

Internationale vergelijking financiering en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling

F.A.M. Hobma

Faculteit Bouwkunde
Afdeling Real Estate & Housing

Internationale vergelijking financiering en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van:
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Auteur:

Mr.dr. Fred Hobma, TU Delft

Met medewerking van:

Janet Askew BSc Dip T.P. MRTPI, University of the West of England

Prof.Dr.-Ing.habil. Stephan Mitschang, Technische Universität Berlin

Jan-Willem Santing MSc RE MRICS, Deloitte Real Estate

Dr.-Ing. Tim Schwarz, Technische Universität Berlin

Adam Sheppard BA (Hon) MSc, University of the West of England

Dr. Stijn Verbist, Universiteit Hasselt

11 juni 2014

TU Delft

Faculteit Bouwkunde

Afdeling Real Estate & Housing

Julianalaan 134, 2628 BL Delft

Tel. 015 – 2784159

E-mail reh-bk@tudelft.nl

www.reh.tudelft.nl

Inhoud

Voorwoord	1
Samenvatting	3
Summary	11
1 Aanleiding en opzet.....	19
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	19
1.2 Doel- en vraagstelling.....	19
1.3 Nadere precisering van het probleem.....	20
1.4 Toespitsing van het onderzoek.....	22
1.5 Onderdelen van het onderzoek.....	22
2 België (Vlaanderen)	25
2.1 Het begrip kostenverhaal in de Vlaamse regelgeving.....	25
2.2 (Nog) geen organische gebiedsontwikkeling in Vlaanderen	25
2.3 De financiering van de kosten van de opmaak door de gemeente van een bestemmingsplan (gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan).....	26
2.4 Geen wettelijke kostenverhaal-regeling in Vlaanderen	27
2.5 De planbatenheffing	28
2.5.1 De wettelijke regeling inzake de heffing van planbaten.....	28
2.5.2 Bestedingen ten laste van het planbatenfonds	32
2.6 Lasten en voorwaarden, opgelegd bij vergunningen	33
2.7 Case 1 Turnhout	36
2.8 Case 2 Willebroek.....	37
3 Duitsland	39
3.1 Introduction	39
3.2 How are public facilities financed?	40
3.3 How are public facilities paid for?	40
3.4 Can only the costs of 'hard' physical facilities be recouped or municipal planning costs too?.....	43
3.5 Does the municipality make a development budget in advance, that is: an estimation of the costs and revenues of the land development?.....	43
3.6 To what extent are fiscal arrangements used for cost recovery?.....	44
3.7 Which part of the costs is roughly covered through cost recovery?.....	44
3.8 Is it allowed that the municipality makes profit through the recoup of costs for public facilities?.....	45

3.9	Are the (statutory) rules really used in practice, or are they ‘dead’ rules?	46
3.10	For which projects is cost recovery possible or mandatory?	47
3.11	Which specific public facilities qualify for cost recovery?	48
3.12	Which parties do have to pay?	49
3.13	What is the foundation (the principles) for cost recovery?	50
3.14	How is the cost recovery calculated?	51
3.15	At which moment does cost recovery take place?	52
3.16	Is it possible to recover costs at the expense of functions that are already located in the area?	52
3.17	Is there a maximum to the recoup of costs?	53
3.18	Case 1: Gießen (Hessen)	53
3.19	Case 2: Erkrath (North-Rhine Westphalia)	60
4	England	63
4.1	General points and definitions	63
4.2	Summary of responses to questions	64
4.3	Decision-making in the UK: the place of negotiation for cost recovery	69
4.4	Short history of cost recovery in the UK (England)	72
4.5	Legal Precedents	73
4.6	Refinement and consolidation	74
4.7	Typical facilities requested through Section 106 by local planning authorities	76
4.8	Typical financial provisions in the negotiation method	76
4.9	Embedding the planning gain/cost recovery proposals into policy	77
4.10	Disadvantages of negotiating cost recovery for community facilities and infrastructure	79
4.11	The emergence of the Community Infrastructure Levy	80
4.12	The CIL model	81
4.13	The CIL adoption process	84
4.14	Charging Schedules and Regulation 123 examples	85
4.15	CIL and Section 106 Agreements	93
4.16	CIL versus Section 106	93
4.17	References	94
4.18	Introduction to case studies	96
4.19	Case 1: Harbourside Bristol	96
4.20	Case Study 2: Herefordshire: Whitecross High School Site, Baggallay Street, Hereford	100
5	Frankrijk	107
5.1	Ruimtelijke ordening in Frankrijk	107
5.2	Twee systemen sinds 2012	108

5.3	Ontwikkelingsbelasting: Taxe d'aménagement	109
5.4	Dichtheidsbelasting: Le Versement pour sous Densité	112
5.5	Samenwerkingsvormen	113
5.5.1	Projet urbain partenarial	113
5.5.2	ZAC Zone d'Aménagement Concerté	114
5.5.3	Etablissement Public Foncier	114
5.6	Overige belastingen	114
5.6.1	Taxe foncière non bâtie: 'onroerende zaakbelasting'	114
5.6.2	Taxe sur la plus-value immobilière : 'meerwaarde belasting'	115
5.7	Samenvatting	115
5.8	Overzicht gebruik systemen voor 2012	116
5.9	Praktijkvoorbeeld zonering in relatie tot de Taxe d'Amenagement	118
5.10	Praktijkvoorbeeld Haute Garonne	119
5.11	De opbrengsten uit TLE en TA vergeleken	121
6	Mogelijkheden van lessen-trekken van juridische arrangementen in andere landen	122
6.1	Internationaal vergelijkend onderzoek	122
6.2	Waarschijnlijkheid van een succesvolle transfer	123
6.3	Classificatie van landen met een verwant publiekrechtelijk systeem	125
6.4	Aandacht voor verschillen in institutionele contexten	126
7	Internationale vergelijking en analyse	129
7.1	Kerninstrumenten voor kostenverhaal per land	129
7.2	Overall scores op deelvragen	131
7.3	Analyse per land	136
7.3.1	Inleiding	136
7.3.2	België (Vlaanderen)	136
7.3.3	Duitsland	138
7.3.4	Engeland	140
7.3.5	Frankrijk	142
7.4	Slotanalyse	143
7.4.1	Inleiding	143
7.4.2	Algemene middelen	143
7.4.3	Onroerende zaakbelasting	144
7.4.4	Fondsvorming	144
7.4.5	Bijzondere last voor openbare werken c.q. baatbelasting	146
7.4.6	Baatbelasting revived?	147

Voorwoord

Dit rapport is geschreven in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het onderzoek is gericht op financiering en kostenverhaal in situaties van organische gebiedsontwikkeling in een aantal ons omringende landen. De kernvraag is hoe in die landen financiering en kostenverhaal is geregeld en wordt toegepast. In het verlengde daarvan is de vraag of (elementen van) de aanpak in een of meer van die landen vruchtbaar zou zijn in Nederland.

De rapporten over de ons omringende landen zijn geschreven door de volgende auteurs:

- België (Vlaanderen): Stijn Verbist, Universiteit Hasselt
- Duitsland: Stephan Mitschang en Tim Schwarz, Technische Universität Berlin
- Engeland: Janet Askew en Adam Sheppard, beiden University of the West of England.
- Frankrijk: Jan-Willem Santing, Deloitte Nederland i.s.m. Deloitte France

De betrokkenheid van buitenlandse onderzoekers maakt dat dit rapport deels in het Engels, deels in het Nederlands is geschreven.

Als projectleider vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu fungeerde Niek van der Heiden.

Bij het onderzoek is dankbaar gebruikt gemaakt van discussie met een klankbordgroep die bestond uit:

- Leo Nooteboom, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Jelmer Kloosterman, Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Hendrik van Sandick, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Niels Sorel, Planbureau voor de Leefomgeving
- Margriet Schepman, Neprom

Op 11 juni 2014 is het concept-rapport besproken tijdens een internationale expertmeeting in Den Haag.

Alle andere hoofdstukken dan de landenrapportages zijn geschreven door ondergetekende.

Fred Hobma

Samenvatting

1 Doel- en vraagstelling

Het *kostenverhaal* is een belangrijke bron voor de bekostiging van publieke voorzieningen. Het gaat hierbij om investeringen in publieke voorzieningen die aan een gebied ten goede komen, zoals ontsluitingswegen, parken of pleinen. Nog grotendeels onbeantwoord is de vraag hoe financiering en kostenverhaal plaats kan vinden bij zogeheten ‘organische gebiedsontwikkeling’. In het bijzonder gaat het om het verhaal van de kosten van publieke investeringen bij langjarige, organische gebiedsontwikkelingsprojecten waarbij de overheid een faciliterende rol vervult.

Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek wil inzichten opleveren uit ons omringende landen: hoe vindt daar financiering en kostenverhaal van publieke voorzieningen plaats in situaties van organische gebiedsontwikkeling?

Vraagstelling van het onderzoek

In het onderzoek wordt de volgende vraag beantwoord:

Op welke wijze worden initiatief-overstijgende investeringen in langjarige, organische gebiedsontwikkelingsprojecten gefinancierd in een aantal omringende landen (België-Vlaanderen, Duitsland, Engeland en Frankrijk), welke kosten kunnen worden verhaald en hoe vindt dat kostenverhaal plaats?

2 Nadere precisering van het probleem

Onder gunstige economische omstandigheden is het verhaal van de kosten die een gemeente maakt voor publieke voorzieningen vrij probleemloos. In grote lijnen zijn er dan drie mogelijkheden:

- (1) Gemeente en ontwikkelaar(s) sluiten een anterieure overeenkomst voorafgaand aan de (her)ontwikkeling van een gebied.
- (2) Kostenverhaal vindt plaats in de vorm van een voorschrift bij de omgevingsvergunning op basis van een exploitatieplan.
- (3) Bij actief grondbeleid is het kostenverhaal voor publieke investeringen verdisconteerd in de verkoopprijs van grond.

Onder minder gunstige economische omstandigheden zijn deze wijzen van kostenverhaal evenwel minder vanzelfsprekend. Gezien de economische context zullen gemeenten in veel gebieden een organische ontwikkeling voorstaan. Dat geldt voor zowel stadsuitbreiding als herstructurering en transformatie. Kort gezegd gaat het dan om een geleidelijke (her)ontwikkeling waarbij op voorhand nog geen zekerheid

bestaat over initiatiefnemers, programma en tijdstip van initiatief. Deze onzekerheid staat in tegenstelling tot de voorheen veelvoorkomende situaties waarbij via anterieure overeenkomsten met een of meer ontwikkelaars langlopende afspraken werden gemaakt over programma, fasering, kwaliteit, risicoverdeling en bijdragen in gemeentelijke kosten. Een en ander leidt er toe dat de vooruitzichten van bijdragen van (private) initiatiefnemers in de gemeentelijke kosten van publieke voorzieningen in situaties van organische gebiedsontwikkeling onzeker zijn. Niettemin is het waarschijnlijk dat vroeger of later in situaties van organische gebiedsontwikkeling gemeentelijke investeringen in publieke voorzieningen voor het gebied nodig zijn.

3 Internationaal vergelijkend onderzoek

Internationaal vergelijkend onderzoek kan het ‘zelfbeeld’ (van het land dat het onderzoek verricht) verbeteren. In dit onderzoek maakt de vergelijking met andere landen duidelijk waar Nederland ‘staat’ wat betreft financiering en kostenverhaal. Er ontstaat inzicht in verschillen en overeenkomsten met andere landen. Het onderzoek ondersteunt daarmee de discussie over mogelijke nieuwe richtingen in het kostenverhaal in Nederland. Met andere woorden: landenvergelijking biedt kansen tot het ‘leren’ van andere landen. Dat kan ook de vorm aannemen van het overnemen van in die landen goed werkzame instrumenten (of de principes achter die instrumenten). In dat geval spreken we van een ‘transfer’ tussen landen.

Aan de andere kant zijn er beperkingen aan het leren van andere landen. Zeker voor de meest extreme variant van leren, het kopiëren, gelden methodologische beperkingen. Instrumenten die in een bepaald land goed werken kunnen niet zomaar gekopieerd worden. Verschillen in marktsituatie en culturele factoren moeten in ogenschouw worden genomen. Verder speelt pad-afhankelijkheid een rol. Dat betekent dat keuzes uit het verleden van invloed zijn op toekomstige ontwikkelingen, in die zin dat bepaalde keuzemogelijkheden nu moeilijk of uitgesloten zijn.

Bij het leren van andere landen moet men zich bewust zijn van de verschillen in institutionele contexten tussen landen en zich daar rekenschap van geven als wordt overwogen om (elementen van) arrangementen over te nemen. Dit betekent voor de analyse van de juridische arrangementen voor financiering en kostenverhaal in België, Duitsland, Frankrijk en Engeland dat zowel de (in)congruentie met het Nederlandse juridische stelsel in ogenschouw wordt genomen, als (in)congruentie met in ons land dominante sociaal-culturele en politieke waarden.

4 Kerninstrumenten voor kostenverhaal per land

Onderstaande tabel geeft weer wat in de onderzochte landen de kerninstrumenten zijn voor het verhaal van de kosten van publieke voorzieningen.

België	Duitsland	Engeland	Frankrijk	Nederland
- Overeenkomst	- Overeenkomst (Städtebaulicher Vertrag: Erschliessungsvertrag)	- Overeenkomst (S. 106, Planning obligations)	- Overeenkomst (Project urbain partenarial)	- Overeenkomst (anterieur of posterieur)
- Last bij de vergunning	- Overeenkomst (Städtebaulicher Vertrag: Folgekostenvertrag)	- Heffing (Community Infrastructure Levy)	- Belasting (Taxe d'aménagement)	- Publiekrechtelijke betalingsverplichting (betalingsvoorschrift bij omgevingsvergunning)
	- Publiekrechtelijke betalingsverplichting (Erschliessungsbeitrag)			
	- Publiekrechtelijke betalingsverplichting (Ausbaubeitrag)			

Tabel Kerninstrumenten kostenverhaal

5 Analyse per land

België (Vlaanderen)

- Vlaanderen kent geen wettelijke regeling inzake kostenverhaal.
- Privaatrechtelijk is kostenverhaal mogelijk door middel van een overeenkomst met een ontwikkelaar.
- Als alternatief voor het privaatrechtelijk kostenverhaal is publiekrechtelijk kostenverhaal mogelijk door middel van het verbinden van een (financiële) *last* aan vergunningen, in het bijzonder de verkavelingsvergunning. Dit is een vorm van kostenverhaal. Voorbeeld is het op kosten van de vergunninghouder bouwen of rooveren van wegen, groene ruimte en ruimte voor openbaar nut. Een last kan ook inhouden dat de eigenaar grond waarop de voorzieningen gerealiseerd worden in eigendom overdraagt aan de gemeente.
- Vlaanderen kent als een van de weinige landen in de wereld een *planbatenheffing*. Deze is gekoppeld aan specifiek wettelijk benoemde bestemmingswijzigingen in een ruimtelijke uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg (vergelijkbaar met de Nederlandse bestemmingsplannen). In essentie gaat het om bestemmingswijzigingen van minder profijtelijke naar meer profijtelijke bestemmingen, zoals van 'bos' naar 'wonen'. De heffing is gebaseerd op een vermoede meerwaarde per m². De meerwaarde van een perceel wordt verdeeld in schijven. Elke schijf kent een specifiek heffingspercentage. Voor transformaties van brownfields geldt geen planbatenheffing. Daarnaast bestaat een aantal andere uitzonderingen, zoals voor kleine percelen. De opbrengsten van de planbatenheffing gaan deels naar gemeenten waar de bestemmingswijzigingen plaatsvonden. Er bestaat evenwel geen bestedingsvrijheid van de opbrengsten. Wettelijk is vastgelegd waaraan de opbrengst besteed mag worden. Publieke ruimtelijke voorzieningen behoren daar niet toe. Planbatenheffing in de huidige vorm is dan ook geen instrument van kostenverhaal.

Duitsland

- In Duitsland bestaat een praktijk van overeenkomsten tussen gemeente en ontwikkelaar. Er zijn verschillende van dergelijke *Städtebauliche Verträge*. Belangrijkste is het *Erschliessungsvertrag* op grond waarvan de private partij de voorzieningen zelf realiseert.
- De overeenkomst wordt eventueel vervolgd met een *Folgekostenvertrag*. Een Folgekostenvertrag heeft betrekking op het verhaal van kosten van andere dan infrastructurele voorzieningen, zoals een school en een ziekenhuis.
- Wordt er geen overeenkomst gesloten, dan bestaat verplicht publiekrechtelijk kostenverhaal via de *Erschliessungsbeitrag*.
- Door een overeenkomst is 100% kostenverhaal mogelijk. Bij publiekrechtelijk kostenverhaal is er een eigen gemeentelijke bijdrage van 10%.
- Voor vernieuwing, verbetering en uitbreiding van infrastructuur (incl. openbare ruimte) is er de *Ausbaubeitrag*. Deze maakt verhaal van kosten bij zittende eigenaren van onroerende zaken mogelijk. Ook hier geldt een, in procenten uitgedrukte, eigen gemeentelijke bijdrage.

Engeland

- In Engeland bestaat sinds decennia een praktijk van onderhandeling tussen ontwikkelaar en gemeente over de bijdrage van de ontwikkelaar aan voorzieningen die in verband met de ontwikkeling nodig zijn. Op grond van deze *planning obligations* realiseert de ontwikkelaar de voorzieningen zelf, en/of betaalt hij een bedrag aan de lokale overheid. Het percentage van de kosten dat wordt verhaald is rechtstreeks afhankelijk van het onderhandelingsresultaat.
- In aanvulling op, of in plaats van deze overeenkomst, bestaat een heffing: de *Community Infrastructure Levy*. Deze is, in tegenstelling tot de *planning obligations*, niet onderhandelbaar. Wel bestaat grote gemeentelijke vrijheid wat betreft de invulling van dit instrument. Gemeenten kunnen de opbrengsten van de *Community Infrastructure Levy* gebruiken voor het vormen van een fonds. Vanuit dat fonds kunnen infrastructurele werken, in beginsel overal in de gemeente, worden bekostigd.

Frankrijk

- Frankrijk heeft net als Nederland een gemengd stelsel van privaatrechtelijk en publiekrechtelijk kostenverhaal.
- Er zijn privaatrechtelijke overeenkomsten, de *Projets urbain partenarial* in het kader waarvan kostenverhaal plaatsvindt. De overeenkomst past bij een situatie van privaat initiatief voor een ontwikkeling. De aanleg van de voorzieningen gebeurt door de publieke partij in de overeenkomst.
- Als er geen overeenkomst is, vindt publiekrechtelijk kostenverhaal plaats door middel van een ontwikkelbelasting, de *Taxe d'aménagement*. Deze net ingevoerde belasting vervangt een complex stelsel van deelbelastingen. De *Taxe d'aménagement* is gekoppeld aan de bouwvergunning. Belastingheffing geschiedt via een eenvoudige formule. Voor een gemeente bestaat, binnen een bandbreedte, de mogelijkheid om één van de variabelen in de formule (het 'tarief') voor haar grondgebied te variëren. Voor verschillende gebieden binnen de gemeente kunnen zodoende verschillende tarieven gelden. De belasting dient in twee termijnen te worden afgedragen.

6 Perspectieven

Elk van de vier landen is nader geanalyseerd aan de hand van zes variabelen. Deze variabelen zijn:

- typering van het stelsel (privaatrechtelijk, publiekrechtelijk of gemengd);
- complexiteit van de (wettelijke) regeling;
- flexibiliteit voor het lokale bestuursniveau;
- mate van koppeling van het kostenverhaal met vastgoedontwikkeling;
- perspectief voor situaties van organische groei;
- fit met het Nederlandse systeem.

Aansluitend op deze analyse kan de volgende vraag worden beantwoord: bieden België (Vlaanderen), Duitsland, Engeland of Frankrijk inspirerende voorbeelden van de oplossing van het kostenverhaal van de voorzieningen die aangelegd moeten worden op het moment dat een (groot) deel van het gebied reeds organisch is ontwikkeld? Bij de beantwoording van deze vraag zien we af van bekostiging van de voorzieningen uitsluitend uit algemene middelen van de gemeente (belastingen) en uit stijging van de onroerende zaakbelasting. Beide bieden namelijk onvoldoende perspectief.

Fondsvorming of baatbelasting

Voor zover de onderzochte landen impliciet of expliciet oplossingen hebben voor kostenverhaal bij organische groei komen die neer op:

- (a) *fondsvorming* of
- (b) *een 'bijzondere last voor openbare werken' c.q. baatbelasting.*

De Engelse Community Infrastructure Levy en Franse Taxe d'aménagement komen neer op fondsvorming. De Duitse Ausbaubeitrag komt neer op een bijzondere last voor openbare werken c.q. baatbelasting. De overige in dit rapport besproken kostenverhaalsinstrumenten bieden geen van allen echt perspectief voor situaties van organische groei. Aangetekend zij dat fondsvorming noch baatbelasting 100% verhaal van de kosten van publieke voorzieningen in die landen opleveren. Bij voorzieningen die worden aangebracht terwijl een deel van het gebied reeds (organisch) is ontwikkeld blijft telkens een deel van de kosten voor rekening van de lokale overheid.

7 Fondsvorming

Fondsvorming betekent in de kern dat 'vooraf' elke initiatiefnemer van een vastgoedontwikkeling in het (organisch) groeiende gebied een bedrag in een fonds stort. De som van die bedragen dient ter dekking van toekomstige uitgaven van de gemeente. Het bedrag dat per ontwikkelaar in het fonds wordt gestort is forfaitair. Dat wil zeggen dat het een van te voren, aan de hand van een formule of tabel, bepaald bedrag is.

De Engelse CIL kent het mechanisme dat de opbrengsten van de individuele heffingen worden samengevoegd op gemeentelijk niveau. Er is dus sprake van fondsvorming. Uitgaven uit het fonds zijn bestemd voor projecten op de gepubliceerde lijst van (infrastructurele) projecten. Van die projecten is aangegeven dat ze geheel of deels uit het fonds worden bekostigd. Daarbij is het principe dat opbrengsten als gevolg van nieuwe (bouw)ontwikkelingen in een bepaald gebied niet noodzakelijkwijs in dat gebied besteed moeten worden. De lokale overheid heeft derhalve bestedingsvrijheid, zolang het maar projecten betreft die op de eerdergenoemde lijst staan.

Wat Frankrijk betreft moeten de ervaringen met het nieuwe publiekrechtelijk kostenverhaal worden afgewacht. Voor zover het nieuwe systeem kan worden beoordeeld kent het Franse systeem, net als Engeland, geen plicht om de (gehele) opbrengst van de belasting te investeren in het gebied van waaruit de belasting is opgebracht.

Fondsvorming heeft voor een gemeente een aantrekkelijke eigenschap. Dat is de relatieve bestedingsvrijheid voor de lokale overheid. Bij fondsvorming is het principe *niet* dat de opbrengsten uit een bepaald gebied per se gebruikt worden voor de dekking van de reële kosten van de in dat gebied gerealiseerde infrastructurale voorzieningen. Het principe is daarentegen dat opbrengsten als gevolg van verschillende ontwikkelingen op verschillende plaatsen in de gemeente worden 'gepooled'. Dat kan ook betekenen dat er in het fonds gedurende een bepaalde tijdsspanne wordt gespaard. Het bestuur heeft vervolgens de vrijheid om infrastructurale voorzieningen te bekostigen in de mate en op die plaats(en) binnen de gemeente waar dat volgens haar het meest noodzakelijk, effectief of efficiënt is. De band tussen opbrengstgebied en uitgavengebied is in principe los.

Aan de andere kant kent fondsvorming een aantal minder aantrekkelijke eigenschappen. Ten eerste is er het probleem van het vaststellen van het forfaitaire bedrag. Het is lastig om een generieke formule of tabel te ontwerpen die niet te veel of te weinig opbrengt.

Ten tweede gaat fondsvorming uit van een koppeling met vastgoedontwikkeling. Met andere woorden, fondsvorming redeneert vanuit het nieuwbouwplan. Dat is nu juist bij organische gebiedsontwikkeling problematisch.

Ten derde bestaat bij fondsvorming een temporeel nadeel: er wordt vooraf betaald, maar het profijt ligt mogelijk pas in de (verre?) toekomst. Het is de vraag in hoeverre er draagvlak onder de initiatiefnemers van vastgoedontwikkeling bestaat voor een dergelijke constructie. Het zou zelfs potentiële initiatiefnemers in het organisch te groeien gebied kunnen weerhouden van investeren.

Ten vierde bestaat bij fondsvorming een zwakke relatie met de werkelijke kosten van de voorziening. Het zou een afscheid betekenen van het Nederlandse systeem van verhaal van werkelijke kosten. Immers, bij fondsvorming is het niet direct duidelijk of, wat en wanneer tegen welke kosten door de gemeente aan voorzieningen wordt gerealiseerd. De Engelse CIL voorziet hier overigens wel grotendeels in, omdat de gemeente vooraf een lijst publiceert met werken (en bijbehorende kosten) die de gemeente (deels) met de opbrengsten wil realiseren.

8 Bijzondere last voor openbare werken c.q. baatbelasting

Het enige onderzochte land dat een bijzondere last voor openbare werken c.q. baatbelasting kent is Duitsland. Het betreft de *Ausbaubeitrag*. In feite gaat het om een baatbelasting die wordt geheven bij eigenaren van onroerende zaken. Het gaat daarbij om infrastructurele voorzieningen. In grote lijnen betreft het vernieuwing, verbetering en uitbreiding van onder meer wegen, voetpaden en openbare ruimte. Voorbeelden zijn: (a) additionele parkeervakken, (b) groenstroken om een drukker wordende verkeersweg van een voetpad te scheiden en (c) verbreding van een verkeersweg. Telkens geldt een eigen gemeentelijke bijdrage. Het principe daarvan is dat hoe meer de infrastructuur gebruikt gaat worden door het algemene publiek, hoe groter de eigen gemeentelijke bijdrage.

De *Ausbaubeitrag* is vergelijkbaar met de Nederlandse baatbelasting (art. 222 Gemeentewet).

Een bijzondere last voor openbare werken (of baatbelasting) heeft een aantal positieve eigenschappen en een aantal minder aantrekkelijke eigenschappen.

Eerste positieve eigenschap is dat de bijzondere last uitgaat van de reële kosten van de voorziening en dus niet de moeilijkheid kent van het bepalen van een formule of tabel voor de vaststelling van forfaitaire bedragen. Nadelig, daarentegen, is dat de Duitse *Ausbaubeitrag* problemen kent rond het vaststellen van de omvang van de eigen gemeentelijke bijdrage (in genoemde paragraaf ‘co-payment’ genoemd). Deze wordt vaak voor de rechter betwist.

Ten tweede gaat een bijzondere last niet, zoals fondsvorming, uit van een koppeling met vastgoedontwikkeling. De bijzondere last gaat daarentegen uit van de voorziening zelf. Dat lijkt voor organische gebiedsontwikkeling een aantrekkelijk uitgangspunt.

Ten derde bestaat het temporele nadeel van fondsvorming niet (zie par. 7 hierboven). Immers, de bijzondere last kent het principe van heffing op het moment dat de kosten zich voordoen en vindt plaats bij de partijen die er op dat moment baat bij hebben. De relatie tussen heffing en realisatie is dus zeker. Minder aantrekkelijk, daarentegen, is dat dit wel betekent dat het de opgave is om te bepalen welke partijen in welke mate baat hebben bij de voorziening. In Duitsland bestaat die moeilijkheid ook.

Ten vierde bestaat bij een bijzondere last, in tegenstelling tot fondsvorming, een hele sterke relatie met de werkelijke kosten van de voorziening. Ook bij de *Ausbaubeitrag* wordt uitgegaan van de werkelijke kosten of een begroting van de werkelijke kosten. Er is geen kans op baatafoming of niet-begroot gemeentelijk tekort. Het kostenverhaal kent daarmee een hoge mate van nauwkeurigheid.

Een nadelige eigenschap van een bijzondere last in de Duitse variant is dat die enkel van toepassing is bij vernieuwing, verbetering en uitbreiding. Voor binnenstedelijke organische ontwikkelingen biedt dit ongetwijfeld perspectief. Maar voor organische stadsuitbreidingen veel minder. Aannemelijk is dat daar in veel mindere mate sprake is van vernieuwing, verbetering of uitbreiding.

De Nederlandse baatbelasting in haar huidige vorm is als instrument van bijzonder kostenverhaal in de loop van de tijd steeds minder effectief is geworden. Duitsland kent overigens ook een aantal soortgelijke problemen als Nederland rond de Ausbaubeitrag. Bekend zijn de vele rechtszaken rondom de hoogte van de gemeentelijke bijdrage in de kosten genoemd, alsmede formele (procedurele) problemen rondom de Duitse equivalent van het gemeentelijke bekostigingsbesluit. Voor Nederland betekent dit alles dat voor een effectief kostenverhaal in situaties van organische groei op basis van baatbelasting, de wettelijke regeling ervan herziening behoeft.

Summary

1 Goal and research question

Cost recovery by municipalities is an important means to fund public facilities. 'Recovery of costs' is recovery (or: recoup) of costs that the municipality made for public facilities that go beyond an individual plot and come to the benefit of inhabitants and users of the area such as: public roads, public green, public parking places, public lighting, bridges, street furniture, sewerage, public objects of art, bicycle paths and utilities (gas, electricity, drinking-water).

Costs for public facilities are different from costs of servicing the land, such as the costs of raising or levelling a site and (temporary) construction roads, because these are costs to prepare a plot for construction.

Goal of the research

The research wants to produce insights from countries surrounding the Netherlands: how is financing and cost recovery of public facilities organised in situations of 'organic growth'?

Research question

The research question is:

In which way(s) are costs of public facilities financed and recovered by local authorities (municipalities) in case of multi-year, organic growth, in a number of countries surrounding the Netherlands (Belgium – Flanders, Germany, England and France), which costs can be recovered and how are the costs recovered?

2 Further specification of the problem

Under favourable economic circumstances, the recovery of municipal costs of public facilities is rather unproblematic. Three possibilities exist:

- (1) The first possibility of recovering the costs is through private law agreements with property developers prior to the (re)development of an area. In this way, the municipality has certainty regarding the covering of their (future) costs for public services: the property developer will pay a fair share. This certainty makes it possible for municipalities to plan the public services and infrastructure.
- (2) The second possibility is that prior to the (re)development of an area no agreement can be reached with one or more property developers. (Certainly, the reason will be disagreement about the sum of money to be paid by the developers to the municipality in return for the facilities.) However, there is considerable certainty

that functions will be realised by property developers. That certainty is based on the fact that the developers, by example, acquired land in the area and entered into consultation with the municipality regarding the realisation of a program. If, under these circumstances, no agreement can be reached, the municipality must adopt a ‘development plan’ (Dutch: exploitatieplan) (art. 6.12 Spatial Planning Act). The development plan will be adopted by the municipal council simultaneously with the adoption of the land-use plan (Dutch: bestemmingsplan) for the area (art. 6.12, para. 4, Spatial Planning Act). In case of a development, the recovery of costs will take place when the permit to build (the ‘environmental permit’) is granted. Article 6.17. para. 1 Spatial Planning Act reads:

The municipal executive shall recover the development costs of the land lying within a development area by attaching, having due regard to the development plan, a condition to the environmental permit for a building plan (...) that the permit-holder is liable for a development contribution to the municipality (...).

In this way the developer will pay a fair share of the public facilities.

- (3) The third way for municipalities to recover costs is to sell land to property developers. In that case, the (future) costs for public services and infrastructure is part of the selling price.

Under less favourable economic conditions, these ways of cost recovery will not be obvious anymore.

First, since a couple of years, the number of private law agreements with property developers for the (re)development of big areas has enormously dropped. Due to less favourable market conditions for the sale of houses and offices, developers are not able to enter into partnership agreements for large areas any more. The certainty of private contributions to public investments for facilities thus has become more scarce.

Second, it is difficult (almost impossible) to adopt a development plan if there is no clarity about who are future developers, the program and the point in time of building initiatives. However, these are situations that certainly can be expected in Dutch practice.

Third, since a couple of years, municipalities will probably be very selective in buying undeveloped land with the objective to sell it to property developers. Municipalities perceive, under current economic conditions, the risks as being too high. Furthermore, they have smaller budgets to their disposal.

Given these circumstances, many municipalities will adopt a policy of organic growth. Organic (or: incremental) growth may be described as follows:

‘Organic or incremental growth’ is a municipal policy in which:

- (a) the municipality does have ambitions for the development or redevelopment of a certain area, but
- (b) the municipality does not own the land and is not willing or able to acquire the land in ownership and

(c) it is unknown which private parties will submit building plans, what the precise functions will be and at which moment the building plans will be realised, as a consequence of which

(d) the area will gradually (re)develop under an uncertain timeframe, however,

(e) at some point in time of the (re)development of the area, public facilities like public roads, public waterways, public parking lots etcetera will be needed or have to be upscaled, which will be financed by the municipality.

3 International comparative research

International comparative research has the power to improve the ‘self-image’ (of the country that performs the research). In this research, the comparison with other countries clarifies where the Netherlands ‘stand’ as regards to financing and cost recovery. Insights are gained regarding differences and similarities with other countries. With that, the research supports the discussion concerning possible new directions for cost recovery in the Netherlands. In other words: country comparison enables ‘learning’ from other countries. This may take the form of adopting instruments that function well in those countries (or the principles behind those instruments). In that case we speak of ‘transfer’ between countries.

On the other side, learning from other countries has its limitations. Certainly for the most extreme form of learning, copying, methodological limitations are in existence. Instruments that functions well in a certain country, cannot just like that be copied. Differences in market situation and cultural factors must be taken into account. Furthermore, path dependency plays a role. This means that choices from the past influence future developments in the sense that certain options of choice now are difficult or excluded.

When learning from other countries, one must be aware of the differences in institutional contexts between countries; one should account for this when considering to adopt (elements of) arrangements. For the analysis of legal arrangements for financing and cost recovery in Belgium (Flanders), Germany, England and France, this means that both the (in)congruence with the Dutch legal system must be looked at and the (in)congruence with dominant social-cultural and political values in the Netherlands.

4 Key instruments for cost recovery per country

The following table reflects the key instruments per examined country as far as the recoup of costs for public facilities is concerned.

Belgium	Germany	England	France	Netherlands
- Agreement	- Agreement (Städtebaulicher Vertrag: Erschliessungsvertrag)	- Agreement (S. 106, Planning obligations)	- Agreement (Project urbain partenarial)	- Agreement (anterior or posterior)
- Charges for the permit	- Agreement (Städtebaulicher Vertrag: Folgekostenvertrag)	- Levy (Community Infrastructure Levy)	- Tax (Taxe d'aménagement)	- Public law obligation to pay (connected to omgevingsvergunning)
	- Public law obligation to pay (Erschliessungsbeitrag)			
	- Public law obligation to pay (Ausbaubeitrag)			

Table Key instruments cost recovery

5 Analysis per country

Belgium (Flanders)

- Flanders does not have a statutory arrangement for cost recovery.
- Private law recoupment of costs is possible through agreements with developers.
- As an alternative to private law cost recovery, public law recoupment of costs is possible by attaching a financial burden (charge) to permits, in particular the *verkavelingsvergunning*. By example: the construction or renewal of roads, public green and public space at the expense of the permit holder. Another example of a charge is that the owner transfers ownership of the land on which the facilities are realised to the municipality.
- As one of the few countries in the world, Flanders has a *planbatenheffing* (betterment tax: a levy on private property owners, whose lands have gained value due to rezoning of an area, outside of the owner's control). The *planbatenheffing* results from specific (statutory defined) changes in land-use objectives in a *ruimtelijk uitvoeringsplan* or *bijzonder plan van aanleg* (comparable to the Dutch *bestemmingsplannen*). In essence, it regards changes from less profitable land-use objectives, like 'forrest', to profitable land-use objectives, such as 'residential'. The charge is based on the presumed plus-value per m². The plus-value is divided into tax brackets. Each bracket has a specific percentage of levy. Brownfield transformations are exempt from the levy. Furthermore, there are a number of other exemptions, such as for small parcels. The revenues of the *planbatenheffing* partially go to the municipalities where the rezoning took place. However, there is no discretionary power over spending for the municipalities. It is statutory determined how the revenues can be spent. Public facilities are no part of that. Therefore, *planbatenheffing* in its current form is not an instrument for cost recovery.

Germany

- In Germany, there is a practice of agreements between municipalities and property developers. There are several of such *Städtebauliche Verträge*. Most important is the *Erschliessungsvertrag* on the basis of which a private party itself realises the facilities.
- If so desired, the agreement is followed by a *Folgekostenvertrag*. This agreement relates to the recoupment of costs other than for infrastructural facilities. Examples are a school and a hospital.
- If no agreement can be reached, public law cost recovery is mandatory by means of the *Erschliessungsbeitrag*.
- In case of an agreement, 100% of the costs can be recovered. In case of public law cost recovery, there is a municipal contribution of 10% of the costs.
- For renewal, improvement and extension of infrastructure (including public spaces) the *Ausbaubeitrag* applies. This instrument enables cost recoupment from existing owners of real estate. However, a certain percentage of the costs must be borne by the municipality as a contribution.

England

- Since decades, England has a practice of negotiations between municipalities and developers regarding the contributions from the developer to facilities that are needed in connection with the new development. Based on these *planning obligations* the developer delivers the facilities, or pays a sum of money to the local authority. The part of the costs that is recouped, directly depends on the results of the negotiations.
- In addition to, or instead of these agreements, a new levy is introduced: the *Community Infrastructure Levy*. This is, contrary to planning obligations, non-negotiable. However, there is a great amount of municipal freedom to decide on the concrete details of the instrument. Municipalities may use the revenues of the Community Infrastructure Levy to form a fund. The fund can be used to realise infrastructural facilities, in principle everywhere within the municipality.

France

- France, just like the Netherlands, has a mixed system of private law and public law cost recovery.
- France has private law agreements, *Projets urbain partenarial*. Cost recovery takes place in the framework of these agreements. The agreement fits with a situation in which the private sector initiates a development. The construction of facilities will be done by the public party to the agreement.
- Alternatively, if there is no agreement, recoupment of costs will occur through public law by means of a development tax, the *Taxe d'aménagement*. This new tax replaces a complex system of previously existing taxes. The *Taxe d'aménagement* is linked to the building permit. The taxation uses a simple formula. The municipality possesses, within a bandwidth, freedom to vary one of the variables (the tariff) for its territory. In this way, different areas within the municipality's territory may have different tariffs. The tax needs to be paid in two terms.

6 Perspectives

Each of the four countries is further analysed using six variables. The variables are:

- Characterising the system (private law, public law or mixed);
- Complexity of (statutory) arrangements;
- Flexibility for the local administrative level;
- Extent to which cost recovery is coupled with real estate development;
- Perspective for situations of organic growth;
- Fit with the Dutch system.

Following this analysis, the question can be answered: do Belgium (Flanders), Germany, England or France offer inspiring examples for the recoupment of costs for facilities, that are needed on the moment a (large) part of the area is developed organically? When answering this question, we refrain from financing the costs of facilities through (a) general taxation and (b) rise of real estate taxes. The reason is that both offer insufficient perspective.

Formation of a fund or levy for recouping costs of infrastructures

Insofar as the researched countries implicitly or explicitly offer solutions for the recoupment of costs in situations of organic growth, they boil down to:

- (a) *formation of a fund, or*
- (b) *a levy for recouping costs of infrastructures.*

The English *Community Infrastructure Levy* and the French *Taxe d'aménagement* boil down to the formation of a fund. The German *Ausbaubeitrag* amounts to a special levy for recoupment of costs from existing owners in the area. The other instruments in their present form, that are discussed in the report, do not offer viable perspectives for situations of organic growth. It should be noted that formation of a fund, nor a levy for the recoupment of costs, yield 100% of the costs of the public facilities in those countries. If facilities are needed while a part of the area already developed (organically), each time a part of the costs rests with the local authorities.

7 Formation of a fund

'Formation of a fund' in essence means that 'in advance' every initiator of a real estate project in the (organically) growing area makes a deposit to a fund. The sum of all deposits is used to cover the expenses of future municipal expenditures. The deposit per developer is fixed. That is, it is a sum of money which can be determined in advance, using a formula or table.

The English CIL uses the mechanism that the revenues of individual levies are joined together on the local level. This implies the formation of a fund. Expenditures of the fund are meant for (infrastructural) projects which are published on a list. The principle is that revenues as a result of new developments in a certain area need not necessarily be invested in that same area. Therefore, the local authorities have discretionary powers over spending, as long as it concerns projects that are listed.

As far as France is concerned, the experiences with the new system of public law cost recovery must be waited for. Insofar as the new system can be assessed, the French authorities, just like the English authorities, have no duty to invest the (full amount of) revenues in the area that proceeded the tax.

Formation of a fund, from the viewpoint of a municipality, has an appealing quality. This is the discretionary power of spending for the local authorities. The principle of formation of a fund is *not* that the revenues from an area per se have to be used to cover actual costs of the infrastructural facilities which have been constructed in the area. Rather, the principle is that revenues as a result of diverse developments on different places in the municipality are ‘pooled’. This may imply that the fund is used to save for a certain period of time. Next, the authorities possess discretionary powers to spend the money on infrastructural facilities to the extent that and on places within the local territory where this, according to the municipality, is most necessary, effective or efficient. The link between area where the tax was collected and the area where revenues are spent is loose.

On the other hand, formation of a fund has some less appealing qualities. First, there is a problem to assess the fixed deposit. It is difficult to design a generic formula or table which does not yield too much or too less.

Second, formation of a fund is coupled with real estate development. In other words, formation of a fund is based on the logic of new real estate developments. That’s precisely problematic in situations of organic growth.

Third, formation of a fund has a temporal disadvantage: payments are in advance, however, benefits are in the (far?) future. It is debatable whether there is support under the initiators of real estate development for such a structure. It even might withhold potential initiators in the organically growing area from investing.

Fourth, formation of a fund has a weak relation with the actual costs of the facility. It would imply a deviation from the Dutch system of recoupment of actual costs. After all, in case of the formation of a fund it is not directly clear *if, what and when*, for *which costs* will be realised by the local authorities. The English CIL, it must be admitted, deals (partially) with this, since the local authorities will publish a list in advance, holding the infrastructure projects (including costs) the authorities wish to construct using the revenues.

8 Levy for recouping costs of infrastructures

The only country in this research having a levy for recouping costs of infrastructures is Germany. It is the *Ausbaubeitrag*. This, in fact, is a tax collected from owners of real estate. It concerns infrastructural facilities. Roughly, it relates to renewal, improvement and extension of, among other things, roads, footpaths and public space. Examples are: (a) additional parking lots, (b) new grass strips to separate a road that is becoming busier from a footpath and (c) widening of a traffic route. Each time, a municipal contribution applies. The principle of the municipal contribution is that the

more the infrastructure will be used by the general public, the higher the municipal contribution.

The Ausbaubeitrag is comparable to the Dutch *baatbelasting* (art. 222 Gemeentewet).

A levy for recouping costs of infrastructures has a number of appealing qualities and some less appealing qualities.

A first positive quality is that the levy for recouping costs of infrastructures takes the actual costs of the facility as a point of departure. Thereby it does not have the difficulty of designing a formula or table for the assessment of the fixed deposits. Disadvantageous, however, are the problems the German Ausbaubeitrag has regarding the determination of the magnitude of the local contribution (or co-payment as it is named). The size of the municipal co-payment is often contested in court.

Second, a levy for recouping costs of infrastructures, is not – unlike formation of a fund – based on a coupling with real estate development. The levy, however, departs from the facility itself. This seems to be an attractive feature for organic developments.

Third, a levy for recouping costs of infrastructures, does not have the temporal disadvantage of formation of a fund (see section 7 above). Indeed, the levy is based on the principle of a duty *on the moment* the costs occur and affects the parties having benefits from the facilities *at that moment*. Therefore, the relation between levy and infrastructure realisation is certain. Less appealing, however, is that this implies that there is a problem to decide which parties and to which extent are benefiting from the facility. In Germany this problems exists as well.

Fourth, a levy for recouping costs of infrastructure, contrary to the formation of a fund, has a very strong relation with the actual costs of the facility. The Ausbaubeitrag also departs from actual costs or an estimation of the actual costs. There is no chance of charging too much (overburdening the developers) or too less (leading to a municipal deficit). Therefore, the recouping of costs has a high degree of accuracy.

A unappealing quality of the German levy for recouping costs of infrastructure is that it merely applies to renewal, improvement and extension. For inner city organic developments this, without doubt, will offer perspective. However, for organic city expansion, it will probably not offer perspective. It is likely that in a situation of city expansion, it will not be a case of renewal, improvement and extension.

The Dutch *baatbelasting* in its present form has, during past decades, become less and less effective as an instrument for the recouping of costs. As a matter of fact, the German Ausbaubeitrag has a number of problems similar to the *baatbelasting*. Well-known are the German lawsuits regarding the municipal co-payments. Also there are problems regarding the German equivalent of the Dutch *gemeentelijk bekostigingsbesluit* (the formal municipal decision to appoint the area where benefits are manifested). All in all, for the Netherlands this means that to achieve an effective recovery of costs in situations of organic growth, the statutory regulations regarding *baatbelasting* need to be revised.

