Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Bijlage 2

Afgevallen beleidsalternatieven

Verkenning beleidsalternatieven planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem

Mei 2025

Inhoud

1 Inleiding 3

1.1 Aanleiding 3

1.2 Probleemstelling en doelstelling 3

1.3 Vraagstelling 4

1.4 Voorgaande onderzoeken naar een planbatenheffing 4

2 Selectieproces beleidsalternatieven 5

3 Afgevallen alternatieve systemen 6

3.1 Alternatief systeem 1: Gemeentelijke planbatenheffing aanvullend op het kostenverhaal 6

3.2 Alternatief systeem 2: Gemeentelijke planbatenheffing waarbij het kostenverhaal wordt afgeschaft. 7

3.3 Alternatief systeem 3: Rijksplanbatenheffing aanvullend op het kostenverhaal 8

4 Eerder afgevallen denkrichtingen 10

4.1 Vroege belasting op grondwaardestijging door OZB op cultuurgrond 10

4.2 Vermogenswinstbelasting op onroerende zaken (grond in eigendom) 10

4.3 Forfaitaire planbatenheffing 11

4.4 Erfpacht met suppletie 11

4.5 Ontwikkelrechten & gelegaliseerde betaalplanologie 11

4.6 Vlaamse planbatensystematiek 12

4.7 Gebiedsinvesteringszone (GIZ) 12

1 Inleiding

Naar aanleiding van het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma is door het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een verkennend onderzoek uitgevoerd naar een planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem. Deze verkenning sluit tevens aan bij de stappen die worden gezet in het kader van de Modernisering van het grondbeleid[1], en dan met name het derde spoor (hoe kan de waardevermeerdering van grond worden ingezet voor publieke doelen).

Deze bijlage beschrijft het proces van de ambtelijke verkenning. De verschillende onderzochte beleidsalternatieven worden nader gepresenteerd. Hierbij wordt niet dieper ingegaan op de voorkeursvariant zoals die reeds uiteengezet is in de Kamerbrief. Het doel van deze bijlage is om een nadere toelichting te geven op de afgevallen beleidsalternatieven en de onderbouwing te presenteren waarom deze als minder geschikt worden beschouwd voor het realiseren van de doelstellingen uit het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma.

1.1 Aanleiding

In het Hoofdlijnenakkoord is de volgende passage opgenomen:

> *Meer beschikbare en betaalbare bouwgrond, lagere kosten en meer autonomie voor medeoverheden door een belasting op ongebouwde grond met woonfunctie**. De mogelijkheden voor een gemaximeerde planbatenheffing of vergelijkbaar systeem bij woningbouw worden benut.** Met gemeenten wordt afgesproken dat de opbrengsten hiervan volledig ten gunste komen voor bereikbaarheid van de wijk en het bouwen van betaalbare huur- en koopwoningen.*

In het Regeerprogramma is de volgende tekst opgenomen:

> *Publieke investeringen die noodzakelijk zijn voor de gebiedsontwikkeling moeten zo veel mogelijk uit de waardestijging van de grond bekostigd kunnen worden. Veel plannen kennen een tekort dat de overheid moet betalen. **Via een planbatenheffing, of vergelijkbaar systeem, kan waardestijging die ontstaat als de functie van grond verandert, gebruikt worden voor plannen met een tekort**. Met gemeenten spreken we af dat zij deze inkomsten inzetten voor bereikbaarheid en het realiseren van betaalbare huur- en koopwoningbouw.*

1.2 Probleemstelling en doelstelling

Het probleem is dat waardestijgingen van grond bij functiewijziging (nu) niet volledig gebruikt kunnen worden voor het verhalen van publieke kosten, zodat een tekort ontstaat. Onderhandelingen over de haalbaarheid duren vervolgens lang en soms worden projecten uitgesteld; dit is gelet op de maatschappelijke opgave onwenselijk. Het surplus komt namelijk de private grondeigenaar toe, zonder dat daar een inspanning van deze eigenaar tegenover staat. Dit wordt ook wel "windfall profits" genoemd.

Op basis van de passages in het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma over de planbatenheffing zijn onderstaande probleemstelling en doelstelling geformuleerd. Daarbij is een planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem genoemd als het beoogde middel om de doelstelling te bereiken. Ook is er een doelstelling voor de besteding van de opbrengsten van een planbatenheffing of vergelijkbaar systeem in Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma geformuleerd.

