

Toevallen van de waardesprong van grond bij bestemmingswijziging

de Wolff, H.W.; Hobma, Fred; van der Heiden, Niek

Publication date

2024

Document Version

Final published version

Citation (APA)

de Wolff, H. W. (null), Hobma, F. (null), & van der Heiden, N. (null). (2024). Toevallen van de waardesprong van grond bij bestemmingswijziging., Gebiedsontwikkeling.nu.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Source: Wolff, H. de, Hobma, F., & Heiden, N. van der (2024, March 27). *Toevallen van de waardesprong van grond bij bestemmingswijziging*. Gebiedsontwikkeling.nu. Retrieved January 15, 2025, from <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/toevallen-van-de-waardesprong-van-grond-bij-bestemmingswijziging/>

Toevallen van de waardesprong van grond bij bestemmingswijziging

Herman de Wolff, Fred Hobma en Niek van der Heiden

27 maart 2024

Gebiedsontwikkeling is nu vaak te traag en te duur. Deze problematiek wordt in niet onbelangrijke mate veroorzaakt doordat de verwervingsprijs van ruwe bouwgrond in de achter ons liggende jaren aanzienlijk is gestegen. Dat levert niet alleen een belemmering op voor het actief grondbeleid van gemeenten. Het zorgt er ook voor dat er maar beperkt financiële ruimte is voor kostenverhaal. Niek van der Heiden, Fred Hobma en Herman de Wolff laten zien hoe in het buitenland de waardesprong van grond soms (gedeeltelijk) tóch in publieke handen terecht kan komen.

Traag en duur zijn de centrale problemen van gebiedsontwikkeling, ook volgens de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in zijn vlak voor de zomer verschenen grondbeleidsbrief. De financiële ruimte voor het kostenverhaal wordt bepaald door de waardesprong van de grond tussen het moment van de wijziging van de bestemming van de grond en het moment van de realisatie van de bebouwing. In de praktijk is de waardesprong van de grond in de periode voorafgaand aan de bestemmingswijziging vaak groter dan in de periode daarna. Het gevolg daarvan is dat de opbrengsten van het kostenverhaal in veel gevallen niet toereikend zijn om de investeringen te betalen die gemeenten moeten doen.

Blik over de grens

De minister stelt in de grondbeleidsbrief verschillende maatregelen voor om hierin verbetering te brengen:

- Het verbeteren van de mogelijkheden voor gemeenten en andere overheden om grip op de grond te krijgen en gemakkelijker een actief grondbeleid te voeren.
- Gemeenten stimuleren om al voordat zij het bestemmingsplan of omgevingsplan vaststellen aan ontwikkelaars duidelijkheid te bieden over de kosten en opbrengsten van gebiedsontwikkeling.
- In overleg met organisaties van taxateurs een richtlijn ontwikkelen voor taxaties bij gebiedsontwikkeling, waaronder taxaties bij onteigening en het kostenverhaal.
- Een verkenning naar de mogelijkheden om de inbrengwaarde bij het kostenverhaal te bepalen met als uitgangspunt de gebruikswaarde van de grond.
- Een verkenning naar het verbeteren van de baatbelasting.
- Een verkenning naar een heffing ter voorkoming van speculatieve grondhandel.

Dit artikel gaat over internationale voorbeelden van actief grondbeleid en heffingen op de waardevermeerdering van de grond bij van bestemmingswijzigingen. Vooraf het volgende. Er is een principiële verschil tussen kostenverhaal en heffingen bij bestemmingswijzigingen. Bij kostenverhaal betalen eigenaren die bouwplannen realiseren voor de investeringen die de overheid voor een gebiedsontwikkeling maakt. Het totale bedrag dat de overheid in rekening brengt, kan in dat geval nooit hoger zijn dan de investeringen van de overheid voor de betreffende gebiedsontwikkeling. Bij heffingen kunnen naast bouwers en ontwikkelaars ook alle andere eigenaren die profiteren van

bestemmingswijzigingen worden aangesproken. Het totale bedrag van de heffingen kan hoger zijn dan de investeringen van de overheid. Anders gezegd, er kan sprake zijn van baatafoming.

