten behoeve van De Vijfhoek en dat deze wijk hier zodanig profijt van zal hebben dat de raad de kosten hiervan volledig heeft mogen toerekenen aan De Vijfhoek.

De uitspraak<sup>3</sup> over het exploitatieplan Steenbrugge (Deventer) handelt over de toerekening van de kosten van het Zandweteringpark (zie deze artikelenserie, deel 1). Het Woonbedrijf voert bezwaar aan tegen de verdeling van de kosten over de profiterende gebieden. De raad heeft uiteengezet dat het gebied ten noorden van de watergang de Zandwetering wordt toegerekend aan de woonwijk Steenbrugge. Het gebied ten zuiden van de Zandwetering wordt toegerekend aan de wijk Keizerslanden, behoudens het fietspad dat in gelijke delen aan beide wijken wordt toegerekend. De verlegging van de Zandwetering en het daarbij creëren van waterberging voor Steenbrugge worden aan de woonwijk toegerekend. De verbreding van de Zandwetering wordt gedaan vanuit waterhuishoudkundige overwegingen en is niet direct gekoppeld aan de woonwijk, aldus de raad. Hiervoor zijn provinciale subsidies beschikbaar die aan de zijde van de opbrengsten in het plan zijn opgenomen en volgens de systematiek van de Wro in mindering worden gebracht op de te verhalen kosten. Ten aanzien van de inbrengwaarden van de Zandweteringzone heeft de raad gesteld dat bij het exploitatieplan van de fictie wordt uitgegaan dat de gronden verworven moeten worden. Dat voor het Zandweteringpark subsidies beschikbaar zijn maakt dat volgens de raad niet anders, omdat deze in het exploitatieplan worden opgenomen als een opbrengstonderdeel.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid tot de in het exploitatieplan gekozen verdeling heeft kunnen komen. Daarbij acht de Afdeling aannemelijk dat het Zandweteringpark ten noorden van de Zandwetering ten behoeve van de woonwijk Steenbrugge wordt gerealiseerd. Verder overweegt de Afdeling dat de verlegging van de Zandwetering en het creëren van waterberging ten behoeve van de woonwijk direct gerelateerd is aan de realisatie van het plan. In zoverre heeft het exploitatiegebied dan ook profijt van deze werken en werkzaamheden en zijn deze toerekenbaar aan het exploitatiegebied. Verder acht de Afdeling het gelijk verdelen van de kosten van de aanleg van het fietspad ten zuiden van de Zandwetering over de wijken Steenbrugge en Keizerslanden gelet op de ligging daarvan niet onevenredig.

Het Woonbedrijf heeft verder als bezwaar aangevoerd dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt waarom de kosten voor de aanleg van de kruising Keizer Karellaan/Wezenland en de aanleg van de verkeersregelingsinstallatie (VRI) en de verbreding van het profiel van de Raalterweg voor 100% aan het plangebied kunnen worden toegerekend. Volgens het Woonbedrijf komen deze ook ten gunste van de bezoekers van de nabijgelegen begraafplaats en het crematorium.

De Afdeling volgt het Woonbedrijf hierin niet. In het exploitatieplan is toegelicht dat het hier gaat om de hoofdontsluitingswegen voor de woonwijk Steenbrugge

en dat deze werken niet zouden plaatsvinden zonder de ontwikkeling van deze wijk. Gelet hierop is aannemelijk dat het exploitatiegebied profijt heeft van deze werken en dat deze aan het exploitatiegebied toerekenbaar zijn. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat bezoekers van de begraafplaats en het crematorium door de ligging daarvan geen gebruik zullen maken van de nieuwe ontsluitingen, zodat de werken niet aan de begraafplaats en het crematorium zijn toe te rekenen.

