

Verkennd internationaal onderzoek naar grondbeleidsinstrumenten ter dekking van een publiek tekort bij woningbouw



N. van der Heiden
F.A.M. Hobma
H.W. de Wolff

 **TU Delft**



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Coproductie van de TU Delft en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Uitgave TU Delft

April 2023

Auteurs:

Drs. Niek van der Heiden

Senior beleidsmedewerker, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Dr.mr. Fred Hobma

Universitair hoofddocent omgevingsrecht, TU Delft

Ir. Herman de Wolff

Universitair docent grondbeleid, TU Delft

Met dank aan ir. Michiel Boesveld, senior beleidsmedewerker, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Inhoudsopgave

Samenvatting / 4

1 Het te onderzoeken probleem / 7

- 1.1 Grond als noodzakelijke voorwaarde
- 1.2 Probleemstelling
- 1.3 Doelstelling
- 1.4 Onderzoeksvraag
- 1.5 Opbouw en methoden van onderzoek
- 1.6 Selectie van landen en stad

2 Wenen / 13

- 2.1 Reden beschrijving
- 2.2 Verdeling bevoegdheden
- 2.3 Context: betaalbare woningen
- 2.4 Instrument: actief grondbeleid
- 2.5 Nabeschouwing
- 2.6 Bronnen

3 Finland / 19

- 3.1 Reden beschrijving
- 3.2 Verdeling bevoegdheden
- 3.3 Context: MAL-overeenkomsten
- 3.4 Instrument: onteigening voor woningbouw en gebiedsontwikkeling
- 3.5 Nabeschouwing
- 3.6 Bronnen

4 Frankrijk / 26

- 4.1 Reden beschrijving
- 4.2 Verdeling bevoegdheden
- 4.3 Context: belastingen
- 4.4 Instrument
- 4.5 Nabeschouwing
- 4.6 Bronnen

5 Zwitserland / 34

- 5.1 Reden beschrijving
- 5.2 Verdeling bevoegdheden
- 5.3 Context: stimulering bouwen binnen bebouwde kom
- 5.4 Instrumenten: Grundstückgewinnsteuer en Mehrwertausgleichbeiträge
- 5.5 Nabeschouwing
- 5.6 Bronnen

6 Engeland / 40

- 6.1 Reden beschrijving
- 6.2 Verdeling bevoegdheden
- 6.3 Context: afroming waardeestijging
- 6.4 Instrument: Community Infrastructure Levy
- 6.5 Nabeschouwing
- 6.6 Bronnen

7 Conclusies / 46

- 7.1 Onderzoeksvraag
- 7.2 Bevindingen per land

Samenvatting

Op veel woningbouwlocaties worden gemeenten geconfronteerd met financiële tekorten. De tekorten moeten worden afgedekt of gemeenten moeten concessies doen aan de samenstelling van het woningbouwprogramma of de kwaliteit van publieke voorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte. Tegelijkertijd zien we dat grondeigenaren (waaronder grondhandelaren) een belangrijk deel van de waardeestijging van de grond incasseren, die ontstaat door functiewijziging in het publieke bestemmingsplan.

Met regelmaat wordt gewezen op andere landen in Europa waar succesvolle grondbeleidsinstrumenten bij zouden dragen aan de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woonruimte. In dat verband zijn door Tweede Kamerleden o.m. (de grote betaalbare woningvoorraad in) Wenen, (de berekening van de onteigeningswaarde in) Finland en (winstbelasting bij verkoop van onroerend goed in) Frankrijk genoemd.

Naar aanleiding hiervan beantwoordt dit rapport de volgende vraag: *Hoe werken bepaalde buitenlandse instrumenten van grondbeleid die expliciet het oogmerk of impliciet het effect hebben dat de waardeestijging van private grond kan worden ingezet ter dekking van een publiek tekort?*

Behalve de reeds genoemde drie landen zijn ook Zwitserland en Engeland onderzocht. Zwitserland kent net als Frankrijk een vermogenswinstbelasting, die op belangrijke punten evenwel anders is vormgeven dan de Franse. Engeland kent een systeem van forfaitaire bijdragen door ontwikkelaars, waarvan verwacht mag worden dat het een drukkend effect heeft op grondprijzen.

Wenen heeft internationaal de aandacht getrokken doordat in de stad veel betaalbare woningen zijn en worden gebouwd, ook voor de middeninkomens. Dat succes is te danken aan een sterke publieke sturing en publieke financiële betrokkenheid via actief grondbeleid en object- en subjectsubsidiëring. De gemeente Wenen beschikt over een Woonfonds waarmee grond voor sociale woningbouw al ver vooruit wordt aangekocht. Daarnaast spelen de Weense woningbouwcorporaties een belangrijke rol. De investeringen van woningbouwverenigingen worden voor 30 tot 40% gedekt uit laagrentende leningen van de deelstaat. De stad heeft een eigen woningbedrijf met meer dan 220.000 woningen. In Wenen wordt een groeiend deel van de sociale woningen door ontwikkelaars gebouwd. De gemeente Wenen heeft daarvoor een wettelijke regeling waarmee zij ontwikkelaars kan verplichten om in bepaalde gebieden 2/3 sociale woningen te bouwen. Om voor subsidie in aanmerking te komen mag door een corporatie niet meer dan een vaste, genormeerde prijs worden betaald aan de grondeigenaar/projectontwikkelaar.

In Finland ging de aandacht vooral uit naar de mogelijkheid om grond te onteigenen tegen waarde die de grond maximaal 7 jaar voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan had. Uit het onderzoek blijkt dat Finse gemeenten die een actief grondbeleid voeren mede daardoor een betrekkelijk lage prijs betalen voor ruwe, nog onbewerkte grond. Dat leidt ertoe dat de waardeestijging die het gevolg is van het wijzigen van de bestemming van de grond vrijwel geheel aan de gemeente toekomt. De betrekkelijk lage prijs bij een eventuele onteigening leidt er ook toe dat gemeenten die een faciliterend grondbeleid voeren een hogere bijdrage in rekening kunnen brengen bij private ontwikkelaars. Dat komt doordat de bijdrage die ontwikkelaars in Finland betalen een vast percentage is van de waardeestijging van de grond, waardoor de winsten van ontwikkelaars direct

worden afgeroomd. De Finse regeling voor onteigening is dus een effectief instrument als het erom gaat de waardevermeerdering van de grond ten goede te laten komen aan de overheid. De regeling kan echter niet zonder meer in Nederland worden overgenomen omdat deze (door Finse juristen) in strijd wordt geacht met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Dat bepaalt dat de eigenaar bij onteigening recht heeft op een faire compensatie en dat is niet het geval als grond op het moment van onteigening wordt gewaardeerd op de waarde van zeven jaren daarvoor. Omdat er nog geen procedure door een grondeigenaar aanhangig is gemaakt bij het Europese Hof is een oordeel van deze rechter over het Finse systeem nog niet beschikbaar.

Frankrijk kent, anders dan Nederland, een vorm van vermogenswinstbelasting genaamd de *Taxe de Plus Value immobilière*. De *Plus Value* is een belasting die wordt geheven als particuliere eigenaren grond en vastgoed met winst verkopen. De belasting wordt niet geheven bij bedrijven, verkoop van de hoofdwoning en bij kleine transacties. In de praktijk gaat het vooral om tweede woningen, verhuurd vastgoed, commercieel vastgoed en grond, waaronder bouwgrond. Het tarief van de belasting is in het eerste jaar 36,2%, waarvan 19% een vermogenswinstbelasting is en 17,2% sociale lasten zijn. De *Plus Value* loopt in stapjes af naar 0%. Na 22 jaar is er geen vermogenswinstbelasting meer verschuldigd en na 30 jaar hoeven er geen sociale lasten meer te worden betaald. De belasting heeft daarmee een anti-speculatief karakter. De opbrengsten van de *Plus Value* zijn bescheiden. Dat komt vooral doordat er veel vrijstellingen gelden. Overigens leidt de *Plus Value* er niet toe dat de waardevermeerdering van de grond in grotere mate ter beschikking komt voor gebiedsontwikkeling. De *Plus Value* is een nationale belasting die in de Franse schatkist vloeit en niet direct naar de gemeenten gaat. Gemeenten kunnen in aanvulling op de *Plus Value immobilière* een winstbelasting heffen op grond die in het bestemmingsplan is aangewezen voor bouwactiviteiten. Deze gemeentelijke winstbelasting op bouwgrond levert wel extra baten voor gebiedsontwikkeling op, maar die baten zijn gering. Deze belasting mag alleen worden toegepast wanneer de grond na een wijziging van het bestemmingsplan voor het eerst wordt verkocht en het tarief is met 10% betrekkelijk laag.

Ook *Zwitserland* kent een vorm van vermogenswinstbelasting, de *Grundstückgewinnsteuer*. De belasting wordt geheven bij de verkoop van grond en vastgoed bij de verkoper op het verschil tussen de aanschafprijs en de verkoopprijs. Er is bij deze verkenning gekeken naar het systeem in Zürich. Daar wordt de belasting zowel bij particulieren als bij rechtspersonen geheven. Het tarief van de belasting is progressief; voor verschillen in waarde van meer dan 100.000 frank is 40% van de vermogenswinst de basis waarop belasting geheven wordt. Naar gelang het onroerend goed langer in bezit is geweest bij de verkopende partij neemt de belasting die betaald moet worden af; vanaf een bezitsduur van 20 jaar bedraagt deze 50%. Dan moet dus maximaal 20% belasting betaald worden. Als het onroerend goed juist heel kort in bezit is geweest, is de belasting hoger: in het eerste jaar moet maximaal 60%, en jaar twee maximaal 50% van de vermogenstoename als belasting betaald worden. Daarmee heeft de belasting een anti-speculatief karakter. De opbrengsten komen in Zürich bij de gemeenten terecht, en zijn fors: op jaarbasis maken ze voor de stad Zürich bijvoorbeeld 10% van de gemeentelijke begroting uit. Ook in Zwitserland is er naast deze belasting een planbatenregeling ingevoerd (*Mehrwertausgleich*); in Zürich is deze pas zeer onlangs geïmplementeerd. De opbrengsten zijn bij uitbreiding van de bebouwde kom voor het kanton, bij inbreiding en functieverandering binnen de bebouwde kom voor de gemeenten. Het belastingtarief van Kanton Zürich is 20%, de gemeente hanteert 40% - waarbij er een vrijstelling is voor kleinere percelen en beperkte waardevermeerdering. Bij samenloop van de twee regelingen hoeft niet dubbel betaald te worden.

Wat *Engeland* betreft is onderzoek gedaan naar de *Community Infrastructure Levy (CIL)*. De *CIL* is een vaste, gemeentelijke heffing voor bovenwijkse infrastructuur. De heffing verschilt per bouwactiviteit (woningen, kantoren etc.) en wordt in rekening gebracht op basis van een gemeentelijke verordening. Gemeenten kunnen zelf beslissen of zij de heffing willen toepassen.

Een belangrijk doel van de CIL was dat ontwikkelaars al bij het kopen van grond rekening zouden houden met de kosten van bovenwijkse voorzieningen. Een deskundige die heeft meegewerkt aan de evaluatie van de CIL geeft aan dat dit doel in het algemeen wordt bereikt. Daarbij moet worden aangetekend dat de CIL maar een deel van de bijdrage betreft die een ontwikkelaar aan de gemeente moet betalen. Engelse gemeenten sluiten daarnaast ook anterieure overeenkomsten af over de kosten in het plangebied zelf, de zogenaamde Section 106 agreements. Het effect op de grondprijzen van CIL is daardoor beperkt.

1 Het te onderzoeken probleem

1.1 Grond als noodzakelijke voorwaarde

Grond is een noodzakelijke voorwaarde voor de realisatie van gebouwen; zonder grond geen gebouw. De opdrachtgever die gebouwen wil laten bouwen moet dan ook beschikkingsmacht over grond verkrijgen. In ons land vervullen vooral projectontwikkelaars (incl. ontwikkelende beleggers) de rol van opdrachtgever. Ontwikkelaars kunnen grond kopen van gemeenten die actief grondbeleid voeren of waar bijvoorbeeld erfpachtrechten aflopen. Ontwikkelaars kunnen ook grond kopen van anderen dan de overheid. Dat zijn bijvoorbeeld agrariërs, bedrijven die hun activiteiten beëindigen, grondhandelaren of beleggingsmaatschappijen. We noemen deze partijen 'grondeigenaren'. Als ontwikkelaars grond kopen van grondeigenaren voert de gemeente faciliterend grondbeleid.

Hoge grondprijzen vormen regelmatig een probleem voor gemeenten, zowel bij actief als bij faciliterend grondbeleid. Bij actief grondbeleid kunnen de kosten die de overheid moet maken voor het verwerven van de grond en het aanleggen van voorzieningen hoger zijn dan de opbrengsten uit de verkoop van bouwrijpe kavels. Er is dan een 'publiek tekort'. Bij faciliterend grondbeleid is het probleem dat hoge grondkosten, die zijn betaald door ontwikkelaars, kunnen leiden tot de situatie dat de overheid niet al haar kosten die zij maakt voor de ontwikkeling kan verhalen op de ontwikkelaar. Ook dan is sprake van een publiek tekort. Beide situaties worden in dit rapport verder toegelicht.

Als de overheid wil ingrijpen om hoge grondprijzen te beïnvloeden, dan moet dat passen binnen de Europese mededingingsregelgeving. Deze houdt kort gezegd in dat tussen overheden en ondernemingen een marktconforme prijs wordt betaald bij grondtransacties ter voorkoming van ontoelaatbare staatssteun. Dat laat onverlet dat er ruimte is voor overheidsmaatregelen die het gedrag van private partijen op de grondmarkt beïnvloeden. Daar concentreert dit rapport zich op.

Dit onderzoek richt zich op gebiedsontwikkeling met een groot aandeel van woningen. Dat zijn namelijk de opgaven waar zich het probleem bevindt dat in de volgende paragraaf nader wordt beschreven.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek is als volgt: zodra bekend is of de verwachting bestaat dat een locatie een andere, profijtelijke bestemming (vaak woningbouw) zal krijgen, komen doorgaans grondtransacties op gang. We zien dat grondhandelaren, beleggingsmaatschappijen en projectontwikkelaars percelen trachten te verwerven in het te ontwikkelen gebied. Als projectontwikkelaars erin slagen om grond te verwerven of om een samenwerkingsovereenkomst af te sluiten met een eigenaar, dan kunnen ze die ontwikkelen (binnen publieke voorwaarden). Dit staat bekend als het zelfrealisatiebeginsel. Als ze er in eerste instantie niet in zijn geslaagd om grond te verwerven, dan kunnen ze dat later alsnog doen door grond te kopen van grondhandelaren en beleggingsmaatschappijen die grond van de oorspronkelijke eigenaren hebben gekocht.

