

## Rechts(vragen) uit de praktijk

### Hoe is de relatie tussen een exploitatieplan en een Nota kostenverhaal?<sup>1</sup>

Recent heeft de Afdeling bestuursrechtspraak twee exploitatieplan-uitspraken gedaan waarin werd ingegaan op de relatie tussen de toerekening van bovenwijkse kosten en de gemeentelijke Nota kostenverhaal. Deze uitspraken roepen de vraag op hoe de relatie tussen een exploitatieplan en een Nota kostenverhaal is.

De eerste uitspraak werd gedaan in beroep tegen het exploitatieplan Honderdland fase 2 van de gemeente Westland<sup>2</sup> en de tweede in beroep tegen het exploitatieplan Koningsoord Berkel-Enschot 2019 van de gemeente Tilburg<sup>3</sup>. Ik geef naar aanleiding van beide kwesties wat beschouwingen over het belang van een Nota kostenverhaal.

#### Westland

In deze kwestie ontstaat verwarring over de tekst van de Nota en de toerekening in het exploitatieplan. De gemeente zegt voor de onderbouwing van het toegerekende bedrag namelijk dat conform de Nota kostenverhaal rekening is gehouden met het proportionele deel als afdracht bovenwijkse voorzieningen. Deze Nota blijkt feitelijk alleen relevant voor de toerekening van de kosten van het zogenaamde kernnetwerk en niet voor alle bovenwijkse voorzieningen. Het vermoeden rijst dat de gemeente heeft gedacht, nu ze een dergelijke Nota heeft, dat er in het exploitatieplan ook naar verwezen moet worden.

*Nota kostenverhaal is juridisch niet noodzakelijk voor een exploitatieplan*  
De vraag is echter of bovenwijkse kosten die in een exploitatieplan worden toegerekend, een basis moeten hebben in een beleidsnota (zoals een Nota kostenverhaal). Ik ga er vanuit dat dit juridisch niet noodzakelijk is. Het exploitatieplan moet een onderbouwing bieden van de toerekening van de kosten. Het gaat dan zowel om de raming van de kosten als om de toets aan de PPT-criteria (profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid, conform artikel 6.13 lid 6 Wro). Als er een Nota kostenverhaal is waarin uitspraken worden gedaan over toerekening van bovenwijkse kosten, dan is het logisch dat daarmee rekening wordt gehouden in het exploitatieplan. Wil men in een exploitatieplan echter (kunnen) terugvallen op een Nota kostenverhaal, dan zal deze actueel moeten zijn. De omstandigheden tussen vaststelling c.q. actualisatie ervan kunnen immers veranderd zijn. Zo kan zich bijvoorbeeld de situatie voordoen dat er, ten tijde van de vaststelling van het exploitatieplan, intussen meer gebieden zijn die profijt ondervinden van een bepaalde voorziening, of dat veronderstelde verkeersstromen intussen anders of met andere intensiteiten verlopen. Het exploitatieplan moet (bestuursrechtelijk gezien) nu eenmaal uitgaan van de omstandigheden zoals ze zijn ten tijde van de vaststelling.

*Inrichting Nota kostenverhaal ingeval van medegebruik voor exploitatieplannen*  
Een Nota kostenverhaal kan belangrijk zijn om transparantie te bieden over de noodzaak van de realisatie van bovenwijkse voorzieningen en over de wijze van toerekening. Daarbij kunnen zich ook valkuilen voordoen. Zo is het de vraag of de wijze van toerekening voor anterieure overeenkomsten dezelfde is als die voor exploitatieplannen. Wanneer de gemeente zo'n Nota ook wil gebruiken voor eigen grondexploitaties, worden dan ook dezelfde toerekeningscriteria gebruikt? Een Nota

