

44. De PTP-criteria: Proportionaliteit, deel 6

Dit laatste deel van de zesdelige feuilleton over kostenverhaal 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. Dit zesde deel is het laatste deel.

1. Inleiding

Inmiddels zijn vijf delen verschenen in deze serie over de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Vanaf deel 4 handelt deze serie over het evenredigheids criterium (proportionaliteit). Het betreft de behandeling van 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 het vijfde deel ging het over uitspraken die betrekking hebben op de toerekening van wegen en van een park. In dit zesde deel gaat het ook weer over verkeersvoorzieningen: over de relatieve aandelen van verkeersstromen en over de beleidsvrijheid van de raad om een verdeelsleutel te kiezen.

2. Jurisprudentie over proportionaliteit

In de tussenuitspraak over het exploitatieplan Harselaar-Driehoek 1^e herziening (Barneveld)¹ komt een hele serie bovenwijkse voorzieningen langs. Deze uitspraak is op dit punt erg lang en bevat zoveel materiaal en detail-

opmerkingen dat de lezer door de bomen al gauw het bos niet meer ziet. Ik behandel deze uitspraak daarom anders dan de andere uitspraken. Ik haal er een enkel punt uit. Voor de rest verwijs ik degenen die van uitspitwerk houden naar de uitspraak zelf.

De gemeente heeft zich voor de toerekening van de kosten van wegen gebaseerd op de Structuurvisie Kernen 2022 en geïnventariseerd en nader onderbouwd in de Nota Bovenwijkse Investerings 2014 (hierna: NBI 2014). De NBI 2014 is een dynamisch beleidsdocument van de raad. Het bevat een overzicht van bovenwijkse investeringen en van ontwikkelingslocaties in de gemeente Barneveld. De gemeente heeft aangegeven dat deze in beginsel jaarlijks zal worden geactualiseerd en zoveel eerder als dit noodzakelijk wordt geacht. Het NBI 2014 is gebaseerd op verkeersonderzoeken en -modellen.

Appellanten stellen dat, als het gaat om wegen, de door de raad gestelde verkeersstromen en -intensiteiten onjuist zijn berekend. Zij menen dat als gevolg daarvan de toedeling van kosten voor bovenwijkse voorzieningen onzorgvuldig is. Het door de raad gehanteerde verkeersmodel bevat volgens hen zodanig veel onjuistheden, dat de raad zich hierop niet heeft mogen baseren. In dit verband voeren zij onder meer aan dat de raad uitgaat van verkeerde cijfers ten aanzien van de bevolkingsgroei, het aantal nieuwbouwwoningen in de gemeente en het aantal arbeidsplaatsen in de gemeente. Ze stellen verder dat voor andere ontwikkellocaties onduidelijk is hoeveel verkeer is toe te rekenen aan die gebieden en dientengevolge welk kostendeel op die gebieden moet worden verhaald. En ze stellen dat voor het gehele grondgebied van de gemeente Barneveld inzichtelijk had moeten worden gemaakt welk verkeer aan welk gebied is toe te rekenen. Dit had bovendien naar



Foto: Tineke ten Have

wegvak moeten worden gespecificeerd. Verder stellen zij dat de gehanteerde verkeersstellingen en de verkeersmatrix onvoldoende zijn onderbouwd.

De raad verweert zich met een uitleg over de aard van het verkeersmodel en de aanpak rond de verkeersprognoses.

De Afdeling overweegt eerst dat de verkeersprognose de onderbouwing is van de percentuele toerekening van de kosten van bovenwijkse voorzieningen aan de verschillende ontwikkelingslocaties. Dit betekent dat nu alleen de vraag voorligt of de raad zich in zoverre heeft mogen baseren op de verkeersprognose en het daaraan ten grondslag liggend verkeersmodel. De Afdeling overweegt dat de opmerkingen van appellanten over de genoemde onjuistheden geen aanleiding geven die vraag ontkennend te beantwoorden. Daartoe is van belang dat ook al zouden de algemene verkeersaantallen die hierop zijn gebaseerd, onjuist zijn, dit nog niet betekent dat de gehanteerde percentuele toerekening aan de verschillende ontwikkelingslocaties ook onjuist is. Voor de percentuele toerekening zijn immers niet zozeer de algemene verkeersaantallen doorslaggevend, maar zijn de verkeersstromen en verkeersaantallen, afkomstig van de onderscheiden ontwikkelingslocaties van belang. Die geven immers inzicht in de relatieve verdeling van de herkomst van het verkeer. Appellanten hebben niet aannemelijk gemaakt dat de verkeersprognose in zoverre gebreken of anderszins leemten in kennis vertoont.