[1] Zie de Kamerbrief over modernisering van het grondbeleid. Kamerstukken II 2022/2023, 34682, nr. 164.

	Hoofdlijnenakkoord	Regeerprogramma
Probleemstelling	Het historische woningtekort belemmert de bestaanszekerheid van vooral jongeren ernstig.	Veel plannen kennen een tekort dat de overheid moet betalen.
Doelstelling	Volkshuisvesting is een grondwettelijke taak van de overheid en de huidige regering ziet het terugdringen het woningtekort dan ook als een topprioriteit.	Publieke investeringen die noodzakelijk zijn voor de gebiedsontwikkeling moeten zo veel mogelijk uit de waardestijging van de grond bekostigd kunnen worden.
Middel	De mogelijkheden voor een gemaximeerde planbatenheffing of vergelijkbaar systeem bij woningbouw worden benut.	Via een planbatenheffing, of vergelijkbaar systeem, kan waardestijging die ontstaat als de functie van grond verandert, gebruikt worden voor plannen met een tekort.
Bestedings-doelstelling	Met gemeenten wordt afgesproken dat de opbrengsten hiervan volledig ten gunste komen voor bereikbaarheid van de wijk en het bouwen van betaalbare huur- en koopwoningen.	Met gemeenten spreken we af dat zij deze inkomsten inzetten voor bereikbaarheid en het realiseren van betaalbare huur- en koopwoningbouw.

1.3 Vraagstelling

Hoe kunnen publieke investeringen die noodzakelijk zijn voor de gebiedsontwikkeling door middel van een planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem zo veel mogelijk worden bekostigd uit de waardestijging van de grond als gevolg van een juridische functiewijziging?

Deelvragen

1. Wat zijn mogelijke vergelijkbare systemen aan en voor een planbatenheffing?
2. Wat is het meest geschikte systeem om de doelstelling uit het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma te verwezenlijken?
3. Hoe kan dit systeem worden vormgegeven en uitgewerkt tot een concreet uitvoerbare (set aan) maatregel(en)?

1.4 Voorgaande onderzoeken naar een planbatenheffing

Er is reeds het nodige onderzoek gedaan naar een planbatenheffing. In juni 2024 is het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) "*Op grond kun je bouwen*"[2] aan de Kamer gestuurd. Eén van de aanbevelingen van dit rapport is een planbatenheffing. Het onderzoek "*Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw*"[3] dat door de hoogleraren Allers en Schep is uitgevoerd is een bijlage van het IBO-rapport (verder: Allers en Schep). Hierin is een mogelijke variant voor de planbatenheffing beschreven. Deze variant houdt in dat er alleen planbatenheffing is als daar na het kostenverhaal nog ruimte voor is. Bij het uitwerken van mogelijke varianten op de planbatenheffing zijn tijdens deze verkenning de resultaten betrokken van het rapport van Allers en Schep en van een eerdere Kamerbrief en onderzoek over de Planbatenheffing uit 2020[4]. Daarin wordt gerefereerd aan een forfaitaire variant van de planbatenheffing, het Vlaamse systeem van planbatenheffing.

[2] Kamerstukken II, 2023-2024, 32 847, nummer 1198
[3] Het rapport is een bijlage bij "Op grond kun je bouwen" IBO Woningbouw en Grond, kamerstukken II, 2023-2024, 32 847, nummer 1198
[4] Kamerstukken II 2019-2020, 35 300, nummer VII 129

2 Selectieproces beleidsalternatieven

Er zijn verschillende varianten denkbaar voor de inrichting van een planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem. Een ambtelijke kerngroep van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft brainstormsessies gehouden om varianten op en voor de planbatenheffing te bedenken. De bedachte varianten zijn vervolgens verder getrechterd aan de hand van de volgende selectiecriteria:

- Aansluiting op de doelstelling
- Aansluiting op bestedingsdoelen
- Implementatiemogelijkheden
- Termijn van effecten
- Effect op de verkoopbereidheid (grondmobiliteit op de grondmarkt)
- Effect op de grondprijzen
- Neveneffecten

De meest kansrijke varianten, die voldoen aan bovenstaande selectiecriteria zijn verder verkend. Dit heeft geresulteerd in een selectie van vier meest kansrijke varianten. Deze varianten zijn verder uitgewerkt en vervolgens voorgelegd aan een interdepartementale werkgroep en tijdens twee expertsessies aan belangenbehartigers uit de gebiedsontwikkeling (VNG, Aedes, NEPROM, WoningbouwersNL, RICS) en wetenschappers van verschillende Nederlandse universiteiten.

