



Profijt en bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling

De lusten en lasten van ruimtelijke ontwikkeling zijn beter tegen elkaar af te wegen als partijen meebetalen in verhouding tot het profijt dat zij ondervinden.

In de huidige situatie zijn er weinig mogelijkheden om gebruikers en eigenaren van vastgoed te laten meebetalen aan een overheidsinvestering.

De onroerende-zaakbelasting (ozb) en een ingezetenenheffing zijn kansrijke instrumenten.

De ozb kent in de huidige vorm echter grote beperkingen. Ook kunnen gemeenten op dit moment niet een vast bedrag per ingezetene heffen.

Beleidsopties:

1. Herinvoering ozb-gebruikersdeel en verhogen ozb-tarieven
2. Aanpassen vereveningsystematiek gemeentefonds
3. Invoeren ingezetenenheffing en toestaan van ruimtelijke tariefdifferentiatie

Samenvatting

De maatschappelijke welvaart kan toenemen als ruimtelijke ontwikkeling mede wordt bekostigd via het benutten van baten die neerslaan bij de eigenaren en gebruikers van bestaand omliggend vastgoed. Een groot voordeel van bekostiging op basis van profijt is dat het een doelmatige afweging stimuleert bij investeringen in het ruimtelijk domein. De lusten en lasten van een investering kunnen immers beter tegen elkaar worden afgewogen als die bij dezelfde partij liggen. Hierdoor neemt het risico af dat de overheid over- of onderinvesteert in ruimtelijke ontwikkeling. Het idee dat baathebbers meebetalen en gedupeerden worden gecompenseerd, draagt bovendien bij aan het gevoel van rechtvaardigheid, wat de maatschappelijke houding ten aanzien van overheidsinvesteringen in het ruimtelijk domein kan bevorderen.

De onroerendezaakbelasting (ozb) en een ingezetenenheffing zijn kansrijke instrumenten om bekostiging op basis van profijt te realiseren. Bij de ozb loopt de connectie tussen belasting en profijt via de woz-waarde: als ruimtelijke ontwikkeling leidt tot een aantrekkelijkere leefomgeving, en daarmee een hogere woz-waarde, neemt de belastingafdracht via de ozb toe. Ook een ingezetenenheffing sluit redelijk goed aan bij het profijtbeginsel, aangezien de inkomsten kunnen worden aangewend voor voorzieningen binnen de eigen bestuurlijke eenheid. Een ander belangrijk voordeel is de relatief eenvoudige uitvoerbaarheid. De ozb en een ingezetenenheffing zijn immers bestaande instrumenten voor respectievelijk gemeenten en waterschappen. Hierdoor kan het gebruik van dit instrumentarium al op relatief korte termijn worden geïntensiveerd.

In de huidige vorm kunnen de ozb en ingezetenenheffing maar beperkt bijdragen aan de bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling. Door de relatief lage ozb-tarieven en het ontbreken van een ozb-gebruikersdeel bij woningen kan namelijk slechts een beperkt deel van de vastgoedwaardestijging worden verzilverd. Een ander aandachtspunt is de vereveningssystematiek van het gemeentefonds. Omdat een gemeente minder algemene uitkering ontvangt als de woz-waarde van bestaand vastgoed stijgt, beperkt de huidige opzet van het gemeentefonds de prikkels voor gemeenten om te investeren in fysieke voorzieningen. Voor een ingezetenenheffing geldt dat een nieuwe wettelijke regeling nodig is om dit instrument beschikbaar te stellen aan gemeenten en/of provincies. Bovendien is dit instrument niet doelmatig bij de bekostiging van voorzieningen waarvan slechts een beperkte groep ingezetenen profiteert.

Potentiële beleidsopties zijn een verhoging van de ozb-tarieven met fiscale compensatie, een aanpassing van de vereveningssystematiek van het gemeentefonds en het invoeren van een ingezetenenheffing. Een verhoging van de ozb-tarieven (of herinvoering van het ozb-gebruikersdeel bij woningen) stelt gemeenten in staat om een groter deel van de vastgoedwaardestijging om te zetten in extra inkomsten om ruimtelijke ontwikkeling te bekostigen. Deze maatregel kan bovendien lastenneutraal worden vormgegeven via fiscaal compenserende maatregelen zoals een verlaging van de loonbelasting of btw. De vereveningssystematiek van het gemeentefonds kan worden aangepast door bijvoorbeeld volledig af te zien van verevening op basis van woz-waarden, of door de mate van verevening naar beneden bij te stellen. Een nieuwe wettelijke regeling kan een ingezetenenheffing beschikbaar stellen aan gemeenten en/of provincies. Het toestaan van ruimtelijke tariefdifferentiatie maakt dit instrument bovendien geschikt voor de bekostiging van kleinere projecten.

Als bekostiging op basis van profijt niet kan worden gerealiseerd en maatschappelijk rendabele projecten hierdoor dreigen te vertragen, kan ook worden gekozen voor een intensivering van de huidige bekostigingssystematiek. Deze beleidsoptie betekent dat opbrengsten uit rijksbelastingen worden aangewend om de begrotingen van bestaande fondsen, zoals het infrastructuurfonds of het gemeentefonds, te verruimen of nieuwe investeringsfondsen te introduceren. Het voordeel hiervan is dat de benodigde kennis en instituties reeds beschikbaar zijn, waardoor intensivering van de bekostigingssystematiek relatief eenvoudig en snel kan worden gerealiseerd. Een nadeel is dat deze systematiek niet goed aansluit op het profijtbeginsel.

Baathebber betaalt mee

De bekostiging van gebiedsontwikkeling kan efficiënter. De welvaart kan toenemen als vastgoedeigenaren en -gebruikers (zakelijk en particulier) gaan meebetalen als zij profiteren

-  **Lusten en lasten** zijn beter tegen elkaar af te wegen
-  Minder risico dat de overheid **te veel of te weinig investeert** door beter zicht op lusten en lasten
-  Lagere overheden zijn **minder afhankelijk** van Rijksoverheid voor gebiedsontwikkeling
-  Rechtvaardigheidsgevoel: wie **profiteert betaalt**

2

Twee instrumenten zijn kansrijk om baathebbers te laten meebetalen; zij hebben een goede balans tussen economische efficiëntie en praktische uitvoerbaarheid

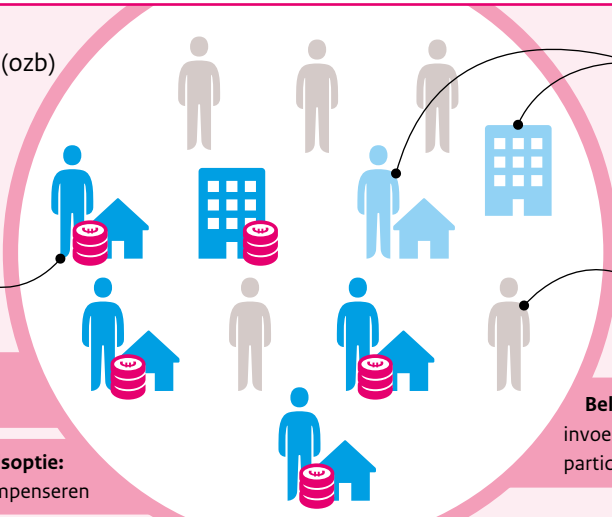
Onroerendezaakbelasting (ozb)

