

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2020

Nr. 129

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2020

Tijdens het dertigledendebat over het onderwerp opkopen van huizen door beleggers op 13 maart 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 62, item 16) heeft uw Kamer de motie van het lid Nijboer, (Kamerstuk 32 847, nr. 492) aangenomen waarin de regering wordt verzocht om te onderzoeken hoe de gemeenschap kan meeprofiteren van planbaten. Met deze brief geef ik u aan op welke wijze het kabinet aan de motie uitvoering geeft. Met deze brief bied ik u tevens het antwoord aan op de schriftelijke vraag van het lid Smeulders (GroenLinks) aan de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (over het bericht «Bedrijfshal in een weiland is voor belegger bijna net zo mooi als een kantoor in Londen», ingezonden 10 april 2019) of de regering bereid is te onderzoeken of een open-ruimteheffing kan worden ingezet om te voorkomen dat het Nederlandse landschap nog verder wordt aangetast. Ik heb u op 24 april 2019 per brief (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2424) laten weten dat in het onderzoek naar verschillende fiscale en andere instrumenten om planbaten af te romen, ook de open-ruimteheffing zou worden betrokken.

De gedachte achter de motie, dat het redelijk is dat partijen die door planologische wijzigingen profiteren van grondwaardestijgingen, bijdragen aan investeringen in publieke voorzieningen, ondersteun ik. Tegelijkertijd laten de motie en vraag vanuit uw Kamer zien dat het belangrijk is om een goede balans te hebben tussen enerzijds het kunnen bekostigen van opgaven in een gebiedsontwikkeling zoals woningbouw, door het verhalen van kosten van daarmee gemoeide publieke investeringen of zelfs het afromen van baten, en anderzijds het bieden van voldoende financiële ruimte aan initiatiefnemers om de gewenste ontwikkelingen te kunnen realiseren.

Het onderzoek naar de planbatenheffing, waarin een open-ruimteheffing als alternatief is meegenomen, is uitgevoerd door Deloitte en is bijgevoegd bij deze brief¹.

Het onderzoek laat zien dat er twee varianten van een heffing op planbaten denkbaar zijn. De ene is als het ware de «negatieve» variant van planschade, die gebaseerd is op de bepalingen over planschade in Afdeling 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening, en waarbij (een deel van) het feitelijke verschil tussen de waarde van de grond voor en na de waardevermeerderende bestemmingswijziging² wordt afgeroomd. De andere variant is een forfaitaire afroaming van bestemmingswijzigingsvermogensvoordeel, die gebaseerd is op het Vlaamse systeem van planbatenheffing, en waarbij (een deel van) de vermoede meerwaarde door middel van forfaitaire bedragen wordt afgeroomd. In het onderzoek is verder ook de variant van een open-ruimteheffing onderzocht. Bij een open-ruimteheffing staan niet de planbaten centraal maar wordt een heffing gebaseerd op een benadering van het verschil in kosten tussen buitenstedelijke en binnenstedelijke ontwikkeling of op een benadering van de maatschappelijke kosten van het verlies aan open ruimte. Het doel hiermee is een gelijk speelveld te creëren tussen (verondersteld onrendabele) binnenstedelijke bouw en buitenstedelijke ontwikkeling, respectievelijk de maatschappelijke schade die ontstaat door het verlies aan open ruimte, te compenseren met een heffing.

Deze drie varianten maken het in principe mogelijk om vermogensvoordeel dat een grondeigenaar heeft door waardestijging van zijn grond als gevolg van (een op handen zijnde) bestemmingswijziging, af te romen ten bate van de gemeenschap. Enkele gemeenten hebben al beleid waarbij zij waardestijgingen als gevolg van latere bestemmingswijzigingen publiek maken. Wanneer de gemeenten grond in eigendom hebben, en zij deze uitgeven, stellen zij bijvoorbeeld voorwaarden waarbij zij in de toekomst, bij een wijziging van de bestemming, aanspraak kunnen maken op de waardestijging als gevolg van deze nieuwe bestemming. Enkele grote steden in Nederland geven dit bijvoorbeeld vorm met behulp van erfpacht, kwalitatieve verplichtingen of een kettingbeding.

Een planbatenheffing, een forfaitaire heffing en een open-ruimteheffing kunnen aanvullende instrumenten zijn om deze werkwijze, te weten het afromen van vermogensvoordeel ontstaan door waardestijging van grond als gevolg van een bestemmingswijziging, ook toe te passen in de situatie dat de gemeente geen eigenaar is. Zo kunnen opbrengsten door waardestijgingen van grond, als gevolg van het wijzigen van de bestemming, publiek worden gemaakt en dit kan de haalbaarheid van publieke investeringen bij ruimtelijke plannen ten goede komen.

Het effect van een heffing in een van de geschetste vormen gaat in principe uit boven het door gemeenten tot nu toe toegepaste kostenverhaal. Relevant hierbij is dat Uw Kamer recent, bij de behandeling van de Aanvullingswet grondeigendom, de mogelijkheden voor kostenverhaal verder heeft uitgebreid (Kamerstuk 35 133) en bij amendement een publiekrechtelijke basis heeft geïntroduceerd voor financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen (Kamerstuk 35 133, nr. 29).