1 Aanleiding en opzet

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het *kostenverhaal* is een belangrijke – en in veel gevallen de belangrijkste – bron voor de bekostiging van publieke voorzieningen in uitleg- en herstructureringsgebieden. Het gaat hierbij om investeringen in publieke voorzieningen die aan een gebied als geheel ten goede komen, zoals ontsluitingswegen, parken of pleinen. Nog grotendeels onbeantwoord is de vraag hoe financiering en kostenverhaal plaats kan vinden bij zogeheten ‘organische gebiedsontwikkeling’. In het bijzonder gaat het om het verhaal van de kosten van publieke investeringen bij langjarige, organische gebiedsontwikkelingsprojecten waarbij de overheid een faciliterende rol vervult.

Door de onduidelijkheid van kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling dreigt een probleem te ontstaan, dat vooral wordt gevoeld in gemeenten die zich oriënteren op de overstap van een actief naar een faciliterend grondbeleid. Het financieringsprobleem doet zich verder vooral voelen in herstructurerings- en transformatiegebieden. Herstructurering van verouderde bedrijventerreinen en transformatie van kantorenlocaties met leegstand is een prioriteit in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, met name uit overwegingen van duurzaamheid en zuinig ruimtegebruik (de zgn. ladder van duurzame verstedelijking, art. 3.1.6 Bro).

1.2 Doel- en vraagstelling

Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek wil inzichten opleveren uit ons omringende landen: hoe vindt daar financiering en kostenverhaal van publieke voorzieningen plaats in situaties van organische gebiedsontwikkeling? Daarmee levert het onderzoek een bijdrage aan projecten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het kader van (de verdere vormgeving van) de Omgevingswet. Verder levert het onderzoek een bijdrage aan het project ‘Grond, geld en gemeenten’ dat zich richt op de financiering van de fysieke leefomgeving en daarmee vooral voor gemeenten van betekenis is.

Vraagstelling van het onderzoek

In het onderzoek wordt de volgende vraag beantwoord:

Op welke wijze worden initiatief-overstijgende investeringen in langjarige, organische gebiedsontwikkelingsprojecten gefinancierd in een aantal omringende landen (België-Vlaanderen, Duitsland, Engeland en Frankrijk), welke kosten kunnen worden verhaald en hoe vindt dat kostenverhaal plaats?

Onder ‘initiatief-overstijgende investeringen’ wordt verstaan: investeringen in publieke voorzieningen die ten goede komen aan de bewoners en gebruikers van een gebied als geheel, bijvoorbeeld wegen, parken, waterlopen, sportvelden en buurtcentra. Initiatief-overstijgende investeringen vormen de tegenhanger van investeringen in het bouw- en woonrijpmaken, die erop zijn gericht kavels geschikt te maken voor bebouwing.

Het onderzoek staat in de eerste plaats ten dienste van het project grondbeleid van de Ministeries van Infrastructuur en Milieu (I&M) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK). Doel van dat project is de gereedheidskist van het grondbeleid op orde te houden en te brengen. In dat kader is ook de komende Omgevingswet van belang, met name de amvb met bepalingen inzake exploitatieregels- en voorschriften (voorheen: het exploitatieplan). Vraag is of de regels aanpassing behoeven met het oog op het toenemende belang van privaat-private ontwikkeling, faciliterend grondbeleid en organische groei.

Het onderzoek staat in de tweede plaats ten dienste van het project ‘Grond, geld en gemeenten’. Dat project richt zich op de financiering van investeringen in de publieke leefomgeving meer in het algemeen. Directe aanleiding tot het project zijn de afnemende opbrengsten uit grondverkopen bij gemeenten, waardoor de fysieke investeringen onder druk zijn komen te staan. Daar komen de bezuinigingen op het Gemeentefonds en de overdracht van taken in het sociale domein nog bij. Vraag is hoe het systeem van ruimtelijke ordening zo kan worden ingericht dat structureel voldoende financiële middelen ter beschikking komen voor de inrichting van de fysieke leefomgeving.

1.3 Nadere precisering van het probleem

Onder gunstige economische omstandigheden is het verhaal van de kosten die een gemeente maakt voor publieke voorzieningen vrij probleemloos. In grote lijnen zijn er dan drie mogelijkheden.

De eerste mogelijkheid is dat gemeente en ontwikkelaar(s) voorafgaand aan de (her)ontwikkeling van een gebied een anterieure overeenkomst sluiten. Deze overeenkomst wordt beheerst door het privaatrecht. De overeenkomst geeft de gemeente zekerheid over toekomstige betalingen door private partijen, waardoor ze verantwoord investeringen voor publieke voorzieningen kan doen.

De tweede mogelijkheid is dat er voorafgaand aan de (her)ontwikkeling geen inhoudelijke overeenstemming wordt bereikt met een of meer ontwikkelaars, maar waarbij wel aanzienlijke zekerheid bestaat over de realisatie van bestemmingen in het gebied door private partijen. Die zekerheid bestaat er bijvoorbeeld uit dat zij al gronden hebben verworven en in overleg zijn getreden met de gemeente over een te realiseren programma. De gemeente stelt in een dergelijk geval een exploitatieplan vast tezamen met het bestemmingsplan. Het daadwerkelijke kostenverhaal vindt in dat geval plaats in de vorm van een voorschrift bij de omgevingsvergunningen.

De derde mogelijkheid doet zich voor bij actief gemeentelijk grondbeleid. Het kostenverhaal voor publieke investeringen is dan verdisconteerd in de verkoopprijs (of erfpachtcanon) van grond.

Onder minder gunstige economische omstandigheden zijn deze wijzen van kostenverhaal evenwel minder vanzelfsprekend.

De zojuist genoemde eerste mogelijkheid van het sluiten van anterieure overeenkomsten doet zich in veel mindere mate voor dan voorheen. Door minder gunstige afzetmogelijkheden zijn ontwikkelaars minder in staat om voor relatief grote gebieden exploitatieovereenkomsten te sluiten met gemeenten. Deze wijze van zekerheid van private bijdragen aan investeringen voor publieke voorzieningen is daarmee schaarser geworden.

Dat geldt evenzeer voor de tweede genoemde mogelijkheid: het vaststellen van een exploitatieplan. Het is lastig om een exploitatieplan vast te stellen als er nog geen duidelijkheid is over wie toekomstige investeerders in het gebied zijn, over het programma en over het tijdstip waarop initiatieven zich aandienen. Toch is dat een situatie die zich nu reeds vaak voordoet en naar verwachting in de nabije toekomst zal blijven voorkomen.

De derde wijze van kostenverhaal, via gronduitgifte, zal naar alle waarschijnlijkheid ook minder vaak toegepast kunnen worden. Dat hangt samen met het selectiever toepassen van actief grondbeleid door gemeenten. Facilitair gemeentelijk grondbeleid wint aan populariteit in verband met de aan actief grondbeleid verbonden risico's in economisch mindere tijden en door de verminderde investeringsmogelijkheden van gemeenten.

Gezien de economische context zullen gemeenten in veel gebieden een organische ontwikkeling voorstaan. Dat geldt voor zowel stadsuitbreiding als herstructurering en transformatie. Kort gezegd gaat het dan om een geleidelijke (her)ontwikkeling omdat op voorhand nog geen zekerheid bestaat over initiatiefnemers, programma en tijdstip van initiatief. Deze onzekerheid staat in tegenstelling tot de voorheen veelvoorkomende situaties waarbij via anterieure overeenkomsten met een of meer ontwikkelaars langlopende afspraken werden gemaakt over programma, fasering, kwaliteit, risicoverdeling en bijdragen in gemeentelijke kosten. Naast de veranderde economische context zijn er andere aanleidingen om het kostenverhaal te onderzoeken: kleinschalige verstedelijking, privaat-private ontwikkeling en de toename van faciliterend grondbeleid.

Een en ander leidt er toe dat de vooruitzichten van bijdragen van (private) initiatiefnemers in de gemeentelijke kosten van publieke voorzieningen in situaties van organische gebiedsontwikkeling onzeker zijn. Niettemin is het waarschijnlijk dat vroeger of later in situaties van organische gebiedsontwikkeling gemeentelijke investeringen in publieke voorzieningen voor het gebied nodig zijn. Als het aantal inwoners en bedrijven in een gebied toeneemt, zal de capaciteit van de voorzieningen op zeker moment niet meer toereikend zijn. Bouw van woningen op verouderde bedrijventerreinen of kantorenlocaties is bovendien alleen mogelijk door de verblijfskwaliteit van het gebied te verbeteren. Een zuiver functionele inrichting voldoet dan niet.

1.4 Toespitsing van het onderzoek

Het hierboven in paragraaf 1.3 geschetste probleem heeft betrekking op Nederland. Dit onderzoek gaat evenwel over vergelijkbare situaties in het buitenland: hoe vindt daar kostenverhaal plaats? Wat valt er te leren van die landen? Vier landen zijn in het onderzoek betrokken.

Vier landen. Vier omliggende landen zijn onderzocht: België (Vlaanderen), Duitsland, Engeland en Frankrijk. Sommige van deze landen hebben een planstelsel dat tamelijk veel op dat van Nederland lijkt, met name Duitsland. Dat vergemakkelijkt in principe de vergelijkbaarheid tussen landen. Andere landen, met name Engeland, hebben een stelsel dat tamelijk afwijkt van het Nederlandse. Maar van het meer project-gebaseerde dan plan-gebaseerde Engelse stelsel is juist voor situaties van organische gebiedsontwikkeling mogelijk veel te leren.

Naast dat het onderzoek algemene inzichten oplevert over gemeentelijke financiering van publieke voorzieningen en kostenverhaal in vier landen, wordt het onderzoek als volgt toegespitst.

Geen anterieure overeenkomsten met ontwikkelaars. Bij anterieure overeenkomsten bestaat immers zekerheid over toekomstige bijdragen van private partijen die de gemeente vastheid geven zodat ze publieke investeringen kan doen.

Geen grondverkoop. Bij grondverkoop kan de gemeente immers kosten van publieke voorzieningen verdisconteren in de verkoopprijs (of erfpachtcanon). Er wordt daarom in dit onderzoek uitgegaan van faciliterend grondbeleid.

Publieke voorzieningen nodig. Sommige (her)ontwikkelingen kunnen plaatsvinden zonder dat gemeentelijke publieke voorzieningen gerealiseerd hoeven te worden. Die situaties zijn voor dit onderzoek echter niet interessant. Relevant zijn de situaties waarin op enig moment publieke voorzieningen ten behoeve van het gebied gerealiseerd moeten worden.

1.5 Onderdelen van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit vier landenrapportages en een cross-country analyse. Elke landrapportage bevat:

1. Een algemene beschrijving van de wettelijke regeling van financiering van gebiedsontwikkeling en kostenverhaal door gemeenten (of vergelijkbare overheidsorganen). Indien van toepassing worden fiscale arrangementen hierin betrokken. Deze beschrijving geeft een algemeen inzicht in de verhouding tussen de verschillende financieringsbronnen. Het kostenverhaal wordt in perspectief geplaatst: het onderzoek geeft aan welk deel van de kosten bij benadering via het kostenverhaal wordt bekostigd.

2. Een specifieke beschrijving van de wettelijke regeling van kostenverhaal in situaties van organische groei (of daarmee vergelijkbare situaties). De vier stelsels zullen worden beschreven en vergeleken op basis van de volgende kenmerken:

(a) bij welke projecten moet of mag kostenverhaal plaatsvinden?

(b) van welke publieke voorzieningen mogen kosten worden verhaald (vgl. Nederland: de kostensoortenlijst);

(c) bij welke partijen vindt het kostenverhaal plaats? (Met aandacht voor eventuele vrijstellingen voor sociale woningbouw of charitatieve instellingen.)

(d) wat is de grondslag van het kostenverhaal? (In Nederland zijn dat: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.)

(e) hoe wordt het kostenverhaal berekend? (Op basis van een exploitatie-opzet of door forfaitaire bijdragen?)

(f) op welk moment vind het kostenverhaal plaats (vaststelling plan, beslissing over uitvoering van werken, afgifte vergunning).

(g) de (on)mogelijkheid van verhaal van kosten bij functies die in het gebied reeds aanwezig zijn op het moment van publieke investeringen en die daarvan profiteren (een vorm van baatbelasting of planbaatheffing).

3. Inzicht in toepassing van de wettelijke regeling door beschrijving van twee cases, bij voorkeur een case van (stads)uitbreiding en een case van transformatie. De case-beschrijvingen zijn op hoofdlijnen, dat wil zeggen dat niet volledige exploitatiecijfers zijn gegeven maar dat de principes worden beschreven van de 'businesscase' van de gemeente.

De cases hebben vooral een illustratieve functie. Ter versnelling zijn de casebeschrijvingen bij voorkeur ontleend eerder onderzoek, aangevuld met interviews voor de beantwoording van de specifieke vraagstelling van het onderzoek.

4. Aansluitend zijn de vier landen in een cross-country analyse vergeleken. Het rapport besluit met conclusies en aanbevelingen. Daarin staat de vraag centraal welke financieringsstrategieën en -instrumenten ook in de Nederlandse situatie toepasbaar en kansrijk zijn, gelet op de inrichting van het Nederlandse planningsstelsel.

Opgemerkt wordt dat de vraagstelling vanuit de specifieke Nederlandse context is ingegeven. Het is mogelijk dat een één op één vergelijking met andere landen niet goed mogelijk is gezien de andere (juridische) context aldaar. Dan zou beantwoording van de onderzoeksvraag sec kunnen leiden tot onbevredigende uitkomsten ('Er is hier geen organische groei'). Zulke antwoorden zijn niet bruikbaar voor het ministerie. Als een context in een ander land moeilijkheden oplevert voor vergelijking, is daarom een beschrijving geven van onderdelen van de wettelijke regelingen in dat land die waardevol kunnen zijn voor de Nederlandse context, gezien een situatie van organische groei en faciliterend grondbeleid.

2 België (Vlaanderen)

Dr. Stijn Verbist, Universiteit Hasselt

2.1 Het begrip kostenverhaal in de Vlaamse regelgeving

De databank van Belgische (en ook Vlaamse) regelgeving¹ levert voor het begrip “kostenverhaal” welgeteld twee resultaten op: het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XV Milieuschade, tot omzetting van de Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende de milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade² en het door dit decreet gewijzigde decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid³. Met kostenverhaal wordt bedoeld de regeling tot het recupereren van door de overheid gemaakte kosten m.b.t. de preventie en het herstel van milieuschade⁴.

Hoewel het terugvorderen, recupereren of verhalen van door de overheid gemaakte kosten als principe voor de Belgische en Vlaamse wetgever geen onbekendheid is⁵, is de term “kostenverhaal” als dusdanig in de Vlaamse rechtspraktijk niet gangbaar. Het terugvorderen van kosten houdt in het Belgisch recht in hoofdzaak verband met contractuele of buitencontractuele (foutvolle of foutloze) aansprakelijkheid. Wie buitencontractuele of contractuele schade heeft veroorzaakt zal de kosten voor het herstel van de schade moeten (terug)betalen. Een kostenverhaal buiten deze context is in het Belgisch recht niet bekend. Een uitdrukkelijke of impliciete regeling inzake financiering en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling is in België of Vlaanderen niet voorhanden.

2.2 (Nog) geen organische gebiedsontwikkeling in Vlaanderen

Organische gebiedsontwikkeling heeft noch als (juridisch) concept noch als praktijk in Vlaanderen al ingang gevonden. De Vlaamse Vereniging voor Ruimte en Planning wijdt in het eerste kwartaal van 2014 wel een inleidende studiedag aan het thema.

¹ www.ejustice.just.fgov.be/wet

² BS 12 februari 2008

³ BS 3 juni 1995.

⁴ De artikelen 15.8.12. t.e.m. 15.8.17 van Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid.

⁵ Zie bijvoorbeeld een specificatie van het principe “*de vervuiler betaalt*” in artikel 16 van het decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming (BS 22 januari 2007) inzake de aansprakelijkheid voor kosten van sanering van verontreinigde bodems.

2.3 De financiering van de kosten van de opmaak door de gemeente van een bestemmingsplan (gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan)⁶

a) Algemeen principe

Als algemeen principe geldt dat de overheid die een plan opmaakt, hiervoor de kosten (pre-) financiert en draagt. Er zijn, inzake de opmaak van ruimtelijke plannen (bestemmingsplannen) geen wettelijke bepalingen voorhanden op grond waarvan de kosten voor opmaken kunnen worden verhaald op rechtstreeks of onrechtstreeks begunstigden van het bestemmingsplan.

In sommige gevallen leent de lokale overheid geld, in andere gevallen zijn fondsen beschikbaar (winsten voortkomend uit andere projecten).

b) Een decretale basis voor financiële steun

Artikel 2.2.3.§4 VCRO⁷ voorziet in een decretale basis voor onder meer financiële steun aan provincies en gemeenten die een RUP opmaken: *“Binnen de perken van de begrotingskredieten kan de Vlaamse regering (ook financiële) ondersteuning verlenen aan de provincies en gemeenten voor het vervullen van hun taken met betrekking tot de ruimtelijke uitvoeringsplannen en de bijzondere plannen van aanleg. De Vlaamse regering bepaalt de voorwaarden en de nadere regels hiertoe”*. Tot op heden werd geen regeling voor financiële ondersteuning voor de opmaak van ruimtelijke uitvoeringsplannen aangenomen, en dragen lokale besturen de hieraan verbonden kosten zelf.

c) Doorrekenen van kosten?

Tijdens de parlementaire besprekingen van de algemene bepalingen met betrekking tot de ruimtelijke uitvoeringsplannen werd destijds de vraag gesteld of er, specifiek voor de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen geen decretale grondslag moest worden ingeschreven in de VCRO die een gemeente zou toelaten om de kosten van de planopmaak door te rekenen aan de eigenaar van gronden of gebouwen die beheerst worden door het plan.⁸ Deze vraag werd beantwoord met een verwijzing naar een parlementaire vraag die destijds in dat verband aan de Minister bevoegd voor ruimtelijke ordening werd gesteld.⁹ De vraag werd eind 2007 gesteld vanuit de optiek dat RUP's, die het gevolg zijn van een planologisch attest aanzienlijke meerwaarden kunnen betekenen voor de eigenaars van de betrokken privé- gronden, maar al gauw 10.000 euro kunnen kosten aan een gemeente. De vraag luidde meer specifiek of er al overwogen was om gemeenten de mogelijkheid te geven de kosten van een RUP-ontwerp dat het gevolg is van een planologisch attest, te recupereren bij de privé-aanvragers.

⁶ Zie A.M. Draye, “Ruimtelijke Uitvoeringsplannen: een update” in S. Verbist (ed.) *Actualia Ruimtelijke Ordening*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 20-24.

⁷ Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) van 15 mei 2009, BS 20 augustus 2009.

⁸ T. Decuyper, E. Huygens, E. Rentmeesters en S. Walgraeve, “De ruimtelijke ordening opnieuw geordend”, *TMR*, 2009,482.

⁹ *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09/1,nr. 2011/1,42.

De bevoegde minister antwoordde in duidelijke bewoordingen dat een gemeente de kosten van planopmaak niet kan doorrekenen aan bij voorbeeld bedrijven die opgenomen worden in een sectoraal BPA zonevremde bedrijven of aan een bedrijf waarvoor een RUP worden opgemaakt na afgifte van een planologisch attest. Hij voegde hieraan toe dat overeenkomsten of gemeentelijke reglementen in die zin onwettig zijn. “Artikel 4 van het decreet ruimtelijke ordening, gekend als het "doelstellingenartikel" van het decreet, maakt duidelijk dat de ruimtelijke ordening gebeurt vanuit een gelijktijdige afweging van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten. Via plannen de ruimte ordenen en zich uitspreken over welke activiteit op welke plaats thuishoort is bij uitstek een overheidstaak en een zaak van algemeen belang. Het karakter van die afweging impliceert dat planopmaak niet door particulieren kan worden bekostigd maar met overheidsgeld moet worden betaald. Het tegenovergestelde zou doen veronderstellen dat de betrokken ordening niet het algemeen belang dient maar het particuliere, en dit zou het plan onwettig maken”.¹⁰

In zijn antwoord verwijst de minister bijkomend naar de regeling die destijds in artikel 105,§1 DRO ingeschreven stond en die betrekking had op de mogelijkheid om een bedrijf lasten en voorwaarden op te leggen bij het verlenen van vergunningen die worden afgegeven met toepassing van een plan voor één of meer (zonevremde) bedrijven.

Ook de VCRO voorziet met artikel 4.2.20 in de mogelijkheid om aan de aflevering van vergunningen lasten te verbinden. De lasten mogen echter niet buitensporig hoog zijn: zij moeten redelijk zijn en in verhouding tot de vergunde handelingen. Deze lasten zijn evenwel duidelijk te onderscheiden van de kosten voor de opmaak van een plan, zij houden verband met de realisatie ervan. Zij kunnen bij voorbeeld betrekking hebben op de verwezenlijking of renovatie van wegen, de aanleg van groene ruimten, of op een gratis grondoverdracht.

In deze zin lijkt dit artikel dan ook niet bruikbaar om kosten door te rekenen aan de “begunstigde” van het RUP. Toch blijkt dit in de praktijk te gebeuren, via de techniek van een overeenkomst tussen de eigenaar van de gronden en het planbureau. Een hernieuwde en duidelijke stellingname van de bevoegde overheid in dit verband is dan ook wenselijk.

2.4 Geen wettelijke kostenverhaal-regeling in Vlaanderen

In het Vlaamse recht is geen regeling voorhanden die de mogelijkheid of verplichting inzake kostenverhaal regelt.

Nu het Vlaamse recht geen wettelijke regeling voor kostenverhaal kent, gaan de volgende paragrafen in op de (on)mogelijkheden van alternatieve compensatieregelingen. Daartoe worden de planbatenheffing (§ 2.5) en de Lasten en voorwaarden, opgelegd bij vergunningen (§ 2.6) besproken.

¹⁰ *Parl.St VI*.Parl. Bull. Vragen en Antw. 2007-08, nr.5, 44.

2.5 De planbatenheffing

2.5.1 De wettelijke regeling inzake de heffing van planbaten

Krachtens artikel 2.6.4. VCRO is een planbatenheffing verschuldigd wanneer een in werking getreden ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg op een perceel één of meer van de hiernavolgende bestemmingswijzigingen doorvoert:

1° de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " bos ", " overig groen " of " reservaat en natuur " valt, naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " wonen " valt;

2° de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " landbouw " valt, naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " wonen " valt;

3° de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " recreatie " valt, naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " wonen " valt;

4° de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " gemeenschaps- en nutsvoorzieningen " valt, naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " wonen " valt;

5° de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " bedrijvigheid " valt, naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " wonen " valt;

6° de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " bos ", " overig groen " of " reservaat en natuur " valt, naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " bedrijvigheid " valt;

7° de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " landbouw " valt, naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " bedrijvigheid " valt;

8° de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " recreatie " valt, naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " bedrijvigheid " valt;

9° de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " gemeenschaps- en nutsvoorzieningen " valt, naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " bedrijvigheid " valt;

10° de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " gemeenschaps- en nutsvoorzieningen " valt, naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " recreatie " valt;

11° de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " bos ", " overig groen " of " reservaat en natuur " valt, naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " recreatie " valt;

12° de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " landbouw " valt, naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " recreatie " valt;

13° de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " bos ", " overig groen " of " reservaat en natuur " valt, naar een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " landbouw " valt;

14° de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " bos ", " overig groen " of " reservaat en natuur " valt, naar een zone die onder de subcategorie van gebiedsaanduiding " gebied voor de winning van oppervlakedelfstoffen " valt;

15° de bestemmingswijziging van een zone die onder de categorie van gebiedsaanduiding " landbouw " valt, naar een zone die onder de subcategorie van gebiedsaanduiding " gebied voor de winning van oppervlakedelfstoffen " valt.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de keuze om al dan niet planbaten te innen niet behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeente of de provincie (in het geval van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan respectievelijk een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan). Indien aan de toepassingsvoorwaarden werd voldoen, is de planbatenheffing zonder meer verschuldigd. De inning ervan wordt centraal georganiseerd via de Vlaamse Belastingdienst.

Ook moet worden opgemerkt dat de planbatenheffing onmiddellijk voortvloeit uit een planologische bestemmingswijziging. De heffing houdt geen verband met de (terugvordering) van door de gemeente of de provincie gemaakte infrastructuurkosten.

De planbatenheffing wordt actief toegepast. In de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening zijn wel wat uitzonderingen en vrijstellingen voorzien, zodat niet elke bovenvermelde bestemmingswijziging tot de daadwerkelijke betaling van planbatenheffing aanleiding geeft. Er bestaan ook nogal wat betwistingen rond (vrijstelling) van planbatenheffing.

De heffing wordt berekend op grond van de volgende tabel:

Aard van de bestemmingswijziging	Bedrag van de vermoede meerwaarde per m ²
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 1°	86,31 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 2°	85,92 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 3°	83,73 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 4°	85,65 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 5°	54,89 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 6°	58,02 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 7°	57,63 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 8°	55,44 euro

Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 9°	57,36 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 10°	1,92 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 11°	2,58 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 12°	2,19 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 13°	0,39 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 14°	2,85 euro
Wijziging als vermeld in art. 2.6.4, 15°	2,46 euro

Tabel 2.1 Vermoede meerwaarde

Voor de berekening van de planbatenheffing wordt het bedrag van de vermoede meerwaarde van een perceel verdeeld in schijven, die elk onderworpen worden aan een specifiek heffingspercentage. Deze berekening gebeurt aan de hand van volgende tabel:

Gedeelte van de vermoede meerwaarde	Percentage toepasselijk op het overeenstemmend gedeelte	Totale bedrag van de heffing over het voorgaand gedeelte
van 0,01 tot en met 12.500 EUR	1 t.h.	/
van 12.500 tot en met 25.000 EUR	2 t.h.	125 EUR
van 25.000 tot en met 50.000 EUR	3 t.h.	375 EUR
van 50.000 tot en met 100.000 EUR	5 t.h.	1.125 EUR
van 100.000 tot en met 150.000 EUR	8 t.h.	3.625 EUR
van 150.000 tot en met 200.000 EUR	14 t.h.	7.625 EUR
van 200.000 tot en met 250.000 EUR	18 t.h.	14.625 EUR
van 250.000 tot en met 500.000 EUR	24 t.h.	23.625 EUR
boven de 500.000 EUR	30 t.h.	83.625 EUR

Tabel 2.2 Heffingsbedragen

Er is echter, krachtens artikel 2.6.5. VCRO geen planbatenheffing verschuldigd in volgende gevallen:

1° wanneer de bestemmingswijziging niet voor gevolg heeft dat voortaan een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundige vergunning verkregen kan worden die vóór de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan of het bijzonder plan van aanleg niet verkregen kon worden;

2° wanneer de bestemmingswijziging minder dan vijftientig procent van een perceel bestrijkt en/of een perceelsgedeelte van minder dan 200 m.2 betreft;

3° wanneer voor het perceel een ruimtelijk uitvoeringsplan, dan wel een bijzonder plan van aanleg, in werking treedt om te voldoen aan een verplichting tot planschadevergoeding;

4° wanneer het perceel waarop de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan, dan wel het bijzonder plan van aanleg, een zonevreemde, hoofdzakelijk vergunde en niet-verkrotte woning in de zin van artikel 4.4.10 VCRO gevestigd is, een voor wonen geëigende bestemming krijgt ten gevolge van het plan;

5° wanneer een perceel, begrepen in een niet-ervallen verkaveling, bestemd voor woningbouw, een voor woningbouw geëigende bestemming krijgt ten gevolge van het plan;

6° wanneer het perceel waarop de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan, dan wel het bijzonder plan van aanleg, een zonevreemd, hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot bedrijf in de zin van artikel 4.4.10 VCRO gevestigd is, een voor bedrijvigheid geëigende bestemming krijgt ten gevolge van het plan;

7° wanneer het perceel waarop de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van het ruimtelijk uitvoeringsplan, dan wel het bijzonder plan van aanleg, zonevreemde, hoofdzakelijk vergunde en niet-verkrotte gebouwen of terreinen voor sport-, recreatie- en jeugdactiviteiten gelegen of gevestigd zijn, een voor deze activiteiten geëigende bestemming krijgt ten gevolge van het plan.

De planbatenheffing wordt krachtens artikel 2.6.7. VCRO in voorkomend geval opgeschort:

1° gedurende de periode waarbinnen het ruimtelijk uitvoeringsplan of het bijzonder plan van aanleg geschorst is door de Raad van State;

2° vanaf de betekening, aan de ambtenaar belast met het invorderen van de planbatenheffing, van de intentie om onder de voorwaarden, vermeld in artikel 2.6.6, te onteigenen of te verwerven in der minne ten algemenen nutte, desgevallend tot en met de dag van de beslissing tot herroeping van deze intentie;

3° gedurende de periode waarbinnen het perceel niet bebouwd kan worden ten gevolge van redenen eigen aan het perceel;

4° gedurende de periode waarbinnen het perceel niet bebouwd kan worden ten gevolge van een erfdiensbaarheid van openbaar nut;

De Vlaamse Regering kan nadere regelen bepalen betreffende de mededeling van de redenen, de aanvang en de beëindiging van de opschorting, vermeld in het eerste lid, aan de ambtenaar belast met het invorderen van de planbatenheffing.

Op verzoek van de belastingplichtige wordt de heffing opgeschort voor de percelen die het voorwerp uitmaken van een brownfieldconvenant¹¹, definitief gesloten overeenkomstig hoofdstuk III van het decreet van 30 maart 2007 betreffende de Brownfieldconvenanten, indien voldaan is aan elk van volgende voorwaarden:

1° de belastingplichtige is actor bij het brownfieldconvenant;
2° op de datum van inwerkingtreding van het RUP¹² is het brownfieldconvenant nog niet gerealiseerd;

3° het verzoek tot opschorting gebeurt bij de bevoegde entiteit van de Vlaamse administratie, binnen een termijn van drie maanden te rekenen van de derde werkdag volgend op de verzendingsdatum vermeld op het aanslagbiljet of binnen een termijn van drie maanden na de definitieve afsluiting van het brownfieldconvenant.

De opschorting vervalt van zodra de voorwaarden van het brownfieldconvenant niet of niet tijdig worden nageleefd. De opgeschorte heffing is in die gevallen alsnog verschuldigd. De belastingplichtige wordt hiervan in kennis gebracht.

De opgeschorte heffing is niet verschuldigd als wordt vastgesteld dat het brownfieldproject tijdig werd gerealiseerd conform de in het brownfieldconvenant opgenomen voorwaarden. In dit geval worden de reeds betaalde bedragen terugbetaald, zonder dat moratoriuminteresten verschuldigd zijn.

2.5.2 Bestedingen ten laste van het planbatenfonds

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening regelt in artikel 2.6.17 het planbatenfonds. Paragraaf van dit artikel bepaalt dat de inkomsten van de planbatenheffing rechtstreeks worden toegewezen aan dit fonds.

Aansluitend bepaalt par. 3 van het artikel hoe de inkomsten worden verdeeld. Een deel van de inkomsten dient ter dekking van de inningskosten. Een ander deel wordt toegewezen aan het zogeheten Rubiconfonds. Dit fonds dient om maatregelen ter bescherming tegen overstroming te bekostigen. Nog een ander deel van de inkomsten gaat naar provincies en gemeenten. Tenslotte gaan de overblijvende middelen naar het zogenoemde grondfonds. De gelden die naar het grondfonds vloeien dienen te worden besteed aan ‘activeringsprojecten’, dat is een aantal complexe en grootschalige ruimtelijke projecten.

Van belang is het slot van artikel 2.6.17 dat bepaalt waaraan de gemeenten het deel dat zij ontvangen uit het planbatenfonds mogen besteden. Limitatief worden de volgende bestemmingen genoemd: (1) de verwezenlijking van de ‘ontvoogdingsvoorwaarden’,

¹¹ De Vlaamse Regering wenst de herontwikkeling van verlaten bedrijventerreinen (zgn. brownfields) te stimuleren en te faciliteren door het afsluiten van convenanten met projectontwikkelaars en investeerders. Via zo’n convenant krijgen projectontwikkelaars en investeerders een aantal juridisch-administratieve en financiële voordelen bij de ontwikkeling van braakliggende en onderbenutte bedrijventerreinen. Daarmee wil de Vlaamse Regering hen ertoe aanzetten bij voorkeur verlaten sites (*brownfields*) te hergebruiken in plaats van nieuwe gebieden (*greenfields*) aan te snijden voor de ontwikkeling van industriële activiteiten, woningbouw of recreatie. Om geïnteresseerde ontwikkelaars projecten te laten indienen, publiceert de Vlaamse Regering regelmatig oproepen in het Belgisch Staatsblad.

¹² Ruimtelijk Uitvoeringsplan.

(2) het voldoen van planschadevergoedingen en (3) ten behoeve van planologische ruil. Geen van deze bestemmingen ziet op de financiering of bekostiging van publieke voorzieningen door de gemeente. Conclusie is dan ook dat de planbatenheffing geen betekenis heeft voor de bekostiging van publieke voorzieningen. De opbrengsten die gemeenten in het kader van de planbatenheffing ontvangen mogen daarvoor niet worden gebruikt.

2.6 Lasten en voorwaarden, opgelegd bij vergunningen

Voorwaarden

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kent een uitdrukkelijke regeling inzake voorwaarden en lasten die aan vergunningen (zowel stedenbouwkundige vergunningen als verkavelingsvergunningen) kunnen worden gekoppeld. Het vergunningverlenende bestuursorgaan kan krachtens artikel 4.2.19 §1 VCRO aan een vergunning voorwaarden verbinden. Voorwaarden zijn voldoende precies. Zij zijn redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen.

Zij kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager. Zij kunnen de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling door de overheid.

Lasten

Het vergunningverlenende bestuursorgaan kan aan een vergunning krachtens artikel 4.2.20 VCRO bovendien lasten verbinden. Deze lasten vinden hun oorsprong in het voordeel dat de begunstigde van de vergunning uit die vergunning haalt, en in de bijkomende taken die de overheid door de uitvoering van de vergunning op zich dient te nemen. Buiten het voorzien in de nodige financiële waarborgen, kunnen lasten onder meer betrekking hebben op:

1° de verwezenlijking of de renovatie van wegen, groene ruimten, ruimten voor openbaar nut, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen of woningen, op kosten van de vergunninghouder;

2° de bewerkstelling van een vermenging van kavels die tegemoetkomen aan de behoeften van diverse maatschappelijke groepen op grond van de grootte van de kavels, respectievelijk de typologie, de kwaliteit, de vloeroppervlakte, het volume of de lokalenindeling van de daarop op te richten woningen of op te stellen vaste of verplaatsbare constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt. Lasten kunnen ook inhouden dat, wanneer de werken zijn begonnen, aan de overheid gratis, vrij en onbelast de eigendom wordt overgedragen van de in de vergunningaanvraag vermelde openbare wegen, groene of verharde ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen, of de gronden waarop die worden of zullen worden aangelegd.

De vraag rijst hoe de gemeente die een dergelijke last oplegt, de hoogte van de last verdeelt over de verschillende vergunningen. Als de gemeente een weg verwezenlijkt of groene ruimte maakt, worden die kosten dan op basis van een verdeelsleutel verdeeld over de vergunningaanvragers? Er moet in dit verband een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds lasten opgelegd in het kader van een

stedenbouwkundige vergunning (bijvoorbeeld voor een gezinswoning) enerzijds en lasten opgelegd in het kader van een verkavelingsvergunning. Een last opgelegd in het kader van een verkavelingsvergunning kan de aanleg van de hele weg betreffen, op kosten van de aanvrager (ontwikkelaar) om nadien de weg over te dragen aan de gemeentelijke overheid. In het kader van een verkaveling wordt een dergelijke last als proportioneel aangezien. Wanneer het een stedenbouwkundige vergunning betreft, geldt ook hier de regel dat de last in verband en in verhouding moet staan met het voorwerp van de vergunning. In dat verband kan als last bijvoorbeeld gratis grondafstand worden opgelegd, waardoor de aanpalende eigenaar onrechtstreeks mee participeert in de financiering van, bijvoorbeeld de verbreding van de weg. De gemeente moet in dat geval immers geen verwervingskosten meer maken. Een voorwaarde of last die zou inhouden dat men moet participeren in de kosten van een aan te leggen weg, zijn mij noch van uit de praktijk noch vanuit de theorie bekend.

Soms gebeurt het dat er tussen de ene en de andere aanvraag tot het bekomen van een vergunning, veel tijd verstrijkt. Moet de gemeente dan kosten voorschieten? Wanneer het een verkavelingsvergunning betreft, stelt het geschetste probleem zich niet meteen: de weg wordt in zijn geheel aangelegd, alsook de groenvoorziening en dergelijke. De totale kost wordt gedragen door de ontwikkelaar en de weg wordt nadien kosteloos overgedragen aan de gemeente. Zoals reeds aangegeven, wordt van aanpalenden niet gevraagd om rechtstreeks mee te dragen in de financiering van de heraanleg van een weg, wel kan een gratis grondafstand worden opgelegd, bijvoorbeeld voor de toekomstige verbreding of heraanleg van de weg. Als, buiten een verkaveling om, een weg wordt aangelegd of verbreed door de gemeente, gebeurt dit in principe op gemeentelijke kosten welke kosten in de regel niet worden verhaald op de aanpalenden.

Inzake verkavelingsvergunningen wordt de infrastructuur 100% gedragen door de aanvrager. Wanneer lasten worden opgelegd bij het afleveren van stedenbouwkundige vergunningen, hangt de gemeente ten eerste af van het moment waarop een dergelijke vergunning wordt aangevraagd (hetgeen veel individueel gebeurt) en is het niet de bedoeling dat infrastructuurkosten op deze wijze worden verhaald op de aanvrager. De gemeente neemt in die context veelal de kosten op zich, uiteraard behoudens (wanneer het grootschalige bouwprojecten betreft) andersluidende overeenkomst.

Er worden vaak lasten opgelegd, welke lasten heel erg gevarieerd kunnen zijn: het aanleggen van een weg, de realisatie van een sociaal woonaanbod, gratis grondafstand. Lasten worden vrij vaak opgelegd. Soms worden ze betwist, maar in de praktijk werkt dit systeem wel.

Er is sprake van een open norm, waarbij enkel moet worden aangetoond dat de last verband houdt met het voorwerp, evenredig is met het voorwerp van de vergunning en door de aanvrager zelf kan worden gerealiseerd. Voor voorwaarden geldt: Voorwaarden zijn voldoende precies. Zij zijn redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen. Zij kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager. Zij kunnen de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling door de overheid. Voor lasten geldt: Lasten zijn redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen. Zij kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager.

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vereist dat een last slechts rechtsgeldig kan worden opgelegd als de last door enig toedoen van de aanvrager kan worden verwezenlijkt. Hiermee wordt niet verwezen naar de financiële draagkracht van de aanvrager noch naar de sociale doelstelling van de aanvrager. In de praktijk gebeurt het wel dat overheden ad hoc beslissingen nemen over het opleggen van lasten en voorwaarden, doch algemene regels of specifiekere bepalingen daarrond zijn niet voorhanden. In elk geval zal geval per geval ook moeten worden bewaakt dat het gelijkheidsbeginsel niet wordt geschonden.

Indien de uitvoering van diverse lasten financieel moet worden gewaarborgd, dan hanteert het bestuur één waarborg voor de totaliteit van de betrokken lasten, waarbij aangegeven wordt welk waarborggedeelte betrekking heeft op elk van de lasten afzonderlijk¹³. Lasten zijn redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen. Zij kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager¹⁴. Het vergunningverlenende bestuursorgaan kan een gefaseerde uitvoering van de lasten voorschrijven.¹⁵ Indien een last niet is uitgevoerd binnen de daartoe gestelde termijn en niet of onvoldoende gedekt is door een financiële waarborg, kan de schuldeiser van de last per beveiligde zending een beslissing tot toepassing van bestuursdwang betekenen aan de schuldenaar van de last. De beslissing vermeldt dat de toepassing van bestuursdwang op kosten van de schuldenaar van de last plaatsvindt. In de beslissing wordt een termijn gesteld waarbinnen de schuldenaar van de last de tenuitvoerlegging kan voorkomen door de last alsnog uit te voeren. Indien niet tot tijdige uitvoering wordt overgegaan, kan de schuldeiser van de last ambtshalve in de uitvoering van de lasten voorzien. De schuldenaar van de last is verplicht alle uitvoeringskosten te vergoeden, op voorlegging van een staat, opgesteld door de schuldeiser van de last.¹⁶

Buiten het hierboven geschetste publiekrechtelijk kader bestaat er ook in Vlaanderen een praktijk van privaatrechtelijke overeenkomsten met projectontwikkelaars op grond waarvan die projectontwikkelaars zich er toe verplichten om kosten van allerlei publieke voorzieningen waar het te ontwikkelen gebied baat bij heeft, zoals wegen, groen en openbare parkeergelegenheid, te vergoeden aan de gemeente. In een privaatrechtelijke contractuele sfeer kunnen partijen in principe alles kunnen afspreken. Casus twee is daarvan een voorbeeld.

Een specifieke belasting waarmee infrastructuur, groen en dergelijke worden bekostigd, bestaat in Vlaanderen niet. Er is een systeem van onroerende voorheffing. De onroerende voorheffing wordt berekend op het (geïndexeerde) kadastraal inkomen (KI) van het onroerend goed. Ze bestaat uit 3 delen: 2,5 % van het geïndexeerde KI (1,6 % voor sociale woningen) bestemd voor het Vlaamse Gewest = basisheffing of hoofdsom, de opcentiemen op de basisheffing voor de provincie, de opcentiemen op de basisheffing voor de gemeente. Elke gemeente en provincie bepaalt zelf hoeveel opcentiemen ze heft. Deze opcentiemen komen toe aan de gemeente respectievelijk de provincie.

¹³ Artikel 4.2.20 §1 VCRO.

¹⁴ Artikel 4.2.20 §2 VCRO.

¹⁵ Artikel 4.2.20 §3 VCRO.

¹⁶ Artikel 4.2.20 §4 VCRO.

De vraag rijst nu of, als een extra rijstrook moet worden aangelegd of extra openbare parkeergelegenheid nodig is, de kosten daarvan kunnen worden verhaal op de eigenaren van reeds bestaande onroerende zaken in de directe omgeving. Zulks gebeurt onrechtstreeks door bijvoorbeeld in het kader van de vaststelling van een rooilijnplan, met daaraan een onteigeningsplan gekoppeld, te bepalen dat de gemeente de in te nemen grond gratis wil bekomen. In dat kader is deze intentie van de gemeente echter afhankelijk van de wil van de eigenaar om de grond ook daadwerkelijk gratis af te staan. Zo niet moet de gemeente (betalend) onteigenen. Er is geen grondslag voorhanden op grond waarvan de kosten van de infrastructuur zelf worden verhaald op de aanpalenden, behalve wanneer de infrastructuur wordt heraangelegd op vraag van een bepaald bedrijf dat bepaalde infrastructuurvereisten genereert. De gemeente zal dit in principe met eigen middelen financieren.

2.7 Case 1 Turnhout

De eerste casus betreft een vrij omvangrijk verkavelingsproject te Turnhout. Bij besluit van 5 augustus 2010 leverde het college van burgemeester en schepenen een verkavelingsvergunning af aan twee private ontwikkelaars / eigenaars.

Het betreft een aanvraag voor een verkaveling van 91 éénsgezinswoningen in halfopen en gesloten bouworde, een zone voor sociale huisvesting en bijhorende infrastructuur. Er worden 17 wooneenheden gerealiseerd in het kader van het sociaal woonaanbod.

Bij het plan behoren:

Het verkavelingsbesluit van 5 augustus 2010, met administratief dossier

Het grondplan oorspronkelijke toestand

Het verkavelingsplan

Het gemeentelijk verkavelingsreglement

Het grondplan wegenis

Het grondplan buffergracht.

Er werden in het kader van dit project tal van publieke voorzieningen gerealiseerd: wegen, groenbermen, groenruimte, oeverversteving van grachten, de aanleg van een naar het privaat domein van de stad overgedragen kruiwagenpad (verhard en verlicht), Ook het sociaal woonaanbod, als dit al onder publieke voorziening zou kunnen vallen, werd gerealiseerd a rato van 17 wooneenheden.

De realisatie van het project vloeit niet voort uit de ambitie van de gemeente, doch uit de ambitie van private ontwikkelaars. Het resultaat betreft een evenwichtig ruimtelijk geheel van bovengemiddelde ruimtelijke kwaliteit waarbij tal van lasten en voorwaarden werden opgelegd welke voorwaarden en lasten door de ontwikkelaars alle zijn gerealiseerd.

Artikel 4 van het Gemeentelijk Verkavelingsreglement bepaalt: “De kosten van de infrastructuurwerken noodzakelijk voor de aanleg, wijziging en uitrusting van het publiek toegankelijk domein worden volledig ten laste van de ontwikkelaar gelegd, die dient te beschikken over een krediet bestemd voor de financiering van de werken. Het bedrag wordt op basis van de voorgelegde offertes vastgesteld door het college en

dient door de ontwikkelaar vastgelegd te worden door middel van een bankgarantie (zie artikel 6).