De planbatenheffing zou gemeenten beter in staat moeten stellen om plannen voor gebiedsontwikkeling te bekostigen

Nederland heeft een lange traditie van actief grondbeleid. Daar is sinds de crisis in de jaren 2008-2015 verandering in gekomen. Gemeenten hebben een aantal jaren weinig of geen grond gekocht. Dat neemt niet weg dat dit jaar de eerste signalen van een voorzichtige terugkeer naar actief grondbeleid zichtbaar worden.

Gemeenten beschikken in ons land alleen over de mogelijkheid om een baatbelasting te heffen. Zij beschikken niet over de mogelijkheid van een heffing op de waardestijging van de grond. De Gemeentewet verbiedt heffingen naar inkomen, winst of het vermogen. Via de baatbelasting kunnen gemeenten alleen de kosten van het aanleggen van publieke voorzieningen doorberekenen. Er kan geen sprake zijn van baatafoming. De waardestijging van de grond wordt indirect wel belast via de Onroerend Zaakbelasting (OZB).

Bescheiden bijdrage

Gemeenten beschikken in ons land niet over de mogelijkheid van een “planbatenheffing” op de waardestijging van de grond na een bestemmingswijziging. Daar is wel met enige regelmaat voor gepleit. De planbatenheffing zou een instrument moeten zijn dat gemeenten beter in staat stelt om plannen voor gebiedsontwikkeling te bekostigen. De waardestijging van de grond wordt wel belast via de OZB, de vermogensrendementsheffing in box 3 en de overdrachtsbelasting. De OZB levert een zeer bescheiden bijdrage aan het bekostigen van gebiedsontwikkeling, omdat de tarieven hiervan in ons land betrekkelijk laag zijn. De baten van de vermogensrendementsheffing en de overdrachtsbelasting gaan bovendien naar het Rijk en niet naar de gemeenten.

In dit artikel bespreken wij kort enkele handelwijzen en instrumenten die in het buitenland worden toegepast die als doel hebben het toevallen van (een deel van) de waardestijging van grond aan de overheid. Baatbelasting blijft in dit artikel buiten beschouwing. Ook bespreken we niet de relatief bekende Vlaamse planbatenheffing, omdat daarover al met regelmaat door anderen is geschreven. Wel bespreken we (grootschalig) actief grondbeleid in Wenen en de modellen van planbatenheffing in Frankrijk en Zwitserland. Als het toevallen van de waardestijging aan de overheid gekoppeld is aan een bestemmingswijziging, is er sprake van een planbatenheffing. Geïnteresseerden in planbatenheffing vragen zich vaak over *welk vermogensbestanddeel* de heffing plaatsvindt en *op welk moment*. Die vragen worden beantwoord. Een uitgebreidere kenschets met bronnen is te vinden in een rapport dat wij schreven in het kader van de eerdergenoemde grondbeleidsbrief.

Wenen: actief grondbeleid

Wenen heeft internationaal de aandacht getrokken doordat in de stad veel betaalbare woningen zijn en worden gebouwd, ook voor de middeninkomens. De stad hanteert op grote schaal actief grondbeleid. De gemeente beschikt daarvoor over een professionele organisatie, genaamd *Wohnfonds*. De koop van grond vindt vaak plaats 20 of 25 jaar voordat een terrein wordt ontwikkeld, tegen op dat moment relatief lage kosten. Op deze wijze incasseert Wenen in beginsel zelf de waardesprong die ontstaat bij het geven van een woonfunctie aan de grond. Private ontwikkelaars hanteren meestal een kortere tijdsspanne. Dat geeft de gemeente een voorsprong bij grondverwerving. Ook verwerft de gemeentelijke organisatie leegstaande gebouwen en voormalige bedrijfsterreinen die voor transformatie in aanmerking komen.

Een van de doelen om Wohnfonds in 1984 op te richten, was het tegengaan van speculatie. Door voorraadvorming moest opwaartse prijsvorming van grond worden voorkomen en daarmee de betaalbaarheid van wonen bevorderd. Door zelf een belangrijke marktactor te zijn, wil de gemeente een te grote afhankelijkheid van andere actoren op de grondmarkt voorkomen. Overigens is vanaf 2010 in toenemende mate sprake van concurrentie op de grondmarkt met commerciële ontwikkelaars. De verworven grond wordt gebruikt voor tenders, waaraan ook commerciële ontwikkelaars kunnen deelnemen. De tendercriteria hebben onder meer betrekking op een aanzienlijk deel sociale woningbouw.