Projectontwikkelaars die bouwproductie willen realiseren verwerven veelal grond vóór het moment waarop het 'publiek programma van eisen' voor de specifieke locatie door de gemeente bekend is. Dat programma geeft, kort gezegd, aan wat er mag en kan worden ontwikkeld. Het bestaat voornamelijk uit: (1) de bandbreedtes in maximumaantallen vierkante meters per functie en het maximum totaal aantal vierkante meters, (2) de woningbouwsegmentering (sociale huur, middenhuur, markthuurl en -koop), (3) de eisen aan infrastructuur en andere onderdelen van de publieke ruimte en (4) de parkeernormen. Ontwikkelaars kopen veelal de grond voordat het publieke programma van eisen vaststaat om zich, voordat concurrenten dat kunnen doen, te verzekeren van ontwikkelpotentieel. In plaats van juridisch eigendom opteren ontwikkelaars soms voor vormen van economisch eigendom of verwerven ze een koopoptie.

Op het moment dat het publieke programma van eisen bekend is, kan de ontwikkelaar grofweg berekenen hoe profijtelijk de locatieontwikkeling voor hem is. De kosten van de aankoop van de grond zijn immers bekend (en reeds gemaakt – los van eventueel nog noodzakelijke beëindiging van het huidige gebruik) en de opbrengsten kunnen worden berekend op basis van de woningbouwsegmentering en andere gemeentelijke eisen. Het kan dan blijken dat de ontwikkeling niet of nauwelijks profijtelijk is. Hoge kosten van grondverwerving kunnen daar debet aan zijn.

Alhoewel er geen kwantitatieve gegevens zijn, komen er in toenemende mate signalen vanuit de praktijk dat ontwikkelaars in dat geval aan de gemeente vragen om de opbrengsten van de woningbouwontwikkeling te vergroten door een groter aantal woningen te bouwen (verdichting) of door meer vrije sector woningen en minder betaalbare woningen te bouwen (wijziging van de woningbouwsegmentering). De gemeente komt dan voor een lastige keuze te staan. Als de gemeente het woningbouwprogramma *niet* aanpast, zal zij in veel gevallen een verlies voor haar rekening moeten nemen of kosten moeten besparen, bijvoorbeeld door de kwaliteit van de publieke voorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte te verlagen. De achtergrond daarvan is als volgt. In het systeem van de Wet ruimtelijke ordening (en de Omgevingswet) betalen bij *publiekrechtelijk* kostenverhaal ontwikkelaars op locaties met hoge grondkosten een lagere bijdrage in het kostenverhaal dan op locaties met lage grondkosten. (Overigens wordt bij de berekeningen in het kader van het publiekrechtelijk kostenverhaal door middel van een exploitatieplan een geobjectiveerde waarde van de grond bepaald met als peildatum het publiekrechtelijk besluit en niet de werkelijk door ontwikkelaars, veelal in het verleden, betaalde prijs.) Bij onderhandelingen over *privaatrechtelijk* kostenverhaal via de anterieure overeenkomst kunnen private partijen zich spiegelen aan het publiekrechtelijk kostenverhaal en de door hen betaalde prijs voor de grond willen laten aanmerken als (hoge) inbrengwaarde leidend tot een lagere exploitatiebijdrage.

Als de gemeente het woningbouwprogramma *wel* aanpast, kan zij haar woonbeleid niet realiseren en zullen bijvoorbeeld onvoldoende betaalbare woningen worden gebouwd. Hoge verwervingskosten zijn daarmee, of de gemeente nu wel of niet het woningbouwprogramma aanpast, niet alleen een probleem voor ontwikkelaars, maar ook voor de gemeente.

De gemeente kan maatregelen nemen als zij er niet in slaagt om met de ontwikkelaars tot overeenstemming te komen over het woningbouwprogramma. De gemeente kan een bestemmingsplan en een exploitatieplan vaststellen waarin zowel het woningbouwprogramma, de fasering als het bedrag van de te verhalen kosten zijn vastgelegd. Voor het exploitatieplan moeten de 'inbrengwaarden' van de gronden worden bepaald. De waarde van de grond wordt dan als een kostenpost voor de ontwikkelaars gezien, waarmee rekening moet worden gehouden bij het bepalen van de exploitatiebijdrage. In dat verband worden de gronden in het gebied getaxeerd op basis van de werkelijke waarde bij onteigening, wat wil zeggen dat de marktwaarde op het moment van vaststellen van het exploitatieplan en niet de door de ontwikkelaars werkelijk betaalde som geld bepalend is voor de inbrengwaarde (Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 16 maart 2018,

inzake het exploitatieplan Harselaar-Driehoek, ECLI:NL:RVS:2018:903.) Niettemin geldt dat als de inbrengwaarde hoog is, de door de gemeente te verhalen kosten eerder worden begrensd door de macro-aftopping (art. 6.16 Wro). Ook in het geval dat een exploitatieplan wordt vastgesteld zijn derhalve hoge grondkosten relevant.

Een instrument dat als ultimum remedium ingezet kan worden om het gewenste woonprogramma te ontwikkelen is: onteigening. Onteigening is alleen mogelijk als de ontwikkelaars het door de gemeente gewenste programma niet of niet tijdig willen realiseren en dan tegen schadeloosstelling. Dat laatste betekent dat de gemeente aan de ontwikkelaars de waarde van de grond zal moeten vergoeden. De bepaling van de hoogte van de schadeloosstelling in geval van onteigening verloopt via een eigen procedure waarbij de uitkomst in beginsel los staat van het door de ontwikkelaar voor de grond betaalde bedrag. Een relevant aspect van onteigening is dat de doorlooptijd van de procedure tot vertraging van de woningbouw kan leiden. Mede in het licht van het tekort aan woningen is onteigening daarom een weinig aantrekkelijk alternatief in vergelijking met een compromis tussen gemeente en ontwikkelaar.

Hiermee is de *probleemstelling* voor dit onderzoek samengevat:

Op veel woningbouwlocaties worden gemeenten geconfronteerd met financiële tekorten waaraan hoge grondkosten debet kunnen zijn. De tekorten moeten worden afgedekt of gemeenten moeten concessies doen aan de samenstelling van het woningbouwprogramma of de kwaliteit van publieke voorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte. Tegelijkertijd zien we dat grondeigenaren (waaronder grondhandelaren) een belangrijk deel van de waardeverhoging van de grond incasseren, die ontstaat door functiewijziging in het publieke bestemmings- of omgevingsplan.

1.3 Doelstelling

De beschreven problematiek ligt op het terrein van het grondbeleid. Enkele leden van de Tweede Kamer hebben, in verband met het genoemde probleem, aan de regering gevraagd om het grondbeleid te verbeteren. De tekst van de (aangenomen) motie die dit verzocht is voor de volledigheid hier opgenomen.

MOTIE VAN DE LEDEN GRINWIS EN BOULAKJAR

Voorgesteld 17 mei 2022

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de enorme kostenstijgingen in de bouw de haalbaarheid van de ambitieuze doelstelling om twee derde van de te bouwen woningen betaalbaar te laten zijn onder druk zetten;

overwegende dat, zeker bij de ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties in handen van speculanten en projectontwikkelaars, door een publiekrechtelijke beslissing als een bestemmingsplanwijziging grote private baten worden genoten, wat betaalbare woningbouw in de weg zit;

overwegende dat gemeenten, zeker na de kredietcrisis, afscheid hebben genomen van actief grondbeleid en dat, ondanks de mogelijkheden voor kostenverhaal en een afdwingbare

bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen in de Omgevingswet, er in de toekomst waarschijnlijk private baten voor de grondeigenaar resteren louter door wijziging van de bestemming;
 overwegende dat de ACM de werking van de grondmarkt vanwege de vele onvolkomenheden nadrukkelijk onderzoekt;
 verzoekt de regering om zich, mede op basis van het onderzoek van de ACM, maximaal in te spannen om het grondbeleid te verbeteren, zodat het gaat bijdragen aan het daadwerkelijk realiseren van de doelstelling dat twee derde van het aantal te bouwen woningen betaalbaar is, en daarbij te bezien hoe het Rijk gemeenten hierbij kan bijstaan, en gaat over tot de orde van de dag.

Daarnaast hebben enkele leden van de Tweede Kamer op verschillende momenten gewezen op enkele landen of plaatsen in Europa waar succesvol grondbeleid bij zou dragen aan de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woonruimte. In dat verband zijn door Kamerleden o.m. (de grote betaalbare woningvoorraad in) Wenen, (de berekening van de onteigeningswaarde in) Finland en (winstbelasting bij verkoop van onroerend goed in) Frankrijk genoemd.

De signalen uit de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling, tezamen met de suggestie om buitenlandse maatregelen te verkennen, leiden tot de volgende *doelstelling* van dit onderzoek:

Het bieden van inzicht in de werking van enkele buitenlandse instrumenten van grondbeleid die expliciet of impliciet het effect hebben dat het wegvloeien van waardeinstijging van grond naar verkopende grondeigenaren wordt beperkt, ter dekking van een publiek tekort.

1.4 Onderzoeksvraag

Aan dit onderzoek ligt de veronderstelling ten grondslag dat als de kosten van grond voor ontwikkelaars worden verlaagd door de inzet van grondbeleidsinstrumenten (waardoor een kleiner deel van de waardeinstijging van de grond bij grondeigenaren terecht komt) zich in mindere mate de situatie voordoet dat, op het moment dat het publieke programma van eisen bekend is, gemeenten onder druk worden gezet door ontwikkelaars om dat programma te verminderen, teneinde een betere businesscase te bereiken. Hiermee komt de focus te liggen bij instrumenten die de kosten van grond dempen of grondwaardeinstijging belasten. Verder wordt de suggestie opgevolgd om voor zulke instrumenten naar het buitenland te kijken, waar de waardeinstijging van grond soms wordt belast.

Daarmee luidt de *onderzoeksvraag* als volgt:

Hoe werken bepaalde buitenlandse instrumenten van grondbeleid die expliciet het oogmerk of impliciet het effect hebben dat de waardeinstijging van private grond kan worden ingezet ter dekking van een publiek tekort?

De ratio voor het afkomen van de waardeinstijging is gelegen in wat in de internationale literatuur 'unearned increment' wordt genoemd; de winst is namelijk niet het resultaat van investeringen van de eigenaar, maar het gevolg van (a) een besluit van de overheid om de grond in een gebied een andere functie te geven, of (b) de algemene economische omstandigheden. Daarom wordt het in

vele landen rechtvaardig geacht om een deel van de winst aan te wenden voor publieke doelen. In de landen die in dit rapport zijn onderzocht wordt waardeestijging niet voor 100% afgeroomd. Als dat wel zou worden gedaan dan zal er voor eigenaren namelijk weinig aanleiding zijn om hun grond te verkopen.

Uit deze onderzoeksvraag blijkt dat we willen weten hoe een bepaald instrument uit een land werkt in een bepaalde setting. Daarmee wordt bedoeld dat het onderzoek zich niet beperkt tot de beschrijving van een instrument, maar wil ook nagaan of het daadwerkelijk wordt gebruikt en het beoogde effect heeft.

Beseft moet worden dat bestudering van de *werking* van een specifiek *instrument* in de praktijk van een bepaald land niet hetzelfde is als een internationale *vergelijking* van de werking van *stelsels*. Dat laatste zou een aanzienlijke tijdsinspanning vergen, waarbij het nog maar de vraag is of landen werkelijk vergelijkbaar gemaakt kunnen worden.

1.5 Opbouw en methoden van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit vier verschillende stappen.

De eerste stap bestaat uit de selectie van landen of steden waarvan bekend is dat daar een instrument bestaat met een mogelijk expliciet of impliciet effect op de grondprijzen of een belasting van grondwaardeestijging. Omdat door Tweede Kamerleden Wenen, Finland en Frankrijk zijn gesuggereerd, zullen die in elk geval worden geselecteerd.

De tweede stap bestaat uit een beschrijving, per land of stad, van het instrument. De wetgeving, beleidsdocumenten, literatuur e.d. zullen daarvoor worden bestudeerd. Het instrument wordt in zijn context beschreven, dat wil zeggen dat de (bestuurlijke, economische, demografische of andere) omgeving waarin het instrument betekenis krijgt wordt geduid. Gezien het verkennende karakter van het onderzoek zullen de beschrijvingen beperkt zijn.

De derde stap bestaat uit interviews met een of meer deskundigen in elk van de landen. Een beschrijving alleen (de tweede stap van het onderzoek) geeft geen informatie over de praktijktoepassing van het instrument. Is het instrument meer dan een dode letter in de wet? Beschouwen de buitenlandse experts het als een werkzaam instrument? Heeft het naar hun inschatting inderdaad dempende werking op de grondprijzen?

De vierde stap bestaat uit het doen van een nabeschouwing over elk van de instrumenten gezien de doelstelling van het onderzoek. De te onderzoeken instrumenten worden niet met elkaar vergeleken en ook vindt geen kosten-batenanalyse van de instrumenten plaats. Voorts heeft het rapport niet het oogmerk om aanbevelingen te doen. Wel zal worden gewezen op belangrijke kenmerken van de instrumenten die ook voor Nederland van betekenis zijn.

1.6 Selectie van landen en stad

Ten behoeve van dit onderzoek is gezocht naar landen die – tezamen genomen – een variëteit laten zien van instrumenten die het effect hebben dat de grondwaarden worden gedempt, of dat waardeestijging van grond wordt belast bij de eigenaar, ter dekking van een publiek tekort. Omdat door Tweede Kamerleden Wenen, Finland en Frankrijk zijn gesuggereerd (zie par. 1.3), zullen die in elk geval worden geselecteerd.

Wenen kent een sterk actief grondbeleid. De Weense praktijk is relevant om te onderzoeken omdat bij actief grondbeleid de waardesprong door de gemeente zelf wordt geïncasseerd.

De *Finse* wetgeving kent onteigening tegen een waarde die de grond maximaal 7 jaar voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan had. Interessant is om na te gaan of dit leidt tot grondwaarden die op datzelfde niveau liggen in situaties waarbij *geen* sprake is van onteigening.

Frankrijk kent de zogeheten Plus Value-belasting. Dat is een vermogenswinstbelasting voor particulieren bij transacties in onroerend goed. Nederland kent een dergelijke belasting niet.

Zwitserland heeft ook een vermogenswinstbelasting, maar die is op belangrijke onderdelen anders vormgegeven dan de Franse. Daarom wordt ook de Zwitserse praktijk in Zürich in beschouwing genomen.

Engeland heeft langjarige ervaring met de CIL, de Community Infrastructure Levy (heffing voor maatschappelijke infrastructuur). Dit zijn forfaitaire bedragen in het kader van kostenverhaal die ruim van tevoren kenbaar worden gemaakt. Het is te verwachten dat dit een drukkende waarde op grondprijzen heeft.

De volgende tabel geeft een overzicht van instrumenten die zullen worden onderzocht en de bijbehorende landen/stad.