De stad rekent als ereloon 1,5% werkings- en toezichtskosten op de uit te voeren werken.

De kosten voor de overdracht van de betreffende gronden en aanhorigheden naar het openbaar en/of privaat domein van de stad (zoals de opmaak van het opmetingsplan door een beëdigd landmeter, notariskosten, enz.) zijn ten laste van de ontwikkelaar.

Wat het ereloon dat aan de gemeente toekomt betreft, moet worden opgemerkt dat zulks louter de administratieve verwerking van de vergunningsaanvraag betreft, aangevuld met toezicht bij de uitvoering der werken (conformiteit met de vergunning).

Besluit: de gemeente heeft voor de realisatie van dit project geen kosten gedragen of gemaakt voor de realisatie van publieke voorzieningen. De gemeente heeft voor zichzelf wel een zeer substantiële opbrengst weten te genereren. Enerzijds komt aan de gemeente krachtens artikel 4 van het Gemeentelijk Verkavelingsreglement een ereloon toe van 1.5% van de totale prijs der uitvoeringswerken en anderzijds wordt een sociaal woonaanbod gerealiseerd (17 woningen) en wordt belangrijke de door de private ontwikkelaars verworven, aangelegde en gefinancierde infrastructuurgrond kosteloos overgedragen naar het openbaar domein van de gemeente. De gemeente wordt eigenaar maar tegelijk ook wel verantwoordelijk voor het onderhoud van de wegen en de veiligheid en politie op de wegen.

2.8 Case 2 Willebroek

De tweede casus betreft (hoofdzakelijk) de herontwikkeling van een verlaten industriële site van ongeveer 18 ha waarop eertijds een papierfabriek was gevestigd.

De gemeente Willebroek wenst op de site 250 woningen gerealiseerd zien. Daartoe werd een overeenkomst afgesloten met de NV Vaartland. De site werd erkend als een zogenaamde brownfield, hetgeen financiële en administratieve voordelen voor de ontwikkelaar genereert. Tussen de gemeente en de NV Vaartland werd een realisatieovereenkomst afgesloten.

In deze realisatieovereenkomst wordt onder punt 6 voorzien dat de private ontwikkelaar alle gemeenschappelijke kosten (onder meer voor de aanleg van infrastructuur) draagt en dat de gemeente per gerealiseerde wooneenheid een forfaitaire betaling van 5.000 euro ontvangt. Kosten voor de aanleg van groenzones en verharde zones zijn ten laste van NV Vaartland. Alle infrastructuurwerken (wegen en pleinen) worden door Vaartland NV gerealiseerd en naderhand gratis overgedragen aan de gemeente. Opmerkelijk is dat deze bepalingen zijn opgenomen in een overeenkomst en niet in een vergunning. Hierbij moet worden opgemerkt dat het afleveren van een vergunning volgens een bepaald wettelijk procedé verloopt, waaraan garanties van rechtsbescherming zijn verbonden. Het afsluiten van een contract valt buiten het bereik van deze rechtsbescherming.

Het project is gecontesteerd. In het projectgebied is niet louter de voormalige industriële site begrepen (de werkelijke Brownfield) doch ook een aantal woongebieden die historisch nooit van de industriële site hebben deel uitgemaakt en die eigendom zijn van particuliere eigenaars. Deze particuliere eigenaars willen zelf hun woongebied ontwikkelen. De gemeente heeft er zich echter contractueel toe verbonden om, ten voordele van de NV VAARTLAND, over te gaan tot onteigening van de private gronden en meteen de zelfrealisatiemogelijkheid uit te sluiten. De private eigenaars zullen de onteigeningsplannen van de gemeente bestrijden.

Wat de kosten van de onteigening betreft en de overdracht aan Vaartland NV van de onteigende (te onteigenen) gronden, werden detailregelingen afgesproken in artikel 2.3.2. van de realisatieovereenkomst in de punten 1 en 2.

3 Duitsland

Prof. Dr.-Ing. habil. Stephan Mitschang, Technische Universität Berlin

Dr.-Ing. Tim Schwarz, Technische Universität Berlin

3.1 Introduction

First, as an introduction to this scheme, it is useful to comment on the financial situation of towns and municipalities in Germany. The tasks and requirements resulting from changing conditions (Europeanization of spatial and environmental planning policy, the enlargement of the EU towards Eastern Europe as well as the German Reunification) encounter a financial situation in towns and municipalities which opened up flexibility in low volumes, or even not at all. This is mainly attributable to the globalization, as current financial crisis is showing, which holds unpredictable risks – partly also caused by the municipalities. The current situation is ambivalent.

On the one hand symptoms of decreasing communal budgets appear everywhere. They often show up in the form of increasing debt stocks, exponentially growing liquidity loans, as well as a rising number of municipalities subject to budgetary supervision. On the other hand, there are also regions which are economically strong and in which the financial situation of the municipalities is subject to fluctuations, especially within trade tax revenue. Nevertheless, many municipalities are currently financially overwhelmed. In the field of urban planning, this has resulted in a reduction of urban development promotion programs in 2011, while the social sector is facing an increasing variety of tasks.

Against this background, a financial relief of towns and municipalities cannot be assumed within the current financial distribution patterns in the next years. Looking at the expenditure structure of the municipal authorities since 1970, one will recognize that the expenditures for social services increase with the same degree as they have decreased for the real investments. Although it can be assumed that compared with previous years many municipalities can improve their financial situation in particular as a result of increasing tax revenues. But a balance of the financial compensation has not yet been achieved. Note, however, a balance is only possible if no further direct or indirect expenditure pressures are created. Against this background, a financial relief of towns and municipalities cannot be assumed within the current financial distribution patterns in the next years. As a result the urban development of municipalities also depends on private investments. This means the privatization of urban development since the beginning of the nineties will continue from imperative to cooperation-based urban development, which also affects the maintenance, renewal and new construction of infrastructures.

3.2 How are public facilities financed?

This section discusses the following question: Who provides the money initially? For instance: Does the municipality borrow money to be able to realise facilities or are funds available that pre-finance?)

All municipalities in Germany have the following budgetary structure in common. Each municipality:

- has tax revenue,
- charges fees and contributions,
- receives allocations from the government
- and other revenues from economic activity, investments, rental and lease agreements.

The municipal budget can also be partly funded by raising loans. Taking up a loan by the municipality is only possible if there is no other choice of financing or if it is economically impractical. Here, investment loans or cash advances are possible.¹⁷ Cash advances are used to cover short-term requirements in cash assets by incurring debts. Thereby, current expenditures of the administration can be financed if the scheduled revenues are not yet collected. Investment loans are used to provide and operate social and technical infrastructure for “securing the provision of essential public services”. In addition to conventional procurement and financing, further models like public-private partnerships are available for providing and financing municipal infrastructure. The contingency fund (Verfügungsfonds) within the urban development promotion programme (Städtebauförderung), initiated by the federal government, is an example for such a public-private partnership. Municipalities, that obtain funds from the urban development promotion programme, can establish a so-called contingency fund. At least 50 % of the fund is financed by private funds and co-financed in equal parts by funds from the urban development promotion programme.¹⁸ Recent approaches also provide sponsoring of public institutions.

3.3 How are public facilities paid for?

This section relates to the question: Who eventually bears the costs of public facilities?

According to the so-called cost recovery principle, municipalities, if reasonable and necessary, need to acquire the revenues required for public facilities from special charges for the provided services. This includes fees, contributions, and entrance fees.

Most public facilities are provided by municipalities as services of general interest (Daseinsvorsorge). Public technical, social and traffic facilities, that are intended as a part of urban development planning (through binding land-use planning), are referred

¹⁷ Vgl. KfW Bankengruppe (Hrsg.): KfW Kommunalpanel 2012, Frankfurt am Main, 2010.

¹⁸ Vgl. Art. 10 Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung (VV) 2012.

to as infrastructure provision. Infrastructure provision is required for ensuring that a land-use area is appropriate for its specific purpose (e.g. housing area, commercial zone). These include especially:

- The connection of the land-use area to the road network,
- The supply of water, electricity, telephone, gas and heat,
- The disposal of sewage,
- Parks and playgrounds
- If necessary, facilities as a protection against harmful environmental effects (noise barriers / noise-insulating walls),
- Connection to public transport and waste management
- Facilities and installations of public amenities (schools, churches, buildings and facilities for social, health-related and cultural purposes as well as open spaces for sport and leisure facilities).

In principle, the construction of infrastructure facilities is a task of the municipality, as far as no one else (federal state or Länder) is legally or contractually responsible. For the first time road construction as part of a new building area is regulated in part six of the Federal Building Code (Provision of local public infrastructure; Section 123-135c). The renewal or extension of roads is regulated through the Expansion Contribution Law (Ausbaubeitragsrecht), which is under legislation of the federal states/Länder.

For the first time construction of infrastructure facilities can also be the subject matter of urban development contracts, according to Section 11 of the Federal Building Code (BauGB)¹⁹. This versatile instrument is a public law cooperation agreement between a private third party and the administration²⁰ which is called ‘administration contract’.²¹ The Federal Building Code provides a number of examples for the subject matter of contracts in Section 11 I BauGB. By the last amendment of the Federal Building Code through the law for improvement of inner city development in towns and municipalities and further development of the town building law, the infrastructure contract (formerly Section 124 BauGB) was integrated into the regulations of the urban development contract in Section 11 BauGB.²² This integration should clarify that infrastructure contracts are also special urban development contracts, since they always refer to urban development measures. Suitable subjects for urban development contracts include:

- 1) The preparation and implementation of urban development measures by and at the expense of the contract partner; this shall include reordering plot boundaries, soil remediation and other preparatory measures, infrastructure installations within an area specified for land improvement, irrespective of whether they qualify under federal or state law for the collection of recoupment charges, drawing up of urban development plans, if necessary the environmental report; such delegation shall not affect the municipality’s

¹⁹ Baugesetzbuch (BauGB), in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548).

²⁰ Löhr, § 11, in: Battis/Krautzberger/ders., Baugesetzbuch Kommentar, 11. Auflage, München 2011, Fn. 1.

²¹ Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, 3. Auflage, Berlin 2007, S. 20.

²² Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11.6.2013 (BGBl. I S. 1548).

responsibility for the statutory plan adoption procedure (Preparation and realisation contract, which includes the infrastructure contract now).

- 2) Promoting and safeguarding the aims pursued by urban land-use planning, in particular regarding the use of plots, the implementation of counterbalancing measures pursuant to Section 1a III BauGB (Eingriffsregelung), supplying the housing needs both of groups within society who experience special problems with regard to housing supply and of the local community (plan implementation contract).
- 3) The assumption of responsibility for the costs and other expenses, which the municipality incurs or has incurred in respect of urban development measures and which are either prerequisites or consequences of the proposed development project; this shall include the provision of building plots (follow-up cost contract).
- 4) The construction and utilisation of facilities for decentralised or centralised generation and allocation of energy, utilisation or storage of electricity, heat or cold from renewable energies or combined heat power according to the aims pursued by urban land-use planning (climate protection contract).
- 5) Energetic quality requirements for buildings according to the aims pursued by urban land-use planning.

According to Section 11 I no. 1 of the Federal Building Code, the preparation or implementation of infrastructure can be regulated by the contract partner at his own costs due to an infrastructure contract (Erschließungsvertrag). Through the contract the municipality transfers her obligation to prepare or implement infrastructure (according to Section 123 I BauGB) for a certain area to a third party. After preparing the necessary infrastructure the third party returns the installation to the municipality, which finally dedicates the installation to the public or runs the installation. Contracting partners of the municipality can be plot owner(s), a developer or even a municipal company. Objects of infrastructure contracts are all installations, which are necessary for the urban development of a certain area. This includes mainly road infrastructure construction but also construction of green areas or pedestrian paths. Infrastructure installations which are already developed are excluded from being an object of an infrastructure contract.

Through a follow-up costs contract (Folgekostenvertrag) pursuant to Section 11 I no. 3 of the Federal Building Code, expenses can be financed which a municipality has to pay because of settling facilities and installations for public amenities (nurseries, hospitals, schools, sewage plants, leisure facilities). Thereby, it has to deal with actual emerging or already incurred costs and expenses of municipalities for urban development measures, which were caused by a particular project or which are required for its realisation. This, for example, can be the establishment of public amenities, for example. Thus, it is not required that the resulting amenities or measures are within the land-use areas. Operating costs of public facilities are not covered.

It is not permissible for an obligation to be placed upon a contract partner if this contract partner would have a claim to the performance offered in return without the said obligation being placed on him (Section 11 II BauGB). For example if there are already building rights on a plot through an existing binding land-use plan and the building permission has to be given without a change in the plan, the instrument of the urban development contract is not applicable. But it is possible to use the

infrastructure contract in already developed areas (with or without a binding land-use plan) if there is a need to modernize, to complement or to extend the existing infrastructure.²³

Without specific contractually agreements, the maintenance of public institutions complies with special guidelines within the regional state law (Section 123 IV BauGB). Regularly, fees are levied for this, which represent a service in return for the utilization of public institutions or constructions.

Finally the contract conclusion depends on the consensus of the municipality and the third party. There is no legal obligation to force neither the municipality nor the third party to conclude an urban development contract. Where a municipality has issued a binding land-use plan and rejects a reasonable offer from a third party to provide the infrastructure scheduled within the binding land-use plan, the municipality shall itself be liable to provide the infrastructure according to Section 124 BauGB. If the third party does not enter into the contract, the municipality is also responsible for infrastructure development and refunding, according to Section 123 I BauGB.

3.4 Can only the costs of ‘hard’ physical facilities be recouped or municipal planning costs too?

With the existence of an urban development contract, the assumption of costs of urban planning as well as of environmental reports can be regulated (Section 11 I no. 1 BauGB). Furthermore, this can include authority internal expenses for personnel and material. But, these expenses have to be clearly attributed to urban planning measures of the municipality.

However, it is not possible to accept expenses and spending of other sovereign agencies (e. g. for federal and secondary roads or for the establishment of a police station).

Without an urban development contract for preparation and implementation of urban development measures or a follow-up costs contract only hard physical facilities, finally listed in Section 127 II BauGB, can be recouped.

3.5 Does the municipality make a development budget in advance, that is: an estimation of the costs and revenues of the land development?

Municipalities have to make a fiscal planning every year. This includes a calculation of costs and revenues for public facilities and projects like the development of new building areas. But there is no legal obligation laid down in the Federal Building Code obliging municipalities to make such a development budget for land development from the federal building code. Nevertheless the municipalities have to take the fiscal

²³ Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt, Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, 3. Auflage, Berlin 2007, S. 222.

effects into account while weighing up all private and public interests in the planning process.

The calculation of the costs and revenues of the land development depends very much on the kind of planning. A not finalized (supply) planning is hard to calculate because of the uncertainties of the time it will be finished or the range of projects that can be realized within the planning framework. Supply planning means to draw up a legally binding land-use plan, which defines the parameters for a range of different projects that can be realised within the limits of its territorial validity. For example a commercial area where different business types from manufacturing or service sector, retail stores, restaurants, forwarding companies or even sporting or recreational facilities can be established. The reason for making the plan is to serve a non-specified demand for different usages, without knowing exactly when the area will be fully developed.

On the other hand, costs and revenues of a project based land development (e.g. the project and infrastructure plan in Section 12 Federal Building Code) is to be estimated easier, because the timeframe and the project itself is determined in detail within the plan or the additional urban development contract. Independent of the kind of planning there is no mandatory standard to estimate the costs and revenues of a building area. Therefore, there are different instruments therefore like LEANkom (ILS).

Up to now, fiscal impact analysis is described in Germany mainly in the academic literature. As a decision instrument in local politics it is virtually unknown.

3.6 To what extent are fiscal arrangements used for cost recovery?

Are for instance future increases in real estate taxes used to recover costs? Or is part of the proceeds of administrative charges for permit granting put in a fund and is this fund used to pay for public facilities?

To answer this question: There is no legal basis to use fiscal arrangements for cost recovery in urban planning.

3.7 Which part of the costs is roughly covered through cost recovery?

To recover costs for the first time development of public facilities, municipalities have to collect contributions according to Section 127 I BauGB. At least 10 per cent of the legitimate charges for land improvements are to be borne by the municipality as equity ratio (Section 129 I 3 BauGB).

The exact amount of the equity ratio has to be regulated in a so-called infrastructure contribution statute (Erschließungsbeitragssatzung). In principle, it is also possible to set a higher municipal equity ratio. Within an urban development contract (infrastructure contract), the contract partner may agree with the municipality on the complete takeover of the costs of public facilities. But also cost recovery is limited in

the urban planning contract. The assumption of costs has to be in a proportionate manner in relation to the economic value of the project.

It is significant in this context that the affiliate (contractual partner) of the municipality can also be a legal person the municipality itself is involved. If the municipality transmits the development for public infrastructure by contract, the public infrastructure provider (Erschließungsträger) is entitled to convert the costs to the land owner. In addition, a reasonable profit can be taken into account. This also applies to an owner-operated municipal enterprise (Eigenbetrieb), which can be the affiliate.

Costs recovery for renewal or improvement especially of roads is ruled through the expansion contribution law (Ausbaubeitragsrecht) under legislation of the Länder. In the Länder of Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen and Schleswig-Holstein different co-payment ratios are fixed within the community charges act (Kommunalabgabengesetz). The more the general public uses the road, the higher the co-payment of the municipality. For example in Hesse:

- 25% for residential roads (Wohnstraßen)
- 50% for collection roads (Sammelstraßen)
- 75% for main roads (Hauptstraßen)

The jurisdiction of the administrative courts of the Länder determines that there is a maximum as well as a minimum for the co-payment ratio, depending on the public use on one side and the advantage of the street development for the property-owner on the other. In practice an equity ratio of 25% (plus/minus 5%) for the municipality is normal for residential roads. But it might also be 10% depending on the specific situation. But such a low co-payment ratio may be proofed by court.

3.8 Is it allowed that the municipality makes profit through the recoup of costs for public facilities?

Basically, the land value profit (Bodenwertzugewinn) is subject to the guarantee of property in Article 14 GG²⁴. Therefore, a legal basis is necessary for the levy of a profit. The cost recovery of public facilities regulated by the Federal Building Code is intended to replace the losses. A levy of land value profit, which goes beyond the cost recovery of public facilities, is not allowed.²⁵

The land value profit can be taken into account in the context of a follow-up costs contract (Folgekostenvertrag). A binding land-use plan process can therefore only be carried out cost-neutrally for the municipality. It may not be used to renovate the municipal budget. In addition, it is not allowed for municipalities to levy profits by decree of a municipality statute. If the municipality concludes a contract with property owners without an urban planning law content, e.g. for social objectives, this contract is not an urban planning contract, but a private law contract. Such agreements fall under the rules of civil law and can not be assessed on the basis of Section 11 of the Federal Building Code. A major practical contractual levy constitutes is the so-called

²⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 11. Juli 2012 (BGBl. I S. 1478).

²⁵ BVerwG, Urteil v. 14.8.1992 - 8 C 19.90 – JURIS 1. Leitsatz = ZfBR 1993, 84-86.

“Munich Model”. Within this model, the municipality only develops building rights by setting up a binding land-use plan, if the property owner(s) give a commitment by (civil law) contract to pay a certain amount of money for the advancement of the common good to the municipality. Another possibility is a municipal interim-acquisition (Zwischenerwerb). Here the development of the area by the means of a land-use plan depends on the transfer of property rights to the municipality, which sells the building plots after developing building law.

3.9 Are the (statutory) rules really used in practice, or are they ‘dead’ rules?

The law on provision of local public infrastructure (Erschließungsbeitragsrecht) regulated by the Federal Building Code, is applied in the municipalities. In addition, urban development contracts as a complementary instrument of urban land use planning are a very important part of the urban planning and also established in practice.

One problem concerning the use of the Ausbaubeitragsrecht especially occurred in the new Länder (former territory of the GDR). In the first decade after reunification many municipalities refused to implement a local statute, which is necessary to levy the contribution. In these cases road improvements were financed by other municipality funding resources in order not to burden the citizens. This led to an unequal treatment of the law between municipalities. Meanwhile most of the Länder have implemented obligations to refund the development costs in the community charges acts, which oblige the municipalities to implement a local statute.

The legal regulation of the law on provision of local public infrastructure (Erschließungsbeitragsrecht) on federal level, which includes the sections 127 to 135c is just a small part of the Federal Building Code. Beside the legal regulation this field is very much shaped through case law, which provides legal certainty. This also applies to the expansion contribution law (Ausbaubeitragsrecht) which is regulated in the community charges acts (Kommunalabgabengesetze – KAG) of the Länder. But in fact, both – the law on provision of local public infrastructure (Erschließungsbeitragsrecht) as well as the expansion contribution law (Ausbaubeitragsrecht) are widely accepted and used.

Research results show that the Ausbaubeitragsrecht considers a fair solution for financing the municipalities’ infrastructural costs for road development.²⁶ And even without having empirical data about the implementation of the Ausbaubeitragsrecht through local statutes, we can state, that in every of the 11,197 German municipalities, we can state, that it is working in general, within its legal framework and the boundaries drawn by jurisdiction.

²⁶ Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Auflage, München 2012, S. 601.

3.10 For which projects is cost recovery possible or mandatory?

According to Section 127 I of the Federal Building Code (BauGB) there is an obligation for municipalities to refinance the infrastructural costs of a building zone by levying a recoupment charge for local public infrastructure. The legal preparation of the local infrastructure liable for contribution, depends on a legally binding land-use plan (Section 125 I BauGB). As a result, the public infrastructure – that is definitely determined in Section 127 II BauGB – and designated in the binding land-use plan, is receiving its legitimation for recoupment charge.

Thereby, it has to be taken into account that the legally binding arrangements are limited to the ones which are determined in Section 9 I BauGB. Through specification of certain types of land-use areas by the Federal Land Utilisation Ordinance (Baunutzungsverordnung – BauNVO)²⁷, certain public infrastructure facilities are generally permitted or permitted as an exception or excluded (e.g. kindergarten or schools in commercial or industrial zones).

In addition the infrastructure facilities designated in the binding land-use plan must be necessary (in principle and also in dimension) for the certain type of building area which is planned. Of course this depends on the specific town planning project (housing area, mixed use areas or commercial zone) for which the binding land-use plan creates the building law basis. The binding land-use plan is prerequisite for the cost recovery of the first time construction of these facilities due to the law of recoupment charge for local public infrastructure (Erschließungsbeitragsrecht) regulated in the Federal Building Code.

Costs recovery for renewal or improvement especially of roads is ruled through the expansion contribution law (Ausbaubeitragsrecht), which is under legislation of the Länder. For example the Community Charges Act (Kommunalabgabengesetz – KAG²⁸) of North Rhine-Westphalia (NRW) states that contributions can be charged for public roads, foot paths and public spaces and also for the improvement of these infrastructural facilities (Section 8 II KAG NRW).

Eligible expansion measures covered by the Ausbaubeitragsrecht include the construction, renewal and improvement of roads. In this context renewal means the equivalent reconstruction of a worn out road, after a normal period of utilization. Improvement means a different kind of reconstruction for example from separation principle (Trennprinzip) to shared space, where all traffic participants are equal. Other examples for improvements are the construction of an additional parking lane or a green area to separate footpaths from the traffic lanes, the enlargement of a traffic lane or a footpath.

²⁷ Baunutzungsverordnung (BauNVO), in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548).

²⁸ Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG), vom 21.10.1969 (GV.NW. 1969, S. 712) zuletzt geändert durch Art. XI Gesetz v. 13.12.2011 (GV. NRW. S. 687).

3.11 Which specific public facilities qualify for cost recovery?

This section refers to the question whether there is a specific list – possibly with a statutory status – which indicates the costs that can be recouped by government?

The infrastructural facilities that are liable for cost recovery are definitely determined in Section 127 II BauGB. These are:

1. public roads, paths and public spaces scheduled for development;
2. public thoroughfares within specific land-use areas (Baugebiete) which, for either legal or physical reasons, are not accessible to motorised vehicles (e.g. footpaths, walk-ways in residential developments);
3. collecting roads (Sammelstraßen) within specific land-use areas; collecting roads routes are public roads, paths and spaces which are themselves not scheduled for building, but which are necessary to provide access to areas of development;
4. parks and green spaces, excluding children's playgrounds, to the extent that these form part of the thoroughfares included under nos. 1 to 3, or are required in accordance with principles of urban development to service specific land-use areas;
5. physical structures to provide protection in specific land-use areas against harmful environmental influences within the meaning of the Federal Control of Pollution Act (Bundes-Immissionsschutzgesetz), also where these do not form part of the local public infrastructure.

The states (Länder) have the right to add certain infrastructural facilities which are liable for cost recovery. For example in the state of Baden-Wuerttemberg playgrounds also belong to the local public infrastructure (Section 33 KAG BW²⁹).

The above mentioned infrastructural facilities can also be the object of an urban development contract, especially an infrastructural contract according to Section 11 I 1 BauGB. Through this contract the municipality transfers her obligation to prepare or implement the infrastructure (according to Section 123 I BauGB) of a certain area on the contractual partner. After preparing the necessary infrastructure the affiliate returns the installation to the municipality, which finally dedicates the installation to the public or runs the installation. Through the cost transfer from the municipality to the affiliate (contractual partner) the municipality has no more right to refund the costs from the property owners because the infrastructural costs are then already paid by the affiliate (contractual partner). Except from this, the municipality can refund the costs if the developer sells the infrastructural facilities back to the municipality after developing these facilities without refunding. The advantage for the municipality is that no infrastructural development costs occur for the urban development. There is no need for pre-financing the infrastructure until refinancing through cost recoup. The advantage for the contractual partner is to make a low-cost infrastructure development (especially if he is the property owner) to maximize his profit through the increase of the land value while obtaining building rights through the binding land-use plan, which is drawn up by the municipality.

²⁹ Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg, in der Fassung vom 17.3.2005 (GBl. S. 206), zuletzt geändert durch Verordnung vom 25.1.2012 (GBl. S. 65).

The assumption of responsibility for the costs and other expenses which the municipality incurs or has incurred in respect of urban development measures and which are either prerequisites or consequences of the proposed development project is possible in the following; this shall include the provision of building plots. Those contracts making provisions for follow-up costs (Folgekostenverträge) according to Section 11 I 3 BauGB are normally used for financing:

- primary schools, institutes of higher education, accompanying school sports facilities,
- public playgrounds,
- day care centres, meeting points for young people,
- homes for the elderly, retirement homes,
- citizens 'centre
- leisure and recreational facilities or areas.

It is important for such a contract, that there is a functional connection between the project (e.g. binding land-use plan for a housing area) and the demand of the public facility. For greater facilities, which are newly established, and which can be considered partially affiliated to the project, it is possible to make a proportionally constraint, by contract. So the financing proportion is restricted to the part of the facility that can be considered as a part of the project.

The advantage for the developer to enter into a follow-up cost contract is the possibility to make an urban development, which creates building rights according to the regulations of the binding land-use plan, which can only be drawn up (or changed) by the municipality.

Excluded from this follow-up costs model are operating costs of public facilities. These costs are financed by user fees and grants of the federal state (Bund) and the states (Länder). An exemption of this rule is made for costs for establishing and maintaining measures for compensation of impacts on nature and on the landscape, because these operating costs are a requirement for the compensation.

3.12 Which parties do have to pay?

Concerning the Erschließungsbeitragsrecht any natural person or corporate entity can be liable for contribution on the infrastructure of a building zone. This includes especially property owners but also tenants under a building lease (Erbbauberechtigte) according to Section 134 I BauGB. Even homeowners and part owners can be liable corresponding to their portion of a plot. But there are no special exemptions for single groups or organizations.

In individual cases, the municipalities can refrain from charging the local public infrastructure partially or at all, if the recoupment charge would place undue hardship on the contributory (Section 135 V 1 BauGB). This is also possible if the contributory implements measures which save financial expenses of the municipality.³⁰

³⁰ BVerwG, Urt. v. 22.5.1992 – 8 C 50/90 – JURIS 2. Leitsatz = DVBl. 1992, 1105-1107.

Concerning the Ausbaubeitragsrecht it is necessary for the municipalities to implement a local statute to levy the contribution. The Kommunalabgabengesetze KAG of the Länder determine the minimum content of the local statutes. Besides defining the services provided by the municipalities and the equity ratio it is necessary to include the category of persons concerned by the statute. Normally, these are the property owners of the serviced land, which can be any natural person or corporate entity.

Like in the Erschließungsbeitragsrecht the cost recovery in the Ausbaubeitragsrecht may lead to a special burden for the property owners. To avoid this there are certain regulations within the community charges acts of the Länder which can be used to bring some facilitation. Especially the possibility of a temporal stretching of the contribution, which results in a decrease of the annual burden, can bring an important release for property owners.

3.13 What is the foundation (the principles) for cost recovery?

This section discusses if the costs can only be charged if they have been tested on certain criteria in advance.

The legitimation for recoupment charge depends on the necessity of the infrastructural facilities (definitely determined in Section 127 II BauGB) to use the building zone and commercial use areas corresponding to the building regulations. The evaluation if the infrastructural facility is necessary to its nature and extent is subject to the municipality.

For an access road (Erschließungsstraße) this is the case if the building plots directly border upon the road. Of course it is not necessary that the road is exclusively used by the plot owner or the residents of a housing area, but also by the public. Parks and green spaces are also necessary if they are located within the building zone or beside, if they can be used by the residents.

Within the threshold of necessity the infrastructural facilities have to be appropriate for the building zone. According to the municipal equity ratio of 10% of the development costs for infrastructure facilities, the municipalities are encouraged to plan an appropriate and cost-efficient infrastructure. But in practice municipalities have a wide power of discretion to decide whether the infrastructure is appropriate or not within urban planning.

The criteria for redistribution of the recoupment charge is formed in a two-stage process.³¹ At the first level there is an examination of the plots developed by the infrastructure according to Section 131 I 1 BauGB³², so that different plots can be taken into account at all. At the second stage the amount of the recoupment charge is calculated. Therefore a benchmark is created which interrelates the benefit of the public infrastructure (Erschließungsvorteil) for every single plot. The criteria for

³¹ Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Auflage, München 2012, § 18, Rn. 1.

³² The legitimate recoupment charge for a unit of local public infrastructure shall be spread over the plots serviced by this infrastructure.

redistribution is not defined by federal or state law. For that reason the municipalities have to regulate this by statute (Section 132 BauGB). The assessment basis is the possibility to use the plot area according to the plot size, the property width adjacent to the infrastructure facility and the type and extent of use for building. Land which is multiply serviced by public infrastructure shall only be subject to one charge (Section 131 I 2 BauGB).

3.14 How is the cost recovery calculated?

The basic principle for the calculation of the cost recovery due to the law of recoupment charge for local public infrastructure (Erschließungsbeitragsrecht) regulated in the Federal Building Code is the coverage of the municipal expenses for the preparation of the necessary infrastructure, deducting the co-payment ratio of 10%. This co-payment can be fully absorbed by using the instrument of the infrastructure contract.

Legitimate recoupment costs may be assessed on the basis either of costs actually incurred or of so-called standard rates (Section 130 I 1 BauGB). The assessment on costs actually incurred, assures that the contributory parties can only be charged to the expenditures of the municipality for the infrastructure. This means there is a higher accuracy in the recoupment of costs. Basis of standard rates is the expense incurred for the infrastructure. The calculation is done on average costs, based on values taken from similar facilities. So a flat-rate amount for the costs is to be deducted for determining the rates to refund the infrastructural costs from the property owners. But also these flat-rate amounts shall come close to the true costs.

Calculation of recoupment costs within an urban development contract is normally based on standard rates or practical values (from similar projects). This goes back to local standards or benchmarks from literature.

The calculation of contributions for renewal or improvement of roads (Ausbaubeitrage) is regulated through the Community Charges Acts (Kommunalabgabengesetze – KAG) of the Länder. The level of contribution is calculated on the basis of the actual costs. The cost recovery ratio results in the legitimate recoupment charge, minus the municipality co-payment (equity ratio). See section 3.7 for co-payment ratios used in practice. The contribution has to be paid by the property owners.

Jurisdiction has clarified many aspects of the Ausbaubeitragsrecht. This includes the three stages of the measure from the investment costs of the municipalities (what are chargeable costs, what is the special benefit for the property owner), the distribution of the eligible costs for the development (co-payment ratio) and citation of the property owners (time of payment). Also special questions of the Ausbaubeitragsrecht concerning the charges for dead-end streets, corner properties and also the property depth which gains an advantage of the development of the road were clarified by jurisdiction.

A problem in application is that sometimes municipalities try to socialize the costs of roads by setting a high co-payment ratio. So the co-payment is very often the subject of a review by the courts. Another point of discussion is the question of the necessary standard according to which a road has to be built. Third one is the statute itself. Law clearly determines the minimum content of the communal statute (category of persons concerned, the services provided by the municipalities and the distribution ratio). But sometimes, formal errors occur which make the local statute void or annul it. In this case there are certain formal procedures to heal the statute.

3.15 At which moment does cost recovery take place?

Cost recovery of infrastructure facilities due to the Federal Building Code is only possible while developing the infrastructure for the first time and depends on the legally binding land-use plan. The provision of local public infrastructure (determined in Section 127 II BauGB) assumes the existence of a legally binding land-use plan. The duty to make recoupment charges applies in respect of land designated for use for buildings or for commercial purposes from the point when this land is permissible for it to be either built on or put to commercial use. Serviced land which has not been designated for construction or for commercial use is subject to the collection of recoupment charges where it is held to be building land and has been released for development in accordance with ordered development in the municipality (Section 133 I BauGB). The duty to make recoupment charges takes effect on the completion of public infrastructure facilities, and, in the case of partial contributions, on the completion of the measure in respect of which each partial contribution is due (Section 133 II BauGB). The recoupment charge for the local public infrastructure is an official burden on the real property or the leasehold (Section 134 II BauGB). The costs for infrastructural facilities are charged through a demand for payment (Beitragsbescheid). Payment of the charge is due one month subsequent to the issuing of the demand for payment (Section 135 I BauGB).

Costs recovery for renewal or improvement of roads regulated through the Expansion Contribution Law (Ausbaubeitragsrecht) of the Länder, refers to the obligation of the municipality for maintenance, extension or and improvement of public roads. For example the Community Charges Act (Kommunalabgabengesetz – KAG) of North Rhine-Westphalia (NRW) states that contributions can be charged for public roads, foot paths and public spaces, also for the improvement of these infrastructural facilities (Section 8 II KAG NRW). To collect these contributions the municipality has to issue a so called road construction fee statute (Straßenbaubeitragssatzung). This communal statute regulates the services provided by the municipality, the distribution criteria (Verteilungsmaßstab), interest rate (Abgabesatz) and the moment, when cost recovery takes place. The measures are eligible, when they are finally established.

3.16 Is it possible to recover costs at the expense of functions that are already located in the area?

This section discusses whether it is possible or impossible to recover costs at the expense of functions that are already located in the area at the moment of the public

investments, while these existing functions will profit from the investments? In other words, is there a form of levy on existing uses in Germany?

The duty to make recoupment charges takes effect on the completion of public infrastructure facilities, and, in the case of instalments, on the completion of the measure in respect of which each instalment is due (Section 133 II BauGB). Costs which may occur afterwards cannot be recouped, because the costs of these facilities have already been cleared.³³ Also any costs previously incurred by the owner or his predecessor in title in respect of public infrastructure measures shall not be charged again on their adoption as part of municipal infrastructure (Section 129 II BauGB).

For the use of public facilities or installations legal fees and expenses may be charged, but this is ruled by local (municipality) law and not by federal or state law.

3.17 Is there a maximum to the recoup of costs?

The question to be addressed in this section is if there is a cap or limit to the recoup of costs in Germany. In other words, is it checked whether the location can bear the costs? If so, is there a limit to recoup of costs to prevent that owners are confronted with a loss-making plan?

In principle the municipality is obliged to refinance costs which cover the expenses that demonstrably occurred while realizing the public infrastructure. Minus the equity ratio of 10% the municipality can charge 90% of the costs for the public infrastructure.

As mentioned earlier, the municipalities can refrain from charging the local public infrastructure partially or at all, if the recoupment charge would place undue hardship on the contributory, in individual cases, (Section 135 V BauGB). The precondition for this is of course an objective calculation of the development cost. Moreover there must be an atypical (non-standard) case. Reasons may arise from the infrastructural costs (objective grounds of equity) or the personal circumstances of the contributory (subjective grounds of equity).

In 1992 the Federal Administrative Court (BVerwG) pronounced the sentence, that a refrain from charging the local public infrastructure is necessary if the recoup of the charge in full, will lead to a non-productive situation on the plot for more than ten years.³⁴

3.18 Case 1: Gießen (Hessen)

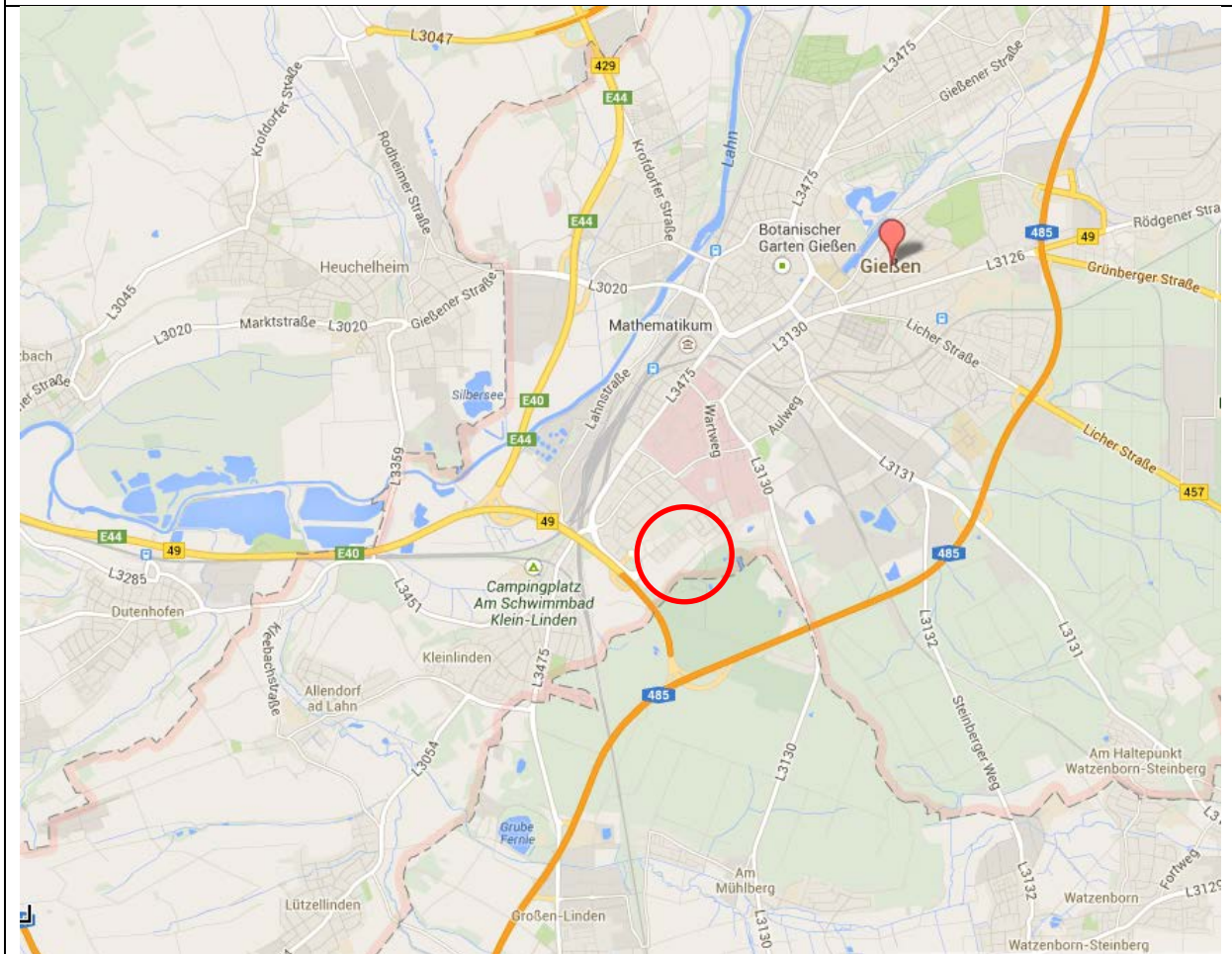
(a) Description

Building area “Schlangenzahl”. Urban housing project (20 ha). Developed from 2006 to 2009. Situated at the southern periphery of the city of Gießen (Hessen).

³³ Driehaus, Erschließungs- und Ausbaubeiträge, 9. Auflage, München 2012, § 15, Rn. 24.

³⁴ BVerwG, Urt. v. 22.5.1992 – 8 C 50/90 – JURIS 3. Leitsatz = DVBl. 1992, 1105-1107.

Location



Source: google maps

Development of a housing area with public infrastructure (children day care, road infrastructure, supply and drain lines). Preparation of a binding land-use plan by the municipality (offer planning).

(b) Criteria for organic growth

Municipality is not property owner before the development. No urban development contracts with property owners or investor. Interim acquisition of the land plots by the municipality. No application of development law (Erschließungsbeitragsrecht), because of the ten percent equity ratio ruled by municipal codes.

Refinancing by allocation of all infrastructural costs induced by the land-use development in the area on the prices for construction land in the municipality and additional contribution of the property owners, which benefit from the development.

(c) Urban planning design

The planning objective for the development of the area was to create an urban housing quarter, which will meet the increasing housing needs in the City of Gießen. It is appropriate to allow attractive and also cost-effective new housing for different social groups in the area.

Urban design



Source: Stadt Gießen

Housing forms	Numbers of buildings	Average housing units per building	Number of housing units
Detached , semi-detached and terraced houses (existing)	13	1,25	16
Multi-floor residential buildings (existing)	11	-	190
Detached-, semi-detached and terraced houses (planned)	140	1,25	175
Multi-floor residential buildings (planned)	17	4/8	127
Total	181	-	508

Source: Stadt Gießen

(d) Binding land-use plan

The binding land use plan was drawn up between 2004 and 2006. The greater parts of the area are designated housing areas (Allgemeines Wohngebiet – WA) according to Section 4 of the Federal Land Utilisation Ordinance (Baunutzungsverordnung – BauNVO³⁵). Southern parts of the binding land-use plan are designated as mixed use areas (Mischgebiet) according to Section 6 BauNVO. A section in between the housing and the mixed use area is designated as special area for retail (Sondergebiet Einzelhandel) according to Section 11 BauNVO. The area for the children day care centre is designated as area for communal uses (Gemeinbedarfsfläche).

Land area balance	
Scope of the binding land-use plan Nr. Gi 04/16	20.46 ha
<i>a) Net building land</i>	
Housing area	9.77 ha
Mixed used area	3.47 ha
Special retail area	0.72 ha
Total net building land	13.96 ha
<i>b) Public green area</i>	
Thom's park	1.70 ha
Other	0.79 ha
Total public green area	2.49 ha
Public Traffic area	
Roads	2.31 ha
Traffic area for special purposes (traffic calmed sector)	1.03 ha
Roadside green areas	0.36 ha
Total public traffic area	3.70 ha
<i>d) Communal uses</i>	
Area for communal uses (Kindergartenfläche)	0.32 ha
Total public green area	0.32 ha

Source: Stadt Gießen (2004)

³⁵ Baunutzungsverordnung (BauNVO), in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548).