Het “Weense model” wordt gekenmerkt door sterke publieke sturing en publieke financiële betrokkenheid via actief grondbeleid en object- en subjectsubsidiëring. Een van de financiële bronnen hiervoor is de zogeheten Wohnbauförderungsbeitrag. Dit is een inkomensafhankelijke belasting die werkenden betalen. Het wordt gezien als een “sociale bijdrage”; ook werkenden die geen sociale huurwoning bewonen, betalen de bijdrage. De belasting bedraagt 1 procent van het loon. De helft wordt door de werkgever betaald en de andere helft door de werknemer. Het is een nationale belastingmaatregel waarvan de opbrengsten worden doorgesluisd naar de deelstaten. De opbrengst ervan voor de stad Wenen bedraagt ongeveer 250 miljoen euro per jaar.

Frankrijk: planbatenheffing

Frankrijk kent een planbatenheffing. Om die goed te kunnen plaatsen, bespreken we eerst kort een vorm van vermogenswinstbelasting: de “Taxe de Plus Value Immobilière”. De Plus Value is een belasting die wordt geheven als particuliere eigenaren grond en vastgoed met winst verkopen. De belasting wordt niet geheven bij bedrijven, bij verkoop van de hoofdwoning en bij kleine transacties. In de praktijk gaat het vooral om tweede woningen, verhuurd vastgoed, commercieel vastgoed en grond, waaronder bouwgrond. Deze belasting is in het kader van dit artikel niet zo interessant.

Wél interessant zijn twee regelingen voor vermogenswinstbelasting die in aanvulling op de Plus Value bij verkoop van bouwgrond van toepassing zijn. Die regelingen zijn in feite vormen van planbatenheffing omdat de vermogenswinstbelasting is gekoppeld aan wijziging van (de Franse variant van) het bestemmingsplan. Dat is allereerst een nationale belasting die wordt geheven als agrarische grond na een wijziging van het bestemmingsplan een bouwbestemming heeft gekregen en wordt verkocht voor meer dan tien keer de aankoopprijs – een aanzienlijke vermogenswinst.

Een beperkt aantal Franse gemeenten heft vermogensbelasting op onbebouwde bouwgrond

Dit is de “Taxe LMA” (Loi Modernisation de l’Agriculture). De opbrengst van de belasting gaat naar een uitvoeringsinstantie van de nationale overheid die boeren ondersteunt om hun bedrijf te innoveren en grond te verwerven. Daar bovenop kunnen ook gemeenten een vermogenswinstbelasting heffen op onbebouwde grond die die een bestemming heeft gekregen voor bouwgrond en voor meer dan tien keer de aankoopprijs wordt verkocht: de “Taxe communale forfaitaire sur les cessions à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles”.

Bedacht moet worden dat de genoemde vermogenswinstbelastingen een belasting zijn voor natuurlijke personen en niet voor bedrijven die vennootschapsbelastingplichtig zijn. Er is maar een beperkt aantal gemeenten dat gebruikmaakt van de mogelijkheid om een vermogenswinstbelasting te heffen op onbebouwde bouwgrond met een bestemming voor bouwactiviteiten. Dat komt doordat deze belasting alleen kan worden toegepast op uitleglocaties en niet bij projecten in het bestaand stedelijk gebied. Daarbij betreft het een belasting met beperkte opbrengsten die in aanvulling op bestaande belastingen wordt toegepast. Onder deze omstandigheden kiezen gemeenten ervoor zoveel mogelijk gebruik te

maken van andere instrumenten om gebiedsontwikkeling te bekostigen, waaronder in de Franse situatie ook de onroerend zaakbelasting.

Zwitserland: planbatenheffing

In Zwitserland bestaat een planbatenheffing onder de naam Mehrwertausgleichbeitrag. Als er sprake is van planologische voordelen door een bestemmingswijziging, schrijft de federale wetgeving voor dat minstens 20 procent van de waardetoeename moet worden afgeroomd. De opbrengsten moeten vooral gebruikt worden voor het sparen van landbouwgronden en voor een beter gebruik van braakliggende en onvoldoende gebruikte gronden in aangewezen bouwgebieden en verdichting. De bijdrage moet door de eigenaar van de grond worden betaald op het moment dat de grond bebouwd wordt of als de grond verkocht wordt.

