



## **Onderzoek planbatenheffing**

Naar aanleiding van de Motie Nijboer d.d. 13 maart 2019

Amsterdam, 30 september 2019

# Inhoudsopgave

Samenvatting en nadere aandachtspunten	2
1. Aanleiding en vraagstelling	6
2. Inleiding	8
3. Definitie planbaten	10
4. Inventarisatie mogelijke instrumenten	12
5. Drie te onderzoeken instrumenten	15
• 5.1 Negatieve planschade	17
• 5.2 Bestemmingswijzigingswinstafroming (BWA)	18
• 5.3 Openruimteheffing	21
6. Indicatie opbrengsten en uitvoeringskosten	22
7. Beschrijving op basis van expert judgement van effecten	27
8. Bijlagen	34



# Samenvatting en nadere aandachtspunten

# Samenvatting onderzochte instrumenten (1)

## Een schematisch overzicht

	Afroming winst t.b.v. gemeenschap mogelijk	Kosten / opbrengsten	Effecten besproken tijdens expertmeetings			
			Gemeentelijk heffingsinstrumen- tarium	Kostenverhaal	Grond- en woningmarkt	Eigendomsrecht
<b>Negatieve planschade</b>	+	-/+	<ul style="list-style-type: none"> <li>geen gemeentelijke belasting op inkomen, winst of vermogen</li> <li>privaatrechtelijke bijdrage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>maximaal tot macro-aftopping</li> <li>i.p.v. bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen</li> <li>beperkte ruimte voor kostenverhaal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>mogelijk minder projecten</li> <li>vertraging vanwege taxaties en discussies (zeker onder Omgevingswet)</li> <li>weinig transparantie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>snel sprake van strijd met eigendomsrecht</li> <li>strijd met gelijkheidsbeginsel</li> </ul>
<b>Forfaitaire bestemmings- wijzigings- winstafroming</b>	+	+/+	<ul style="list-style-type: none"> <li>geen gemeentelijke belasting op inkomen, winst of vermogen</li> <li>privaatrechtelijke bijdrage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>maximaal tot macro-aftopping</li> <li>i.p.v. ruimtelijke ontwikkelingen</li> <li>meer transparantie</li> <li>beperkte ruimte voor kostenverhaal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>meer transparantie</li> <li>schaduwwerking nieuwe transacties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>verschillen op locaties kunnen leiden tot strijd met gelijkheidsbeginsel</li> </ul>
<b>Openruimte- heffing</b>	-	+/-	<ul style="list-style-type: none"> <li>zou een rijksbelasting moeten zijn (bijv. overdrachtsbelasting)</li> <li>allocatie van middelen van belang (heffing/besteding per gemeente/regio)</li> <li>minder inkomstenbelasting en VPB voor het Rijk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>beperkte ruimte kostenverhaal</li> <li>geen relatie met macro-aftopping</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>alleen bij nieuwe grondtransacties</li> <li>ter ondersteuning van Ladder voor Duurzame Verstedelijking</li> <li>bemoeilijkt buitenstedelijke ontwikkelingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>rijksbelasting niet in strijd met eigendomsrecht</li> <li>bij wie of wat komt waardesprong terecht?</li> </ul>

## Toelichting op schema (2)

# Samenvatting (on)mogelijkheden en effecten op gemeentelijk heffingsinstrumentarium, kostenverhaal, grond- en woningmarkt en eigendom

### **Samenvatting negatieve planschade**

Het is mogelijk om via het instrumentarium 'negatieve planschade' planbaten af te romen. Het kan daarbij gaan om een privaatrechtelijke bijdrage die in de plaats komt van de zgn. bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen. De macro-aftopping mag daarbij niet worden overschreden. Van een gemeentelijke belasting kan geen sprake zijn omdat zij geen belastingen mogen heffen op inkomen, winst of vermogen. Een rijksbelasting zou niet logisch zijn omdat bij binnenstedelijke ontwikkelingen gemeenten het planologisch kader en exploitatieplannen vaststellen en/of anterieure overeenkomsten sluiten. Bovendien zou een rijksbelasting de ruimte voor kostenverhaal door gemeenten beperken. De kosten voor taxaties per herontwikkeling zullen relatief hoog zijn, alsmede de ambtelijke begeleidingskosten. De opbrengsten kunnen bij taxatie en gehele of gedeeltelijke afroming wel relatief hoog zijn. Bij een privaatrechtelijke bijdrage op basis van taxaties kan er discussie ontstaan over de taxaties en kunnen verschillen ontstaan tussen locaties (strijd met het gelijkheidsbeginsel). Bovendien kan er sprake zijn van strijd met het eigendomsrecht. Discussies over de hoogte van de planbatenaftopping kunnen leiden tot vertraging in ontwikkelingen en anticiperende grondwaardestijging bij reeds gesloten transacties wordt hiermee mogelijk niet afgeroomd (zie pagina 23).

### **Samenvatting forfaitaire bestemmingswijzigingswinstafroming**

Het is mogelijk om via invoering van 'een forfaitaire bijdrage' planbaten af te romen. Het kan daarbij gaan om een privaatrechtelijke bijdrage die in de plaats komt van de zgn. bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen en kan worden toegevoegd aan de kostensoortenlijst. In Nederland kan de gemeente geen belasting heffen op inkomen, winst of vermogen. Verschil met negatieve planschade is dat het niet gaat om een waardesprong van de grond op basis van taxaties vóór en na bestemmingswijziging, maar om een vooraf vastgesteld forfaitair bedrag. Dit bedrag kan per gebied verschillen vanwege de grote verschillen in vastgoed- en daarmee grondwaarden. Een vooraf vastgesteld forfaitair bedrag kan (bij nieuwe transacties) een positieve schaduwwerking hebben en speculatie tegengaan. Er kan echter sprake zijn van strijdigheid met het eigendomsrecht en het gelijkheidsbeginsel omdat er verschillen in gebieden kunnen ontstaan. Dit vergt nader onderzoek. Vooraf vastgestelde bedragen leiden tot meer transparantie. De uitvoeringskosten zullen lager zijn dan bij taxaties, maar de opbrengsten kunnen ook lager zijn dan bij volledige planbatenaftopping op basis van taxaties.

### **Samenvatting openruimteheffing**

De openruimteheffing is niet bedoeld voor planbatenaftopping. Het kan gaan om een Rijksheffing die geldt voor nieuwe transacties. Op die manier zal het een schaduwwerking hebben en speculatie tegen kunnen gaan. Er zal niet snel sprake zijn van strijdigheid met het eigendomsrecht of het gelijkheidsbeginsel. Wel kan het van invloed zijn op de inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, BTW en mogelijk andere belastingen. Hierdoor kunnen de opbrengsten beperkt zijn en zal allocatie van de inkomsten lastig zijn. Welke inkomsten komen dan immers beschikbaar voor bijvoorbeeld lastig te realiseren binnenstedelijke ontwikkelingen? Er zal misschien minder ruimte overblijven voor het kostenverhaal door gemeenten, tenzij bij de aankoop al rekening is gehouden met de openruimteheffing. Het kan de aankoop en ontwikkeling van nieuwe gronden vertragen. De vraag is of ruimtelijk beleid via een dergelijke heffing kan en moet worden vormgegeven en of de Ladder voor Duurzame Verstedelijking hierin niet reeds voorziet.

## Nadere aandachtspunten onderzochte instrumenten (3)

Hoge uitvoeringskosten, relatie kostenverhaal, invloed Omgevingswet, geen gemeentelijke belasting, strijd met eigendomsrecht van belang

---

### **Nadere aandachtspunten negatieve planschade**

Bij negatieve planschade wordt uitgegaan van het leerstuk van planschade zoals deze momenteel in afdeling 6.5 van de Wro is vervat. Er kan echter blijken het expert judgement geen sprake zijn van het één-op-één omkeren van dit leerstuk. Praktische bezwaren zien bijvoorbeeld op de voorzienbaarheid en de tegemoetkoming in de schade. In tegenstelling tot het (facultatieve) leerstuk van planschade waarop een beroep gedaan kan worden, zal bij negatieve planschade eenieder verplicht zijn tot het betalen van een bijdrage. In het kader van kosten en opbrengsten zal een individuele taxatie per specifiek geval een groot beletsel zijn en hoge uitvoeringskosten met zich meebrengen. Bovendien kan de relatie met het kostenverhaal ertoe leiden dat ofwel de kosten niet (geheel) verhaald kunnen worden, ofwel dat de getaxeerde waardesprong niet geheel afgeroomd kan worden. Onderhandelingen hierover kunnen leiden tot willekeur en verschillen tussen gemeenten. Tenslotte zal het taxeren van een waardesprong van de grond onder de nieuwe Omgevingswet niet eenvoudig zijn vanwege de minder duidelijke bestemmingen en bebouwingmogelijkheden.

### **Nadere aandachtspunten forfaitaire bestemmingswijzigingswinstafroming**

De forfaitaire bestemmingswijzigingswinstafroming is gebaseerd op het Vlaams Model. In tegenstelling tot Vlaanderen kent Nederland (momenteel) een specifiekere wijze van bestemmen, ziende op functies en bouwvolume. Geconstateerd is dat een aan de gemeente af te dragen bijdrage niet als belasting geheven kan worden. Alternatief zou zijn om deze variant deel te laten uitmaken van het gemeentelijk kostenverhaal zoals dat momenteel al bestaat, waarbij dan de bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen komt te vervallen. Nadeel van een forfaitaire bijdrage binnen het kostenverhaal is echter dat het kan leiden tot strijdigheid met het (Europese) eigendomsrecht. Of een dergelijke heffing stand zal houden bij een rechter is op voorhand moeilijk vast te stellen. Ook zal het forfaitair te bepalen bedrag per vierkante meter vooraf getaxeerd moeten worden per gebied/regio/locatie vanwege de grote verschillen in vastgoed- en (daarmee) grondwaarden. Dit kan echter leiden tot strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel.

### **Nadere aandachtspunten openruimteheffing**

Een openruimteheffing is niet bedoeld om mogelijke planbaten af te romen. Het is bedoeld om te sturen op verstedelijking. Dit is geregeld met de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Deze staat daarmee al in de weg aan het 'volbouwen' van de open ruimte. Ook zou de openruimteheffing ingezet kunnen worden om een level-playing-field te creëren met binnenstedelijke ontwikkelingen. De onrendabele toppen die vaak aan de orde zijn bij binnenstedelijke ontwikkelingen kunnen dan (deels) worden betaald door buitenstedelijke ontwikkelingen. Om strijdigheid met het eigendomsrecht te voorkomen zou dit in de vorm van een Rijksbelasting kunnen worden ingevoerd (bijvoorbeeld verhoging van de overdrachtsbelasting). Nagedacht moet worden hoe deze gelden vervolgens worden gealloceerd om onrendabele binnenstedelijke projecten van de grond te krijgen. Overigens zal dit leiden tot lagere inkomstenbelasting voor het Rijk omdat er minder voor de gronden betaald zal gaan worden aan agrariërs. Ook kan het van invloed zijn op de vennootschapsbelasting, BTW en mogelijk andere belastingen.

