

33. De PTP-criteria: Proportionaliteit, deel 5

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. Vanaf deel 4 gaat het over het criterium proportionaliteit.

1. Inleiding

De eerste drie delen in deze serie handelden over de criteria toerekenbaarheid en profijt. In deel 4 ben ik gestart met de behandeling van jurisprudentie over het criterium proportionaliteit. Het betreft uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('de Afdeling'). In deel 4 ging het over het principe dat kosten worden toegerekend naar de mate van profijt van een investering voor een exploitatiegebied en over de vraag hoe te handelen als een ander gebied slechts marginaal profijt heeft. In dit vijfde deel gaat het verder over proportionaliteit. Nu worden uitspraken behandeld die betrekking hebben op de toerekening van wegen en van een park.

2. Jurisprudentie over proportionaliteit

In de uitspraak over het exploitatieplan Drechthoek II (Kaag en Braassem)¹ gaat het onder andere over de kosten voor de ontsluitingsweg en de reconstructie van de kruising Burgemeester Bakhuisenlaan/Overloop/Herenweg. Appellanten voeren aan dat voor het percentage van toerekening uitgegaan dient te worden van de mate van gebruik van het te ontsluiten gebied, waarbij verkeerscijfers gehanteerd

worden. Zij stellen dat ten onrechte 50% aan dit exploitatieplan is toegerekend.

De Afdeling overweegt dat de raad geen onderzoek verricht heeft naar aantallen verkeersbewegingen, maar een schatting heeft gemaakt van het gebruik ten behoeve van het exploitatiegebied. Daarbij is met name gekeken naar de tweeledige functie die de wegen zullen krijgen. De Afdeling is van oordeel dat de raad hiermee niet inzichtelijk heeft gemaakt in hoeverre dit exploitatiegebied profijt zal hebben van deze wegen en welk percentage gelet daarop aan dit exploitatieplan moet worden toegerekend. Het beroep wordt op dit punt gegrond verklaard.

In beroep tegen het exploitatieplan Bedrijventerrein Vorstengrafdonk-Oss 2013 (Oss)² wordt de toerekening van de kosten voor opwaardering van de N329 aangevochten. Appellant constateert dat 60% van de totale kosten van de opwaardering zijn toegerekend aan drie bedrijventerreinen en daarvan 70% aan Vorstengrafdonk. Hij wijst er op dat de Afdeling in haar uitspraak over het exploitatieplan Drechthoek II een ongemotiveerde schatting niet heeft geaccepteerd. Volgens hem wordt ook voorbijgegaan aan het gebruik van de weg voor bestaande verkeersstromen. Hiervan zijn geen tellingen bekend. Wat betreft de verdeling van de kosten over de verschillende bedrijventerreinen heeft de raad volgens hem ten onrechte een toerekening op basis van de opbrengstpotentie gemaakt. Dit is volgens hem niet te scharen onder evenredigheid, profijt of toerekenbaarheid. Hij stelt dat de uitkomst dit illustreert, omdat Vorstengrafdonk slechts over 250 m van de 6 km lange weg profijt heeft, terwijl 42% van de kosten aan de gehele weg worden toegerekend aan Vorstengrafdonk.

De Afdeling overweegt dat de raad, voor de bepaling van het percentage van 60, geen onderzoek heeft gedaan naar aantallen verkeersbewegingen die de bedrijventerreinen naar verwachting zullen genereren. Het percentage is uitsluitend gebaseerd op de in de overeenkomst met de provincie vermelde stelling dat de reconstructie van de weg van groot belang is. Nog daargelaten de waarde die in dit verband kan worden gehecht aan de overeenkomst tussen de raad en de provincie, is de Afdeling van oordeel dat de raad hiermee de evenredigheid van de toerekening van de kosten van de opwaardering aan het exploitatiegebied niet inzichtelijk heeft gemaakt. Het betoog van appelland slaagt op dit punt.

In de uitspraak over het exploitatieplan Centrum Susteren (Echt-Susteren)³ gaat het over de kosten voor de herinrichting van het Willibrordusplein. Appelland stelt dat deze ten onrechte niet naar evenredigheid aan het exploitatiegebied zijn toegerekend. Ze zijn voor 100% aan het exploitatiegebied toegerekend. Zij stelt dat ook andere locaties van de herinrichting profiteren, zoals winkels buiten het exploitatiegebied en de gronden die zijn voorzien van een wijzigingsbevoegdheid.

De raad stelt zich op het standpunt dat de kosten in het exploitatieplan grotendeels bestaan uit de toevoeging van parkeerplaatsen en de herinrichting van het Willibrordusplein en dat deze kosten uitsluitend worden gemaakt ten behoeve van de binnen het exploitatiegebied voorziene ontwikkelingsmogelijkheden.