Op basis van de verkenning en gesprekken van de ambtelijke kerngroep, overleggen met de interdepartementale werkgroep en inhoudelijke discussies tijdens de expertsessies is gekomen tot de voorkeursvariant, zoals voorgelegd in de Kamerbrief en drie alternatieve systemen:

- Voorkeursvariant: Intensivering van het kostenverhaal;
- Alternatief systeem 1: Gemeentelijke planbatenheffing aanvullend op het kostenverhaal;
- Alternatief systeem 2: Gemeentelijke planbatenheffing waarbij het kostenverhaal wordt afgeschaft;
- Alternatief systeem 3: Rijksplanbatenheffing aanvullend op het kostenverhaal.

Onderstaand worden de bovengenoemde alternatieve systemen nader toegelicht met daarbij een motivatie waarom deze als minder geschikt worden geacht om de doelstelling uit het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma te verwezenlijken. Aansluitend zal beknopt worden ingegaan op eerdere denkrichtingen die tijdens de verkenning de revue zijn gepasseerd maar niet voldeden aan de genoemde selectiecriteria.

3 Afgevallen alternatieve systemen

3.1 Alternatief systeem 1: Gemeentelijke planbatenheffing aanvullend op het kostenverhaal

Het voorstel van Allers & Schep voor een planbatenheffing is erop gebaseerd dat er een planbatenheffing wordt ingevoerd aanvullend op het kostenverhaal. In dit voorstel wordt uitgegaan van het kostenverhaal op basis van de bestaande regeling van de Omgevingswet. In het kader van de verkenning naar de inbrengwaarde bij het kostenverhaal wordt momenteel onderzoek uitgevoerd naar kostenverhaal op basis van de gebruikswaarde. In het licht van deze verkenning is deze eerste variant van de planbatenheffing opgesplitst in twee mogelijke sub-varianten:

- Sub-variant a: Gemeentelijke planbatenheffing aanvullend op het kostenverhaal op basis van de bestaande regeling van de Omgevingswet (Model Allers & Schep)
- Sub-variant b: Gemeentelijke planbatenheffing aanvullend op het kostenverhaal op basis van het huidige gebruik; de gebruikswaarde.

Sub-variant a: Gemeentelijke planbatenheffing aanvullend op het kostenverhaal op basis van de bestaande regeling van de Omgevingswet (Model Allers & Schep).
Allers & Schep onderzochten hoe een planbatenheffing ingevoerd kan worden opdat deze de woningbouw maximaal, effectief bevordert. Het onderzoek van Allers & Schep fungeert als de basis voor deze eerste variant van de planbatenheffing. Het voorstel van Allers & Schep voor een planbatenheffing is erop gebaseerd dat de planbatenheffing wordt gecombineerd met kostenverhaal op basis van de bestaande regeling van de Omgevingswet. Het voorstel van Allers & Schep is dat de planbatenheffing wordt berekend op basis van het verschil tussen de waarde van de grond in de nieuwe functie en de gebruikswaarde in de oorspronkelijke functie, na kostenverhaal. Op basis van de bestaande regeling van de Omgevingswet vindt kostenverhaal plaats tot maximaal het verschil tussen de waarde van de grond in de nieuwe functie en de 'werkelijke waarde' van de grond bij onteigening of de WOZ-waarde (de zogenoemde macro aftopping).

Een planbatenheffing is een heffing over het deel van de waardestijging van grond als gevolg van juridische functiewijziging, dat overblijft na betaling van de wettelijk verplichte kostenverhaalsbijdrage. Een planbatenheffing kan dus alleen geheven worden als na het kostenverhaal nog ruimte is voor afroming van de meerwaarde van de grond en er ook daadwerkelijk gebouwd gaat worden. De heffing is in principe een percentage van de waardestijging (planbaat), die op het moment van vergunningverlening of vaststelling van de omgevingsplanwijziging geïnd kan worden.