# 1. Aanleiding en vraagstelling

# 1. Aanleiding en vraagstelling

## Aanleiding

Op 13 maart 2019 is in de Tweede Kamer de motie Nijboer bij meerderheid aangenomen (kenmerk: 32847, r. 492). In deze motie is de regering verzocht om te onderzoeken hoe de gemeenschap kan meeprofiteren van planbaten. Overweging hierbij was dat:

*"speculanten recht hebben op planschade als zij door wijziging van plannen van de gemeenten schade ondervinden, maar niet afdragen aan de gemeenschap in het geval van planbaten"* en dat *"men van mening is dat het eerlijk is dat niet alleen de speculant, maar ook de gemeenschap profiteert als de grond meer waard wordt"*.

Vanwege deze motie heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: het Ministerie) Deloitte Real Estate opdracht gegeven voor het uitvoeren van een onderzoek naar planbatenheffing. Het Ministerie heeft in een notitie d.d. 15 april 2019 een plan van aanpak voor het uit te voeren onderzoek opgenomen. In dat plan van aanpak is aangegeven dat het uit te voeren onderzoek kan voortbouwen op een drietal studies dat tussen 2001 en 2010 is uitgevoerd door Ecorys en VD2Advies. Deze studies bevatten onder andere een inventarisatie van mogelijke instrumenten voor het afromen van planbaten. Ook kan gebruik gemaakt worden van ervaringen in Vlaanderen en van expert judgements van specialisten op dit terrein met verschillende achtergronden.

## Vraagstelling

Het Ministerie heeft aangegeven een onderzoeksrapportage te willen ontvangen waarin de volgende onderdelen zijn verwerkt:

- 1) een inventarisatie van fiscale en andere instrumenten om planbaten af te romen;
- 2) een indicatie van de opbrengsten en uitvoeringskosten van de drie meest kansrijke instrumenten;
- 3) een beschrijving op basis van een expert judgement van de effecten van deze instrumenten op de werking van de grond- en woningmarkt, de regeling voor het verhalen van kosten, het stelsel van gemeentelijke belastingen en het eigendomsrecht.

De geformuleerde vraagstelling luidt als volgt:

*"Stel een rapportage op waarin is uitgelegd wat planbaten zijn (definitie), mede in vergelijking met planschade. Inventariseer mogelijke instrumenten voor de afoming van planbaten en bereken de mogelijke opbrengsten en uitvoeringskosten van de drie meest kansrijke instrumenten. Beoordeel van die drie meest kansrijke instrumenten eveneens de globale effecten op basis van expert judgement."*

Voorliggende rapportage betreft het hiervoor bedoelde onderzoek.



# 2. Inleiding

## 2. Inleiding

### Doel, onderzoeksmethodiek en projectorganisatie

#### Doel

Het doel van het onderzoek is om het als onderlegger te kunnen gebruiken voor de beantwoording van de motie Nijboer d.d. 13 maart 2019.

#### Onderzoeksmethodiek

In een bijeenkomst op 18 juni 2019 met de begeleidingscommissie is de definitie van de term 'planbaten' vastgesteld, is bepaald welke vormen van planbatenheffing nader verkend zouden worden en werd het voorgestelde proces besproken. Hierbij is gekomen tot een aanpak die bestond uit drie fasen.

#### Fase 1: Documentenstudie, workshop en interviews

In deze fase zijn de in de 'Aanleiding' van dit rapport genoemde documenten bestudeerd, alsmede andere uitgevoerde onderzoeken. Een overzicht hiervan is als bijlage bij dit rapport opgenomen. Op 2 juli 2019 is een workshop georganiseerd om het zogenaamd Vlaams model nader te verkennen. De uitkomsten hiervan zijn op 20 juni 2019 voorgelegd aan de heer Hobma (Associate Professor of planning and Development Law aan de TU Delft). Ook zijn met hem systemen in andere landen besproken (Polen en Israël). Met de heer Schep (Academic Researcher Tax Law aan de Erasmus School of Law) is op 16 augustus 2019 gesproken over mogelijke opbrengsten en uitvoeringskosten van negatieve planschade en een open ruimte heffing en is besproken of het daarbij zou kunnen gaan om een heffing in de vorm van een gemeentelijke belasting of om een privaatrechtelijke heffing.

#### Fase 2: Vier expertmeetings ter beoordeling van effecten

Op 16 en 19 augustus 2019 is een viertal expertmeetings georganiseerd om de mogelijke effecten van de drie meest kansrijke instrumenten globaal in beeld te brengen. Hiervoor hebben wij verschillende deskundigen uitgenodigd, die zich achtereenvolgens gericht hebben op het gemeentelijk heffingsinstrumentarium (belastingen conform de Gemeentewet), het kostenverhaalsinstrumentarium, de grond- en woningmarkt en het eigendomsrecht.

#### Fase 3: Opstellen (concept-)rapportage en bespreking

Op basis van de documentenstudie, de afspraken met de begeleidingscommissie, de workshop, de gesprekken met de heren Hobma en Schep en de vier expertmeetings is een concept-rapportage opgesteld. Deze concept-rapportage wordt aan u voorgelegd en met de begeleidingscommissie besproken.

#### Projectorganisatie

Deze opdracht is uitgevoerd door Frank ten Have, Marisa Kes en Jouke van Campenhout, management consultants bij Deloitte. Marisa heeft opgetreden als projectleider.

De heer Hakan Celik, management consultant, is als reviewer belast geweest met de kwaliteitsborging van het door ons geleverde werk.

De heer Frank ten Have is als partner eindverantwoordelijk voor deze opdracht en heeft hierin actief deelgenomen.

Mevrouw Ferf Jentink-Sterk was bij deze opdracht de vertegenwoordiger van de opdrachtgever en ons aanspreekpunt.

# 3. Definitie planbaten

### 3. Definitiebepaling planbaten

## Waardevermeerdering van grond als gevolg van planologische wijziging/besluitvorming op het betreffende perceel

#### Achtergrond

De politieke gedachte om een vorm van planbatenheffing in te voeren, is niet nieuw. In het verleden zijn dan ook meerdere pogingen gedaan om (vormen van) planbatenheffing onderdeel te laten worden van ons wettelijk systeem. Deze pogingen konden echter rekenen op intensief verzet. Achtereenvolgens werden het wetsvoorstel Utilitaire Verkeerswaarde (uit 1961), het wetsvoorstel Utilitaire Gebruikswaarde (uit 1969) en het wetsvoorstel Gebruikswaarde (uit 1975) afgewezen. Ook in het buitenland blijkt het systeem van planbatenheffing weinig operationeel; de enkele landen die een dergelijk systeem hanteren (Israël, Polen, Groot-Brittannië, België) kennen in de praktijk operationele obstakels (zie bijvoorbeeld het onderzoek *'Land use regulations and property values', 2012*).

Tijdens de parlementaire behandeling in 2007 van de Afdeling Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening kwam het vraagstuk wederom aan de orde. Bij de behandeling in de Eerste Kamer bleek echter dat de doelstelling van het voorstel teveel verschilde van de juridische implicaties van een baatafromings-instrument. De politieke behoefte aan inzicht in een vorm van planbatenheffing lijkt echter onveranderd. Op 13 maart 2019 nam de Tweede Kamer een motie van de heer Nijboer aan.

#### Motie Nijboer

De Motie Nijboer beschrijft dat:

*"speculanten recht hebben op planschade als zij door wijziging van plannen van de gemeenten schade ondervinden, maar niet afdragen aan de gemeenschap in het geval van planbaten"* en dat *"men van mening is dat het eerlijk is dat niet alleen de speculant, maar ook de gemeenschap profiteert als de grond meer waard wordt"*.

© 2019 Deloitte The Netherlands

#### Operationalisering motie

In de motie wordt gesproken over 'speculanten'. Om ons onderzoek af te bakenen, gaan wij uit van 'rechthebbenden op grond'. Hieronder vallen grondeigenaars en rechthebbenden op zakelijke rechten (zoals het recht van erfpacht). Daarbij wordt in de motie gesproken over 'eerlijk'. Wij verstaan hieronder 'rechtvaardig'. In dit opzicht zal een eventueel profijt dus 'evenredig' c.q. eerlijk over de gemeenschap in zijn geheel verdeeld dienen te worden. Feitelijk gaat het hierbij om de vraag wie 'recht' heeft op de eventuele waardesprong van grond bij bestemmingswijziging.

#### Begripsbepaling planbaten

Tijdens onze startbijeenkomst met de begeleidingscommissie op 18 juni 2019 hebben we de navolgende definitie van planbaten vastgesteld:

*"Het vermogensvoordeel dat ontstaat of zal ontstaan op het perceel dat door planologische wijzigingen of besluitvorming waardevermeerdering van de grondwaarde kent."*

#### Afbakening begrip

Bij de begripsbepaling is specifiek gekozen voor de waardevermeerdering van de grond als gevolg van planologische wijziging of besluitvorming op het betreffende perceel dat onderhevig is aan planologische wijziging (het plangebied). Hiermee wordt aansluiting gezocht bij het leerstuk van *directe planschade*, waarbij een eigenaar een tegemoetkoming in vergoeding van schade kan krijgen, wanneer een planologische wijziging zijn onroerende zaak *direct* raakt (op een manier zoals beschreven is in artikel 6.1, tweede lid, Wro). Eventuele uitstralingswinst op aangelegen percelen (te vergelijken met de tegenhanger *indirecte planschade*) is aldus niet meegenomen in het onderzoek.

# 4. Inventarisatie mogelijke instrumenten

# 4. Inventarisatie mogelijke instrumenten (1)

## Bijbetaling wegens meer of anders bouwen, baatbelasting

### Mogelijke instrumenten

In eerdere onderzoeken van Ecorys en VD2Advies zijn mogelijke instrumenten geïnventariseerd. Daaruit zijn drie meest kansrijke instrumenten naar voren gekomen, waarop dit onderzoek zich op verzoek van de opdrachtgever heeft gericht. Die instrumenten worden in hoofdstuk 5 nader toegelicht. Vooruitlopend daarop wordt hieronder nog ingegaan op het systeem van zogenaamde 'bijbetaling' (wegens meer of anders bouwen), baatbelasting, value capturing en gebiedsfondsen. Dit zijn (andere) instrumenten waarin op de een of andere wijze afroming van de waardesprong van grond aan de orde is.