De baten van een ontwikkeling (beter bereikbaar, schonere lucht, meer faciliteiten) doen de woze-waarde van omliggende gebouwen stijgen. Hierdoor kan een gemeente meer ozb heffen



Dit instrument verkleint vermogensverschillen

Ozb-tarieven zijn te laag. **Beleids optie:** tarieven verhogen en fiscaal compenseren



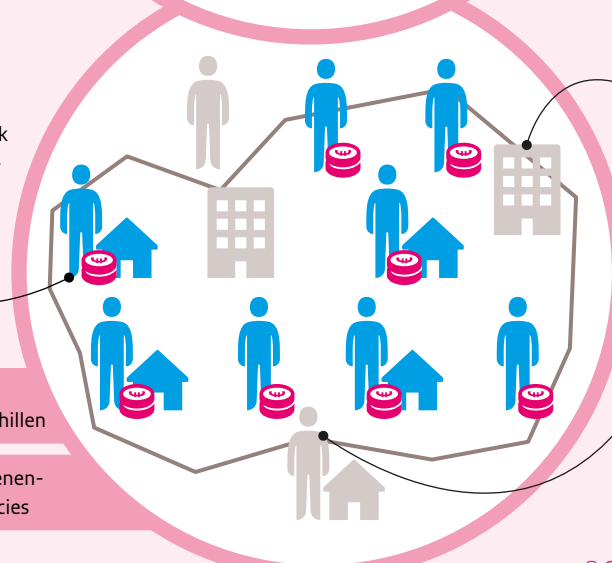
Ingezetenenheffing

Als alle inwoners min of meer gelijk profiteren van een gebiedsontwikkeling, is een ingezetenenheffing interessant. Dat betreft een vast bedrag per inwoner binnen een gemeente of provincie



Dit instrument vergroot relatieve vermogensverschillen

Beleids optie: invoeren ingezetenenheffing voor gemeenten/provincies



1 Inleiding

Nederland staat de komende decennia voor grote maatschappelijke opgaven in het ruimtelijk domein.

Een voorbeeld hiervan is de woningbouwopgave. De vraag naar extra woningen concentreert zich vooral in stedelijke regio's, maar juist in die gebieden is de ruimte schaars. Zo blijken de uitbreidingsmogelijkheden via uitleglocaties in een aantal grote steden grotendeels te zijn opgedroogd.¹ Hierdoor wordt steeds vaker gekeken naar mogelijkheden om onderbenutte kantoorlocaties en bedrijventerreinen te transformeren tot gemengde stadsgebieden.² De woningbouwopgave staat echter niet op zichzelf, want meer vraag naar woningen betekent ook meer vraag naar vervoer, recreatiemogelijkheden en energie.

Lokale overheden beschikken echter niet altijd over voldoende financiële middelen om de gewenste ruimtelijke ingrepen te bekostigen. Een belangrijke oorzaak hiervan zijn de hoge kosten bij de ontwikkeling van publieke ruimtes en infrastructuur. Dergelijke investeringen kunnen doorgaans niet volledig worden gedekt met inkomsten uit het projectgebied, zoals via grondexploitatie. Bovendien beschikken lokale overheden over weinig mogelijkheden om inkomsten te genereren uit gebiedsoverstijgende baten.³ Het tekort aan publieke middelen is deels te verklaren door het stopzetten van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) in 2014. Hiermee kwam een einde aan een decennialange periode waarin het Rijk financiële steun bood bij de (her)ontwikkeling van stedelijke locaties.⁴

Bekostiging op basis van profijt kan een financiële bijdrage leveren aan de ruimtelijke ontwikkeling.⁵

Gebiedsgerichte investeringen leiden namelijk vaak tot baten voor verschillende partijen die soms tot ver buiten het oorspronkelijke projectgebied neerslaan. Denk hierbij aan tijdswinst voor reizigers of een betere leefomgeving voor de eigenaren en gebruikers van omliggend vastgoed. Het kader op de volgende pagina laat zien dat gevestigde vastgoedeigenaren in veel gevallen profijt ondervinden van investeringen in het ruimtelijk domein. Lokale overheden beschikken momenteel echter over weinig mogelijkheden om inkomsten te genereren uit deze baten.

Deze policy brief analyseert de mogelijkheden om ruimtelijke ingrepen (deels) te bekostigen via het benutten van baten die neerslaan bij de eigenaren en gebruikers van omliggend vastgoed.⁶ Voor deze analyse houden we verschillende bekostigingsinstrumenten tegen het licht, waarbij de potentiële voordelen van bekostiging op basis van profijt worden afgezet tegen de nadelen. Hierbij past de kanttekening dat ook de baten bij andere partijen, zoals bij reizigers of projectontwikkelaars, een nuttige bijdrage kunnen leveren aan de bekostiging van ruimtelijke projecten. We laten die baten echter buiten beschouwing, omdat er al relatief veel bekend is over de mogelijkheden om die baten te benutten.⁷

¹ Zie Fakton (2016), Woningbouwopgave tot 2030: Rotterdam en Den Haag in stedelijke transitie ([link](#)).

² Zie PBL (2016), Transformatiepotentie: woningbouwmogelijkheden in de bestaande stad ([link](#)).

³ Zie Rebel (2018), Analyse onrendabele toppen ([link](#)).

⁴ Zie TU Delft (2017), Gebiedstransformaties: Ruimte voor durf en diversiteit ([link](#)).

⁵ In de context van ruimtelijke ontwikkeling is het belangrijk een onderscheid te maken tussen bekostiging en financiering. Bekostiging gaat over de vraag welke partij de kosten van een investering moet dragen, terwijl financiering zich richt op de vraag hoe het temporele gat tussen de korte-termijninvesteringuitgaven en de lange-termijnbelastinginkomsten kan worden gedicht. Deze policy brief richt zich uitsluitend op het bekostigingsvraagstuk.