kostenverhaal als onderlegger voor de onderbouwing van toerekeningskeuzes in exploitatieplannen heeft zin wanneer die toerekeningskeuzes leidend zijn. Maar zodra een gemeente, behalve voor eigen grondexploitaties en anterieure overeenkomsten, zo'n Nota ook wil kunnen gaan gebruiken als onderbouwing voor de toerekening in een exploitatieplan, is het raadzaam die beide toepassingen van elkaar te onderscheiden. Het gebruiken van verschillende toerekeningskeuzes voor verschillende trajecten is verwarrend, tenzij dit onderscheid ook helder is aangegeven. Als de toerekeningskeuzes zijn ingegeven door eigen gemeentelijke grondexploitaties en door locaties voor anterieure overeenkomsten vanwege een faciliterende grondpolitiek, is het niet raadzaam om in een exploitatieplan naar zo'n Nota te verwijzen. Omdat de Nota daarvoor niet is opgesteld, is de kans groot dat deze niet die onderbouwing biedt die in het publiekrecht nodig is. Wanneer een gemeente in een Nota kostenverhaal voor privaatrechtelijk gebruik zich wil laten leiden door de publiekrechtelijke mogelijkheden wordt het eenvoudiger en minder snel voor misverstand vatbaar. Dan neemt de gemeente in zo'n Nota op hoe de toets aan de PPT-criteria uitpakt. Vervolgens is het een kwestie om de Nota actueel te houden. Net zoals dat met grondprijzenbrieven gebeurt zou de raad aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid kunnen geven het financiële deel (inclusief de toerekeningspercentages) jaarlijks aan te passen.

#### Tilburg

De gemeente Tilburg legde voor de toerekening van bovenwijkse kosten een link met haar Nota kostenverhaal (door Tilburg de Nota Systematiek Kostenverhaal genoemd).

In beroep tegen het exploitatieplan stelt een belanghebbende dat onvoldoende inzichtelijk is op welke wijze de criteria profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid zijn toegepast op bovenwijkse voorzieningen en dat niet inzichtelijk is dat ook bestaande functies profijt hebben van deze voorzieningen. Wat dat betreft dus een testcase van de Tilburgse Nota.

#### *De Tilburgse Nota in 13 stappen*

De gemeenteraad heeft voor de onderbouwing van de toegerekende bovenwijkse kosten gebruikgemaakt van de Nota Systematiek Kostenverhaal, vastgesteld in 2015. De Nota is een beleidsdocument met een overzicht van de bovenwijkse voorzieningen en bevat de actualisatie van een eerdere versie van de Nota uit 2010. De Nota hanteert 13 stappen voor de toerekening van kosten. Ik vat ze hierna samen.

Voor de toerekening van de kosten van deze voorzieningen wordt gewerkt met zogenaamde telgebieden (stap 1). Deze vormen een bestaande indeling die is gebaseerd op de indeling van de woningmarktgebieden in Tilburg. Ik merk hierbij op dat ik deze aanpak met deelgebieden elders niet veel ben tegengekomen.

Wat veel gemeenten doen en Tilburg in deze Nota ook is het in beeld brengen welke nieuw te ontwikkelen bouwprogrammaonderdelen (gebiedsontwikkelingen) te verwachten zijn (stap 2) en welke voorzieningen dienstbaar zijn aan meerdere gebiedsontwikkelingen (stap 3). Die zijn opgenomen in een overzichtslijst (stap 7). Het gaat om inmiddels gerealiseerde voorzieningen (stap 4) en om voorzieningen die nog verwacht worden (in Tilburg tussen vaststelling Nota en de daarop volgende 10 jaar, stap 6). Voorzieningen die in de Nota van 2010 waren opgenomen maar waarvan inmiddels duidelijk is dat ze niet meer worden gerealiseerd, zijn uit de overzichtslijst gehaald (stap 5). Voor de voorzieningen zijn kostenramingen opgesteld (stap 8). De verwervingskosten van de grond voor de nog aan te leggen voorzieningen zijn getaxeerd; voor de gerealiseerde voorzieningen zijn de werkelijke verwervingskosten opgenomen (stap 9).

Voor het bepalen van de criteria profijt en proportionaliteit (stap 11) maakt de Nota onderscheid tussen enerzijds infrastructurele en anderzijds overige voorzieningen.

Qua infrastructuur werkt de Nota met een model voor toekomstige verkeersbewegingen die veroorzaakt worden door de ontwikkelingslocaties dan wel door de bestaande stad. Het principe voor de toerekening is: hoe meer verkeersbewegingen worden gegenereerd vanuit bepaalde telgebieden die gebruikmaken van de voorzieningen, des te groter het profijt en hoe hoger de te verhalen bijdrage. Omtrent de overige voorzieningen stelt de Nota dat profijt en proportionaliteit niet kunnen worden vastgesteld aan de hand van een verkeersmodel. De Nota kiest er daarom voor uit te gaan van een gelijk profijt van al deze voorzieningen voor alle bewoners van de stad. Realisatie van het geheel van de gebiedsontwikkelingen leidt tot een toename van het aantal gebruikers van deze voorzieningen met 40.000. Dat is in Tilburg een toename van 12%. De Nota acht het daarom proportioneel (evenredig) dat 12% van de kosten van deze overige voorzieningen wordt verhaald op de gebiedsontwikkelingen.