In de uitspraak over het exploitatieplan Hoog Dalem (Gorinchem)<sup>4</sup> gaat het onder andere over de kosten van overgang van gas naar warmteleverantie. De Afdeling overweegt dat, nu een deel van de op warmte- en koudeopslag aan te sluiten woningen buiten het exploitatiegebied ligt, het evenredigheidsbeginsel als bedoeld in art. 6.13, zesde lid, Wro eraan in de weg staat dat de kosten voor de aanleg en aansluiting van deze woningen op de warmte- en koudeopslag geheel ten laste van het exploitatiegebied worden gebracht. De raad heeft dit niet onderkend. Het beroep wordt op dit punt gegrond verklaard.

In de tussenuitspraak<sup>5</sup> over het exploitatieplan Bodegraven-Oost (Bodegraven-Reeuwijk) gaat het over het toerekenen van de kosten van een groene afronding voor een bedrijventerrein. Een appellant betoogt dat een te groot deel van de kosten voor de duurzame groene afronding ten laste van het exploitatiegebied is gebracht. De raad heeft het uitbreidingsgebied voor wonen niet aangemerkt als een met het uitbreidingsgebied voor bedrijven samenhangend ruimtelijk en functioneel complex. De raad heeft daarom slechts een exploitatieplan vastgesteld dat betrekking heeft op het bedrijventerrein. Uit de begrenzing van het exploitatiegebied blijkt dat niet de gehele duurzame groene afronding, zoals deze in het bestemmingsplan is voorzien, tot het exploitatiegebied wordt gerekend, maar uitsluitend dat deel dat grenst aan het bedrijventerrein (hierna: de groenstrook).

In deze casus sluit de raad met deze toerekening aan op de structuurvisie. Daarin is opgenomen dat 50% van het gebied is gereserveerd voor de groene afronding. Uit het provinciale beleid volgt dat de groene afronding mede dient te worden gerealiseerd met het oog op recreatief gebruik door alle inwoners van de gemeente. Hoewel de groenstrook die is opgenomen in het exploitatiegebied niet de totale groene afronding van Bodegraven is, zoals bedoeld in de structuurvisie, geldt voor de groenstrook dat deze mede een recreatieve functie heeft en dat niet uitsluitend het bedrijventerrein daarvan profijt heeft. De kosten van de groenstrook dienen naar rato te worden toegerekend aan het bedrijventerrein. Over dat principe van proportionaliteit overweegt de Afdeling dat indien meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, de kosten naar rato dienen te worden verdeeld. Naarmate een locatie minder profijt heeft van de voorziening, draagt deze minder bij aan de kosten.

In het exploitatieplan is ook rekening gehouden met subsidies van derden. Die zijn in mindering gebracht op de kosten van de groenstrook. Maar dat is gebeurd op een manier waardoor niet kan worden afgeleid in hoeverre het bedrijventerrein profijt heeft van de groenstrook. Uit het exploitatieplan volgt dat 58% van de oppervlakte van het exploitatiegebied is bestemd voor groen en water, inclusief paden. Als kostenpost voor het bouw- en bruikbaar maken is een bedrag van € 4.175.892 opgenomen. Tot die post hoort ook de realisering van de groenstrook. Als opbrengstpost voor de groenstrook (wegens subsidies) is een bedrag van € 970.215 opgenomen. Maar uit het plan blijkt niet welk deel van de kosten voor het bouw- en bruikbaar maken betrekking heeft op de groenstrook. Ook kan uit het plan niet worden afgeleid of de vermelde 58% aan groen en water volledig ten goede komt aan de gronden met de bestemming 'Groen'. Om die reden is de Afdeling van oordeel dat de raad niet inzichtelijk heeft gemaakt welk percentage van de kosten geldt als kosten voor de groenstrook waar het bedrijventerrein profijt van heeft. De Afdeling is daarom van oordeel dat het besluit in zoverre is genomen in strijd met art. 3:46 Awb.