Instrument	Land/stad
Grootschalig actief grondbeleid	Wenen
Schadeloosstelling bij onteigening tegen gebruikswaarde (of andere waarde lager dan marktwaarde)	Finland
Vermogenswinstbelasting bij onroerend goedtransacties	Frankrijk Zwitserland
Tijdige bekendmaking van door gemeente te innen forfaitaire kosten	Engeland

Zoals eerder aangegeven worden landen niet met elkaar vergeleken (op kosten en baten) en is er geen intentie om aanbevelingen te doen.

2 Wenen

2.1 Reden beschrijving

Wenen wordt beschreven om zijn strategische grondbeleid als oplossing voor hoge grondverwervingskosten.

2.2 Verdeling bevoegdheden

Wenen kent een kleine twee miljoen inwoners. Naast de hoofdstad van de republiek Oostenrijk is het ook een van de negen deelstaten. Deelstaten hebben een eigen grondwet, parlement (*Landtag*) en regering. De volksvertegenwoordiging van Wenen vervult twee functies: die van gemeenteraad en van deelstaatparlement. De Grondwet van de republiek bevat gedetailleerde regels over de afbakening van de bevoegdheden tussen de centrale staat en de deelstaten. Huurrecht en belastingrecht behoren tot de competenties van de centrale staat. De centrale staat Oostenrijk beperkt zich in de kern tot infrastructuur die voor het gehele land van belang is, zoals snelwegen, spoorwegen en energie-infrastructuur. Deelstaten zijn bevoegd om wetten te maken en uit te voeren op o.m. de terreinen woningbouw en ruimtelijke ordening. Dit betekent dat tussen deelstaten verschillen bestaan wat betreft de regulering van woningbouw en ruimtelijke ordening. Gemeenten stellen de Oostenrijkse equivalent van bestemmingsplannen vast.

Wenen voert een geheel eigen woningpolitiek. Die verschilt sterk van de overige deelstaten. Wenen staat al lange tijd zeer hoog in de lijstjes van meest leefbare steden ter wereld en de woningsituatie speelt daarin zeker mee. Het 'Weense model' van betaalbare huisvesting is internationaal vermaard en wordt door de gemeente ook actief uitgedragen. Terwijl andere deelstaten een hoog percentage eigenwoningbezit kennen, is dat in Wenen slechts ongeveer een kwart.

2.3 Context: betaalbare woningen

Actief grondbeleid staat in Wenen in de sleutel van betaalbare woningbouw. Iets meer dan 60% van de huishoudens in Wenen bewoont een gesubsidieerde woning. Deze woningen zijn ook bereikbaar voor gezinnen met een huishoudensinkomen van twee keer modaal. Er is berekend dat ongeveer 80% van de Oostenrijkers in beginsel in aanmerking komt voor een sociale huurwoning. Sociale woningen zijn dan ook niet slechts een vangnet voor woningzoekenden die niet op eigen kracht in staat zijn om een woning te vinden. Er is bewust gekozen voor hoge inkomensgrenzen voor sociale woningen om gemengde wijken te bevorderen. Er wordt gesteld dat de grote voorraad woningen met gecontroleerde huur een drukkend effect heeft op de huren in de private sector. 45% van de woningen is in eigendom van de stad zelf en semipublieke corporaties zonder winstoogmerk.

Sociale woningen worden in Wenen door drie typen organisaties ontwikkeld en beheerd.

(1) De *Gemeinnützige Bauvereinigung*

Deze is goed te vergelijken met de Nederlandse woningcorporatie. Het zijn private entiteiten die de bouw en het beheer van betaalbare woningen als doel hebben. De Bauvereinigungen kennen een

eigen wettelijke regeling in het *Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz*. Dit is vergelijkbaar met de Nederlandse wetgeving voor toegelaten instellingen in de Woningwet.

(2) *Wiener Wohnen: Gemeindewohnungen*

Gemeindewohnungen zijn in eigendom van de gemeenten en daarmee te vergelijken met de voorraad van de voormalige Nederlandse gemeentelijke woningbedrijven. Wenen heeft 220.000 Gemeindewohnungen. Deze voorraad groeide de afgelopen 20 jaar nauwelijks. Dat komt omdat Wenen gedurende enige tijd een krimpstad was en derhalve de noodzaak van groei van de woningvoorraad ontbrak. Maar ook was er invloed van het wereldwijde neoliberale denken waarmee in de jaren '90 van de vorige eeuw in Wenen de overtuiging groeide dat de rol van de overheid in de voorziening van woonruimte kleiner moest. Tussen 2010 en 2020 groeide de stad weer sterk. Sinds 2015 bouwt de stad weer ongeveer 500 Gemeindewohnungen per jaar. Dat is ongeveer 1/6 van wat andere partijen (m.n. woningbouwverenigingen) per jaar aan de voorraad betaalbare woningen toevoegen. In grote lijnen betekent het dat er een graduele verschuiving heeft plaatsgevonden: van directe betrokkenheid van de stad via zelf ontwikkelen naar inschakeling van andere partijen (m.n. Bauvereinigungen) om de betaalbare woonvoorraad te vergroten. Gemeindewohnungen worden beheerd door de publieke organisatie *Wiener Wohnen*.

Nederland heeft ook vele gemeentelijke woningbedrijven gekend. Daaraan is in 1997 een einde gekomen. De woningen zijn overgedragen aan woningcorporaties of verzelfstandigd. Redenen voor het beëindigen van het verschijnsel gemeentelijk woningbedrijf waren: de zwakke financiële positie en de 'dubbele pet' van de gemeente als uitvoerder en toezichthouder. Het werd onwenselijk geacht dat gemeenten optraden als sociale verhuurder en tegelijkertijd de budgetten daarvoor verdeelde en toezicht hield. De (politieke) opvatting was dat de gemeente zich moest beperken tot het maken van beleid en het houden van toezicht. De uitvoerende taak moest volledig bij de woningcorporaties komen te liggen.

(3) Commerciële partijen

Ook commerciële partijen kunnen sociale woningen beheren en subsidie ontvangen, maar zijn dan, voor de duur van meestal 35 jaar, gebonden aan gelijksoortige regels en verplichtingen, inclusief huurprijsregulering, als die voor de Bauvereinigungen. Commerciële partijen zijn een veel kleinere partij wat betreft sociale woningbouw dan de andere twee typen organisatie. Toch zijn er genoeg private investeringen in sociale woningbouw wat mede wordt toegeschreven aan de zekerheid die de lange termijn-oriëntatie van de gemeente biedt. Na de 35 jaar-periode zijn de commerciële partijen niet meer gebonden aan bijv. de huurprijsregulering. De Gemeinnützige Bauvereinigungen blijven wel gebonden.

De financiering van een woning van een Gemeinnützige Bauvereinigung is uit verschillende componenten opgebouwd:

- 30-40% van de investering wordt gedekt door een laagrentende publieke lening van de deelstaat. De deelstaat, op zijn beurt, heeft twee bronnen voor de lening. De eerste bron zijn terugbetalingen door Bauvereinigungen van eerder verstrekte leningen. In dat opzicht is er sprake van een revolverend fonds. De tweede bron is de zogeheten *Wohnbauförderungsbeitrag*. Dit is een inkomensafhankelijke belasting die werkenden betalen. Het wordt gezien als een 'sociale bijdrage'; ook werkenden die niet een sociale huurwoning bewonen betalen de bijdrage. De belasting bedraagt 1% van het loon. De helft wordt door de werkgever betaald en de andere helft door de werknemer. Voor de belasting wordt geen aparte aanslag verstuurd; het wordt automatisch van het loon afgetrokken als

onderdeel van de sociale zekerheidsbijdragen. Het is een nationale belastingmaatregel waarvan de opbrengsten worden doorgesluisd naar de deelstaten;

- 30-40% wordt gedekt door een banklening;
- 10-20% van het eigen vermogen wordt geïnvesteerd;
- 5-10% wordt gedekt door de eenmalige bijdragen van huurders. Deze kan voor individuele huurders oplopen tot 12.5% van de bouwkosten en 100% van de grondkosten. We kunnen deze bijdrage kwalificeren als een quasi-lening van de huurder aan de Bauvereinigung. Het bedrag wordt overigens aan het eind van de huurperiode weer terugbetaald met een aftrek van 1% per gewoond jaar. Voor een bepaald type eenvoudiger woningen, de SMART flats, geldt een lagere eenmalige bijdrage;
- Eventueel additionele publieke toelagen van ongeveer 5% van de investering, bijvoorbeeld voor extra duurzame bouwwerken.

Publiekrechtelijk kan sinds maart 2019 in de Oostenrijkse equivalent van het bestemmingsplan worden bepaald dat van de bestemmingen *Bauland* en *Gemischtes Baugebiet* tweederde deel is bestemd voor gesubsidieerde woningen (bestemming *geförderten Wohnbau*). Commerciële ontwikkelaars moeten daarmee het merendeel van de te ontwikkelen woningen reserveren voor betaalbare woningen. Voorwaarde is dat de ontwikkeling minimaal 5000 m² bvo beslaat. Dat zijn ongeveer 50 woningen. Tevens bestaat voor de te ontwikkelen betaalbare woningen een huurcap van niet meer dan €5 per m² woonoppervlakte voor een periode van 40 jaar. Het stadsbestuur gaf bij de invoering van de nieuwe bestemmingscategorie 'geförderten Wohnbau' de achterliggende bedoeling: de kostenstijging voor woningbouw die wordt veroorzaakt door speculatie met grond zou er mee worden bestreden.

Onteigening van grond voor (sociale) woningbouw is mogelijk op grond van § 7 van de Bodenbeschaffungsgesetz. Er wordt onteigend tegen marktwaarde (in plaats van gebruikswaarde). In de praktijk wordt in Wenen onteigening wel eens voor infrastructuur gebruikt, maar voor woningbouw daarentegen niet tot nauwelijks. Het draagvlak daarvoor is onder burgers en politiek te klein. Wat ook meespeelt is dat bij de bestemming betaalbare woningbouw (*geförderten Wohnbau*) de maximale grondprijs van €188 per m² bvo ongeveer 10-20x de agrarische waarde per m² bedraagt. Dit is voor agrariërs doorgaans aantrekkelijk genoeg om vrijwillig te verkopen.

2.4 Instrument: actief grondbeleid

De Weense woningpolitiek wordt gekenmerkt door actief grondbeleid (*aktieve Grundstücksbevorratung*) waarbij ook het voorkeursrecht wordt ingezet. De gemeentelijke organisatie *Wohnfonds Wien* bezat hierdoor in 2020 3.2 miljoen m² grond. Het *Wohnfonds* zoekt actief naar grond met of zonder bouwbestemming. Veelal wordt grond gekocht voor relatief lage bedragen ver voordat er concrete bouwplannen voor de locatie zijn. De gemeente hanteert een lange termijnperspectief oftewel strategisch voorraadbeleid. De koop van grond vindt vaak plaats 20 of 25 jaar voordat een terrein wordt ontwikkeld. Private ontwikkelaars hanteren meestal een kortere tijdsspanne. Dat geeft de gemeente een voorsprong bij grondverwerving. Ook verwerft de gemeentelijke organisatie leegstaande gebouwen en voormalige bedrijfsterreinen die voor transformatie in aanmerking komen. Het actieve grondbeleid dient ervoor om grond beschikbaar te krijgen voor de sociale woningbouw.

Ontwikkelaars zijn soms concurrent van de gemeente bij grondverwerving in de periode dat een perceel nog geen bouwbestemming heeft. Ontwikkelaars willen met de grondeigenaar doorgaans een overeenkomst sluiten die inhoudt dat eerst op het moment dat de bestemming van de grond wijzigt (naar een bouwbestemming) een bepaald bedrag wordt betaald aan de verkoper. Er is dan

een overeenkomst met uitgestelde betaling. Voor grondeigenaren (bijv. agrariërs) is het vaak aantrekkelijker om grond te verkopen aan de gemeente met directe betaling.

In principe eigent een gemeente zichzelf de waardesprong toe die ontstaat als grond zonder bouwbestemming op later moment een bouwbestemming wordt gegeven. Zo gebruikt Wenen actief grondbeleid evenwel niet. De grond wordt namelijk niet verkocht voor vrije sector woningbouw, maar voornamelijk voor sociale woningbouw (met veel lagere grondwaarde). Het actieve grondbeleid wordt dan ook gebruikt om lage grondprijzen voor sociale woningbouw te bereiken.

Een van de doelen om Wohnfonds in 1984 op te richten was het tegengaan van speculatie. Door voorraadvorming moet opwaartse prijsvorming van grond worden voorkomen en de daarmee de betaalbaarheid van wonen bevorderd. Door zelf een belangrijke marktactor te zijn wil de gemeente een te grote afhankelijkheid van andere actoren op de grondmarkt voorkomen. Overigens is vanaf 2010 in toenemende mate sprake van concurrentie op de grondmarkt met commerciële ontwikkelaars.

De verkregen grond wordt bouwrijp gemaakt en ingezet voor tenders (*Bauträgerwettbewerbe*). Het doel is zo om via competitie een hoge kwaliteit van gesubsidieerde woningen te realiseren die tegelijkertijd financieel toegankelijk zijn voor een groot deel van de bevolking. Aan de tenders kan worden deelgenomen door de *Gemeinnützige Bauvereinigungen* (niet-commerciële woningontwikkelaars en –beheerders), maar ook door commerciële ontwikkelaars. Op deze wijze worden ongeveer 3000 woningen per jaar toegevoegd aan de voorraad.

Deelname aan door de gemeente georganiseerde tenders is niet de enige wijze waarop de Bauvereinigungen aan grond voor betaalbare woningen kunnen komen. Een andere wijze is dat ze woningen ontwikkelen op grond in eigendom van een commerciële ontwikkelaar. De ontwikkelaar en de woningbouwvereniging zoeken daarvoor samenwerking. Die houdt in dat de woningbouwvereniging verantwoordelijk is voor de gesubsidieerde woningen en de ontwikkelaar voor de dure woningen. Deze constructie vindt plaats op grond waaraan door de gemeente in het bestemmingsplan de bestemming ‘gesubsidieerde woningbouw’ (*geförderten Wohnbau*) is gegeven. Dit is een tamelijk recent ingevoerde bestemmingscategorie (2019) op grond waarvan 2/3 deel van het bestemmingsvlak is bestemd voor gesubsidieerde (betaalbare) woningen. Op het resterende 1/3 deel kunnen duurdere vrije sector woningen worden gerealiseerd. Overigens kan de bestemming ‘gesubsidieerde woningbouw’ aan zowel private als gemeentelijke grond worden gegeven.