Binding land-use plan



Source: Stadt Gießen (2004)

(e) Infrastructure and infrastructural costs

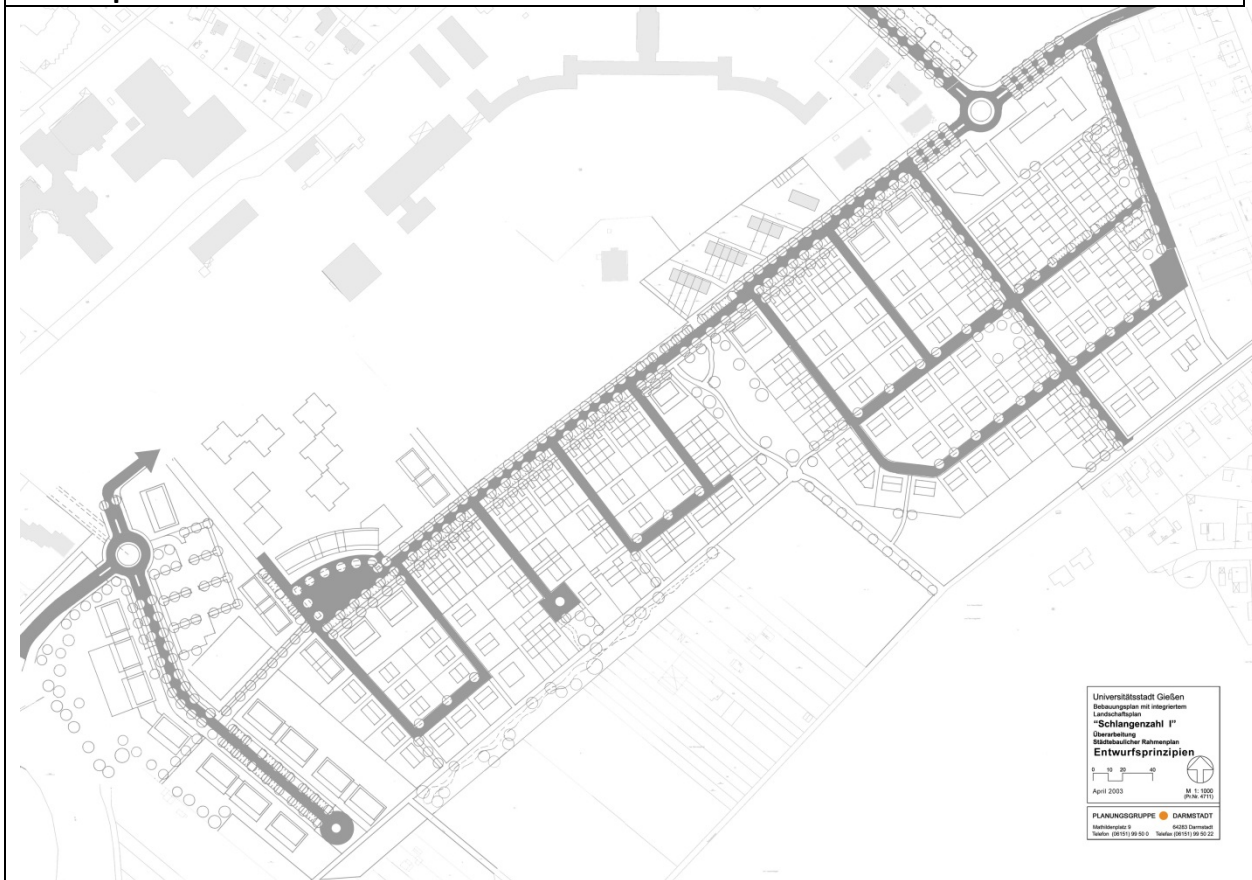
Social infrastructure (children day care centre) was planned in the northern part of the building area. Areas for local supply are planned in the southern parts (mixed use areas).

Infrastructural costs	
Description	Total expenditure until 2013
Children day care centre	1,828,078.84 EURO
Road construction	1,121,743.54 EURO
Green spaces	250,000.00 EURO (2011)

Source: Stadt Gießen (2013)

The road infrastructure of the building area is minimized in order to save costs and to ensure an efficient development. In the area of the planned detached and semi-detached houses the parking spaces are situated on the building plots. Within the area of the planned terraced and multi-floor residential buildings along the main development axis, different regulations for parking on the plot and on public areas are provided in the binding land-use plan.

Development scheme



Source: Stadt Gießen (2004)

The green concept was designed to supply the urban quality of the area for the residents and to create some unique design features combined with ecological functional measures.

Public green areas and roadside green areas



Source: Stadt Gießen (2004)

(f) Marketing of sites

The average price for residential land was intended to be under 200 EURO/sqm. Because of a high demand for housing (200 registered candidates for a building plot in 2004) the municipality expected a cost-neutral financing of the development.

Starting from 2006 the site was almost entirely built on within three years. Because of fewer provisions for the building design the property owners realised their houses individually, with different shapes of the roofs, colours and materials, which is often criticized. The plots with around 600 to 700 square meters and detached houses have a price of 250,000 to 500,000 EURO today. The site is preferred by middle-class households especially academics who work at the university (medical faculty of the university of Gießen) which is located nearby.

References

Universitätsstadt Gießen (2004), Bebauungsplan mit integriertem Landschaftsplan GI 04/16 "Schlangenzahl I", Begründung (§ 9 Abs. 8 BauGB), web: http://www.giessen.de/PDF/Begründung_Am_Schlangenzahl_I.PDF?ObjSvrID=684&ObjID=1464&ObjLa=1&Ext=PDF&WTR=1&_ts=1217938191.

Universitätsstadt Gießen (2013), Haushaltsplan 2013.

3.19 Case 2: Erkrath (North-Rhine Westphalia)

(a) Description

Urban renewal project. Formerly area for special capital functions. Development of an housing area (1.1 ha) with public infrastructure (playground, green area and road infrastructure), for estimated 51 living quarters. The area was originally used by a paper factory (Rheinische Buntpapierfabrik). The listed factory halls and new buildings, adapting the design, were reconstructed.

Preparation of a binding land-use plan by the municipality (offer planning).

(b) Criteria for organic growth

Municipality is not property owner. No urban development contracts with property owners.

(c) Urban planning design

The planning objectives were realized. New terrace houses were integrated into the existing, reconstructed factory halls. Located near the centre of Erkrath, high-quality buildings with 3 floors, roof-top terraces and small gardens were created.

(d) Binding land-use plan

Original building regulation: unplanned inner area according to Section 34 Federal Building Code.

Binding land-use plan by the city (offer planning). Entry into force since 1989 (Bebauungsplan 10E_1VAE).

(e) Infrastructural Costs

The municipality neither took part in establishing the public infrastructure nor on financing. The inner infrastructure was established as part of the residential area (general residential area). This way it was financed by a private investor. No other public institutions were financed in connection with the development of the area.

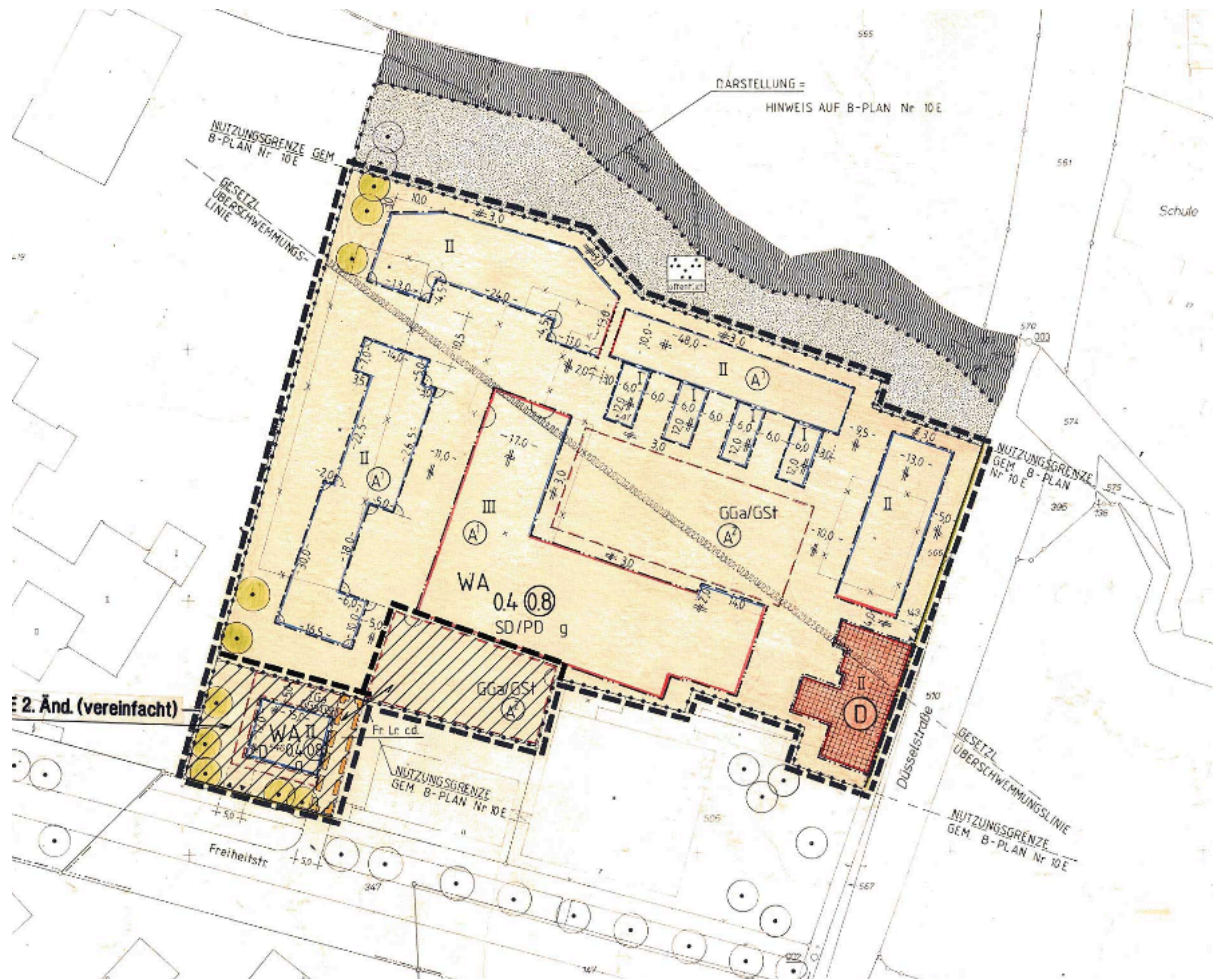
(f) Marketing of sites

The marketing went smoothly. The sites were already put on the market in an early planning- and building-phase. The project has generated very good sales revenues.

(g) Further information

The project was distinguished by the LBS-Stadtwappenwettbewerb 2000.

<http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3050.pdf>,
p. 22 f.
https://web.erkrath.de/iris/erkrath_online/start.php?frmName=gast&frmPW=gast&t=1384958424



Source: Stadt Erkrath (2014)

References

Stadt Erkrath (2014), Bebauungsplan 10E_1VAE, web:
https://web.erkrath.de/iris/erkrath_online/start.php?frmName=gast&frmPW=gast&t=1384958424.

4 England

Janet Askew BSc Dip T.P. MRTPI, University of the West of England

Adam Sheppard BA (Hon) MSc, University of the West of England

4.1 General points and definitions

1. There is no longer a uniform UK planning system. Whilst the legal principles remain the same, there are slight differences between the devolved administrations of the UK. This report relates to England only.
2. This report will examine the provision of facilities such as public roads and junctions, green spaces, car parks, lighting, street furniture, public art, cycle paths, sports fields. All utilities including water, sewage, gas and electricity are provided solely by private companies in the UK, in a direct relationship with the developer, with no public funding.
3. The UK planning system needs some explanation to contextualise the way negotiation over cost recovery occurs. Development rights are nationalised, and there is a discretionary planning system. The point at which permission is given for development comes at the end of the process with no legal certainty in advance of the decision. This is a system based on court precedents for interpretation and allows for considerable flexibility. This is very different to any zoning or coding system of permission for development.
4. This discretionary system allows for very different approaches for cost recovery for community and infrastructure facilities in developments - negotiation being the key to it. This can therefore result in big differences in what is demanded between local planning authorities, and how they do it. This complexity has requires planners to understand development finance better than would a more technical approach to planning decisions; and it is potentially open to abuse (although this is uncommon in the UK). There is a long history in England of negotiations for financial contributions to development.
5. The rules apply to public and private land alike. All land owners are treated similarly in England, and municipal land owners do not receive different treatment. The land or real-estate offices of the local authority might have different objectives (e.g. maximising profit from land holdings) to those of the planning departments (objective and balanced investigation on merit of all proposals for development), and this can lead to tension. Since the 1980s, public authorities have not built any housing (except for some housing for the aged in certain circumstances); municipalities have made partnerships with private developers but they are unlikely to be the developer themselves; municipalities often create development briefs to guide developers; parts of the planning process have been delegated to developers too – for example, the consultation process is often run by the developers.

4.2 Summary of responses to questions

Research project questions	Summary of responses for England case study
<p>(a) How are public facilities financed? (Who provides the money initially? For instance: does the municipality borrow money to be able to realise facilities or are funds available that pre-finance?)</p>	<p>Through a combination of:</p> <ul style="list-style-type: none"> • central government funds for major items (e.g. Major infrastructure, new rails, new motorways); • central government funds given to local planning authorities as part of the annual settlement of funds; • local government funds raised through council tax, and charges; • planning gain from developers via negotiation (Section 106 agreements to date, shortly through Community Infrastructure Levy (CIL)); • private sector directly for major infrastructure and utilities (e.g. power stations, wind farms, some roads, bridges, utilities provision, cabling, pylons etc.).
<p>(b) How are public facilities paid for? (Who eventually bears the costs of public facilities?) (Can only the costs of ‘hard’ physical facilities be recouped, or municipal planning costs too?) (Does the municipality make a development budget in advance, that is: an estimation of the costs and revenues of the land development?)</p>	<p>As above. In a recession, local government has less money to pay for public facilities, and might look to recoup as much as possible from developers. However, in a recession, development is reduced and to act as incentive to investment, local authorities might be reluctant to seek high additional costs from developers as this might delay or act as disincentive to development. CIL is a kind of tax which will allow for cost recovery in a more transparent and consistent way. CIL does not allow for negotiation but the amount charged is calculated with the use of an inflation measure. It is also of note that a ‘nil rate’ may be set by an authority where it is considered that a charge would make a scheme unviable. Cost recovery can include contribution to local authority costs. There is no budget written into the local plans, but the CIL schedule will provide a budget of costs. Revenue costs for any development can be built into any of the above: S. 106 agreements, and CIL.</p>

<p>(c) To what extent are fiscal arrangements used for cost recovery? (For instance: future rise in real estate taxes) (Or is part of the proceeds of administrative charges for permit granting put in a fund and is this fund used to pay for public facilities?)</p>	<p>There are no real estate taxes in the UK. In order to develop, a charge is made for the planning application based on a formula ranging from £80 to £250,000 maximum for major applications. These funds are not hypothecated for public facilities, but are added to the local authority general budget, which indirectly pays for its costs which might include public facilities.</p>
<p>(d) Which part of the costs is roughly covered through cost recovery?</p>	<p>There is no formula for determining a percentage of costs: it is entirely negotiable. Alongside CIL, Section 106 agreements will remain to deliver onsite requirements and social housing.</p>
<p>(e) Is it allowed that the municipality makes profit through the recoup of costs for public facilities? (Is the answer to his question dependent on the position of government, that is: whether or not government is owner of the land?)</p>	<p>Land ownership and cost recovery through the planning system is kept separate. If the local authority owns the land, it will be sold at the agreed price which might include making a profit from land sale. There might be covenants on the land which dictate some conditions regarding public use – e.g. land can only be used for education purposes, etc. Development of the land and provision of public facilities is achieved through the planning process. The payment of monies via Section 106 agreements can be in the form of specified funds for a particular development to be provided by the developer; or into a general fund for the local authority. The latter can be spent as and when the local authority needs.</p>
<p>(f) Are the (statutory) rules really used in practice, or are they ‘dead’ rules? In other words: are there major differences between law and practice?</p>	<p>There are rules and they have to be applied if a local authority is negotiating for a contribution. The key to the English system is that it is entirely negotiable and the rules by statute (in a circular and CIL in an act) behave more like guidelines for good practice to avoid unreasonable behaviour on either side. So there is no real difference between law and practice as every district and local authority area is different, often according to the prosperity of the place.</p>

Research project questions	Summary of responses for England case study
<p>(a) For which projects is cost recovery <i>possible</i> or <i>mandatory</i>?</p>	<p>Theoretically, it is possible to recover costs from any project, but none is mandatory, unless it is stated in the new CIL list which mentions actual figures for recovery as well as particular projects (see CIL lists for Nottinghamshire for e.g.). All cost recovery is negotiable. However, because it is now allowed to charge both CIL and use a S.106 agreement to achieve different things, developers' and their interest groups are lobbying that this double levying ceases.</p>
<p>(b) Which <i>specific</i> public facilities qualify for cost recovery? (Is there a specific list – possibly with a statutory status – which indicates the costs that can be recouped by government)?</p>	<p>No such list exists due to the negotiable nature of cost recovery. There is guidance in a list contained in a government circular about the tests to be applied to determine what is 'reasonable' i.e. necessary; relevant to planning; directly relevant to the proposed development; fairly and reasonably related in scale and kind to the proposed development; and reasonable in all other respects. Case law is helpful in showing court interpretations of this, this, such as <i>R v Plymouth City Council, ex p Plymouth and South Devon Co-operative Society [1993]</i>, when competitive advantage was explored in the case of how reasonable was the S. 106 offer. Enabling developments have also significantly been interpreted by the courts, as in <i>R v Westminster City Council ex parte Monahan</i>. These cases and others assist both developers and local authorities in what can be achieved for cost recovery.</p>
<p>(c) Which parties do have to pay? (Give special attention to possible exemptions for social housing associations or charity organisations)</p>	<p>In theory, any party can be asked to pay. A local authority might have a list of public facilities and /or monies which need to be paid in conjunction with a given development (e.g. in Bristol any development over 24 houses has to contribute to a fund for social housing). Even where such policies exist, negotiation can overrule this (depending on the profit margins of the development; maybe on cost of land clearance/contaminated land costs; desirability of development; incentives to attract investment; actual provision of social housing, etc.) . There is no list. Turning to CIL, there are instances when parties may receive relief from paying the CIL. A charity landowner will benefit from</p>

	<p>full relief from their portion of the liability where the chargeable development will be used wholly, or mainly, for charitable purposes. In addition, the regulations provide 100% relief from the levy on those parts of a chargeable development which are intended to be used as social housing. Finally, a collecting authority must give full relief from paying the levy on the portions of the chargeable development intended for social housing.</p>
<p>(d) What is the foundation (the principles) for cost recovery? (Can costs only be charged if they have been tested on certain criteria in advance? In the Netherlands these criteria are: (1) benefit – the land development must experience benefit from the facilities, (2) attributability – the costs would not have been made if the plan/project would not have been there, (3) proportionality – if multiple locations benefit from a facility, the costs will be divided pro rata; as the location experiences more profit, it will contribute more to the costs.)</p>	<p>The foundations of cost recovery depend on each local authority in the case of Section 106 agreements. There might be local policy on this but if there is none, it depends on negotiation. The tests of the criteria are listed above under (a), and are subject only to testing on appeal in court.</p>
<p>(e) How is the cost recovery calculated? (For instance: on the basis of a development budget [an estimation of the costs and revenues of the land development] or on the basis of a fixed [flat-rate] contribution?)</p>	<p>There are no actual formulae for cost recovery although there are precedents and under CIL, the amounts are listed in the Charging Schedule. For CIL, the amount paid is calculated on the following basis:</p> $\text{Chargeable amount} = \text{Chargeable Development (A)} \times \text{Levy rate (R)} \times \text{inflation measure (I)}$ <p>All cost recovery under Section 106 agreements is done by negotiation and one criticism has always been that planners who negotiate the deals do not sufficiently understand land valuation to be able to make reasonable demands. There is guidance in earlier government good practice guides, but it is entirely flexible.</p>
<p>(f) At which moment does cost recovery take place? (At the moment of plan adoption, decision regarding the realisation of the facilities or moment of permit granting)?</p>	<p>The point at which cost recovery takes place is shown in the main report. There might be a policy in a plan which once adopted becomes the policy of the local authority (even then, still subject to negotiation). Under Section</p>

	<p>106 agreements, cost recovery can be discussed at the earliest stages of pre-application discussions about a development proposal, and this would be the case if the local authority is using the planning performance agreement, or similar tool to discuss things well in advance of a planning application being submitted. Under more usual procedures for dealing with a development, discussion of any cost recovery or requirement for provision of public facilities would be discussed during the passage of the application with a condition on any permission that it is 'subject to' signing of the agreement. If an appeal against a refusal of planning permission is made, then the developer can make a unilateral undertaking to offer some planning gain for cost recovery for some facilities at that point, and it might be accepted then by the local authority. Good practice is to open up negotiations as soon as possible in the process. Under the CIL arrangements, cost recovery occurs against the schedule presented in the approved Charging Schedule. This will typically be based upon the amount paid or scale of development, with a phased payment plan modelled around appropriately balanced instalments.</p>
<p>(g) Is there a maximum (cap/limit) to the recoup of costs? (Is it checked whether the location can bear the costs? That is, is there a limit to recoup of costs to prevent that owners are confronted with a loss-making plan? In the Netherlands, that indeed is the case: if the total revenues are higher than the total costs, all of the costs can be recouped, but no higher sum than the costs. However, if the total costs are higher than the revenues, there is a loss-making plan. In that case, at most the total sum of the revenues can be recouped.)</p>	<p>No, there is no maximum expressed as a figure or percentage – the amount offered just has to meet the five tests of reasonableness. It is entirely negotiable. Under the new CIL arrangements, the total cost will be expressed in advance in a schedule so it will not be possible to increase this under negotiation. Within the CIL model, there is no scope for negotiation, only for exemptions.</p>
<p>(h) Is it possible or impossible to recover costs at the expense of functions that <i>are already located</i> in the area at the moment of the public investments, while these existing functions will profit from the investments? (In other words, is there a form of levy on existing</p>	<p>There can be a levy in the form of monies offered by a development towards public facilities so in theory, yes, the local authority can offset that against facilities which are already there, and certainly against revenue spending on these facilities. However, in a</p>

uses?)	series of small developments, such as those examined in our case studies, each one might be so small as to not justify any cost recovery requests and any facilities or infrastructure would have to be paid for by the local authority. There is no possibility to return to the developer after planning permission has been granted, as they have no obligation to respond to requests of this kind if the permission is met. There is no levy on existing uses.
--------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

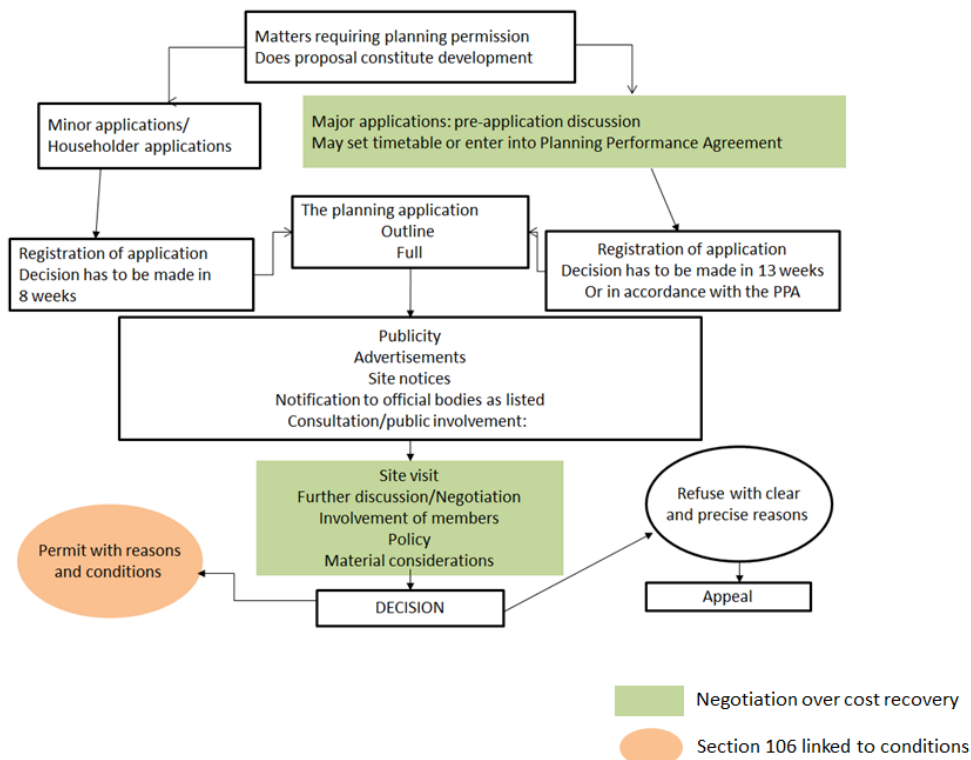
Table 4.1: Cost recovery summary

4.3 Decision-making in the UK: the place of negotiation for cost recovery

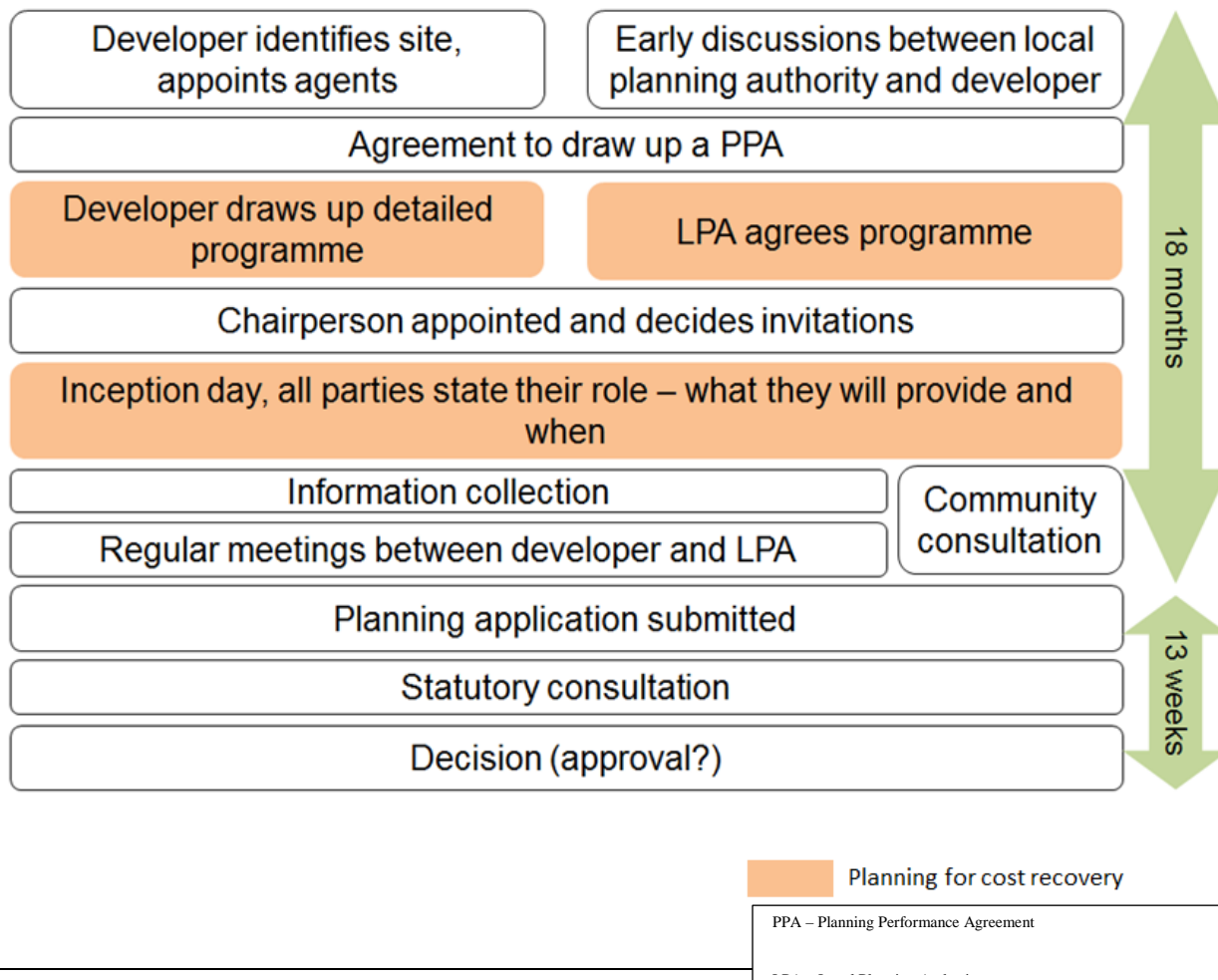
In the UK, development rights were nationalised in 1947 under the Town and Country Planning Act, 1947, requiring that all development requires planning permission. The definition of development has not changed since then:

‘The carrying out of building, engineering, mining or other operations in, on, over or under the land, or the making of any material change in the use of any buildings or other land’ (Section 55, Town and Country Planning Act 1990).

Further definition and interpretation of what constitutes development is found in case law. Various statutory instruments define those developments which are granted planning permission by virtue of the order, namely ‘General Permitted Development Order’ and the ‘Use Classes Order’, both of which are subject to frequent amendment. The procedures for the submission of a planning application are laid down in the acts of parliament (Town and Country Planning Act, 1990; Planning and Compulsory Purchase Act 2004; frequently amended), stating time limits, requirement to consult, statutory consultees, nationally provided application forms. Whilst there are changes to the details, the process remains similar:



Negotiations leading to any changes in the application can happen at two places in the procedure: at the pre-application stage or during the passage of the application through the process, and before the final decision is made. Conditions used to include provisions to state that no development could commence until the Section 106 agreement was signed, but now, no decision notice would be issued if a Section 106 was under negotiation until it had been signed. Newer ways of working have been pioneered by various councils recently, to circumnavigate this lengthy process of negotiation which only commences once an application has been submitted. These new agreements, under the heading, Planning Performance Agreements would lead to a different flow-chart:



A decision on a development proposal is made in accordance with Planning and Compulsory Purchase Act 2004 Section 38 (6):

'If regard is to be had to the development plan for the purpose of any determination to be made under the planning acts the determination must be made in accordance with the plan unless material conditions indicate otherwise.'

The primary material consideration is the statutory development plan and during recent years, the exact nature of what constitutes a statutory development plan has been changing. Up until 2010, the statutory development plan comprised of the Regional Spatial Strategy (written by the regional body); and the Local Development Framework (written by the local planning authority – usually a district authority or a unitary authority (e.g. city council)). Both were abandoned in 2010 in favour of a new 'Local Development Plan' one part of which comprises a neighbourhood plan. To date, there are very few up to date (i.e. statutory) plans which results in most decisions being made against other material considerations, firstly the National Planning Policy Framework (very general, so much so, that it provides little guidance on detailed matters); and in some cases, former plans or emergent plans, as well as consultation

responses, amenity issues etc. The means by which public facilities as defined above are provided in incorporated into the processes in three ways, each of which is considered in turn:

1. Open negotiation during the planning application process;
2. Embedded into the policy documents of the council's development plans;
3. Community Infrastructure Levy (CIL).

4.4 Short history of cost recovery in the UK (England)

The power to undertake planning by agreement has existed since 1932, but certainly since the 1980s, the practice of achieving gains for the community has increased and been formalised (Askew, 1996). Section 52 of the Town and Country Planning Act 1971 defined the term planning agreement, which came to be known commonly as the means by which 'planning gains' or costs could be recovered. The definition states:

'A local planning authority may enter into an agreement with any person interested in land in their area for the purpose of restricting or regulating the development or use of the land, either permanently or during such period as may be prescribed by the agreement; and any such agreement may contain such incidental and consequential provisions (including provisions of a financial character) as appear to the local planning authority to be necessary or expedient for the purposes of the agreement'. (Section 52 (1), Town and Country Planning Act, 1971).

'Circulars' which are government instructions to local authorities, outline the means and limits to the negotiation of gains for community facilities from development. Circular 22/83, called *'Planning gain: obligations and benefits which extend beyond the development for which planning permission has been sought'* defined what planning gain was:

'Whenever, in connection with a grant of planning permission, a local planning authority seeks to impose on a developer a positive obligation to carry out works not included in the development for which planning permission is being sought, or to make some payment or confer some right or benefit, in return for permitting development to take place.' (Department of the Environment, 1983)

This advice was superseded by Section 106 of the Planning and Compensation Act 1991 which sought to define planning gain further and the provisions became considerably more complex, recognising increasing complexity in the way development was financed. Circular 16/91 sought to clarify what local planning authorities could ask for (partly in response to developers' complaints that local authorities' requests extended beyond what was considered reasonable), and the 'test of reasonableness' was outlined later in Circular 1/97, 'Planning Obligations'. Local planning authorities were to apply the following tests to their considerations for cost recovery to ensure that they were:

- necessary

-
- relevant to planning
 - directly relevant to the proposed development;
 - fairly and reasonably related in scale and kind to the proposed development; and
 - reasonable in all other respects.

The 1990s saw a big rise in the use of Section 106 agreements, most of which were determined by negotiation by local planning authorities, and different authorities, (often neighbouring authorities), developed reputations for the cost recovery they sought. It was argued that in a recession, high demands for public facilities would put off investors and might lead them to move their development to a less demanding authority. Bristol, for example had a reputation for seeking better design rather than other financial gains or public facilities from developments. (Punter, 1990).

4.5 Legal Precedents

The planning system within the UK is, as discussed above, a discretionary system which operates within a Common Law context. Court decisions are therefore important in shaping practice and decision making. In consideration of Section 106 agreements a number of important cases have helped to determine the manner in which agreements are used. In *Tesco Stores Ltd v Secretary of State for the Environment* [1995] a superstore was proposed on the edge of Witney, Oxfordshire. The supermarket (Tesco) was willing to fully fund a new road to the west of town, as requested by the local authority. The Secretary of State however considered that the link was tenuous and it was unreasonable to seek contributions for this purpose. When further challenged in the High Court the appeal was rejected and the Secretary of State's judgement stood. In *R v Plymouth City Council, ex p Plymouth and South Devon Co-operative Society* [1993] J.Sainsbury plc and Tesco Stores Ltd both sought planning permission for a superstore on the same site on the city's outskirts. Both permissions were dependent upon an agreement under Section 106 and both entered into agreements, with J.Sainsbury agreeing to the following benefits arguably not directly related to the development for which the company had applied:

- A tourist information centre
- An art gallery display
- A bird-watching hide
- Park-and-ride contributions
- Contributions towards the city's crèche facilities
- TOTAL COST: £3.6 million.

Tesco made a similar agreement. These were subsequently challenged by the Co-operative Society because the offers were immaterial considerations, and the offers were not 'necessary', that is, they were not needed to overcome what would otherwise have been an unacceptable development. The High Court and the Court of Appeal both rejected the appeal unanimously. The Whitney and Oxfordshire cases demonstrate the importance of demonstrating the link between the development and the Section 106 agreement requirements but also how such a link can be tenuous at best. The Plymouth case is perhaps the best example of a scenario where the charge of a

planning permission being ‘bought’ could, to a point, be argued and such cases reinforced questions concerning the legitimacy of the Section 106 agreement system.

In other situations the courts have clarified important matters regarding the impact of a legal agreement as a basis for making a planning decision. Enabling development is where one development provides the finances to enable the delivery of another piece of development that would otherwise be unviable. Such enabling development is secured through the Section 106 agreement mechanism. The legitimacy of enabling development through Section 106 came in 1988 when the Court of Appeal upheld a decision [R v. Westminster City Council ex parte Monahan] authorising office development on the basis that it would provide funds to improve the Royal Opera House, Covent Garden. Even though the office development itself was contrary to the development plan, the Royal Opera House redevelopment would be unviable by other means as this argument justified the overall decision (Moore, V and Purdue, M. 2012).

4.6 Refinement and consolidation

Despite the provisions of the previous circulars, the increased use of Section 106 called for further clarification and in 2005, the Government provided further guidance for the negotiation of planning gain and cost recovery from developments, in the form of Circular 05/05. In particular, the government was concerned that negotiating planning gain did not delay the planning system (something which successive governments have been and continue to be concerned about). So complicated had it become that the circular was accompanied by a ‘Planning Obligations: Practice Guide’ in 2006 which gives numerous examples of types of cost recovery to be obtained under planning agreements or as part of a planning obligation between the local planning authority and the developer. Circular 05/05 introduces and recognises two important things:

- an acceptance of contributions in kind or *money* (ie a lump sum to the local authority); and
- inclusion in local plans’ policies on how the local planning authority intend to provide community/public facilities through planning obligations.

This does not negate the need for discretionary and flexible negotiations since they are fundamental to the UK planning system. The way was also laid for an alternative approach to cost recovery, which has recently been introduced in the form of Community Infrastructure Levy (CIL) (see below). However, the government states that the introduction of CIL will sit alongside the negotiated method of achieving cost recovery for public gain, as well as the expectation of inclusion in statutory local policy (see below).

The following table (DCLG, 2006) shows examples of those contributions which can be provided either in kind (in the form of e.g. community facilities, open space, schools) and those matters which would more usually be provided via a financial contribution from a developer.

<i>Circumstance</i>	<i>In-kind contribution generally more appropriate?</i>	<i>Financial contribution generally more appropriate?</i>
<i>Affordable housing is being provided through a planning obligation</i>	✓	
<i>The developer will provide considerable economies of scale and value for money by building or providing the obligation themselves</i>	✓	
<i>There is a need to ensure that the development and the facilities provided through the obligation are particularly closely integrated in terms of design and construction.</i>	✓	
<i>The developer possesses the specialist and necessary skills to provide the infrastructure themselves.</i>	✓	
<i>An alternative organisation (such as the local authority or Primary Care Trust) is better placed to provide the infrastructure at similar or better value for money and at the desired standard of quality.</i>		✓
<i>The funding of a particular facility through obligations is being part-funded by a number of developers.</i>		✓
<i>The contribution is in the form of a maintenance payment and the body carrying out the maintenance is not the developer</i>		✓
<i>The developer possesses the skills and expertise to provide part of the infrastructure themselves, but the remainder needs to be provided by an alternative organisation</i>	✓	✓

(DCLG, 2006)

4.7 Typical facilities requested through Section 106 by local planning authorities

There are many case studies of the types and methods used by local planning authorities to extract public benefits from developments. Facilities or provision of public benefit might include:

- open space – often included as a ratio of the number of houses to be built or over and above a certain number of houses, typically 20;
- schools and other educational facilities, maybe additional classrooms;
- social housing – as a percentage of the total number to be built, or a threshold over which provision must be made towards social housing either on the site or towards a fund owned by the local authority. In Bristol, the threshold is 24 houses;
- social aspects – guarantee of jobs for local people; training for youth;
- traffic measures for improvement: roundabouts, minor junctions, additional lanes; contributions to roads; by passes; bus lanes; cycle lanes; cycle parking; motorway junction improvements;
- library space;
- sports facilities, including swimming pools, playing fields;
- dedicated S.106 officer to work in the authority on the S.106 agreements. This happened for example, in Bristol for the development of a major harbourside site in the city centre, for which there were 12 separate S. 106 agreements;
- library space.

4.8 Typical financial provisions in the negotiation method

There are various ways indicated by the government about how the planning obligations are met. These financial arrangements are up to each local planning authority to separately negotiate but payments or provisions can be phased over a period of time. One important issue is the monitoring of planning gain agreements and local authorities need to maintain a relationship with a developer to ensure that the Section 106 provisions are met. Maintenance or revenue payments provide further difficulties. If the requirement of the Section 106 is that something is maintained (often the case with sports facilities, for example, or public open space) in perpetuity, then ways of the local authority receiving this payment has to be written into the agreement. This can also take the form of a ‘commuted sum’ which will be taken by the local planning authority upon completion of the development. Sometimes the local authority will take over responsibility for the new provision, but if this is not the case, the Section 106 requirement can seek the setting up of a community trust or management company to manage the revenue (or maintenance) requirements of the development

In certain circumstances, contributions from different (perhaps smaller) developments where there might be cumulative impacts, can be pooled, with developers contributing

to a fund, for example, for infrastructure provision. One development alone should not have to bear the cost of this, and this pooling can also happen across local authority boundaries between different authorities, although this would be very difficult to manage in legal terms – setting up the agreement.

There can be formulae or standard charges made which are usually published in advance by local authorities. A typical formula might be:

<i>DC = DU X IM X CM where:</i>
<i>DC = Developer Contribution</i>
<i>DU = Development Units (common measure for per unit impact, e.g. bedrooms/floorspace/dwellings)</i>
<i>IM = Impact Multiplier (impact per “development unit”, e.g. generation of x additional car journeys, y additional school places)</i>
<i>CM = Cost Multiplier (for financial contributions) (£ cost per additional unit of provision. e.g. £z per new school place)</i>

(DCLG, 2006)

Additionally, there might be standard charges which give a standard figure for the development:

<i>DC = DU X SC, where:</i>
<i>DC = Developer Contribution</i>
<i>DU = Development Units (common measure for per unit impact) (e.g. bedrooms/floorspace/dwellings)</i>
<i>SC = Standard Charge (i.e. IM X CM – the cost of mitigating impact(s) of one unit of development)</i>

(DCLG, 2006)

It must be remembered that on difficult or expensive sites, all these figures are negotiable and developers often seek to reduce the amount they contribute on costs and viability grounds, and it becomes essential for planners to understand development finance in order that negotiations are successful.

4.9 Embedding the planning gain/cost recovery proposals into policy

Increasingly, the complexity of seeking costs towards public facilities results in demands for certainty from developers and government, the latter being worried about the potential delays in the planning system brought about by lengthy legal wrangles over Section 106 agreements. England has a ‘plan-led’ system whereby policies which have been through the rigours of the consultation processes during the preparation of any plan carry more weight when a local planning authority is determining a planning application (the plan being the material consideration in the discretionary system). As a result, many typical cost recovery models and policies are included as policies in the various plans, which are diverse in England at the present time. A new planning system introduced in the Localism Act 2011, made provision for a new system of

plans, which abolished regional spatial strategies and introduced new ‘local development plans’ which could also allow for the production of neighbourhood plans. (The act also made provision for a new way of operating planning obligation, namely Community Infrastructure Levy (CIL) (see below), but this is to run alongside the negotiation method described here). The National Planning Policy Framework (NPPF) which replaced all previous planning policy statements, published in 2012, outlines policy for ensuring viability and deliverability, urging planners to have careful attention to viability. As a result, the NPPF states that:

‘the sites and the scale of development identified in the plan should not be subject to such a scale of obligations and policy burdens that their ability to be developed viably is threatened’ (NPPF, 2012).

The NPPF is anxious to ensure that any costs applied to development does not jeopardise the competitive returns to the land owner and developer. Policies on standards, including requirements for affordable housing, are to be set out in local plans, and bring together all existing and proposed local standards, which should not put the implementation of the plan at risk with unreasonable demands. (This includes CIL – see below).

To date, there are few neighbourhood plans, and it is likely that planning obligations policies will be included in the plans, especially since neighbourhood plans are at a small scale (possibly a village or a few streets in a city), and they might be looking at particular sites which are ripe for development and on the back of that, cost recovery for community facilities will be vital. In London, the Kings Cross Place Plan, published in 2011, outlines the aspirations of the community for facilities and also outlines the means by which the community gain can be obtained from the development. The following package of benefits for King’s Cross Central has been secured through Section 106 agreements and this now forms part of the plan for the area:

- A recruitment and skills centre to provide employability training for local people, estimated delivery of which will be in 2013;
- The construction skills centre: local employment training;
- Leisure facilities including swimming pool and library to be provided as part of the new council offices;
- Community enterprise;
- Small business space, Local Business Support, local purchasing strategy, Business volunteering;
- A social and community fund;
- Community meeting facilities;
- Community safety improvements;
- School and children’s Centre and supporting local schools.

Another area of King’s Cross is Somers Town where residents are preparing their new neighbourhood plans seeking many community facilities for their area, including traffic calming, construction restrictions for the new HS2 railway route which passes adjacent to their streets. This would be a good location for a case study of how cost recovery for community facilities is happening in an urban area.

There are numerous examples of policy for cost recovery in various levels of plans in England. In Cumbria, for example, a rural county of England, comprehensive policies are laid out by the Cumbria Housing Group, a cross-authority group for inclusion in Section 106 agreements to secure affordable housing. This kind of joint working is what the Localism Act 2011 envisaged when it talks about the ‘duty to co-operate’ across and between all levels of local government – county, district, city etc. A typical format for the Cumbria Section 106 agreement can be found at: <http://www.eden.gov.uk/EasySiteWeb/GatewayLink.aspx?aId=31120>.

It happens that Eden Borough Council which has adopted the policy was also the first English place to adopt one of the new neighbourhood plans, and along with its location in the Lake District National Park, makes it a good place for a case study of how to manage cost recovery for development in rural areas.

4.10 Disadvantages of negotiating cost recovery for community facilities and infrastructure

There are disadvantages inherent in the approach to planning obligations, which the recent introduction of a standard Community Infrastructure Levy has attempted to eradicate. In fact, over the past 15 years, the approach to planning gain has been considerably standardised, and due to inclusion in planning policy, as well as interpretation by important court cases, the process is more certain for developers, local authorities and communities. It has been suggested (Askew, 1996) that the following disadvantages can prevail using negotiation for cost recovery:

- The agreements are inequitable – more possible in areas of boom and development pressure and very difficult to achieve in a recession, or in areas of need such as rural areas, marginal areas, poor housing areas, in certain deprived areas of the UK – north of London.
- The system of negotiating planning gain is potentially corrosive to the neutrality of the local authority. This can affect financing issues, plus political issues especially at election times. This can be difficult when council-owned land is under discussion or development – the council as land owner has different ambitions to the council as planning authority.
- Negotiations are held in secret especially as developers do not want to disclose matters of a confidential financial nature. Planning officers are not normally trained in commercial valuation and property appraisal.
- The value of the gains can be suspect – does the local community really gain from negotiated aspects? Or is it a way of certain bodies siphoning money to provide that they would have provided anyway (e.g. highways).
- There is case law on the use of planning gain agreements as ‘enabling’ for another development, meaning that some developments which might not be allowed in their own right in that location are allowed as they can assist in financing a desirable development (see Covent Garden Opera case...).
- Enforcement and monitoring is crucial. This can result in the provisions of a planning agreement not being implemented due to lack of monitoring and enforcement. Enforcement is key to planning gain agreements and with cuts in local authority expenditure, enforcement is reduced.