De Afdeling overweegt dat, in dit licht bezien, voorts niet valt in te zien dat een nadere specificering van de verkeersstromen naar wegvakken zoals appellanten voorstaan, van de raad mocht worden verlangd. Hierbij betreft de Afdeling dat appellanten niet aannemelijk hebben gemaakt dat een dergelijke specificering tot relevante percentuele verschillen zal kunnen leiden.

Ook ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de verkeersstellingen met 300 telpunten onzorgvuldig hebben plaatsgevonden, in die zin dat op basis van deze tellingen geen inschatting kan worden gemaakt van de toekomstige verkeersaantallen per ontwikkelingslocatie.

Hoe kan dit deel van de overwegingen van de Afdeling geïnterpreteerd worden? Ik destilleer hieruit dat, als de relatieve verdeling van de herkomst van het verkeer aannemelijk is gemaakt, dit op zich geschikt is als uitkomst van de verkeersstromen als verdeelsleutel. Verder is de casus zo specifiek dat er moeilijk conclusies uit te trekken vallen. De veronderstelling van de Afdeling lijkt te zijn dat, als de algemene verkeersaantallen anders zouden zijn, die relatieve verdeling dezelfde blijft. Die overweging geldt voor deze casus, maar dat zou voor andere cases anders kunnen uitpakken. In deze casus lijkt het erop dat, als er een fout zou zitten in de algemene verkeersaantallen, deze fout consistent doorwerkt in de verkeersstromen en daarmee in de relatieve verdeling van de verkeersherkomst.

In de tussenuitspraak over het exploitatieplan Kickersbloem (Hellevoetsluis)² gaat het over de toerekening van de kosten voor de aanleg van de zogeheten oostelijke randweg, een ontsluitingsweg van het gehele bedrijventerrein Kickersbloem 3. Appellant stelt dat deze ten onrechte geheel worden toegerekend aan dit bedrijventerrein. Volgens hem volgt zowel uit het ontwerp van het exploitatieplan als uit de Structuurvisie Hellevoetsluis 2015+ en de Nota kostenverhaal dat de aanleg van deze weg ten minste gedeeltelijk dient voor de verbetering van de wegenstructuur van de stad. Het exploitatieplan is door de raad gewijzigd vastgesteld ten opzichte van het ontwerp. In het ontwerp was nog uitgegaan van deze weg als een bovenwijkse voorziening die voor 8,3% aan de bestaande stad zou worden toegerekend. In het vastgestelde exploitatieplan wordt er niets aan de bestaande stad toegerekend en alles aan het bedrijventerrein. In het ontwerp was er overigens van uitgegaan dat van het hele bedrijventerrein er ook een aandeel toerekenbaar is aan het vierde kwadrant van het bedrijventerrein. Daardoor werd per saldo 81,61% toegerekend aan het plan dat een kleiner gebied beslaat. Die 81,61% wordt ook gehanteerd in het vastgestelde exploitatieplan. De wijziging heeft dus betrekking op het buiten beschouwing laten van de bestaande stad.

De raad erkent dat hij in 2011 de opvatting was toegedaan dat deze weg een bovenwijkse voorziening is die in beperkte mate aan andere delen van de stad moet worden toegerekend. De raad stelt dat verwacht werd dat 1,37% van het verkeer over de oostelijke randweg afkomstig zou zijn van gebieden buiten het bedrijventerrein. Deze opvatting was neergelegd in de uitvoeringsparagraaf van de Structuurvisie Hellevoetsluis 2015+. Dit was de reden om in het ontwerp de kosten voor de aanleg van deze weg niet voor 100% toe te rekenen aan Kickersbloem 3.

Na onderzoek en heroverweging heeft de raad echter geconcludeerd dat deze opvatting onjuist was. Reeds uit de structuurvisie Hellevoetsluis 2015+ als uit het Gemeentelijke Verkeer en Vervoerplan Hellevoetsluis 2013 volgt volgens de raad dat de oostelijke randweg uitsluitend wordt aangelegd als ontsluiting van Kickersbloem 3. Het voormelde beperkte gebruik van de oostelijke randweg door verkeer dat niet van en naar dit bedrijventerrein zal gaan, rechtvaardigt volgens de raad niet dat de kosten voor realisering daarvan niet geheel aan het bedrijventerrein moeten worden toegerekend. Deze visie is neergelegd in de Nota kostenverhaal 2014, aldus de raad. Ook blijkt uit deze documenten dat deze weg het overige wegennetwerk niet ontlast. Hierom kunnen volgens de raad de kosten voor deze weg voor 100% aan Kickersbloem 3 worden toegerekend.

De Afdeling constateert dat de raad een rekenfout heeft gemaakt. Die is ontstaan doordat de raad ook heeft gerekend met een subsidiebedrag. Het blijkt dat 8,3% van de kosten voor de aanleg van de oostelijke randweg in het ontwerp niet werd toegerekend aan het voorziene bedrijventerrein. Dat is een ander percentage dan de door de raad genoemde 1,37. Ter zitting heeft de raad weliswaar gesteld dat deze 8,3% een rekenfout is geweest, maar uit het ontwerp noch uit andere gegevens blijkt dat in het ontwerp van meet af aan bedoeld was om niet 8,3%, maar een ander percentage van de kosten van de aanleg van de weg aan de bestaande stad toe te rekenen.

De Afdeling is echter van oordeel dat, ook los van het standpunt van de raad omtrent de wijziging, de volledige toerekening van de kosten voor de oostelijke randweg niet afdoende is gemotiveerd.

Ter motivering van het standpunt dat verkeer uit andere delen van de stad slechts in zeer beperkte mate gebruik zal maken van de oostelijke randweg heeft de raad in het verweerschrift gewezen op een afbeelding van de toekomstige wegenstructuur rondom Kickersbloem 3. De conclusie over de verkeersstromen die de raad hieruit trekt, volgt echter als zodanig niet uit deze afbeelding en een verkeerskundige analyse heeft de raad niet aan deze conclusie ten grondslag gelegd. Deze afbeelding kan derhalve niet dienen als afdoende motivering voor de evenredigheid van de toerekening van de kosten voor de aanleg van de oostelijke randweg.

Verder wijst de Afdeling op de plantoelichting bij het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Kickersbloem 3', dat de ontwikkeling planologisch mogelijk maakt waarvoor het exploitatieplan dat thans aan de orde is, is opgesteld. In deze toelichting staat onder meer dat de oostelijke randweg voor de lange termijn wordt voorzien en dat de eventuele aanleg van de oostelijke randweg is gekoppeld aan de fase (het vierde kwadrant) van het bedrijventerrein Kickersbloem 3. Ook in deze toelichting kan geen motivering worden gevonden dat de in het plan gehanteerde toerekening van de kosten voor de aanleg van de oostelijke randweg evenredig is.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling onvoldoende gemotiveerd dat de aanleg van de oostelijke randweg voor 100% aan het bedrijventerrein Kickersbloem 3 kan worden toegerekend en daarmee voor 81,61% aan het plan.

In de beroepszaak tegen het herstelbesluit van het exploitatieplan Harnaschpolder-Zuid 2014 (Midden-Delfland)³ voeren appellanten aan dat onvoldoende inzichtelijk is hoe de raad is gekomen tot de correctie van 9% voor de kosten voor reeds uitgevoerde werken en werkzaamheden die aan het exploitatieplan worden toegerekend.

In zijn brief van 24 oktober 2017 licht de raad toe dat naast het exploitatiegebied, óók het reeds gerealiseerde noordelijke deel van het bedrijventerrein profijt heeft van de aanleg van de openbare verlichting en de HOV-baan. Daarom heeft hij niet de volledige kosten voor de daarop betrekking hebbende werken en werkzaamheden aan het exploitatieplan toegerekend. Voor de kosten van de aanleg van de openbare verlichting is per geboekt bedrag bekeken op welke locatie de kosten betrekking hebben. Op basis van dat overzicht is een procentuele verdeling aangebracht. Voor de kosten van de aanleg van de HOV-baan, die is aangelegd ter ontsluiting van het bedrijventerrein, heeft de raad uitgelegd dat gelet op de ligging van de baan vooral het exploitatiegebied daarvan profiteert en dat daarom 80% van de kosten daarvan aan het exploitatiegebied is toegerekend.