In gevallen waarin de inbrengwaarde op basis van de 'werkelijke waarde' wordt bepaald zal dus vaker ruimte overblijven voor een planbatenheffing na het verplichte kostenverhaal. Ligt de inbrengwaarde voor kostenverhaal namelijk hoger dan de gebruikswaarde, dan overstijgt de waardestijging voor de planbatenheffing de maximale ruimte die wettelijk voor kostenverhaal kan worden benut. Zelfs bij maximaal kostenverhaal blijft er dan theoretisch nog ruimte over voor een aanvullende planbatenheffing. De keuze van het percentage van de planbaat waarover mag worden geheven, bepaalt de werkelijke verhaalsmogelijkheden in aanvulling op het kostenverhaal.

Sub-variant b: Gemeentelijke planbatenheffing aanvullend op het kostenverhaal op basis van de gebruikswaarde van het huidige gebruik.
In verhouding zal er als gevolg van de aanpassing van de inbrengwaarde naar de gebruikswaarde meer ruimte zijn voor kostenverhaal en, bij gebiedsontwikkelingen met veel verhaalbare kosten, verhoudingsgewijs minder ruimte voor de planbatenheffing. Dit komt

omdat de planbatenheffing heft over het deel van de waardestijging van grond dat overblijft na het kostenverhaal, en de grondwaardestijging voor beide heffingen hetzelfde wordt bepaald. Wanneer de inbrengwaarde van het kostenverhaal wordt aangepast naar de gebruikswaarde en er hierdoor meer ruimte ontstaat voor kostenverhaal, blijft er in veel gevallen een kleiner deel van de waardestijging over dat door middel van een planbatenheffing kan worden afgeroomd.

De extra opbrengsten uit het kostenverhaal kunnen alleen op de locatie worden ingezet waar de waardestijging plaatsvindt. Dat hoeft in de praktijk geen beperking van de bestedingsvrijheid van de gemeente te betekenen. De extra inkomsten uit het kostenverhaal leveren een besparing op, waardoor middelen vrijvallen die op andere locaties en voor andere doelen kunnen worden ingezet.

De verkoopbereidheid van eigenaren zal mogelijk kleiner worden in vergelijking met sub-variant a, doordat ontwikkelaars vooral op extensief gebruikte locaties lagere prijzen voor de grond zullen bieden. Er zullen maar beperkt veranderingen optreden op intensief gebruikte locaties in het binnenstedelijk gebied, waar de waarde van de grond nu al op of nabij de gebruikswaarde ligt en dus minder ruimte zal zijn voor het heffen van een planbaat.

Redenen tot afvallen alternatief systeem 1
Dit alternatieve systemen wordt om de volgende argumenten als geschikt gezien om de doelstellingen uit het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma te verwezenlijken:

- Nieuw instrument bovenop het kostenverhaal: stapeling van regelingen en toename administratieve last.
- Een nieuwe heffing brengt mogelijk uitvoeringsvraagstukken en (daardoor) een toename van procedures met zich mee.
- De opbrengsten van de heffing zijn (door het budgetrecht van de gemeenteraad) vrij besteedbaar en niet gekoppeld aan de (te maken) publieke kosten. Opbrengsten kunnen hierdoor mogelijk gebiedsontwikkeling uitstromen.
- Meer opbrengsten in winstgevende gebiedsontwikkelingen met lage publieke kosten, waar er bij publiekrechtelijk kostenverhaal verhaalbare ruimte was overgebleven. De opbrengsten kunnen hierdoor verschillen tussen gemeenten, afhankelijk van hun ruimtelijke opgaven (binnenstedelijk of buitenstedelijk).
- Mogelijk maatschappelijke weerstand omdat er wordt geheven ongeacht of er publieke investeringen zijn die direct verband houden met de betreffende gebiedsontwikkeling.

3.2 Alternatief systeem 2: Gemeentelijke planbatenheffing waarbij het kostenverhaal wordt afgeschaft.

Deze variant gaat verder dan de eerste variant, omdat hierbij het kostenverhaal wordt afgeschaft. Het idee achter deze variant is dat wanneer het kostenverhaal wordt afgeschaft, er meer surplus (waardestijging van de grond) overblijft waarover de heffing kan worden geheven. Door een hoger percentage planbatenheffing over dit surplus te heffen, wordt het kostenverhaal overbodig en kan er met één enkel instrument dekking worden gevonden voor publieke investeringen. De hoogte van het percentage moet dusdanig worden gekozen dat het geen negatieve invloed heeft op de voortgang van de gebiedsontwikkeling. Ook bij deze variant is de noodzaak van een overgangsregeling evident en zijn de effecten pas op langer termijn merkbaar. Het effect op de grondprijzen hangt af van het percentage van afroming op de waardestijging dat gehanteerd wordt.