Bijzonder is dat voor het gesubsidieerde deel van de ontwikkeling een maximum grondprijs geldt. Om voor subsidie in aanmerking te komen mag niet meer dan €188 per m² bruto vloeroppervlak worden betaald aan de grondeigenaar. Dit is bepaald in § 5 lid 1 van de Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz. Het achterliggende doel is de beheersing van grondprijzen voor betaalbare woonruimte, ofwel, volgens de indieners van het wetsvoorstel destijds: het tegengaan van speculatie met grond. Hoge grondkosten leiden immers, volgens de indieners, tot hoge huren. De ontwikkelaar die grond verkoopt aan een woningbouwvereniging mag de grond voor niet meer verkopen dan €188 per m² bvo voor het 2/3 deel van de grond dat is bestemd voor sociale woningbouw. Anders is geen subsidie mogelijk en dan kan de bestemming niet worden gerealiseerd. Dit vaste bedrag wetende (voor het gesubsidieerde deel) kan een ontwikkelaar gaan rekenen en tekenen (voor het vrije deel). Ofwel, voor gesubsidieerde woningbouw mag een woningbouwvereniging niet meer betalen dan het genoemde bedrag. Voor een verkopende eigenaar van agrarische grond is een opbrengst van €188 per m² bruto vloeroppervlak doorgaans aantrekkelijk aangezien dat ongeveer 10-20x de waarde van een vierkante meter landbouwgrond is. Met de beperkte ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan, is niet of nauwelijks gebleken dat de

combinatie van bestemming (2/3 betaalbare woningen) en maximum grondprijs prohibitief is voor gebiedsontwikkeling.

2.5 Nabeschouwing

Het 'Weense model' wordt gekenmerkt door sterke publieke sturing en publieke financiële betrokkenheid via actief grondbeleid en object- en subjectsubsidiëring. Woningbeleid, fiscaliteit, ruimtelijke planning, omgevingsrecht, huurprijzenrecht en grondbeleid zijn gelijkgericht op een grote voorraad betaalbare woonruimte. Aan het actieve grondbeleid wordt een grote rol toegeschreven in de effectiviteit van het Weense model. Tegelijkertijd doet zich hier ook een probleem voor: bij algeheel oplopende grondprijzen op de markt is het lastig om grootschalige publieke verwerving vol te houden. Recente projecten met betaalbare woningen kennen daardoor zeer hoge dichtheden. Als gevolg van een lastiger actief grondbeleid – en dus de ontwikkeling van betaalbare woningen op *publieke grond* – groeit in Wenen de afhankelijkheid van sociale woningbouw op *private grond* in eigendom van commerciële ontwikkelaars. De tamelijk recente (2019) verplichting om op gronden met de bestemming *geförderten Wohnbau* tweedeede betaalbaar te bouwen is daarvan een uitdrukking.

Continue lokale politieke steun voor het Weense model wordt gegeven door de SPÖ (Sozialdemokratische Partei Österreichs). Deze partij is al 100 jaar sterk vertegenwoordigd in het stadsbestuur. De stad Wenen spendeert per jaar een half miljard euro aan object- en subjectsubsidies gezamenlijk. Belangrijke bron daarvoor is de genoemde Wohnbauförderungsbeitrag, wat een soort solidariteitsbelasting is. De opbrengst ervan voor de stad Wenen is ongeveer €250 miljoen per jaar.

Op belangrijke onderdelen is het Weense model vergelijkbaar met het model dat Nederland kende tot de jaren '90 van de vorige eeuw: grootschalig actief grondbeleid, gemeentelijke woningbedrijven en een sterke rol voor niet-commerciële woningbeheerders. Opvallend verschil met Nederland is dat er niet alleen een bestemming 'sociale woningbouw' aan grond gegeven kan worden (dat kan in Nederland in feite ook) maar dat daar een maximum aan grondkosten aan is verbonden (wat we in ons land niet kennen). Dit is in Wenen gedaan met het uitdrukkelijke doel om speculatie te beteugelen.

2.6 Bronnen

Carina Altreiter and Katharina Litschauer, Strategies of Capital Accumulation in Times of Land Scarcity. A Field Perspective on Social Housing Construction in Vienna. Forum for Social Economics, 2022. <https://doi.org/10.1080/07360932.2022.2125423>

Theo Deutinger, Loodzware bureaucratie in Oostenrijk, S + RO (Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening), 01 2014, <https://the-department.eu/projects/show/essay-in-sro-magazine/>

Daniel Glaser, medewerker Stadt Wien - Wohnbauforschung und Internationale Beziehungen, interview 30 januari 2023

Annius Hoornstra, Vijf tips om de wooncrisis via Wenen op te lossen, Gebiedsontwikkeling.nu 25 oktober 2021.

Housing Europe, Cost-based social rental housing in Europe. The cases of Austria, Denmark, and Finland, December 2021, <https://www.housingeurope.eu/resource-1651/cost-based-social-rental-housing-in-europe>

Marije Jansen, De terugkeer van het gemeentelijk woningbedrijf: een effectieve oplossing of een niet-wenselijke ontwikkeling? Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, 2016, https://frw.studenttheses.ub.rug.nl/1570/1/Scriptie_terugkeer_gemeentelij_1.pdf

Gerben van der Marel, Waarom Wenen woningen wél betaalbaar kan houden, Financieel Dagblad 15 juli 2021.

Susanne Marquardt & Daniel Glaser, How Much State and How Much Market? Comparing Social Housing in Berlin and Vienna, German Politics, June 2020. <https://doi.org/10.1080/09644008.2020.1771696>

Novelle der Wiener Bauordnung; neue Widmungskategorie bringt 2/3 geförderten Wohnbau, 5 november 2018. <https://www.wien.gv.at/presse/2018/11/05/gaal-chorherr-meilenstein-fuer-leistbares-wohnen-in-der-solidarischen-stadt>

Marco Peverini, Grounding urban governance on housing affordability: a conceptual framework for policy analysis. Insights from Vienna. Partecipazione e conflitto, 14(2) 2021: 848-869, <https://re.public.polimi.it/retrieve/e0c31c11-8d80-4599-e053-1705fe0aef77/24262-136470-1-PB%283%29.pdf>

Harm Ramkema, Oostenrijk, Pro Demos 2020, <https://prodemos.nl/wp-content/uploads/2020/04/Kiesstelsel-Oostenrijk-2020-PDF.pdf>

Stadt Wien, Planungsgrundlagen zur Widmung ‚Gebiete für geförderten Wohnbau‘, z.d. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/flaechenwidmung/pdf/widmung-grundlagen.pdf>

Franz Starzinger, Wohnbauentwicklung in Wien bis 2020 und Baulandmobilisierung, TU Wien 2010. <https://www.ub.tuwien.ac.at/dipl/2010/AC08202871.pdf>

3 Finland

3.1 Reden beschrijving

In Finland is de schadeloosstelling bij onteigening lager dan in Nederland. Daarbij kunnen Finse grondeigenaren zich niet tegen onteigening verweren met een beroep op zelfrealisatie. Dat maakt dat onteigening in Finland gemakkelijk is en tegen lage kosten kan worden uitgevoerd. Naar wordt verondersteld drukt dat ook de prijs van ruwe bouwgrond.

3.2 Verdeling bevoegdheden

Finland heeft ruim 5,5 miljoen inwoners. Het aantal grote steden is beperkt. In het totaal 6 steden hebben een bevolking van meer dan 100.000 inwoners, waarvan Helsinki met 650.000 inwoners de grootste is. De bevolkingsgroei is laag. De bevolking zal naar verwachting tot 2030 slechts met 100.000 personen groeien. Dat neemt niet weg dat er een aanzienlijke verstedelijkingsopgave is. In Finland groeien de grote steden in het zuiden van het land, maar krimpt de bevolking in de perifere steden en op het platteland. Hierdoor is een tweedeling ontstaan. In de stedelijke regio's rond Helsinki, Tampere, Turku en Oulu is er een grote woningbehoefte, terwijl er elders woningoverschotten zijn.

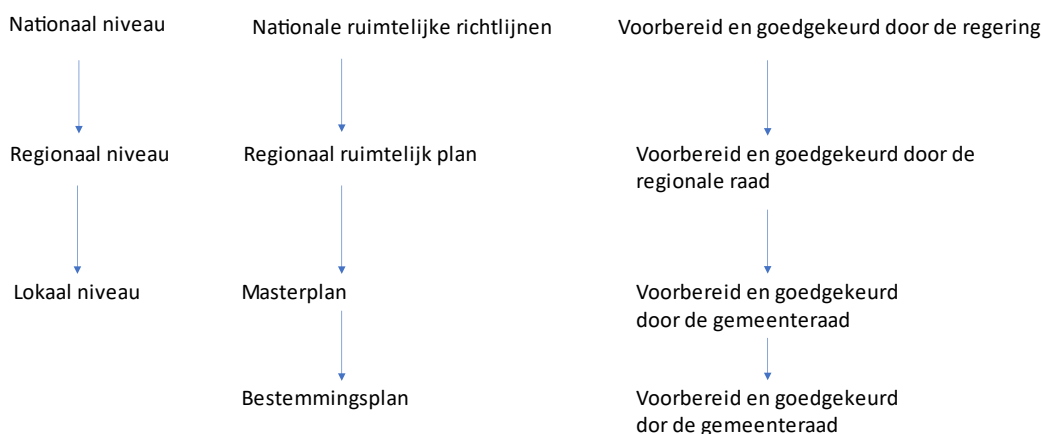
De bestuurlijke organisatie bestaat in Finland evenals in Nederland uit drie bestuurslagen: Rijk, regionale raden en gemeenten. Een belangrijk verschil met Nederland is dat een regionale raad niet hetzelfde is als een provinciale overheid. De regionale raad is een samenwerkingsverband tussen gemeenten. De leden van de regionale raad worden niet direct gekozen, maar benoemd door de leden van de gemeenteraden in de regio.

De Finse Wet op het grondgebruik en het bouwen biedt planinstrumenten op alle drie bestuursniveaus, waarbij plannen en besluiten op een hoger bestuursniveau moeten worden overgenomen in plannen op een lager bestuursniveau:

1. het Rijk kan *nationale ruimtelijke richtlijnen* kan vaststellen voor onderwerpen die van nationaal belang zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om het beschermen van cultureel erfgoed, natuurbescherming en de realisatie van infrastructuur van nationaal belang.
2. Regionale raden zijn verplicht om een *regionaal ruimtelijk plan* vast te stellen. Het regionale ruimtelijk plan dient vooral om de plannen van de gemeente goed op elkaar af te stemmen. De Wet op het grondgebruik en het bouwen schrijft verder voor dat in het regionale plan in het bijzonder aandacht moet worden besteed aan de regionaal economische ontwikkeling, de maatschappelijke voorzieningen en aan een duurzame ontwikkeling van verkeer, bodem, water, natuur en landschap.
3. Gemeenten zijn verplicht om *masterplannen* vast te stellen en kunnen *bestemmingsplannen* vaststellen voor gebieden waar nieuwe ontwikkelingen nodig zijn. Het masterplan is een strategisch plan waarin de ruimtelijke structuur van de gemeente als geheel of van delen van de gemeente wordt vastgelegd. Anders dan het structuurplan of omgevingsplan in Nederland is een masterplan in Finland geen indicatief beleidsplan maar een bindend plan. Het masterplan is het kader voor het

bestemmingsplan. Daarom wordt het masterplan vastgesteld in een procedure waarin bezwaarden in twee instanties beroep aan kunnen tekenen bij de bestuursrechter. Net als in Nederland is het bestemmingsplan in Finland het belangrijkste ruimtelijke plan. Het bestemmingsplan is het plan op basis waarvan gemeenten een bouwvergunning kunnen afgeven.

Planningstelsel in Finland



3.3 Context: MAL-overeenkomsten

Buiten het formele, wettelijke planningstelsel om is in Finland een nieuwe praktijk van regionale planning tot ontwikkeling gekomen. De nationale overheid sluit met de gemeenten in de zeven grootste stadsregio's zogenaamde MAL-overeenkomsten af over ruimtelijke ontwikkeling, volkshuisvesting en transport. In deze overeenkomsten worden afspraken gemaakt over de ruimtelijke planning in de stadsregio, de woningbouwproductie en belangrijke verkeers- en vervoersprojecten. De meest recente overeenkomsten dateren van 2020 en 2021 en hebben een looptijd van tien jaar. De MAL-overeenkomsten zijn bedoeld om de kloof te dichten tussen planning en uitvoering. Via de MAL-overeenkomsten stelt de nationale overheid subsidies beschikbaar voor het uitvoeren van verkeers- en vervoersprojecten en voor sociale woningbouw. Zo betaalt de nationale overheid bijvoorbeeld mee aan het doortrekken van een metrolijn in de stadsregio Helsinki. Ook verstrekt de nationale overheid via de MAL-overeenkomsten een startsubsidie van € 3000,- per gebouwde sociale huurwoning in kleine stadsregio's en van € 10.000,- per gebouwde sociale huurwoning in de grote stadsregio's (prijspeil 2021). Deze bedragen worden uitgekeerd aan de projectontwikkelaar die de sociale woningen bouwt.

Grondbeleid in Finland

Finse gemeenten kunnen een actief- of een faciliterend grondbeleid voeren en een publiek-private samenwerkingsovereenkomst aangaan met een projectontwikkelaar. De Finse Wet op het grondgebruik en het bouwen biedt zowel instrumenten voor actief- als voor faciliterend grondbeleid. Gemeenten die een actief grondbeleid voeren, kunnen een voorkeursrecht vestigen op grond die is bestemd voor stedelijke ontwikkeling. Ook kunnen zij op verschillende manieren grond

onteigenen.

Gemeenten die een faciliterend grondbeleid voeren zijn verplicht om kosten te verhalen bij eigenaren die een *substantieel voordeel* hebben van het bestemmingsplan. De wet biedt daarvoor twee instrumenten:

- gemeenten kunnen met eigenaren op vrijwillige basis een *grondgebruiksovereenkomst* afsluiten. Dat is een brede overeenkomst over wederzijdse rechten en verplichtingen die niet beperkt hoeft te blijven tot het kostenverhaal van de in de wet genoemde kosten van gebiedsontwikkeling.
- als de gemeente en de ontwikkelaar het niet eens kunnen worden, kan de gemeente een *ontwikkelbijdrage* opeisen. Deze ontwikkelbijdrage is niet afhankelijk van de kosten die de gemeente voor de gebiedsontwikkeling moet maken, maar van de waardevermeerdering van de grond van de ontwikkelaar. De Wet op ruimte en bouwen bepaalt dat de ontwikkelbijdrage maximaal 60% van de waardevermeerdering van het perceel mag bedragen.

In Finland komen in hoofdzaak de volgende vormen van samenwerking voor: tenders van gemeentegrond, bouwclaims en concessies. Finland kent niet of nauwelijks joint ventures, zoals gemeenschappelijke exploitatiemaatschappijen.

