

6 februari 2025

Voor- en tegenstander in planbatendebat: Grip op grondverwerving of bureaucratische rompslomp?



De planbatenheffing - een regeling waarbij de grondeigenaar een deel van de waardesprong van grond aan de gemeente zou moeten afdragen - is al geruime tijd een gespreksonderwerp in de politiek. Voorstander Theo Stauttner (rechts op de foto) en tegenstander Friso de Zeeuw gingen voor dit artikel met elkaar in debat; waar de heffing voor Stauttner een manier is om de verwervingsprijs van grond te dempen en gebiedsontwikkeling haalbaar te maken, levert het volgens De Zeeuw alleen maar 'bureaucratische rompslomp op'.

Lucy van Kleef

Het Rijk vraagt gemeenten om actiever grondbeleid te voeren om de woningbouw te versnellen. Een eventuele grondbelasting op bouwgrond waar niet op gebouwd wordt is op de lange baan geschoven, wel wil het ministerie een rijksgrondfaciliteit oprichten en een planbatenheffing invoeren.

Met de planbatenheffing wil woonminister Keijzer een wettelijke regeling invoeren om een deel van de waardevermeerdering van grond bij bestemmingswijziging te belasten, bijvoorbeeld als de grond van bestemming agrarisch bestemming wonen krijgt. De grondeigenaar moet een deel van deze ‘baten’ afdragen en de gemeente kan dit geld vervolgens inzetten in het publieke domein, zoals voor de aanleg van voorzieningen in een wijk.

Wat is de vorm van een planbatenheffing?

De exacte vorm van de planbatenheffing is op moment van schrijven nog niet bekend, maar het voorstel dat er nu ligt is dat er wordt gekeken naar een gemeentelijke planbatenheffing die juridisch wordt vormgegeven als een bestuursrechtelijke geldschuld waarbij de hoogte van de planbaten residueel wordt bepaald. De hoogte van de planbaten (grondsplus) wordt vastgelegd in een omgevingsplan, of bij het verlenen van een vergunning voor een BOPA. De planbatenheffing is daadwerkelijk verschuldigd op het moment van de start van de bouwactiviteiten.

Planbatenheffing als middel om verwervingsprijzen van grond te dempen

Voorstanders van de planbatenheffing zien de regeling als een manier om gebiedsontwikkelingen haalbaar te krijgen. Doordat de ontwikkelaar op voorhand weet dat hij een deel (eerder is gesproken over 50 procent) van de waardevermeerdering van de grond aan de gemeente moet gaan betalen, zal hij in eerste instantie minder voor de grond willen uitgeven. ‘Dat drukt de verwervingsprijs van de grond’, geeft Theo Stauttner, partner bij adviesbureau Stadkwadraat aan. Stauttner is voorstander van de regeling. ‘Zo krijgen we meer grip op de verwervingsmarkt en deze rust is belangrijk.’ Adviseur gebiedsontwikkeling en emeritus hoogleraar Friso de Zeeuw noemt het ‘theoretisch’, de werking die de beleidsmakers voor ogen hebben dat een heffing de verwervingsprijs gaat drukken. ‘In theorie kan het een dempende werking hebben’, denkt hij, ‘maar de praktijk werkt anders.’

De planbatenheffing: wat levert het op?

Buiten meer grip op de verwervingsprijzen van grond zien de voorstanders van de regeling de planbatenheffing als een inkomstenbron voor gemeenten. Die ontvangen zo mogelijk 50 procent van de grondeigenaar of ontwikkelaar, of misschien zelfs nog wel meer, van de waardevermeerdering van de grond als die bijvoorbeeld van de bestemming agrarisch of bedrijventerrein naar wonen gaat. Deze baten kunnen volgens Stauttner ingezet worden om bij te dragen aan andere ontwikkelingen in de gemeente die niet haalbaar zijn. Belangrijker nog vindt hij dat de kans vermindert dat steeds te duur wordt ingekocht. Dat maakt planvorming en onderhandelingen volgens hem minder complex en leidt naar zijn mening tot versnelling in gebiedsontwikkeling.

Als je het De Zeeuw vraagt, dan verwacht hij dat de opbrengsten ten opzichte van de kosten die zo’n regeling met zich meebrengt, minimaal zijn. De Zeeuw nam ook deel aan de expertsessies over de mogelijkheden voor de invoering van een planbatenheffing. Zijn stelling over de planbatenheffing is duidelijk: ‘Bureaucratische rompslomp met een netto-opbrengst die minimaal is. Als je de kosten die het ambtelijk apparaat daarvoor moet maken, denk aan taxateurs, juristen en ambtenaren die het moeten begeleiden bekijkt, weegt dat niet of nauwelijks op tegen de opbrengsten die de heffing genereert.’

Maakt de heffing het systeem complex?

De Zeeuw is van mening dat het systeem met de invoering van een planbatenheffing alleen maar complexer wordt. Stauttner is het daar niet mee eens. Hij ziet een systeem voor zich dat gestroomlijnd is met het proces van de anterieure overeenkomst en het kostenverhaal.

Stuutener: 'Dan is er toch al overleg tussen gemeente en ontwikkelaar. En de waardesprong van de grond is dan ook al bekend. De gemeente hoeft dan niet zoveel extra huiswerk te doen omdat ze toch al bezig zijn met het bepalen van onder andere de kosten voor de voorzieningen in de wijk en de bijdrage daarvan vanuit de ontwikkelaar.'

En precies dat is één van de zaken die De Zeeuw tegen de borst stuit. 'De ontwikkelaar betaalt nu al mee voor de publieke voorzieningen: niet alleen met het kostenverhaal maar soms ook via een publiekrechtelijke afdwingbare financiële bijdrage', geeft De Zeeuw aan. Dat laatste is een verruiming die is opgenomen in de Omgevingswet.'