De Afdeling constateert dat, ter plaatse van de uitgifbare gronden in het exploitatiegebied, het plan onder meer voorziet in nieuwe gebouwen voor detailhandel, waaronder een nieuwe discountsupermarkt, en woningen. De kosten hebben betrekking op de herinrichting van een gedeelte van de thans doorgaande Willibrordusstraat tot het nieuwe Willibrordusplein. Het Willibrordusplein zal worden ingericht als een parkeerterrein met een hoog kwaliteitsniveau voor winkelend publiek.

Vaststaat dat de geraamde kosten voor de herinrichting van het Willibrordusplein in het exploitatieplan volledig aan het exploitatiegebied worden toegerekend. Op de zitting heeft de raad nader toegelicht dat hij bij toepassing van het criterium evenredigheid is afgestaan op de parkeerbehoefte. Volgens de raad is de behoefte aan parkeerplaatsen vanwege de uitgifbare gronden in het exploitatiegebied, waaronder met name de nieuwe discountsupermarkt, ten minste gelijk aan het aantal parkeerplaatsen dat in het exploitatieplan is opgenomen.

De Afdeling kijkt naar de toelichting van het plan. Daar staat dat op het Willibrordusplein ongeveer 75 parkeerplaatsen zullen worden aangelegd. Verder is in een gehouden parkeeronderzoek voor de direct bestemde functies (die

grotendeels in het exploitatiegebied liggen) een parkeerbehoefte vermeld van 110 parkeerplaatsen. De parkeerbehoefte van de discountsupermarkt bedraagt 70 parkeerplaatsen. De parkeerbehoefte in het parkeeronderzoek is gecorrigeerd voor de aanwezigheidspercentages. Gebleken is dat de zaterdagmiddag maatgevend is. Op dat moment is het aanwezigheidspercentage vanwege de discountsupermarkt en de overige detailhandel 100 en is het aanwezigheidspercentage vanwege de woningen 60. De Afdeling overweegt vervolgens dat, voor de toepassing van het criterium evenredigheid, de raad in redelijkheid heeft kunnen afgaan op de parkeerbehoefte op zaterdagmiddag. De Afdeling sluit aan bij de conclusie dat de parkeerbehoefte op dat moment maatgevend is gebleken. De raad heeft zich daarom in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de behoefte aan parkeerplaatsen vanwege de uitgifbare gronden in het exploitatiegebied, waaronder met name de nieuwe discountsupermarkt, ten minste gelijk is aan het aantal parkeerplaatsen dat in het exploitatieplan is opgenomen.

De Afdeling overweegt dat het niet uitgesloten is dat ook andere delen van het centrum profiteren van de herinrichting van het Willibrordusplein. Want de herinrichting draagt ook bij aan de beoogde verbetering van de herkenbaarheid van het winkelgebied en de routing voor auto's en winkelend publiek. Dit neemt niet weg dat het Willibrordusplein hoofdzakelijk het karakter zal hebben van een parkeerterrein. Dan volgt een onduidelijke zin in de overwegingen: 'Niet gebleken is dat andere voorzieningen worden aangelegd waaraan voorbij wordt gegaan door bij toepassing van het criterium evenredigheid af te gaan op de parkeerbehoefte.' De conclusie van de Afdeling daaruit is: 'Onder deze omstandigheden bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid de parkeerbehoefte heeft kunnen hanteren als verdeelmaatstaf.'

In de uitspraak over het exploitatieplan Luchen Weteringpark (Geldrop-Mierlo)⁴ gaat het over de toerekening van de kosten van het zogeheten Weteringpark en van de centrale ontsluitingsstructuur.

In het plangebied is voorzien in de aanleg van het Weteringpark. Dit park heeft ook profijt voor andere woningen buiten het exploitatieplangebied. Appellandten zijn het niet eens met de mate waarin de gemeente de kosten aan het exploitatieplangebied heeft toegerekend. Zij stellen dat de kosten gelijkelijk moeten worden toegerekend aan het hele plangebied van het bestemmingsplan Luchen 2006 waarin circa 750 woningen zijn voorzien. Eén van de appellandten stelt ook dat de kosten over het hele plangebied hadden moeten worden toegerekend naar rato van de grondopbrengsten. De gemeente heeft een schillenbenadering gehanteerd. De veronderstelling daarbij is dat in de eerste schil rond het park de bewoners het park als achtertuin zullen ervaren met vrij uitzicht. Daarnaast wordt uitgegaan



Foto: Stadkwadraat

van een schil met woningen gelegen tussen de 35 m en 100 m van het park waarvan de bewoners ook zullen profiteren van het park, maar in mindere mate dan in de eerste schil. Ten slotte hanteert de gemeente een laatste schil voor bewoners die nog verder van het park wonen. Tussen deze schillen zijn getalsmatige verschillen doorgevoerd bij het bepalen van de proportionaliteit van de kosten. Zo ontstaat een totaalbedrag dat aan het exploitatieplan is toegerekend en dat is hoger dan appellanten blijkens hun stelling aanvaardbaar achten. Bij het verschil in profijt, dat met deze schillenbenadering naar voren komt, is rekening gehouden met de aanwezigheid van fietspaden, verbindingswegen en speelvoorzieningen.