3.4 Instrument: onteigening voor woningbouw en gebiedsontwikkeling

De Finse Wet op het grondgebruik en het bouwen biedt gemeenten een rijk arsenaal aan mogelijkheden om eigenaren uit hun eigendomsrecht te onttrekken. Hier worden alleen de mogelijkheden voor onteigening besproken die aanzienlijke gevolgen hebben voor de grondprijzen. Enkele mogelijkheden voor onteigening die meer incidenteel en kleinschalig worden toegepast blijven buiten beschouwing¹. De Wet op het grondgebruik en het bouwen biedt in hoofdzaak de volgende mogelijkheden om eigenaren te dwingen hun rechten op de grond over te dragen:

1. De gemeente kan in een aantal gevallen bestaande wegen en grond die bestemd is voor wegen zonder schadevergoeding overnemen van de eigenaren. Dat wordt in Finland niet als onteigening gezien, maar wordt in de Engelse vertaling van de Wet op het grondgebruik en het bouwen aangeduid als 'toewijzing (assignment)' van wegen. Deze toewijzing van wegen is geregeld in drie wetsartikelen:

- a. de gemeente kan op basis van een masterplan bestaande wegen die in privaat bezit zijn verbeteren en aanwijzen als openbare weg (sectie 92).
- b. op het moment dat het bestemmingsplan van kracht wordt, gaan wegen die in bezit zijn van andere overheden zonder schadevergoeding over naar de gemeente (sectie 93).
- c. als voor een gebied voor het eerst een bestemmingsplan wordt vastgesteld, verkrijgt de gemeente zonder schadevergoeding alle grond die bestemd is voor wegen en die zij voorheen niet in bezit had (sectie 94). Hieraan zijn voorwaarden verbonden. Per eigenaar mag het grondoppervlak dat naar de gemeente overgaat niet groter zijn dan 20% van het grondbezit dat de eigenaar in het gebied van het bestemmingsplan heeft. Tevens mag de waarde van de grond niet hoger zijn dan de waarde van de bouwrechten. Ook overigens mag de overdracht van de grond niet onredelijk zijn. De gemeente is tot slot

¹ Dat betreft de mogelijkheden voor onteigening ingeval een eigenaar niet binnen 2 of 3 jaar met de bouwactiviteiten is gestart of ingeval een eigenaar van een installatie en/of een opstalrecht niet bereid is deze aan de hoofdeigenaar van de grond te verkopen.

gerechtigd om een financiële bijdrage op te leggen aan eigenaren die minder dan 20% van hun grond hoeven af te staan.

2. De gemeente kan op basis van een bestemmingsplan zonder een onteigeningsvergunning van de Minister voor Omgevingsbeleid grond onteigenen met een bestemming voor de openbare ruimte of voor gebouwen van de overheid (sectie 95). De nationale overheid en de regionale raad komt een overeenkomstig recht toe. In dit geval vindt onteigening plaats zonder dat eigenaren daar bij de bestuursrechter beroep tegen kunnen aantekenen, maar wordt direct met de procedure voor de schadeloosstelling gestart. De schadeloosstelling wordt gebaseerd op de marktwaarde van het onroerend goed op het moment van de overdracht van de grond. De schadeloosstellingsprocedure wordt uitgevoerd door een onteigeningscommissie die bestaat uit een medewerker van het nationale of gemeentelijke Kadaster en twee leken die door de gemeente worden aangewezen. Eigenaren die het niet eens zijn met de beslissing van de commissie kunnen in beroep gaan bij een speciale landrechtbank voor kadastrale geschillen.

3. De gemeente kan op basis van een bestemmingsplan en met een vergunning van de Minister van Omgevingsbeleid grond onteigenen voor stedelijke ontwikkeling, waaronder grond voor woningbouw. Eigenaren kunnen in twee instanties in beroep gaan tegen de vergunningverlening door de Minister. De schadeloosstellingsprocedure hoeft daar echter niet op te wachten. De schadeloosstellingsprocedure kan starten op het moment dat de Minister de onteigeningsvergunning heeft verleend. De schadeloosstelling voor onteigening wordt in dit geval gebaseerd op de marktwaarde van de grond op het moment dat de beslissing werd genomen om een bestemmingsplan voor het gebied te maken of om het bestaande bestemmingsplan te herzien. Deze datum mag maximaal 7 jaar voor de datum liggen waarop het proces van onteigening is gestart. Bij het taxeren van de waarde van de grond wordt alleen rekening gehouden met de algemene prijsstijging die sinds de peildatum heeft plaatsgevonden en niet met de prijsstijging die het gevolg is van de nieuwe bestemming.

Uit dit overzicht blijkt dat gemeenten in Finland over ruime wettelijke mogelijkheden voor onteigening beschikken.

- Onteigening is in veel gevallen mogelijk op basis van een rechtsgeldig ruimtelijk plan, zonder een mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter.
- Onteigening kan niet alleen plaatsvinden op basis van een bestemmingsplan, maar ook op basis van een masterplan.
- Bestaande wegen en grond voor wegen gaan in een aantal gevallen zonder schadeloosstelling over naar de gemeente.
- De schadeloosstelling bij onteigening van grond voor stedelijke ontwikkelingen is niet de werkelijke waarde van de grond nadat het bestemmingsplan is vastgesteld, maar de waarde van de grond op het moment dat de beslissing werd genomen om een nieuw bestemmingsplan te maken of om het bestaande bestemmingsplan te herzien. Bij het taxeren van de waarde van grond wordt geen rekening gehouden met de verwachtingswaarde die is ontstaan doordat grond een bestemming krijgt voor woningbouw of een andere stedelijke functie. De taxatiewaarde wordt alleen verhoogd op basis van de algemene prijsstijging die zich heeft voorgedaan in de jaren nadat het besluit om het bestemmingsplan te herzien werd genomen.

Effectiviteit van het instrument

In de praktijk drukken de verschillende mogelijkheden voor onteigening de prijs die in Finland voor ruwe bouwgrond wordt betaald. Wij spraken met twee hoogleraren van de Aalto Universiteit in

Espoo en met twee medewerkers grondbeleid van de gemeente Espoo. Espoo is een voorstad van de gemeente Helsinki.

De regelingen voor onteigening in Finland zijn vooral een stok achter de deur. Grond voor stedelijke ontwikkeling wordt in eerste instantie verworven op basis van minnelijk overleg. In de gemeente Espoo is het beleid van de gemeente zelfs dat niet wordt onteigend voor de inrichting van de openbare ruimte of stedelijke ontwikkeling. Desondanks lukt het de gemeente in de meeste gevallen om grond te kopen voor een prijs die in de buurt komt van de waarde bij onteigening. De gemeente Espoo verkoopt de bouwrijpe grond vervolgens voor de marktwaarde (residuele grondprijs) en niet voor de kostprijs. Dat leidt ertoe dat de gemeente in de meeste gevallen kostendekkend grond kan ontwikkelen.

Volgens de medewerkers van de gemeente Espoo betaalt de gemeente een betrekkelijk lage grondprijs doordat zij de grond al betrekkelijk vroeg koopt. De gemeente heeft een vast budget van jaarlijks ongeveer 7 miljoen euro voor grondaankopen. De ervaring in Espoo is dat de prijs van de grond pas kort voor de vaststelling van het bestemmingsplan begint te stijgen. De gemeente kan de grond daardoor zonder problemen op een betrekkelijk laat moment kopen.

Een tweede belangrijke verklaring voor de betrekkelijk lage prijs die de gemeente Espoo voor ruwe bouwgrond betaalt, is gelegen in de wettelijke regeling voor faciliterend grondbeleid in Finland. In Finland is de kostenverhaalsbijdrage die ontwikkelaars betalen een vast percentage van waardeestijging van de prijs van de grond, vrijwel onafhankelijk van de kosten die de gemeente voor de gebiedsontwikkeling moet maken. In Espoo betalen ontwikkelaars die een overeenkomst met de gemeente aangaan in de meeste gevallen een bijdrage ter hoogte van 50% van de waardeestijging van de grond. Dat percentage kan wat variëren, afhankelijk of de ontwikkelaar meer of minder dan het gewenste percentage van 25% sociale woningbouw moet realiseren. Ontwikkelaars kunnen daardoor vooraf goed inschatten welk bedrag zij aan de gemeente moeten betalen en zullen daar rekening mee houden bij het kopen van ruwe bouwgrond. In het algemeen komt de gemeente Espoo goed uit met het kostenverhaal. Een belangrijk gegeven daarbij is dat de nationale overheid via de MAL-overeenkomst met de stadsregio Helsinki een groot deel van de kosten van bovenwijkse voorzieningen voor haar rekening neemt. In het geval van Espoo gaat het dan om het doortrekken en verbeteren van de metroverbinding met de stad Helsinki. Woningbouw zal vooral plaatsvinden rondom de 5 nieuwe metrostations die 2023 in gebruik zullen worden genomen.

Een derde verklaring voor de betrekkelijk lage prijs van bouwgrond in Espoo is dat Finse eigenaren van grond zich niet tegen onteigening kunnen verweren door zich erop te beroepen dat zij bereid en in staat zijn de ontwikkeling zelf te realiseren. De Finse Wet voor onteigening van vastgoed en zakelijke rechten biedt daarvoor wel een aanknopingspunt. In sectie 4 van deze wet staat dat onteigening niet zal worden toegepast als het doel daarvan even goed met andere middelen kan worden bereikt. Uit het gesprek met Professor Ekroos blijkt echter dat Minister voor Omgevingsbeleid daar niet of nauwelijks op let bij het behandelen van een aanvraag van een vergunning voor onteigening stedelijke ontwikkeling. Het belangrijkste beoordelingscriterium voor de minister is dat de onteigening nodig is om in de ruimtebehoefte te voorzien. Uit de jurisprudentie blijkt dat eigenaren evenmin de mogelijkheid hebben zich tegen onteigening te verweren met een beroep op zelfrealisatie.

3.5 Nabeschuiving

De beide hoogleraren die wij hebben gesproken zijn eensluidend in hun oordeel dat in Finland niet echt sprake is van een vrije markt voor ruwe bouwgrond. Dat komt doordat gemeenten een veel sterkere positie op de grondmarkt hebben dan private eigenaren. Gemeenten beschikken over

ruime mogelijkheden om grond te onteigenen en hebben van oudsher ook al veel grond in bezit. Dat stelt ze in staat om vrij te bepalen of zij de grond zelf willen ontwikkelen of om dat over te laten aan de eigenaar van de grond.

Mede doordat gemeenten zo'n sterke positie hebben, komt het zelden voor dat gemeenten dwingend moeten ingrijpen. In de praktijk wordt grond die nodig is voor stedelijke ontwikkeling in het merendeel van de gevallen langs minnelijke weg verworven. De Minister van Omgevingsbeleid geeft jaarlijks ongeveer vier vergunningen af voor onteigening ten behoeve van stedelijke ontwikkeling. Gemeenten maken ook geen gebruik van de mogelijkheid om kostenverhaal af te dwingen via een vaste heffing. In de praktijk wordt het kostenverhaal altijd geregeld via het afsluiten van een ontwikkelovereenkomst.

Het Finse systeem van onteigening is echter niet onberispelijk. Professor Ekroos was voorzitter van een commissie die advies heeft uitgebracht in het kader van de herziening van de Wet op het grondgebruik en het bouwen. Deze commissie heeft de regering geadviseerd om een einde te maken aan de mogelijkheid dat gemeenten straten en grond voor straten zonder schadeloosstelling voor zich kunnen opeisen. Ook heeft deze commissie geadviseerd om het niet langer mogelijk te maken dat grond wordt onteigend tegen de prijs op het moment dat het besluit werd genomen om het bestemmingsplan te wijzigen. Deze regelingen worden in strijd geacht met artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM, artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 15 Finse Grondwet, waarin staat dat onteigening alleen mogelijk is tegen een volledige schadeloosstelling. Dat sluit uit dat gemeenten straten kunnen opeisen zonder een schadeloosstelling te betalen of dat een gemeente grond onteigent tegen een prijs die lager is dan de prijs op het moment van de afgifte van de onteigeningsvergunning. De regering en het parlement hebben dit advies niet overgenomen. De gemeenten hebben aangegeven dat zij de beide regelingen wilden behouden. Het wachten is nu op een grondeigenaar of ontwikkelaar die bereid is om een procedure aan te spannen bij het Europese Hof van de Rechten van de Mens in Straatsburg. Het heeft geen zin om een procedure aan te spannen bij de hoogste bestuursrechter in Finland. Deze is namelijk niet bevoegd om de bepalingen in de Onteigeningswet en de Wet op het grondgebruik en het bouwen aan de Grondwet te toetsen. Dat recht is in Finland voorbehouden aan het parlement.

3.6 Bronnen

Act on Immoveable Property and Special Rights 603/1977

<https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1977/en19770603>

Bäcklund, P. (et.al.) (2017), Bypassing publicity for getting things done: between informal and formal planning practices in Finland

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02697459.2017.1378978>

Behrend, L. (2017) Urban land use planning in Finland and Germany, Cases Helsinki and Hamburg

https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/17_10_16_Tyopapereita_5_Behrend.pdf

Ari Ekroos, hoogleraar omgevingsrecht, Aalto Universiteit, Espoo, interview 6 februari 2023

Falkenbach, H, K. Reikkinen en K. Viitanen, chapter 10 Finland

In: Halleux, J.M. (et.al), (2022) Public Value Capture of Increasing Property Values across Europe.

<https://www.research-collection.ethz.ch/handle/20.500.11850/581558>

Mervi Hemminki & Henrik Lönnqist (2022) Agreement procedure for land use, housing and transport:

what works and what needs changing (summary), Acta Publications No. 280

file:///H:/Downloads/EX6%20MAL-tiivistelm%C3%A4_FINAL_%20HH.pdf

Tommi Henrikson & Ilkka Elfvengren, medewerkers grondbeleid gemeente Espoo, interview 17 februari 2023

Housing Europe (2021), Cost based social housing in Europe, the cases of Austria, Denmark and Finland.

<file:///H:/Downloads/Cost-based%20social%20rental%20housing%20in%20Europe%20-%20December%202021%20PRINT.pdf>

Lukin, P. (2017) Expropriation in Finland

<https://www.oicrf.org/-/expropriation-in-finland>

Nuuja, K en K. Viitanen, Finnish legislation on Land-Use restrictions and Compensation

https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1129&context=law_globalstudies

Land Use and Building Act 132/1999, amendment 2003 included (unofficial translation)

<https://ym.fi/en/land-use-and-building-act>

OECD, The governance of land use, country fact sheet Finland

<https://www.oecd.org/regional/policy/land-use-Finland.pdf>

Valtonen E. H. Falkenbach en E. van der Krabben, (2017), Risk management in public development projects

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837716309097>

Viitanen K. (et.al) 2003), Real Estate in Finland, chapter 7, Environmental and building legislation

https://www.researchgate.net/publication/265198302_REAL_ESTATE_IN_FINLAND

Kauko Viitanen, emeritus hoogleraar Vastgoedeconomie, Aalto Universiteit, Espoo, interview 14 oktober 2023

4 Frankrijk

4.1 Reden beschrijving

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft tijdens het overleg met de Tweede Kamer over de initiatiefnota van het lid Koerhuis over het gemeentelijke erfpachtbeleid toegezegd om onderzoek te zullen doen naar het Franse systeem van de Plus Value immobilière². Het lid Beckerman heeft om dit onderzoek gevraagd omdat de Plus Value een manier kan zijn om ervoor te zorgen dat de winsten op gebiedsontwikkeling aan iedereen ten goede komen. De Plus value is een heffing op de winst bij verkoop van vastgoed en heeft ook een anti-speculatief element. Hoe langer een eigenaar het vastgoed in bezit heeft, hoe lager de heffing is.

4.2 Verdeling bevoegdheden

Frankrijk is van oudsher een sterk gecentraliseerd land. Daar is begin jaren tachtig van de vorige eeuw verandering in gekomen. Veel bevoegdheden van de nationale overheid zijn toen overgegaan naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en departementen. Frankrijk telt bijna 35.000 gemeenten, waarvan 85% minder dan 2000 inwoners heeft. Vandaar dat het noodzakelijk was om de intergemeentelijke- en regionale samenwerking te versterken. Een belangrijk onderdeel van de decentralisatie was ook dat gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en departementen een ruime mate van financiële autonomie werd gegund. Het doel hiervan is dat zij voor het grootste deel in hun eigen inkomsten kunnen voorzien. Vandaag de dag kunnen eigenaren van grond en vastgoed daardoor met meerdere belastingen te maken krijgen die door verschillende overheden worden geheven. Daarnaast kunnen overheden in Frankrijk ontwikkelzones of ontwikkelprojecten aanwijzen waar de kosten van publieke investeringen via een publiek-private samenwerkingsovereenkomst worden verrekend.

Belasting	Overheid
Algemene belastingen	
1. Onroerend Zaakbelasting a. OZB op gebouwd vastgoed b. OZB op niet gebouwd vastgoed	Gemeente en intergemeentelijk samenwerkingsorgaan
2. Onroerend Zaakbelasting voor bedrijven	Gemeente en intergemeentelijk samenwerkingsorgaan
Belastingen bij verkoop van grond en vastgoed	
3. Overdrachtsbelasting	Nationale overheid, departement en gemeente

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35232, nr. 10.

4. Vermogenswinstbelasting op vastgoed (Plus Value Immobilière)	Nationale overheid
5. Vermogenswinstbelasting op agrarische grond die een bestemming heeft gekregen voor bouwactiviteiten	Nationale overheid
6. Gemeentelijke forfaitaire belasting op grond die een bestemming heeft gekregen voor bouwactiviteiten	Gemeente en intergemeentelijk samenwerkingsorgaan
Belastingen en bijdragen bij het ontwikkelen van grond	
7. Ontwikkelbelasting	Gemeente, intergemeentelijk samenwerkingsorgaan en departement
8. Bijdragen van ontwikkelaars op basis van een publiek-private samenwerkingsovereenkomst	Alle overheden

4.3 Context: belastingen

De belangrijkste belastingen op grond en vastgoed zijn de onroerend zaakbelastingen. Deze belastingen worden geheven op basis van de huur- of pachtwaarde van de grond of het vastgoed. De tarieven van de onroerend zaakbelastingen worden door de gemeente vastgesteld. Gemeenten hebben daarbij ook de mogelijkheid om een opslag in rekening te brengen bij eigenaren die hun bouwgrond al langere tijd braak laten liggen. Die opslag bedraagt 0 tot € 3.- per vierkante meter.³ Dat is een vergoeding voor de kosten die de gemeente heeft gemaakt voor het aanleggen van de publieke voorzieningen zonder dat het hogere belastingtarief dat voor bebouwde grond geldt kan worden geïncasseerd. In het totaal zijn de onroerend zaakbelastingen goed voor ongeveer 1/3 van de inkomsten van gemeenten. Ter vergelijking: In Nederland verkrijgen gemeenten ongeveer 7,5% van hun inkomsten uit de onroerend zaakbelasting.

Bij verkoop van grond en vastgoed moet in Frankrijk niet alleen overdrachtsbelasting worden betaald, maar kunnen ook verschillende vermogenswinstbelastingen van toepassing zijn. De overdrachtsbelasting maakt in Frankrijk onderdeel uit van de notariskosten en wordt geïnd door de nationale overheid. De overdrachtsbelasting bedraagt ongeveer 8% van de aankoop prijs van de grond of het vastgoed en wordt gedeeld door de gemeente (1,20%), het departement (4,5%) en de nationale overheid (2,37%).

Frankrijk kent een vermogenswinstbelasting op grond en vastgoed voor natuurlijke personen, de *Plus Value immobilière*. Daarnaast kunnen bij verkoop van bouwgrond nog twee regelingen voor vermogenswinstbelasting van toepassing zijn. Dat is allereerst een nationale belasting die wordt geheven als agrarische grond die na een wijziging van het bestemmingsplan een bouwbestemming heeft gekregen wordt verkocht voor meer dan 10x de aankoop prijs. Deze belasting gaat naar een uitvoeringsinstantie van de nationale overheid die boeren ondersteunt bij het innoveren van hun bedrijf en het verwerven van grond. Daarnaast kunnen ook gemeenten een vermogenswinstbelasting op bouwgrond heffen. Ook deze belasting wordt geheven na een wijziging

³ Code général des impôts Article 1396 IIB.

van het bestemmingsplan. De volgende paragraaf bevat meer informatie over de Plus Value immobilière en de beide aanvullende regelingen voor vermogensbelasting op bouwgrond.

Franse gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden beschikken tot slot over twee wettelijke instrumenten om de kosten van het aanleggen van bouwlocaties te betalen. Dat zijn een ontwikkelbelasting (*Taxe d'Aménagement*) en bijdragen van ontwikkelaars op basis van een publiek-private samenwerkingsovereenkomst. De ontwikkelbelasting is een gemeentelijke belasting en wordt geheven bij de afgifte van een bouwvergunning. Er gelden vaste tarieven, onafhankelijk van de door de gemeente te maken kosten. De hoogte van de belasting wordt berekend door eerst het vloeroppervlak van de bouwconstructie (bvo) te vermenigvuldigen met een bedrag per vierkante meter dat door de nationale overheid wordt vastgesteld. De bedragen per vierkante meter bvo zijn in 2023 € 1004,- per vierkante meter bvo in de Parijse regio en € 886,- daarbuiten. Over het bedrag dat het resultaat is van deze vermenigvuldiging wordt vervolgens een belasting geheven van tussen 1% en 5%. De Franse Verstedelijkingswet biedt alle overheden daarnaast de mogelijkheid om een ontwikkelzone of samenwerkingsproject aan te wijzen waar bij overeenkomst afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen van ontwikkelaars. In geval is de ontwikkelbelasting niet of maar voor een deel van toepassing.

4.4. Instrument: de Plus Value immobilière

Tabel 2: Vermogenswinstbelasting op vastgoed (Plus value immobilière)
1. Wanneer is de belasting van toepassing?
- bij verkoop van vastgoed en meer in het bijzonder tweede huizen, verhuurd vastgoed, leegstaand vastgoed, commercieel vastgoed, bouwgrond of een aandeel in een gemeenschappelijk eigendom.
2. Wie betalen de belasting?
- natuurlijke personen die vastgoed verkopen. - natuurlijke personen die beperkt zakelijke rechten verkopen (erfdienstbaarheden, opstalrechten etc.). - een gemeenschap van natuurlijke personen die een gezamenlijk eigendom verkopen - natuurlijke personen die vastgoed ruilen. - belastingplichtigen die in het buitenland wonen. → De Plus Value is niet van toepassing bij bedrijven. Bedrijven kunnen ook winst maken bij verkoop van vastgoed. Die winst telt mee in de bedrijfswinst en wordt belast via de inkomstenbelasting of de vennootschapsbelasting.
3. Vrijstellingen
- bij verkoop van de eigen woning. - als de verkoopprijs van het vastgoed of de grond minder is dan € 15.000,- - bij verkoop van een tweede woning, mits de verkoper de afgelopen 4 jaar niet in bezit was van zijn eerste woning en deze meerwaarde binnen 2 jaar gebruikt om een eerste woning te kopen of te bouwen. - bij verkoop van de eerste woning van een gepensioneerde, kwetsbare oudere of gehandicapte die naar een verzorgingstehuis gaat. - bij verkoop van vastgoed aan een organisatie die sociale huisvesting aanbiedt en realiseert. - bij onteigening van vastgoed, mits de meerwaarde binnen 12 maanden wordt gebruikt voor het kopen of bouwen van één of meer gebouwen. - bij verkoop van vastgoed dat meer dan 30 jaar in bezit van de verkoper is geweest.
4. Wat is de grondslag voor de belasting?

- de winst bij verkoop van vastgoed. Deze wordt berekend als het verschil tussen de prijs van het vastgoed bij verkoop en de prijs bij aankoop, onder aftrek van bijkomende kosten en van de investeringen waardoor het vastgoed in prijs is gestegen.
5. Welke overheden kunnen de belasting toepassen?
- Nationale overheid
6. Tarief
- Het tarief is de eerste 5 jaar na aankoop van het vastgoed 36,2% van de gerealiseerde winst. Dit tarief is samengesteld uit 19% inkomstenbelasting en 17,2% sociale lasten. - Bij een winst van meer dan € 50.000,- is een toeslag verschuldigd die, afhankelijk van de hoogte van de winst, kan variëren tussen 2% en 6%. - Het tarief van de inkomstenbelasting wordt vanaf jaar 6 jaarlijks verlaagd met 6% en in jaar 22 met 4% zodat vanaf jaar 23 geen inkomstenbelasting meer verschuldigd is - Het tarief van de sociale lasten wordt vanaf jaar 6 jaarlijks verminderd met 1,65%, zodat vanaf jaar 31 geen sociale lasten meer verschuldigd zijn. - Het tarief kan verschillen voor buitenlandse belastingplichtigen, afhankelijk van de internationale belastingverdragen die met het land van herkomst zijn gesloten.

De vermogenswinstbelasting op grond die een bestemming heeft gekregen voor bouwactiviteiten

De Plus Value Immobilière is algemeen van toepassing bij verkoop van grond die een bestemming voor bouwactiviteiten heeft gekregen. In aanvulling daarop kunnen bij verkoop van bouwgrond ook één of twee andere belastingen van toepassing zijn:

- de vermogenswinstbelasting op agrarische grond die een bestemming voor bouwactiviteiten heeft gekregen, kortweg de Taxe LMA (Loi Modernisation de l'Agriculture)
- de gemeentelijke vermogenswinstbelasting op grond die een bestemming voor bouwactiviteiten heeft gekregen, kortweg TFTC.

Er zijn belangrijke overeenkomsten tussen deze twee vermogenswinstbelastingen op bouwgrond. Beide belastingen kunnen alleen worden geheven als grond na een wijziging van het bestemmingsplan voor het eerst wordt verkocht. In beide gevallen is ook belangrijk dat de verkoper een aanzienlijke winst heeft geboekt. De belastingen zijn alleen van toepassing als bouwgrond voor meer dan 10x de waarde bij aankoop wordt verkocht. Overigens zijn er belangrijke overeenkomsten met de Plus Value Immobilière wat betreft de belastingplichtigen en de rekensystematiek.

Een belangrijk verschil tussen beide belastingen is dat de vermogensbelasting op agrarische grond met een bestemming voor bouwen een nationale belasting is die in alle gevallen wordt geheven, terwijl de gemeentelijke belasting op bouwgrond een belasting is die alleen wordt geheven door gemeenten die daarvoor een gemeentelijke belastingverordening hebben vastgesteld. Er is ook een klein verschil in de tarifiering.

Vermogenswinstbelasting op agrarische grond die een bestemming heeft gekregen voor bouwactiviteiten (Taxe LMA)
1. Wanneer is de belasting van toepassing?
- bij de eerste verkoop van agrarische grond waarop bebouwing mogelijk is gemaakt door middel van een wijziging van het bestemmingsplan én - als de bouwgrond is verkocht voor ten minste 10x de prijs bij koop.
2. Wie betalen de belasting?

<ul style="list-style-type: none"> - de natuurlijke personen en gemeenschappen van natuurlijke personen waarop ook de vermogenswinstbelasting op vastgoed van toepassing is. - buitenlandse belastingplichtigen.
3. Vrijstellingen
<ul style="list-style-type: none"> - als de grond bij een eerste woning hoort, mits die eerste woning tegelijkertijd in dezelfde verkooptransactie wordt verkocht. - grond die bij verkoop al langer dan 18 jaar een bestemming voor bouwactiviteiten had. - als de verkoopprijs minder is dan 3x de prijs bij koop. - verkoop in het kader van een herverkaveling. - bij onteigening. - verkoopprijs minder dan € 15.000,-
4. Wat is de grondslag voor de belasting?
<ul style="list-style-type: none"> - de winst bij verkoop van het terrein. Deze wordt berekend als het verschil tussen de prijs van het terrein bij verkoop en de prijs bij aankoop, onder aftrek van bijkomende kosten en van de investeringen waardoor het vastgoed in waarde is gestegen. - in afwijking van de algemene regeling van de Plus Value immobilière wordt de heffing vanaf het 9^e jaar niet meer berekend over de totale meerwaarde, maar wordt de meerwaarde jaarlijks met 10% verlaagd, zodat na 19 jaar geen heffing meer verschuldigd is.
5. Welke overheden kunnen de belasting toepassen?
<ul style="list-style-type: none"> - Nationale overheid
6. Tarief
<ul style="list-style-type: none"> - het tarief is 5% voor terreinen die zijn verkocht voor 10 tot 30 keer de aankoopprijs - het tarief is 10% voor terreinen die zijn verkocht voor meer dan 30 keer de aankoopprijs

<p>Gemeentelijke forfaitaire belasting op grond die een bestemming heeft gekregen voor bouwactiviteiten (Taxe communale forfaitaire sur les cessions à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles, TFTC)</p>
1. Wanneer is de belasting van toepassing?
<ul style="list-style-type: none"> - bij de eerste verkoop van ruwe bouwgrond of een terrein met onbruikbare opstallen nadat bebouwing mogelijk is gemaakt door middel van een wijziging van het bestemmingsplan (onbruikbaar gemaakt gebouw, vervallen gebouw, onvoltooid bouwwerk) én - als de ruwe bouwgrond is verkocht voor ten minste 10x de prijs bij koop.
2. Wie betalen de belasting?
<ul style="list-style-type: none"> - de natuurlijke personen en gemeenschappen van natuurlijke personen waarop ook de vermogenswinstbelasting op vastgoed van toepassing is. - buitenlandse belastingplichtigen.
3. Vrijstellingen
<p>als de grond bij een eerste woning hoort, mits die eerste woning tegelijkertijd in dezelfde verkooptransactie wordt verkocht.</p> <ul style="list-style-type: none"> - grond die bij verkoop al langer dan 18 jaar een bestemming voor bouwactiviteiten had. - als de verkoopprijs minder is dan 3x de prijs bij koop. - verkoop in het kader van een herverkaveling. - bij onteigening. - verkoopprijs minder dan € 15.000,-
4. Wat is de grondslag voor de belasting?
<ul style="list-style-type: none"> - de winst bij verkoop van het terrein. Deze wordt berekend als het verschil tussen de prijs van het terrein bij verkoop en de prijs bij aankoop, onder aftrek van bijkomende kosten en van de investeringen waardoor het vastgoed in waarde is gestegen.