4.11 The emergence of the Community Infrastructure Levy

The negotiated solutions concept embodied within the SECTION 106 Agreement approach has not historically received universal support, and criticisms of the use of planning obligations are long-standing. This ultimately emerged in the form of the Community Infrastructure Levy (CIL).

The first attempt to introduce this new system of planning gain came in 2008, when the Department for Communities and Local Government confirmed that the then Labour Government intended to introduce the CIL. Earlier attempts had been indicated in the form of a similar tax called the 'planning gain supplement' and this was met with considerable objection (RICS, for example). A new approach was devised to securing planning gain and it was significant for a number of reasons, and in particular that for the first time monies raised did not need to be necessary specifically because of the impact of the proposed development upon local infrastructure and the community. The CIL also shifted away from individually negotiated outcomes to a locally established pre-set fixed charge.

The idea behind the CIL was not new. In 2007 the New Town of Milton Keynes introduced a 'roof tax' system. The relatively unique system of governance of this town then in place, which included direct management of the urban growth of the town through a government agency, created a development context which supported an approach significantly different to the Section 106 model. The 'roof tax' model, 'planning tariff', was based upon up-front infrastructure delivery by the state, with the money spent recovered through a tax based upon unit numbers. This system is perhaps the most directly comparable with systems of cost recovery that are found in, for example, the Netherlands with infrastructure delivered by the 'state' and costs recovered subsequently.

The relatively unique form of governance then found in Milton Keynes was a key factor in the creation of the planning tariff there, and although the local authority have now assumed total responsibility for the city and planning, the uniqueness of the situation found in Milton Keynes arguably prevents, and certainly limits given the resource factors, this 'planning tariff' model from wider applicability in the UK. The CIL model was therefore necessarily different to the 'roof tax' and not modelled upon a cost recovery approach, and instead maintains a planning gain cost in parallel with the planning permission process as is the case with Section 106 agreements. It does however take the per unit concept and develop it into a new concept which was proposed for England and Wales in 2008.

The CIL legislation was introduced on 6 April 2010 through the Community Infrastructure Levy Regulations 2010. This was in the immediate run-up to the election in England and whilst not replacing Section 106 agreements entirely, the CIL was to become the primary method through which monies are to be collected by local government to enable and support the delivery of social infrastructure.

April 2010 also witnessed a shift in government in the UK, from a left of centre

Labour administration, to a right of centre coalition between the Liberal Democrats and the Conservative party. Prior to the election, both parties had announced that they would not proceed with the CIL plans, with the Conservatives stating that they would not introduce CIL and non-site-specific planning obligations and instead introduce a single unified local tariff applicable to all residential and non-residential development (Open Source Planning, 2010). In fact, in the aftermath of the election the Government announced that they would in fact complete the introduction of the CIL.

The actual delivery of the CIL model across the local authorities of England and Wales is on-going, with the first systems being formally adopted at the end of 2011.

4.12 The CIL model

The CIL allow local authorities to set a charge for, potentially, all new development taking place within their area. The Planning Act 2008 provides a wide definition of the infrastructure which can be funded by the levy, including:

- transport
- flood defences
- schools
- hospitals and other health and social care facilities
- play areas
- parks and green spaces
- cultural and sports facilities
- district heating schemes
- police stations; and
- community safety facilities.

The levy includes a 5% administration fee to enable the delivery of the model. CIL is not compulsory, but with increasing restrictions on how Section 106 agreements may be used, CIL is an important tool to secure cost recovery.

The local authority for the area (district and metropolitan district councils, London borough councils, unitary authorities, national park authorities, The Broads Authority and the Mayor of London) are the designated charging authorities. It is also the case that, following amendments to the CIL regulations in 2013, a 'meaningful proportion' of the monies collected are passed down to the local community through either the Parish/Town Council where this is present, or Neighbourhood Forum in other instances. The amount paid is 25% of the total receipt where a neighbourhood plan is in place, or 15% where it is not (capped at £100 per council tax dwelling). The money passed down from the local authority to the community authority can be spent on anything to help mitigate the impact of development on that town or Parish. The community authority themselves decide on what the money is spent on. One further unique arrangement is in London where the London Authority collects an additional CIL income on top of that collected by the London boroughs, this is currently to support the delivery of Crossrail.

Although the charge may be levied on any form of new building, including extensions to existing buildings, the levy can only be set if said building has over 100 metre or more of gross internal floor space, or involves the creation of a new dwelling regardless of the size. Charges may also only be levied on *buildings*, and may not be charged against structures or other erections (i.e. a wind turbine). Moreover, it is not possible to charge the levy against a building that people would not normally go into, for example a building to house machinery only. CIL is charged on the basis of Pounds (£) per square metre against any *new* floorspace created. This means that any floorspace already existing on the site but lost through demolition is discounted, i.e.:

1000sqm of new floorspace proposed – 500sqm existing floorspace demolished = chargeable floorspace of 500sqm.

The actual rate of CIL is locally set by the charging authority and established within a ‘Charging Schedule’ which details the precise amount to be paid in and which circumstances. Shropshire Council (2012) explains the formula for setting the CIL rate as specified in the regulations as being:

Chargeable amount = Chargeable Development (A) x Levy rate (R) x inflation measure (I)

The Chargeable Development (A) is calculated using the following formula:

$$A = CR \times (C-E) / C$$

(CR) = the gross internal area (floorspace) of the chargeable development chargeable at rate R less the aggregate gross internal area (floorspace) of all buildings (excluding new build) on completion of the chargeable development which, on the day planning permission first permits the chargeable development are situated on the relevant land and in lawful use, and will be part of the chargeable development after completion, will be chargeable at rate R2. [In other words, existing (permitted) uses are deducted from the calculation. This means that changes of use will generally not be liable. In the case of conversions of existing buildings only the additional new build floorspace, such as an extension to the existing building, will be liable for the Levy.]

C = the gross internal area of the chargeable development

E = the aggregate of the gross internal areas of all buildings which, on the day planning permission first permits the chargeable development, are situated on the relevant land and in lawful use, and are to be demolished before completion of the chargeable development. Such buildings must have been in use for a continuous period of at least six months in the twelve months prior to the day planning permission first permits the chargeable development.

The Levy rate (R) is rate set by area/development type.

The inflation measure (I%) is based on the annually updated national All-In Tender Price Index of construction costs published by the Building Cost Information Service of the Royal Institute of Chartered Surveyors. The Building Cost Information Service, known as BCIS, is a leading provider of cost and price information for the UK construction industry. It ensures that account is taken of the timelag between the bringing into effect of the Charging Schedule and the grant of planning permission. The inflation measure is the index figure for the year in which planning permission was granted divided by the index figure for the year in which the charging schedule took effect.

(Shropshire Charging Schedule, 2011)

The amount charged must be based upon infrastructure needs resulting from new development within the local authority area but importantly when considered against the Section 106 agreement approach, the monies paid do not need to be spent against impacts from the specific development from which the payment is secured. Instead, a local authority creates a strategic charging list for area wide infrastructure needs, and it is against this list that any monies must be spent. Interestingly, the CIL income can also be spent on infrastructure to be delivered outside its own area if it will benefit from new development that occurs within its own area. The CIL approach therefore represents a significant change from one of the founding principles of the planning obligation in the UK, but not, importantly, the philosophy that underpins it.

4.13 The CIL adoption process

The CIL is more closely related to the Development Plan than the Section 106 agreement model because it is against that anticipated infrastructure needs resulting from the growth identified therein that the CIL spending must be derived. It is also therefore necessary to have an up-to-date plan to enable this exercise to be undertaken. Based upon the anticipated growth, the charging authority will publish a list of infrastructure it believes will be required. This CIL spending list is known as a 'Regulation 123 list' (it is regulation number 123 of the CIL regulations). This list, alongside the Charging Schedule, is examined through an independent examiner through a public inquiry to test the soundness of the spending list and charging schedule.

The process for the creation of a Charging Schedule includes public consultation and testing in a public inquiry process. The process specifically includes:

- Preliminary Draft Charging Schedule created
- CIL Draft Charging Schedule – six week consultation
- Submission of CIL Draft Charging Schedule to independent examiner
- CIL Examination in public
- Local authority adoption of CIL
- Implementation of CIL

In setting a rate, the charging authority must strike a balance between the desire and need to fund infrastructure within their area, and the need to set a levy rate that is not a level that could impact upon the viability of development within their area. An area-based approach should be taken when considering the viability question. Charging rates can vary between areas within a charging authority's boundary. Differential rates can therefore be set where they can be justified either on the basis of the economic viability of development in different parts of the authority's area or by reference to the economic viability of different types of development within their area. This flexibility allows charging authorities to deal with the varying circumstances within their area, such as varying land values (CLG, 2013). Further discretion is available against the charging rates for the development of affordable housing and development by/for charitable landowners/purposes where exemptions apply.

The actual mechanics behind setting a levy rate are not fixed and vary between charging authorities and different approaches are adopted depending upon the circumstances and characteristics of the area. CIL is payable on the commencement of development although the Charging Authority may operate a phasing or instalments policy if it chooses. Once planning permission is granted, the developer has to inform the local authority when it intends to commence development, at which point they become liable for CIL. If this is not done by the developer, liability falls to the landowner if different. This aspect of CIL will need to be observed as it is common for there to be delay in developing (especially amongst house developers) and also for land to be sold on, sometimes many times, before it is developed.

4.14 Charging Schedules and Regulation 123 examples

The first two Charging Authorities to complete the process of adoption for the CIL were Newark and Sherwood Council, Nottinghamshire, and Shropshire Council. These make for interesting examples as they took markedly contrasting approaches.

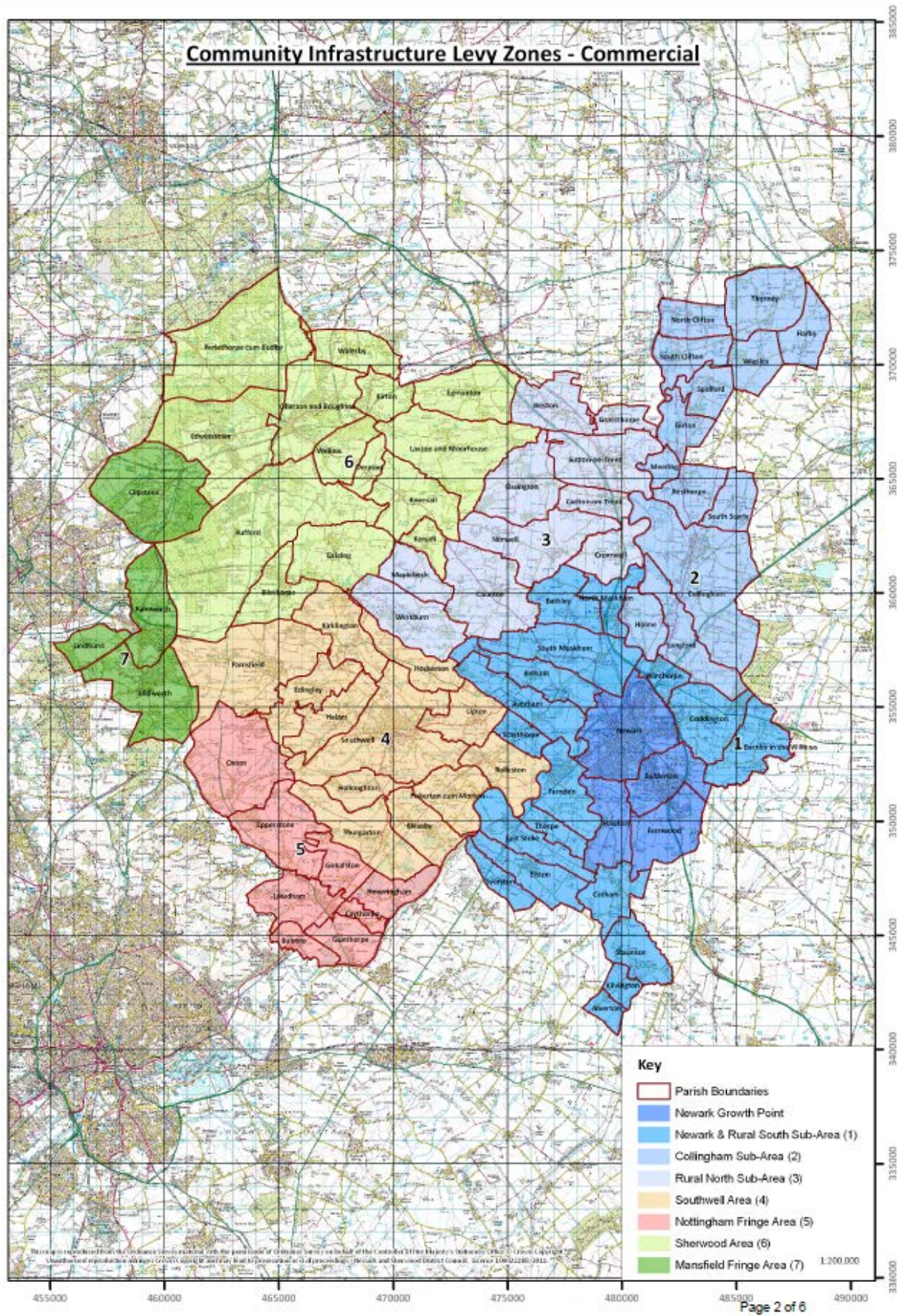
Newark and Sherwood Council, Nottinghamshire

In December 2011 the Newark & Sherwood CIL Charging Schedule was adopted. The approach taken in Newark and Sherwood includes the identification of small geographical areas within which a rate is set. Residential and commercial rates are also differentiated, with a different area based model for each development type:

Commercial Rates

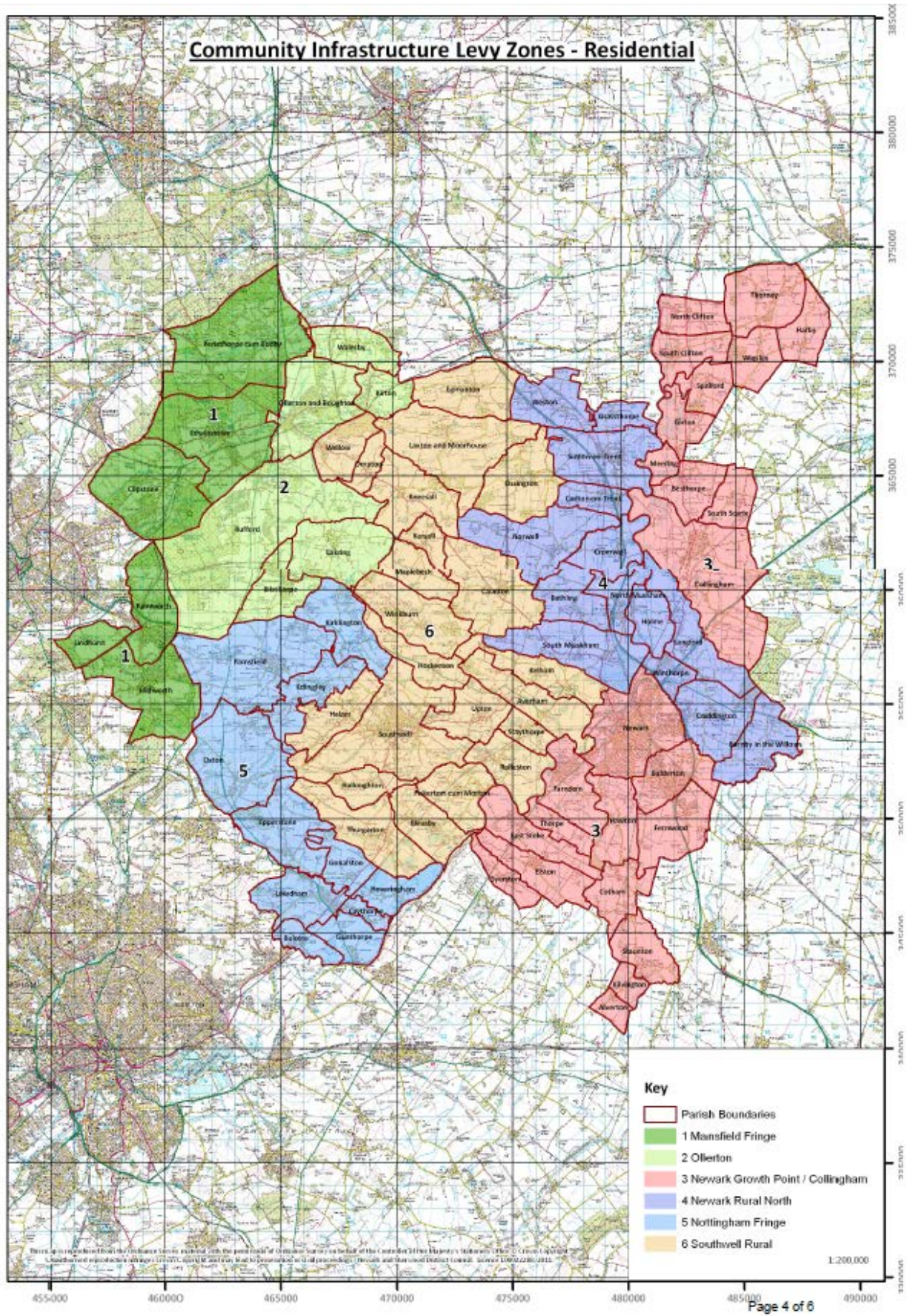
Zones	Hotel C1	Residential Institution C2	Industrial B1b/B1c/B2/B8	Offices B1a	Retail A1, A2, A3, A4, A5	Community/ Institutional D1	Leisure D2	Agricultural	Sui Generis
Newark Growth Point	£0	£0	£20	£0	£125	£0	£0	£0	£0
1 Newark & Rural South	£0	£0	£0	£0	£100	£0	£0	£0	£0
2 Collingham	£0	£0	£0	£0	£100	£0	£0	£0	£0
3 Newark & Rural North	£0	£0	£15	£0	£100	£0	£0	£0	£0
4 Southwell	£0	£0	£5	£0	£100	£0	£0	£0	£0
5 Nottingham Fringe	£0	£0	£0	£0	£100	£0	£0	£0	£0
6 Sherwood	£0	£0	£0	£0	£100	£0	£0	£0	£0
7 Mansfield Fringe	£0	£0	£0	£0	£100	£0	£0	£0	£0

Commercial Rates



Residential rates:

Zones	Residential C3
1 Mansfield Fringe	£0
2 Ollerton	£0
3 Newark	£45
3 Collingham	£45
4 Newark Rural North	£55
5 Nottingham Fringe	£65
6 Southwell Rural	£75



(Newark and Sherwood District Council Community Infrastructure Levy (CIL) Charging Schedule – September 2011)

Within this authority area the following charging time-scales are in place:

a) Where the chargeable amount is less than £50,000

1. Full payment will be required within 90 days of the commencement date¹ or on substantial completion of the liable development whichever is soonest;

b) Where the chargeable amount is £50,000 - £250,000

1. First instalment representing 25% of the chargeable amount will be required within 120 days of the commencement date or on substantial completion of the liable development whichever is soonest; and
2. The second instalment representing 75% of the chargeable amount will be required within 300 days of the commencement date or on substantial completion of the liable development whichever is soonest.

c) Where the chargeable amount is over £250,000

1. First instalment representing 25% of the chargeable amount will be required within 120 days of the commencement date or on substantial completion of the liable development whichever is soonest;
2. Second instalment representing 25% of the chargeable amount will be required within 210 days of the commencement date or on substantial completion of the liable development whichever is soonest;
3. Third instalment representing 25% of the chargeable amount will be required within 390 days of the commencement date or on substantial completion of the liable development whichever is soonest; and
4. The fourth and final instalment representing 25% of the chargeable amount will be required within 570 days of the commencement date or on substantial completion of the liable development whichever is soonest

(Newark and Sherwood District Council Community Infrastructure Levy (CIL) Charging Schedule – September 2011)

The identified infrastructure for the income to be spent upon, based upon the identified growth within the adopted Development Plan, is included below:

Highway Projects			
Location	Estimated Cost	CIL Contribution	Notes
A46/A617 Cattle Market Roundabout, Newark	£3,600,000	£1,800,000	50/50 CIL Public Sector Funding Assumed
A1/A17 Winthorpe Roundabout, Newark	£2,400,000	£1,200,000	50/50 CIL Public Sector Funding Assumed
A1/A46 Brownhills Roundabout, Newark	£2,400,000	£1,200,000	50/50 CIL Public Sector Funding

			Assumed
A46 Link Capacity, Newark	£600,000	£300,000	50/50 CIL Public Sector Funding Assumed
London Road, Main Street Junction, Balderton	£240,000	£240,000	
London Road, Bowbridge Road Junction, Newark	£60,000	£60,000	
London Road, Portland Street Junction, Newark	£60,000	£60,000	
Barnby Gate, Sherwood Avenue Junction, Newark	£60,000	£60,000	
Barnby Road / Coddington Road Junction (East of A1) Newark	£420,000	£420,000	
Lincoln Road, Brunel Drive Junction, Newark	£300,000	£300,000	
Lincoln Road, Northern Road Junction, Newark	£240,000	£240,000	
Castle Gate, Lombard Street Junction, Newark	£300,000	£300,000	
Castle Gate, Stodman Street Junction, Newark	£300,000	£300,000	
Bowbridge Road, Boundary Road Junction, Newark	£600,000	£600,000	
Bowbridge Road, Hawton Lane, Newark	£360,000	£360,000	
Beacon Hill Road, Northern Road Junction, Newark	£144,000	£144,000	
Sleaford Road / Friary Road Junction, Newark	£300,000	£300,000	
Queens Road, Kings Road Junction, Newark	£600,000	£600,000	
Great North Road / North Gate / Castle Gate Roundabout (Beastmarket Hill)	£1,200,000	£1,200,000	
Queens Road / North Gate	£240,000		
A614 / A617 Junction Lockwell Hill	£1,200,000	£1,200,000	
Church Gate / West Gate / Kings Street Junction, Southwell	£600,000	£600,000	
A6097 / A612 Lowdham Junction	£1,500,000	£1,500,000	
A614 Mickledale Lane Junction	£300,000	£300,000	
A614, C1 Junction White Post Roundabout	£600,000	£600,000	

A614, B6030 Junction South Ollerton	£600,000	£600,000	
A614, C13 Eaking Road Junction	£120,000	£120,000	
A6097 / B6386 Oxton Junction	£600,000	£600,000	
Education Projects			
Secondary School, Newark	£25,000,000	£25,000,000	

Newark and Sherwood Council (2011) 'Regulation 123 list'

Shropshire Council

In contrast to Newark and Sherwood, the Shropshire Council approach is less complex and based upon the following schedule:

Type of development	Shrewsbury, the market towns and other key centres	Rural – rest of Shropshire
Residential development (use class C3) <i>excluding affordable housing as defined below</i>	£40 per m2	£80 per m2
Affordable housing that meets the Council's definition of affordable dwellings ¹ and occupational dwellings that will default to affordable housing ²	nil	nil
Employment, commercial and retail development (use classes A1-A5 and B1-B8) Hotels, residential institutions, assembly & leisure (use classes C1, C2, D1, D2) Agricultural development Sui generis land uses	nil	nil

(Shropshire Council (2011) 'Charging Schedule')

Significant here is the fact that unlike in Newark and Sherwood, the Shropshire model is based upon a 'nil' rate for all commercial forms of development. It is also the case that only two 'zones' are identified, the main urban centre (Shrewsbury) and other key urban areas, and the rural remainder. The differences in the models reflect two things - that geographically and economically these are two very different areas. Shropshire is a very rural authority in a relative geographically isolated position, and its circumstances mean it is less able to impose a commercial rate without impacting upon the viability of proposed scheme. As a result, a nil rate is pursued. In Newark and Sherwood the sliding scale of rates charged, most noticeable in the residential charges, demonstrate the different market conditions in these areas. The differences also demonstrate the flexibility in the approach that may be employed when creating a CIL schedule. Both models have been tested through public inquiry and both found sound.

The Regulation 123 list is also noticeably different in approach to that of Newark and Sherwood's, being less monetarily specific but broader in scope and variety in relation

to the targeted projects:

[http://www.shropshire.gov.uk/committee.nsf/0/58356B86AB7F88EB80257BA50035B849/\\$file/11A%20Appendix%201%20CIL%20Reg%20123%20list%20July%202013.pdf](http://www.shropshire.gov.uk/committee.nsf/0/58356B86AB7F88EB80257BA50035B849/$file/11A%20Appendix%201%20CIL%20Reg%20123%20list%20July%202013.pdf)

The Newark and Sherwood list is essentially limited to road infrastructure plus a school project. Shropshire has a much broader purpose for their CIL monies. In part this may reflect the area needs, but it may also reflect the charging authorities anticipated Section 106 agreement contributions since this system will continue alongside CIL (see below).

In contrast, the payment schedule for Shropshire is perceptibly more complex than that of Newark and Sherwood, with a different model for the varying scales of development, rather than the 3 finance based groups found there:

Number of dwellings	Number of Instalments	Total Timescale for Instalments	Payment Periods and Amounts
0-1 (or new build)	2	270 days (9 months)	- 15% of the levy 60 days from commencement. - 85% of the levy 270 days from commencement.
2-5	3	365 days (1 year)	- 15% of the levy 60 days from commencement. - 20% of the levy 270 days from commencement. - 65% of the levy 365 days from commencement.
6-25	3	365 days (1 year)	- 15% of the levy 60 days from commencement. - 25% of the levy 270 days from commencement. - 60% of the levy 365 days from commencement.
26-50	3	548 days (18 months) (1 year and a half)	- 25% of the levy 60 days from commencement. - 25% of the levy 365 days from commencement. - 50% of the levy 548 days from commencement.
51-100	3	730 days (2 years)	- 10% of the levy 60 days from commencement. - 35% of the levy 365 days from commencement. - 55% of the levy 730 days from commencement.
101-200	4	1095 days (3 years)	- 10% of the levy 60 days from commencement. - 15% of the levy 365 days from commencement. - 25% of the levy 730 days from commencement. - 50% of the levy 1095 days from commencement.
201-300	5	1460 days (4 years)	- 10% of the levy 60 days from commencement. - 15% of the levy 365 days from commencement. - 25% of the levy 730 days from commencement. - 25% of the levy 1095 days from commencement. - 25% of the levy 1460 days from commencement.
301+	6	1825 days (5 years)	- 10% of the levy 60 days from commencement. - 10% of the levy 365 days from commencement. - 20% of the levy 730 days from commencement. - 20% of the levy 1095 days from commencement. - 20% of the levy 1460 days from commencement. - 20% of the levy 1825 days from commencement.

4.15 CIL and Section 106 Agreements

Section 106 agreements will continue in England and Wales despite the introduction of the CIL. When a charging authority introduces the Community Infrastructure Levy, section 106 requirements should be scaled back to those matters that are directly related to a specific site, but will continue. Moreover, CIL is not a compulsory charge, though the limits on ‘pooling’ SECTION 106 monies following the introduction of CIL will make CIL a desirable form of cost recovery in most instances.

The intention is therefore for the CIL to secure the majority of monies for *strategic* cost recovery, with section 106 agreements being retained only for the delivery of on-site requirements such as areas of open space (though these could be provided by planning condition if appropriate). It will therefore be possible that a development triggers both a CIL payment and a Section 106 contribution requirement. It will also continue to be the role of Section 106 agreements to deliver affordable housing.

4.16 CIL versus Section 106

The concept behind the CIL model was to introduce consistency, certainty, transparency and integrity into a system that was increasingly being seen as flawed and not fit for purpose. The CIL does address these issues to a great extent, and importantly provides local authorities with significant flexibility in how the recover costs from new development within their area, allowing strategic planning *and* delivery. But in delivering the certainty a less flexible system is created without the opportunity for negotiation in most instances. The risk here is that viability issues with individual development sites cannot be negotiated upon, potentially impacting upon the deliverability of the scheme.

The continuing interaction between CIL and Section 106 is effectively presented by Shropshire Council (2011) in ‘Section 106 Planning Obligations and Community Infrastructure Levy – Contributions from Development’ [http://www.shropshire.gov.uk/planningpolicy.nsf/viewAttachments/EWET-9CDBA4/\\$file/Section%20106%20Planning%20Obligations%20and%20Community%20Infrastructure%20Levy.pdf](http://www.shropshire.gov.uk/planningpolicy.nsf/viewAttachments/EWET-9CDBA4/$file/Section%20106%20Planning%20Obligations%20and%20Community%20Infrastructure%20Levy.pdf) [accessed 10.10.13]

Perhaps the greatest flaw in the current cost recovery system in England and Wales though is the continuing existence of the Section 106 agreement. They continue to play an important role in delivery of on-site infrastructure and affordable housing and as such continue to be a challenge in planning and delivering development. An opportunity to create a single system for cost recovery to replace the Section 106 agreement was missed with the introduction of CIL, though efforts continue to explore how this might be achieved in the longer term. It must be noted that CIL continues to evolve with new regulations and guidance still being published by the government, with changes expected.

4.17 References

Allinson, J., Askew, J., (1996), Planning Gain, in: Implementing Town Planning (ed Greed, C.), Longman, Essex

Camden Borough Council (2011), King's Cross: Shaping the Future: A plan for the wider King's Cross area, accessed via Camden Community Empowerment Network <http://www.camdencen.org.uk/Camden%20Blueprint-20Somers%20Town%20Neighbourhood%20Plan.htm> [accessed 10.10.13]

Department of Communities and Local Government (DCLG) (2006): Planning Obligations: Practice Guide, H. M. Government, London

Department of Communities and Local Government (DCLG) (2012): The National Planning Policy Framework (NPPF) (2012), H. M. Government, London

DCLG, (2008) The Community Infrastructure Levy [online] Available at: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/communityinfrastructurelevy.pdf>

DCLG, (2010a) Detailed proposals and draft regulations for the introduction of the Community Infrastructure Levy – Consultation, London: CLG Publications [online] Available at: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/infrastructurelevyresponse.pdf>

DCLG, (2010b) Community Infrastructure Levy Guidance Charge setting and charging schedule procedures, London: CLG Publications [online] Available at: <http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/cilguidance>

DCLG, (2010c) Community Infrastructure Levy: An Overview [online] Available at: http://www.planningportal.gov.uk/uploads/cil_overview.pdf

DCLG, (2011) Community Infrastructure Levy: An Overview, London: CLG Publications [online] Available at: <http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/1897278.pdf>

DCLG, (2012) Community Infrastructure Levy Guidance. London: Department for Communities and Local Government [online] Available at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/36743/Community_Infrastructure_Levy_guidance_Final.pdf

Eden District Council (2012): Standard Model Affordable Housing Section 106 Agreement at <http://www.eden.gov.uk/EasySiteWeb/GatewayLink.aspx?alId=31120> [accessed 10.10.13]

HMSO (1971): Town and Country Planning Act, 1971, HMSO, London

HMSO (1991), Planning and Compensation Act, 1991, HMSO, London

HMSO (1991), Circular 16/91, Planning Obligations. HMSO, London

HMSO, (1983), Circular 22/83, Planning gain: obligations and benefits which extend beyond the development for which planning permission has been sought, HMSO, London

Moore and Purdue (2012) A Practical Approach to Planning Law, OUP: Oxford. 12th Edition.

Newark and Sherwood Council (2011) 'Charging Schedule' <http://www.newark-sherwooddc.gov.uk/media/newarkandsherwood/imagesandfiles/buildingcontrol/pdfs/CIL%20Charging%20Schedule%20including%20Instalment%20Policy%20-%20May%202013.pdf> [accessed 10.10.13]

Newark and Sherwood Council (2011) 'Regulation 123 List' <http://www.newark-sherwooddc.gov.uk/media/newarkandsherwood/imagesandfiles/buildingcontrol/pdfs/Regulation%20123%20List%20of%20Project%20to%20be%20CIL%20Funded.pdf> [accessed 10.10.13]

Office of Deputy Prime Minister (ODPM) (2005), Circular 05/05, Planning Obligations, HMSO, London

Shropshire Council (2011) 'Charging Schedule' [http://www.shropshire.gov.uk/planningpolicy.nsf/viewAttachments/EWET-9CDBA4/\\$file/Shropshire%20CIL%20Charging%20Schedule.pdf](http://www.shropshire.gov.uk/planningpolicy.nsf/viewAttachments/EWET-9CDBA4/$file/Shropshire%20CIL%20Charging%20Schedule.pdf) [accessed 10.10.13]

Shropshire Council (2011) 'Instalment policy 2013' [http://www.shropshire.gov.uk/planningpolicy.nsf/viewAttachments/EWET-9CDBA4/\\$file/Instalment%20Policy%20001-07-13.pdf](http://www.shropshire.gov.uk/planningpolicy.nsf/viewAttachments/EWET-9CDBA4/$file/Instalment%20Policy%20001-07-13.pdf) [accessed 10.10.13]

Shropshire Council (2011) 'Regulation 123 List' [http://www.shropshire.gov.uk/planningpolicy.nsf/viewAttachments/EWET-9CDBA4/\\$file/CIL-Reg-123-list-2013.pdf](http://www.shropshire.gov.uk/planningpolicy.nsf/viewAttachments/EWET-9CDBA4/$file/CIL-Reg-123-list-2013.pdf) [accessed 10.10.13]

Shropshire Council (2011) 'Section 106 Planning Obligations and Community Infrastructure Levy – Contributions from Development' [http://www.shropshire.gov.uk/planningpolicy.nsf/viewAttachments/EWET-9CDBA4/\\$file/Section%20106%20Planning%20Obligations%20and%20Community%20Infrastructure%20Levy.pdf](http://www.shropshire.gov.uk/planningpolicy.nsf/viewAttachments/EWET-9CDBA4/$file/Section%20106%20Planning%20Obligations%20and%20Community%20Infrastructure%20Levy.pdf) [accessed 10.10.13]

The Stationary Office (TSO) (2004): Planning and Compulsory Purchase Act, 2004, H M Government, London

The Stationary Office (TSO) (2011), Localism Act, 2011, H.M. Government, London

4.18 Introduction to case studies

Because of the discretionary nature of decision making in the UK planning system, all applications are received and determined on merit, against a set of criteria. Whilst individual local planning authorities might have policies expressed in their local plans, most agreements about cost recovery and contributions to infrastructure and community facilities are negotiated at the time of decision. Where policies exist in local plans, they tend to relate only to developments above a certain threshold, so where a number of developments occur over a period of time, which are below the threshold, there is unlikely to be any contribution to public facilities.

This short report illustrates, through two case studies, the way in which a local planning authority might seek contribution from smaller, organic development. They comprise Bristol Docks and Harbourside developments which have been developed over the past 30 years; and developments in a rural market town in Herefordshire.

4.19 Case 1: Harbourside Bristol

Planning obligation agreements under Section 106

Bristol City Council recognised the potential of the Bristol Docks for development in the 1970s, as traditional dockside industry gradually closed down, partly due to the tidal nature of the river entrance to the docks as well as the building of new modern docks with good handling facilities to enable the use of containers and importation of motor vehicles, some 10 km to the west nearer the sea. The ambition of the local plan was to develop the docks organically, with different ideas executed over the past 33 years, and an organic approach to capturing value, and recovering costs for the provision of public facilities. The reason this is an organic development is that it took place over a long period during which time:

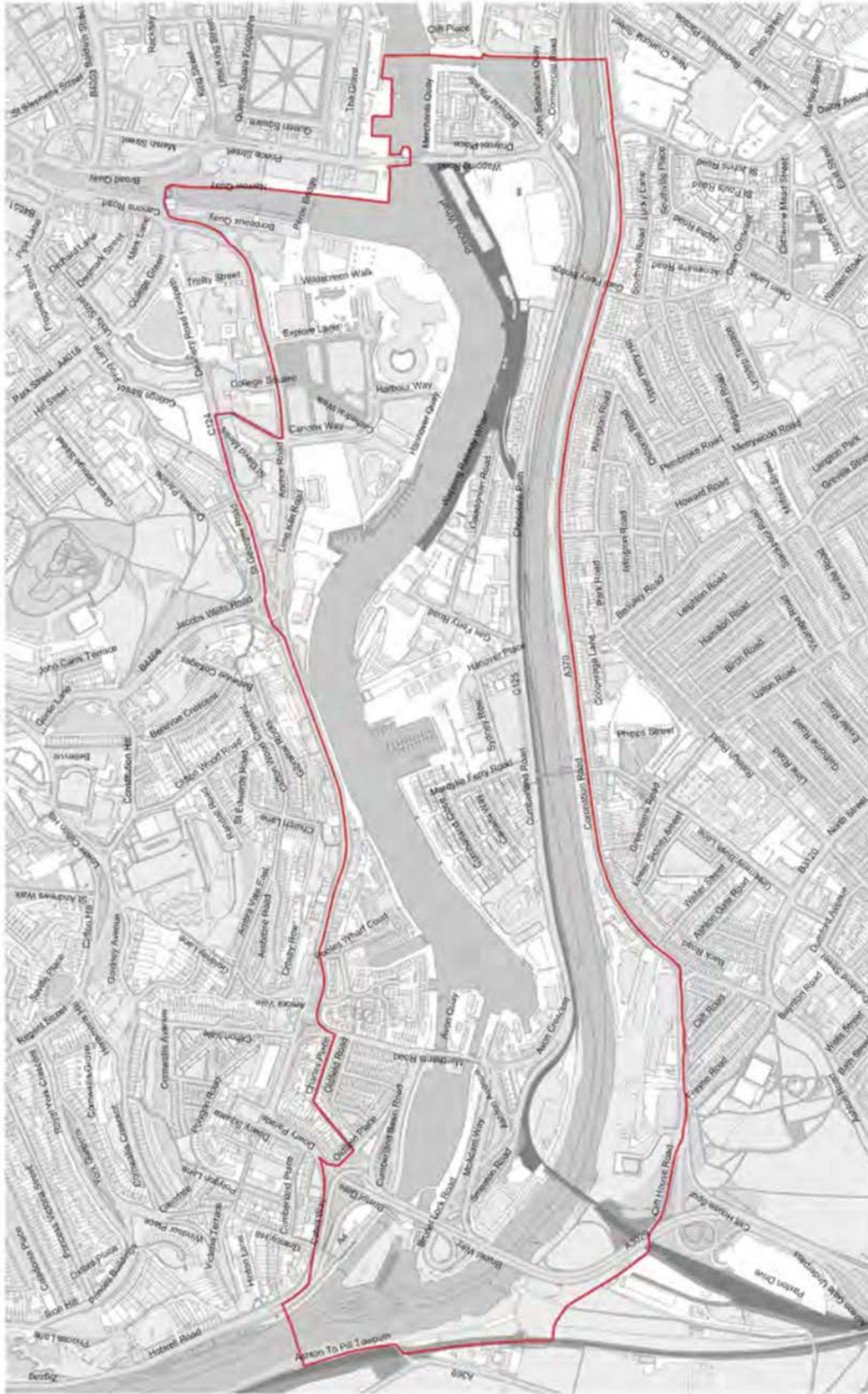
- there was a strategic plan for development but each site was treated on merit with no detailed plans prepared in advance. As each site became available, so different developers expressed an interest and started to negotiate development for their own site;
- the statutory local plan for the docks of Bristol was published in 1997, although there were numerous development briefs for different sites over the preceding 20 years;
- the development trends changed over the period – housing, leisure, restaurants, museums, were all proposed and built. The housing illustrates different trends in housing design and development from the rather suburban Baltic Wharf built in the 1980s, to the 1990s Capricorn Quay (said to be the first apartment to be sold for one million GBP); to the most recent dockside development of apartments, north and south of the harbour. Several housing sites remain;
- the economic circumstances of the United Kingdom passed through many states during the development of the docks of Bristol, including deep recession in the early 1990s to the booms of the 1980s and 2000s. This resulted in different demands for planning obligations: in a recession, it is more difficult

to recover additional costs for facilities due to lack of investment money and the need to attract as much development as possible. In Bristol, the city council had a reputation amongst developers in the 1980s that it was anti-development and there was a risk that developers would take their money elsewhere. To a certain extent, this happened, with the northern fringe being developed during this period for retail and commercial development with developers suggesting that the local planning authority to the north (now called South Gloucestershire) was pro-development. Bristol overturned this viewpoint and developers did return to the city. During the recession, temporary or interim uses were developed on the sites around Harbourside, which were waiting for development.

- legislation and regulation concerning planning gain agreements and the recovery of costs for public facilities changed considerably during the period (see the main report (Askew and Sheppard) for a history of the legislation and statutes). This resulted in different demands for cost recovery over the period of the development.

Policy background

For an area the size of the Bristol Docks, there have been numerous policies and plans over the past 50 years. The original conservation area plan of the City Docks was published in 1979, and there followed numerous development briefs for various sites round the docks, and the first statutory plan in Bristol was the Local Plan published in 1997. All the plans supported the ideas of development of the Bristol Docks for a combination of leisure, housing and commercial uses (mixed uses), and as land was parcelled and sold, so the development commenced, spread over a 33 year period to date. Since 1997, there have been many plans and development briefs, master plans, policies, conservation plans about the harbourside land, mostly in conformity with each other and each one offering different interpretations of how to recover cost from the developments. However, it is important to note for this report that because all the developments were treated upon merit, there was no overall plan for cost recovery (or planning gain) and each development was left to the vagaries of negotiation, depending then upon the ability of the city council to seek gain and the ability of the developer to provide it (for more detail, see Askew, 1996; Tallon, 2006; 2013).



This map is reproduced from Ordnance Survey material with the permission of Ordnance Survey on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office
 © Crown copyright. Unauthorised reproduction infringes Crown copyright and may lead to prosecution or civil proceedings. Bristol City Council 100023406 (2011).

The defined area of the Bristol Docks Conservation Area for which the development briefs were created. (Bristol City Council, 2011)

Recovering cost for public facilities

In general, the major developments in the Bristol Docks had planning obligations imposed upon them, particularly in respect of affordable housing contributions and provision (for the housing schemes), public open space, associated road works and improvements. In addition, there has been a considerable amount of small development of mainly restaurants, small kiosks, cafes, pubs, boating facilities, marina, small scale industry such as boat building, tourist facilities (steam train and the SS Great Britain for example). The land is partly in private ownership, partly in local authority ownership, but the whole dockside scheme has been developed organically with development sites coming forward for development as and when the market permits or when finances become available for certain uses. Regarding the latter, the largest site known as 'Harbourside' was 33 acres of unused land, to include museums, shops, restaurants, housing, hotels, car parks, offices, and also included some nationally funded museums which were built in the year 2000, as well as underground car parks. After they had been built, there remained 16.5 acres for the commercial development.

Typical Planning Agreement A for cost recovery: Harbourside mixed use development

One typical planning obligation agreement was for 16.5 acres of the land to be known later as Harbourside, which was to include 14 different uses. For this part of the development, there was one developer, who engaged over a long period with the city council and received planning permission for the negotiated development subject to the signing of twelve different Section 106 agreements, which were only finally signed some 14 months after Bristol City Council agreed to grant planning permission for this particular development. The agreements were to include (year 2000 prices):

- 9 months of public consultation exercises at a cost of £500,000 to the developer;
- A dedicated officer to work for the council to prepare the Section 106 agreements due to lack of capacity (of planners) in the city council;
- Public realm of 4.5 acres – land to be provided and space to be constructed – £13 million;
- Off site highways contribution to the adjacent road and roundabout - £600,000;
- Public transport and variable message signing - £200,000;
- Park and Ride contributions and parking restrictions in city centre – £250,000;
- Commuted sum for maintenance of public realm for 10 years - £400,000;
- Affordable housing @ 10% (council wanted 30% but then the developers were able to negotiate for less): £22,150,000.

Planning gain was 7.5% of the development value of this particular site.

Typical planning agreement B for cost recovery: Wapping Wharf housing development

An earlier development comprising 114 housing units, known as Wapping Wharf, was built on the south side of the harbour (for more detail on this, see Buitelaar, 2007). A planning brief (development brief) for this piece of land had been prepared in 1995, prior to completion of the local plan of 1997. Planning permission was granted in 1999

to include a Section 106 agreement for various works to be built in association with the development. The agreement included:

- Soft landscaping;
- Hard landscaping, and no more than 50% of houses to be occupied until this was completed;
- Off site junction improvements on main road to the north;
- Footpath/cycleway link to adjacent paths on road to the north.

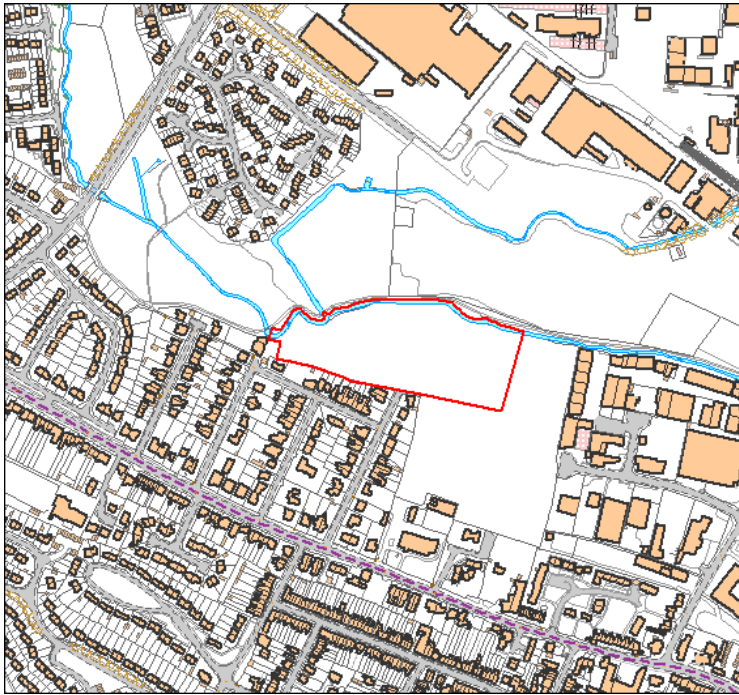
The amount of planning gain sought in this development shows that the whole method of recovering costs from a major development such as 114 high quality, expensive dwellings, was not so well thought-out as later. This applies at a national as well as local level. There have been considerable discussions and new statutes concerning the capture of value – see main report for a history of this in England.