Het besluit moet worden gerepareerd waarna de Afdeling een einduitspraak doet.<sup>6</sup> Opnieuw wordt beroep ingesteld en gegrond verklaard, maar dat heeft niet met de percentagekwestie te maken, maar met een fout.

In de uitspraak over het exploitatieplan Green Park Aalsmeer, deelgebieden 9 en 10 (Aalsmeer)<sup>7</sup> gaat het over de toerekening van de kosten van de Japanlaan en van groen en water. In beroep tegen het exploitatieplan voeren appellanten aan dat de kosten voor de aanleg van de Japanlaan ten onrechte geheel zijn toegerekend aan het exploitatiegebied, terwijl het de bedoeling is dat de Japanlaan gedeeltelijk de verkeersfunctie van de Machineweg zal overnemen. Ook stellen zij dat de kosten voor de aanleg van groen en water voor het gehele Green Park Aalsmeer niet naar evenredigheid zijn toegerekend aan het exploitatiegebied, omdat de deelgebieden 3, 5 en 7 per saldo minder bijdragen in de kosten voor de aanleg van het groen en water dan dit exploitatieplan.

Ten aanzien van de Japanlaan overweegt de Afdeling dat in de structuurvisie weliswaar een percentage is opgenomen dat aangeeft hoeveel profijt het exploitatiegebied ervan heeft (namelijk 48,3%), maar dat in het exploitatieplan niet duidelijk wordt in hoeverre de kosten voor de aanleg van de Japanlaan zijn toegerekend aan het exploitatiegebied. Het is niet inzichtelijk of het bedrag van € 513.319 overeenkomt met 48,3% van de totale kosten voor de aanleg van de Japanlaan.

De Afdeling overweegt dat in de structuurvisie staat dat minimaal 11% water in het totale exploitatiegebied Green Park Aalsmeer moet worden gerealiseerd en dat uitsluitend in de deelgebieden 4 en 6 meer dan deze norm wordt gerealiseerd. Volgens de structuurvisie dienen de extra kosten daarom door de overige deelgebieden te worden

gecompenseerd. Verder is er volgens de structuurvisie een gemiddelde groenopgave van 22% dan wel 23% voor Green Park Aalsmeer en wordt uitsluitend in de deelgebieden 4 en 6 meer dan deze norm gerealiseerd. De extra kosten dienen daarom volgens de structuurvisie door de andere deelgebieden te worden gecompenseerd.

De Afdeling overweegt dat niet duidelijk is waarom het exploitatiegebied een bijdrage van € 513.319 ontvangt van de andere deelgebieden van Green Park Aalsmeer, terwijl in de structuurvisie staat dat van de deelgebieden van Green Park Aalsmeer alleen deelgebieden 9 en 10 profijt hebben van de aanleg van de Japanlaan.

De raad heeft eveneens niet inzichtelijk gemaakt dat de kosten voor de aanleg van water en groen naar evenredigheid zijn opgenomen in de exploitatieopzet. Anders dan de raad stelt, wordt in de structuurvisie niet vermeld voor welk percentage de verschillende deelgebieden profijt hebben van de aanleg van groen en water. In de structuurvisie staan wel tabellen waarin de oppervlakten aan groen en water zijn vermeld die per deelgebied moeten worden gerealiseerd, en de oppervlakten aan groen en water die per deelgebied daadwerkelijk worden gerealiseerd. Maar daaruit wordt niet inzichtelijk voor welk percentage de verschillende deelgebieden profijt hebben van de aanleg van water en groen. Evenmin staan in de structuurvisie en in de toelichting op het exploitatieplan de totale kosten voor de aanleg van water en groen vermeld. Het exploitatieplan acht het exploitatieplan in zoverre in strijd met art. 6.13 zesde lid Wro.