### Bijbetaling wegens meer of anders bouwen

Verschillende gemeenten in Nederland, waaronder de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Utrecht, kennen het beleid om via privaatrechtelijke toestemming mee te profiteren van de waardestijging van grond. Het gaat daarbij om het wijzigen van de functie en/of de bebouwingmogelijkheden.

Volgens dit gemeentelijk beleid komt (een deel van) de waardestijging van de grond, bijvoorbeeld vanwege een transformatie of sloop/nieuwbouw door de eigenaar of erfpachter, toe aan de gemeente. De juridische grondslag hiervoor is een kwalitatieve verplichting of kettingbeding opgenomen in de akte van uitgifte van grond of in de akte van vestiging van erfpacht. Bij de uitgifte van grond of de vestiging van een erfpachtrecht wordt door de betreffende gemeente een kwalitatieve verplichting of een kettingbeding in de akte opgenomen waarin een bepaalde functie en/of bouwvolume is toegestaan. In de akte wordt bijvoorbeeld opgenomen dat de grond uitsluitend mag worden gebruikt voor kantoordoeleinden met maximaal 10.000 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak.

Indien de eigenaar of erfpachter hiervan wil afwijken, bijvoorbeeld vanwege een transformatie naar appartementen, heeft hij naast de publiekrechtelijke toestemming (lees: de omgevingsvergunning), ook een privaatrechtelijke toestemming nodig. Deze privaatrechtelijke toestemming wordt gegeven indien de waardesprong van de grond aan de gemeente wordt betaald. Vervolgens wordt de functie- en bouwvolumewijziging aangepast in de akte. Bij handelingen in strijd met de privaatrechtelijke functie en/of het bouwvolume kan een boete worden opgelegd.

De gemeenten Amsterdam en Utrecht kennen dit beleid enkel in een erfpachtconstructie en de gemeente Rotterdam bij zowel gronden die in erfpacht als in eigendom zijn uitgegeven.

### Baatbelasting

Gemeenten kunnen baatbelasting opleggen aan de eigenaar van een onroerende zaak als deze voordeel heeft bij voorzieningen die door of met medewerking van het gemeentebestuur zijn aangebracht (artikel 222 Gemeentewet). De gemeente mag alleen de kosten verhalen voor voorzieningen waarbij de onroerende zaken zijn gebaat. In veel gevallen moeten de werkelijk gemaakte kosten worden gesplitst in kosten die verhaalbaar zijn en kosten die niet verhaalbaar zijn. Dit is een bewerkelijke toerekening, die van groot belang is voor de kans van slagen in een juridische procedure. De heffing van baatbelasting is complex. De trend in de jurisprudentie voor de heffing van baatbelasting bij herinrichting van binnensteden is kritisch. De rechter stelt zeer hoge eisen aan de mate en wijze van doorberekening. Dergelijke baatbelastingen worden nog nauwelijks ingevoerd. Baatbelasting bij uitbreiding van riolering in het buitengebied is wel goed haalbaar, mits goed formeel voorbereid en begeleid. Het betreft echter geen planbatenafroming, maar kostenverhaal.

## 4. Inventarisatie mogelijke instrumenten (2)

### Value capturing, gebiedsfonds, negatieve planschade, bestemmingswijzigingswinstafoming, openruimteheffing

#### Value capturing

Value capturing is een methode om baten en waardevermeerdering buiten het directe plangebied af te romen en in te kunnen zetten ten behoeve van de kosten en/of investering in het plangebied. Grote investeringen in infrastructuur beïnvloeden bijvoorbeeld de waarde van vastgoed in de omgeving. Wanneer door investeringen in infrastructuur een gebied bijvoorbeeld beter bereikbaar is, kan een gebied aantrekkelijker worden om er te wonen, werken of winkelen. In veel cases waarbij de impact van een ontwikkeling op omliggende vastgoedwaarden is onderzocht (zoals de herontwikkeling van station Utrecht CS en Hoog Catharijne en van station Rotterdam CS), zijn deze positieve effecten als vastgoedwaardestijging meetbaar. De OZB en eigenwoningforfait zien hier echter ook op. Vooralnog is het niet gebruikelijk deze effecten (of bredere maatschappelijke baten) onderdeel te laten zijn van de aan gebiedsontwikkeling voorafgaande business case. Vaak worden deze positieve effecten ook vooraf gegaan door een negatieve waardeontwikkeling (bouwoverlast) en is de vraag tot hoever deze waardeontwikkeling zich voordoet (afstand tot plangebied). Ook de peildatum van waardering is lastig te bepalen.

#### Gebiedsfonds

Een gebiedsfonds is een onderdeel van een businessmodel voor gebiedsontwikkeling en bepaalt hoe financiën worden georganiseerd voor een gebiedsontwikkelingsproject. Fondsen kunnen instrumenten zijn die gebruikt worden om activa te bundelen en te beheren vanuit een collectief oogpunt. Gebiedsfondsen worden voornamelijk gebruikt voor beleggingsdoeleinden, waarbij kapitaal uit verschillende bronnen wordt verzameld in ruil voor aandeelhouderschap en medezeggenschap. Van een afoming van waardevermeerdering door de overheid is dan ook geen sprake.

© 2019 Deloitte The Netherlands

#### Conclusie

De in deze paragraaf genoemde instrumenten worden met het oog op eventuele planbatenafroming niet als meest kansrijk aangemerkt. Bijbetaling wegens meer of anders bouwen is namelijk enkel van toepassing in geval van eerste uitgifte van gronden door de overheid. Voor eerder uitgegeven (of door derden uitgegeven) gronden is het dan ook niet te gebruiken. Baatbelasting is een complexe heffing voor wat betreft binnenstedelijke (her)inrichting. In de praktijk blijken aan deze heffing zeer hoge eisen te worden gesteld, waardoor deze nauwelijks meer wordt ingevoerd. Bovendien betreft het geen planbatenafroming, maar kostenverhaal. Value capturing is voornamelijk niet of nauwelijks gehanteerd omdat de baten lastig meetbaar zijn en moeilijk door de overheid af te romen zijn. Gebiedsfondsen zijn gericht op het samenbrengen en beheren van kapitaal. Hiermee wordt een ander doel gediend dan met planbatenheffing wordt nagestreefd. De hierboven genoemde instrumenten worden in deze rapportage derhalve niet verder uitgewerkt.

#### Meest kansrijke instrumenten

In het plan van aanpak voor ons onderzoek en de bespreking met de begeleidingscommissie is aangegeven dat ons onderzoek zich richt op drie (mogelijke) en door het Ministerie meest kansrijk geachte instrumenten:

1. Negatieve planschade;
2. Forfaitaire bestemmingswijzigingswinstafoming (BWA);
3. Openruimteheffing.

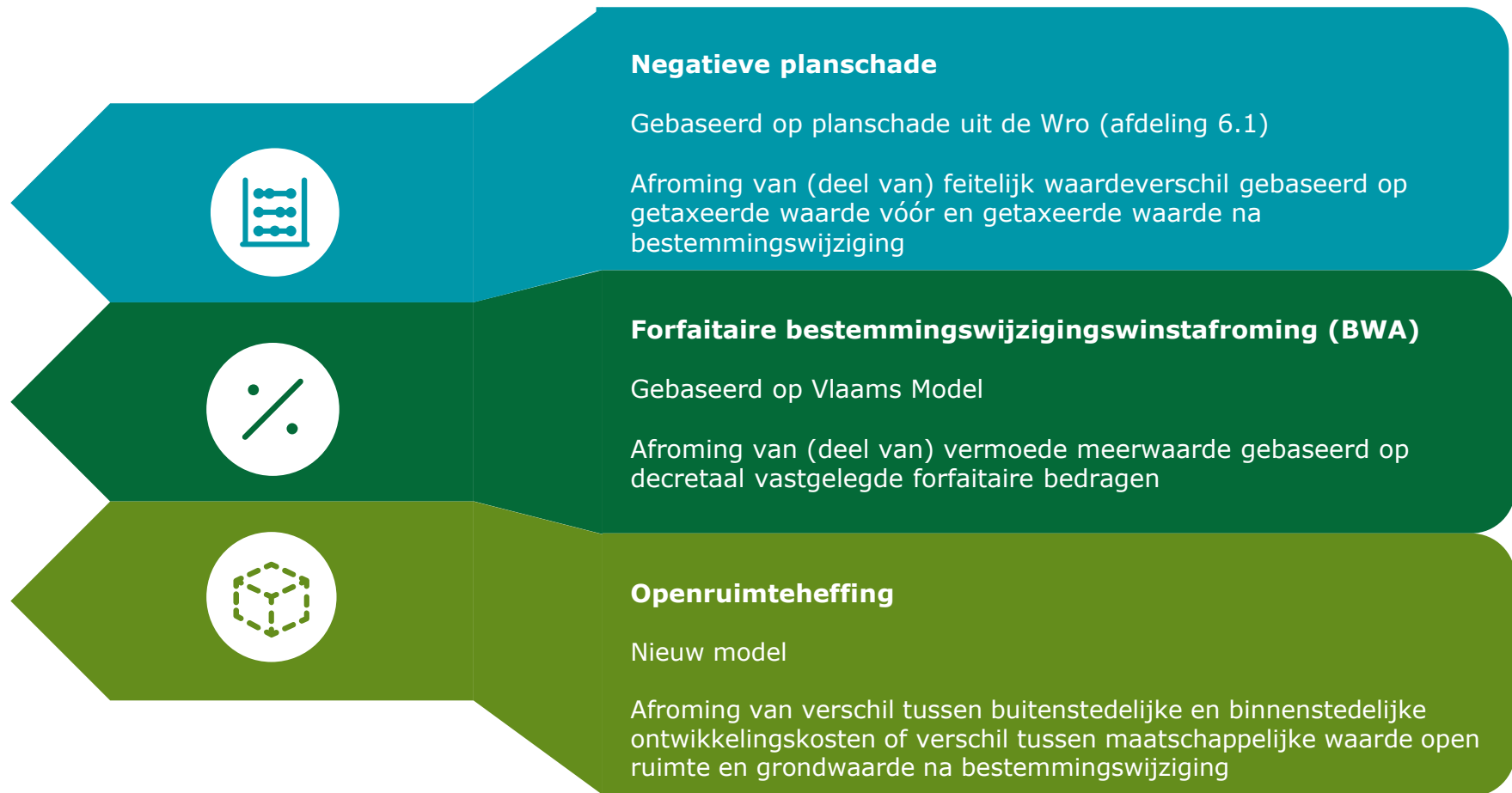
In het volgende hoofdstuk worden deze instrumenten verder belicht.