Redenen tot afvallen alternatief systeem 2
Dit alternatieve systemen wordt om de volgende argumenten als minder geschikt gezien om de doelstellingen uit het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma te verwezenlijken:

- De eerder genoemde argumenten bij alternatief systeem 1 (op stapeling van instrumenten na) zijn ook van toepassing voor deze variant.

- Het is een grote afwijking van het wettelijk uitgangspunt dat aan een eigenaar het economisch risico van zijn ontwikkeling toekomt en dat de kosten die deze ontwikkeling voor de overheid veroorzaakt, op de eigenaar verhaald worden. Bij een planbatenheffing als vervanging van het kostenverhaal zijn deze veroorzaakte kosten, en de afdwingbare bijdragen, niet meer relevant. Hierbij wordt de waardestijging bepalend voor het heffen van planbaten, die dan voor een vast percentage naar de overheid gaat. De Omgevingswet borgt duidelijk een relatie tussen de kosten die de overheid maakt voor publieke voorzieningen en de te verhalen kosten. Deze relatie wordt losgelaten op het moment dat er alleen een heffing komt op de grondwaardestijging.
- Het kostenverhaal is een beproefd middel met een uitgekristalliseerde jurisprudentie. Een nieuwe regeling zal zich in de praktijk eerst nog moeten bewijzen. Bovendien is er bij invoering een overgangsperiode. Er is dus een groot risico dat de opbrengst niet meteen voldoende zal zijn om de kosten te dekken. Een systeem dat in de basis goed werkt zou niet afgeschaft moeten worden. Biedt ook de spreekwoordelijke stok achter de deur om in contractuele fase een bijdrage te vragen (biedt tevens ook projectontwikkelaars een onderbouwing richting aandeelhouders).
- Effect van alleen een planbatenheffing (zonder kostenverhaal) kan zijn dat bij gebiedsontwikkeling met een hoge waardestijging (van weiland naar woonwijk) de opbrengsten hoog kunnen zijn. Maar de gemeente die vooral inbreilocaties of herstructureringslocaties heeft zal minder planbaten hebben waarop kan worden geheven.

3.3 Alternatief systeem 3: Rijksplanbatenheffing aanvullend op het kostenverhaal

In het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma wordt gesproken over de besteding van de opbrengsten van een planbatenheffing door gemeenten. Er wordt echter niet (expliciet) gesteld welke overheid verantwoordelijk zou moeten worden gemaakt voor de heffing/invordering. Daarmee is het (in theorie) mogelijk dat de planbatenheffing wordt vormgegeven als een Rijksheffing.

Het Rijk kan de opbrengsten in een speciaal daartoe op te richten fonds laten vloeien en gemeenten voor de daartoe bestemde projecten een aanvraag tot uitbetaling laten doen. Op deze manier houdt het Rijk vooraf invloed op waar de gelden aan besteed worden (er hoeven dan geen afspraken met gemeenten te worden gemaakt) en houdt het regie op de woningbouwopgave. Daarbij kan ook nationaal verevend worden met als voordeel dat de gelden kunnen worden gealloceerd daar waar deze het hardste nodig zijn.

Redenen tot afvallen alternatief systeem 3

Dit alternatieve systemen wordt om de volgende argumenten als minder geschikt gezien om de doelstellingen uit het Hoofdlijnenakkoord en het Regeerprogramma te verwezenlijken:

- Een Rijksplanbatenheffing zorgt kan er mogelijk voor zorgen dat de prikkel bij gemeenten voor planoptimalisatie wordt weggehaald.
- Hoewel deze variant nationale verevening als doel heeft, is er tijdens de expertsessies gesteld dat het altijd een politieke keuze zal zijn waar de gelden het hardste nodig worden geacht.
- De uitvoerbaarheid (gegevensuitwisseling) van deze variant is complex omdat het Rijk zicht moet krijgen op alle vastgestelde Omgevingsplannen van gemeenten.
- Verder is er de vrees dat een Rijksplanbatenheffing een negatief effect zal hebben op de flexibiliteit van onderhandelingsprocessen bij gemeenten wanneer het Rijk een rol inneemt als innende partij maar niet zelf aan tafel zit.
- Volgens het rapport van Allers & Schep is een planbatenheffing als Rijksbelasting in de Nederlandse context nauwelijks voorstelbaar. Het rapport pleit voor een gemeentelijke planbatenheffing in de vorm van een niet-fiscale, publiekrechtelijke bijdrage (bestuursrechtelijke geldschuld) o.g.v. de Omgevingswet: "In theorie zou een planbatenheffing als rijksbelasting kunnen worden vormgegeven. Dit is echter in de