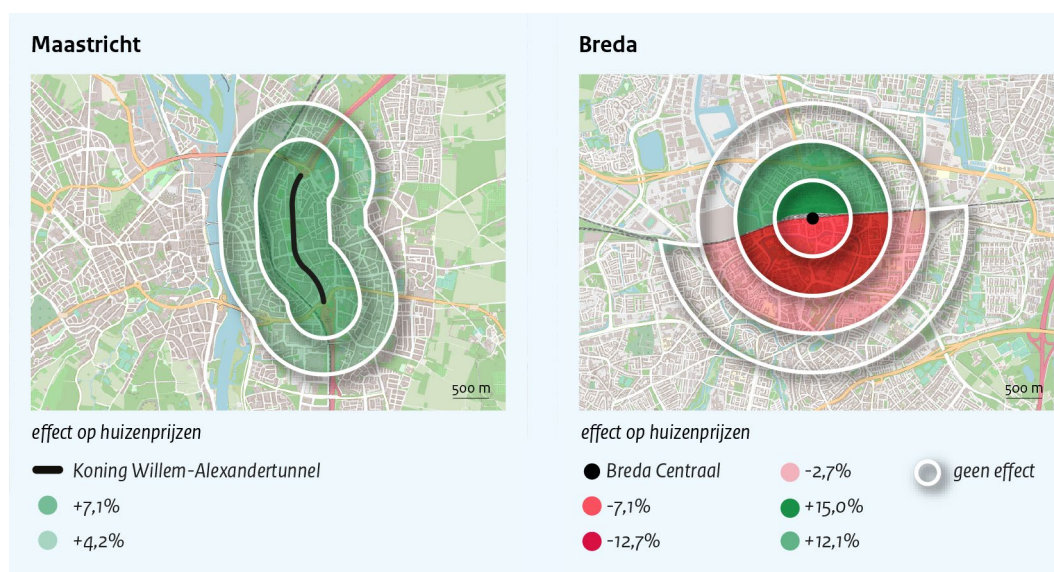
⁶ Deze policy brief richt zich op de eigenaren en gebruikers van vastgoed, zonder hier een scherp onderscheid in te maken. De reden is dat het vaak onduidelijk is welke van beide partijen uiteindelijk de belastingdruk draagt. Bij het ozb-eigenarendeel kan de belasting bijvoorbeeld worden afgewenteld op de gebruiker via een hogere huur. De mate waarin belastingen op onroerende zaken worden afgewenteld op een andere partij is afhankelijk van veel factoren, waaronder regelgeving. Een voorbeeld hiervan zijn de maximale huurprijzen in de sociale huursector.

⁷ Zie voor prijsbeleid bij wegverkeer: CPB/PBL (2016), *Kansrijk mobiliteitsbeleid* ([link](#)). Zie voor een heffing op planbaten: CPB (2019), *Het Bouwproces van Nieuwe Woningen* ([link](#)).

Ruimtelijke investeringen leiden vaak tot hogere huizenprijzen

Gevestigde vastgoedeigenaren kunnen aanzienlijk profijt ondervinden van investeringen in het ruimtelijk domein. Recent onderzoek van het CPB toont aan dat de ondertunneling van de A2 in Maastricht heeft geleid tot een toename in de totale woningwaarde van ongeveer 220 miljoen euro. Onderstaande figuur (links) toont de procentuele toenames in huizenprijzen op verschillende afstanden van de tunnel (a). Een andere studie toont aan dat de ondertunneling van de spoorlijn in Delft heeft geleid tot soortgelijke resultaten, namelijk een waardestijging van 400 miljoen euro (b). De toegenomen huizenprijzen kunnen worden verklaard door een verbeterde mobiliteit en leefbaarheid, zoals afgenomen geluidsoverlast en luchtvervuiling. Hierbij moet bovendien worden opgemerkt dat de cijfers naar verwachting een onderschatting zijn van de totale toename in de vastgoedwaarde, omdat de studie geen rekening houdt met waardestijgingen van niet-woningen.

De baten van ruimtelijke ontwikkeling zijn echter ook onzeker: niet alle investeringen leiden altijd en overal tot hogere huizenprijzen. Uit onderzoek blijkt dat de herontwikkeling van stationsgebieden ook kan leiden tot een (tijdelijke) daling van de huizenprijzen. Onderstaande figuur (rechts) geeft weer dat de stationsontwikkeling in Breda gepaard ging met een daling van de huizenprijzen aan de zuidzijde van het spoor (-2,7% tot -12,7%). Dit komt neer op een afname van circa 150 miljoen euro. Hier staat tegenover dat huizenbezitters aan de noordzijde van het spoor er op vooruit zijn gegaan, namelijk 65 miljoen euro (c). Een andere studie heeft gekeken naar het effect van de opening van de Westerscheldetunnel op huizenprijzen en vindt daarbij ook gemengde resultaten. Hoewel in Midden-Zeeland de toegenomen bereikbaarheid wel leidde tot hogere huizenprijzen, was dat in Zeeuws-Vlaanderen niet het geval (d).



- (a) Zie CPB (2018), Leefbaarheidsbaten A2-tunnel Maastricht zeer aanzienlijk: meer dan 200 miljoen ([link](#)).
 (b) Zie CPB (2019), De leefbaarheidseffecten van Spoorzone Delft ([link](#)).
 (c) Zie CPB (2019), Diverse effecten stationsprojecten op huizenprijzen ([link](#)).
 (d) Zie CPB (2016), House Prices and Accessibility: Evidence from a natural experiment in transport infrastructure ([link](#)).

2 Bekostiging op basis van profijt verhoogt de welvaart

Het is gunstig voor de maatschappelijke welvaart als ruimtelijke investeringen worden bekostigd op basis van het profijtbeginsel. Voor vastgoedeigenaren en -gebruikers betekent dit dat de belastingafdracht in verhouding moet staan tot het profijt dat zij ondervinden van de investeringen. Het consistent toepassen van het profijtbeginsel betekent ook dat partijen die nadeel ondervinden van ruimtelijke ingrepen, adequaat moeten worden gecompenseerd. Een voorbeeld van een investering die niet voor iedereen positief uitpakt, is de infrastructurele ontsluiting van een regio: de regio profiteert van de toename van de bereikbaarheid, terwijl woningen langs de weg vooral nadeel ondervinden van de geluidshinder en de verslechterde luchtkwaliteit.

Het voordeel van bekostiging op basis van profijt is dat het een doelmatige afweging stimuleert bij investeringen in het ruimtelijk domein. De lusten en lasten van gebiedsontwikkeling kunnen immers beter tegen elkaar worden afgewogen als die bij dezelfde partij liggen. Een bekostigingssystematiek die losstaat van het profijtbeginsel kan leiden tot zowel te veel als te weinig investeringen in de ruimtelijke ontwikkeling. Overinvestering ontstaat bijvoorbeeld als een kleine groep belanghebbenden zich inzet voor een investering waarvan de baten voornamelijk lokaal optreden, terwijl de relatief hoge kosten kunnen worden afgewenteld op de maatschappij als geheel. Anderzijds kan onderinvestering optreden wanneer de meerderheid niet bereid is te betalen voor een maatschappelijk rendabel project waarvan het profijt slechts lokaal neerslaat. De maatschappelijke welvaart is daarom gebaat bij een bekostigingssysteem waarin alle partijen financieel bijdragen aan ruimtelijke ontwikkeling naar de mate waarin zij profijt ondervinden.⁸

Profijtbekostiging bij ruimtelijke ontwikkeling is een aanvulling op, en niet een vervanging van, het besluitvormingsproces gebaseerd op maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA). Een MKBA is immers een nuttig instrument om op objectieve wijze de verschillende welvaartseffecten in kaart te brengen, en profijtbekostiging kan die functie geenszins overnemen. Profijtbekostiging kan hier echter wel twee aanvullende voordelen aan toevoegen. Ten eerste worden de verschillen tussen het individuele belang en het maatschappelijk belang verkleind als baathebbers betalen en gedupeerden worden gecompenseerd. Dit maakt besluitvorming minder gevoelig voor de inspanningen van partijen wier individuele belangen afwijken van het maatschappelijk belang.⁹ Ten tweede draagt het idee dat baathebbers betalen en gedupeerden worden gecompenseerd bij aan het gevoel van rechtvaardigheid, wat de maatschappelijke houding ten aanzien van overheidsinvesteringen in het fysieke domein bevordert.