# 5. Drie te onderzoeken instrumenten



# 5. De drie te onderzoeken instrumenten

## Globale beschrijving



## 5.1 Negatieve planschade

# Gedeeltelijk afromen van de winst als gevolg van bestemmingswijziging



### Documentenstudie

Met betrekking tot het instrument van negatieve planschade is aansluiting gezocht bij het huidige systeem van planschade op de voet van afdeling 6.1 Wro, hoewel het niet 1 op 1 omkeerbaar is (zie verder pagina's 29 en 31). Hierbij is niet uitgegaan van schade die ontstaat als gevolg van een planologische wijziging, maar van de waardevermeerdering van grond die ontstaat als gevolg van een planologische wijziging of besluitvorming op dat perceel.

In tegenstelling tot het leerstuk van planschade, hebben wij bij negatieve planschade geen mogelijkheden onderzocht tot *indirecte planbaten* (zie Aanleiding en vraagstelling). Om deze reden hebben wij ons enkel gericht op de planbaten die kunnen ontstaan door bestemmingswijziging van het betreffende perceel zelf (en dus niet van een naburig perceel). Zogenoemde 'uitstralingswinst' is derhalve niet meegenomen.

### Begripsbepaling

Negatieve planschade ziet op de (gedeeltelijke) afroming van de waardevermeerdering door de bestemmingswijziging op een bepaald perceel\*. De hoogte van het af te romen bedrag zal (net als bij planschade) voor elk individueel geval afzonderlijk bepaald worden. Als peildatum waarop getaxeerd (en eventueel afgeroomd) wordt, kan bijvoorbeeld het moment van vergunningverlening of onherroepelijk worden van het nieuwe bestemmingsplan worden gehanteerd. Als alternatief kan voor de waardestijging worden aangehaakt bij de maximale planologische ontwikkelmogelijkheden die een planologische wijziging biedt, waarna pas bij de uitvoering wordt overgegaan tot inning daarvan.

\* Het kan hierbij gaan om een belastingheffing of een privaatrechtelijke afroming

### Waardevermeerdering

Als waardevermeerdering moet worden aangemerkt het verschil in marktwaarde van de grond na functiewijziging of na toename van het bouwvolume. De wijze waarop deze wordt bepaald, is aan de hand van taxaties voor en na bestemmingswijziging. Deze manier wijkt niet af van de wijze waarop planschade berekend wordt, behalve dat het bij planbaten gaat om de waardesprong van de grond.

### Maatschappelijk risico

In de Wro is bepaald dat schade die behoort tot het maatschappelijk risico voor de aanvrager blijft (artikel 6.2 Wro). In de wet is bepaald dat in elk geval 2% van de schade voor rekening van een aanvrager blijft bij indirecte planschade. Voor wat betreft directe planschade is dit wettelijk minimumforfait echter niet van toepassing. In dergelijke gevallen dient het college van burgemeester en wethouders te onderzoeken of de schade binnen het normaal maatschappelijk risico valt. Hierbij dient te worden bekeken of de schade geheel of gedeeltelijk voor rekening van de aanvrager kan blijven. Doorslaggevend is of de desbetreffende planologische ontwikkeling voor de aanvrager in de lijn der verwachtingen lag en dat ook de schade niet onevenredig is in verhouding tot de waarde van de onroerende zaak.

In het geval van planbaten zal onderzocht moeten worden of de waardevermeerdering aldus geheel of gedeeltelijk direct gevolg is van de planologische wijziging en of deze voor rekening moet komen van de rechthebbende op de grond. Hierbij speelt het leerstuk van voorzienbaarheid (actieve en passieve risicoaanvaarding) een rol. Met andere woorden, was de bestemmingswijziging voorzienbaar en is daarop al dan niet ingespeeld (speculatie).

# 5.2 Forfaitaire bestemmingswijzigingswinstafroming

## Planbatenheffing naar Vlaams model (1)






### Documentenstudie

Met betrekking tot het instrument van BWA is aansluiting gezocht bij het huidige systeem van planbatenheffing dat wordt gehanteerd in Vlaanderen. De wetgeving hieromtrent is neergelegd in de artikelen 2.6.4 tot en met 2.6.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Hierbij wordt ervan uitgegaan dat een heffing verschuldigd is door de eigenaren van percelen die door een bestemmingswijziging een potentiële meerwaarde krijgen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij bestemmingswijzigingen waarbij onbebouwde gronden herbestemd worden tot woonzone, zone voor bedrijvigheid of recreatiezone. De heffing is verschuldigd door diegene die het volle of blote eigendomsrecht heeft, of een deel hiervan, over de percelen op het moment van inwerkingtreding van een ruimtelijk uitvoeringsplan (te vergelijken met het onder Nederlands recht bekende bestemmingsplan). Doelstelling van dit systeem is dat de inkomsten van de heffing bijdragen aan de financiering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen, onder meer voor het betalen van de planschadevergoeding die de Vlaamse overheid betaalt als percelen door een bestemmingswijziging in waarde dalen. De wijze waarop de planbatenheffing wordt bepaald is afhankelijk van de aard van de bestemmingswijziging. Aan de hand van een forfaitair bedrag per vierkante meter of de kadastrale oppervlakte van het betrokken perceel wordt de 'vermoede meerwaarde' berekend. Deze vermoede meerwaarde wordt per bestemmingswijziging decretaal vastgelegd. De meerwaarden in de decreten worden periodiek geactualiseerd.

### planbaten mogelijk (Vlaamse Codex RO art. 2.6.4.)

	groen ----> wonen
	landbouw ----> wonen
	recreatie ----> wonen
	openbaar nut ----> wonen
	bedrijvigheid ----> wonen
	groen ----> bedrijvigheid
	landbouw ----> bedrijvigheid
	recreatie ----> bedrijvigheid
	openbaar nut ----> bedrijvigheid
	openbaar nut ----> recreatie
	groen ----> recreatie
	landbouw ----> recreatie
	groen ----> oppervlakedelfstoffen
	landbouw ----> oppervlakedelfstoffen

### Begripsbepaling

- Planbatenheffing is de heffing op de vermoede meerwaarde die een perceel krijgt door een bestemmingswijziging.
- Dat is het geval bij bestemmingswijzigingen waarbij onbebouwde gronden herbestemd worden tot woonzone, zone voor bedrijvigheid of recreatiezone. Het gaat derhalve niet om een toename van bouwvolume, maar om functiewijzigingen.
- Gecodificeerd in de Vlaamse Codex, in de artikelen 2.6.4. tot en met 2.6.19.

## 5.2 Forfaitaire bestemmingswijzigingswinstafroaming

### Planbatenheffing naar Vlaams model (2)



#### Workshop d.d. 2 juli 2019

Op 2 juli 2019 vond een workshop plaats op het kantoor van de Vlaamse Overheid in Brussel. De Vlaamse Overheid werd vertegenwoordigd door drie deskundigen. Naast het projectteam van Deloitte was ook mevrouw Ferf Jentink-Sterk vanuit het Ministerie van BZK daarbij aanwezig. Uit de workshop komt over het algemeen naar voren dat BWA wel operationeel is, maar niet de gewenste opbrengsten genereert:

- in de tweede helft van de jaren '70 kreeg elke vierkante meter grond in België een bestemming. Met een bijzonder plan van aanleg (BPA) kan hiervan op lokaal niveau worden afgeweken;
- vanaf 2000 bestaan er ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's) op drie niveaus;
- planbatenheffing is de heffing op de vermoede meerwaarde die een perceel krijgt door een bestemmingswijziging via BPA of RUP;
- de meerwaarde wordt gegenereerd door een planwijziging (de zogenoemde bestemmingswijziging);
- er bestaan 15 types bestemmingswijzigingen die planbaten kunnen veroorzaken en deze zijn decretaal vastgelegd;
- het decreet bevat vermoede meerwaarden en heffingsschijven;
- de heffingsplichtige is de eigenaar van een perceel;
- planbatenheffing wordt geïnd via de Vlaamse Belastingdienst;
- er bestaan veel vrijstellingsgronden;
- betalingsverplichting ontstaat op moment startfeit (verkoop of inbrengen vennootschap of verkrijgen omgevingsvergunning);

- bonificatie van 15% (korting) mogelijk als startfeit zich nog niet heeft voorgedaan.

#### Knelpunten

De navolgende knelpunten zijn op te merken in het huidig Vlaams systeem:

- geïnde middelen nog niet ingezet voor activeringsprojecten, enkel beperkt voor planschadevergoedingen (doel-middel problematiek);
- wordt ervaren als ingewikkeld systeem met veel actoren en vrijheidsgraden;
- inningskosten zijn hoger dan vooraf begroot;
- veel bezwaren tegen de hoogte van de belastingen (procesproblematiek);
- grafische registers niet op elkaar aangesloten en geen plicht tot bijhouden daarvan;
- het effectief geïnde bedrag (het totale bedrag dat is ontvangen) is vele malen lager dan het totaal ingekohierde bedrag (het bedrag van aanslagbiljetten dat is verstuurd); in de periode 2009-2018 was dit respectievelijk 320 miljoen euro versus 42 miljoen euro.

## 5.2 Forfaitaire bestemmingswijzigingswinstafroming (BWA)

### Planbatenheffing naar Vlaams model (3)



#### Praktische ervaringen Vlaanderen

In de praktijk is de vraag in hoeverre de vermoede meerwaarde tot stand komt en in de toekomst verder bepaald zal gaan worden. Men ervaart dat in Vlaanderen voornamelijk teruggegrepen wordt naar vrij algemene bepalingen en voorschriften die precieze (toegestane) ontwikkelingen niet vastleggen. In Vlaanderen worden percelen namelijk (in tegenstelling tot Nederland) veel globaler (enkel naar functie) bestemd. De basis voor een meerwaarde ontbreekt, waardoor de praktische uitvoering niet goed werkzaam is.

Aangegeven is dat een alternatief gevonden kan worden in een vaste begroting / bepaling van een ontwikkelingspotentieel in een gebied, op basis waarvan men naderhand vergoedingen en heffingen kan bepalen. Hierbij wordt ook opgemerkt dat het vastleggen van een ontwikkelingspotentieel in Vlaanderen juridisch onhoudbaar is. Ook kan heil worden gezocht in zogenoemde 'verhandelbare ontwikkelingsrechten'. Dit instrument is uitgewerkt in het (voorontwerp) instrumentendecreet, dat door de vorige legislatuur niet meer is goedgekeurd.