Door enerzijds de kostenramingen en anderzijds de proportionele toerekeningen in beeld te brengen ontstaat er één bedrag per bouwcategorie per telgebied (stap 12). Die bouwcategorieën zijn: woningbouw, kantoren, detailhandel, bedrijventerreinen, diensten en maatschappelijk (onderdeel van stap 11). Voor elk van deze zes bouwcategorieën zijn wegingsfactoren vastgesteld (stap 13), gebaseerd op de grondopbrengspotentie van deze verschillende categorieën. De uitkomsten zijn in een tabel vervat (tabel 1). Tot slot geeft de Nota een stappenplan om vast te stellen wat het verhaalbare bedrag is:

1. bekijk in welk telgebied het initiatief plaatsvindt;
2. vermenigvuldig het bouwprogramma van een initiatief met de bedragen die zijn opgenomen in tabel 2;
3. vermenigvuldig de uitkomst van bovenstaande stap 2 met de juiste wegingsfactor uit tabel 1 om te komen tot de uiteindelijke bijdrage.

*De Afdeling beperkt zich tot de benadering van de Nota en toetst hier niet de inhoud*

In haar overwegingen vat de Afdeling de toerekeningsstappen van de Nota samen en overweegt daarbij dat uit die stappen blijkt op welke wijze toepassing is gegeven aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid. De Afdeling constateert ook dat in de Nota expliciet staat vermeld dat de bovenwijkse kosten slechts voor een beperkt deel kunnen worden toegerekend aan voorziene gebiedsontwikkelingen en dat het grootste deel voor rekening van de bestaande stad komt. Omdat in de Nota de toepassing van de PPT-criteria is aangegeven, slaagt het betoog van de belanghebbende niet.

Het komt niet tot een inhoudelijke toets van de toerekening. De belanghebbende richt zich namelijk niet op de inhoudelijke kanten van de toerekening; hij volstaat met de klacht dat de toerekening onvolgende *inzichtelijk* is. Intussen geeft deze casus wel een aardig voorbeeld van de inrichting en het gebruik van een Nota kostenverhaal, ook voor de toepassing bij een exploitatieplan en dat is ook de reden waarom ik er in deze praktijkgerichte rubriek op wijs.

### Verdere jurisprudentie

Maar ook al komt het niet tot een inhoudelijke toets, er is wel jurisprudentie van de Afdeling over de PPT-criteria. En uit die jurisprudentie kan men wel iets afleiden over inrichting en gebruik van een Nota kostenverhaal. Zo is bijvoorbeeld voor de toerekening van verkeersvoorzieningen het gebruik van verkeersmodellen als verdeelsleutel aanvaard. Daarbij is onderzoek wel nodig. In een uitspraak van de Afdeling over het exploitatieplan Luchen Weteringpark werd voor de

toerekening van de kosten van een park gewerkt met een zogenaamde 'schillenbenadering'. Er werden drie schillen van gesitueerde woningen onderscheiden: hoe dichter een schil woningen tegen het park is gesitueerd, hoe meer profijt werd aangenomen en hoe hoger de toegerekende kosten.<sup>4</sup> Diezelfde uitspraak bevat een overweging over de toerekening van een bijdrage aan een centrale ontsluitingsstructuur. De Afdeling geeft daarin aan dat de gemeente beleidsvrijheid heeft bij de invulling van de PPT-criteria en dat de concrete keus die de gemeente maakt aanvaardbaar kan zijn, ook als een andere wijze van toerekenen ook denkbaar is.

Wanneer een gemeente een Nota kostenverhaal (ook) wil kunnen gebruiken voor de onderbouwing van bovenwijkse kosten in exploitatieplannen, dan zal met dergelijke jurisprudentie rekening moeten worden gehouden.

*Evert Jan van Baardewijk, Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling en redacteur van dit praktijkblad*

### Noten

- 1 Deze bijdrage is ook gepubliceerd in het *Juridisch Kwartaalbericht* van Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.
- 2 Op 19 september 2018, nr. 201706845/1/R6, ECLI:NL:RVS:2018:3063.
- 3 Op 5 december 2018, nr. 201709044/1/R6, ECLI:NL:RVS:2018:3967.
- 4 Op 12 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2560. Zie mijn annotatie van die uitspraak in het blad *Bouwwrecht* (BR 2015/101), met verwijzing naar andere jurisprudentie over de PPT-criteria.