Nederlandse context in praktische zin nauwelijks voorstelbaar. Een regeling voor de planbatenheffing zal ingebed moeten worden in bestaande wet- en regelgeving. Van alle overheidslagen hebben gemeenten het primaat binnen de Omgevingswet. Gemeenten stellen het planologische kader en de omgevingsplannen vast en zijn in beginsel de bevoegde overheid bij besluitvorming over gebiedsontwikkeling. Ook zijn zij verantwoordelijk voor het kostenverhaal van de publieke voorzieningen bij gebiedsontwikkeling. Een planbatenheffing is voor gemeenten een effectief instrument bij het realiseren van hun woningbouwopgave. Gemeenten kunnen de opbrengst bijvoorbeeld inzetten om een woningbouwproject financieel haalbaar te maken of om de kwaliteit ervan te verbeteren. Een gemeentelijke planbatenheffing ligt daarom voor de hand”.

4 Eerder afgevallen denkrichtingen

Naast de eerdergenoemde meest kansrijke alternatieve systemen zijn voorafgaand aan het selectieproces een brede reeks aan denkrichtingen verkend. Deze alternatieven zijn op basis van het eerder genoemde selectieproces afgevallen en daarom niet nader uitgewerkt en voorgelegd aan de interdepartementale werkgroep en de experts. Enkele varianten zijn in meer of mindere mate door de experts opgebracht en op basis van gelijkwaardige argumenten als ongeschikt beoordeeld. De varianten zijn:

- Vroege belasting op grondwaardestijging door OZB op cultuurgrond;
- Vermogenswinstbelasting op onroerende zaken (grond in eigendom);
- Forfaitaire planbatenheffing;
- Erfpacht met suppletie;
- Ontwikkelrechten & gelegaliseerde betaalplanologie;
- Vlaamse planbatensystematiek;
- Gebiedsinvesteringszone (GIZ).

4.1 Vroege belasting op grondwaardestijging door OZB op cultuurgrond

Op dit moment is cultuurgrond vrijgesteld van OZB. Het voorstel is deze vrijstelling in te trekken, waardoor ook over agrarische gronden OZB geheven wordt, gebaseerd op de WOZ-waarde van het agrarische vastgoed. De afschaffing van de vrijstelling van cultuurgrond zal ertoe leiden dat gemeenten meer inkomsten uit de OZB ontvangen. Tegelijkertijd zal ook de waardestijging worden belast die zich voordoet als agrarische cultuurgrond een functie voor woningbouw krijgt. De grondeigenaren zullen naarmate de grond ‘warmer’ wordt, meer OZB gaan betalen. De gemeenteraad kan deze extra inkomsten uit de OZB inzetten om de publieke investeringen in gebiedsontwikkelingen te bekostigen.

Deze variant is afgevallen omdat het doel niet in verhouding staat tot de middelen. De afschaffing van de cultuurgrondvrijstelling leidt ertoe dat alle cultuurgrond met OZB wordt belast, terwijl maar een klein deel van die grond voor gebiedsontwikkeling zal worden gebruikt. De effectiviteit van deze variant is bovendien beperkt, doordat vooral gemeenten met veel agrarische grond extra inkomsten uit de OZB zullen verkrijgen en niet de stedelijke gemeenten met grote bouwopgaven.

4.2 Vermogenswinstbelasting op onroerende zaken (grond in eigendom)

Het wetsvoorstel van het vorige Kabinet over Box 3 bevat het voorstel om de waardestijging van onroerende zaken af te romen met een vermogenswinstbelasting. De waardestijging van onroerende zaken zal volgens dit voorstel worden belast met een heffing over de vermogenswinst. De vermogenswinst is het verschil tussen de verkoopprijs van de onroerende zaken en de prijs waarvoor ze eerder zijn verworven (bij invoering van dit nieuwe regime is het voorstel de waarde op moment van invoering hiervoor te nemen). Een stijging van de marktwaarde van de grond na een planwijziging leidt tot vermogenswinst. Deze wordt belast als de grond wordt overgedragen aan een nieuwe eigenaar. De belasting wordt afgedragen aan het Rijk.