Bij het verhandelen van onroerend goed in Vlaanderen wordt rekening gehouden met de planbatenheffing. Bij de verkoop van grond waarop planbaten worden geheven, worden vaak prijsafspraken gemaakt omtrent het incalculeren van de heffing in het verkoopbedrag.



## 5.3 Openruimteheffing

# Heffing op het bebouwen van open ruimte in buitenstedelijk gebied



### Documentenstudie

Uit het onderzoeksrapport van Ecorys (maart 2010) is af te leiden dat bij een openruimteheffing sprake is van afroaming van een deel van de bestemmingswijzigingswinst. Hierbij gaat het om de extra waarde van de grond wegens verstedelijking in vergelijking tot de maatschappelijke waarde van die open ruimte.

De openruimteheffing lijkt bedoeld te zijn als heffing op het overbrengen van zogenoemde groene (open) ruimte naar rode (gesloten) ruimte. De achterliggende gedachte hiervan is dat waar gebieden met een *landschappelijke waarde* bestemd worden voor *bebouwingsdoeleinden* sprake is van zogenoemde *maatschappelijke schade die aanleiding geeft tot een heffing*. Ook wordt hiermee beoogd een gelijk speelveld tussen (onrendabele) binnenstedelijke bouw en buitenstedelijke ontwikkeling te creëren. Vraag daarbij is of dat bedoeld is voor ruimtelijke sturing of het genereren van (extra) financiële middelen.

Het bepalen van de waarde van de verloren gegane ruimte per geval, is echter complex. De waarde waartegen getaxeerd dient te worden is namelijk niet een gangbare marktwaarde, maar de waarde van een extern effect. Naast bovengenoemde variant van de berekening van een openruimteheffing, is een variant te bedenken, waarbij een 'level-playing-field' wordt gecreëerd op het gebied van binnenstedelijke en buitenstedelijke ontwikkeling. In dit geval wordt niet uitgegaan van verlies van maatschappelijke waarde van open ruimte, maar van de kosten van binnenstedelijke ontwikkeling ten opzichte van (over het algemeen lagere) kosten van buitenstedelijke ontwikkeling. Bij deze variant wordt ervan uitgegaan dat de onrendabele top bij binnenstedelijke ontwikkelingen wordt gecompenseerd met een heffing op buitenstedelijke ontwikkelingen.

### Begripsbepaling

Variant 1:

- doel: bescherming van landschappelijke waarde;
- heffing over schade als gevolg van wijziging van groene (open) ruimte naar rode (gesloten) ruimte;
- belasten van maatschappelijke schade;
- vindt plaats op basis van taxatie van de maatschappelijke waarde van de open ruimte vóór bestemmingswijziging en de grondwaarde ná bestemmingswijziging\*.

Variant 2:

- doel: creëren van level-playing-field;
- compensatie van onrendabele top die zich voordoet bij binnenstedelijke ontwikkeling;
- vindt plaats op basis van bijvoorbeeld een forfaitaire heffing op de grond (gebaseerd op binnenstedelijke onrendabele top).

\*het bepalen van maatschappelijke waarde is lastig/discutabel

# 6. Indicatie opbrengsten en uitvoeringskosten

## 6. Indicatie opbrengsten en uitvoeringskosten (1)

Er is sprake van diverse variabelen, onrendabele top, groei- en krimpgebieden, verscheidenheid in taxaties

### Algemene opmerkingen

Bij de berekening van opbrengsten en uitvoeringskosten is het van belang dat gekozen kan worden voor diverse variabelen.

Allereerst is het de vraag of, waar en hoeveel sprake is van planbaten. Uit onderzoeken naar binnenstedelijke ontwikkeling resulteert het beeld van een onrendabele top per woning van tussen de € 15.000 en € 20.000 per woning wat effect heeft op de residuele grondwaarde. Vraag is dus of en in hoeverre er bij bestemmingswijzigingen voor binnenstedelijke ontwikkelingen überhaupt sprake is van planbaten. Daarbij is de kernvraag of er voorafgaand aan de bestemmingswijziging al geen anticiperende waardeontwikkeling van de grond heeft plaatsgevonden en of en in hoeverre de planbatenberekening daar rekening mee houdt. Ook is daarbij van belang in hoeverre de bestemmingswijziging en de mogelijke planbatenaframing voorzienbaar waren.

Voorbeeld: als een ontwikkelaar gronden al vele jaren geleden heeft aangekocht met het oog op een toekomstige bestemmingswijziging, wordt dan bij de berekening van de planbaten rekening gehouden met deze 'hogere' prijs die is betaald? Zo ja, dan wordt een deel van de waardesprong die in het voorafgaande traject heeft plaatsgevonden niet afgeroomd, terwijl veelal juist een deel van de waardesprong in die fase zit. Zo nee, dan is het de vraag of ontwikkeling nog financieel haalbaar is.

Stel dat een ontwikkelaar landbouwgrond heeft gekocht voor € 40 per m<sup>2</sup> met het oog op toekomstige ontwikkeling, terwijl de landbouwwaarde € 10 per m<sup>2</sup> is. Jaren later komt er een bestemmingswijziging waardoor de waarde naar € 100 per m<sup>2</sup> gaat. De waardesprong ten opzichte van landbouwwaarde (de waarde 'as is') wordt dan € 90 per m<sup>2</sup>, zijnde de af te dragen planbaten op basis van taxatie grondwaarde oorspronkelijke staat versus taxatie residuele grondwaarde na bestemmingswijziging. De ontwikkelaar heeft echter al € 40 per m<sup>2</sup> voor de grond betaald en zou dan in totaal € 130 euro per m<sup>2</sup> betalen. Of de ontwikkelaar moet (met terugwerkende kracht) dit weer verhalen bij de vorige eigenaar. Dit zal vanuit rechtszekerheid en economische continuïteit (bij bijvoorbeeld verplaatsing van bedrijven) problematisch kunnen zijn. Om dit te voorkomen zal een mogelijke aframing derhalve voorzienbaar moeten zijn.

Ook kan gekozen worden voor volledig of gedeeltelijk afkomen of kan er –bij een forfaitair systeem- voor een krimpgebied een lager forfait worden gehanteerd dan voor een groeigebied. De vastgoed- en (daarmee) grondwaarden verschillen immers nogal per locatie. Uit actuele cijfers van het CBS en het Kadaster gepubliceerd in februari 2019 en een op 23 maart 2019 gepubliceerd artikel van het CBS, blijkt dat de verschillen in huizenprijzen in 2018 fors zijn toegenomen. Het prijsverschil van woningen in gemeenten met de hoogste en laagste gemiddelde verkoopprijs heeft in 2018 een recordhoogte bereikt van € 760.000 (€ 142.000 Delfzijl vs. € 902.000 Blaricum). De duurste gemeenten liggen voornamelijk in de Randstad en Brabant en de goedkoopste gemeenten bevinden zich hoofdzakelijk in de provincies Groningen, Friesland en Zeeland. Dergelijke parameters hebben invloed op de te berekenen opbrengsten en uitvoeringskosten. Niet in de laatste plaats daar bij de drie onderzochte instrumenten sprake kan zijn van een taxateur die de waardering doet. Deze kosten zullen per individueel geval kunnen verschillen. Ook de wijze van taxatie verschilt; 'gevoelswaarde' van maatschappelijke schade en de berekening van residuele grondwaarde en ook zijn de uitgangspunten van groot belang; taxeren naar marktwaarde, gebruikswaarde of toekomstwaarde?



## 6. Indicatie opbrengsten en uitvoeringskosten (2)

### Negatieve planschade: taxeren van de waarde in huidige staat versus taxeren residuele grondwaarde na bestemmingswijziging

#### Negatieve planschade

Bij de berekening van negatieve planschade wordt uitgegaan van het taxeren van de grond in de huidige staat met de huidige bestemming (1). Tevens wordt de residuele grondwaarde bepaald na planologische wijziging of besluitvorming (2). Vervolgens worden de sloopkosten, de kosten van het bouwrijp maken en de eventuele saneringskosten bepaald (3). Het verschil tussen deze bedragen kan de planbatenafroming betreffen die betaald dient te worden. Hierbij kan gekozen worden voor volledige of gedeeltelijke planbatenafroming. De uitvoeringskosten zijn relatief hoog (taxatiekosten en begeleidingskosten ambtelijk apparaat). Ook kunnen de uitgangspunten voor de uit te voeren taxaties onderwerp van discussie zijn.

Ervan uitgaande dat binnenstedelijk sprake is van onrendabele toppen in de woningbouw is het uitgangspunt dat hier niet of nauwelijks sprake zal zijn van te realiseren planbaten (op de grond). Planbaten op de grond zullen derhalve met name voorkomen bij buitenstedelijke ontwikkelingen. Daar waar bestemmingswijzigingen plaatsvinden op gemeentelijke gronden zal een af te dragen planbaat ten koste gaan van residuele grondwaarden en dus opbrengsten uit uitgiftes van bouwrijpe grond door gemeenten. Een opbrengst uit planbaten zal daarmee dus gedeeltelijk ten koste gaan van overige eigen inkomsten van gemeenten. Daarbij is dan de vraag of de opbrengsten uit een planbatenregeling bij gemeenten vallen of bij het Rijk. Indien ze bij gemeenten vallen is dat daarmee gedeeltelijk broekzak-vestzak en daarmee geen additionele inkomsten. Voor private grondeigenaren doet zich de vraag voor van de vorige pagina, of en in hoeverre rekening wordt gehouden met de anticipatie effecten van waardestijging voor bestemmingswijziging. Ook kan eventuele planbatenafroming effect hebben op Rijksinkomsten vanuit de vennootschapsbelasting en de BTW. Als het een belastingplichtige activiteit betreft wordt immers ook via die belastingen al een deel afgeroomd.

## 6. Indicatie opbrengsten en uitvoeringskosten (3)

### Bestemmingswijzigingswinstafoming, forfaitair bedrag per vierkante meter, verdeling in schijven, progressief systeem

#### Bestemmingswijzigingswinstafoming

Bij de bestemmingswijzigingswinstafoming in Vlaanderen wordt uitgegaan van berekening in een tweetal stappen.

De berekening gebeurt steeds per vierkante meter of kadastraal perceel afzonderlijk.

Als er meerdere bestemmingswijzigingen op eenzelfde perceel tegelijkertijd plaatsvinden, worden de overeenkomstige tarieven pro rata toegepast.

- 1) Berekening van de vermoede meerwaarde: dit gebeurt forfaitair aan de hand van een bedrag per vierkante meter, afhankelijk van de aard van de bestemmingswijziging;
- 2) Berekening van de heffing op de meerwaarde: de totale berekende vermoede meerwaarde wordt opgedeeld in een aantal schijven, waarop telkens een tarief wordt toegepast (progressief systeem).