De wenselijkheid om het profijtbeginsel toe te passen bij de bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling is echter ook afhankelijk van de praktische uitvoerbaarheid. De mate waarin gevestigde vastgoedeigenaren en -gebruikers profijt ondervinden van een nabijgelegen voorziening, is immers lastig vast te stellen. Bovendien worden individuele partijen geprikkeld om het genoten profijt zo laag mogelijk voor te spiegelen om daarmee de profijtbelasting te ontlopen. Het vervolg van deze policy brief analyseert de voor- en nadelen van acht verschillende instrumenten die bekostiging op basis van profijt bij vastgoedeigenaren en -gebruikers kunnen realiseren. Het kader op de volgende pagina beschrijft deze bekostigingsinstrumenten op hoofdlijnen.

⁸ Het is hierbij van essentieel belang dat de besluitvorming op een democratische manier tot stand komt. Burgers en bedrijven kunnen immers wel hun voorkeuren uitspreken, maar het is de (lokale) politiek die uiteindelijk beslist.

⁹ Uit onderzoek blijkt dat in veel gevallen de besluitvorming in lijn is met het kosten-batensaldo van de MKBA, maar er zijn ook uitzonderingen. Een MKBA heeft relatief weinig invloed op de besluitvorming omtrent projecten met een negatief kosten-batensaldo en projecten waaraan het Rijk zich op voorhand commiteert. Zie KiM (2008), De rol van kosten-batenanalyse in de besluitvorming ([link](#)) en Hanemaayer et al. (2010), Evaluatie maatschappelijke kosten en batenanalyses Nota Ruimte Budget projecten ([link](#)).

Acht bekostigingsinstrumenten

1. Ingezetenenheffing

Een ingezetenenheffing betreft een vast bedrag per inwoner of per woonruimte. De huidige wetgeving staat alleen waterschappen toe om een vast bedrag per woonruimte te heffen. Het vergt een nieuwe wettelijke regeling om een ingezetenenheffing beschikbaar te stellen aan gemeenten en/of provincies.

2. Onroerendezaakbelasting (ozb)

De ozb is een procentuele heffing op de economische waarde van onroerende zaken (woz-waarde: grondwaarde plus opstalwaarde). Gemeenten kunnen het ozb-tarief differentiëren tussen woningen en niet-woningen, en tussen gebruikers en eigenaren. Het ozb-gebruikersdeel bij woningen is in 2006 echter afgeschaft. De ozb kan bijdragen aan de bekostiging van ruimtelijke projecten als de investering leidt tot toenames in de woz-waarde, of wanneer een gemeente besluit de ozb-tarieven te verhogen.

3. Vermogenswinstbelasting op onroerende zaken

Een vermogenswinstbelasting op onroerende zaken is een heffing op de winst die de eigenaar van een onroerende zaak maakt op het moment van verkoop. Dit instrument kan de winst, die veelal ontstaat door grondwaardestijgingen, belasten en daarmee bijdragen aan de bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling. Het vergt een nieuwe wettelijke regeling om dit instrument toe te passen.

4. Grondwaardebelasting

Een grondwaardebelasting betreft een procentuele heffing over de waarde van grond. Dit instrument kan op dezelfde wijze als de ozb bijdragen aan de bekostiging van ruimtelijke projecten (via grondwaardestijgingen of een tariefsverhoging). Het vergt een nieuwe wettelijke regeling om een grondwaardebelasting te heffen.

5. Baatbelasting

Een gemeente kan overgaan tot het heffen van een baatbelasting als de gemeente fysieke voorzieningen tot stand brengt waarbij onroerende zaken in een afgebakend gebied 'bijzonder gebaat' zijn. De gemeente dient bij invoering van een baatbelasting aan meerdere wettelijke voorschriften en termijnen te voldoen. Zo wordt de gemeente geacht een bekostigingsbesluit aan te kondigen voorafgaand aan het tot stand brengen van de voorziening, waarin het gebate gebied wordt beschreven en welk deel van de kosten wordt omgeslagen over de vastgoedeigenaren. De gemeente legt de belasting in één keer op. De belasting kan op verzoek van de belastingplichtige worden omgezet in een jaarlijkse belasting, waarbij de looptijd maximaal dertig jaar is.

6. Gebiedsinvesteringszone (GIZ)

Een GIZ is een democratisch instrument dat eigenaren van onroerende zaken binnen een afgebakend gebied in staat stelt om, gedurende een gelimiteerde periode (bijv. vijf jaar), afspraken te maken over de realisatie van voorzieningen. Bekostiging vindt plaats via een fonds dat wordt gevuld met een opslag op de ozb, die algemeen bindend wordt verklaard indien er voldoende draagvlak is (bijv. 70% van de naar omvang gewogen onroerende zaken). De huidige wetgeving voorziet reeds in de oprichting van een bedrijveninvesteringszone (BIZ). Een GIZ is breder dan een BIZ, aangezien een BIZ zich enkel richt op onroerende zaken die niet hoofdzakelijk als woning dienen. Het vergt een nieuwe wettelijke regeling om een GIZ op te richten.

voor vervolg z.o.z.

Acht bekostigingsinstrumenten (vervolg)

7. Erfpacht

Gemeenten die grond in eigendom hebben, kunnen eigenaren van onroerende zaken het recht geven om, tegen betaling (canon) en voor een vastgestelde periode, gebruik te maken van de grond. De canon kan in één keer of in jaarlijkse termijnen worden betaald. Dit systeem van erfpacht kan toenames van de grondwaarde (deels) belasten en daarmee bijdragen aan de bekostiging van ruimtelijke projecten.

8. Opcnten op rijksbelastingen

Opcnten op rijksbelastingen betreft een procentgewijze opslag op rijksbelastingen die door decentrale overheden wordt geheven. Decentrale overheden kunnen de inkomsten uit deze opcnten oormerken voor de bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling. Een reeds bestaande vorm van opcnten zijn de provinciale opcnten op de motorrijtuigenbelasting. Het vergt een nieuwe wettelijke regeling om deze systematiek beschikbaar te stellen aan gemeenten, of uit te breiden naar andere rijksbelastingen, zoals de loonbelasting, btw of vennootschapsbelasting.

3 Theorie en praktijk staan echter vaak op gespannen voet

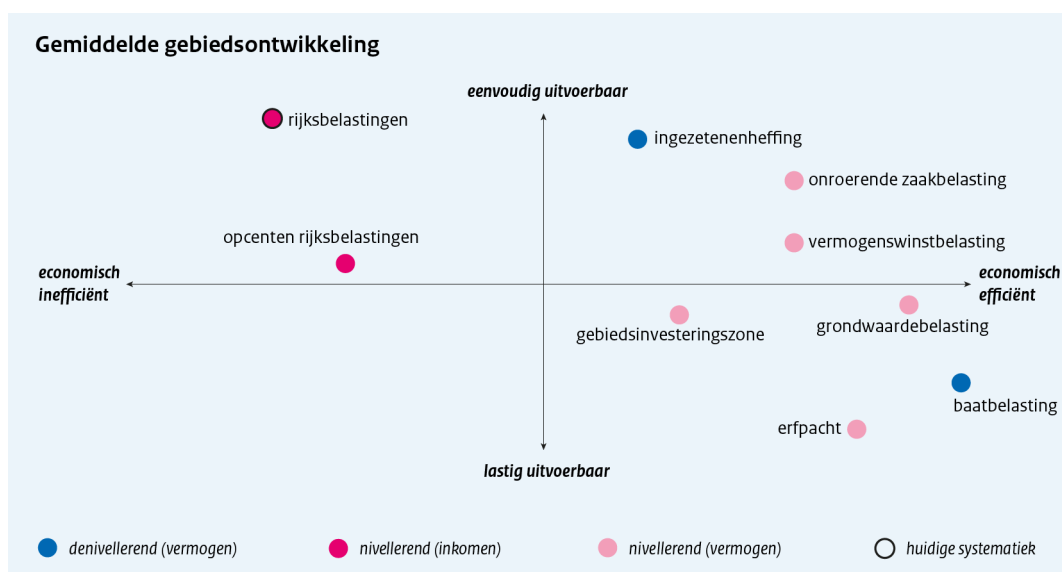
Deze policy brief beoordeelt de bekostigingsinstrumenten op economische efficiëntie, praktische uitvoerbaarheid en herverdeling. Efficiëntie is bijvoorbeeld getoetst aan de mate waarin het instrument leidt tot economische verstoringen – wat resulteert in welvaartsverlies – en hoezeer het profijtbeginsel wordt toegepast – wat resulteert in welvaartswinst. De uitvoerbaarheid is afhankelijk van (juridische) uitvoeringsproblemen bij de overheid en liquiditeitsproblemen bij de belastingplichtige. Tot slot is gekeken hoe de instrumenten invloed uitoefenen op inkomens- en vermogensposities.¹⁰ Het achtergronddocument bij deze policy brief geeft een uitgebreide toelichting op de criteria die zijn gebruikt om de instrumenten te beoordelen.¹¹

¹⁰ Hoewel de bekostiging van ruimtelijke investeringen geen doelmatig instrument is om inkomens- en vermogensposities te beïnvloeden, kan dit aspect wel relevant zijn voor de politieke besluitvorming. Herverdeling kan beter plaatsvinden via instrumenten die daar direct op ingrijpen, zoals de inkomensbelasting of sociale uitkeringen.

¹¹ Zie CPB (2019), Profijt en bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling: nadere toelichting ([link](#)).

De bekostigingsinstrumenten kennen een sterke afruil tussen enerzijds economische efficiëntie en anderzijds praktische uitvoerbaarheid. Dit is goed zichtbaar in de onderstaande figuur, waarin de baatbelasting en rijksbelastingen twee uitersten vormen. De baatbelasting is in theorie een zeer economisch efficiënt bekostigingsinstrument, vanwege de goede aansluiting bij het profijtbeginsel en de afwezigheid van economische verstoringen. De sterke link met het profijtbeginsel leidt bij dit instrument echter ook tot uitvoeringsproblemen: profijt kan lastig onomstotelijk worden aangetoond. Rijksbelastingen kennen daarentegen relatief weinig uitvoeringsproblemen in vergelijking met andere bekostigingsinstrumenten, maar leiden wel tot economische verstoringen en staan niet in verhouding tot het profijt dat belastingplichtigen ondervinden van ruimtelijke ontwikkeling.¹²

Figuur 1 Economische efficiëntie en praktische uitvoerbaarheid van bekostigingsinstrumenten



Noot: De figuur toont een indicatieve positionering van de instrumenten bij een middelgrote investering. De exacte positionering is met onzekerheid omgeven en is afhankelijk van de vormgeving en de project-specifieke kenmerken van ruimtelijke ontwikkeling.

Een belangrijke kanttekening bij de bovenstaande figuur is dat de toepasbaarheid van een instrument kan verschillen tussen groot- en kleinschalige projecten. De baten van grote projecten zijn immers breed ruimtelijk gespreid, wat vraagt om instrumenten met een brede belastinggrondslag. Kleine projecten zijn daarentegen minder complex, wat sommige instrumenten beter uitvoerbaar maakt. Uit het achtergronddocument bij deze policy brief blijkt bijvoorbeeld dat een ingezetenenheffing en (opcenten op) rijksbelastingen economisch efficiënter zijn bij grootschalige projecten, terwijl een gebiedsinvesteringszone (GIZ) en een baatbelasting beter uitvoerbaar zijn bij kleinschalige projecten.

Een ander beeld dat uit de figuur naar voren komt is dat de meeste instrumenten in deze policy brief een nivellerende werking hebben. De reden is dat de belastinggrondslag van de meeste instrumenten betrekking heeft op economische activiteit of vermogen. Indien deze grondslagen meer worden belast, nemen relatieve verschillen in de inkomens- en vermogensposities doorgaans af. De denivellerende werking van de ingezetenenheffing en de baatbelasting vormen een uitzondering. De belastinggrondslag van deze instrumenten staat immers meestal niet in verhouding tot de draagkracht van de belastingplichtige.

¹² Het is belangrijk op te merken dat de instrumenten zijn beoordeeld op economische efficiëntie m.b.t. de bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling. De analyse oordeelt dus niet over de economische efficiëntie bij andere doeleinden, zoals de bekostiging van onderwijs.

4 De onroerendezaakbelasting en ingezetenenheffing zijn kansrijk

De onroerendezaakbelasting (ozb) en een ingezetenenheffing zijn de meest kansrijke instrumenten om bekostiging op basis van profijt bij vastgoedeigenaren en -gebruikers te realiseren. Deze instrumenten onderscheiden zich in positieve zin van de overige instrumenten doordat er sprake is van relatief weinig afruil tussen praktische uitvoerbaarheid en economische efficiëntie (figuur 1). Het gebruik van deze instrumenten kan namelijk relatief eenvoudig en al op korte termijn worden geïntensiveerd, omdat beide instrumenten al worden toegepast door respectievelijk gemeenten en waterschappen. Het vergt wel een nieuwe wettelijke regeling om een ingezetenenheffing beschikbaar te stellen aan gemeenten en/of provincies. De ozb en een ingezetenenheffing zijn bovendien relatief economisch efficiënt vanwege de volgende twee redenen.