Deze variant is afgevallen omdat ze zeer beperkt aansluit op de doelstelling en bestedingsdoelen uit het Regeerprogramma. De vermogenswinstbelasting op onroerende zaken zal niet alleen de waardestijging betreffen van gronden die een functie krijgen voor bouwactiviteiten. De belasting zal ook de waardestijging van ander vastgoed betreffen. Daarbij zal het een rijksbelasting zijn, waardoor het Rijk deze gelden weer zal moeten herverdelen.

4.3 Forfaitaire planbatenheffing

In plaats van vaststelling van de planbaat per perceel op basis van de residuele waardebepaling (verschil tussen toekomstige waarde en huidige gebruikswaarde) wordt een forfaitair bedrag geheven dat samenhangt met het type ontwikkeling en aantal m2 dat wordt gerealiseerd. De forfaits moeten zo worden vastgesteld dat wordt verzekerd dat zich geen gevallen voordoen waarin de planbaat volledig wordt afgeroomd of een privaat tekort ontstaat. De werkelijke planbaat kan bij een forfaitair stelsel afwijken van het bedrag waar de heffing van uitgaat; dit maakt de forfaitaire planbatenheffing kwetsbaarder in het licht van de inbreuk op het eigendomsrecht.

Ondanks een aantal voordelen zoals lagere uitvoeringslasten vanwege een vaste bijdrage en duidelijkheid vooraf, is de hoogte van het forfait in relatie tot waardestijging discutabel omdat de verhouding per situatie verschillend is en rekening moet houden met zowel goede als slechte tijden. Dat leidt ertoe dat het forfait behoudend zal worden afgesteld en dat de opbrengsten beperkter zullen zijn dan bij een planbatenheffing of gelijkwaardig systeem op maat, waarbij de heffing per bouwplan wordt berekend.

4.4 Erfpacht met suppletie

Erfpacht is een zakelijk recht voor gebruik van grond die in eigendom is van een ander. De erfpachten betaalt daarvoor een vergoeding: de erfpachtcanon. In de erfpachtvoorwaarden staat vermeld waarvoor de grond gebruikt mag worden. Als het gebruik/functie veranderd, wordt opnieuw de grondwaarde bepaald. Over het verschil tussen de oude grondwaarde en nieuwe grondwaarde dient de pachter suppletie te betalen. Doordat de erfpachter verplicht is bij functiewijziging een suppletie te betalen, kan de gemeente actief sturen op gewenste gebiedsontwikkeling. Mocht na het betalen van de suppletie nog ruimte over zijn voor kostenverhaal dan is het mogelijk om beide te innen.

Echter, suppletie (privaatrechtelijke afspraak) gaat voor kostenverhaal (publiekrecht). Deze variant is afgevallen omdat erfpacht meer een sturingssysteem is voor welke functies op de gronden toegestaan mogen worden (gebruik van grond), dan dat het bijdraagt aan versnellen van de woningbouw en het dekken van publieke tekorten. Dat kunnen alleen gunstige neveneffecten zijn. De variant is ook afgevallen vanwege de hoge uitvoeringskosten. Door hoge administratieve kosten is erfpacht op kleine schaal niet lonend. Dat betekent ook dat erfpacht alleen geschikt is voor gemeenten die op ruime schaal een actief grondbeleid voeren.

4.5 Ontwikkelrechten & gelegaliseerde betaalplanologie

Ontwikkelrechten geven aan vastgoedeigenaren om bijvoorbeeld extra vierkante meters vloeroppervlak te realiseren in ruil voor investeringen in de openbare ruimte of in openbare voorzieningen is een vorm van gelegaliseerde betaalplanologie. Een voorbeeld zijn de Amerikaanse ‘air rights’, waarbij een gebouw meer verdiepingen kan krijgen als de ontwikkelaar tevens een aantrekkelijk, voor het publiek toegankelijk plein aanlegt (‘up zoning’). In dit voorbeeld is het ontwikkelrecht een door de overheid gecreëerd verhandelbaar bouwrecht dat voor een tegenprestatie aan de ontwikkelaar verkoopt.
De Omgevingswet biedt daarvoor maar beperkt mogelijkheden. De Omgevingswet maakt het mogelijk om in een omgevingsplan voorwaardelijke verplichtingen op te nemen zoals de verplichting om de schadelijke effecten van bouwactiviteiten te mitigeren of te compenseren.