Een aanvullende heffing in elk van de onderzochte varianten beperkt echter tegelijkertijd de ruimte die de gemeente heeft voor kostenverhaal.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² In de terminologie van de Omgevingswet een waardevermeerderende verandering van functie in het omgevingsplan.

Door een heffing worden de private kosten van de ontwikkeling verhoogd, waarmee de waardevermeerdering kleiner wordt. Daarmee kunnen, omdat het kostenverhaal afgetopt wordt op de private waardevermeerdering, de mogelijkheden voor gemeentelijk kostenverhaal afnemen. De Wet ruimtelijke ordening biedt de mogelijkheid om bij het afsluiten van een privaatrechtelijke overeenkomst over het kostenverhaal (anterieure overeenkomst) financiële bijdragen te vragen voor ruimtelijke ontwikkelingen. Zoals aangegeven wordt dit als gevolg van bovenstaand amendement onder de Omgevingswet ook publiekrechtelijk afdwingbaar. Wanneer deze heffingen in aanvulling op het kostenverhaal en de financiële bijdragen, de waardevermeerdering overstijgen wordt een ontwikkeling economisch gezien onhaalbaar.

Uit het onderzoek blijkt voorts een aantal bezwaren bij de geschetste varianten van een heffing.

Het onderzoek laat zien dat hoewel de opbrengsten van een planbatenheffing buiten stedelijk gebied relatief hoog kunnen zijn, de uitvoeringskosten ook relatief hoog zijn. Deze kosten worden veroorzaakt door de benodigde taxaties van de aan de bestemmingswijziging gerelateerde waardesprong van de eigendom en door de ambtelijke begeleidingskosten. Hierbij dient opgemerkt te worden dat in de praktijk het moment van een waardesprong nauwelijks te onderscheiden is. Feitelijk ontstaat ruim voorafgaand aan de bestemmingswijziging al waardeontwikkeling, hetgeen het vastleggen van een peildatum bemoeilijkt voor de vergelijking van voor en na bestemmingswijziging. Bij een forfaitaire afroming van bestemmingswijzigingswinst zullen de uitvoeringskosten naar verwachting lager zijn.

Binnenstedelijk zal de ruimte voor afroming van planbaten erg van de locatie afhankelijk zijn. De ruimte tussen opbrengsten en kosten kan sterk uiteenlopen als gevolg van onder meer de oude en nieuwe bestemmingen (functies) en de mogelijkheden om te verdichten.

Daarnaast kan er bij een forfaitaire heffing eerder strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel ontstaan, omdat er onaanvaardbare verschillen tussen gebieden, functies en locaties ontstaan, met name daar waar nagenoeg gelijke omstandigheden gelden (op de grens van tariefgebieden, nagenoeg vergelijkbare bestemmingen met verschillend tarief, etc.).

Ten aanzien van de open-ruimteheffing dient tenslotte opgemerkt te worden dat dit instrument destijds niet primair bedoeld was om mogelijke planbaten af te romen, maar om door een heffing het gebruik van open ruimte door verstedelijking te beïnvloeden³. Het vigerende verstedelijkingsbeleid krijgt uitvoering via ruimtelijke regelgeving en de daarmee gepaard gaande waarborgen en afwegingen, en niet via de inzet van financieel instrumentarium, waarbij overigens vergelijkbare overwegingen gelden als bij de forfaitaire heffing zoals hiervoor aangegeven.

Ik ondersteun de intentie die uitgaat van uw motie en vraag, maar zie, op basis van dit onderzoek, in een heffing in deze onderzochte varianten geen toegevoegde waarde ten opzichte van de bestaande en met de Omgevingswet uitgebreide mogelijkheden van gemeenten voor kostenverhaal en financiële bijdragen. Ik zou in het denken hierover graag verder gaan met het verkennen van andere mogelijkheden om ook andere baathebbers te laten bijdragen aan publieke voorzieningen. Op 8 mei 2020 heb ik het rapport van de ambtelijke studiegroep Alternatieve Bekostiging

³ Zie: Centraal Planbureau, De Grondmarkt, Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid, 's Gravenhage, 1999

van Ruimtelijke Gebiedsontwikkeling aan uw Kamer toegezonden (Kamerstuk 34 682, nr. 49). De studie laat zien dat er een betere balans gevonden moet worden in de bijdrage aan publieke investeringen van de verschillende belanghebbenden. Het rapport van de studiegroep bevat een overzicht van instrumenten die daartoe kunnen worden ingezet, waaronder ook gemeentelijke belastingen en heffingen als de onroerende zaakbelasting en de baatbelasting.

Met de recent door uw Parlement aangenomen Aanvullingswet Grondeigendom zijn nieuwe mogelijkheden voor bekostiging geïntroduceerd. Gezien de uitkomst van dit onderzoek acht ik het verstandig om deze nieuwe mogelijkheden eerst te benutten. Dat neemt niet weg dat nieuwe inzichten, zoals die van de studiegroep Alternatieve Bekostiging en rapporten in het kader van de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen, aanleiding kunnen vormen voor heroverwegingen in het grondbeleid.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren