

# 51. De PTP-criteria: Toerekenbaarheid, deel 1

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 aan een gebiedsontwikkeling: de toepassing van de PTP-criteria. Dat gebeurt in een serie artikelen, een soort feuilleton. Dit artikel is een introductie van deze criteria en een eerste deel van de behandeling van het criterium toerekenbaarheid.*

## 1. Inleiding

Niet altijd kan elke kostenpost voor het hele bedrag worden toegerekend aan een gebiedsontwikkeling. In de publiekrechtelijke kostenverhaalsregeling wordt dat duidelijk vanwege de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit: de PTP-criteria. Deze regeling van art. 6.13 lid 6 Wro heeft enige schaduwwerking naar de privaatrechtelijke praktijk van onderhandelingen over anterieure overeenkomsten. In enkele artikelen wil ik ingaan op de werking daarvan. Mijn invalshoek is de vraag welke lessen en lijnen vanuit de jurisprudentie te trekken vallen. Dat zijn lessen uit jurisprudentie over exploitatieplannen. Met de kostenverhaalsregeling in de Omgevingswet (Ow) heeft de wetgever niet beoogd veranderingen aan te brengen in de toepasselbaarheid van de PTP-criteria.<sup>1</sup> Er is daarom geen reden om te verwachten dat de bestuursrechter, vanwege de Ow, gaat afwijken van jurisprudentie zoals die onder de Wro gevormd is.

Ik behandel uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling, in de noten afgekort tot ABRvS). Deze uitspraken ontstaan naar aanleiding van ingesteld beroep tegen een exploitatieplan. Het bestuursrecht gebruikt daarvoor de term appellant. Bij de

behandeling van jurisprudentie zal ik niet steeds vermelden dat het om beroep en om (een) appellant(en) gaat. Ik volsta meestal met 'de Afdeling overweegt'.

Als het gaat om de PTP-criteria wordt vaak gesproken over openbare voorzieningen. De wettelijke toepassing is echter breder. In termen van art. 6.2.4 Bro: niet alleen voorzieningen zoals onder de letter c bedoeld komen in aanmerking voor kostenverhaal, maar ook bijvoorbeeld de kosten die onder de letters d en e zijn genoemd, zoals bijvoorbeeld maatregelen om hindercirkels weg te nemen of noodzakelijke compensatie van verloren gegane natuur, groen- of watervoorzieningen.

## 2. Wat betekenen de PTP-criteria?

Art. 6.13 lid 6 Wro bepaalt het volgende: 'Kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft, en welke toerekenbaar zijn aan het exploitatieplan worden naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet.'

Profijt betekent dat een exploitatiegebied (een grondexploitatie) nut ondervindt van de te treffen voorzieningen of maatregelen. Het maakt daarbij niet uit of de investeringen plaatsvinden in het exploitatiegebied of daarbuiten. Relevant is dat ze toerekenbaar zijn aan het gebied. Dat wil zeggen dat er een causaal verband is tussen een kostenpost en één of meer van de gronden waar (ver)bouw mogelijk wordt gemaakt door een planologisch besluit. Causaal verband wil zeggen dat de kosten niet worden gemaakt zonder het plan of dat ze mede ten behoeve van het plan worden gemaakt. Als een deel van de kosten op een andere manier gefinancierd wordt (zoals uit gebruiks-

tarieven) kan dat deel niet worden toegerekend. Er is dan misschien wel een causaal verband, maar een (deels) dubbele financiering is niet de bedoeling van het kostenverhaal.<sup>2</sup> Als er meer gebieden zijn die er profijt van hebben dan worden de kosten proportioneel (evenredig) aan het exploitatiegebied toegerekend, dat wil zeggen naar de mate waarin dat gebied er profijt van heeft. Dat betekent dat bij meer profijt er meer wordt toegerekend.

### 3. Jurisprudentie over toerekenbaarheid

#### 3.1 Algemeen

Wanneer staat juridisch vast dat een investering toerekenbaar is? De toerekenbaarheid moet onderbouwd worden vanwege het motiveringsbeginsel zoals we dat uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kennen.

Uit de jurisprudentie blijkt dat de raad die toerekenbaarheid aannemelijk moet maken.<sup>3</sup> Dat is iets anders dan aantonen of bewijzen.

#### 3.2 Toerekenbaarheid historische kosten

En hoe oud mag een investering zijn om die nog te kunnen toerekenen? Die vraag kwam aan de orde in de uitspraak over het exploitatieplan Harnaschpolder (Midden-Delfland): 'De Afdeling ziet in het bepaalde in art. 6.13 van de Wro geen aanleiding voor het oordeel dat de kosten die zijn verbonden aan de reeds uitgevoerde werken en werkzaamheden, reeds gelet op de tijdsperiode tussen het moment van uitvoering ervan en het moment van vaststelling van het exploitatieplan, niet in de exploitatieopzet van het exploitatieplan zouden mogen worden opgenomen.'<sup>4</sup> Die lijn is terug te vinden in een uitspraak<sup>5</sup> over het exploitatieplan Bedrijventerrein Vorstengrafdonk-Oss (Oss). Een toegerekende bodemsanering is afgerond in 2002 terwijl het exploitatieplan in 2013 is vastgesteld.

In de uitspraak<sup>6</sup> over het exploitatieplan Green Park Aalsmeer (Aalsmeer) overweegt de Afdeling dat voor toerekening niet van belang is dat de kosten reeds zijn gemaakt.

#### 3.3 Causaal verband

In de uitspraak<sup>7</sup> over het exploitatieplan Woonwijk Westelijk Beverwijk (Beverwijk) gaat het over de toerekening van de Westelijke Randweg, een groen- en waterplan en een parkeervoorziening. De Afdeling overweegt dat in de oorspronkelijke plannen voor de Westelijke Randweg de aanleg was gepland ter plaatse van het exploitatiegebied. De plannen voor de ontwikkeling van het exploitatiegebied konden echter pas veel later ontstaan toen bleek dat de Westelijke Randweg uit milieutechnisch oogpunt niet op deze locatie gerealiseerd kon worden. Verder blijkt uit de toelichting van het bestemmingsplan 'Westelijke Randweg' dat deze weg zowel is voorzien vanwege bestaande problemen als vanwege voorziene ontwikkelingen. Bij die voorziene ontwikkelingen wordt echter niet verwezen naar het te ontwikkelen woongebied. Onder deze omstandigheden acht de Afdeling de kosten van de aanleg van de Westelijke Randweg niet toerekenbaar aan het plan.

De kosten van de parkeervoorzieningen zijn volgens de Afdeling niet toerekenbaar omdat de noodzaak om deze parkeervoorzieningen aan te leggen, gelet op de stukken, uitsluitend is gelegen in het bestaande tekort aan parkeervoorzieningen buiten het exploitatiegebied en niet samenhangt met de toename van de parkeerbehoefte als gevolg van de ontwikkeling van het woongebied. Ten behoeve van het woongebied worden eigen parkeervoorzieningen gerealiseerd.

In de uitspraak<sup>8</sup> over het exploitatieplan Bedrijvenpark Enter-Rijssen (Wierden) gaat het over de kosten van een waterberging, een rotonde en aankoop/sloop van een agrarisch bedrijf. De Afdeling overweegt dat de raad in dit kader van belang heeft geacht dat de compenserende waterberging een zodanige capaciteit krijgt dat de waterberging die verloren gaat door de aanleg van het bedrijventerrein geheel kan worden gecompenseerd en dat zonder de waterberging het bedrijventerrein niet mogelijk zou zijn. De Afdeling acht het niet onredelijk dat bij de voorziene waterberging rekening is gehouden met extra capaciteit omdat met het oog op de klimaatverandering aannemelijk is dat extreme regenval zich in de komende jaren vaker zal voordoen. Gegeven deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat de raad aannemelijk heeft gemaakt dat er een causaal verband bestaat tussen de grondexploitatie en de kosten die gemoeid gaan met de waterberging.