Other developments round the Bristol Docks with planning agreements for minor works include Poole's Wharf (93 dwelling units); Rownham Mead (200 units); Capricorn Quay (41 apartments); and so on to include many housing developments, each one treated on its merits with regard to recovering costs. No developments in the Bristol Docks have been subject to the Community Infrastructure Levy as yet (2013).

4.20 Case Study 2: Herefordshire: Whitecross High School Site, Baggallay Street, Hereford

The second case study illustrates the difference in requirements for a housing site which is being proposed in 2013. The Whitecross School site became available due to the re-location of the school to a new site. The site is approximately 1.6 hectares. An application was submitted for the development for 65 new dwellings, 22 of which are to be affordable, (at 40 dwellings per acre), with public open space & associated infrastructure. This is used here as it is a one-off development in the area, and this shows the kind of contribution such a site is expected to provide in this area.

Whitecross School site, Baggallay Street, Hereford.



Committee Report of Herefordshire Council (October, 2013)

The map shows the location of the new housing site and illustrates that the inclusion of 65 new dwellings in this area will have an impact on the existing residential area.

Policy background

The application has to be decided first and foremost against the primary material consideration, namely the statutory policies of the council and also of the government. The latter comprises the National Planning Policy Framework, which has several very general policies which are used. The Local Development Framework and the Core Strategy (local level plans) have 39 different policies which are cited to assist in the decision-making and in addition, due to the unusual circumstances of an available site for housing development in a market town, there is a 'supplementary planning document (SPD)' which is a development brief from 2006.

The development brief lays down certain demands for the development which it will be expected to be contributed by the developer and it lists under Section 106 and Section 278 agreements for:

- The provision of an element of affordable housing. The amount sought will be 35% of the total units provided.
- A financial contribution of £1000 per dwelling of 2 or more bedrooms, to provide for educational infrastructure in accordance with Children's Services requirements.
- A landscape scheme for the provision of on-site open space throughout the development. This will incorporate an area of active play containing play equipment, to include a toddler's and junior play area. The open space will be

adopted by the Council for future maintenance subject to the payment of a one-off commuted sum representing 10 years maintenance of the site. *

- Contributions towards the maintenance of any wildlife areas within the site. *
- Contributions for sustainable transport measures of £1500 per dwelling towards highway maintenance, public and community transport services and Local Transport Plan integrated transport improvements. (Off site highway works will be at cost). **
- The allocation of a minimum of 1% of the construction cost of the development towards the provision of works of art or craft for the benefit of the development and the public in general (Policy DR1 of the UDP). Contributions towards infrastructure for community use. **
- Potential contribution to off-site drainage improvements. **
- Contributions towards upgrading the shared pedestrian/cycle path along the Yazor brook adjoining the development site. **

*Note that the council lays down maintenance arrangements as part of the list of expectations;

** Note that the actual contributions are for negotiation during the passage of the application – in other words, it is often the case that actual figures are not given but left open, which allows for consideration of actual costs when the development is designed. It is this aspect of negotiation that developers criticise planning authorities about. Developers suggest that planners do not understand costings and valuation and that to reveal true costs and profits would be commercially sensitive. Hence negotiation can be prolonged.

Determination of the application

The principle of development on this site had been established in successive policy documents, and when an application was made, negotiation to achieve the correct scheme was important. Various statutory consultees were consulted, including, for example, the Environment Agency; Welsh Water; Hereford Council water department; transport, conservation, archaeology, ecology departments; and the community. The application was approved subject to the signing of a planning obligation agreement under Section 106 of the Town and Country Planning Act 1990. The agreement was drawn up in conformity with the supplementary planning guidance. Note time scales – the design brief was written in 2006, and the application was approved with the agreement in 2013.

This is a criticism of planning decision making in the UK. It is thought that planning permissions are difficult to achieve and that the timescales are unreasonable, with subsequent delays to investment. This is reiterated by government as well as other private sector stakeholders, including developers and their lobbyists. The time delays inherent in agreeing heads of terms have led to many developments taking longer to be implemented. The main report refers to a different approach to the process of development which is designed to speed it up.

The following is the heads of terms of the planning obligation agreement which was signed in respect of the development at Whitecross School, Hereford.

HEADS OF TERMS

PROPOSED PLANNING OBLIGATION AGREEMENT

Section 106 Town and Country Planning Act 1990

1. The developer covenants with Herefordshire Council to pay Herefordshire Council the sum of (per open market unit):

£3566.00 (index linked) for a 2 bedroom apartment open market unit

£5504.00 (index linked) for a 2/3 bedroom open market unit

£9315.00 (index linked) for a 4+ bedroom open market unit

to provide enhanced educational infrastructure at North Hereford City Early Years, Lord

Scudamore Primary School, St Francis Xavier R.C Primary School and Hereford City Youth with 1% allocated for Special Education Needs. The sum shall be paid on or before the

commencement of the development, and may be pooled with other contributions if appropriate.

2. The developer covenants with Herefordshire Council to pay Herefordshire Council the sums of (per open market unit):

£1720.00 (index linked) for a 2 bedroom open market unit

£2580.00 (index linked) for a 3 bedroom open market unit

£3440.00 (index linked) for a 4+ bedroom open market unit

to provide a sustainable transport infrastructure to serve the development, which sum shall be paid on or before the commencement of the development, and may be pooled with other contributions if appropriate. The monies shall be used by Herefordshire Council at its option for any or all of the following purposes:

2.1. Widening of the existing footpath from Plough Lane to Yazor Road to provide a shared

cycleway/footpath;

2.2. The provision of a cycleway from Plough Lane to Great Western Way along the south side of Whitecross Road;

2.3. Pedestrian improvements at the Grimmer Road/Whitecross Road signalised junction.

3. The developer covenants with Herefordshire Council to provide an on-site play area, to cater for toddlers and older children, to the value of approximately £57,000. The developer covenants with Herefordshire Council to pay Herefordshire Council an Open Space Commuted Sum towards 15 years future maintenance of the on-site play area calculated in accordance with the Council's tariff for calculation of commuted

sums 2013 (or any successor tariff) unless an alternative method of on-going maintenance is agreed in detail and in perpetuity.

4. The developer covenants with Herefordshire Council to pay the sum of:

£408.00 (index linked) for a 1 bedroom open market unit

£496.00 (index linked) for a 2 bedroom open market unit

£672.00 (index linked) for a 3 bedroom open market unit

£818.00 (index linked) for a 4+ bedroom open market unit

for sports (contribution based around the requirements of policy H19 and RST4 of the UDP and Sport England Sports Facilities Calculator). The money shall be used by Herefordshire Council to provide enhanced indoor sports facilities in Hereford City.

5. The developer covenants with Herefordshire Council to pay Herefordshire Council the sum of:

£120.00 (index linked) for a 1 bedroom open market unit

£146.00 (index linked) for a 2 bedroom open market unit

£198.00 (index linked) for a 3 bedroom open market unit

£241.00 (index linked) for a 4+ bedroom open market unit

The contributions will provide for enhanced Library facilities in Hereford. The sum shall be paid on or before the occupation of the 1st open market dwelling, and may be pooled with other contributions if appropriate.

6. The developer covenants with Herefordshire Council to pay Herefordshire Council the sum of £120.00 (index linked) per open market dwelling. The contribution will provide for waste

reduction and recycling in Hereford. The sum shall be paid on or before occupation of the 1st open market dwelling, and may be pooled with other contributions if appropriate.

7. The developer covenants with Herefordshire Council to pay Herefordshire Council 1% of the build costs of the development to provide public art. The sum shall be paid on or before the commencement of the development, and may be pooled with other contributions if appropriate.

8. The developer covenants with Herefordshire Council that 35% (22 units) of the residential units shall be "Affordable Housing" which meets the criteria set out in policy H9 of the Herefordshire Unitary Development Plan or any statutory replacement of those criteria and that policy including the Supplementary Planning Document on Planning Obligations.

9. Of those Affordable Housing units, at least 80% shall be made available for social rent with the remainder being available for intermediate tenure occupation.

10. All the affordable housing units shall be completed and made available for occupation prior to the occupation of no more than 50% of the general market housing or in accordance with a phasing programme to be agreed in writing with Herefordshire Council.

11. The Affordable Housing Units must at all times be let and managed or co-owned in accordance with the guidance issued by the Homes and Communities Agency (or any successor agency) from time to time with the intention that the Affordable Housing Units shall at all times be used for the purposes of providing Affordable Housing to persons who are eligible in accordance with the allocation policies of the Registered Social Landlord; and satisfy the following requirements:

11.1. registered with Home Point at the time the Affordable Housing Unit becomes available for residential occupation; and

11.2. satisfy the requirements of paragraphs 11 & 12 of this schedule

12. The Affordable Housing Units must be advertised through Home Point and allocated in accordance with the Herefordshire Allocation Policy for occupation as a sole residence to a person or persons one of whom has:

12.1. a local connection with the parish of Hereford City

12.2. in the event of there being no person with a local connection to Hereford City any other person ordinarily resident within the administrative area of the Council who is eligible under the allocation policies of the Registered Social Landlord if the Registered Social Landlord can demonstrate to the Council that after 28 working days of any of the Affordable Housing Units becoming available for letting the Registered Social Landlord having made all reasonable efforts through the use of Home Point have found no suitable candidate under sub-paragraph 12.1 above.

13. For the purposes of sub-paragraph 13.1 of this schedule 'local connection' means having a connection to one of the parishes specified above because that person:

13.1. is or in the past was normally resident there; or

13.2. is employed there; or

13.3. has a family association there; or

13.4. a proven need to give support to or receive support from family members; or

13.5. because of special circumstances;

14. The developer covenants with Herefordshire Council to construct the Affordable Housing Units to the Homes and Communities Agency 'Design and Quality Standards 2007' (or to such subsequent design and quality standards of the Homes and Communities Agency as are current at the date of construction) and to Joseph Rowntree Foundation 'Lifetime Homes' standards. Independent certification shall be provided prior to the commencement of the development and following occupation of the last dwelling confirming compliance with the required standard.

15. The developer covenants with Herefordshire Council to construct the Affordable Housing Units to Code Level 3 of the 'Code for Sustainable Homes – Setting the

Standard in Sustainability for New Homes' or equivalent standard of carbon emission reduction, energy and water efficiency as may be agreed in writing with the local planning authority. Independent certification shall be provided prior to the commencement of the development and following occupation of the last dwelling confirming compliance with the required standard.

16. In the event that Herefordshire Council does not for any reason use the sums in paragraphs 1, 2, 3, 4, 5 and 6 above, for the purposes specified in the agreement within 10 years of the date of this agreement, the Council shall repay to the developer the said sum or such part thereof, which has not been used by Herefordshire Council.

17. The sums referred to in paragraphs 1, 2, 3, 4, 5 and 6 above shall be linked to an appropriate index or indices selected by the Council with the intention that such sums will be adjusted according to any percentage increase in prices occurring between the date of the Section 106 Agreement and the date the sums are paid to the Council.

18. The developer covenants with Herefordshire Council to pay a surcharge of 2% of the total sum detailed in this Heads of Terms, as a contribution towards the cost of monitoring and enforcing the Section 106 Agreement. The sum shall be paid on or before the commencement of the development.

19. The developer shall pay to the Council on or before the completion of the Agreement, the reasonable legal costs incurred by Herefordshire Council in connection with the preparation and completion of the Agreement. (October 2013)

References

Allinson, J., Askew, J., (1996), *Planning Gain*, in: *Implementing Town Planning* (ed Greed, C.), Longman, Essex

Askew, J (1996): *Case Study: Canon's Marsh* in: *Implementing Town Planning* (ed Greed, C.), Longman, Essex

Bristol City Council (2011), *City Docks Character Appraisal and Management Proposals*, Bristol City Council, Bristol.

Buitelaar, E., (2007) *The Cost of Land Use Decisions*, RICS and Blackwell Publishing, Oxford

Tallon, A. (2013) [*Urban regeneration in the UK: second edition*](#). 2nd edition. London: Routledge.

Shaftoe, H. and Tallon, A. (2009) Bristol: Not a design-led urban renaissance. In: Punter, J., ed. (2009) *Urban Design and the British Urban Renaissance*. London, UK: Routledge, pp. 115-131.

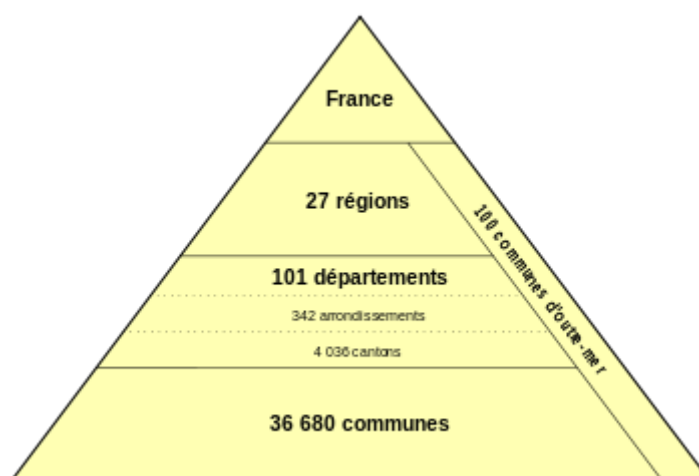
5 Frankrijk

Jan-Willem Santing MSc RE MRICS, Deloitte

5.1 Ruimtelijke ordening in Frankrijk

De Franse overheid kenmerkt zich door sterk centralistisch optreden. Dit zie je terug in de ruimtelijke ordening. Sinds enige decennia wordt echter werk gemaakt van het meer decentraliseren van de ruimtelijke ordening/planning. In 2000 is de SRU (Solidarité et Rénovation urbaine) aangenomen. De invoering van deze solidariteits- en stedelijke vernieuwingswet was één van de grootste wetgevende hervormingen op het gebied van ruimtelijke ordening de afgelopen 20 jaar. De wet heeft betrekking op de ruimtelijke ordening, de werking van de mede-eigendommen en de bescherming van de potentiële kopers en de huurders.

Frankrijk kent een sterke (bestuurlijke) gelaagdheid. Aan de ene kant van het spectrum bevindt zich de centrale overheid. Aan de andere kant communes. Daartussen bevinden zich nog twee direct gekozen bestuurslagen (1) régions en (2) départements. Iedere région bestaat uit meerdere départements. Tussen de bestuurlijke lagen département en commune bevinden zich nog twee administratieve lagen: (1) arrondissement en (2) kanton.



Figuur 1: bestuurslagen Frankrijk

Drie bestuurlijke lagen produceren documenten ten behoeve van de ruimtelijke ordening. Op Rijksniveau, gemeentelijk niveau en het niveau tussen gemeenten. Ten behoeve van het onderzoek beperken we ons tot het intergemeentelijk en gemeentelijke niveau.

Het intergemeentelijk niveau kent de planfiguur Schéma de Cohérence Territorial (SCOT). Dit betreft een planfiguur met een definitie van de grootste belangen en doelen voor de duurzame ontwikkeling van een intergemeentelijk gebied. Een SCOT heeft betrekking op gebieden van verschillende gemeenten, met het oog op de ruimtelijke ordening op een schaal waarop een integrale economische ontwikkelingsstrategie van toepassing is alsmede het creëren van kaders voor

gemeentelijke bestemmingsplannen. Deze figuur is vergelijkbaar met de structuurvisies in Nederland.

Een SCOT bestaat uit drie onderdelen:

- *Rapport de Presentation.*
Hierin wordt de analyse van de omgevingsbehoefte en ontwikkelingsbehoefte voor de regio uiteengezet.
- *Plan d'aménagement et de développement durable (PADD).*
In dit document worden door de lokale politici de strategische doelen (milieu, huisvesting, mobiliteit en economie) gedefinieerd voor de komende 10 tot 20 jaar.
- *Document d'orientations générales (DOG).*
Dit bevat een nader specificatie van de implementatie van de doelen uit de PADD.

Een SCOT heeft geen plankaart. Dit was wel het geval bij de voorganger van de SCOT, de SDAU³⁶, maar is geschrapt vanwege het ontbreken van een duidelijk onderscheidend detailniveau in die plankaart ten opzichte van de gemeentelijke plankaart.

Vanuit de verschillende lagen van de overheid vindt men naarmate men lager in de bestuurlijke hiërarchie komt steeds concretere plannen met als meest gedetailleerde niveau een soort bestemmingsplan; Plan Local d'urbanisme (verder: PLU). Dergelijke plannen zijn, net als in Nederland, digitaal beschikbaar.³⁷

De algemene wet- en regelgeving in Frankrijk op het gebied ruimtelijke ordening is vastgelegd in de Code de l'urbanisme. In deze wet is, naast de ruimtelijke ordening, ook regelgeving op het gebied van grondbeleid en kostenverhaal opgenomen.³⁸

5.2 Twee systemen sinds 2012

In Frankrijk zijn op het gebied van de ruimtelijke ordening en het kostenverhaal de afgelopen jaren de nodige wijzigingen doorgevoerd.

Op 30 december 2010 is de belastingsvorm voor de ontwikkeling van grond herzien. Deze herziening heeft plaatsgevonden, omdat het vorige belastingsysteem met het hoge aantal verschillende belastingen, premies en handhavingssystemen te complex was. Het nieuwe belastingsysteem is d.d. 1 maart 2012 in werking getreden en kent een overgangperiode tot 1 januari 2015.

³⁶ Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme

³⁷ http://plu.grandlyon.com/plu.php?select_commune=DARDILLY# of via <http://www.grandlyon.com/Projet-urbain-Entree-Est.3654.0.html>

³⁸ http://www.weka.fr/base-juridique/code_CURBA.html

Situatie 2011

3 belastingen:

- *TLE: La taxe locale d'équipement*: Lokale infrastructuur belasting. Forfaitaire en algemene belasting geheven op bouwprojecten. Het wordt gebruikt om de algemene kosten van de verstedelijking van de gemeente te financieren
- *TDENS: La taxe départementale des espaces naturelles sensibles*: Departementale belasting voor gevoelige natuurgebieden.
- *TDCAUE: Taxe départementale pour le conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement*: Het betreft een provinciale belasting voor de financiering van advies op het gebied van rchitectuur, planning en milieu.



Situatie 1 januari 2015

2 belastingen:

- *TA: Taxe d'aménagement*: ontwikkelingsbelasting (zie paragraaf 3.1)
- *VSD: Le Versement pour sous Densite: dichtheidsbelasting c.q. open ruimte heffing* (zie paragraaf 3.2)

Met de invoer van het nieuwe belastingsysteem streeft de overheid de volgende doelen na:

- Vereenvoudiging, verduidelijking en een betere leesbaarheid van alle financieringsinstrumenten en ruimtelijke ontwikkelingen, met behoud van lokale overheidsinkomsten;
- Stimulering van woningbouwproductie en duurzame ontwikkeling (duurzaam beheer van landgebruik);
- Geven van speelruimte aan lokale overheden (differentiatie van tarieven);
- Bijdragen aan vereenvoudiging van de Code de l'urbanisme (de Franse ruimtelijke ordeningswet) door het groeperen van de grondbelastingen.

In par. 5.8 is een overzicht opgenomen van de inkomsten uit de belastingsystemen voor 2012.

5.3 Ontwikkelingsbelasting: Taxe d'aménagement

De *Taxe d'aménagement* is een belasting die met ingang 1 maart 2012 van kracht is³⁹ en onderdeel uitmaakt van de Code d'urbanisme. Deze planningsbelasting (TA) wordt geheven op de bouw, wederopbouw en uitbreiding van gebouwen, installaties en voorzieningen waarvoor een bouwvergunning nodig is. Deze belasting wordt geheven op gemeentelijk-, provinciaal- en regionaal niveau (het regionale niveau is alleen van toepassing op Ile-de-France). De belasting is bedoeld om voorzieningen in de openbare ruimte op de verschillende overheidsniveaus mogelijk te maken.

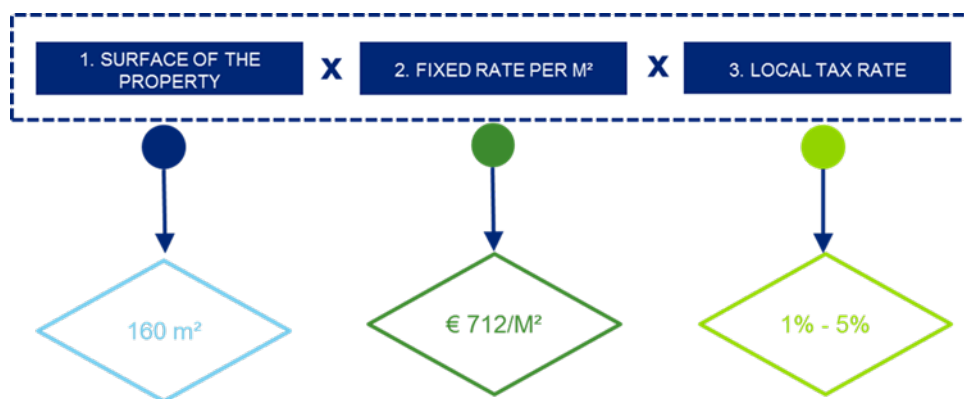
De wetwijziging is niet opgelegd aan de lokale overheden waardoor er verschillende systemen naast elkaar kunnen bestaan. Er geldt een overgangstermijn. Het is de bedoeling dat de oude belastingen vanaf 1 januari 2015 worden afgeschaft. Gemeenten

³⁹ Wet 2010-1658, artikel 28 d.d. 19 december 2010.

die beschikken over een (of meer) PLU's zijn verplicht de nieuwe belasting in te voeren of expliciet te besluiten dit niet te doen. Gemeenten die niet beschikken over een PLU moeten expliciet besluiten de TA in te voeren.

Bij het aanvragen van een bouwvergunning of verklaring voor (her)ontwikkeling, moet een aanvraag worden ingediend bij de gemeente met daarin de gegevens die nodig zijn om de hoogte van de belasting te bepalen. Deze belasting dient vervolgens door de bouwer in twee termijnen te worden afdragen (in de 12e en de 24e maand na de afgifte van de vergunning).

De TA ziet er als volgt uit:



De TA is gebaseerd op de som van gesloten en bedekt vloeroppervlak onder een hoogte van meer dan 1,80 m. Een terras is dus niet belastbaar, een tuinhuisje wel. Dit komt ongeveer overeen met wat we in Nederland kennen als het Bruto Vloer Oppervlak (BVO).

Door het aantal belastbare vierkante meters vloeroppervlak te vermenigvuldigen met een standaardwaarde wordt de te betalen belasting bepaald. Deze standaardwaarde wordt vastgesteld door de nationale overheid en wordt jaarlijks herzien en geactualiseerd op basis van de consumentenprijsindex bouw (ICC). In 2014 is de standaardwaarde voor heel Frankrijk vastgesteld op €712 per m² (voor Ile-de-France geldt €807 per m²).

In een aantal uitzonderingsgevallen wordt een vermindering van deze waarde met 50% toegepast. Bijvoorbeeld voor sociale huisvesting en begeleid wonen en de eerste 100 m² van gebouwen voor residentieel gebruik.

Voor sommige bestemmingen geldt een uitzonderingstarief, omdat voor deze objecten wel een bijdrage aan de openbare ruimte moet worden geleverd, maar het object niet onder de definitie van 'gesloten en bedekt vloeroppervlak' valt. Voor een zwembad wordt bijvoorbeeld met een standaardwaarde van € 200 per m² gerekend en voor parkeerplaatsen met een standaardwaarde per eenheid tussen de €2.000 en €5.000 (het exacte bedrag wordt bepaald door de specifieke gemeente).

Over deze standaardwaarde vermenigvuldigd met het aantal belastbare vierkante meters oppervlak wordt vervolgens een tarief gerekend dat is vastgesteld door de gemeente en provincie (en in het geval van Ile-de-France ook door het lokale bestuur).

Deze tarieven zijn als volgt:

- Het tarief van de gemeentelijke heffing wordt door de gemeente vastgesteld tussen de 1% en 5%. Binnen een gemeente varieert het percentage in deze bandbreedte per grondgebied (afhankelijk van de benodigde investeringen in of effect op de voorzieningen in de openbare ruimte). In sommige sectoren kan dit tarief zelfs worden verhoogd tot 20% (bijvoorbeeld wanneer substantiële wegwerkzaamheden nodig zijn). De gemeentelijke heffing wordt gebruikt voor de financiering van de gemeentelijke openbare voorzieningen die noodzakelijk zijn door de verstedelijking;
- Het tarief van de provinciale heffing (departementen) wordt door de provincie vastgesteld en varieert tussen de 0 % en 2,5%. De provinciale heffing wordt gebruikt voor bescherming, behoud en beheer van natuurgebieden;
- Het tarief van de regionale heffing (Île-de-France) wordt door de provincie vastgesteld en varieert tussen de 0 % en 2,5%.

Als de bouw of ontwikkeling plaatsvindt in een gebied waar verschillende tarieven gelden, geldt altijd het laagste tarief.

De hoogte van de tarieven en de mogelijkheden tot het verhogen ervan verschillen per gebied. Er kan bijvoorbeeld in een bestemmingsplan een zonering worden opgenomen waarbij geldt dat bij een uitleglocatie een hoger percentage wordt gerekend dan bij een binnenstedelijke ontwikkeling. In par. 5.9 is een voorbeeld van de zonering en bijbehorende tarieven weergegeven.⁴⁰

⁴⁰ Bron: http://www.caue27.fr/wp-content/uploads/2012/10/Plaquette_TA.pdf

Rekenvoorbeeld:

Belasting = Belastbaar vloeroppervlak in m² X Standaardwaarde X tarief in %

- Er wordt een huis gebouwd met een belastbaar vloeroppervlak van 160 m²
- Het gemeentelijk tarief is vastgesteld op 5%
- Het provinciale tarief is vastgesteld op 2%

Wat moet er aan belasting worden betaald?

1. Gemeentelijke heffing:

100 m² X (€712 X 50%) X 5%: €1.780

60 m² X €712 X 5% = €2.136

Totaal: €3.916

2. Provinciale heffing:

100 m² X (712 X 50%) X 2 % €712

60 m² X 712 X 2% €854,4

Totaal: €1.566,4

In voornoemde tabel is een fictief rekenvoorbeeld opgenomen. In par. 5.10 is een praktijkvoorbeeld opgenomen van de gemeente Haute Garonne. Tevens is een overzicht opgenomen van vastgestelde tarieven in verschillende gemeenten. Uit dit overzicht blijkt dat het gebruikelijk is dat er tussen de gemeenten een verschillend tarief wordt gehanteerd.

Met de in de voetnoot weergegeven link kan een Excel model worden verkregen van een specifieke gemeente (Lanthheuil) waarmee de hoogte van de TA kan worden bepaald.⁴¹

In par. 5.11 is een voorbeeld opgenomen waarin de inkomsten uit de TLE (de voorganger van de TA) en de TA naast elkaar zijn gezet.

5.4 Dichtheidsbelasting: Le Versement pour sous Densité

Le Versement pour sous Densité is een 'lage dichtheidsbelasting' die het voor de lokale autoriteiten mogelijk maakt om te sturen op de dichtheid in de ruimtelijke plannen. Het is mogelijk om een minimale dichtheid voor te schrijven. Als deze drempel door ontwikkelaar en bouwers niet wordt gehaald, dan heeft de lokale

⁴¹ <http://lantheuil.jimdo.com/secr%C3%A9tariat/urbanisme/taxe-d-am%C3%A9nagement/>

overheid de mogelijkheid om een belasting te heffen. De overheid hoopt dat met deze belasting het grondgebruik voor stadsuitbreiding wordt vertraagd. Deze belasting valt buiten het bereik van het onderzoek zodat geen nadere toelichting wordt gegeven.

5.5 Samenwerkingsvormen

Naast belastingen kent Frankrijk een drietal samenwerkingsvormen waarmee ook kostenverhaal wordt gepleegd.

5.5.1 Projet urbain partenarial

Naast de TA bestaat sinds 2009 de Projet Urbain Partenarial (PUP). Dit is een vorm van participatie in de financiering van publieke voorzieningen. Het is gebaseerd op particulier initiatief en mondt uit in een overeenkomst tussen de initiatiefnemer en de gemeente of het intergemeentelijke samenwerkingsverband.

De PUP is een financieringsinstrument in Frankrijk om moeilijk te financieren publieke voorzieningen, die van gemeenschappelijk belang zijn, te kunnen realiseren.

De PUP is een middel waarmee overheidsinstellingen samen met grondeigenaren, ontwikkelaars of bouwers een overeenkomst sluiten. Deze overeenkomst vormt de basis om openbare voorzieningen ten behoeve van toekomstige bewoners en gebruikers van het te ontwikkelen gebied te realiseren. Financiering hiervan kan variëren in een of meer betalingen op basis van een onderling overeen te komen betalingsschema en is niet per se gekoppeld aan het verlenen van bouwvergunningen.

Een PUP overeenkomst wordt gesloten wanneer er sprake is van een privaat initiatief voor ontwikkeling. Het initiatief van de ontwikkeling blijft in handen van de private partij wanneer een contract gesloten wordt. In dit contract worden de te financieren openbare voorzieningen opgenomen. Aan de hand van een PUP worden deze publieke voorzieningen bekostigd. In de overeenkomst wordt onder andere het bedrag dat betaald moet worden aan de overheid voor de aanleg van deze openbare voorzieningen, de betalingstermijnen, voorwaarden en de verdeling van betaling tussen de betrokken private partijen vastgelegd.

De overeenkomst komt op basis van privaat initiatief tot stand. Dit kunnen één of meerdere ontwikkelaars zijn of een grondeigenaar. In de overeenkomst worden vervolgens andere private en publieke partijen betrokken. De verschillende private partijen, dragen allemaal bij aan de financiering van dezelfde openbare voorzieningen die door de publieke partij wordt aangelegd. Financiering kan in geld zijn of in onbebouwde grond, maar niet in natura. De financiering van infrastructurele voorzieningen (snelweg, watersystemen, elektriciteit, elektronische communicatie) en andere openbare voorzieningen (school, sporthal) kunnen in een PUP worden opgenomen.

In zijn aard lijkt de PUP veel weg te hebben van een anterieure overeenkomst. Als via de PUP wordt bijgedragen hoeft niet alsnog via de TA te worden bijgedragen.

5.5.2 ZAC Zone d'Aménagement Concerté

Voor grootschalige ruimtelijke projecten is het sinds 1967 mogelijk een Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) in te stellen. Dit is een procedure waarin een koppeling wordt gelegd tussen planvorming (o.a. het opstellen van een PLU) en financiering. Dit biedt de mogelijkheid om plannen in samenwerking tussen publieke en private partijen te ontwikkelen. Tevens geeft dit publieke partijen de mogelijkheid om in een specifiek gebied in te grijpen en te herontwikkelen. De ZAC maakt de ontwikkeling van een stedelijk project mogelijk, in overleg met de betrokken lokale bevolking. Het gaat om het uitvoeren van een ontwikkelingsproject waarin grondverwerving, ontwikkeling en de aanleg van openbare voorzieningen en gebouwen wordt gecombineerd in samenwerking met andere actoren in de ontwikkeling. Met een ZAC wordt onder andere voorkeursrecht op het betreffende gebied gevestigd, alsmede biedt het mogelijkheden voor (financiële) verevening.

Een ZAC bevat een programma van te realiseren publieke voorzieningen, een programma van te realiseren gebouwen, de wijze van financiering en een effectenstudie die de gevolgen geeft voor milieu en gezondheid.

5.5.3 Etablissement Public Foncier

Herstructurering is primair een publieke aangelegenheid. De nationale overheid heeft hiertoe regionale ontwikkelingsmaatschappijen opgericht, Etablissement Public Foncier (EPF). In het bestuur van een EPF zitten zowel vertegenwoordigers van de nationale overheid als regionale vertegenwoordigers. De eerste EPF ging in 1962 van start in Parijs. De EPF's kopen de verouderde bedrijventerreinen. Ze herontwikkelen deze met behulp van publieke financiering en maken de gronden opnieuw bouwrijp. Vervolgens worden de bouwrijpe kavels verkocht aan private investeerders tegen een marktprijs die vaak onder de herstructureringskosten ligt. De 'onrendabele top' is afgedekt door publieke fondsen. Daarnaast zijn ook regionale ontwikkelingsmaatschappijen actief voor specifieke gebieden. Ook hierin zitten vertegenwoordigers van de Staat en de regio.⁴²

5.6 Overige belastingen

Naast de systemen als omschreven in paragraaf 3 en 4 wordt kort ingegaan op twee belastingen die ook een relatie hebben met kostenverhaal.

5.6.1 Taxe foncière non bâtie: 'onroerende zaakbelasting'

Huizen- en grondbezitters betalen in Frankrijk ook vormen van 'onroerendezaakbelasting': de taxe d'habitation, de taxe foncière bâtie en de taxe foncière non bâtie; bebouwd en onbebouwd. Beide belastingen zijn gebaseerd op de

⁴² *Beleid voor bedrijventerreinen in Vlaanderen, Duitsland, Verenigd Koninkrijk en Frankrijk*, STOGO 2007.

kadastrale huurwaarde (valeur locative cadastrale), waarna er nog toeslagen volgen en jaarlijks prijsaanpassingen plaatsvinden.

De kadastrale huurwaarde is een belangrijk waardebegrip, omdat dit de theoretische basis vormt waarop de plaatselijke belastingen worden berekend. De kadastrale huurwaarde (valeur locative cadastrale) komt overeen met de theoretische jaarhuur die een verhuurder voor het pand zou kunnen ontvangen. De huurwaarde wordt jaarlijks bijgesteld, rekening houdend met de veranderingen in eigenschappen en een vaste jaarlijkse herwaardering op basis van een door de overheid bepaalde index. In veruit de meeste gemeenten dateert de vaststelling van deze huurwaarde uit 1970 en vertegenwoordigt deze niet meer de werkelijke actuele waarde. Op deze methodiek is daarom kritiek.

Bij nieuwbouw en grote restauraties geldt een uitstel van betaling van de taxe foncière voor twee jaar. Vrijstelling van betaling van de taxe foncière is mogelijk voor particulieren die een huis laten bouwen volgens de hoge energiezuinige normen van BBC (bâtiment basse consommation).

5.6.2 Taxe sur la plus-value immobilière : ‘meerwaarde belasting’

In Frankrijk moet in principe belasting worden betaald over de winst die particulieren behalen bij (o.a.) de verkoop van grond die minder dan 22 jaar in bezit is. Dit geldt ook over de winst die particulieren behalen bij de verkoop van hun tweede woning, de verkoop van een verhuurd huis, van een winkelpand of van grond die minder dan 22 jaar in bezit is. Dit is bedoeld om speculatie te ontmoedigen. De belasting moet worden betaald over het verschil tussen de aankoop- en verkoopprijs, de plus-value. De winst op de verkoop van onroerend goed is vrij van belastingen bij verkoop na 22 jaar of meer.

De heffing bestaat uit een belasting van 19% en uit sociale lasten (prélèvements sociaux) van 15,5%. Deze percentages worden berekend over het verschil tussen de verkoopprijs en de aankoopprijs. De 19% wordt thans in 22 jaar (voorheen 30 jaar) afgebouwd naar nihil en de 15,5% in 30 jaar (is het zelfde gebleven). Ook over bouwgrond (terrains à bâtir) moet bij de verkoop de belasting van 19% worden afgedragen. De eenmalige korting van 25% bij de berekening van de verkoopwinst (van 1 september 2013 tot 1 september 2014) geldt niet bij de verkoop van bouwgrond. Per 1 januari 2014 gelden de aftrekmogelijkheden voor de duur van het bezit, bij de verkoop van bouwterreinen niet meer. De belasting moet worden betaald over de behaalde verkoopwinst (34,5% – 19% heffing = 15,5% sociale lasten).

5.7 Samenvatting

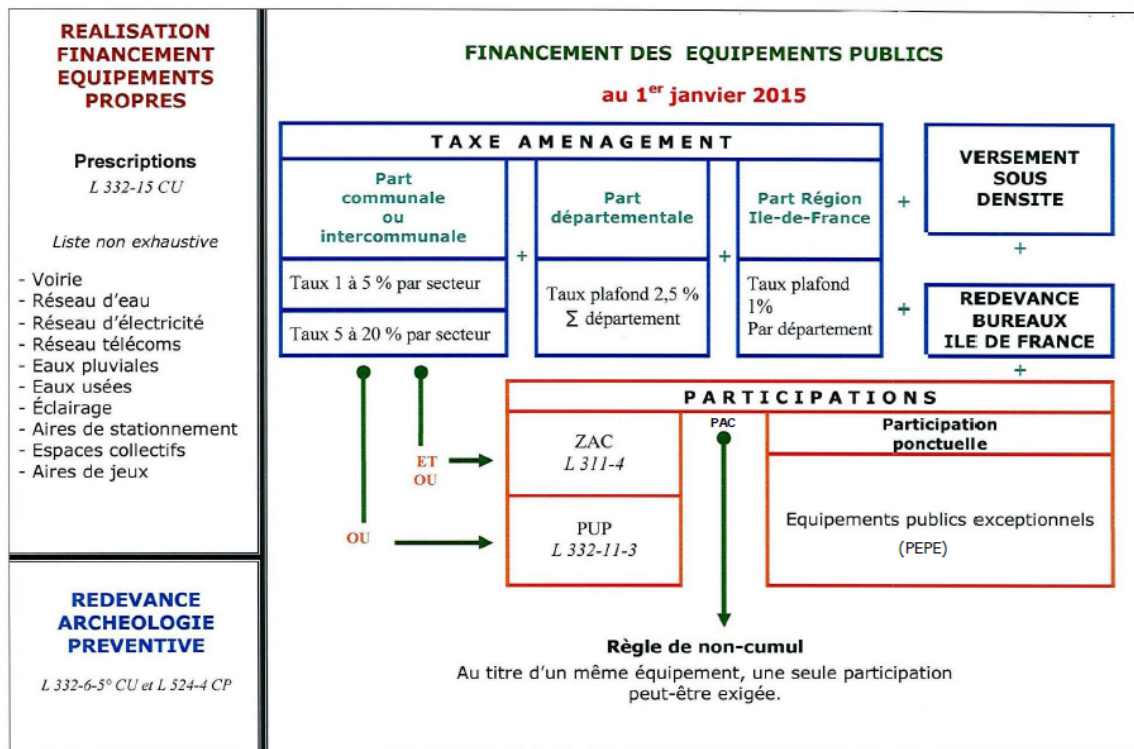
In onderstaand schema zijn de verschillende methoden voor de financiering van openbare voorzieningen samengevat. In de Code d'urbanisme is een lijst van voorzieningen opgenomen die bekostigd kunnen worden met behulp van deze methoden. Deze lijst is echter niet uitputtend.

De volgende methoden kunnen worden onderscheiden:

- Taxe 'Aménagement
- Versement sous Densité
- Project Urbain Partenarial
- Zone d'Aménagement Concerté
- Equipement publics exceptionnels.

Récapitulatif:

Les modalités de financement au 1^{er} janvier 2015



5.8 Overzicht gebruik systemen voor 2012

In deze bijlage is kort samengevat in welke mate de voor 2012 van toepassing zijnde systemen ook daadwerkelijk worden gebruikt. Omdat sprake is van nieuwe regelgeving is er over deze regelgeving nog weinig onderzoek beschikbaar. Onderzoek over het gebruik ervan in de praktijk is tijdens deze documentenstudie niet aangetroffen.

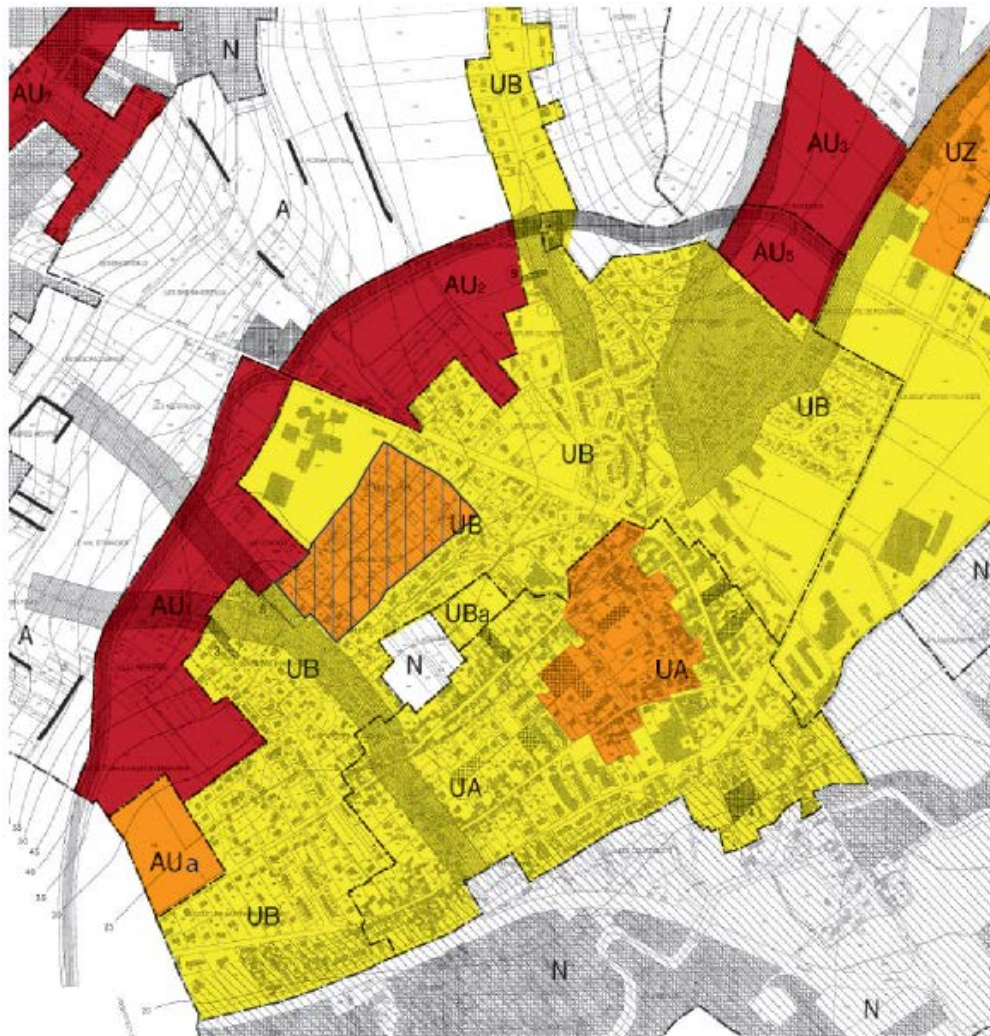
Etat récapitulatif des taxes d'urbanisme
Evolution indicative des produits recouvrés
sur la base des réponses obtenues
. années 2001/2011 .





Recouvrement des taxes d'urbanisme (en €)	Produits recouvrés 2001	Produits recouvrés 2002	Produits recouvrés 2003	Produits recouvrés 2004	Produits recouvrés 2005	Produits recouvrés 2006	Produits recouvrés 2007	Produits recouvrés 2008	Produits recouvrés 2009	Produits recouvrés 2010	Produits recouvrés 2011	Produits recouvrés Années 2001/2011
T.L.E.*	299 536 518	312 569 741	344 187 113	362 560 915	388 088 937	429 578 578	485 161 211	537 698 565	573 295 395	511 240 741	609 118 453	4 853 036 167
T.C./T.L.E.	11 512 914	12 102 658	12 879 946	13 300 370	12 092 530	13 485 795	15 057 632	15 981 342	18 341 742	19 916 287	21 880 483	166 551 700
T.D./C.A.U.E.	40 828 648	43 203 981	45 081 661	46 512 032	47 377 115	52 307 496	67 854 059	69 170 485	72 357 540	60 968 707	86 369 766	632 031 490
T.D./E.N.S.	119 476 514	130 639 951	144 046 148	151 006 573	156 994 891	180 540 113	216 603 793	248 437 761	279 905 159	269 920 980	334 936 028	2 232 507 910
T.S.E./Savoie	1 538 188	2 041 884	2 783 930	3 057 702	3 195 826	2 910 600	2 895 570	3 112 975	3 126 374	2 789 204	3 185 208	30 637 461
V.P./P.L.D.	22 192 537	24 716 343	31 493 988	32 926 713	27 996 369	30 460 256	37 055 059	46 234 095	71 196 720	30 495 770	31 213 140	385 980 990
REDEVANCE BUREAUX Ile-de-France	60 320 608	168 165 792	112 836 379	75 373 812	56 347 018	103 599 022	42 689 976	3 251 260	174 905	161 807	3 208	622 923 788
Total des réponses	555 405 927	693 440 350	693 309 165	684 738 117	692 092 687	812 881 859	867 317 300	923 886 483	1 018 397 836	895 493 496	1 086 706 287	8 923 669 506



T.L.E. : Taxe locale d'équipement
T.C./T.L.E. : Taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement.
T.D./C.A.U.E. : Taxe départementale pour les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.
T.D./E.N.S. : Taxe départementale des espaces naturels sensibles.
T.S.E./SAVOIE : Taxe spéciale d'équipement de la Savoie.
V.D./P.L.D. : Versement pour dépassement du plafond légal de densité.
Redevance Bureaux Ile-de-France : Redevance pour création de bureaux ou de locaux de recherche en région Ile-de-France.