In bijlage II en III is een overzicht opgenomen van de forfaitaire bedragen en de heffingsschijven, zoals deze momenteel in Vlaanderen worden gehanteerd.

Uit de workshop op 2 juli 2019 in Brussel volgde dat in de periode 2009-2018 voor een bedrag van ruim 327 miljoen euro aanslagbiljetten werden verstuurd (de ingekohierde bedragen). Meer dan de helft van dit bedrag (€ 187 miljoen) waren zogenoemde onwaarden (bedragen die nooit geïnd zullen worden, vanwege vrijstellingen, rechterlijke vernietigingen of bonificaties). Voorts bleek ruim € 97 miljoen 'potentieel' inbaar (bedragen die nog niet geïnd zijn). Hiermee kwam het effectief geïnd bedrag, in de periode 2009-2018, uit op ongeveer € 42 miljoen in ca. 9 jaar. In de workshop werd aangegeven dat veel van deze geïnde middelen nog niet zijn ingezet voor activeringsprojecten. Ook wordt het systeem als relatief ingewikkeld ervaren. De inningskosten zijn relatief laag, maar er worden wel kosten gemaakt voor juridische procedures.

Bij een forfaitair systeem zullen de uitvoeringskosten lager zijn dan bij taxaties per individueel bouwplan. In Nederland zijn de verschillen in grondwaarden echter dusdanig groot dat differentiatie nodig zal zijn. Het maken van een berekening is derhalve lastig en arbeidsintensief, alsmede sterk afhankelijk van de te hanteren keuzes en aannames. In de expertmeetings is nadrukkelijk aan de orde gekomen of de mogelijke opbrengsten wel opwegen tegen de kosten en de effecten op de grond- en woningmarkt.

## 6. Indicatie opbrengsten en uitvoeringskosten (4)

### Openruimteheffing, bescherming van de maatschappelijke waarde of creëren level-playing-field met binnenstedelijke ontwikkelingen

#### Openruimteheffing

De openruimteheffing kent een tweetal varianten:

Variant 1: Bescherming van de maatschappelijke waarde van open ruimte

Bij de eerste variant wordt uitgegaan van taxatie van de maatschappelijke waarde van open ruimte vóór de planologische wijziging. Ook wordt de waarde van de grond getaxeerd ná de planologische wijziging. Het verschil tussen die twee grondwaarden kan de planbatenheffing zijn. Daarbij gelden dezelfde overwegingen en kanttekeningen als op pagina 20. Taxaties brengen hoge uitvoeringskosten met zich mee.

Variant 2: Creëren van 'level-playing-field'

Bij de tweede variant wordt uitgegaan van het heffen van een forfaitair bedrag welk bedrag gebaseerd is op de onrendabele top van binnenstedelijke ontwikkelingen. Daarbij zou kunnen worden uitgegaan van de eerdergenoemde € 15.000- € 20.000 per woning. Indien dat bedrag niet gedifferentieerd als openruimteheffing wordt geheven in landelijke gebieden waar de vastgoedwaarden substantieel lager zijn, zal dat een grote impact hebben op de economische haalbaarheid van ruimtelijke ontwikkelingen in deze gebieden. Daarnaast zal dit, zoals hiervoor vermeld, gedeeltelijk ten koste gaan van de grondwaarde van gemeentelijke grondposities en daarmee van (toekomstige) gemeentelijke inkomsten. Gechargeerd gezegd; door de fors stijgende/gestegen vastgoedprijzen en woningschaarste in de binnenstedelijke gebieden wordt ook woningbouw in de buitenstedelijke gebieden hiermee nagenoeg onmogelijk gemaakt, gegeven de lagere vastgoedwaarden daar. Een forfaitair bedrag zal lagere uitvoeringskosten met zich meebrengen dan taxaties per individuele ontwikkeling. Tegelijkertijd zal de opbrengst minder zijn naarmate de beoogde doelstelling beter wordt behaald.

Uit meerdere onderzoeken (en over verschillende jaren) komt een tekort van rond de € 20.000 per woning naar voren voor binnenstedelijk bouwen (zie bijvoorbeeld onderzoek EIB uit 2013 [https://www.eib.nl/pdf/kostenverschil\\_binnenstedelijk\\_bouwen.pdf](https://www.eib.nl/pdf/kostenverschil_binnenstedelijk_bouwen.pdf) over Noord-Holland en onderzoek (<https://www.brink.nl/2017/03/09/wat-is-de-reele-transformatiepotentie-binnen-bestaand-bebouwd-gebied/>) van Brink Groep uit 2017).

# 7. Beschrijving op basis van expert judgement van effecten

## 7. Beschrijving op basis van expert judgement van effecten (1)

Herhaling van zetten, peilmoment moet duidelijk zijn, heffing ten goede aan de gemeenschap, eventuele belasting op Rijksniveau

### Vier expertmeetings

In de expertmeetings werd benadrukt dat de discussie omtrent het invoeren van planbatenheffing actueel lijkt te worden wanneer het economisch beter gaat. De gedachte hierachter is, volgens de motie, dat de gemeenschap moet meeprofiteren van de mogelijkheden die de overheid creëert voor speculanten. De winst die speculanten hierdoor maken moet 'eerlijk' worden verdeeld. De praktische uitvoering van een planbatenheffing roept echter vragen op, naast de vragen van principiële aard die te maken hebben met het eigendomsrecht. Experts geven aan dat dit een reden is dat planbatenheffing niet eerder is ingevoerd, maar dat daarom gekozen is voor het kostenverhaalsinstrumentarium.

Hierbij wordt gesteld dat het Ministerie eerdere onderzoeken gericht heeft op een vervanging van het kostenverhaal. Gewaakt moet worden voor een herhaling van zetten. Hierbij wordt ook verwezen naar de problematiek omtrent de toepassing van baatbelasting. In dat opzicht wordt dan ook aangegeven dat áls er wordt gekozen voor een heffing, dat het dan moet gaan om een heffing die op Rijksniveau wordt ingevoerd. Op grond van de Gemeentewet mag namelijk geen belasting worden geheven op inkomen, winst of vermogen. Ook is aangegeven dat een duidelijke bestemming voor de gelden wordt gekozen.

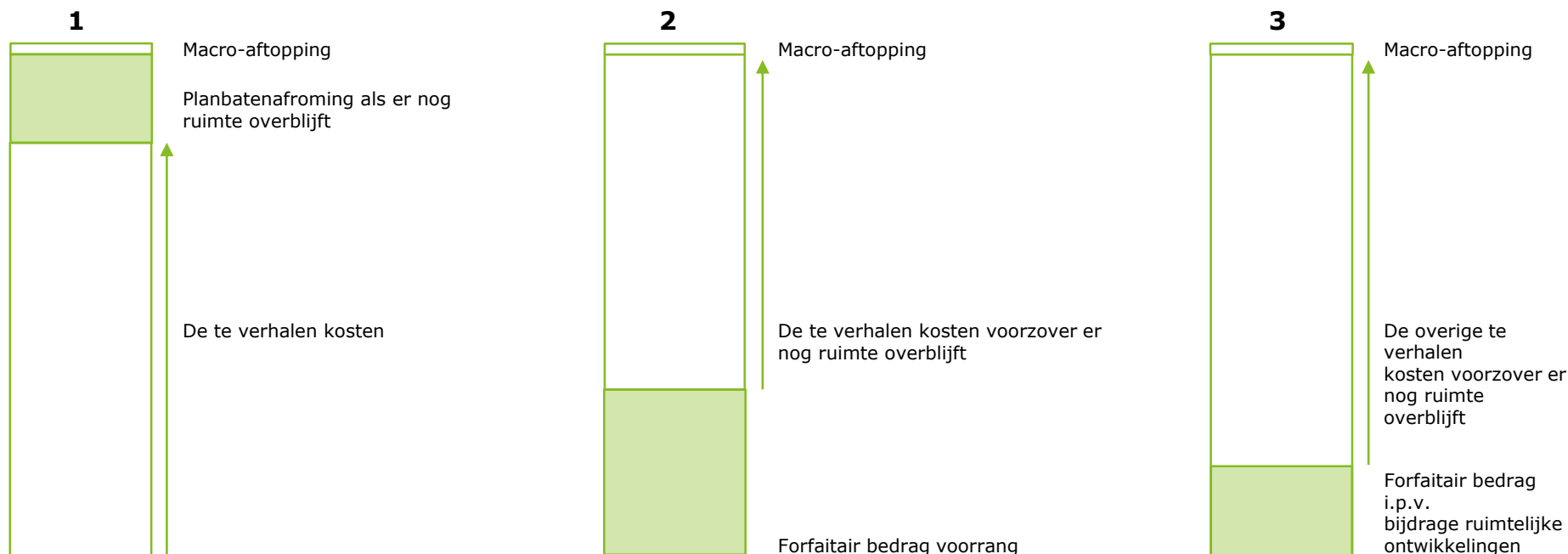
De doelstelling moet dan ook duidelijk zijn. Hierbij wordt verwezen naar de ratio van planschade, waarbij er sprake is van een tegemoetkoming in vergoeding van schade (en dus geen volledige vergoeding). Bij een mogelijke afroming zou het dan ook moeten gaan om een deel van de waardesprong. Ook werd geconcludeerd dat de instrumenten van negatieve planschade en bestemmingswijzigingswinstafroming (BWA) beduidend anders zijn dan het instrument van openruimteheffing. Niet alleen de wijze van heffing, maar ook het doel daarvan.

Aangegeven wordt dat een openruimteheffing enkel ziet op het tegengaan van bebouwing van open ruimte (verlies van open zicht, landschaps- en recreatiewaarde; horizonvervuiling) en mogelijk het creëren van een level-playing-field tussen binnenstedelijke en buitenstedelijke ontwikkeling. Dit is iets significant anders dan het afromen van winst die ten goede dient te komen van de gemeenschap, vanuit een rechtvaardigheidsprincipe. De overwegende opinie vanuit de expertmeetings is dat, als er al gekozen zou worden voor een vorm van planbatenafroming, dan een systematiek gezocht moet worden waarbinnen een forfaitair bedrag wordt ingebouwd in het bestaande kostenverhaal. In dit geval zou planbatenafroming voorafgaan aan het gemeentelijk kostenverhaal en zou de bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen (artikel 6.24 lid 1 Wro) bij de anterieure overeenkomst moeten verdwijnen.

