

8. De PTP-criteria: Profijt, deel 3

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 profijt.

1. Inleiding

De eerste delen in deze serie handelden over het criterium toerekenbaarheid. In dit derde deel behandel ik jurisprudentie over het criterium profijt. Het betreft uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('de Afdeling').

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. Het kan dus ook om bovenwijkse investeringen gaan. In een volgende editie hoop ik de serie te vervolgen met een artikel over het proportionaliteitscriterium.

2. Jurisprudentie over profijt

In de uitspraak¹ 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 'Voorts is niet aannemelijk dat het nieuwe woongebied profijt heeft van de Westelijke Randweg, gelet op de infrastructuur, waarvan het nieuwe woongebied gebruik zal maken. De kostensoort "Westelijke Randweg" is derhalve vastgesteld in strijd met art. 6.13, zesde lid, van de Wro.' Terzijde: de Afdeling gaat op het profijtcriterium in, terwijl zij eerst heeft overwogen dat er geen causaal verband is. Dat is opmerkelijk want het is in feite overbodig. Als er geen causaal verband is, kan

de investering niet worden opgenomen in een exploitatieplan en hoeft het profijtcriterium niet meer beoordeeld te worden.²

Bij de beoordeling van het profijtcriterium moet de Afdeling tot wetsinterpretatie overgaan. De Afdeling oordeelt dat het niet aannemelijk is dat het nieuwe woongebied profijt heeft van de randweg, gelet op de infrastructuur waarvan het nieuwe woongebied gebruik zal maken. De randweg ligt ten westen van Westelijk Beverwijk, terwijl uit het bestemmingsplan en het exploitatieplan volgt dat de nieuwe wijk wordt ontsloten aan de oostkant, aansluitend op bestaande bebouwing. Men zou daarom verwachten dat het exploitatieplangebied enig profijt van deze randweg zou hebben, omdat de directe ontsluitingen verbonden zijn met deze randweg. Maar vermoedelijk achtte de Afdeling dit profijt te marginaal om aan het profijtcriterium van art. 6.13 lid 6 Wro te voldoen.

In de uitspraak³ over het exploitatieplan Spijkvoorderenk (Deventer) gaat het onder meer over de evenredige toerekening van de kosten van de Leonard Springerlaan (de hoofdontsluitingsweg van de gehele wijk De Vijfhoek en daarmee ook voor de buurt Spijkvoorderenk). In het kader van het criterium evenredigheid wordt ook het profijt behandeld. De raad heeft in onderhavig geval gekozen om de kosten om te slaan als percentage van het aantal woningen in Spijkvoorderenk ten opzichte van het totaal aantal woningen in De Vijfhoek. Het totaal aantal woningen in De Vijfhoek bedraagt ongeveer 4.725, zodat het aantal woningen van ongeveer 350 in Spijkvoorderenk ongeveer 7% van het totaal beslaat. Enkele appellanten stellen dat ook woningen en voorzieningen buiten De Vijfhoek profiteren van die voorzieningen. Zij stellen hetzelfde ten aanzien van toegerekende rioolgemalen. De Afdeling overweegt inzake dat (overigens niet onderbouwde) betoog dat een mogelijk positief neveneffect van de voorzieningen niet afdoet aan



Foto: Tineke ten Have

het feit dat de Leonard Springerlaan en de rioolgemalen uitsluitend zijn 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 uitspraak⁴ over het exploitatieplan Hoppenbrouwers (Valkenswaard) behandelt het beroep dat de kosten voor de aanpassing van het kruispunt bij de Nieuwe Waalreseweg, waarmee de wijk Hoppenbrouwers ontsloten wordt, ten onrechte in de exploitatieopzet van het exploitatieplan zijn opgenomen.

De raad stelt dat het gaat om binnenplanse kosten en het criterium profijt alleen een rol speelt voor bovenwijkse voorzieningen en niet voor de kosten van binnenplanse voorzieningen en kostensoorten die in art. 6.2.3 tot en met 6.2.6 Bro zijn opgenomen. De raad erkent dat de wijkraad van Het Gegraaf een verzoek heeft gedaan op de kruising een verkeersregelinstantie te realiseren, maar stelt dat dit niet de aanleiding is deze instantie te realiseren.

De Afdeling overweegt dat, in tegenstelling tot wat de raad stelt, art. 6.13, zesde lid, Wro (de toepassing van het profijtbeginsel) zich niet beperkt tot de kosten van voorzieningen buiten het exploitatiegebied. De raad heeft ten onrechte niet onderzocht of andere gebieden profijt hebben van de aanpassing van het kruispunt en de verkeersregelinstantie bij de Nieuwe Waalreseweg en of de kosten naar rato verdeeld moeten worden over de gebieden die profijt hebben van de aanpassing van het kruispunt.