Verder heeft de raad ervoor gekozen zelf een financiële bijdrage aan het plan te verstrekken omdat het Weteringpark als bovenwijkse voorziening wordt beschouwd. Deze bijdrage komt op 25% van de aanlegkosten.

De Afdeling gaat niet mee in het betoog van appellanten dat een gelijkmatige verdeling van de kosten had moeten worden gehanteerd. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een gelijke verdeling van de kosten over alle 750 woningen geen recht doet aan het profijtbeginsel.

Dat geldt ook voor de stelling met betrekking tot de verdeling naar rato van de grondopbrengsten: de raad heeft in

redelijkheid kunnen oordelen dat bepaalde woningen meer zullen profiteren van het park dan andere woningen, zonder dat dit in de grondopbrengsten ervan volledig tot uitdrukking zal komen. De Afdeling gaat in haar overwegingen uit van beleidsvrijheid die de raad heeft bij de invulling van de criteria profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid. Al met al komt de Afdeling tot de conclusie dat, gezien deze beleidsvrijheid, het standpunt van de raad niet onredelijk is om het profijt te laten afhangen van de afstand van woningen tot het park. De Afdeling verklaart het beroep op dit punt ongegrond.

Dezelfde appellanten stellen dat de bovenwijkse bijdrage aan de centrale ontsluitingsstructuur niet naar rato van de grondopbrengsten is opgenomen, nu in andere delen van het bestemmingsplan Luchen 2006 de bebouwingsdichtheid hoger is. De raad heeft hier wel gekozen voor een gelijke verdeling tussen de woningen in het genoemde bestemmingsplan. Dat leidt tot een toerekening van 5% van de kosten, welke 5% vertegenwoordigd wordt door de voorziene 36 woningen ten opzichte van het totaal van 700-750 voorziene woningen in dat bestemmingsplan, die gebruik gaan maken van deze ontsluiting.

Ook hier rept de Afdeling over beleidsvrijheid bij de invulling van de PTP-criteria.

De Afdeling overweegt dat, gelet op deze beleidsvrijheid, de raad zich in redelijkheid op het ingenomen standpunt heeft kunnen stellen. En dan volgt er de belangrijke overweging dat, als ook een andere wijze van toerekening denkbaar is, die niet afdoet aan die beleidsvrijheid. De Afdeling laat in haar overwegingen doorschemeren dat de stelling in beroep, over een toerekening naar rato van de opbrengsten van de gronden in de onderscheidene delen van het plangebied van het bestemmingsplan Luchen 2006, ook denkbaar was geweest.

3. Tweede reeks conclusies proportionaliteit

Op basis van de bovenstaande jurisprudentie kom ik tot de volgende conclusies.

Als het gaat om de toerekening van kosten van wegen volgt uit de uitspraken over de exploitatieplannen Drecht-hoek II en Vorstengrafdonk dat het schatten van (auto) verkeersgebruik niet voldoende is. Er is verkeersonderzoek nodig. Dat lijkt mij een terechte lijn omdat er voor autoverkeer gebruikelijke modellen bestaan voor het benaderen van de mate van gebruik en voor veranderingen daarin bij aanpassing van de infrastructuur.

Bij wegaanleg voor autoverkeer is helder hoe men moet komen tot toerekening. Voor een park is dat niet zo eenduidig. De schillenbenadering in het exploitatieplan Luchen-Weteringpark is een van de mogelijkheden om de mate van profijt te benaderen. De gemeente heeft daar in

redelijkheid voor kunnen kiezen. Kennelijk hebben appellanten geen poging gedaan om – binnen het verweer van de gemeente – aan te voeren dat de toepassing van de schillenbenadering niet evenredig zou zijn. Hun poging strandde.

Belangrijk in de uitspraak over het exploitatieplan Luchen-Weteringpark is dat de Afdeling de beleidsvrijheid van de gemeente erkent bij de invulling van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. De Afdeling overweegt expliciet dat de raad, gelet op deze beleidsvrijheid, in redelijkheid voor de gekozen benadering heeft kunnen kiezen en dat een andere methode, zoals appellanten voorstaan, daar niet aan afdoet. Met andere woorden: ook als er meerdere methoden (verdeelsleutels) mogelijk zijn, hoort het tot de beleidsvrijheid van de raad om die methode te kiezen die hij het meest geschikt vindt. Overigens, in latere zaken heeft de Afdeling de term ‘beleidsvrijheid’ vervangen door ‘beleidsruimte’. De Afdeling treedt niet in die beleidsruimte en toetst in dit opzicht marginaal.

1 ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4222.

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

3 ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1407.

4 ABRvS 12 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2560.



Over de auteur

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