# 7. Beschrijving op basis van expert judgement van effecten (2)

## Planbatenafroming mag macro-aftopping niet overschrijden

Het exploitatieplan is erop gericht de meest voorkomende kosten die met de locatieontwikkeling verband houden te verhalen. Deze zijn vastgelegd in een kostensoortenlijst. Als criterium geldt dat de totaal aan te verhalen kosten het totaal aan baten van de ontwikkeling niet mag overschrijden, de zogenaamde 'macro-aftopping'. Bovendien zijn de verhaalsmogelijkheden van bepaalde kostensoorten gelimiteerd, de zogenaamde 'micro aftopping'. In de expertmeetings wordt aangegeven dat een planbatenafroming kan plaatsvinden van maximaal het verschil tussen de te verhalen kosten en de macro-aftopping (1). Sommige experts vinden dat de planbatenafroming vóór dient te gaan op het gemeentelijk kostenverhaal, waarbij het dan kan gaan om een forfaitair bedrag (2). Ook wordt in de expertmeetings voorgesteld de planbatenafroming in de plaats te laten komen van de kostensoort voor ruimtelijke ontwikkelingen (3). Schematisch ziet dit er respectievelijk als volgt uit:



# 7. Beschrijving op basis van expert judgement van effecten (3)

## Besproken effecten op het gemeentelijk heffingsinstrumentarium

<p><b>0. Algemene opmerkingen</b></p> <p><b>(deze opmerkingen zijn niet altijd voor alle drie instrumenten van belang)</b></p>	<p>Op grond van de Gemeentewet is het niet toegestaan belasting te heffen op inkomsten, winst of vermogen. Alle kosten die door gemeenten verhaald worden bij ruimtelijke ontwikkelingen zijn buiten de fiscaliteit gebracht. Een gemeentelijke belasting is daarom niet logisch.</p> <p>Een vorm van milieuheffing ('vervuiler betaalt' / 'speculant betaalt') op Rijksniveau zou wat de meeste experts betreft, de voorkeur hebben. Een Rijksheffing moet gekoppeld worden aan de Ladder voor Duurzame Verstedelijking (artikel 3.1.6. Bro). De Ladder stuurt immers al op het voorkomen van niet noodzakelijke verstedelijking. Een Rijksheffing zou slechts moeten dienen ter ondersteuning van dat beleid.</p> <p>Het grondbeleid van gemeenten zal er ook door geraakt worden; deze effecten moeten nader in kaart gebracht worden.</p> <p>Voorzover speculatie voorkomt, kan dit ook op een andere wijze worden tegengegaan (bijvoorbeeld door het vestigen van voorkeursrechten, door onteigening of door als gemeente tijdig grond aan te kopen). Door een Rijksheffing of andere vorm van planbatenheffing worden echter alle projectontwikkelaars geraakt. Gevreesd wordt voor veel minder bouwplannen.</p>
<p><b>1. Negatieve planschade</b></p>	<p>Bij directe negatieve planschade zou de grondwaarde moeten worden bepaald vóór en na de bestemmingswijziging. In Nederland gaat het daarbij om een planologische wijziging van de functie en/of het bouwvolume. Op basis van taxaties kunnen de planbaten worden bepaald. Een gemeentelijke belasting zou niet logisch zijn, maar privaatrechtelijke afroming is in theorie mogelijk. En overschrijding van de macro-aftopping is echter niet toegestaan.</p>
<p><b>2. Bestemmingswijzigingswinst-afroming (BWA)</b></p>	<p>Een forfaitair bedrag zou een plaats kunnen krijgen in het kostenverhaalsinstrumentarium. Het betreft in dat geval geen gemeentelijke belasting. Daarbij zou de bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen moeten komen te vervallen. Een forfaitair bedrag dat vooraf bekend is zal ertoe kunnen leiden dat speculanten minder gaan betalen voor gronden (zogenaamde schaduwwerking). Het zou alleen moeten gelden voor nieuwe grondaankopen omdat bij eerdere grondaankopen geen rekening is gehouden met een dergelijke afroming. Daardoor zouden die projecten dan volgens de experts onuitvoerbaar kunnen worden.</p>
<p><b>3. Openruimteheffing</b></p>	<p>Een openruimteheffing zou op Rijksniveau moeten plaatsvinden bij nieuwe grondoverdrachten (bijv. een hogere overdrachtsbelasting). Dit zal echter ten koste gaan van inkomstenbelasting (van agrariërs die gronden verkocht hebben). Als het doel is om de open ruimte te beschermen, dan is de vraag of de Ladder voor Duurzame Verstedelijk niet al voldoende is. Een heffing zou slechts een aanvulling daarop zijn. Men kan immers al niet meer 'eenvoudig' bouwen in buitengebied. Openruimteheffing is volgens sommige experts achterhaald door de regeling van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking.</p>

# 7. Beschrijving op basis van expert judgement van effecten (4)

## Besproken effecten op het gemeentelijk kostenverhaal

<p><b>0. Algemene opmerkingen</b></p> <p><b>(deze opmerkingen zijn niet altijd voor alle drie instrumenten van belang)</b></p>	<p>Planbatenafroming kan uitsluitend tot maximaal de macro-aftopping. Er is derhalve een directe relatie met het kostenverhaalsinstrumentarium. Kostenverhaal en mogelijke planbatenafroming zijn communicerende vaten aldus de experts.</p> <p>Problemen zien ook op de formulering van planbatenafroming; eerder was het een alternatief voor kostenverhaal, nu is het een aanvulling hierop. Het is belangrijk vooraf duidelijk het doel van planbatenafroming te formuleren. Als het puur gaat om speculatie tegen te gaan, dan zijn daar voldoende andere instrumenten voor. Als het gaat om ruimtelijke sturing, dan gaat het slechts om een aanvulling op de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Het kan wel meer transparantie bieden in het gemeentelijk kostenverhaal als het een forfaitair bedrag (of percentage) betreft dat in de plaats komt van de bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen (nu vaak uitkomst van onderhandelingen). Ook kan daar een positieve schaduwwerking vanuit gaan.</p>
<p><b>1. Negatieve planschade</b></p>	<p>Bij negatieve planschade kan de waardesprong worden getaxeerd en naast het gemeentelijk kostenverhaal in rekening worden gebracht. Daarbij zou de bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen dan wel moeten vervallen. Taxaties kunnen echter leiden tot discussies. Bovendien zal het hoge uitvoeringskosten met zich meebrengen en relatief veel tijd kosten. Ook mag het niet leiden tot een overschrijding van de macro-aftopping.</p>
<p><b>2. Bestemmingswijzigingswinstafroming (BWA)</b></p>	<p>Een forfaitair bedrag dat vooraf is bepaald kan binnen de grenzen van de macro-aftopping worden opgelegd (al dan niet met voorrang op het kostenverhaal). De bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen zal dan wel komen te vervallen. In Nederland zouden (in tegenstelling tot Vlaanderen) forfaitaire bedragen naar gebied gedifferentieerd moeten worden vanwege de grote verschillen in vastgoed- en (daarmee) grondwaarden. In Vlaanderen was een dergelijke geografische differentiatie aanvankelijk ook voorzien, maar werd geschrapt na de parlementaire bespreking van het initiële voorstel. Aangenomen kan worden dat bij een vooraf vastgelegd forfait de uitvoeringskosten laag zullen zijn. Het forfaitaire bedrag zou onderdeel van het kostenverhaal moeten worden; een aanvulling op de bestaande kostensoortenlijst.</p>
<p><b>3. Openruimteheffing</b></p>	<p>Ook bij een openruimteheffing is de combinatie met het kostenverhaal van belang. Een Rijksheffing zou de ruimte voor gemeenten bij het kostenverhaal kunnen inperken. Het peilmoment van een eventuele Rijksheffing is daarbij van belang. Alleen bij nieuwe grondtransacties kan er rekening mee gehouden worden.</p>



# 7. Beschrijving op basis van expert judgement van effecten (5)

## Besproken effecten op de grond- en woningmarkt

<b>0. Algemene opmerkingen</b> <b>(deze opmerkingen zijn niet altijd voor alle drie instrumenten van belang)</b>	Het kostenverhaal wordt onder de Omgevingswet uitgebreid. Ontwikkelaars worden volgens de experts nu al geconfronteerd met steeds toenemende eisen en onder de Omgevingswet wordt dat nog meer. In de praktijk blijken er eigenlijk vrij weinig 'baten' te zijn (als gevolg van de woningbouwprogrammering (bijv. 40 sociaal-40 midden-20 duur), dure aankopen, verduurzaming, klimaatadaptatie etc.). Baten bestaan enkel op de gronden die al veel eerder aangekocht zijn. Ontwikkelaars zouden als gevolg daarvan kunnen afzien van een ontwikkeling. Het stimuleert de woningbouw volgens de experts niet. De Omgevingswet gaat uit van decentralisatie. Er zal verschil gaan ontstaan tussen gemeenten bij de vaststelling van omgevingsplannen. Bovendien zullen de bestemmingen niet meer zo scherp zijn als momenteel het geval is. Dit zal het bepalen van de mogelijke waardesprong niet eenvoudig maken.
<b>1. Negatieve planschade</b>	Het taxeren op basis van bestemmingswijzigingen zal onder de Omgevingswet moeilijk worden. De bestemmingen worden niet meer zo scherp als tegenwoordig in bestemmingsplannen het geval is. Bovendien zal het hoge uitvoeringskosten met zich meebrengen en veel tijd vergen, hetgeen negatieve effecten op de grond- en woningmarkt zal hebben.
<b>2. Bestemmingswijzigingswinst-afroaming (BWA)</b>	Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen moet worden opgeheven, waarvoor in ruil de forfaitaire bijdrage komt. Bij speculatie gaat het om de waardesprong die al plaatsvindt vóór de macro-aftopping. Een forfaitair bedrag kan daar geen oplossing voor bieden. Een forfaitair bedrag kent wel schaduwwerking; als gevolg hiervan kunnen gronden wellicht voor een lagere prijs worden gekocht waardoor toekomstige speculatie wellicht tegengegaan kan worden. Een forfaitair bedrag kan enkel worden opgelegd voor nieuwe grondtransacties, omdat de oorspronkelijke aankopen het niet meer kunnen dragen. Bij die aankopen is immers geen rekening gehouden met een planbatenheffing. Een forfaitair bedrag kan meer transparantie met zich meebrengen als het in de plaats van een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen komt.
<b>3. Openruimteheffing</b>	Alleen bij grondoverdrachten buiten de stad zou een openruimteheffing van toepassing moeten zijn, omdat het bij binnenstedelijke ontwikkeling vooral zou zien op een privaatrechtelijke bijdrage in het kader van kostenverhaal. De ontwikkelaars willen meer ruimte om te bouwen en geven in de expertmeetings aan dat het Rijk zou moeten aangeven waar in de buitengebieden gebouwd mag worden. Met het vervolgens beschikbaar stellen van agrarische gronden kan een openruimteheffing kans van slagen hebben.