In de uitspraak⁵ over de eerste herziening van het exploitatieplan Harselaar-Driehoek (Barneveld) betwisten appellanten dat het exploitatiegebied profijt heeft van de aanleg van de Wesselseweg-Scherpenzeelseweg, aangezien de verkeerscirculatie van het voorziene bedrijventerrein zich zal concentreren richting de A1. De Afdeling overweegt dat de kosten van de aanleg van de weg blijkens het milieueffectrapport voor het bestemmingsplan 'Harselaar-Driehoek' en de verkeersprognose mede zullen worden gemaakt ten behoeve van het exploitatiegebied. Daarbij acht de Afdeling het ook van belang dat het exploitatiegebied een onderdeel is van een veel omvangrijkere uitbreiding van het bedrijventerrein Harselaar en de weg ook van nut is voor dit gebied. Op grond daarvan overweegt de Afdeling dat deze kosten aan het exploitatiegebied kunnen worden toegerekend en dat de aanleg van de weg hiervoor ook profijtelijk is. In dit geval ligt het oordeel over het causaal verband en het profijt zo dicht tegen elkaar aan dat onderscheid tussen die beide nauwelijks naar voren komt.

Blijkens de uitspraak⁶ over het exploitatieplan Honderdland fase 2 (Westland) wordt door een appellant bestreden dat het exploitatiegebied profijt heeft van de verbindingsweg Maasdijk-Maasdijkklein.

De toelichting bij het exploitatieplan geeft aan dat deze verbindingsweg ook voor andere gebieden dan Honderdland fase 2 van nut is. De Afdeling overweegt dat uit de toelichting bij het exploitatieplan naar voren komt dat de percentages voor toerekening zijn afgeleid uit het Milieueffectrapport, Westland, Honderdland fase 2, dat een bijlage bij de toelichting van het plan is. Die percentages zijn geba-

seerd op de verhouding van het relatieve verkeersaandeel van het bedrijventerrein Honderdland fase 2 ten opzichte van de complete verkeersstromen. Omdat de verkeersintensiteiten op de weg tussen het Maasdijkplein en de Maasdijk per wegdeel verschillen, zoals ook naar voren komt uit tabel 4.11 van het Milieueffectrapport, is de weg opgedeeld in vier delen, voor het wegdeel Maasdijkplein-rotonde is 40%, voor de rotonde 40%, voor het wegdeel rotonde-T-splitsing 25% en voor het wegdeel T-splitsing-Maasdijk 3% toegerekend aan het exploitatiegebied. De conclusie is dat, nu deze appellants het Milieueffectrapport op bedoelde onderdelen niet gemotiveerd heeft bestreden, de Afdeling geen aanleiding ziet voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat het exploitatiegebied profijt van de verbindingsweg heeft en dat de kosten van de verbindingsweg naar rato van het profijt dat het exploitatiegebied van de verbindingsweg heeft, aan het exploitatiegebied zijn toegerekend.

3. Conclusies

Het lijkt erop dat de Afdeling in de uitspraak over het exploitatieplan Woonwijk Westelijk Beverwijk impliciet heeft aangegeven dat gebieden die slechts een lichte mate van profijt ondervinden van een bepaalde bovenwijkse voorziening, niet betrokken behoeven te worden in de vaststelling van proportionele toerekeningen van de bovenwijkse kosten.

Op een wat andere manier komt iets dergelijks ook aan de orde in de uitspraak over het exploitatieplan Spijkvoorderenk. De Afdeling spreekt daar over een mogelijk positief

neveneffect. Dat hoefde niet betrokken te worden in de proportionele toerekening. Mijns inziens wordt daarmee aangegeven dat eventueel marginaal profijt voor andere gronden verwaarloosd mag worden.

In de uitspraak over het exploitatieplan Hoppenbrouwers (Valkenswaard) komt naar voren wat in de gemeentelijke praktijk wel vaker als redenering kan worden aangetroffen. De gedachtegang is dan dat een bepaalde voorziening alleen veroorzaakt wordt door een specifieke gebiedsontwikkeling (exploitatiegebied) en de gemeente om die reden meent dat het totale investeringsbedrag dan ook aan dat exploitatiegebied moet worden toegerekend. Verzuimd wordt dan na te gaan of andere gebieden ook profijt hebben. Bij publiekrechtelijk kostenverhaal is dat echter toch zeker nodig.

1 ABRvS 9 februari 2011, nr. 200904489/1/R1.

2 Omgekeerd geldt dat uiteraard ook: als eerst het profijtcriterium is beoordeeld en de Afdeling concludeert dat er geen sprake is van profijt, dan hoeft daarna het causaal verband niet meer beoordeeld te worden.

3 ABRvS 28 december 2011, nr. 201011617/1/R1.

4 ABRvS 16 oktober 2013, nr. 201303753/1/R6.

5 ABRvS 15 juni 2016, nr. 201410484/1/R2. ECLI:NL:RVS:2016:1641.

6 ABRvS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3063.



Over de auteur

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