



Foto: Stadkwadraat

*Meerwaarde van grond ook naar de  
publieke businesscase*

# 46. De Nederlandse planbatenheffing

THEO STAUTTENER

Op welke wijze draagt de planbatenheffing eigenlijk bij aan meer waardestijging voor publieke doelen en gaat dit de woningmarkt en grondmarkt echt helpen?

*De rol van de grondmarkt voor een goed draaiende woningmarkt komt steeds meer in de schijnwerpers te staan. Als je grond hebt kun je bouwen. En misschien ook wel: grond is goud. Grond stijgt in waarde wanneer de functie naar woningbouw wijzigt. Dat de waardestijging terecht komt bij de eigenaar van de grond heeft tot vragen geleid, zelfs in de Tweede Kamer. Waarom gaat de waardestijging van grond naar de eigenaar terwijl gebiedsontwikkeling*

*financieel nauwelijks haalbaar is en er overheidsgeld bij moet? En dat terwijl de functieverandering van grond naar woningbouw een besluit is dat in het algemeen belang wordt genomen, door de overheid. In de Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid zijn de meer fundamentele vraagstukken opgenomen onder de titel 'Waarde meer publiek maken'. De recent onderzochte planbatenheffing is hiervan de meest concrete maatregel. Op welke wijze*

*draagt zo'n heffing eigenlijk bij aan meer waardestijging voor publieke doelen en gaat dit de woningmarkt en grondmarkt echt helpen?*

## Tijd voor fundamentele vraagstukken

De economie en werking van de grondmarkt leidt tot groei van ongelijkheid. Er is een behoorlijke disbalans, want enerzijds is er een enorm financieel voordeel voor 'toevallige' grondeigenaren die de herontwikkelingswaarde van locaties opstrijken als gevolg van een bestemmingswijziging zonder dat ze daar iets voor hoeven doen<sup>1</sup> en anderzijds zijn we onvoldoende in staat locaties voor betaalbare woningen financieel haalbaar tot ontwikkeling te brengen<sup>2</sup>. Dat heeft de afgelopen 10 jaar geleid tot dusdanige maatschappelijke discussie dat ook steeds meer fundamentele vraagstukken onderdeel zijn geworden van het publiek debat. Naast een te trage en te dure gebiedsontwikkeling zijn de vragen *Van wie is de grond?* en *Aan wie komt de waarde toe?* terugkomende thema's. In de brief Modernisering van het grondbeleid is een belangrijk deel gewijd aan een analyse van de werking van de grondmarkt, waaronder de rol van (1) grondeigendom, (2) waardestijging en waardebeoordeling alsook (3) de verankering van eigendom in onze wetgeving. Eigendom is in de Nederlandse wetgeving (evenals in veel andere Europese landen) erg belangrijk, ook van grond. Daarom zijn er in Nederland ook zorgvuldige spelregels voor de overheid wanneer ze grond wil verkrijgen van particulieren wanneer ze wil gaan bouwen. Het Nederlands onteigeningsrecht voorziet in een zorgvuldige procedure en de waardebeoordeling richt zich in eerste instantie op de huidige waarde van grond en vastgoed en bijkomende schade als gevolg van verplaatsing e.d. Echter, indien na verkoop van gronden een herontwikkeling een hogere waarde oplevert dan de huidige waarde, dan heeft de eigenaar (die wordt onteigend) ook recht op deze waardestijging. Daarmee komt waarde als gevolg van bestemmingswijziging ook bij de oorspronkelijke eigenaar terecht. Wet- en regelgeving rond onteigening kadert daarmee de werking van de grondmarkt sterk in.

## Eigendom en waardestijging

Want, in theorie, kan er aan grond niet verdiend worden door andere (opvolgende) eigenaren. Uitgaande van een juiste berekening van de herontwikkelingswaarde komt alle waardestijging immers terecht bij de eerste eigenaar. Uiteraard is dit in praktijk niet het geval, maar duidelijk is wel dat waardestijging die een gevolg is van een publiek besluit in het algemeen belang niet leidt tot waardestijging die ook bij het publiek terecht komt.

Door afroaming van herontwikkelingswaarde naar de oorspronkelijke eigenaar is de juiste toepassing en een zo effectief mogelijk kostenverhaal cruciaal. In ons wettelijk kostenverhaal is duidelijk omschreven dat alle relevante kosten die de herontwikkeling mogelijk maken, moeten worden verhaald op de grondeigenaar en initiatiefnemer.