# 7. Beschrijving op basis van expert judgement van effecten (6)

## Besproken effecten op eigendomsrecht

<p><b>0. Algemene opmerkingen</b></p> <p><b>(deze opmerkingen zijn niet altijd voor alle drie instrumenten van belang)</b></p>	<p>De planbatenafroming zou als belasting ingevoerd moeten worden, omdat dit volgens de experts minder snel strijdigheid oplevert met het (Europees gecodificeerde) eigendomsrecht.</p> <p>De Gemeentewet zou aangepast moeten worden wil het een decentrale belasting worden (in verband met de verbodsbepaling van heffing naar inkomen, winst of vermogen).</p> <p>Ontwikkelaars hebben volgens de experts vooral als doel om vastgoed te ontwikkelen en niet om te speculeren met grond.</p> <p>Wanneer uitgegaan wordt van planbatenafroming tot het maximum van de macro-aftopping betekent dit dat er geen winst meer gemaakt kan worden op de grond. De vraag is echter of het afromen van planbaten daadwerkelijk voordelen met zich meebrengt die opwegen tegen de nadelen, waaronder de kosten.</p> <p>Het woord speculant is juridisch niet juist; beter zou zijn 'rechthebbenden (eigenaars, zakelijke rechten) op de grond'; aan hen komt immers de waardesprong toe.</p>
<p><b>1. Negatieve planschade</b></p>	<p>Het betreft een valse tegenstelling; planschade gaat om een tegemoetkoming in de vergoeding van schade (gebaseerd op het beginsel van 'égalité devant les charges publiques'). Negatieve planschade zal gaan over een afroming ten behoeve van de gemeenschap. Dit kan gezien worden als een beperking van het eigendomsrecht. Een privaatrechtelijke bijdrage kan in strijd zijn met het eigendomsrecht. Voorzienbaarheid van planbatenafroming is hierbij van groot belang.</p>
<p><b>2. Bestemmingswijzigingswinst-afroming (BWA)</b></p>	<p>Bij het opleggen van een forfaitair bedrag hoeft geen bestedingsdoel geformuleerd worden. De belasting zou moeten bestaan uit het verschil tussen hetgeen mogelijk is op basis van de macro-aftopping en hetgeen nodig is voor kostenverhaal.</p> <p>Een belasting zal veel gerechtelijke procedures tot gevolg hebben, kijkend naar Vlaanderen en de discussie over WOZ-belasting.</p> <p>Bij belasting moet voldaan worden aan het gelijkheidsbeginsel. Dit kan op basis van het forfaitaire systeem, maar ook op basis van taxatie. Bij een forfaitair systeem kan dit in strijd zijn met Europese regelgeving (EVRM), wanneer de bedragen teveel uiteenlopen in verschillende gebieden.</p> <p>Taxatie is zuiverder, ook kan een zogenoemde grondquote (percentages toegerekend aan gebieden) uitkomst bieden. Aan taxatie zijn echter hogere uitvoeringskosten verbonden.</p>
<p><b>3. Openruimteheffing</b></p>	<p>Het invoeren van een openruimteheffing op Rijksniveau is mogelijk, maar het is wel van belang om te realiseren dat nu reeds de waardesprong van bijvoorbeeld agrariërs wordt afgeroomd via de inkomstenbelasting. Bovendien kan het consequenties hebben voor het kostenverhaal door gemeenten (zie hiervoor).</p>

# 8. Bijlagen

# 8. Bijlagen

## Bijlage I: Geraadpleegde documenten

---

### **Motie van het lid Nijboer d.d. 13 maart 2019**

Tweede Kamer, Kamerstukken II 2018/2019, 32 847, nr. 492, Nijboer c.s., maart 2019.

### **Planbaatheffing voor gevorderden**

Vlaamse Overheid, Griet Lievois, december 2018.

### **Internationale vergelijking financiering en kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling**

TU Delft, Fred Hobma, juni 2014

### **Land use regulations and property values: "The Windfalls Capture" Idea Revisited**

The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning, Oxford University Press, Rachele Alterman, 2012

### **Financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkeling en bestemmingswijzigingen**

ECORYS Nederland BV in samenwerking met VD2 Advies BV, Bert de Graaf, Joop van den Brand, Wilbert Verweij, maart 2010.

### **Financiële voorwaarden bij publiekrechtelijke medewerking**

Ministerie van VROM, Joop van den Brand & Jan Frans de Groot, mei 2005.

### **Naar een sturend gemeentelijk grondbeleid**

Wolters Kluwer Nederland B.V., Peter Overwater, november 2002.

### **Heffingen op grond**

Kolpron Consultants, NEI, Deloitte & Touche, november 2001.

## 8. Bijlagen

### Bijlage II\*: forfaitaire bedragen bij planbatenheffing in Vlaanderen, gehanteerd in 2008 en 2014

Bestemmingswijziging (categorie gebiedsaanduiding)		2008	2014
van	naar		
bos, overig groen of reservaat en natuur	wonen	€ 86,31	€ 117,64
landbouw	wonen	€ 85,92	€ 116,65
recreatie	wonen	€ 83,73	€ 113,24
gemeenschaps- en nutsvoorzieningen	wonen	€ 85,65	€ 116,07
bedrijvigheid	wonen	€ 54,89	€ 63,08
bos, overig groen of reservaat en natuur	bedrijvigheid	€ 58,02	€ 84,80
landbouw	bedrijvigheid	€ 57,63	€ 83,81
recreatie	bedrijvigheid	€ 55,44	€ 80,40
gemeenschaps- en nutsvoorzieningen	bedrijvigheid	€ 57,36	€ 83,23
gemeenschaps- en nutsvoorzieningen	recreatie	€ 1,92	€ 2,83
bos, overig groen of reservaat en natuur	recreatie	€ 2,58	€ 4,40
landbouw	recreatie	€ 2,19	€ 3,41
bos, overig groen of reservaat en natuur	landbouw	€ 0,39	€ 0,99
bos, overig groen of reservaat en natuur	gebied winning oppervlaktedelfstoffen	€ 2,36	€ 5,49
landbouw	gebied winning oppervlaktedelfstoffen	€ 1,97	€ 4,50

\* Bron: VCRO, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, art. 2.6.10 en 2.6.11

<https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.aspx?id=1018245&datum=&geannoteerd=false&print=false#H1046261>

## 8. Bijlagen

### Bijlage III\*: Progressieve heffingsschijven bij planbatenheffing in Vlaanderen

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

\* Bron: VCRO, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, art. 2.6.10 en 2.6.11

<https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1018245&datum=&geannoteerd=false&print=false#H1046261>

## 8. Bijlagen

### Bijlage IV: Aanwezigelijst expertmeetings d.d. 16 en 19 augustus 2019

Naam*	Organisatie	Expertmeetings
<b>Afgevaardigde Ministerie</b>	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Gemeentelijk heffingsinstrumentarium Kostenverhaal Grond- en woningmarkt Eigendomsrecht
Functie**	Organisatie	Expertmeetings
<b>Advocaat en partner</b>	Stibbe	Eigendomsrecht
<b>Senior adviseur grondbeleid</b>	Gemeente Westland	Gemeentelijk heffingsinstrumentarium Kostenverhaal
<b>Senior stafmedewerker</b>	Instituut voor Bouwrecht	Gemeentelijk heffingsinstrumentarium Kostenverhaal
<b>Universitair docent Bestuursrecht</b>	Universiteit Utrecht	Kostenverhaal
<b>Juridisch adviseur</b>	Aequi – Juridisch Advies	Kostenverhaal
<b>Strategisch adviseur</b>	Vereniging van Nederlandse Grondbedrijven	Grond- en woningmarkt Eigendomsrecht
<b>Regiodirecteur</b>	AM	Grond- en woningmarkt
<b>Concerndirecteur</b>	Gemeente Zaanstad	Gemeentelijk heffingsinstrumentarium
<b>Rentmeester</b>	Overwater Rentmeesters	Eigendomsrecht
<b>Adviseur</b>	Van Sandick Advies	Kostenverhaal
<b>Universitair docent Gemeentelijke belastingen</b>	Erasmus University Rotterdam	Gemeentelijk heffingsinstrumentarium Kostenverhaal
<b>Juridisch adviseur</b>	Thoonen Juridisch Advies	Gemeentelijk heffingsinstrumentarium
<b>Juridisch adviseur</b>	NEPROM	Grond- en woningmarkt

\* Aanwezig namens de opdrachtgever

\*\*In het kader van privacybescherming zijn de namen van de aanwezigen niet openbaar gemaakt

## 8. Bijlagen

### Bijlage V: Vragenlijst voorafgaand aan de workshop in Brussel d.d. 2 juli 2019

Vraag	
1.	In hoeverre acht u de 'potentiële meerwaarde' van een perceel een geschikte grond voor planbatenheffing?
2.	Zijn er alternatieven denkbaar, zo ja welke?
3.	In hoeverre denkt u dat de inkomsten van de heffing bijdragen aan de financiering van het ruimtelijk beleid in Vlaanderen?
4.	Is het juist dat de opbrengsten worden ingezet ter financiering van o.a. planschade?
5.	Zo ja, is er dan een relatie tussen de plannen waar de baten voor worden ingezet en de plannen waar schade wordt geleden?
6.	In hoeverre acht u planbatenheffing een geschikt middel voor baatafoming?
7.	In hoeverre acht u de tariefschijven (variërend van 1% op de eerste schijf, tot 30% op de schijf boven 500.000 euro) als legitiem?
8.	In hoeverre acht u de bonificatie als een geschikt middel?
9.	Hoe vindt u dat het systeem van planbatenheffing werkt?
10.	Kunt u een indicatie geven van de opbrengsten van planbatenheffing?
11.	In hoeverre wegen de kosten van het systeem op tegen de opbrengsten?
12.	Welke invloed heeft het systeem op: grondmarkt, woningmarkt, belasting, eigendom. Etc.?
13.	Worden naast de baatafoming ook nog kosten van de overheid in rekening gebracht (zoals ambtelijke uren, advieskosten, kosten voor openbare ruimte of anderszins)?
14.	Is de systematiek juridisch houdbaar gebleken in jurisprudentie?
15.	In hoeverre raadt u het systeem van planbatenheffing aan in Nederland?
16.	Tegen welke problemen loopt u in de praktijk aan?
17.	Welke oplossingen past u hiervoor toe?
18.	Zijn er andere aspecten die u wilt aandragen voor dit onderzoek?





Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its global network of member firms and their related entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.nl/about](http://www.deloitte.nl/about) to learn more.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.nl](http://www.deloitte.nl).

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.