5.9 Pratikvoorbeeld zonering in relatie tot de Taxe d'Aménagement



-  Secteurs suffisamment équipés pour accueillir une urbanisation raisonnée Taux compris entre 1 et 5%
-  Secteurs équipés de réseaux obsolètes ou sous dimensionnés - Taux au-delà de 5%
-  Secteurs insuffisamment ou non équipés - Taux théorique supérieur à 20% - Mode de financement à définir
-  Secteur faisant l'objet d'une orientation d'aménagement et soumis au Versement pour sous densité

5.10 Pratikvoorbeeld Haute Garonne

Exemple de calcul :

Le projet : une maison individuelle (110m²) en résidence principale, comprenant 1 garage (35m²) et un abri de jardin (15m²) pour une surface taxable totale de 160m², une piscine de 32m² de bassin, un abri couvert pour une voiture ainsi qu'un emplacement de stationnement aérien.
Le projet a été autorisé le 5 mai 2013.

Le taux de la commune est de 5%, le taux départemental est de 1,3%, la valeur du stationnement est de 2000 €.

Part communale

les premiers 100 m ² :	100 m ² x 362 € = 36 200 € x 5% =	1 810 €
au delà de 100 m ² :	60 m ² x 724 € = 43 440 € x 5% =	2 172 €
bassin de la piscine :	32 m ² x 200 € = 6 400 € x 5% =	320 €
stationnement hors construction :	2 places x 2 000 € = 4 000 € x 5% =	200 €

Soit un total pour la part communale de 4 502 €

Part départementale

les premiers 100 m ² :	100 m ² x 362 € = 36 200 € x 1,3% =	471 €
au delà de 100 m ² :	60 m ² x 724 € = 43 440 € x 1,3% =	565 €
bassin de la piscine :	32 m ² x 200 € = 6 400 € x 1,3% =	83 €
stationnement hors construction :	2 places x 2 000 € = 4 000 € x 1,3% =	52 €

Soit un total pour la part départementale de 1 171 €

Soit un total de 5 673 €

Deux échéances :

2 837 € le 05/05/2014

2 836 € le 05/05/2015

Pour en savoir plus

concernant les surfaces ou le calcul,
rendez-vous sur le site internet de la DDT :

<http://www.haute-garonne.equipement-agriculture.gouv.fr>

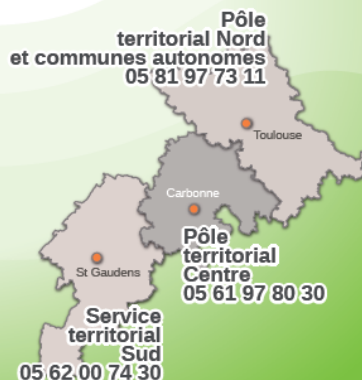


Contact à la DDT de la Haute-Garonne

Pôle territorial Nord et Pôle territorial Centre
mel : ddt-sgt-pdoc-fiscalite@haute-garonne.gouv.fr

Service territorial Sud
mel : ddt-sts-uads-urbanisme@haute-garonne.gouv.fr

3 points d'information :



TAXE D'AMENAGEMENT

INFORMATION AUX
BÉNÉFICIAIRES D'AUTORISATIONS
DE CONSTRUIRE
POUR TOUT DOSSIER DÉPOSÉ EN MAIRIE
DEPUIS LE 01/03/2012

Maison individuelle et annexes

Taxe d'Aménagement (TA) : de quoi s'agit-il ?

Les aménagements, la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments, et des installations soumises à une autorisation d'urbanisme donnent lieu au paiement d'une Taxe d'Aménagement (TA).

Le fait générateur est la date de délivrance de l'autorisation de construire ou d'aménager, ou celle du permis modificatif, ou celle d'une autorisation tacite de construire ou d'aménager, ou enfin celle de la décision de non-opposition à une déclaration préalable.

La taxe d'aménagement (TA) est composée :

- d'une part communale lorsque la TA est instituée (taux de 1 à 5 % sur délibération du conseil municipal, pouvant être porté jusqu'à 20 % sur délibération motivée du conseil municipal).
- de la part départementale instituée par délibération du conseil général de la Haute-Garonne au taux de 1,30 % en 2013 en vue de financer la politique de protection des espaces naturels sensibles ainsi que les dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement

Cette autorisation constitue aussi le fait générateur de la redevance d'archéologie préventive au taux de 0,40 % qui s'ajoute à la taxe d'aménagement.

Comment se calcule la TA ?

Mode de calcul de la TA :

$$TA = \left\{ \begin{array}{l} \text{Assiette :} \\ \bullet \text{ surface taxable (m}^2\text{)} \\ \bullet \text{ et/ou nombre d'emplacements} \\ \bullet \text{ et/ou surface des installations.} \end{array} \right\} \times \text{Valeur forfaitaire} \times \text{taux}$$

Le montant de la TA s'établit sur la base de 3 paramètres :

- la surface taxable des constructions ou le nombre d'emplacements ou d'installations
- une valeur forfaitaire déterminée en fonction de la nature du projet
- le taux de la TA

La surface taxable de la construction est la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 mètre, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment, déduction faite des vides et des trémies, sans distinction d'usage. Elle est distincte de la surface de plancher ou de la surface habitable.

Paiement de la TA :

La taxe fait l'objet de l'émission de deux titres de perception correspondant à deux parts égales, l'un 12 mois après la date de l'autorisation, l'autre 24 mois cette date.

Un titre unique est émis à 12 mois si le montant total est inférieur à 1500 €.

Type d'opération	Valeur forfaitaire	Après abattement de 50%
Locaux à usage d'habitation principale et leurs annexes :		
Les 100 premiers m ²	-	362 €
Au-delà des premiers 100 m ²	724 €	-
Logements ou locaux d'hébergement bénéficiant de prêts aidés (PLUS, PLA, PSLA) ou d'un taux de TVA réduit et leurs annexes	-	362 €
Résidence secondaire et ses annexes	724 €	-
Stationnement non compris dans une surface construite (emplacement aérien, abri voiture...) par emplacement créé	2000 € (ou jusqu'à 5000 € par délibération)	-
Piscines, (m ² de surface de bassin)	200 € / m ²	-

Valeur forfaitaire pour les constructions (m²)*

Valeur forfaitaire pour les installations et aménagements*

*Applicable pour les autorisations délivrées entre le 01/03/13 et le 31/12/13

Bron: <http://www.haute-garonne.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-durable-du-territoire/Urbanisme-permis-de-construire-fiscalite-de-l-amenagement/Taxe-d-amenagement>

5.11 De opbrengsten uit TLE en TA vergeleken

Hieronder is voor een fictieve casus een vergelijking tussen de (oude) Taxe locale de'équipement en de nieuwe Taxe d'aménagement weergegeven.⁴³

Nature	TLE 5%	TA 5%	Ecart
PC Habitation 200 m ² de SHON	4 916 €	4 290 €	-12,73%
Hôtel 500 m ² SHON	12 950 €	14 850 €	14,67%
Local artisanal 400 m ² SHON	5 920 €	5 940 €	0,34%
Habitations secondaires 200 m ² de SHON	7 020 €	5 940 €	-15,38%
Locaux commerciaux 1000 m ² de SHON	35 100 €	29 700 €	-15,38%
Bâtiments industriels 800 m ² SHON	11 840 €	11 880 €	0,34%
Piscine 50 m ²	0 €	500 €	100,00%
2 places de stationnement hors constr. (2000€ par place non comprise dans la construction * taux)	PNRAS (payable en cas de non réalisation)	200 €	
Maison des médecins 1600 m ² SHON	56 160 €	47 520 €	-15,38%

Bron: <http://www.epf01.fr/files/Documentation-juridique/Presentation-reforme-taxe-amenagement.pdf>

Op de website van het Ministerie van volkshuisvesting is per gemeente een inschatting terug te vinden van de opbrengsten uit de TA en is dit afgezet tegen de inkomsten uit de TLE. De betreffende bestanden zijn hier te vinden: <http://www.territoires.gouv.fr/simulations-calcul-des-taxes-d-amenagement>

⁴³ Ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement, Taxes d'urbanisme Statistiques année 2011, mei 2012 p 175

6 Mogelijkheden van lessen-trekken van juridische arrangementen in andere landen

6.1 Internationaal vergelijkend onderzoek

In dit onderzoek wordt verslag gedaan van financiering en kostenverhaal in een aantal andere landen dan Nederland. De achterliggende vraag is in de kern: welke lessen kunnen we van die landen leren voor de Nederlandse situatie van organische groei? Meer concreet: kunnen (elementen van) juridische arrangementen die in die landen goed werken ook in Nederland vruchtbaar zijn? Een dergelijk onderzoek roept de vraag op naar de mogelijkheden en beperkingen van het leren van andere landen. Dat geldt a fortiori voor transfer van beleidsinstrumenten en juridische instrumenten van het ene land naar een ander land. Op die vragen gaan we in deze paragraaf kort in.⁴⁴

Internationaal vergelijkend onderzoek kan het ‘zelfbeeld’ (van het land dat het onderzoek verricht) verbeteren.⁴⁵ In dit onderzoek maakt de vergelijking met andere landen duidelijk waar Nederland ‘staat’ wat betreft financiering en kostenverhaal. Er ontstaat inzicht in verschillen en overeenkomsten met andere landen.⁴⁶ Het onderzoek ondersteunt daarmee de discussie over mogelijke nieuwe richtingen in het kostenverhaal in Nederland. Met andere woorden: landenvergelijking biedt kansen tot het ‘leren’ van andere landen. Dat kan ook de vorm aannemen van het overnemen van in die landen goed werkzame instrumenten (of de principes achter die instrumenten). In dat geval spreken we van een ‘transfer’ tussen landen.

Aan de andere kant zijn er beperkingen aan het leren van andere landen. Zeker voor de meest extreme variant van leren, het kopiëren, gelden methodologische beperkingen. Een PBL-onderzoek naar de totstandkoming van woonwijken in drie landen geeft aan dat zaken niet zomaar gekopieerd kunnen worden. Verschillen in marktsituatie en culturele factoren moeten in ogenschouw worden genomen. Verder speelt padafhankelijkheid een rol.⁴⁷ Dat betekent dat keuzes uit het verleden van invloed zijn op toekomstige ontwikkelingen, in die zin dat bepaalde keuzemogelijkheden nu moeilijk of uitgesloten zijn.

⁴⁴ Voor een recent overzicht van de stand van zaken in het onderzoek naar ‘policy transfer’ zie: D. Benson and A. Jordan, What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited. *Political Studies Review*: 2011, Vol. 9, 366-378.

⁴⁵ Verbetering van het zelfbeeld was ook een van de resultaten van het onderzoek van het PBL naar de totstandkoming van woonwijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. Zie Planbureau voor de Leefomgeving, *Grootschalige of kleinschalige verstedelijking – Een institutionele analyse van de totstandkoming van woonwijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen*. Den Haag, 2012, blz. 17.

⁴⁶ E.W.T.M. Heurkens, *Private sector-led urban development projects – Management, partnerships & effects in the Netherlands and the UK*. Delft, 2012, p. 123.

⁴⁷ Planbureau voor de Leefomgeving, *Grootschalige of kleinschalige verstedelijking – Een institutionele analyse van de totstandkoming van woonwijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen*. Den Haag, 2012, blz. 17.

In algemene zin wijzen Dolowitz en Marsh op drie factoren voor het falen van een transfer tussen landen.⁴⁸ Als eerste is er de *uninformed transfer*: het ontvangende land heeft onvoldoende informatie over het instrument en hoe het werkt in het land waaruit het afkomstig is. Als tweede is er de *incomplete transfer*: cruciale elementen die het instrument in het ene land tot een succes maakte, zijn niet overgenomen. Ten slotte is er de *inappropriate transfer*: er wordt onvoldoende aandacht besteed aan de verschillen in economische, sociale, politieke en ideologische context tussen het overdragende en het ontvangende land.

6.2 Waarschijnlijkheid van een succesvolle transfer

Vergelijking en lessen-trekken heeft, zo blijkt uit bovenstaande paragraaf, zowel potentiële waarde als beperkingen. Het vele onderzoek dat hiernaar is gedaan, kan worden samengevat in een tabel die een eerste indicatie geeft van het waarschijnlijke succes van een transfer (tabel 6.1). Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende niveaus van lessen-trekken en verschillende ‘systemen’.⁴⁹ Een land kan tot eenzelfde systeem (ofwel: familie) behoren als bepaalde andere landen. Tussen verschillende systemen bestaan logischerwijs verschillen. De achterliggende gedachte is dat binnen een systeem (familie) de kans op succesvolle transfer groter is.

⁴⁸ D.P. Dolowitz and D. Marsh, Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, Vol. 13, No. 1, January 2000.

⁴⁹ Een systeem wordt ook wel ‘familie’ genoemd, vgl. K. Lalenis, M. de Jong and V. Mamadouh, Families of nations and institutional transplantation, in: M. de Jong, K. Lalenis & V. Mamadouh (eds.), *The theory and practice of institutional transplantation – Experiences with the transfer of policy institutions*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2012, p. 33.

<i>Waarschijnlijkheid van succesvolle transfer</i>				
<i>Niveaus van Lessen-trekken</i>	<i>Definitie</i>	Transfer binnen een land	Transfer tussen landen met eenzelfde systeem	Transfer tussen landen met een verschillend systeem
Inspiratie	Verzamelen en evalueren van data & informatie over innovatieve ervaringen en praktijken	<i>MINDER WAARSCHIJNLIJK</i>	<i>WAARSCHIJNLIJK</i>	<i>ZEER WAARSCHIJNLIJK</i>
Leren	Overnemen van verzamelde en geëvalueerde informatie, met besef van onderliggende ideeën en het herkennen van obstakels en verschillen	<i>WAARSCHIJNLIJK</i>	<i>ZEER WAARSCHIJNLIJK</i>	<i>WAARSCHIJNLIJK</i>
Transplantatie	Kijken naar de specifieke voorwaarden waaronder transfer van beleid, instrumenten of andere elementen naar een andere context mogelijk is	<i>ZEER WAARSCHIJNLIJK</i>	<i>WAARSCHIJNLIJK</i>	<i>MINDER WAARSCHIJNLIJK</i>

Tabel 6.1 Lessen-trekken en waarschijnlijkheid van transfer⁵⁰

Tabel 6.1 is algemeen in die zin dat het geen onderscheid maakt tussen verschillende institutionele aspecten.⁵¹ Er bestaan immers verschillende institutionele aspecten. Zo kunnen we het privaatrecht, het publiekrecht, de cultuur en de administratief-bestuurskundige organisatie elk als een institutioneel aspect zien.⁵² Het verschil in institutionele aspecten betekent dat een land wat één institutioneel aspect betreft binnen het ene systeem (of familie van landen) valt, terwijl het wat het andere institutionele aspect betreft tot een ander systeem (familie) behoort.

Tabel 6.1 maakt zoals aangegeven nog geen verschil tussen institutionele aspecten. Het geeft een overall-overzicht van ‘policy transfer’. De transfer van juridische

⁵⁰ Deze tabel is een vertaling van de tabel op blz. 124 in E.W.T.M. Heurkens, *Private sector-led urban development projects – Management, partnerships & effects in the Netherlands and the UK*. Delft, 2012. Heurkens heeft deze tabel gebaseerd op L. Janssen-Jansen, M. Spaans & M. van der Veen (eds.), *New instruments in spatial planning – an international perspective on non-financial compensation*. Amsterdam, IOS Press, 2008 en op M. Spaans & E. Louw, *Crossing borders with planners and developers – The limits of lesson-drawing*. Proceedings from EURA '09: City Futures. Madrid: EURA.

⁵¹ ‘Institutes’ worden in het algemeen gezien als: stabiele patronen in sociale interacties.

⁵² K. Lalenis, M. de Jong and V. Mamadouh, Families of nations and institutional transplantation, in: M. de Jong, K. Lalenis & V. Mamadouh (eds.), *The theory and practice of institutional transplantation – Experiences with the transfer of policy institutions*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2012, p. 33-53.

arrangementen, zoals die rond financiering en kostenverhaal, kunnen we zien als een species van de genus ‘policy transfer’.⁵³

6.3 Classificatie van landen met een verwant publiekrechtelijk systeem

Voor het juridische institutionele aspect is de basisveronderstelling dat binnen een systeem of familie de transfer van juridische arrangementen gemakkelijker verloopt dan tussen verschillende systemen. Immers, verschillende juridische systemen vertrekken vanuit verschillende premissen en onverenigbaarheden kunnen ontstaan wanneer elementen uit een systeem worden ingebracht in een ander systeem. Dit kunnen we juridische incongruentie noemen. Los daarvan bestaat nog de kans op administratief-bestuurlijke en culturele incongruentie.⁵⁴ Deze laatste aspecten hebben betrekking op de acceptatie van het nieuwe juridische arrangement in het ontvangende land.

Een van de institutionele aspecten is het recht. Voor het onderzoek naar financiering en kostenverhaal is dit institutionele aspect van groot belang. We kunnen evenwel niet het recht als geheel nemen. We moeten een verschil maken tussen het privaatrecht als systeem en het publiekrecht. Wat privaatrecht betreft valt Nederland namelijk in een ander systeem/familie dan het publiekrecht. Voor het onderwerp ‘financiering en kostenverhaal’ kijken we naar het publiekrecht.

Binnen het publiekrecht bestaan verschillende systemen (oftewel families van landen). Elk van die systemen heeft een stijl van formele wetgeving en informele sociale conventies, die maken dat er een zekere gelijkenis is tussen de leden.⁵⁵

Tabel 6.2 bevat een overzicht van families van landen volgens Loughlin.^{56,57} In deze tabel zijn de vier landen uit het onderhavige onderzoek en Nederland gemarkeerd. De tabel suggereert dat Nederland gemakkelijker lessen kan trekken van Duitsland en België dan van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.

⁵³ M. de Jong and S. Stoter, Institutional transplantation and the rule of law: How this interdisciplinary method can enhance the legitimacy of international organisations. *Erasmus Law Review*, Volume 2, Issue 03 (2009).

⁵⁴ Zie het in de vorige noot aangehaald artikel.

⁵⁵ M. de Jong and V. Mamadouh, Two contrasting perspectives on institutional transplantation, in: M. de Jong, K. Lalenis & V. Mamadouh (eds.), *The theory and practice of institutional transplantation – Experiences with the transfer of policy institutions*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2012, p. 28.

⁵⁶ Deze tabel is overgenomen uit K. Lalenis, M. de Jong and V. Mamadouh, Families of nations and institutional transplantation, in: M. de Jong, K. Lalenis & V. Mamadouh (eds.), *The theory and practice of institutional transplantation – Experiences with the transfer of policy institutions*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2012, p. 33. Deze auteurs hebben daarvoor als bronnen gebruikt J. Loughlin, Nation, state and region in Western Europe, in: L. Bekemans (ed.), *Culture: Building stone for Europe 2002*. Brussels, European Interuniversity Press, p. 229-248 en J. Loughlin and B.G. Peters, State traditions, administrative reform and regionalization, in: M. Keating and J. Loughlin (eds.), *The political economy of regionalism*. London, Frank Cass, p. 41-62.

⁵⁷ Loughlin gebruikt hiervoor zes indicatoren: constitution, state-society relations, political organization, basis of policy style, form of decentralization, approach to public administration). Zie het in de vorige noot aangehaalde werk, blz. 37.

Families of states according to Loughlin

	<i>Anglo-Saxon (no state)</i>	<i>Germanic (organicist state)</i>	<i>French (Napoleonic state)</i>	<i>Scandinavian (mixture Anglo-Saxon and Germanic)</i>
Is there a legal basis for the 'State'	No	Yes	Yes	Yes
State-society relations	Pluralistic	Organicist	Antagonistic	Organicist
Form of political organisation	Limited federalist	Integral / organic federalist	Jacobean, 'one and indivisible'	Decentralised unitary
Basis of policy style	Incrementalist 'muddling through'	Legal corporatist	Legal technocratic	Consensual
Form of decentralisation	'State power' (US); local government (UK)	Cooperative federalism	Regionalised unitary state	Strong local autonomy
Dominant approach to discipline of public administration	Political science /sociology	Public law	Public law	Public law (Sweden); organisation theory (Norway)
Countries	UK US Canada (but not Quebec) Ireland	Germany Austria Netherlands Spain after 1978 Belgium after 1988	France Italy Spain (until 1978) Portugal Quebec Greece Belgium (until 1988)	Sweden Norway Denmark

Source: Loughlin, 1994, p. 231; Loughlin & Peters, 1997, p. 46.

Tabel 6.2 Families van landen volgens Loughlin

6.4 Aandacht voor verschillen in institutionele contexten

Lalenis, De Jong en Mamadouh geven aan dat de classificatie van families met voorzichtigheid moet worden gehanteerd.

'On the one hand, different affiliations should alert the parties involved in the transplantation process to be sensitive for 'goodness of fit' problems. On the other hand, a shared membership should not allow adopters and implementers to forget adaptation problems, as transplantations inside the same family are not necessarily effortless.'⁵⁸

⁵⁸ K. Lalenis, M. de Jong and V. Mamadouh, Families of nations and institutional transplantation, in: M. de Jong, K. Lalenis & V. Mamadouh (eds.), *The theory and practice of institutional transplantation – Experiences with the transfer of policy institutions*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2012, p. 45.

Aan de familiere verwantschap van landen mag daarom geen absolute betekenis worden toegekend.

Voorts moeten we bedenken dat als iets uit een ander land wordt overgenomen, dat niet één-op-één hoeft te gebeuren. Aanpassing aan lokale omstandigheden kan leiden tot een juridisch arrangement dat meer in lijn is met de noden en wensen in het eigen land.⁵⁹

Bij het leren van andere landen is niet alleen substantiële aandacht nodig is voor de eerder genoemde juridische incongruentie. Ook moet aandacht worden besteed aan congruentie van het nieuwe arrangement met de sociale context, culturele waarden en politieke voorkeuren van het ontvangende land. Dit wordt wel de ‘goodness of fit’-benadering genoemd. ‘Congruence is considered decisive in understanding the extent to which transplantation is possible’.⁶⁰

‘Goodness of fit’ betekent overigens niet dat overname van ideeën alleen mogelijk is tussen landen uit hetzelfde systeem. Het is evenwel een waarschuwing tegen het negeren van kenmerken van de bestaande situatie waarin het nieuwe arrangement terecht komt.⁶¹

Het kan dus zijn dat het overnemen van iets uit een ander land goed werkt, omdat men zich het gebrek aan verwantschap vanaf het begin heeft gerealiseerd.⁶² De Jong, Mamadouh en Lalenis betogen daarom dat de betekenis van ‘goodness of fit’ ook weer niet overtrokken moet worden.

‘The goodness of fit argument may overrate the importance of legal, political and cultural incompatibilities. They exist, no doubt, but do not preclude all transplantation and can be reframed in such a way that compatibility is achieved’.⁶³

Kortom, bij het leren van andere landen moet men zich bewust zijn van de verschillen in institutionele contexten tussen landen en zich daar rekenschap van geven als wordt overwogen om (elementen van) arrangementen over te nemen. Dit betekent voor de analyse van de juridische arrangementen voor financiering en kostenverhaal in België, Duitsland, Frankrijk en Engeland dat zowel de (in)congruentie met het Nederlandse juridische stelsel in ogenschouw wordt genomen, als (in)congruentie met in ons land dominante sociaal-culturele en politieke waarden.

⁵⁹ M. de Jong and S. Stoter, Institutional transplantation and the rule of law: How this interdisciplinary method can enhance the legitimacy of international organisations. *Erasmus Law Review*, Volume 2, Issue 03 (2009).

⁶⁰ V. Mamadouh, M. de Jong & K. Lalenis, An introduction to institutional transplantation, in: M. de Jong, K. Lalenis & V. Mamadouh (eds.), *The theory and practice of institutional transplantation – Experiences with the transfer of policy institutions*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2012, p. 8.

⁶¹ M. de Jong and V. Mamadouh, Two contrasting perspectives on institutional transplantation, in: M. de Jong, K. Lalenis & V. Mamadouh (eds.), *The theory and practice of institutional transplantation – Experiences with the transfer of policy institutions*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2012, p. 30.

⁶² M. de Jong, V. Mamadouh & K. Lalenis, Drawing lessons about lesson drawing, in: M. de Jong, K. Lalenis & V. Mamadouh (eds.), *The theory and practice of institutional transplantation – Experiences with the transfer of policy institutions*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 2012, p. 283.

⁶³ Zie het in de vorige voetnoot genoemde werk op blz. 294.

7 Internationale vergelijking en analyse

7.1 Kerninstrumenten voor kostenverhaal per land

Uit de landenreportages blijkt dat er een grote verscheidenheid is aan instrumenten voor kostenverhaal. Ten behoeve van het overzicht geeft tabel 7.1 de kerninstrument per onderzocht land weer. Vervolgens worden de kerninstrumenten kort toegelicht. Ter vergelijking geeft de laatste kolom de gegevens over Nederland weer.

België	Duitsland	Engeland	Frankrijk	Nederland
- Overeenkomst	- Overeenkomst (Städtebaulicher Vertrag: Erschliessungsvertrag)	- Overeenkomst (S. 106, Planning obligations)	- Overeenkomst (Project urbain partenarial)	- Overeenkomst (anterieur of posterieur)
- Last bij de vergunning	- Overeenkomst (Städtebaulicher Vertrag: Folgekostenvertrag)	- Heffing (Community Infrastructure Levy)	- Belasting (Taxe d'aménagement)	- Publiekrechtelijke betalingsverplichting (betalingsvoorschrift bij omgevingsvergunning)
	- Publiekrechtelijke betalingsverplichting (Erschliessungsbeitrag)			
	- Publiekrechtelijke betalingsverplichting (Ausbaubeitrag)			

Tabel 7.1 Kerninstrumenten kostenverhaal

België

- Vlaanderen kent geen wettelijke regeling inzake kostenverhaal.
- Privaatrechtelijk is kostenverhaal mogelijk door middel van een overeenkomst met een ontwikkelaar.
- Als alternatief voor het privaatrechtelijk kostenverhaal is publiekrechtelijk kostenverhaal mogelijk door middel van het verbinden van een (financiële) *last* aan vergunningen, in het bijzonder de verkavelingsvergunning. Dit is een vorm van kostenverhaal. Voorbeeld is het op kosten van de vergunninghouder bouwen of renoveren van wegen, groene ruimte en ruimte voor openbaar nut. Een last kan ook inhouden dat de eigenaar grond waarop de voorzieningen gerealiseerd worden in eigendom overdraagt aan de gemeente.
- Vlaanderen kent als een van de weinige landen in de wereld een *planbatenheffing*. Deze is gekoppeld aan specifiek wettelijk benoemde bestemmingswijzigingen in een ruimtelijke uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg (vergelijkbaar met de Nederlandse bestemmingsplannen). In essentie gaat het om bestemmingswijzigingen van minder profijtelijke naar

meer profijtelijke bestemmingen, zoals van ‘bos’ naar ‘wonen’. De heffing is gebaseerd op een vermoede meerwaarde per m². De meerwaarde van een perceel wordt verdeeld in schijven. Elke schijf kent een specifiek heffingspercentage. Voor transformaties van brownfields geldt geen planbatenheffing. Daarnaast bestaat een aantal andere uitzonderingen, zoals voor kleine percelen. De opbrengsten van de planbatenheffing gaan deels naar gemeenten waar de bestemmingswijzigingen plaatsvonden. Er bestaat evenwel geen bestedingsvrijheid van de opbrengsten. Wettelijk is vastgelegd waaraan de opbrengst besteed mag worden. Publieke ruimtelijke voorzieningen behoren daar niet toe. Planbatenheffing in de huidige vorm is dan ook geen instrument van kostenverhaal.

Duitsland

- In Duitsland bestaat een praktijk van overeenkomsten tussen gemeente en ontwikkelaar. Er zijn verschillende van dergelijke *Städtebauliche Verträge*. Belangrijkste is het *Erschliessungsvertrag* op grond waarvan de private partij de voorzieningen zelf realiseert.
- De overeenkomst wordt eventueel vervolgd met een *Folgekostenvertrag*. Een Folgekostenvertrag heeft betrekking op het verhaal van kosten van andere dan infrastructurele voorzieningen, zoals een school en een ziekenhuis.
- Wordt er geen overeenkomst gesloten, dan bestaat verplicht publiekrechtelijk kostenverhaal via de *Erschliessungsbeitrag*.
- Door een overeenkomst is 100% kostenverhaal mogelijk. Bij publiekrechtelijk kostenverhaal is er een eigen gemeentelijke bijdrage van 10%.
- Voor vernieuwing, verbetering en uitbreiding van infrastructuur (incl. openbare ruimte) is er de *Ausbaubeitrag*. Deze maakt verhaal van kosten bij zittende eigenaren van onroerende zaken mogelijk. Ook hier geldt een, in procenten uitgedrukte, eigen gemeentelijke bijdrage.

Engeland

- In Engeland bestaat sinds decennia een praktijk van onderhandeling tussen ontwikkelaar en gemeente over de bijdrage van de ontwikkelaar aan voorzieningen die in verband met de ontwikkeling nodig zijn. Op grond van deze *planning obligations* realiseert de ontwikkelaar de voorzieningen zelf, en/of betaalt hij een bedrag aan de lokale overheid. Het percentage van de kosten dat wordt verhaald is rechtstreeks afhankelijk van het onderhandelingsresultaat.
- In aanvulling op, of in plaats van deze overeenkomst, bestaat een heffing: de *Community Infrastructure Levy*. Deze is, in tegenstelling tot de *planning obligations*, niet onderhandelbaar. Wel bestaat grote gemeentelijke vrijheid wat betreft de invulling van dit instrument. Gemeenten kunnen de opbrengsten van de *Community Infrastructure Levy* gebruiken voor het vormen van een fonds. Vanuit dat fonds kunnen infrastructurele werken, in beginsel overal in de gemeente, worden bekostigd.

Frankrijk

- Frankrijk heeft net als Nederland een gemengd stelsel van privaatrechtelijk en publiekrechtelijk kostenverhaal.
- Er zijn privaatrechtelijke overeenkomsten, de *Projets urbain partenarial* in het kader waarvan kostenverhaal plaatsvindt. De overeenkomst past bij een

situatie van privaat initiatief voor een ontwikkeling. De aanleg van de voorzieningen gebeurt door de publieke partij in de overeenkomst.

- Als er geen overeenkomst is, vindt publiekrechtelijk kostenverhaal plaats door middel van een ontwikkelbelasting, de *Taxe d'aménagement*. Deze net ingevoerde belasting vervangt een complex stelsel van deelbelastingen. De *Taxe d'aménagement* is gekoppeld aan de bouwvergunning. Belastingheffing geschiedt via een eenvoudige formule. Voor een gemeente bestaat, binnen een bandbreedte, de mogelijkheid om een van de variabelen in de formule (het 'tarief') voor haar grondgebied te variëren. Voor verschillende gebieden binnen de gemeente kunnen zodoende verschillende tarieven gelden. De belasting dient in twee termijnen te worden afgedragen.

7.2 Overall scores op deelvragen

De individuele landenrapporten uit de voorgaande hoofdstukken bevatten een grote hoeveelheid informatie over financiering en kostenverhaal van publieke voorzieningen. Die grote hoeveelheid leidt er toe dat men gemakkelijk het overzicht kwijt raakt. Tabel 7.2 bevat daarom een gecomprimeerd overzicht van de landenrapportages in de vorm van kernantwoorden op alle gestelde vragen voor alle vier landen. Dit maakt een snelle vergelijking tussen landen mogelijk. In de laatste kolom staan de kerngegevens over Nederland.

	België	Duitsland	Engeland	Frankrijk	Nederland
(a) Hoe worden publieke voorzieningen gefinancierd?	Financiering door gemeente op basis van fondsen en leningen	<ul style="list-style-type: none"> - Uitkeringen nationale overheid - Lokale belastingen - Geen noodzaak financiering als voorzieningen direct door ontwikkelaars worden gebouwd o.g.v. overeenkomst met lokale overheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitkeringen nationale overheid - Lokale belastingen - Geen noodzaak financiering als voorzieningen direct door ontwikkelaars worden gebouwd o.g.v. overeenkomst met lokale overheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitkeringen nationale overheid - Lokale belastingen - Overeenkomsten 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitkeringen nationale overheid - Financiering door gemeente na overeenkomst met ontwikkelaars over hun bijdragen - Financiering door gemeente vooruitlopend op publiekrechtelijk verhaal
(b) Hoe worden publieke voorzieningen bekostigd?	<ul style="list-style-type: none"> - Overeenkomst met ontwikkelaar - Financiële last verbonden aan vergunning 	<ul style="list-style-type: none"> - Overeenkomst met ontwikkelaar die de voorzieningen op eigen kosten realiseert (Erschliessungsvertrag) - en evt. Folgekostenverdrag voor 'extra' voorzieningen - of publiekrechtelijke betalingsverplichting 	<ul style="list-style-type: none"> - Overeenkomst met ontwikkelaar (S. 106) - en/of heffing: Community Infrastructure Levy (CIL) 	<ul style="list-style-type: none"> - Overeenkomst met ontwikkelaar (Projet urbain partenarial) - Belastingheffing op ontwikkeling (Taxe d'aménagement) 	<ul style="list-style-type: none"> - Overeenkomst met ontwikkelaar - Publiekrechtelijke betalingsverplichting
(c) In hoeverre worden fiscale arrangementen gebruikt ter bekostiging?	Niet	Niet	<ul style="list-style-type: none"> - CIL is een heffing en dus een fiscaal arrangement - Het Verenigd Koninkrijk kent geen onroerende zaakbelasting 	Taxe d'aménagement is fiscaal arrangement	Publiekrechtelijke betalingsverplichting is formeel geen belasting, maar komt daar dicht bij
(d) Welk deel van de kosten wordt ruwweg via kostenverhaal gedekt?	<ul style="list-style-type: none"> - Bij overeenkomst is 100% kostenverhaal mogelijk - Bij de verkavelingsvergunning is 100% kostenverhaal van infrastructuur via de last - Bij de stedenbouwkundige vergunning voor een individu is er gedeeltelijk kostenverhaal via de last (geen kostenverhaal infra) 	<ul style="list-style-type: none"> - Bij overeenkomst is 100% kostenverhaal mogelijk, incl. kosten ambtelijk apparaat - Bij publiekrechtelijke betalingsverplichting geldt een limitatieve lijst (Erschliessungsbeitrag), minus een eigen bijdrage van de gemeente in de kosten van 10% 	<ul style="list-style-type: none"> - Niet te zeggen; verhaal is geheel afhankelijk van onderhandelingen - CIL nog te nieuw 	<ul style="list-style-type: none"> - Nog niet te zeggen nu het een nieuw systeem is - Totale opbrengst Frankrijk in 2011 (onder het 'oude' systeem: € 1,86 miljard) 	In principe 100%, maar beperkt door macro-aftopping bij het publiekrechtelijk kostenverhaal: kosten kunnen worden verhaald tot maximaal het bedrag van de opbrengsten

	België	Duitsland	Engeland	Frankrijk	Nederland
<i>(e) Mag er geld worden verdiend (winst gemaakt) door de overheid bij kostenverhaal voor publieke voorzieningen?</i>	Nee	Nee	Ja; verhaal is geheel afhankelijk van onderhandelingen	Nee	Nee
<i>(f) Worden de (wettelijke) regels in de praktijk ook echt toegepast of zijn het dode regels?</i>	Ja, de last bij de vergunning wordt vaak opgelegd. Systeem werkt goed.	Ja; overeenkomsten worden veel afgesloten	Ja; geen verschil tussen wet en praktijk	Oude regelgeving: ja. Over het nieuwe systeem nog geen gegevens	Ja; geen verschil tussen wet en praktijk
<i>(g) Bij welke projecten moet of mag kostenverhaal plaatsvinden?</i>	Opleggen last kent beoordelingsvrijheid bij het bestuur	Verplicht kostenverhaal	- Kostenverhaal door onderhandeling (S. 106) mag bij elk project, maar is niet verplicht. - Kostenverhaal door CIL kan verplicht zijn, afhankelijk van de lokale regeling	Verplicht Kostenverhaal	Verplicht kostenverhaal
<i>(h) Van welke publieke voorzieningen mogen de kosten worden verhaald?</i>	Van lasten bij de vergunning bestaat geen lijst. Wel bestaan redelijkheidscriteria voor het opleggen van een last	- Voor overeenkomsten is er geen limitatieve lijst. Voorzieningen moeten wel een functionele relatie met het project hebben - Voor publiekrechtelijk kostenverhaal bestaat een limitatieve lijst (die door Länder aangevuld kan worden)	- Geen lijst met projecten - Wel nationale circulaire over wat 'redelijk' is	Lijst opgenomen in wetgeving. Is echter niet limitatief	- Voor overeenkomsten is er geen limitatieve lijst. - Voor publiekrechtelijk kostenverhaal bestaat een limitatieve lijst

	België	Duitsland	Engeland	Frankrijk	Nederland
<i>(i) Bij welke partijen vindt kostenverhaal plaats?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - In principe bij elke ontwikkelende partij. - De last bij vergunning houdt geen rekening met sociale doelstelling van vergunningaanvrager 	<ul style="list-style-type: none"> - Elke natuurlijke of rechtspersoon - Wet kent een hardheidsclausule op grond waarvan geheel of deels kan worden afgezien van verhaal in individuele gevallen 	<ul style="list-style-type: none"> - In principe bij elke ontwikkelende partij - Gemeente heeft vrijheid om af te zien van verhaal - Vrijstelling van CIL voor charitatieve doeleinden en sociale woningbouw 	<ul style="list-style-type: none"> - Belasting (Taxe d'amenagement) bij aanvragen bouwvergunning - Ontwikkelaar/bouwer als deelnemer bij Project urbain partenarial - Baatafoming bij particuliere grondeigenaar bij verkoop binnen 22 jaar - Korting op belasting (Taxe d'amenagement voor sociale woningbouw e.d. 	Elke ontwikkelende partij. Geen vrijstellingen voor bijzondere doeleinden
<i>(j) Wat is de grondslag van kostenverhaal?</i>	Bij aan vergunning verbonden financiële last: redelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> - Noodzakelijkheid - Passend voor de ontwikkeling 	Redelijkheidstoets: <ul style="list-style-type: none"> - Noodzakelijk - Ruimtelijk relevant - Direct relevant voor de voorgestelde ontwikkeling - Eerlijk en redelijk in relatie tot de schaal en aard van de ontwikkeling - Redelijk in alle andere aspecten 	<ul style="list-style-type: none"> - Bij Taxe d'amenagement: toerekening - Bij baatafoming particuliere grondeigenaar: Verschil aankoopbedrag en verkoop 	Profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit
<i>(k) Hoe wordt kostenverhaal berekend?</i>	Opleggen last kent beoordelingsvrijheid bij het bestuur	Bij publiekrechtelijk kostenverhaal: werkelijke kosten min 10% of forfaitaire bijdrage	<ul style="list-style-type: none"> - Geen formule of exploitatieopzet bij S. 106 - Bij CIL wordt soms formule gehanteerd. Totale kosten van tevoren bekend. 	Bij Taxe d'amenagement: opp. gebouw x vaste nationale standaardwaarde x lokaal tarief (binnen bandbreedte)	Op basis van een exploitatieopzet

	België	Duitsland	Engeland	Frankrijk	Nederland
<i>(l) Op welk moment vindt kostenverhaal plaats?</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Bij overeenkomst: afhankelijk van inhoud afspraken - Publiekrechtelijk: bij verlening vergunning 	<ul style="list-style-type: none"> - Bij overeenkomst: afhankelijk van inhoud afspraken - Publiekrechtelijk: bij gereedkomen van de voorziening of zelfstandig deel van de voorziening 	<ul style="list-style-type: none"> - Bij S. 106: afhankelijk van resultaat onderhandelingen - Bij CIL: gefaseerd 	<ul style="list-style-type: none"> - Bij overeenkomst: afhankelijk van resultaat onderhandelingen - Bij Taxe d'aménagement: bij bouwvergunningverlening (betaling in termijnen) 	<ul style="list-style-type: none"> - Bij overeenkomst: afhankelijk van inhoud afspraken. - Bij publiekrechtelijk kostenverhaal: bij verlening vergunning
<i>(m) Is het mogelijk om kosten te verhalen bij reeds aanwezige functies die profiteren van later gedane publieke investeringen?</i>	Nee	Ja; voor infrastructuur geldt het Ausbaubeitragsrecht op grond waarvan eigenaren bijdragen in de kosten, minus een eigen bijdrage van de overheid	Nee	Nee	Ja, op basis van baatbelasting
<i>(n) Kunnen de kosten slechts worden verhaald tot een bepaald maximum?</i>	Nee; de last staat los van financiële draagkracht	<ul style="list-style-type: none"> - Bij overeenkomst kan 100% van de werkelijke kosten worden verhaald - Bij publiekrechtelijk kostenverhaal 90% van de werkelijke kosten (10% eigen gemeentelijke bijdrage) 	Nee	Systeem bij de Taxe d'Amenagement voorziet in een forfaitaire bijdrage die nationaal wordt vastgelegd en naar regio kan worden gedifferentieerd. Door gekozen methodiek is er een max. aan kosten dat verhaald kan worden	Ja, beoordeeld wordt of de locatie alle kosten wel kan dragen (macro-aftopping) om te voorkomen dat eigenaar wordt geconfronteerd met verlieslatend plan

Tabel 7.2 Overall scores op deelvragen

7.3 Analyse per land

7.3.1 Inleiding

Elk van de vier landen wordt in deze paragraaf nader geanalyseerd aan de hand van zes variabelen. Deze variabelen zijn:

- typering van het stelsel (privaatrechtelijk, publiekrechtelijk of gemengd);
- complexiteit van de (wettelijke) regeling;
- flexibiliteit voor het lokale bestuursniveau;
- mate van koppeling van het kostenverhaal met vastgoedontwikkeling;⁶⁴
- perspectief voor situaties van organische groei;
- fit met het Nederlandse systeem.

7.3.2 België (Vlaanderen)

Stelsel

Een wettelijke regeling omtrent kostenverhaal ontbreekt in Vlaanderen. Kostenverhaal via overeenkomsten met ontwikkelaars is mogelijk. Daarnaast is er een publiekrechtelijke mogelijkheid voor de dekking van de kosten van publieke voorzieningen. Dit is *last* bij de stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning. Daarnaast bestaat een belasting in de vorm van een *planbatenheffing*. Zoals in par. 2.5.2 aangegeven, kunnen de opbrengsten daarvan echter niet worden besteed aan publieke ruimtelijke voorzieningen. De planbatenheffing wordt niettemin in deze paragraaf besproken. Een eventuele Nederlandse variant zou immers wel besteding van opbrengsten ten behoeve van publieke ruimtelijke voorzieningen mogelijk kunnen maken.

Complexiteit

De Vlaamse planbatenheffing is niet complex. Het gaat namelijk niet uit van reële baten, maar van vermoede meerwaarde. Met een tabel kan per bestemmingswijziging (bijvoorbeeld van 'landbouw' naar 'wonen') worden afgelezen wat de vermoede meerwaarde per m² is. Voor de berekening van de planbatenheffing wordt het bedrag van de vermoede meerwaarde van een perceel verdeeld in schijven, die elk onderworpen zijn aan een specifiek heffingspercentage.

De last bij de vergunning is complexer door enkele subjectieve elementen. De last moet voldoende precies zijn en redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen.

Flexibiliteit

De planbatenheffing is, als we de wettelijk bepaalde uitzonderingen waarbij geen heffing verschuldigd is buiten beschouwing laten, niet flexibel. De schijven kunnen bijvoorbeeld niet lokaal worden aangepast. Er is geen beleidsvrijheid om de planbaten niet te innen. Inning geschiedt centraal door de Vlaamse Belastingdienst. De last bij de

⁶⁴ Zie voor een studie naar het belang van en de mogelijkheden voor ontkoppeling van kostenverhaal en vastgoedontwikkeling en gebiedsontwikkeling: N. Sorel, J. Tennekes & M. Galle (2014), *Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor Leefomgeving.

vergunning kent door zijn subjectievere karakter een grotere flexibiliteit voor het gemeentebestuur. De last is geformuleerd als een bevoegdheid van het bestuur.