Ten eerste sluiten de ozb en een ingezetenenheffing goed aan bij het profijtbeginsel. De relatie tussen belasting en profijt is het meest direct bij de ozb: hoe meer een gebied profiteert van een investering, des te meer nemen de woz-waarden toe, en daarmee ook de belastingafdracht. De ozb werkt bovendien als een automatisch compensatiemechanisme voor partijen die schade ondervinden van de investering: dalende woz-waarden leiden tot minder ozb. Ook een ingezetenenheffing voldoet in redelijke mate aan het profijtbeginsel, omdat de belasting ten goede komt aan voorzieningen binnen de eigen bestuurlijke eenheid. De relatie tussen belasting en profijt is bij een ingezetenenheffing echter minder sterk dan bij de ozb. Iedere ingezetene betaalt immers hetzelfde bedrag, ongeacht verschillen in profijt, en er is geen sprake van compensatie bij schade.

Ten tweede zijn de economische verstoringen van de ozb en een ingezetenenheffing relatief beperkt. Individuele partijen kunnen de belastinggrondslag immers niet of slechts beperkt beïnvloeden door het neerwaarts bijstellen van economische activiteit. De woz-waarde bestaat namelijk deels uit de waarde van grond, die volledig wordt bepaald door locatienmerken. Voor een ingezetenenheffing geldt dat personen de wettelijke verplichting hebben om zich in te schrijven bij de gemeente waar zij (meestal) overnachten.

De overige zes bekostigingsinstrumenten zijn minder aantrekkelijk, omdat de instrumenten gepaard gaan met meer onzekerheid en praktische uitvoeringsproblemen. Dit neemt echter niet weg dat deze instrumenten voor de langere termijn interessant kunnen zijn. Een aantal instrumenten beschikt namelijk wel degelijk over nuttige kenmerken. Een vermogenswinstbelasting op onroerende zaken is bijvoorbeeld interessant omdat het voorkomt dat de belastingplichtigen in liquiditeitsproblemen geraken. Ook een gebiedsinvesteringszone (GIZ) kan, vanwege het democratische karakter, een aantrekkelijke optie zijn. Dit geldt voornamelijk voor kleinschalige investeringen, omdat een GIZ lastiger uitvoerbaar is naarmate de projecten complexer en risicovoller zijn. Het achtergronddocument bij deze policy brief gaat uitgebreider in op de voor- en nadelen van de overige zes bekostigingsinstrumenten.

5 De instrumenten zijn in de huidige situatie echter beperkt bruikbaar

Hoewel de ozb en de ingezetenenheffing over waardevolle kenmerken beschikken, zijn de instrumenten in de huidige vorm beperkt bruikbaar voor de bekostiging van gebiedsontwikkeling. In deze paragraaf bespreken we de belangrijkste knelpunten. De volgende paragraaf presenteert een aantal beleidsopties.

Lage ozb-tarieven

De mogelijkheid om investeringen in ruimtelijke ontwikkeling terug te verdienen wordt beperkt door de relatief lage ozb-tarieven en het ontbreken van een ozb-gebruikersdeel bij woningen. Het gemiddelde ozb-tarief bij het eigenarendeel van woningen is in 2019 bijvoorbeeld slechts 0,12%. Hierbij komt dat het ozb-gebruikersdeel bij woningen in 2006 is afgeschaft, wat het financiële vermogen van het instrument verder beperkt.¹³ Het kader op de volgende pagina laat in een rekenvoorbeeld zien wat de huidige ozb-tarieven betekenen voor gemeenten die investeringen in fysieke voorzieningen willen terugverdienen.

Verevening van de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds

De vereveningssystematiek van het gemeentefonds maakt het voor gemeenten minder aantrekkelijk om te investeren in projecten met gebiedsoverstijgende baten. De huidige opzet van het gemeentefonds is er namelijk op gericht om verschillen in de belastingcapaciteit uit onroerend goed te verevenen. Dit betekent dat de algemene uitkering uit het gemeentefonds daalt als – al het andere gelijk blijvende – de waarde van het bestaande vastgoed stijgt.¹⁴ De mate van verevening is 80% bij woningen en 70% bij niet-woningen, wat betekent dat de gemiddelde gemeente per saldo slechts 20 á 30% van de extra inkomsten uit de toegenomen woz-waarden kan verzilveren.¹⁵ Het kader op de volgende pagina analyseert wat de huidige vereveningssystematiek betekent voor de investeringsprikkel bij gemeenten.

Rechtmatigheid en doelmatigheid van een ingezetenenheffing

Het vergt een nieuwe wettelijke regeling om een ingezetenenheffing beschikbaar te stellen aan gemeenten en/of provincies. Een andere kanttekening is dat een ingezetenenheffing het meest doelmatig kan worden ingezet bij de bekostiging van investeringen waarvan alle ingezetenen in gelijke mate profiteren, zoals initiatieven om de algehele bereikbaarheid te verbeteren. Voor kleinschalige projecten, zoals het realiseren van groen- en parkeervoorzieningen, is een ingezetenenheffing minder geschikt. Het feit dat die baten bij een klein aantal ingezetenen neerslaan, doet namelijk af aan de doelmatigheid van het instrument.

¹³ De relatief lage ozb-tarieven vormen niet alleen een obstakel om profijt te belasten, maar ook om gedupeerden te compenseren.

¹⁴ Indien de totale woz-waarde toeneemt door nieuw vastgoed (uitbreiding van het areaal), dan leidt dit niet per se tot minder algemene uitkering uit het gemeentefonds. De algemene uitkering van het gemeentefonds is immers ook afhankelijk van andere kenmerken, zoals de oppervlakte van de bebouwde omgeving en het aantal inwoners.

¹⁵ De rekentarieven voor verevening wijken echter af van de werkelijke ozb-tarieven. Hierdoor is de mate van verevening in de praktijk lager dan de genoemde 70 á 80%. Zie Allers en Leurs (2016), Verhulde ongelijkheid in gemeentelijke belastingen ([link](#)). Hierbij is het goed op te merken dat de vereveningssystematiek geen invloed uitoefent op de ozb-tarieven die gemeenten hanteren. Verevening vindt immers plaats op basis van belastingcapaciteit, niet op basis van belastingopbrengst.

Rekenvoorbeeld 1: lage ozb-tarieven en verevening beperken investeringsprikkel

Voor dit rekenvoorbeeld maken we gebruik van de casus ‘ondertunneling A2 in Maastricht’ (a). Onderzoek toont aan dat de waarde van bestaande woningen in Maastricht door dit project in totaal met 220 miljoen euro is gestegen, zie het kader op pagina 5 (b). Het effect op de waarde van niet-woningen (winkels, kantoren, etc.) is niet onderzocht, maar we nemen in dit rekenvoorbeeld aan dat die waarden een vergelijkbare ontwikkeling hebben doorgemaakt (c). De mix van woningen en niet-woningen in het onderzochte gebied heeft ongeveer een 60/40 verdeling, wat betekent dat de totale waarde van niet-woningen mogelijk met 150 miljoen euro is gestegen. Dit maakt in totaal een vastgoedwaardestijging van circa 370 miljoen euro.