Daarmee is in onze wetgeving verankerd dat kostenverhaal volledig moet plaatsvinden en dat de waardestijging na kostenverhaal de feitelijke waardestijging is. In theorie perfect geregeld. Ook hier gaat de praktijk vaak mis, doordat het lang duurt voordat de publieke kosten (zoals nieuwe wegen, water en groen) van de overheid goed duidelijk zijn. Dat is niet een verwijt aan de overheid, maar een gevolg van het feit dat gronden al vaak verkocht worden voordat planvorming plaatsvindt. Verwervingsprijzen van grond zijn moeilijk terug te draaien en de comparatieve waardebeoordeling in taxaties neemt hoge verwervingsprijzen mee<sup>3</sup>. Het is daarnaast de vraag in hoeverre taxaties rekening houden met programma's, kosten en de periode die ligt tussen aankoop van gronden en feitelijke ontwikkeling. Het lopende onderzoek naar een nieuwe taxatierichtlijn voor gronden is dan ook relevant en kan een bijdrage gaan leveren aan een betere afstemming van processen en afspraken over waardebeoordeling. Hetzelfde geldt voor het feit dat het ministerie van BZK de voorzienbaarheid van kostenverhaal momenteel onder de loep neemt alsook de inbrengwaarde van gronden bij (facilitair) kostenverhaal<sup>4</sup>.

## Kostenverhaal en zelfrealisatie

De reden waarom in Nederland het kostenverhaal een centraal thema is, kent mede zijn grondslag in het eigendomsrecht. Wanneer grondeigenaren *in staat* en *bereid zijn* een nieuwe bestemming te realiseren, dan mogen ze dat doen en kunnen ze niet onteigend worden aangezien ze zich kunnen beroepen op het zogenaamde zelfrealisatierecht. Ze ontwikkelen dan het nieuwe vastgoed en over de kosten voor aanleg van publieke voorzieningen moeten afspraken worden gemaakt. De ontwikkeling van het grondbeleid in de afgelopen twintig jaar heeft deze principes als basis gehad. Bij het kostenverhaal mogen alleen de kosten worden verhaald; meer dan dat betekent baatafroaming. Baatafroaming betekent in feite dat de overheid een deel van de waarde uit de grond- en/of vastgoedexploitatie van de marktpartij afroamt. Dat is in Nederland verboden, evenals het betalen voor een omgevingsvergunning (dat heet betaalplanologie).

## Hoe waardestijging meer publiek maken?

Recent is onderzocht of er instrumenten zijn of dat er aanpassing van wetgeving nodig is om waardestijging meer bij te laten dragen aan de haalbaarheid van gebiedsontwikkeling. Daarbij is ook in het buitenland onderzoek gedaan, waarbij blijkt dat vooral Finland de grondverwerving op een geheel eigen wijze doet<sup>5</sup>. Daar worden gronden tegen huidige waarde verworven, waarmee de herontwikkelingswaarde aan de overheid toekomt. Onteigening komt daar niet veel voor omdat eigenaren weten dat de grondslag voor minnelijke verwerving dezelfde is als voor onteigening. Uit het internationaal onderzoek blijft de vraag staan of het Finse beleid in overeenstemming is met de Europese Rechten voor de Mens (ERVM). Om een deel van de

waardestijging van gronden bij bestemmingswijziging meer publiek te maken, c.q. het aan de overheid toe te laten komen zijn er twee opties: (1) het wijzigen van de grondslag voor waardestijging in de wet en/of (2) het belasten van waardestijging met een belasting of een heffing. Het belasten van waardestijging is effectief en geeft nog ruimte voor discussie en onderzoek naar de vraag of wetswijzigingen mogelijk en gewenst zijn.

Van de vormen die waardestijging van grond belasten zijn grondbelasting en planbatenheffing de twee bekendste. Deze zijn onderzocht in het onderzoek *Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw*<sup>6</sup>. Een grondbelasting is een jaarlijkse financiële afdracht die wordt berekend over de waarde van grond op een bepaald moment. Dit kan plaatsvinden op gronden met een huidige bestemming, de waardestijging ervan of juist de waarde die ontstaat nadat een bestemming wordt gewijzigd. Het invoeren van een grondbelasting betekent veel en wanneer deze belasting voor alle gronden geldt (bestaande waarde), zullen meerdere belastingen moet worden aangepast om een systeem te verkrijgen met eenzelfde belastingdruk. Voor een nadere toelichting van de complexiteit wordt verwezen naar het onderzoek. Wel concluderen de onderzoekers dat mogelijk een alternatief zou zijn om de waardestijging van gronden (na bestemmingswijziging) te belasten. In dat geval zou je over een groot aantal jaren (want ook dit zou een jaarlijkse belasting zijn) bereiken wat je met een planbatenheffing in een keer zou bereiken.