- in afwijking van de algemene regeling van de Plus Value immobilière wordt de heffing vanaf het 9 ^e jaar niet meer berekend over de totale meerwaarde, maar wordt de meerwaarde jaarlijks met 10% verlaagd, zodat na 19 jaar geen heffing meer verschuldigd is.
5. Welke overheden kunnen de belasting toepassen?
- Gemeenten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden die de daarvoor noodzakelijke belastingverordening hebben gemaakt
6. Tarief
- het tarief is 10%

4.5 Nabeschuiving

De vermogenswinstbelastingen op vastgoed en grond in Frankrijk dragen eraan bij dat een deel van de winst bij verkoop van grond en vastgoed aan de overheid toekomt en niet aan de eigenaar van de grond. Deze winst komt echter maar voor een zeer klein deel direct ten goede aan de investeringen in gebiedsontwikkeling. De Plus Value Immobilière is een nationale belasting die in de nationale schatkist vloeit. Bij de gemeentelijke vermogenswinstbelasting op nog niet bebouwde grond gaan de belastingopbrengsten wel naar de gemeente waar de plannen voor gebiedsontwikkeling worden gerealiseerd. Deze belasting kan echter slechts eenmalig worden toegepast nadat grond voor het eerst een bestemming voor bouwactiviteiten heeft gekregen en niet bij transformatie of herstructurering van bestaande bebouwing. Evenals de winstbelasting op agrarische grond die een bouwbestemming heeft gekregen, kan deze belasting alleen worden geheven als er bij verkoop hoge winsten worden geboekt en is het tarief met 10% betrekkelijk laag. Dat verklaart mogelijk waarom de gemeentelijke winstbelasting op bouwgrond maar door ongeveer 1/6 van de Franse gemeenten wordt geheven.

De opbrengsten van de Plus Value Immobilière lijken overigens bescheiden. Uit een overzicht van de Franse publieke belastingdienst DGFIP op basis van de aanslagen voor de inkomstenbelasting over het jaar 2020 blijkt dat de opbrengsten maximaal € 1 miljard per jaar zouden kunnen bedragen. Het is lastig om een precies inzicht te krijgen, doordat de Plus Value Immobilière in een post 'diversen' is verwerkt. Roelof Verhage van de Universiteit Lumière in Lyon stelt eveneens dat de opbrengsten van de Plus Value Immobilière niet moeten worden overschat. Daar zijn verschillende redenen voor. Ten eerste gelden er veel vrijstellingen, waarbij de vrijstelling van de eerste woning met nadruk moet worden genoemd. Ten tweede wordt het tarief van de Plus Value na een aantal jaren lager. Tot slot is er in Frankrijk geen gebrek aan bouwgrond. De steden breiden zich nog steeds naar buiten uit. Hoge grondprijzen komen alleen in de binnensteden voor. Daarbuiten worden geen hoge winsten geboekt. Dit alles tezamen maakt ook dat het lastig is om vast te stellen of de Plus Value speculatie tegengaat en tot lagere grondprijzen leidt.

Uit het Franse voorbeeld blijkt dat een vermogenswinstbelasting bij verkoop van grond en vastgoed potentieel een middel kan zijn om geld ter beschikking te krijgen voor gebiedsontwikkeling. De mogelijkheden daarvan moeten echter niet worden overschat. De vermogenswinstbelasting is een belasting voor natuurlijke personen en niet voor bedrijven die vennootschapsbelastingplichtig zijn. Er moet ook rekening mee worden gehouden dat om sociale redenen verschillende vrijstellingen van toepassing zullen zijn. Het zijn niet alleen particuliere investeerders en beleggers die winst boeken bij verkoop van grond of vastgoed, maar bijvoorbeeld ook eigenaren die naar een andere woning verhuizen of ouderen die naar een verzorgingstehuis gaan. Het Franse voorbeeld laat ook zien dat een vermogenswinstbelasting goed moet zijn ingebed in het stelsel van het grondbeleid. Er is maar een beperkt aantal gemeenten dat gebruikmaakt van de mogelijkheid om een vermogenswinstbelasting te heffen op onbebouwde bouwgrond met een bestemming voor bouwactiviteiten. Dat komt doordat deze belasting alleen kan worden toegepast op uitleglocaties en

niet bij projecten in het bestaand stedelijk gebied. Daarbij betreft het een belasting met beperkte opbrengsten die in aanvulling op bestaande belastingen wordt toegepast. Onder deze omstandigheden kiezen gemeenten ervoor zoveel mogelijk gebruik te maken van andere instrumenten, waaronder in de Franse situatie ook de onroerend zaakbelasting.

4.6 Bronnen

DGFIP Statistiques (2022), L'impôt sur les revenus perçus en 2020

<https://www.impots.gouv.fr/dgfip-statistiques-limpot-sur-les-revenus-percus-en-2020#:~:text=L%27imp%C3%B4t%20au%20titre%20des,%C3%A0%20destination%20des%20m%C3%A9nages%20modestes>

Guesdon, S. en R.Verhage (2023) – France

In: Halleux, J.M. (et.al), Public Value Capture of Increasing property values across Europe

<https://www.research-collection.ethz.ch/handle/20.500.11850/581558>

- OECD (2017), The governance of land use in France

<https://www.oecd.org/publications/the-governance-of-land-use-in-france-9789264268791-en.htm>

Roelof Verhage, Maître de Conférences à l'Institut d'Urbanisme de Lyon, Université Lumière, interview 21 maart 2023

Webinformatie

Belasting	Bronnen
Algemene belastingen	
1. Onroerend Zaakbelasting a. OZB op vastgoed b. OZB op niet bebouwde grond	Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F59 Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F31638
2. Onroerend Zaakbelasting voor bedrijven	Cotisation foncière des entreprises (CFE) https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F23547#:~:text=Quel%20est%20le%20montant%20de,int%C3%A9gralit%C3%A9%20avant%20le%2015%20d%C3%A9cembre
Belastingen bij verkoop van grond en vastgoed	
4. Overdrachtsbelasting	Droits de mutation ou d'enregistrement https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/droits-de-mutation
5. Vermogenswinstbelasting op vastgoed	Impôt sur le revenu-Plus value immobilière https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F10864
6. Vermogenswinstbelasting op ruwe grond die een bestemming voor bouwactiviteiten heeft gekregen	Taxe sur la vente de terrains nus rendus constructibles https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F22393 https://www.demarches.interieur.gouv.fr/particuliers/taxe-vente-terrains-nus-rendus-constructibles
7. Forfaitaire belasting op verkoop van bouwgrond	Taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles instituée par les communes et les EPCI

	https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/4270-PGP.html/identifiant%3DBOI-RFPI-TDC-10-10-20180607
Belastingen en bijdragen bij het ontwikkelen van grond	
8. Ontwikkelbelasting	Taxe d'aménagement (TA) https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F23263
9. Bijdragen van ontwikkelaars op basis van een publiek-private samenwerkings-overeenkomst	Zone d'aménagement concerté (ZAC) http://outil2amenagement.cerema.fr/la-zone-d-amenagement-concerte-zac-r311.html Projet urbain partenarial (PUP) https://www.ecologie.gouv.fr/projet-urbain-partenarial-pup

5 Zwitserland

5.1 Reden beschrijving

Zwitserland wordt beschreven om het gebruik van de Grundstückgewinnsteuer. Dit is een belasting op de waardetoeename van grond en vastgoed. Van de Grundstückgewinnsteuer wordt verwacht dat deze belasting grondspeculatie afremt en extra inkomsten genereert ter dekking van een publiek tekort. We zoomen in op de situatie in het kanton Zürich. In onderstaande beschrijving is de Mehrwertausgleich, een planbatenheffing die momenteel geïmplementeerd wordt, meegenomen.

5.2 Verdeling bevoegdheden

Zwitserland is een bondsstaat, de Schweizerische Eidgenossenschaft, waarin binnen de grenzen gesteld door de federale overheid de 26 kantons (deelstaten) zelf van oudsher veel bevoegdheden hebben. Naast federale wetgeving is er op veel terreinen ook kantonale wetgeving.

Op het terrein van de ruimtelijke ordening is er echter een belangrijke kaderstellende rol voor de federale overheid weggelegd, op grond van artikel 75 van de federale grondwet (*Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*): de federale overheid legt de principes vast voor de ruimtelijke ordening; de kantons moeten zich houden aan deze principes en worden hierbij ondersteund door de federale overheid. Sinds 1 januari 1980 is op federaal niveau een ruimtelijke ordeningswet (*Raumplanungsgesetz*) in werking, waarin onder meer deze principes zijn opgenomen.

In 2014 heeft een vrij ingrijpende wijziging plaatsgevonden voor wat betreft de inhoud van de ruimtelijke ordening. Met de wijziging wordt voortaan als een van de doelen van de ruimtelijke ordening het streven naar binnenstedelijke ontwikkeling opgenomen: *“die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität”* (art. 1, a bis Raumplanungsgesetz).

Als uitvloeisel van de federale ruimtelijke ordeningswet worden verschillende soorten plannen gemaakt.

Door elk kanton wordt een strategisch plan opgesteld voor de lange termijn, het zogenaamde *Richtplan*. Het plan wordt gemaakt in samenwerking met de federale overheid en met de buurkantons en vastgesteld door de Kantonsrat. Om in werking te kunnen treden moet het plan worden goedgekeurd door de Bundesrat (federaal niveau); bij onenigheid vindt overleg plaats. Het plan is bindend voor de betrokken overheden. Als dat nodig is, worden de plannen tussentijds herzien; in elk geval elke tien jaar vindt een actualisatie plaats. Een Richtplan bestaat uit een kaart, en voorschriften; op de kaart op 1:50.000 wordt onder meer het gebied dat bedoeld is voor bebouwing, het *Siedlungsgebiet*, aangegeven en daarbinnen gebieden die zwaartepunten zijn voor opleiding, cultuur en economie en ook gebieden met hoog veranderingspotentieel gericht op die functies (*Zentrumsgebiete*), vaak met goede OV-bereikbaarheid. De laatste integrale actualisatie van het Richtplan dateert in het kanton Zürich uit 2014, sindsdien zijn op onderdelen wijzigingen aangebracht (de meest recente is februari 2023 vastgesteld; maar moet nog federaal worden goedgekeurd). In het kanton Zürich is het naar binnen ontwikkelen van het bebouwd gebied ook

vastgelegd als uitgangspunt van het Richtplan. Het Züricher Planungs- und Baugesetz bepaalt dat ook op regionaal niveau en op gemeentelijk niveau Richtpläne gemaakt worden.

De voor iedereen bindende plannen zijn de zogenaamde *Nutzungspläne*. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende bestemmingen: Bauzonen, Freihaltezonen, Erholungszonen, Landwirtschaftszonen, Schutzzonen und Reservezonen.

Voor enkele bestemmingen worden op kantonaal en regionaal niveau Nutzungspläne gemaakt; het gaat dan om de aanwijzing van recreatie, natuur en landbouwgebieden.

Gemeenten hebben de belangrijkste rol bij het maken van *Nutzungspläne*. Naast een algemeen plan, de *Bau- und Zonenordnung*, kunnen voor allerlei gebieden speciale aanvullingsplannen gemaakt worden. Als onderdeel van de *Bau- und Zonenordnung* worden nieuwe *Bauzonen* aangewezen; die moeten de behoefte aan ruimte voor de komende 15 jaar dekken. Ze mogen niet worden overgedimensioneerd. Grond kan alleen als nieuwe *Bauzone* worden aangewezen als:

- de grond zich voor bebouwing leent;
- als deze grond, ook als alle te gebruiken ruimte in al bestaande *Bauzonen* wordt benut de komende 15 jaar toch nodig is; dan moet het ook realistisch zijn dat deze grond zal worden ontsloten (de grondeigenaren betalen hier aan mee) en bebouwd in de komende 15 jaar;
- cultuurgrond hierdoor niet versnipperd wordt;
- de beschikbaarheid juridisch is veiliggesteld;
- waarbij aan de voorwaarden van het Richtplan wordt voldaan.

De kantonale overheid moet de gemeentelijke Nutzungspläne en de wijzigingen goedkeuren.

5.3 Context: stimulering bouwen binnen bebouwde kom

Sinds 2014 is er veel aandacht in Zwitserland voor het stimuleren van ontwikkelingen binnen de bebouwde kom. Naast 'einzonungen' (het toevoegen van grond aan de Bauzonen, dat gaat dus om uitleglocaties) zijn daarmee Umzonungen (omzetting van bedrijfsbestemming naar woonbestemming) en Aufzonungen (intensiever gebruik van bestaand woongebied) belangrijke strategieën in het beleid.

Vanuit de federale overheid is in 2016 de *Impuls Innenentwicklung* gestart om gemeenten bij deze nieuwe beleidskeuze te ondersteunen met expertise, het uitwisselen van best practices en opleiding. Aanvankelijk was dit programma voor een periode van 5 jaar (tot 2020). Op grond van een positieve evaluatie is deze impuls verlengd voor een nieuwe periode van 5 jaar (tot 2025).

De gemeente zorgt in beginsel voor de ontsluiting (*Erschliessung*) van bouwgebieden (*Bauzonen*), daarvoor wordt een zogenaamd *Erschliessungsprogramm* vastgesteld. Aan de grondeigenaren kan hiervoor een bijdrage gevraagd worden. Soms kunnen grondeigenaren zelf voor deze *Erschliessung* zorgen, bijvoorbeeld als de gemeente dit niet tijdig op zich neemt.

Voor *Bauzonen* in bestaand stedelijk gebied waar de kavelindeling en de openbare infrastructuur moeten worden aangepast, worden zogenaamde *Quartierpläne* gemaakt, een aanvulling op de *Bau- und Zonenordnung*. Om de realisatie van die plannen mogelijk te maken, kan van een vorm van herverkaveling, *Landumlegung*, gebruik gemaakt worden. Deze herverkaveling kan door de overheid doorgevoerd worden, als dit nodig is om het plan te realiseren. Bij deze plannen worden vaak tussen betrokkenen overeenkomsten gesloten over de kosten die gemaakt moeten worden om het gebied te ontsluiten.