Door de relatief lage ozb-tarieven en het ontbreken van een ozb-gebruikersdeel bij woningen kunnen gemeenten slechts een zeer beperkt deel van de baten belasten. In de gemeente Maastricht is het ozb-tarief voor eigenaren van woningen gelijk aan 0,123% en voor het gebruikersdeel plus eigenarendeel van niet-woningen gelijk aan 0,516% (d). Met deze tarieven, leidt de ondertunneling van de A2 tot een extra ozb-opbrengst van ongeveer 1 miljoen euro per jaar ($0,123\% \cdot 220 + 0,516\% \cdot 150$). Uitgaande van een discontovoet van 3%, is de netto contante waarde van de extra ozb-opbrengst in de komende vijftig jaar gelijk aan 26 miljoen euro. Dat is slechts 7% van de baten die neerslaan bij eigenaren en gebruikers van bestaand vastgoed.

De prikkels voor gemeenten om te investeren in ruimtelijke projecten worden verder beperkt door de verevening van algemene uitkeringen uit het gemeentefonds. De gemeente Maastricht ontvangt immers door de toegenomen woz-waarden jaarlijks circa 400 duizend euro minder algemene uitkering uit het gemeentefonds (e). Voor de gemeente Maastricht betekent dit dat de inkomsten per saldo slechts met circa 600 duizend euro toenemen (meer ozb-opbrengsten minus minder algemene uitkering). De netto contante waarde van deze extra inkomsten in de komende vijftig jaar bedraagt 16 miljoen euro, wat neerkomt op 4% van de baten bij bestaande vastgoedeigenaren en -gebruikers.

(a) De totale overheidsinvestering in de Koning Willem-Alexandertunnel bedroeg 850 miljoen euro, waarvan 680 miljoen euro afkomstig is vanuit de Rijksoverheid ([link](#)). Het resterende budget is afkomstig van de gemeente Maastricht (95 miljoen), gemeente Meerssen (1 miljoen), provincie Limburg (54 miljoen) en het Trans-Europees vervoersnetwerk (20 miljoen).

(b) Ruimtelijke ontwikkeling gaat in sommige gevallen ook gepaard met de realisatie van nieuw vastgoed, wat via diverse wegen kan leiden tot aanvullende belastingopbrengsten. Aangezien deze policy brief zich richt op de mogelijkheden om baten bij bestaand vastgoed te benutten, laten we de effecten van nieuw vastgoed in dit rekenvoorbeeld buiten beschouwing.

(c) Er is onvoldoende literatuur beschikbaar om te achterhalen of deze aanname realistisch is. Het is mogelijk dat niet-woningen meer of minder gevoelig zijn voor luchtvervuiling en geluidshinder. De exacte waardeverandering van het vastgoed is overigens van beperkt belang in dit rekenvoorbeeld, omdat we geïnteresseerd zijn in het percentage van de baten dat kan worden afgeroomd.

(d) De ozb-tarieven in de gemeente Maastricht vormen daarmee een goede afspiegeling van de gemiddelde ozb-tarieven in Nederland, die respectievelijk 0,118% en 0,478% bedragen. Zie COELO (2018), Atlas van de lokale lasten 2018 ([link](#)).

(e) Voor deze berekening maken we gebruik van het rekenmodel ‘meircirculaire gemeentefonds 2019’ ([link](#)), waarbij we de woz-waarden in Maastricht handmatig verhogen met 220 miljoen euro voor woningen en 150 miljoen euro voor niet-woningen, gecorrigeerd voor de mate van verevening.

6 Beleidsopties die doelmatigheid en investeringsprikkel versterken

In deze paragraaf bespreken we drie beleidsopties die de doelmatigheid van het instrumentarium verbeteren en prikkels om te investeren in ruimtelijke ontwikkeling versterken. Het rekenvoorbeeld op de vorige pagina laat namelijk zien dat die investeringsprikkel in de huidige situatie beperkt zijn: slechts 4% van de vastgoedwaardestijging kan worden omgezet in extra inkomsten. Om een cijfermatig gevoel te krijgen over wat de beleidsopties in de praktijk betekenen, bevat het kader op de volgende pagina een tweede rekenvoorbeeld.

Herinvoering ozb-gebruikersdeel en verhogen van ozb-tarieven met fiscale compensatie

De eerste beleidsoptie is de herinvoering van het ozb-gebruikersdeel bij woningen en/of een verhoging van de andere ozb-tarieven, waarbij ook ruimte is voor fiscale compensatie via andere belastingen of uitkeringen. Het voordeel van deze beleidsoptie is dat gemeenten een groter deel van de vastgoedwaardestijging bij ruimtelijke ontwikkeling kunnen belasten. Herinvoering van het ozb-gebruikersdeel heeft als aanvullend voordeel dat het de democratische verantwoording bevordert. Een verhuurder van woningen, zoals een woningcorporatie, beschikt namelijk in tegenstelling tot de huurder niet over stemrecht. De huidige situatie waarin huurders wel stemmen, maar niet betalen, geeft daardoor een prikkel aan huurders om de kosten af te wentelen op de verhuurders.

Het is belangrijk op te merken dat de inkomenseffecten van hogere ozb-tarieven kunnen worden beperkt. Dit blijkt uit onderzoek dat een herinvoering van het ozb-gebruikersdeel bij woningen analyseert.¹⁶ In deze analyse nemen de ozb-opbrengsten toe met vier miljard euro, wat neerkomt op een verdubbeling. Hier staat tegenover dat de Rijksoverheid de uitkeringen uit het gemeentefonds verlaagt met hetzelfde bedrag, wat het Rijk de financiële ruimte geeft om compenserende fiscale maatregelen te introduceren. Fiscale compensatie kan bijvoorbeeld voor huishoudens plaatsvinden via de loonbelasting en de bijstand, en voor bedrijven via de btw en de vennootschapsbelasting.

Aanpassing vereveningssystematiek van het gemeentefonds

De tweede beleidsoptie is om de vereveningssystematiek van het gemeentefonds aan te passen, zodat een vastgoedwaardestijging niet leidt tot minder algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dit kan bijvoorbeeld door volledig af te zien van verevening op basis van woz-waarden, of door de mate van verevening naar beneden bij te stellen. Vanuit economisch oogpunt zijn er goede argumenten om de woz-capaciteit niet (volledig) te verevenen.¹⁷ Hierbij moet wel worden opgemerkt dat geen of minder verevening van de lokale belastingcapaciteit leidt tot herverdelingseffecten tussen gemeenten, die relatief ongunstig uitpakken voor gemeenten met een lage woz-capaciteit. Er zijn ook meer creatieve varianten denkbaar, zoals verevening op basis van het gemiddelde huishoudinkomen in gemeenten of op basis van de woz-waarden in het verleden.¹⁸

¹⁶ Zie CPB (2015), Een ruimer lokaal belastinggebied ([link](#)).

¹⁷ Zie CPB (2017), Een economische blik op verevening ([link](#)).