## Een Nederlandse invulling van de planbatenheffing

Een planbatenheffing is een eenmalige financiële bijdrage (van de grondeigenaar aan de overheid) over de waarde-stijging van grond als gevolg van de wijziging van de bestemming. Er is pas sprake van een waardestijging van grond indien alle noodzakelijke kosten die gemaakt moeten worden voor de bestemmingswijziging zijn verrekend. Dat betekent dat de planbatenheffing rekening houdt met het kostenverhaal. De planbatenheffing komt dan ook na het kostenverhaal en niet in de plaats van zoals dat bijvoorbeeld in andere landen (o.a. Zwitserland) het geval is. In het onderzoek naar de vraag hoe een planbatenheffing kan werken, kiezen de onderzoekers voor een bijdrage die aansluit op de huidige werkwijze van het kostenverhaal.

## Aansluiten op bestaande werkwijze; praktisch maar ook beter passend in het systeem

De bijdrage kan definitief worden vastgesteld wanneer daadwerkelijk sprake is van wijziging van de bestemming, dus bij vaststelling van het omgevingsplan. In de rapportage wordt voorgesteld de heffing niet op te leggen bij wijziging, maar pas bij het moment dat er daadwerkelijk gebiedsontwikkeling plaatsvindt, namelijk bij de omgevingsvergunning. Dit lijkt logisch omdat dit het moment is dat het plan, het te realiseren programma, bekend is en de

### Hoe een planbatenheffing kan werken



In het rekenvoorbeeld wordt duidelijk hoe op de waardesprong na bestemmingswijziging (herontwikkelingswaarde -/ - huidige waarde € 470 minus € 250 = € 220) eerst het kostenverhaal (€ 100) moet worden verrekend om vervolgens te kunnen vaststellen wat de planbaat is € 120. In geval van een heffing van 50% komt een bedrag van € 60 aan de overheid toe en € 60 aan de eigenaar. De eigenaar verkrijgt daarmee € 250 + € 60 = € 310.

initiatiefnemer ook daadwerkelijk de waardecreatie gaat realiseren. Een heffing bij vaststelling van een omgevingsplan, losstaand van feitelijke ontwikkeling, betekent een financiële kostenpost voor alle eigenaren in het gebied, ook als ze niet tot ontwikkeling over gaan. Bij de uitwerking van (bouw)plannen wordt het programma en de grondwaarde duidelijk en daarmee ook de heffingsbijdrage<sup>7</sup>.

Het ligt voor de hand niet de gehele planbaat af te romen. Dat is ook onwenselijk, omdat nog steeds uitgangspunt is dat de waardeverhoging van grond voor de eigenaar is en dat deze met de heffing hierover een vorm van belasting betaalt, maar de waardeverhoging voor de eigenaar is. Ten tweede zou er bij een heffing over het volledige bedrag geen enkel incentive meer zijn voor verkoop. Stel dat de heffing 50% is over de waardeverhoging van grond. Dan zou een grondeigenaar in principe aan iedereen de grond kunnen verkopen, alleen zullen partijen rekening moeten houden dat er een afdracht plaats moet vinden bij daadwerkelijke realisatie. Dus (1) een kopende partij betaalt minder en neemt het risico op de hoogte van de heffing of (2) partijen maken voorlopige afspraken die, met nabetaling of verrekening, definitief worden bij de feitelijke ontwikkeling en realisatie van plannen.

## In lijn met de praktijk

Een goed voorbeeld van voorlopige afspraken kennen we van gebiedsontwikkelingen in gemeenten met erfpacht en dan met name in Amsterdam. Hier maken ontwikkelaars vaak voorlopige afspraken over de hoogte van de aankoop van grond die pas definitief wordt wanneer de ontwikkelaar de nieuwe erfpachtvoorwaarden van de gemeente kent. Met andere woorden, op het moment dat de afdracht aan de gemeente (op basis van de suppletiereregeling) definitief is, vindt vaststelling van de definitieve koopprijs plaats. Bijkomend voordeel is dat dan ook het kostenverhaal voor 100% duidelijk is, wat wordt meegenomen in de vaststelling van de herontwikkelingswaarde.