Op het punt van de kosten van aankoop en sloop van het agrarische bedrijf acht de Afdeling het van belang dat de raad heeft verklaard dat de rotonde aan de Rijssenseweg zal voorzien in de belangrijkste ontsluiting van het bedrijventerrein en tot doel heeft dat zwaar bestemmingsverkeer van het bedrijventerrein op een efficiënte wijze via de Rijssenseweg en de N347 van en naar de A1 kan, zonder dat de kern Enter wordt aangedaan. In het beroep is niet aannemelijk gemaakt dat de door de raad met het bestemmingsplan beoogde verkeersafwikkeling niet zal plaatsvinden. Gelet op de ligging van de voorziene rotonde en de aansluiting hiervan op het aanwezige wegennet is aannemelijk dat deze rotonde zal dienen als voornaamste ontsluiting van het bedrijventerrein.

In de uitspraak<sup>9</sup> over het exploitatieplan Spijkvoorderenk (Deventer) gaat het over de kosten van een weg die buiten het exploitatiegebied is gelegen. 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 uitspraak<sup>10</sup> over het exploitatieplan Steenbrugge (Deventer) handelt over de stelling van de gemeente dat het Zandweteringpark zonder de onderhavige ontwikkeling niet zou worden gerealiseerd en andersom. Een appellant vindt deze stelling onvoldoende onderbouwd.

De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het Zandweteringpark meeromvattend is dan het deel dat thans in



Foto: Renate van der Zee

de plannen is opgenomen, en dat binnen het deel dat in het exploitatieplan is opgenomen onderscheid is gemaakt tussen een deel ten behoeve van de woonwijk Steenbrugge en een deel dat ten gunste komt van de wijk Keizerslanden. Ook heeft de raad gesteld dat er ruimtelijke en functionele samenhang is tussen de woonwijk Steenbrugge en het Zandweteringpark en de Zandwetering. In het Zandweteringpark en de Zandwetering wordt voorzien in de groenvoorziening en waterberging voor de woonwijk Steenbrugge. De Afdeling<sup>11</sup> acht het voldoende aannemelijk dat het Zandweteringpark in zoverre niet zou worden aangelegd indien de woonwijk niet zou worden gerealiseerd en tevens dat de verlegging van de Zandweteringzone en het creëren van waterberging met de aanleg van de woonwijk samenhangt. Conclusie is dus dat het park kan worden toegerekend aan de gebiedsontwikkeling.

In de uitspraak<sup>12</sup> over het exploitatieplan Bodegraven-Oost (Bodegraven-Reeuwijk) gaat het over het toerekenen van de kosten van een groene afronding. De raad stelt o.a. dat de structuurvisie van de provincie Zuid-Holland voorschrijft dat bij de ontwikkeling van het plangebied Bodegraven Oost een duurzame groene afronding gerealiseerd dient te worden en dat zonder deze groene afronding het bedrijventerrein niet gerealiseerd kan worden. De Afdeling is van

oordeel dat, nu de kosten van de groenstrook niet zouden zijn gemaakt zonder de ontwikkeling van het bedrijventerrein, deze groenstrook kan worden toegerekend aan het exploitatiegebied.

In de uitspraak<sup>13</sup> over het exploitatieplan Duurzame glastuinbouw (Pijnacker-Nootdorp) komt het beroep aan de orde dat de kosten van een weg niet toerekenbaar zijn. De aanleg van de weg is volgens appellanten al in de jaren '70 gepland. Het doel van de weg is het ontlasten van de wegen door de kern van Pijnacker. De weg maakt onderdeel uit van de rondweg Pijnacker. De kosten van de weg kunnen volgens hen derhalve niet in het exploitatieplan voor deelgebied 4, Pijnacker-West worden opgenomen. De Afdeling overweegt dat uit het mobiliteitsplan en de toelichting blijkt dat realisering van de weg reeds voor het onderhavige plan en derhalve los daarvan voorgenomen was en dat de weg dient om het verkeer dat wordt veroorzaakt door de bestaande glastuinbouwbedrijven en door de groei van het aantal inwoners uit de kernen te weren. Nu de weg is voorzien om de reeds bestaande verkeersproblemen op te lossen en de behoefte aan de weg niet het gevolg is van de bouw- en gebruiksmogelijkheden in het onderhavige bestemmingsplan, zijn de kosten niet toerekenbaar aan het exploitatiegebied.

## 4. Eerste reeks conclusies

Om kosten te kunnen toerekenen moet de gemeente het causale verband (de 'T' van de PTP-criteria) aannemelijk kunnen maken. Het is geen probleem als de kosten in het verleden zijn gemaakt: als er causaal verband is kunnen ze worden toegerekend.

Uit de uitspraak over het exploitatieplan Woonwijk Westelijk Beverwijk valt af te leiden dat uit (onderbouwingen van) gemeentelijke besluiten of beleidsstukken helder moet worden dat er een verband is en wat dat (causale) verband is. Het alleen maar stellen dat een investering een meerwaarde heeft voor de te ontwikkelen locatie is niet voldoende. Met zo'n stelling gaat het in feite over het profijt, maar nog niet over het causale verband.

Toekomstverwachtingen mogen worden verdisconteerd in het kostenverhaal gezien de uitspraak van de Afdeling inzake het exploitatieplan Bedrijvenpark Enter-Rijssen over uitbreiding van de waterbergingscapaciteit. De redenering die in dat exploitatieplan is gebruikt zou bijvoorbeeld ook gebruikt kunnen worden voor een grotere capaciteit voor wegen als daar vanuit verkeersverwachtingen aanleiding voor is. Die lijn doortrekkend zou dat ook kunnen voor een omslag van eigen autogebruik naar meer deelauto's, naar meer mobiliteitshubs, etc.

Causaal verband betekent niet dat een investering feitelijk of juridisch noodzakelijk moet zijn om te mogen worden toegerekend. Het gaat regelmatig ook om investeringen die beleidsmatig van belang worden geacht. Een voorbeeld daarvan is de groene afronding van het bedrijventerrein Bodegraven-Oost. Daar beroept de gemeente zich op wat de provincie voorschrijft in de structuurvisie, die erop neerkomt dat zonder deze groene afronding het bedrijventerrein

niet gerealiseerd kan worden. Dat heeft daar niet te maken met een noodzaak vanwege bijvoorbeeld te hoge geluidsbelasting. Een ander voorbeeld is de groenvoorziening van het Zandweteringpark dat in het Deventer exploitatieplan Steenbrugge wordt toegerekend.

Uit de uitspraak over het exploitatieplan Duurzame glas-tuinbouw wordt duidelijk dat, als uit eerdere beleidsstukken volgt dat een investering reeds is voorzien vanwege autonome ontwikkelingen of vanwege andere nieuwe locaties dan het exploitatiegebied, daar later niet nog een redenering aan kan worden toegevoegd dat de investering toch ook nodig is voor het exploitatiegebied.

- 1 In de Ow zijn de PTP-criteria vastgelegd in Ow in art. 13.11 lid 1 en 13.14 lid 1 sub b.
- 2 In de behandeling van jurisprudentie beperk ik mij tot het causale verband.
- 3 Zie bijvoorbeeld ABRvS 25 mei 2011, nr. 200904489/1/R1 (Wierden, exploitatieplan Bedrijvenpark Enter-Rijssen).
- 4 ABRvS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1155.
- 5 ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1388.
- 6 ABRvS 31 oktober 2021, nr. 201202370/1/R1.
- 7 ABRvS 9 februari 2011, nr. 200904489/1/R1.
- 8 ABRvS 25 mei 2011, nr. 200904489/1/R1.
- 9 ABRvS 28 december 2011, nr. 201011617/1/R1.
- 10 ABRvS 22 februari 2012, nr. 201009253/1/R1.
- 11 ABRvS 22 februari 2012, nr. 201009253/1/R1.
- 12 ABRvS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4570.
- 13 ABRvS 7 november 2012, nr. 201105458/1/R4.



### Over de auteur

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

Met dank aan collega Michiel de Haan voor zijn commentaar bij de conceptversie.