¹⁸ Zie COELO (2018), Alternatieven voor de verevening van de belastinggrondslag van gemeenten ([link](#)).

Invoeren ingezetenenheffing en toestaan van ruimtelijke tariefdifferentiatie

De derde beleidsoptie is om een ingezetenenheffing beschikbaar te stellen aan gemeenten en/of provincies, en om ruimtelijke tariefdifferentiatie hierbij toe te staan. Dit vergt een nieuwe wettelijke regeling. Door tarieven ruimtelijk te differentiëren, kan de belastingdruk worden gericht op de gebieden die profijt ondervinden van de ruimtelijke investeringen. Dit verbetert de doelmatigheid van het instrument, en verruimt daarmee ook de toepasbaarheid richting ruimtelijke projecten van een kleiner schaalniveau. Ruimtelijke tariefdifferentiatie is echter mogelijk juridisch lastig, omdat de overheid aannemelijk moet maken dat de mate van differentiatie en de geografische afbakening niet in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel.

Rekenvoorbeeld 2: hervormingen versterken investeringsprikkel

Dit rekenvoorbeeld laat zien dat de eerste twee beleidsopties een extra prikkel geven aan gemeenten om te investeren in ruimtelijke ontwikkeling. Volledig afzien van verevening op basis van woz-waarden betekent bijvoorbeeld dat het percentage van de baten dat de gemeente Maastricht kan verzilveren, toeneemt van 4% naar 7% (a). Herinvoering van het ozb-gebruikersdeel bij woningen, waarbij het tarief wordt gelijkgesteld aan die van het eigenarendeel bij woningen, leidt ertoe dat het deel dat de gemeente Maastricht kan verzilveren, toeneemt van 7% naar 9% (b). Als daarnaast ook alle ozb-tarieven worden verhoogd, bijvoorbeeld een verdubbeling, neemt dit percentage verder toe tot 18%. Alles samen genomen, leiden deze beleidsopties tot bijna een vervienvoudiging van de investeringsprikkel (van 4% naar 18%).

Deze hervormingen kunnen een grote stap zijn richting een bekostigingssystematiek op basis van profijt. Het zal echter per geval verschillen of dit ook voldoende is om een ruimtelijke investering te bekostigen. Het ligt in ieder geval niet voor de hand om de baten van gebiedsontwikkeling voor honderd procent te belasten. Bij maatschappelijk rendabele investeringen zijn de baten immers hoger dan de kosten, wat betekent dat de baten niet volledig hoeven te worden belast. Een volledige belasting kan bovendien het maatschappelijke draagvlak voor ruimtelijke overheidsinvesteringen ondermijnen. Tot slot is het goed om te benadrukken dat het niet legitiem is, en in veel gevallen ook onnodig, om ruimtelijke ontwikkeling volledig te bekostigen via de waardeestijging van vastgoed. Er zijn immers ook andere baathebbers bij ruimtelijke ontwikkeling, zoals recreanten en reizigers.

(a) De cijfermatige onderbouwing is afkomstig uit het rekenvoorbeeld op pagina 12.

(b) De ondertunneling van de A2 in Maastricht leidde tot een woningwaardeestijging van 220 miljoen euro. Herinvoering van het ozb-gebruikersdeel á 0,123% vermenigvuldigd met 220 miljoen euro is gelijk aan 270 duizend euro extra ozb-opbrengst per jaar. Uitgaande van een discontovoet van 3%, is de netto contante waarde van deze extra ozb-opbrengst in de komende vijftig jaar gelijk aan 7 miljoen euro. Die 7 miljoen euro is 2% van totale vastgoedwaardeestijging (220 miljoen bij woningen en 150 miljoen bij niet-woningen). Hierdoor neemt het deel dat de gemeente Maastricht kan verzilveren, toe van 7% naar 9%.

7 Intensivering van de huidige bekostigingssystematiek

Als bekostiging op basis van profijt niet kan worden gerealiseerd, en investeringen met een positief rendement hierdoor dreigen te vertragen, kan ook worden gekozen voor een intensivering van de huidige bekostigingssystematiek. Binnen de huidige systematiek zijn publieke middelen voor fysieke voorzieningen grotendeels afkomstig uit inkomsten van gemeentelijke grondbedrijven, verplichte kostenbijdragen van initiatiefnemers van bouwactiviteiten, het Infrastructuurfonds en de vrij besteedbare ruimte van gemeenten en provincies. De laatstgenoemde categorie bestaat voornamelijk uit algemene uitkeringen uit het gemeente- en provinciefonds. In de periode 2000 tot 2014 was het Rijk ook financieel betrokken bij de ontwikkeling van stadslocaties via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), en in de periode daarvoor via zogeheten Locatiesubsidies en Stadsvernieuwingsgelden. Voor al deze fondsen geldt dat ze worden gevuld met opbrengsten uit rijksbelastingen, zoals de loonbelasting, btw en vennootschapsbelasting. Een intensivering van deze systematiek betekent dus dat de tarieven van rijksbelastingen worden verhoogd, om daarmee de begrotingen van bestaande fondsen te verruimen, of nieuwe investeringsfondsen te starten.¹⁹

Een intensivering van de huidige bekostigingssystematiek kent zowel grote voor- als nadelen. Een belangrijk voordeel van de huidige bekostigingssystematiek is dat veel van de benodigde kennis en instituties al beschikbaar zijn. Hierdoor zijn de uitvoeringskosten relatief laag en kan de systematiek al op korte termijn worden geïntensiveerd. Een ander praktisch voordeel van financiële Rijksbetrokkenheid is dat de kosten van ruimtelijke projecten over een groot aantal belastingplichtigen worden uitgesmeerd, wat hen behoedt voor liquiditeitsproblemen. Dit laatste aspect vormt tegelijkertijd ook een belangrijke keerzijde van de huidige bekostigingssystematiek. Door de slechte connectie tussen belasting en profijt is de besluitvorming gevoelig voor inspanningen van verschillende belanghebbenden, wat mogelijk ongunstig uitpakt voor de maatschappelijke welvaart. Dit nadeel kan deels worden ondervangen door een MKBA een belangrijke rol te geven bij de besluitvorming. Beleidskeuzes kunnen dan zoveel mogelijk worden gebaseerd op basis van objectieve informatie over de verschillende welvaartseffecten.

¹⁹ Het is ook mogelijk om de begrotingen van deze fondsen te verruimen door de staatsschuld te laten oplopen. Deze optie kan aantrekkelijk zijn als de rente laag is en de maatregel een tijdelijk karakter heeft. Lees meer hierover in CPB (2019), *Macro Economische Verkenning (MEV) 2020* ([link](#)). De behoefte aan investeringen in het ruimtelijk domein is echter niet tijdelijk maar structureel, waardoor het niet voor de hand ligt om dit type uitgaven te bekostigen vanuit de staatsschuld. Hierbij past de kanttekening dat de staatsschuld wel kan worden gebruikt als oplossing voor het financieringsvraagstuk. Zie voetnoot 5 voor het onderscheid tussen bekostiging en financiering.