Invoering van een planbatenheffing kan dus tot gevolg hebben dat er ander gedrag gaat plaatsvinden. Dat kan veel discussie over hoogte van aankoopbedragen, haalbaarheid en planvorming beperken. Daarmee zou gebiedsontwikkeling zeker kunnen versnellen. Een tweede en belangrijker voordeel is dat wanneer inderdaad sprake is van een waardeverhoging die een heffing mogelijk maakt, er extra geld vrijkomt voor gebiedsontwikkeling.

Tegenstanders van een heffing op waardeverhoging van grond betogen vaak dat overheden dan maar zelf grond moeten kopen en door het zelf voeren van de grondexploitatie winst moeten maken op gronden. Zo kunnen ze dan onrendabele met rendabele gebiedsontwikkelingen compenseren. Maar ook in dat geval moeten gemeenten gronden marktconform aankopen, gebaseerd op dezelfde (eerder besproken) waardebepaling. Ook dan komt de initiële waardeverhoging die een gevolg is van functiewijzigingen terecht bij de eerste grondeigenaar.

## Wat gaat het opleveren?

Het is overduidelijk dat veel binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen financieel niet haalbaar zijn. De herontwikkelingswaarde van de gebiedsontwikkeling is lager dan de huidige waarde. Als vanuit publiek belang de gebiedsontwikkeling doorgang moet vinden, dan moet er dus geld bij. In deze gevallen zal van een planbatenheffing geen sprake zijn want er is geen waardeverhoging van gronden<sup>8</sup>. Wanneer er geld bij moet vanuit publiek belang, dan is er wat voor te zeggen dat wanneer er wel waardeverhoging is (voortkomend uit bestemmingswijziging), dit voor een deel bij de overheid terecht komt, zodat ze op bijvoorbeeld het schaalniveau van de gemeente onrendabele gebiedsontwikkeling kan bekostigen. Het is overigens erg kort door de bocht om meteen aan te nemen dat een planbatenheffing alleen gaat werken in uitleggebieden waar voornamelijk niet-bebouwde gronden worden herbestemd naar wonen. Het opbrengsten- en kostenniveau ligt hier heel anders door de dichtheid waarin wordt gebouwd. Het is vooral de verhouding van huidige waarde versus toekomstige waarde, waarbinnen in onze drukke binnenstedelijke gebieden ook bedrijfsfuncties een aanzienlijke vastgoedwaarde kennen. Dit was in de periode 2012-2015 wel anders, maar 'goedkope locaties' bestaan niet meer, ook omdat het tekort aan bedrijfslocaties stijgt, wat effect heeft op de huidige waarde.

Het invoeren van een planbatenheffing zal niet morgen merkbaar zijn in de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkelingen. Nieuwe verwervingen zullen met deze regelgeving te maken krijgen, waardoor het effect nog wel even op zich laat wachten. Maar recent onderzoek van het kadaster heeft aangetoond dat gemeenten en ontwikkelaars circa twee derde van de gronden in handen hebben voor de woningbouwopgaven van 1 miljoen woningen. Dat betekent dat voor een derde van de opgave de effecten van een planbatenheffing dus potentieel merkbaar kunnen zijn. Wanneer de politieke meerderheid in de Tweede Kamer ook eensgezind blijft<sup>9</sup> over de wijze waarop een planbatenheffing ingevoerd kan worden en kan werken, dan betekent snelheid van invoering ook eerder effect.

Het is geen quick fix<sup>10</sup> en ook al merken we de effecten pas over jaren, dan nog is er nu de kans een structurele wijziging aan te brengen in de wijze waarop we gebiedsontwikkeling doen, waarde verdelen en gebiedsontwikkeling haalbaar maken. Gemeenten die bij elk project de financiële haalbaarheid toetsen, bepalen nu al iedere keer impliciet de planbaat.