Koppeling met vastgoedontwikkeling

De planbatenheffing is niet gekoppeld aan vastgoedontwikkeling, maar aan bestemmingswijziging. De last is wel gekoppeld aan vastgoedontwikkeling, namelijk de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning.

Organische groei

Een planbatenheffing maakt het in principe voor de gemeente mogelijk om te sparen voor latere uitgaven. De (vaste) heffing is immers ook dan verschuldigd als er geen of nauwelijks voorzieningen door de gemeente voor een kavel gerealiseerd moeten worden.⁶⁵ Om effectief te zijn voor situaties van organische groei moet de heffing bij de bestemmingswijziging wel hoog genoeg zijn.

De last bij de vergunning past minder goed bij organische groei. Het moet hier gaan om kosten die in het kader van de voorliggende vergunningaanvraag gemaakt worden. Bij een stedenbouwkundige vergunning gaat het bijvoorbeeld om de kosten die de gemeente maakt in verband met de bouw van een woning. Bij een verkavelingsvergunning wil de aanvrager (ontwikkelaar) een perceel splitsen om (minstens) een deel te verkopen als bouwgrond. De last kan hier de aanleg van een weg inhouden op kosten van de aanvrager, inclusief grondoverdracht. Als buiten een verkaveling om een openbare weg wordt aangelegd of verbreed, gebeurt dit in principe op gemeentelijke kosten welke niet worden verhaald op de aanpalende eigenaren. Slechts wanneer de (her)aanleg plaatsvindt op verzoek van een bepaald bedrijf dat infrastructuurvereisten genereert zal de gemeente de kosten daar in rekening brengen.

Fit met Nederlandse systeem

(a) Planbatenheffing

Een planbatenheffing zoals in Vlaanderen, is niet gestoeld op het principe van kostenverhaal. Het is daarentegen gestoeld op het principe dat als waardevermeerdering optreedt als gevolg van een publiekrechtelijke bestemmingswijziging, de overheid daarvan mee dient te profiteren. Het gaat bij een planbatenheffing dus om 'baatafoming'. Baatafoming staat in beginsel los van de kosten van gemeentelijke voorzieningen; ook zonder dat de gemeente kosten maakt is er in Vlaanderen sprake van planbatenheffing.

In het huidige Nederlandse stelsel is geen plaats voor publiekrechtelijke baatafoming.⁶⁶ Introductie van een planbatenheffing - waarbij, anders dan in Vlaanderen, de opbrengst gebruikt zou worden voor de bekostiging van publieke voorzieningen - zou een principiële wending in het denken over kostenverhaal

⁶⁵ Overigens gaan, zoals in het hoofdstuk over België is beschreven, niet alle inkomsten uit de planbatenheffing één op één naar de gemeenten waar is geheven.

⁶⁶ Vgl. T.E.P.A. Lam, F.H. de Bruijne, J.A.M.A. Sluysmans m.m.v. A.G.A. Nijmeijer, *Ten gronde beschouwd*. Nijmegen 2010, blz. 22 en 23. 'In de praktijk worden de grenzen van de beginselen van profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid opgezocht en bestaat bij veel gemeenten en provincies de wens om naast bovenplanse kosten ook kosten te verhalen waarvan het exploitatiegebied geen of slechts heel beperkt voordelen ondervindt (in feite gaat het hier om baatafoming). Wij wijzen er op dat de wetgever het verhaal van dergelijke kosten door middel van een exploitatieplan niet en met een grondexploitatieovereenkomst slechts beperkt mogelijk heeft willen maken'. Zie ook A.W. Schep, *Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten*. Delft, 2012, blz. 234.

betekenen. Het huidige benadering via ‘kosten’ wordt dan immers ingeruild voor een benadering via ‘financiële ruimte’. De wettelijke regeling van de grondexploitatie in afdeling 6.4 Wro is uitdrukkelijk gebaseerd op de kostenbenadering en niet op de financiële ruimte-benadering. Ingeschat wordt dat voor een dergelijke principiële wending weinig politiek-maatschappelijk draagvlak bestaat.⁶⁷ Zoals vermeld heeft de wetgever niet gekozen voor publiekrechtelijke baatafoming in geval van particuliere grondexploitatie. Privaatrechtelijke baatafoming is evenwel sinds jaar en dag gebruikelijk en wel via gemeentelijke grondverkoop en gemeentelijke gronduitgifte in erfpacht. Actief grondbeleid beperkt zich immers niet tot kostenverhaal, maar biedt ook mogelijkheden tot baatafoming.

(b) Last bij de vergunning

De Vlaamse ‘last bij de vergunning’ kunnen we vergelijken met wat in Nederland bekend staat als de ‘financiële voorwaarde bij een begunstigende beschikking’. De Vlaamse toepassing van een last bij de vergunning, waarbij een financiële last wordt opgelegd, zonder dat er sprake is van iets als een exploitatieplan, is waarschijnlijk in Nederland juridisch problematisch. Ecorys heeft na een jurisprudentieanalyse van kostenverhaal via een financiële voorwaarde bij een begunstigende beschikking geconcludeerd dat hiervan in de praktijk weinig geslaagde voorbeelden zijn.

‘De oorzaak daarvan ligt naar mag worden aangenomen in het gebonden karakter (de bouwvergunning) en de vereiste rechtstreekse doelgebondenheid. Indien al kan worden aangetoond dat de financiële voorwaarde bijdraagt aan de doelstelling van de aan de planologische medewerking ten grondslag liggende regeling, dient ook de rechtstreekse doelgebondenheid (i.c. de vereiste rechtstreekse relatie van de voorliggende concrete planologische medewerking) nog te worden aangetoond. Louter verwijzen naar brede en ruimte planologische belangen lijkt daarvoor een onvoldoende basis te vormen’.⁶⁸

Als we aannemen dat de jurisprudentie op dit vlak niet is gewijzigd, dan is een Nederlandse variant van de Vlaamse last bij de vergunning vanuit juridisch oogpunt problematisch.

7.3.3 Duitsland

Stelsel

Duitsland heeft een gemengd stelsel van kostenverhaal; zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk. Privaatrechtelijk zijn twee overeenkomsten (Verträge) mogelijk, waarbij de tweede (het Folgekostenvertrag) verdergaande afspraken mogelijk maakt dan de eerste (het Erschliessungsvertrag). Bij gebreke aan een overeenkomst vindt verplicht publiekrechtelijk kostenverhaal plaats via de Erschliessungsbeitrag. Eveneens publiekrechtelijk is de Ausbaubeitrag die kan worden geheven bij bestaande eigenaren van onroerende zake ingeval bestaande infrastructuur een upgrade nodig heeft.

⁶⁷ Zie ook Ecorys, *Financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkeling en bestemmingswijzigingen*. Rotterdam, 2010, blz. 107 en 108.

⁶⁸ Zie het in de vorige voetnoot genoemde rapport op blz. 29.

Complexiteit

De Duitse kostenverhaalssystematiek is qua complexiteit vergelijkbaar met Nederland, of zelfs minder complex. In Duitsland zijn er twee typen overeenkomsten, evenals in Nederland (anterieur en posterieur). Duitsland kent verplicht publiekrechtelijk kostenverhaal bij gebreke van een overeenkomst en Nederland ook. Verder heeft Duitsland een Aubaubeitrag die in principe vergelijkbaar is met de Nederlandse baatbelasting.

De Duitse variant van het publiekrechtelijk kostenverhaal, de Erschliessungsbeitrag, is overigens veel minder complex dan de Nederlandse variant van kostenverhaal op grond van het exploitatieplan. De Duitse regeling in het Baugesetzbuch is dan ook veel eenvoudiger dan de Nederlandse in de Wro en het Bro. Die gaat immers uit van de fictie van gemeentelijk actief grondbeleid met bijbehorende complexe berekeningen.

Flexibiliteit

Het Duitse stelsel van kostenverhaal is qua flexibiliteit vergelijkbaar met het Nederlandse. Er is een uitgewerkte nationale wettelijke regeling, met begrensde vrijheid voor het lokale bestuursniveau.

Koppeling met vastgoedontwikkeling

De beide overeenkomsten en het publiekrechtelijk kostenverhaal zijn gekoppeld aan vastgoedontwikkeling. De kosten van de publieke voorzieningen worden verhaald op de ontwikkelaars van vastgoed. Bij de Ausbaubeitrag is dit anders. Dit is een verhaal van kosten bij zittende eigenaren van onroerende zaken.

Organische groei

Voor organische gebiedsontwikkeling is met name het Ausbaubeitragsrecht van betekenis. Het betreft hier regelgeving op het niveau van de Länder. Op grond hiervan wordt een bijdrage gevorderd van eigenaren van onroerende zaken voor verschillende infrastructurele activiteiten. Daaronder zijn begrepen: vernieuwing, verbetering en uitbreiding van onder meer wegen, voetpaden en openbare ruimte. Concrete voorbeelden van verhaalbare voorzieningen zijn: (1) additionele parkeervakken, (2) groenstroken om een drukker wordende verkeersweg van een voetpad te scheiden en (3) verbreding van een verkeersweg. Net als bij publiekrechtelijke Erschliessungsbeitrag geldt bij het Ausbaubeitragsrecht een eigen gemeentelijke bijdrage. Hoe meer de infrastructuur gebruikt gaat worden door het algemene publiek, hoe groter de eigen gemeentelijke bijdrage. Dit is te vergelijken met de Nederlandse baatbelasting waarvoor geldt dat hoe meer een voorziening een wijk-overschrijdend karakter heeft, hoe minder de kosten bij eigenaren van onroerende zaken verhaald kunnen worden.

Fit met Nederlandse systeem

Het Duitse stelsel van kostenverhaal lijkt tamelijk sterk op het Nederlandse. Van de vier onderzochte landen staat dit stelsel het dichtst bij Nederland. Veel gebruikt zijn de overeenkomsten met ontwikkelaars (Städtebauliche Verträge) die in de plaats komen van een publiekrechtelijke betalingsverplichting. Er zijn verschillende soorten overeenkomsten. Belangrijkste is het Erschliessungsvertrag (par. 11, sectie 1, onder 1 Baugesetzbuch). Verschil met Nederland is dat bij een Erschliessungsvertrag de contractpartner de voorzieningen zelf aanlegt en bekostigt.⁶⁹ Bij een eventueel daarop

⁶⁹ Dit roept op zichzelf wel de vraag op hoe een en ander aanbestedingsrechtelijk is geregeld. Die vraag maakt evenwel geen deel uit van dit onderzoek.

volgens Folgekostenvertrag (par. 11, sectie 1, onder 3 Baugesetzbuch) is er geen aanleg door de contractpartner, maar overname van gemeentelijke kosten.

Institutioneel gezien is ook de Duitse Ausbaubeitrage tamelijk congruent met het Nederlandse juridische stelsel. We kunnen de Ausbaubeitrage zien als een voor infrastructuur uitgewerkte variant van onze baatbelasting.

7.3.4 Engeland

Stelsel

Engeland heeft een gemengd stelsel van privaatrechtelijke overeenkomsten en publiekrechtelijk belastingheffing. De privaatrechtelijke overeenkomst, de section 106 agreement, wordt gesloten in het kader van planologische toestemming voor de ontwikkeling. Publiekrechtelijk is er een heffing, de Community Infrastructure Levy die gestoeld is op het principe van vergoeding van infrastructurele kosten die door de ontwikkeling moeten worden gemaakt door de lokale overheid. Opmerkelijk is dat voor een en dezelfde ontwikkeling beide kostenverhaalsmogelijkheden tegelijkertijd kunnen voorkomen. Ze zijn derhalve niet noodzakelijkerwijze alternatief.

Complexiteit

Het Engelse kostenverhaal via planning obligations is qua regelgeving erg eenvoudig. Decennia lang vindt het kostenverhaal plaats op basis van een enkele bepaling in de ruimtelijke ordeningswetgeving. De Community Infrastructure Levy kent daarentegen een uitgebreide regeling. De lokale toepassing van de Community Infrastructure Levy kan vervolgens zo simpel of complex worden vormgegeven als op lokaal niveau wenselijk wordt geacht. In hoofdstuk 4 is een voorbeeld van een simpele en een complexe toepassing te vinden. Voordat tot lokaal gebruik van de levy kan worden overgegaan moet een tamelijk uitgebreide procedure met mogelijkheid van inspraak worden gevolgd.

Flexibiliteit

De Engelse praktijk van kostenverhaal is zeer flexibel; het kostenverhaal is heel gemakkelijk aan te passen aan (lokale) omstandigheden. Dit geldt voor zowel de planning obligations als de Community Infrastructure Levy (CIL). Wat de planning obligations betreft is er geen verplichting tot kostenverhaal. Als de lokale overheid wel tot kostenverhaal overgaat, staat het haar vrij om de eigen inzet te bepalen.

Wat de Community Infrastructure Levy betreft is er evenmin een verplichting tot toepassing. Wel bestaat de verwachting dat de CIL aan belang gaat winnen ten opzichte van de planning obligations. Bij de CIL bestaat op lokaal niveau grote vrijheid van inrichting van de heffing. Het Engelse systeem biedt verder de flexibiliteit om in economisch sterke gebieden een ontwikkeling met meer kosten te belasten dan in economische zwakkere gebieden.

Koppeling met vastgoedontwikkeling

Planning obligations zijn gekoppeld aan vastgoedontwikkeling. Deze vorm van kostenverhaal is immers onderdeel van het geven van planologische toestemming (planning permission) voor een ontwikkeling. Ook de Community Infrastructure Levy is aan de ontwikkeling van vastgoed gekoppeld. Het gaat hier immers om de infrastructuurbehoefte die door nieuwe ontwikkelingen wordt opgeroepen.

Organische groei

Het Engelse systeem van kostenverhaal kent in beginsel de mogelijkheid van fondsvorming door de lokale overheid. Een fonds kan worden gebruikt voor toekomstige uitgaven die in het kader van de organische groei van een gebied op zeker moment noodzakelijk kunnen zijn. Ook kent het systeem de mogelijkheid van bovenplanse verevening. Een en ander is evenwel volstrekt afhankelijk van het resultaat van onderhandelingen in het kader van de planning permission. Daarmee zijn de opbrengsten principieel onzeker. In Engeland kent men geen instrument dat vergelijkbaar is met de Nederlandse baatbelasting.

Fit met Nederlandse systeem

Het kostenverhaal via planning obligations is geheel afhankelijk van onderhandeling tussen lokale overheid en ontwikkelaar en daarmee ook van de onderhandelingsvaardigheid van partijen. Door het ontbreken van duidelijke normen bestaat onzekerheid over wat verhaalbaar is. Het verkrijgen van duidelijkheid via onderhandelingen kost tijd. In Engeland duren de onderhandelingen hierover soms jarenlang.

Het Engelse stelsel van kostenverhaal lijkt daarmee niet aantrekkelijk voor Nederland en ook niet goed passend. Het is niet aantrekkelijk door de inherente *onzekerheid* van het verhaal van kosten. De ‘planning gain’ in het kader van Section 106 is immers, zoals reeds aangegeven, geheel afhankelijk van het resultaat van onderhandelingen.

Institutioneel gezien past het niet goed bij het in Nederland dominante sociaal-culturele *gelijkheidsdenken*: gelijke situaties zouden tot gelijke uitkomsten moeten leiden. Alhoewel in Nederland in de afgelopen jaren een verschuiving zichtbaar is naar het meer accepteren van verschillen, blijft ‘gelijkheid’ toch de dominante sociaal-culturele waarde.⁷⁰ Het Engelse stelsel staat in de sleutel van de Angelsaksische cultuur van onderhandeling, de acceptatie van ongelijkheid en bijgevolg de verdeling in winnaars en verliezers.⁷¹

Overigens bestaat van publieke zijde in Engeland veel kritiek op het stelsel. Die ziet met name op de in de praktijk veel voorkomende verschillen in machtsbalans tussen de betrokken partijen bij de onderhandelingen, wat rechtstreeks gevolgen heeft voor de opbrengsten (zie de literatuurlijst bij het Engelse landenrapport in hoofdstuk 4). De Community Infrastructure Levy kan worden gezien als een tegemoetkoming aan deze kritiek. Niettemin kent deze ook heffing grote vrijheidsgraden.

Overigens zou met kostenverhaal als resultante van onderhandelingen een verschuiving plaatsvinden in de richting van ‘betaalplanologie’. Institutioneel gezien

⁷⁰ De vergrote acceptatie van ongelijkheid blijkt bijvoorbeeld uit de introductie van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Stb 2005, 726) die voor specifieke gebieden aparte instrumenten kent. Ook de opkomst van Bedrijven investeringszones op grond van de Experimentenwet BI-zones (Stb 2009, 165) kan als voorbeeld worden gezien.

⁷¹ Zie over de Angelsaksische cultuur, mede in relatie tot ruimtelijke ontwikkeling, de recente studie van E.W.T.M. Heurkens, *Private sector-led urban development projects – Management, partnerships & effects in the Netherlands and the UK*. Delft, 2012 en met name par. 2.3.1 op blz. 63 e.v. ‘Economy & Politics: The Anglo-Saxon Model & Neoliberalism’, met uitgebreide literatuurverwijzingen.

past dit niet goed in de Nederlandse sociaal-culturele traditie waarin het streven altijd is geweest om arrangementen in de sfeer van betaalplanologie te voorkomen.

7.3.5 Frankrijk

Stelsel

Frankrijk heeft net als Nederland een *gemengd stelsel*: privaatrechtelijk (Projets urbain partenarial) en publiekrechtelijk kostenverhaal (Taxe d'aménagement). Het Franse privaatrechtelijk kostenverhaal (Projets urbain partenarial) is in principe vergelijkbaar met de Nederlandse anterieure overeenkomst. De Taxe d'aménagement is een volledig fiscale vorm van kostenverhaal, zoals we die in Nederland niet kennen (alhoewel het kostenverhaal via de omgevingsvergunning volgens Schep 'verkapte belastingheffing' kan worden genoemd).⁷²

Complexiteit

De Taxe d'aménagement is een systeem met een *lage complexiteit*. Het werkt met een eenvoudige formule. Een ander kenmerk is dat de term 'belastbaar oppervlak' in de formule een 'objectiverende werking' heeft. Dat wil zeggen dat deze oppervlaktemaat los staat van conjuncturele fluctuaties. In Nederland kennen we hiervoor een complexe methode van opbrengstpotenties. Het Franse systeem is veel eenvoudiger.

Flexibiliteit

Het fiscale kostenverhaal kent een *beperkte flexibiliteit* in die zin dat gemeenten het tarief (een percentage dat deel uitmaakt van de formule) zelf kunnen vaststellen binnen een wettelijk vastgelegde bandbreedte (tussen de 1% en 5%). Dit maakt het beperkt mogelijk om rekening te houden met de omvang van de benodigde publieke investeringen op de locatie en het effect op bestaande voorzieningen in de openbare ruimte.

Koppeling met vastgoedontwikkeling

De Taxe d'aménagement is gekoppeld aan een aangevraagde bouwvergunning en dus aan vastgoedontwikkeling. Het privaatrechtelijke kostenverhaal met een Project urbain partenarial is ook gekoppeld aan privaat initiatief voor vastgoedontwikkeling. De baatafoming bij particuliere grondverkoop, de Taxe sur la plus-value immobilière, is daarentegen niet gekoppeld aan vastgoedontwikkeling.

Organische groei

De Taxe d'aménagement kent in principe de mogelijkheid om te sparen voor toekomstige publieke uitgaven aan voorzieningen. In dat opzicht biedt het mogelijkheden voor situaties van *organische groei* van een gebied. Fondsvorming is in principe mogelijk, maar dan moet de opbrengst per belastingheffing wel groot genoeg zijn. Dat wil zeggen dat het buiten de aanleg van voorzieningen voor de kavel mogelijk moet zijn om te sparen voor latere voorzieningen die het gebied ten goede komen. Dat lijkt evenwel niet het geval te zijn. Alhoewel er praktisch nog geen ervaringen zijn met het nieuwe systeem, maakt een voorbeeldberekening (zie par. 5.3) duidelijk dat bij een woning met een belastbaar oppervlak van 160 m² een opbrengst in de orde van grootte van € 5.500,- verwacht kan worden. Dat lijkt weinig mogelijkheden te bieden voor vulling van een fonds voor latere voorzieningen.

⁷² A.W. Schep, *Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten*. Delft, 2012, blz. 218.

Fit met Nederlandse systeem

De Taxe d'aménagement kent een zwak verband met de daadwerkelijke kosten van de publieke voorzieningen. Het is een belastingheffing op basis van een generale formule met een beperkte flexibiliteit om rekening te houden met de specifieke omstandigheden van de te ontwikkelen locatie zoals bodemgesteldheid. Belastingopbrengsten en kosten van voorzieningen kunnen en zullen daarom een relatief zwak verband kennen. Het zwakke verband met de daadwerkelijke kosten maakt dat de Taxe d'aménagement minder goed past bij het huidige Nederlandse principe van de omslag van de daadwerkelijke kosten.

7.4 Slotanalyse

7.4.1 Inleiding

Deze slotanalyse begint met het opnieuw weergeven van de typische situatie van organische groei, zoals die in hoofdstuk 1 reeds is beschreven. Dat is een situatie waarin er sprake is van een graduele ontwikkeling van een gebied, waarbij niet op voorhand bekend is in welke tempo, door wie, welke functies ontwikkeld zullen worden. Wel is het waarschijnlijk dat in het gebied vroeger of later publieke voorzieningen nodig zijn. Immers, als het aantal inwoners en bedrijven in een gebied toeneemt, zal de capaciteit van de bestaande publieke voorzieningen op zeker moment niet meer toereikend zijn. De nieuwe of aan te passen voorzieningen moeten worden gefinancierd en bekostigd.

Het probleem van organische gebiedsontwikkeling is dat op gegeven moment door de gemeente (grote) kosten moeten worden gemaakt, terwijl er op dat moment sprake is van een 'bouwplan' in de zin van de Wro/Bro dat qua opbrengsten te klein is om die kosten op te kunnen verhalen, of dat er op het moment van de kosten helemaal geen bouwplan is.

Bieden België (Vlaanderen), Duitsland, Engeland of Frankrijk inspirerende voorbeelden van de oplossing van het kostenverhaal van de voorzieningen die aangelegd moeten worden op het moment dat een (groot) deel van het gebied reeds organisch is ontwikkeld?

7.4.2 Algemene middelen

Bij de beantwoording van deze vraag zien we af van bekostiging van de voorzieningen *uitsluitend* uit algemene middelen van de gemeente (belastingen). Het is bij bekostiging via algemene middelen immers de vraag waar die dan vandaan komen. Het eigen gemeentelijke belastinggebied is klein. Vergroting daarvan wordt nu en dan wel bepleit, maar vereist tamelijk ingrijpende wetgeving – artikel 132 lid 6 Grondwet bepaalt dat een wettelijke grondslag is vereist voor gemeentelijke belastingheffing – waarvoor politiek weinig draagvlak lijkt te bestaan. Zelfs een kleine algemene verhoging (dat wil zeggen in de gehele gemeente) van bestaande gemeentelijke belastingen (onroerende zaakbelasting) blijkt maatschappelijk en politiek erg gevoelig. Bovendien is het aannemelijk dat een vergroting van het gemeentelijk belastinggebied

gepaard moet gaan met een verschuiving in de loon- en inkomstenbelastingen. Daarmee komt een bredere belastingherziening in beeld, die naar het zich laat aanzien op nog veel minder politiek draagvlak kan rekenen.

7.4.3 Onroerende zaakbelasting

Bij de beantwoording van bovenstaande vraag zien we ook af van bekostiging van de voorzieningen uit stijging van de onroerende zaakbelasting. Het is juist dat de nieuwe publieke voorzieningen kunnen leiden tot waardeinstijging van omliggende onroerende zaken. En ook dat via de onroerende zaakbelasting vervolgens een deel van de kosten van de voorzieningen kan worden verhaald. Die extra opbrengsten lijken echter tekort te schieten voor een substantiële dekking van de kosten. Stijgende onroerende zaakbelastingen kunnen daarom bij organische groei maar een deel van de kosten van de voorzieningen dekken.

7.4.4 Fondsvorming

Voor zover de onderzochte landen impliciet of expliciet oplossingen hebben voor kostenverhaal bij organische groei komen die neer op: (a) fondsvorming of (b) een 'bijzondere last voor openbare werken' c.q. baatbelasting. De Engelse Community Infrastructure Levy en Franse *Taxe d'aménagement* komen neer op fondsvorming. De Duitse *Ausbaubeitrag* komt neer op een bijzondere last voor openbare werken c.q. baatbelasting. De overige in dit rapport besproken kostenverhaalsinstrumenten bieden geen van allen echt perspectief voor situaties van organische groei. Aangetekend zij dat fondsvorming noch baatbelasting 100% verhaal van de kosten van publieke voorzieningen in die landen opleveren. Bij voorzieningen die worden aangebracht terwijl een deel van het gebied reeds (organisch) is ontwikkeld blijft telkens een deel van de kosten voor rekening van de lokale overheid. In deze paragraaf komt fondsvorming aan de orde. In de paragraaf erna de bijzondere last voor openbare werken c.q. baatbelasting.

Fondsvorming betekent in de kern dat 'vooraf' elke initiatiefnemer van een vastgoedontwikkeling in het (organisch) groeiende gebied een bedrag in een fonds stort. De som van die bedragen dient ter dekking van toekomstige uitgaven van de gemeente. Het bedrag dat per ontwikkelaar in het fonds wordt gestort is forfaitair. Dat wil zeggen dat het een van te voren, aan de hand van een formule of tabel, bepaald bedrag is. Over de moeilijkheden die verbonden zijn aan het vaststellen van het forfaitaire bedrag is eerder gerapporteerd door de Radboud Universiteit Nijmegen in het rapport *Ten gronde beschouwd*.⁷³ Niettemin kennen Engeland (de *Community Infrastructure Levy*) en Frankrijk (de *Taxe d'aménagement*) een forfaitair bedrag dat – binnen bepaalde grenzen – door het lokale bestuursniveau wordt vastgesteld.

De Engelse CIL kent het mechanisme dat de opbrengsten van de individuele heffingen worden samengevoegd op gemeentelijk niveau. Er is dus sprake van fondsvorming. Uitgaven uit het fonds zijn bestemd voor projecten op de gepubliceerde lijst van (infrastructuur) projecten. Van die projecten is aangegeven dat ze geheel of deels uit

⁷³ T.E.P.A. Lam, F.H. de Bruijne, J.A.M.A. Sluysmans m.m.v. A.G.A. Nijmeijer, *Ten gronde beschouwd*. Nijmegen 2010.

het fonds worden bekostigd. Daarbij is het principe dat opbrengsten als gevolg van nieuwe (bouw)ontwikkelingen in een bepaald gebied niet noodzakelijkwijs in dat gebied besteed moeten worden. De lokale overheid heeft derhalve bestedingsvrijheid, zolang het maar projecten betreft die op de eerdergenoemde lijst staan.

Wat Frankrijk betreft moeten de ervaringen met het nieuwe publiekrechtelijk kostenverhaal worden afgewacht. Voor zover het nieuwe systeem kan worden beoordeeld kent het Franse systeem, net als Engeland, geen plicht om de (gehele) opbrengst van de belasting te investeren in het gebied van waaruit de belasting is opgebracht.

Fondsvorming heeft voor een gemeente een aantrekkelijke eigenschap. Dat is de relatieve bestedingsvrijheid voor de lokale overheid.⁷⁴ Bij fondsvorming is het principe *niet* dat de opbrengsten uit een bepaald gebied per se gebruikt worden voor de dekking van de reële kosten van de in dat gebied gerealiseerde infrastructurele voorzieningen. Het principe is daarentegen dat opbrengsten als gevolg van verschillende ontwikkelingen op verschillende plaatsen in de gemeente worden ‘gepooled’. Dat kan ook betekenen dat er in het fonds gedurende een bepaalde tijdsspanne wordt gespaard. Het bestuur heeft vervolgens de vrijheid om infrastructurele voorzieningen te bekostigen in de mate en op die plaats(en) binnen de gemeente waar dat volgens haar het meest noodzakelijk, effectief of efficiënt is. De band tussen opbrengstgebied en uitgavengebied is in principe los.

Aan de andere kant kent fondsvorming een aantal minder aantrekkelijke eigenschappen. Ten eerste is er het al genoemde probleem van het vaststellen van het forfaitaire bedrag. Daar wordt hier niet verder op ingegaan. Verwezen wordt naar het eerder genoemde rapport ter zake van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Ten tweede gaat fondsvorming uit van een koppeling met vastgoedontwikkeling. Met andere woorden, fondsvorming redeneert vanuit het nieuwbouwplan. Dat is nu juist bij organische gebiedsontwikkeling problematisch.⁷⁵

Ten derde bestaat bij fondsvorming een temporeel nadeel: er wordt vooraf betaald, maar het profijt ligt mogelijk pas in de (verre?) toekomst. Het is de vraag in hoeverre er draagvlak onder de initiatiefnemers van vastgoedontwikkeling bestaat voor een dergelijke constructie. Het zou zelfs potentiële initiatiefnemers in het organisch te groeien gebied kunnen weerhouden van investeren.

Ten vierde bestaat bij fondsvorming een zwakke relatie met de werkelijke kosten van de voorziening. Het zou een afscheid betekenen van het Nederlandse systeem van verhaal van werkelijke kosten. Immers, bij fondsvorming is het niet direct duidelijk of, wat en wanneer tegen welke kosten door de gemeente aan voorzieningen wordt gerealiseerd. De Engelse CIL voorziet hier overigens wel grotendeels in, omdat de

⁷⁴ De bestedingsvrijheid is relatief en niet absoluut omdat de uitgaven beperkt zijn tot het domein van de publieke ruimtelijke voorzieningen.

⁷⁵ Zie over problemen van koppeling tussen kostenverhaal en vastgoedontwikkeling voor situaties van organische gebiedsontwikkeling: N. Sorel, J. Tennekes & M. Galle (2014), *Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Planbureau voor Leefomgeving. Het rapport verkent ook de mogelijkheden van ontkoppeling.

gemeente vooraf een lijst publiceert met werken (en bijbehorende kosten) die de gemeente (deels) met de opbrengsten wil realiseren.

7.4.5 Bijzondere last voor openbare werken c.q. baatbelasting

Het enige onderzochte land dat een bijzondere last voor openbare werken c.q. baatbelasting kent is Duitsland. Het betreft de *Ausbaubeitrag*. In par. 3.7, 3.10, 3.12, 3.14 en 3.15 is dit besproken. In feite gaat het om een baatbelasting die wordt geheven bij eigenaren van onroerende zaken. Het gaat daarbij om infrastructurele voorzieningen. In grote lijnen betreft het vernieuwing, verbetering en uitbreiding van onder meer wegen, voetpaden en openbare ruimte. In par. 3.10 zijn als voorbeelden genoemd: (a) additionele parkeervakken, (b) groenstroken om een drukker wordende verkeersweg van een voetpad te scheiden en (c) verbreding van een verkeersweg. Telkens geldt een eigen gemeentelijke bijdrage. Het principe daarvan is dat hoe meer de infrastructuur gebruikt gaat worden door het algemene publiek, hoe groter de eigen gemeentelijke bijdrage (voor een voorbeeld met percentages zie par. 3.7).

De *Ausbaubeitrag* is vergelijkbaar met de Nederlandse baatbelasting (art. 222 Gemeentewet).

Een bijzondere last voor openbare werken (of baatbelasting) heeft een aantal positieve eigenschappen en een aantal minder aantrekkelijke eigenschappen.

Eerste positieve eigenschap is dat de bijzondere last uitgaat van de reële kosten van de voorziening en dus niet de moeilijkheid kent van het bepalen van een formule of tabel voor de vaststelling van forfaitaire bedragen. Nadelig, daarentegen, zo blijkt uit par. 3.14, is dat de Duitse *Ausbaubeitrag* problemen kent rond het vaststellen van de omvang van de eigen gemeentelijke bijdrage (in genoemde paragraaf ‘co-payment’ genoemd). Deze wordt vaak voor de rechter betwist.

Ten tweede gaat een bijzondere last niet, zoals fondsvorming, uit van een koppeling met vastgoedontwikkeling. De bijzondere last gaat daarentegen uit van de voorziening zelf. Dat lijkt voor organische gebiedsontwikkeling een aantrekkelijk uitgangspunt.

Ten derde bestaat het temporele nadeel van fondsvorming niet. Immers, de bijzondere last kent het principe van heffing op het moment dat de kosten zich voordoen en vindt plaats bij de partijen die er op dat moment baat bij hebben. De relatie tussen heffing en realisatie is dus zeker. Minder aantrekkelijk, daarentegen, is dat dit wel betekent dat het de opgave is om te bepalen welke partijen in welke mate baat hebben bij de voorziening. In Duitsland bestaat die moeilijkheid ook.

Ten vierde bestaat bij een bijzondere last, in tegenstelling tot fondsvorming, een hele sterke relatie met de werkelijke kosten van de voorziening. Ook bij de *Ausbaubeitrag* wordt uitgegaan van de werkelijke kosten of een begroting van de werkelijke kosten (par. 3.14). Er is geen kans op baatafoming of niet-begroot gemeentelijk tekort. Het kostenverhaal kent daarmee een hoge mate van nauwkeurigheid.

Een nadelige eigenschap van een bijzondere last in de Duitse variant is dat die enkel van toepassing is bij vernieuwing, verbetering en uitbreiding. Voor binnenstedelijke

organische ontwikkelingen biedt dit ongetwijfeld perspectief. Maar voor organische stadsuitbreidingen veel minder. Aannemelijk is dat daar in veel mindere mate sprake is van vernieuwing, verbetering of uitbreiding.

7.4.6 Baatbelasting revived?

Publiekrechtelijke fondsvorming, vergelijkbaar met Engeland of Frankrijk, kent Nederland niet. Baatbelasting, vergelijkbaar met Duitsland, kent Nederland echter wel. De inzichten over de Duitse Ausbaubeitrag in combinatie met de ervaringen met de Nederlandse baatbelasting, maken het mogelijk om in deze paragraaf wat nader de mogelijkheden ervan in het kader van organische gebiedsontwikkeling te verkennen. Het is ook mogelijk om te leren van Duitsland omdat institutioneel gezien het gehele Duitse stelsel van kostenverhaal in hoge mate congruent is met het Nederlandse.

In Nederland is baatbelasting als instrument voor kostenverhaal rondom een 'bouwplan' (art. 6.2.1 Bro) buiten beeld geraakt bij de inwerkingtreding van de Afdeling Grondexploitatie (afd. 6.4 Wro). Baatbelasting is voor die situatie juist vervangen door kostenverhaal op basis van een exploitatieplan omdat er gebreken aan kleefden. Voor andere situaties dan die van het bouwplan, bestaat de mogelijkheid nog steeds om baatbelasting te heffen (art. 222 Gemeentewet).

De verkenning van de mogelijkheden van baatbelasting vindt plaats aan de hand van vijf kenmerken.

(a) Bij baatbelasting worden de kosten niet omgeslagen over alle inwoners van een gemeente, wat in feite gebeurt bij volledige bekostiging uit algemene middelen, maar over de groep die profiteert van de voorzieningen. Daarbij is een differentiatie naar de mate van baat (profijt van de voorziening) mogelijk. De omslag over de beperkte groep wordt gerechtvaardigd door het bijzondere profijt dat deze heeft dankzij de nabijheid van de voorzieningen. De Ausbaubeitrag werkt volgens hetzelfde principe. Een kenmerk van baatbelasting in vergelijking met bekostiging uit de algemene middelen is dat, net als bij het kostenverhaal volgens de Wro, de band met het gebied in stand blijft. De kosten komen zo dicht te liggen bij degenen die gebaat zijn. Minder aantrekkelijk is dat het lastig blijkt om precies aan te duiden wie in welke mate profijt heeft van de voorzieningen. Het gemeentelijke besluit daaromtrent wordt vaak in rechte bestreden.

(b) Baatbelasting en Ausbaubeitrag zijn gebaseerd op eigendom van onroerende zaken en niet op de ontwikkeling van vastgoed. Vertrekpunt is de voorziening zelf. Uitgangspunt is het door jurisprudentie gevormde kader dat het bij baatbelasting niet gaat om onderhoud van bestaande voorzieningen, maar om nieuwe voorzieningen of echte verbetering van bestaande voorzieningen. Stel dat er geen baatbelasting zou zijn geheven, maar een anterieure overeenkomst, op grond waarvan direct voorzieningen zouden zijn aangelegd. De partijen die gebaat zijn bij die voorzieningen hebben daarvoor betaald in die zin dat de projectontwikkelaar de kosten van die voorzieningen doorberekent aan de gebruiker in de verkoopprijs. Bij de heffing van baatbelasting betaalt de gebruiker van de voorziening niet méér, maar op een ander moment. De voorziening wordt in het geval van organische ontwikkeling immers niet direct aangelegd (en doorberekend), maar op een later moment.

(c) Fasering van betaling is mogelijk. Dat verhoogt in potentie het draagvlak voor de heffing. De belasting wordt in Nederland ineens geheven, of jaarlijks gedurende maximaal 30 jaren (art. 222 lid 5 Gemeentewet). Artikel 222 laat de mogelijkheid intact dat slechts een deel van de lasten van de voorzieningen wordt omgeslagen. Duitsland kent eveneens de mogelijkheid van fasering van betaling (par. 3.12).

(d) Baatbelasting is o.m. gestoeld op het profijtbeginsel. Schep, in zijn uitgebreide studie van bijzonder kostenverhaal door gemeenten, omschrijft het als volgt: 'Burgers en bedrijven moeten bijdragen in de kosten van door de overheid tot stand gebrachte voorzieningen naar de mate van het profijt dat zij van die voorzieningen hebben'.⁷⁶ Dit sluit nauw aan bij een principe van het grondexploitatieplan, namelijk dat de kosten die de overheid maakt in het kader van het in exploitatie brengen van gronden verhaalt op die partijen die daarvan profiteren. Baatbelasting past daarmee goed in het huidige systeem van bekostiging van lokale fysieke voorzieningen. Bij baatbelasting gelden dezelfde drie beginselen van bekostiging als bij grondexploitatie: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.⁷⁷ Verder zijn baatbelasting en kostenverhaal via de Wro complementair: zodra kostenverhaal via de Wro van toepassing is, kan voor de voorzieningen geen baatbelasting worden geheven (art. 222 lid 1 Gemeentewet). Maar voor andere situaties dan zelfrealisatie bij grondexploitatie waarbij sprake is van een 'bouwplan', is baatbelasting mogelijk.⁷⁸

(e) Een baatbelasting of bijzondere last kan, net als de Ausbaubeitrag, gecombineerd worden met andere bronnen van bekostiging. Ter illustratie volgen twee voorbeelden, waarbij wordt uitgegaan van de Nederlandse baatbelasting.

Voorbeeld 1. Dit voorbeeld gaat uit van de situatie waarin in het organische groeiende gebied op zeker moment geen nieuw vastgoed wordt ontwikkeld, maar de gemeente zich wel genoodzaakt ziet om aanvullende publieke voorzieningen te realiseren. Een anterieure overeenkomst of exploitatieplan is op dat moment niet aan de orde. Formulering en strekking van artikel 222 Gemeentewet lijken er niet aan in de weg te staan dat zittende eigenaren van onroerende zaken in een organisch groeiend gebied belast worden als zij gebaat zijn bij publieke voorzieningen die de gemeente op een gegeven moment aanlegt. Die eigenaren hebben weliswaar al bij de ontwikkeling van hun onroerende zaak betaald voor toen aangelegde voorzieningen op grond van een anterieure overeenkomst of exploitatieplan. De tweede zin van artikel 222, lid 1, Gemeentewet – die is toegevoegd op grond van de Invoeringswet Wro – maakt duidelijk dat voor kosten van de toen aangelegde voorzieningen niet ook nog baatbelasting kan worden geheven. Maar dat laat onverlet de mogelijkheid om voor latere voorzieningen bij diezelfde eigenaren baatbelasting te heffen, mits natuurlijk aangetoond wordt dat zij daardoor zijn gebaat. Bij organische gebiedsontwikkeling lijkt dat zeer wel mogelijk. Het lijkt zelfs mogelijk om voor die latere voorziening baatbelasting te heffen bij eigenaren aangrenzend aan het organische gebied, mits – ook hier weer – aangetoond kan worden dat zij zijn gebaat. In de praktijk wordt baatbelasting in meerderheid betaald door ondernemers. Maar in beginsel kunnen ook niet-ondernemers bijdrageplichtig zijn.⁷⁹ Wel geldt, op grond van jurisprudentie, dat

⁷⁶ A.W. Schep, Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten. Eburon, Delft, 2012, blz. 66.

⁷⁷ Schep, a.w., blz. 135.

⁷⁸ Schep, a.w., blz. 174.

⁷⁹ Schep, a.w., blz. 21.

hoe meer de voorziening een wijk-overschrijdend karakter draagt, hoe minder kosten bij eigenaren in een aangrenzend gebied verhaald kan worden. Een deel zal dan uit algemene middelen moeten worden bekostigd.

Voorbeeld 2. Dit voorbeeld gaat uit van de situatie waarin in het organisch groeiende gebied op zeker moment wel nieuw vastgoed wordt ontwikkeld en de gemeente in verband daarmee publieke voorzieningen wil realiseren. Het is niet redelijk om uitsluitend de vastgoedontwikkelaars van dat moment te confronteren met een rekening voor nieuwe publieke voorzieningen, terwijl de noodzaak voor die nieuwe voorzieningen grotendeels is veroorzaakt door de (groei in) reeds aanwezige gebruikers van het gebied. In deze situatie kan de gemeente een deel van de kosten verhalen bij de initiatiefnemers van het nieuwe vastgoed op grond van een anterieure overeenkomst of exploitatieplan. Een ander deel kan worden bekostigd via baatbelasting bij bestaande eigenaren in het organisch groeiende gebied voor zover zij zijn gebaat bij de voorzieningen. Nog een ander deel kan worden bekostigd door eigenaren in een aangrenzend gebied, weer met dien verstande dat hoe meer de voorziening een wijk-overschrijdend karakter draagt, hoe minder kosten bij hen verhaald kunnen worden. Ook in dit voorbeeld zal een deel van de kosten ten laste van de algemene middelen komen.

Ineffectieve baatbelasting

De Nederlandse baatbelasting in haar huidige vorm is als instrument van bijzonder kostenverhaal in de loop van de tijd steeds minder effectief is geworden. Schep schrijft daarover:

‘De inzet van deze belasting is als gevolg van een complexe wettelijke regeling en steeds verdergaande eisen welke zijn gesteld in de jurisprudentie, steeds ingewikkelder geworden. Vooral de jurisprudentie ontwikkeld rond het bekostigingsbesluit en in de situatie van herinrichting van gemeentedelen is debet aan hoogst onzekere uitkomsten voor gemeenten in juridische procedures.’⁸⁰

‘De huidige wettelijke regeling van de baatbelasting is ontworpen om ook de totstandbrenging van een complex van voorzieningen en van voorzieningen van enige omvang te bekostigen, waarbij door de wetgever was voorzien in de mogelijkheid van 100% kostenverhaal en in het invoeren van de heffing voordat de aanleg van voorzieningen was voltooid waardoor ook een vorm van voorfinanciering mogelijk was. De wettelijke regeling en de extra eisen die aan de invoering en uitvoering van de baatbelasting in de jurisprudentie worden gesteld, lijken nu een *overkill* te vormen voor de situaties waarin de baatbelasting als gevolg van de jurisprudentie in de praktijk nog wel zou kunnen worden ingevoerd ter (gedeeltelijke) bekostiging van voorzieningen’.⁸¹

Schep concludeert dan ook dat een wetswijziging nodig is om de effectiviteit en efficiëntie van baatbelasting te vergroten.⁸² Het Planbureau voor de Leefomgeving ziet ook de bezwaren die verbonden zijn aan baatbelasting in haar huidige vorm.⁸³

⁸⁰ Schep, a.w., blz. 138.

⁸¹ Schep, a.w., blz. 386.

⁸² Schep, a.w., blz. 386.

⁸³ Het planbureau stelt zelfs dat de naam ‘baatbelasting’ zodanig is belast, dat beter een andere naam

Niettemin vraagt het Planbureau zich af of baatbelasting niet toch een belangrijk onderdeel zou moeten zijn van het arsenaal aan instrumenten binnen organische ontwikkeling.⁸⁴ Duitsland kent overigens ook een aantal soortgelijke problemen als Nederland rond de Ausbaubeitrag. In par. 3.14 worden de vele rechtszaken rondom de hoogte van de gemeentelijke bijdrage in de kosten genoemd, alsmede formele (procedurele) problemen rondom de Duitse equivalent van het gemeentelijke bekostigingsbesluit. Voor Nederland betekent dit alles dat voor een effectief kostenverhaal in situaties van organische groei op basis van baatbelasting, de wettelijke regeling ervan herziening behoeft.

kan worden gebruikt. Zie N. Sorel e.a., a.w., noot 8, blz. 18. Het is om die reden dat in het onderhavige rapport ook de naam ‘bijzondere last voor openbare werken’ wordt gebruikt als synoniem voor baatbelasting.

⁸⁴ Sorel e.a., a.w., blz. 41.