De planbatenheffing: kan het overal?

Een planbatenheffing kan volgens Stuutener alleen maar geheven worden als er baten zijn. En veel binnenstedelijke woningprojecten kunnen nu al niet uit, mede door de betaalbaarheidseisen die de gemeenten zelf stellen. 'Je kan als gemeente niet gaan heffen als het project niet rendabel is.' Daarom heeft een planbatenheffing volgens beide experts op dit moment alleen maar zin bij uitleglocaties, omdat de prijs van bestaande gebouwen en gronden op binnenstedelijke locaties toch te hoog ligt in relatie tot de herontwikkelswaarde. Stuutener: 'In de toekomst zou de heffing ook op binnenstedelijke locaties kunnen werken, omdat dan door de ontwikkelaar rekening is gehouden met de batenafdracht die nog gaat volgen. Dat is nu bij lopende projecten natuurlijk niet het geval.'

De Zeeuw vult aan: 'In een binnenstedelijke context hebben we het vaak over het opkopen van een kavel met een bedrijfsruimte, die grondprijzen liggen al hoger. Daar is nauwelijks sprake van een surplus. Op uitleglocaties heb je de schaalgrootte die je nodig hebt om je project rond te kunnen rekenen.'

Onzekerheid en vertraging of juist versnelling van woningbouw?

De regeling zal volgens tegenstanders onzekerheid opleveren bij ontwikkelaars. De ontwikkelaar komt vroeg in het ontwikkeltraject in een eigen berekening uit op een residuele grondwaarde met hoeveel ze voor de grond willen betalen, maar de gemeente stuurt bij afrekening uiteindelijk de beschikking. De Zeeuw: 'Daar kan makkelijk zeven tot tien jaar tussen zitten. En dan ziet de wereld er totaal anders uit.' Als voorbeeld noemt De Zeeuw België, die een vergelijkbaar systeem met planbatenheffing heeft ingevoerd.

'Dat systeem is niet te vergelijken', zegt Stuutener. 'In België gaat de heffing op voorcalculatie. En dan moet uiteindelijk blijken of de waardesprong uiteindelijk uitpakt zoals gedacht werd.' Stuutener ziet een systeem voor zich waarin markt en gemeente samen de waardesprong bepalen. En dan is het betaalmoment op het moment van het verlenen van de omgevingsvergunning. De Zeeuw vindt dat systeem te complex en denkt dat het juist de nodige vertraging in de woningbouw oplevert. Terwijl we juist willen versnellen en gemeenten nu al kampen met te weinig mankracht en ervaring. 'Taxateurs, juristen, ambtenaren die de ontwikkeling begeleiden, dat komt er allemaal bij kijken. Dat zijn de uitvoeringskosten die ook nog eens van de bruto opbrengst van de heffing moeten worden afgetrokken. Dan blijft er nauwelijks iets over.'

Verloop wetsontwerp

Een meerderheid van de Tweede kamer is voor de invoering van een dergelijke heffing. 'Grofweg was links plus de PVV voor en rechts tegen het voorstel', geeft De Zeeuw aan. 'Bij de voorstanders speelt ideologie een rol; niet alle winst mag bij de grondeigenaar eindigen.' De woonminister wil in ieder geval in het tweede kwartaal van 2025 met een voorstel komen

voor planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem. Mocht dit leiden tot een wetsvoorstel dan zullen er nog een aantal stappen gezet moeten worden alvorens de wet in 2027 in kan gaan.

De Zeeuw ziet het zo snel niet gaan. ‘Eerst moet er een voorontwerp van wet komen, dan deskundigenzittingen en maatschappelijke consultatie. Daarna stuurt de regering het wetsontwerp naar de Raad van State. Vervolgens volgt de schriftelijke en mondelinge behandeling in de Tweede Kamer en hetzelfde in Eerste Kamer. Dat is nog een lange weg te gaan.’

Andere opties

Hoe ziet De Zeeuw de woningbouw dan wel van de grond komen, zonder dat de verwervingsprijzen de projecten onhaalbaar maken? In het beter taxeren van grond op de inbrengwaarde bij het kostenverhaal en eventueel aanpassen van de waardebepalingsvoorschrift. ‘Dat is een veel eenvoudigere methode die volledig past in het bestaande systeem. Daar hoeft je geen nieuwe wetten voor te maken. Daarnaast moeten Rijk, provincies en gemeenten bijvoorbeeld kijken naar aanvullende uitleglocaties waar de woningbouwplannen betaalbaar zijn.’

Op een actievere houding van de gemeente op grondbeleid heeft De Zeeuw niets tegen, integendeel. ‘Maar dan wel strategisch. Alleen grond aankopen die essentieel is voor de stad. En daar waar er vermoeden van speculatie is.’ Volgens De Zeeuw kunnen gemeenten nu al veel sturen, ook al hebben ze de grond niet in eigendom. Hij verwijst hier naar het omgevingsplan in combinatie met de anterieure overeenkomst. ‘Daarin is veel te regelen. En er bestaan genoeg interessante mengvormen tussen actief en passief grondbeleid die nu al toegepast worden. Die lijn moeten we intensiveren, met verbetering van het kennisniveau bij gemeenten’.

De minister wil in het tweede kwartaal van dit jaar met een voorstel voor een planbatenheffing komen. Op dit moment zijn er nog een aantal zaken onduidelijk, zoals de definitie van de oorspronkelijke grondeigenaar, de vorm van de heffing, het moment van afrekenen, de hoogte van het tarief en of de gemeenten van dit tarief mogen afwijken.