## Meer geld naar gebiedsontwikkeling via de planbatenheffing

In dit artikel is beschreven dat onze systematiek van onteigening aanzet tot een maximale opbrengst van grond bij verkoop door een grondeigenaar. Deze kan ontwikkelaars immers voorhouden de hoofdprijs te krijgen als de gemeente 'ooit langskomt'. Optimisme over de toekomstige herontwikkelingsmogelijkheden is misschien wel meer een

eigenschap van verkopers dan van kopers. Het beperken van de waardestijging door afroaming ervan met een heffing kan de verwervingsmarkt mogelijk wat minder verhit maken. Daar hebben alle partijen in de keten van gebiedsontwikkeling baat bij, behalve de eerste grondeigenaar. Al kun je je afvragen in hoeverre deze onderdeel is van deze keten, of alleen het begin van een vaak lang proces, dat vanaf dag één al financieel onder druk staat. Met een planbatenheffing kan de waardestijging worden belast en daarmee deels worden afgeroomd. Daarmee wordt impliciet de waarde meer publiek gemaakt, vooruitlopend op een fundamentele discussie over de vraag wie de waardestijging toekomt. Best een Nederlandse oplossing. Ook aansluiting zoeken bij het stelsel van kostenverhaal past hierin.

Gemeenten doen er goed aan (wanneer het tot invoering komt) duidelijk te zijn over de heffing en de hoogte ervan. De voorzienbaarheid van de heffing is cruciaal voor het effect ervan. Het is aan te bevelen in heel Nederland eenzelfde heffing (ook omvang) toe te passen, vanaf eenzelfde moment. Het betalen van de heffing moet onderdeel zijn van het totale systeem van gebiedsontwikkeling. Het niet willen betalen van de heffing, moet een grondslag voor onteigening zijn, omdat de ontwikkelaar dan wel *in staat* is, maar *niet bereid* is de gebiedsontwikkeling te realiseren. Zo'n potentiële sanctie voorkomt dat grondeigenaren de heffing zullen proberen door te leggen aan ontwikkelaars. Duidelijk beleid hierover helpt ontwikkelaars dit te voorkomen.

Met de planbatenheffing kan op een pragmatische wijze grondwaarde meer publiek worden gemaakt. Dat is vanuit financiële optiek nodig, maar geeft ook antwoord op een veranderde blik op waardeverdeling binnen onze maatschappij. Zo'n antwoord moet niet alleen beleidsmatig en/of politiek zijn, maar ook verantwoord ingebed in het systeem van grond- en woningmarkt. De vraagstelling van het onderzoek *hoe een planbatenheffing zou kunnen werken*, heeft al veel van dit soort systeemvragen beantwoord.

- 1 Stauttner T.J., artikel in Grondzaken en gebiedsontwikkeling, 2022/48 (Actualiseren Grondbeleid Bittere noodzaak).
- 2 Zie ook: Stauttner T.J., artikel in Grondzaken en gebiedsontwikkeling, 2024/2 (Gebiedsontwikkeling moet door).
- 3 Een nuancering is dat als een taxateur, bij comparatieve benadering, meent dat een object speculatief is aangekocht (door een erg hoog bedrag) kan/moet hij die buiten de vergelijking laten. Het is dan geen vergelijkbaar object.
- 4 Min. BZK, Op grond kun je bouwen 2024 Zie de schets van de samenhang van instrumenten w.o. de planbatenheffing op p. 45.
- 5 Min. BZK - Kamerbrief Modernisering van het grondbeleid 19 juni 2023.
- 6 Allers en Schep (ESBL en COELO), mei 2024.
- 7 In de Omgevingswet wordt zowel uitnodigingsplanologie als ontwikkelingsplanologie toegepast, wat bij de eerste een meer organische gebiedsontwikkeling mogelijk maakt. In die situatie zijn initiatiefnemers 'in the lead' bij het maken van plannen die bepalend zijn voor de waardecreatie en daarmee voor de hoogte van de planbaat.
- 8 Ten opzichte van de huidige waarde.
- 9 De Planbatenheffing is opgenomen in het Hoofdlijnenakkoord
- 10 Zie ook Min. BZK, Op grond kun je bouwen p. 47, 2024.



#### Over de auteur

Theo Stauttner is partner bij Stadkwadraat (het artikel is op persoonlijke titel geschreven).

## ARBEIDSRECHT VOOR DE OVERHEID VERKLAARD. 2024

### EDITIE GEMEENTE EN EDITIE RIJK.

- Actueel
- Praktisch
- Inclusief recente Cao's



VOOR MEER INFORMATIE/BESTELLEN ZIE [WWW.SDU.NL](http://WWW.SDU.NL)

Sdu