Deze variant is afgevallen omdat ze niet aansluit bij de systematiek van de Omgevingswet en het ongewenst is dat ruimtelijke afwegingen teveel door financiële overwegingen worden bepaald. De planologische medewerking van de gemeente is niet te koop. Een grootschalige inzet van ontwikkelrechten kan daardoor grote (ongewenste) neveneffecten hebben en zal niet direct aantoonbaar leiden tot een lagere grondprijs of versnelling van de woningbouw.

4.6 Vlaamse planbatensystematiek

De Vlaamse planbatenheffing is een belasting op de meerwaarde die een perceel krijgt door een bestemmingswijziging naar aanleiding van een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) of plan van aanleg. De grondeigenaar hoeft de heffing niet direct te betalen. Er ontstaat pas een betalingsverplichting als de eigenaar de rechten op het perceel overdraagt of een verkavelings- of bouwvergunning aanvraagt.

De berekening van de Vlaamse planbatenheffing is met ingang van 15 april 2024 gewijzigd omdat de opbrengsten minimaal waren. Tot die datum werd de vermoede meerwaarde berekend op basis van vaste, forfaitaire bedragen die afhankelijk waren van de aard van de bestemmingswijziging. De nieuwe rekenmethodiek gaat uit van 'vermoede meerwaarde' namelijk het verschil tussen de eigenaarswaarde vóór en na de bestemmingswijziging door het ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP). De vermoede meerwaarde wordt door de bevoegde Landcommissie vastgelegd in een meerwaarderapport. De vermoede meerwaarde wordt opgedeeld in 2 schijven waarop een verschillend tarief van toepassing is. Over de meerwaarde tot € 250.000,- wordt een tarief van 25% geheven, over de meerwaarde boven € 250.000, - een tarief van 50%.

De Vlaamse planbatenheffing is afgevallen, omdat inkomsten maar gedeeltelijk bij gemeenten terechtkomen. De heffing naar Vlaams voorbeeld past daardoor niet bij de afspraak in het Regeerprogramma dat de inkomsten uit ten goede moeten komen aan gemeenten en moeten worden ingezet voor bereikbaarheid en betaalbare woningen. Daarbij is het onzeker of de uitvoeringsproblemen die zich bij de eerdere regeling van de Vlaamse planbatenheffing voordeden zijn verholpen. De samenwerking tussen het Vlaamse gewest en de gemeenten verliep in veel gevallen niet goed doordat gemeenten ontwikkelaars niet te zeer wilden belasten en er geen wettelijke sancties waren.

4.7 Gebiedsinvesteringszone (GIZ)

Een Gebiedsinvesteringszone (GIZ) is een geografisch afgebakend gebied waarbinnen verschillende publieke en private partijen gezamenlijk investeren in gebiedsontwikkeling. De gedachte is dat de gemeente in een dergelijke zone de voor het gebied noodzakelijke voorzieningen aanlegt en dat private partijen kunnen besluiten om te investeren in het gebied om een extra kwaliteitsimpuls te geven. Er kan dan een regeling worden getroffen naar voorbeeld van de Wet op de Bedrijveninvesteringszone (BIZ). Dat is een regeling die het mogelijk maakt dat private partijen die in het gebied zijn gevestigd een heffing aan de gemeente betalen. De gemeente keert die heffing uit aan de organisatie van de private partijen (vereniging of stichting) die vervolgens de inkomsten uit de heffing investeert in het gebied.

Deze variant is afgevallen omdat deze beperkt aansluit bij de doelstelling uit het Regeerprogramma. Er komen namelijk geen middelen vrij voor het aanleggen van bijvoorbeeld wegen of andere voorzieningen van openbaar nut. Die voorzieningen worden in deze variant nog steeds uit het kostenverhaal betaald. In de praktijk zal de GIZ vooral extra investeringen in de openbare ruimte of in *placemaking* betreffen. Ook is niet gezegd dat hiermee een versnelling wordt gerealiseerd dan wel dat de publieke tekorten afnemen. Het is slechts een samenwerking tussen ondernemers door middel van een stichting. De overheid speelt een kleine rol en toetst enkel. Het betreft een vrijwillige heffing die alleen mogelijk is als een meerderheid van de eigenaren zich daarvoor uitspreekt. In de praktijk zal de GIZ dan ook vooral extra investeringen in de openbare ruimte of in *placemaking* betreffen.