Er worden twee situaties onderscheiden waarbij de planologische voordelen kunnen optreden: de uitbreiding van *Bauzonen* (het planologisch mogelijk maken van een nieuwe uitleglocatie) en veranderingen van de mogelijkheden binnen een Bauzone (verdichting en transformatie binnen het bestaande stedelijke gebied). Voor zover het gaat om het vergroten van de Bauzone van agrarische naar stedelijk moet de bijdrage betaald worden aan een kantonnaal fonds. In het kanton Zürich trad deze regeling in werking per 1 januari. Bij het vergroten van de Bauzone moet 20 procent van de waardetoeename van de grond door de nieuwe planologische gebruiksmogelijkheden als bijdrage worden betaald. De middelen uit het kantonale fonds kunnen gebruikt worden voor *Auszonungen* (het verkleinen van de Bauzones), en verder voor andere doeleinden in het kader van de ruimtelijke ordening.

Zwitserse gemeenten kunnen besluiten om geen bijdrage te vragen bij kleinere percelen

Voor zover het gaat om *Umzonungen* (bijvoorbeeld bedrijfsbestemming naar wonen) en *aufzonungen* (verdichting van een bestaand woongebied door meer bebouwingsmogelijkheden binnen de Bauzone toe te staan) moet de bijdrage betaald worden aan een gemeentelijk fonds. De bijdrage wordt gebruikt voor maatregelen die de kwaliteit van het openbaar gebied vergroten, bijvoorbeeld de realisatie van parken en groenvoorzieningen, klimaatadaptieve maatregelen, realiseren van sociale infrastructuur (ontmoetingsplekken, buitenschoolse voorzieningen). In het kanton Zürich moet dit op 1 maart 2025 geïmplementeerd zijn door de gemeenten.

Gemeenten kunnen besluiten om geen bijdrage te vragen bij kleinere percelen; de wet geeft aan dat de ondergrens tussen 1.200 en 2.000m² moet liggen. Mocht bij een klein perceel de meerwaarde groter zijn dan 250.000 SF, dan moet wel een bijdrage gevraagd worden. Gemeenten moeten bij de implementatie ook de hoogte van de bijdrage vaststellen; op basis van de wet is het maximale afromingspercentage dat kan worden vastgesteld 40 procent. Zo is in de stad Zürich een ondergrens van 1.200m² vastgesteld; de te betalen bijdrage bedraagt 40 procent van de meerwaarde door de planologische verandering. Daarbij is de eerste 100.000 SF van de meerwaarde vrijgesteld van de heffing.

Allerlei vragen

De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft aangegeven onderzoek te laten verrichten naar het toevallen van de waardesprong van grond, als gevolg van publieke besluiten, aan publieke doelen. Dit artikel deed kort verslag van verschillende wijzen waarop dat in sommige andere landen wordt gedaan. Wenen zet grootschalig actief grondbeleid in. In Frankrijk en Zwitserland bestaan planbatenheffingen. Een planbatenheffing leidt tot allerlei vragen, zoals: op welke

vermogensbestanddelen heeft de belasting betrekking, op welk moment wordt de belasting geheven, welke belastingtarieven bestaan er?

Op die vragen gaf dit artikel antwoorden, zonder daarmee de (on)wenselijkheid van een planbatenheffing te willen aantonen. Wel is gebleken dat er, behalve het bekende Vlaamse model, elders in Europa actieve planbaatheffingen bestaan. Om de verdere discussie over het toevallen van de waardesprong goed te kunnen voeren, is het verkrijgen van beter feitelijk inzicht in modellen van planbatenheffing wenselijk. Daarbij moet naar ons idee het gehele belastingstelsel worden betrokken, dus inclusief onder meer overdrachtsbelasting, de vermogensrendementsheffing, de onroerende zaakbelasting en vennootschapsbelasting. Daarmee wordt een onzuivere vergelijking tussen landen vermeden.