Appellanten kunnen zich niet verenigen met de toerekening van 80% van de kosten voor de aanleg van de HOV-baan aan het exploitatieplan. Volgens hen had de raad een percentage moeten hanteren dat is gebaseerd op een prognose over het aantal in- en uitstapbewegingen per toekomstige halte op de HOV-baan. Volgens hen ligt het veeleer voor de hand dat gebieden rond het begin- en eindpunt van de HOV-baan zullen profiteren van de baan en is het niet zo dat vooral het exploitatiegebied van de baan zal profiteren omdat het grootste gedeelte van de baan in het exploitatiegebied ligt.

De Afdeling overweegt hierbij dat de raad terecht niet alle kosten voor de aanleg van de HOV-baan aan het exploitatieplan heeft toegerekend, gelet op de door de raad nader toegelichte omstandigheid dat ook het reeds gerealiseerde noordelijke deel van het bedrijventerrein hiervan profijt heeft en de HOV-baan dus een bovenwijkse voorziening betreft. Omdat grofweg 80% van de HOV-baan is gesitueerd in het exploitatieplangebied, heeft de raad 80% van de kosten van de aanleg van de HOV-baan in de exploitatie-opzet van het thans voorliggende exploitatieplan opgenomen. De omstandigheid dat ook een andere wijze van toerekening van deze kosten denkbaar is, zoals een door appellanten voorgestane toerekening, gebaseerd op een prognose over het aantal in- en uitstapbewegingen, maakt niet dat de raad niet tot de door hem gekozen toerekening heeft kunnen komen.

3. Derde reeks conclusies proportionaliteit

Ook nu weer kunnen een paar conclusies getrokken worden.

Zoals gezegd is de uitspraak van de Afdeling in de zaak van het exploitatieplan Harselaar-Driehoek 1^e herziening casuïstisch. Maar een algemene lijn die hieruit gehaald kan worden is dat het, als het gaat om de toerekening van de kosten van wegaanleg, redelijk is af te gaan op de relatieve verdeling van de herkomst van het verkeer. Dat heeft te maken met het principe dat verkeer is als water. Het zoekt het laagste punt, anders gezegd: de makkelijkste route. Komt er een weg bij, dan wijzigen de verkeersstromen. En dan wijzigen dus de aandelen van het verkeer over de andere wegen. Dat is wat met relatieve aandelen wordt bedoeld. De wijzigingen hierin kunnen met verkeersmodellen worden benaderd. Een tweede conclusie naar aanleiding van deze uitspraak is dat, als de gemeente een zorgvuldige onderbouwing heeft gegeven met – in dit geval verkeerscijfers – het aan de appellant is om aannemelijk te maken dat deze gebreken bevat. Dat is op zich niet opmerkelijk, want dit is een meer algemene lijn in het bestuursrecht. Maar wel van belang om te onderkennen dat (lang) niet alles raketwetenschap is bij het onderbouwen van overheidsbesluiten, ook niet als het gaat om de toerekening van kosten.

Dat blijkt op een bepaalde manier ook uit de uitspraak in de zaak van het exploitatieplan Harnaschpolder-Zuid 2014. De gemeente onderbouwt de toerekening op een bepaalde manier en appellanten stellen dat een andere manier meer voor de hand ligt. Maar de omstandigheid dat ook een andere wijze van toerekening denkbaar is, maakt niet dat de raad niet tot de door hem gekozen toerekening heeft kunnen komen. Ook dit is een vaker gehanteerd beginsel. Deze overweging kwam namelijk ook voor in de uitspraak op het beroep tegen het exploitatieplan Luchen-Weteringpark (Geldrop-Mierlo). Het hoort bij het principe dat de raad beleidsvrijheid heeft bij het kiezen van de verdeelsleutel voor het proportioneel toerekenen van de kosten.

1 ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1641.

2 ABRvS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1977.

3 ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:331.



Over de auteur

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