### 3. Eerste reeks conclusies proportionaliteit

Proportionaliteit betekent dat kosten aan een exploitatiegebied worden toegerekend naar de mate van profijt dat het exploitatiegebied ondervindt van de investering. Op basis van de bovenstaande jurisprudentie kom ik tot de volgende conclusies:

- In de tussenuitspraak over het exploitatieplan Bodegraven-Oost is aangegeven dat, naarmate een locatie minder profijt heeft van de voorziening, deze minder bijdraagt aan de kosten. Dat is een vaste lijn in de jurisprudentie geworden.
- Uit sommige van de behandelde uitspraken blijkt dat het profijt van gebieden buiten het exploitatieplan marginaal kan zijn. In zulke gevallen overweegt de Afdeling dat dit profijt verwaarloosbaar is en daarom niet betrokken hoeft te worden in de toerekening. Zo wordt in de uitspraak over de exploitatieplannen Bedrijvenpark Enter-Rijssen en Spijkvoorderen gesproken over een mogelijk positief neveneffect.
- De uitspraak over het exploitatieplan Hoog Dalem geeft aan dat voor investeringen buiten het exploitatiegebied het proportionaliteitsbeginsel moet worden toegepast. Ik neem aan dat dit zo zal moeten worden uitgelegd dat dit in *ieder geval* moet voor investeringen buiten het plangebied. Ook voor investeringen binnen het

plangebied kan gelden dat ze mede profijt hebben voor gronden buiten het exploitatiegebied. En dan moet het proportioneel toe te rekenen bedrag ook worden onderbouwd.

- 1 ABRvS 25 mei 2011, nr. 200904489/1/R1.
- 2 ABRvS 28 december 2011, nr. 201011617/1/R1.
- 3 ABRvS 22 februari 2012, nr. 201009253/1/R1.
- 4 ABRvS 29 februari 2012, nr. 201002769/1/R1.
- 5 ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4570.
- 6 ABRvS 29 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA1361.
- 7 ABRvS 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5943.



### Over de auteur

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

## Vooruitblik

Voor de komende edities worden onder meer artikelen voorbereid over:

- › Financiering sociale koopwoningen Zaanstad
- › Modelnota kostenverhaal woningbouw
- › Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen (NEPROM)
- › Investerings en opbrengsten bouw zonnepark
- › Middeldure huur, rol woningcorporaties
- › Kunnen gemeenten via grondbeleid sturen op woningen voor starters?
- › 'Feuilleton' kostenverhaalsregeling Wro/Ow
- › Ontheffing zelfbewoningsplicht
- › Expertteam woningbouw: hoe werkt dat?
- › Onderzoek gebruik anterieure overeenkomsten (bouwvertraging)
- › Stikstofwet in de praktijk
- › Invloed corona op binnensteden
- › ACM-rapport over concurrentie (macht) op grondmarkt
- › Zelfrealisatierecht vanuit diverse invalshoeken (Ow, ow, Wvg, exploitatieplan, schaarserechtenproblematiek)
- › Kronieken jurisprudentie grondexploitatie en schade-loosstelling bij onteigening

De auteurs belichten vanuit diverse invalshoeken deze onderwerpen uit hun dagelijkse praktijk.

Voor de 3<sup>e</sup> editie 2022 wordt een selectie van artikelen voorbereid naast de vaste kronieken, de feuilleton kostenverhaalsregeling, het jurisprudentieoverzicht en andere vaste rubrieken.

Uw kopijbijdragen of vragen voor *Grondzaken en gebiedsontwikkeling* zijn van harte welkom! Voor kopij in de vorm van een artikel ontvangt de redactie graag eerst een synopsis.

Kopijdatum voor de 4<sup>e</sup> editie 2022: **30 juni 2022** en voor de 5<sup>e</sup> editie 2022: **29 augustus 2022**.

En heeft u suggesties voor andere onderwerpen die aandacht moeten krijgen in *Grondzaken en gebiedsontwikkeling*? Laat het de redactie weten via [grondzaken@sdu.nl](mailto:grondzaken@sdu.nl) !