5.4 Instrumenten: Grundstückgewinnsteuer en Mehrwertausgleichbeiträge

In Zwitserland is de bevoegdheid om belasting te heffen verdeeld tussen federale overheid, kantonale overheid en gemeenten. Per kanton kan de situaties dus heel verschillend zijn.

De federale overheid kan inkomstenbelasting heffen; het belastingtarief van de federale overheid is een progressief tarief dat kan oplopen tot 11,5%. De federale overheid kan ook vennootschapsbelasting heffen. Daarnaast wordt BTW geheven, waarvan de inkomsten bij de federale overheid terechtkomen.

De kantonale overheid kan zowel inkomstenbelasting, vermogensbelasting, vennootschapsbelasting als Grundstücksgewinnsteuer heffen; de laatste kan ook aan de gemeenten worden overgelaten.

De gemeentelijke overheid kan inkomstenbelasting heffen. Voor zover dit door het kanton mogelijk is gemaakt kan ook onroerend goedbelasting (Liegenschaftssteuer), overdrachtsbelasting (Handänderungssteuer) als Grundstücksgewinnsteuer geheven worden.

Grundstückgewinnsteuer

De *Grundstückgewinnsteuer* (GGS) is een belasting die wordt geheven bij de verkoop van grond en vastgoed bij de verkoper op het verschil tussen de aanschafprijs en de verkoopprijs. De wettelijke basis van de GGS is te vinden in een federale wet, het Steuerharmonisierungsgesetz, artikel 2. Op grond daarvan moeten de kantons regels maken over o.a. GGS. De GGS bestaat al heel lang, sinds het begin van de vorige eeuw. Handhaving loopt via de notaris. Bij de overdracht moet de belasting door de verkopende partij worden afgedragen.

Bij de implementatie door de kantons kunnen verschillende keuzes gemaakt worden. Een kanton kan bepalen dat het kanton bevoegd is de belasting te heffen, maar kan dit ook aan de gemeenten binnen het kanton worden overlaten. Ook kan gekozen worden uit een dualistisch en een monistisch systeem. Bij het dualistisch systeem wordt onderscheid gemaakt tussen natuurlijke personen en rechtspersonen; bij de laatste wordt de winst dan op een andere manier belast. Bij het monistisch systeem moeten zowel rechtspersonen als natuurlijke personen de belasting betalen. Verder zal in de kantonale regelgeving het tarief van de belasting bepaald moeten worden. De belasting kent een aantal situaties waar de belasting niet betaald hoeft te worden:

- eigendomsovergang door vererving en in bepaalde situaties in familieverband;
- herverkaveling, o.a. bij quartierplanung;
- bij aankoop van vergelijkbare grond of een woning, waarbij de waardetoename daarbij wordt ingezet.

In het kanton Zürich is het monistisch systeem gekozen: de belasting wordt zowel bij particulieren als bij rechtspersonen geheven. Verder is in het kanton Zürich de bevoegdheid de belasting te heffen bij de gemeenten gelegd.

Het tarief van de belasting in de gemeente Zurich is progressief: hoe groter de totale waardeinstijging, hoe hoger de belasting. Het tarief loopt op van 10% bij de eerste 4000 SF waardeverschil met stapjes van 5% op tot 40% bij de waardevermeerding boven de 100.000 SF. Kleine eigenaren worden zo ontzien.

De hoeveelheid belasting die betaald moet worden neemt af naar mate het onroerend goed langer in bezit is geweest bij de verkopende partij. Vanaf 5 jaar dat het in bezit is vindt een korting plaats op de hierboven genoemde tarieven, die voor vijf jaar 5% bedraagt op het te betalen bedrag en in jaarlijks stappen oploopt tot, vanaf een bezitsduur van 20 jaar, een korting van 50% op het te betalen belastingbedrag. Ook als onroerend goed al heel lang in bezit was vóór de overdracht plaatsvindt, moet de belasting betaald worden. Maar als de aanschafprijs langer dan 20 jaar terug ligt, wordt de marktwaarde op 20 jaar geleden genomen als fictieve aanschafprijs; de belasting wordt geheven op basis van het verschil tussen de verkoopprijs en deze marktwaarde van 20 jaar geleden.

Onroerend goed dat heel kort in handen is van de verkopende partij wordt extra belast: onroerend goed dat maar één jaar in eigendom is wordt met 50% extra belast, als het 2 jaar in eigendom is wordt het met 25% extra belast.

De winst op grond- en vastgoedtransacties wordt niet op een andere wijze belast; zie verderop voor de samenloopregeling met de Mehrwertausgleich.

De inkomsten van de belasting komen in het kanton Zurich terecht bij de gemeenten. Voor de stad Zürich bedragen deze op jaarbasis 300 miljoen SF, wat circa 10% is van de gemeentelijke inkomsten. Het gaat dus om een grote inkomstenbron voor de gemeentelijke overheid.

De belasting zou een anti-speculatief karakter kunnen hebben, ook door de regeling dat bij kortdurend grondbezit de tariefstelling fors hoger is. Er is echter geen onderzoek bekend, waarin is vastgesteld of dit effect ook daadwerkelijk optreedt.

Zürich kent naast de Grundstücksgewinnsteuer geen onroerende zaakbelasting en overdrachtsbelasting.

Mehrwertausgleichbeiträge

In het federale Raumplanungsgesetz is sinds 2014 een regeling voor verevening (*Ausgleich*) bij aanzienlijke planologische voor- en nadelen opgenomen. Een al bestaande heel generieke bepaling is verder uitgewerkt door de keuze bij de wetwijziging in 2014 om prioriteit bij binnenstedelijke ontwikkeling te leggen. In de vormgeving van de nieuwe regeling is er soms een rol voor de kantons en soms voor de gemeenten. Aan de implementatie van deze nieuwe regeling wordt nog gewerkt; in 2025 zou de nieuwe regeling overal geïmplementeerd moeten zijn. In het kanton Zurich is de wettelijke basis te vinden in het Mehrwertausgleichsgesetz dat op 1 januari 2021 in werking is getreden. De invoering heeft vanwege politieke discussie langer op zich laten wachten.

Als er sprake is van planologische voordelen door een bestemmingswijziging, dan schrijft de federale wetgeving voor dat minstens 20% van de waardetoeename moet worden afgeroomd. De opbrengsten moeten vooral gebruikt worden voor het sparen van landbouwgronden en voor beter gebruik van braakliggende en onvoldoende gebruikte gronden in aangewezen bouwgebieden en verdichting. De bijdrage moet door de eigenaar van de grond worden betaald als de grond bebouwd wordt of als de grond verkocht wordt.

Er is een raakvlak met de Grundstücksgewinnsteuer, waarbij planologische wijziging ook tot een grotere verschil tussen aanschaf- en verkoopprijs kan leiden. De oplossing is dat, voor zover er al een bijdrage op grond van de Mehrwertausgleich is betaald, dit in mindering wordt gebracht bij het bepalen van de te betalen Grundstücksgewinnsteuer.

Er worden twee situaties onderscheiden waarbij de planologische voordelen kunnen optreden: de uitbreiding van Bauzonen (de vergroting van het *Siedlungsgebiet*, dit zal ook betekenen dat het kantonale *Richtplan* zal moeten gewijzigd) en de veranderingen van de mogelijkheden binnen een Bauzone. Bij de eerste situatie is het kanton dus allereerst aan zet (om het Richtplan te wijzigen), bij de tweede situatie de betreffende gemeente (wegens aanpassing/aanvulling van de Nutzungspläne).

Voor zover het gaat om *Einzonungen* (het vergroten van de Bauzone van agrarische naar stedelijk) moet de bijdrage betaald worden aan een kantonnaal fonds. In het kanton Zürich is per 1 januari 2021 deze regeling in werking getreden. Bij het vergroten van de Bauzone moet 20% van de waardetoeename van de grond door de nieuwe planologische gebruiksmogelijkheden als bijdrage worden betaald. De middelen uit het kantonale fonds kunnen gebruikt worden voor Auszonungen (het verkleinen van de Bauzones), en verder voor andere doeleinden in het kader van de ruimtelijke ordening.

Voor zover het gaat om Umzonungen (bijvoorbeeld bedrijfsbestemming naar wonen) en aufzonungen (verdichting van een bestaand woongebied door meer bebouwingmogelijkheden binnen de Bauzone toe te staan) moet de bijdrage betaald worden aan een gemeentelijk fonds; de regeling moet worden opgenomen in de *Bau- und zonenordnung*. De bijdrage wordt gebruikt voor maatregelen die de kwaliteit van het openbaar gebied vergroten, bijvoorbeeld de realisatie van parken en groenvoorzieningen, klimaatadaptieve maatregelen, realiseren van sociale infrastructuur (ontmoetingsplekken, buitenschoolse voorzieningen). In het kanton Zürich moet dit op 1 maart 2025 geïmplementeerd zijn door de gemeenten. Gemeenten kunnen besluiten om geen bijdrage te vragen bij kleinere percelen; de wet geeft aan dat de ondergrens tussen 1200 en 2000m² moet liggen. Mocht bij een klein perceel de meerwaarde groter zijn dan 250.000 SF, dan moet wel een bijdrage gevraagd worden. Gemeenten moeten bij de implementatie ook de hoogte van de bijdrage vaststellen; op basis van de wet is het maximale afrotingspercentage dat kan worden vastgesteld 40%.

Aanvankelijk leek het of gemeenten ook konden afzien van deze bijdrage; maar inmiddels is uit een uitspraak van de rechter duidelijk dat dat niet het geval is. Gemeenten moeten voor 2025 de regeling geïmplementeerd hebben. In de stad Zürich is dit inmiddels gedaan; hier is gekozen voor een ondergrens van 1200m²; de bijdrage is 40% van de meerwaarde door de planologische verandering, waarbij de eerste 100.000 SF is vrijgesteld.

5.5 Nabeschuwing

Zwitserland kent een hoge druk op de grondmarkt. Mede ingegeven door een sterk restrictief ruimtelijk beleid zijn nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden beperkt, maar er ligt ook in Zwitserland een forse bouwopgave.

De twee instrumenten die we nader geanalyseerd hebben zijn verschillend. De Grundstückgewinnsteuer is een al heel lang bestaande belasting op winsten door bij verkoop van onroerend goed, die primair bedoeld is als inkomstenbron voor de overheid. Deze inkomsten komen in het kanton Zürich bij de gemeentelijke overheid terecht. Voor de stad Zürich is dit een forse inkomensbron: 10% van de gemeentelijke inkomsten komen uit deze belasting. Deze opbrengsten moeten wel in het perspectief van de andere belastingen in Zwitserland bekeken worden. Zo wordt in Zürich geen onroerend goedbelasting geheven. Wel wordt door het kanton Zürich vermogensbelasting geheven.

De vormgeving van de belasting is zodanig dat 'kort' bezit van onroerend goed ontmoedigd wordt: dan moet een hogere bijdrage betaald worden (60% van het verschil tussen aan- en verkoopprijs).

Daarmee zou het instrument ook speculatie kunnen voorkomen; gegevens hierover hebben we niet kunnen achterhalen.

De Mehrwertausgleichbeitrag is recent ingevoerd en is een belasting op grondwaardestijging bij grondbezit. Deze belasting is nadrukkelijk bedoeld om besteed te worden aan ruimtelijke doeleinden, waarbij de opbrengsten bij nieuwe uitleglocatie voor het kanton zijn, en binnen de bebouwde kom voor de gemeente om te besteden aan ruimtelijke doeleinden die samenhangen met het restrictief ruimtelijk beleid resp. de verdichtingsopgave. De ervaringen zijn zeer beperkt: hoewel de regeling al in 2014 is mogelijk gemaakt, heeft de implementatie in kanton Zürich pas in 2021 plaatsgevonden.

5.6 Bronnen

[Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 \(Stand am 13. Februar 2022\)](#)

[Bundesgesetz über die Raumplanung \(Raumplanungsgesetz, RPG\) vom 22. Juni 1979 \(Stand am 1. Januar 2019\)](#)

[Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden \(Steuerharmonisierungsgesetz, StHG\) vom 14. Dezember 1990 \(Stand am 1. Januar 2023\)](#)

[J.-M. Halleux, A. Hendricks, B. Nordahl, V. Maliene \(Eds.\), 2023, Public Value Capture of Increasing Property Values across Europe, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich](#)

[Planungs- und Baugesetz \(PBG\) von Kanton Zürich \(vom 7. September 1975; Stand 28. Februar 2017\)](#)

[Schweizerische Vereinigung für Landesplanung \(2015\), Siedlungen hochwertig verdichten, Raum & Umwelt September 3 /2015](#)

[Schweizerisches Bundesgericht 1C_233/2021 05.04.2022, Ausgleichbeitrag gemeente Meikirch](#)

Madeleine Simonek, hoogleraar belastingrecht aan de Universiteit van Zürich, interview 28 maart 2023.

6 Engeland

6.1 Reden beschrijving

Engeland wordt beschreven om het gebruik van de CIL, de Community Infrastructure Levy. Dit zijn door ontwikkelaars te betalen forfaitaire bedragen die ruim van tevoren kenbaar worden gemaakt door de gemeente. Van de CIL wordt een dempend effect op grondkosten verwacht.

6.2 Verdeling bevoegdheden

In Engeland hebben Local Planning Authorities bestuursbevoegdheden op het gebied van woningbouw en ruimtelijke ordening. Het zijn doorgaans district councils of borough councils die als Local Planning Authority aangemerkt worden. Voor de herkenbaarheid gebruiken we in dit hoofdstuk voor Local Planning Authorities ook de woorden 'gemeenten' en 'lokale overheid'. De Local Planning Authority stelt een 'development plan' vast (section 38 Planning and Compulsory Purchase Act 2004). Dat plan geeft de toekomstige ontwikkeling van een gebied aan. Het omvat ook locaties voor woningbouw. Aanvragen voor een planologische bouwvergunning (*planning permission*) worden getoetst aan het development plan. Als er goede redenen (*material considerations*) zijn om een vergunning te verlenen in afwijking van het development plan, dan kan dat (section 70 lid 2 Town and Country Planning Act en section 38 lid 6 Planning and Compulsory Purchase Act 2004).

6.3 Context: afroming waardeestijging

CIL wordt gezien als een instrument voor 'value capturing'. Daaronder wordt verstaan: het afromen door de overheid van waardeestijging van grond in privaat eigendom van een ontwikkelende partij, waarbij de waardeestijging ontstaat door een overheidsbesluit. Het is facultatief in de zin dat lokale overheden niet zijn verplicht om CIL te gebruiken.

Een andere manier om de grondwaardeestijging af te romen voor publieke doelen is toepassing van Section 106. Dit is artikel 106 van de Town and Country Planning Act. Die wet is vergelijkbaar met de Nederlandse Wet ruimtelijke ordening. Het artikel geeft gemeenten de bevoegdheid om een overeenkomst te sluiten met ontwikkelaars waarin de ontwikkelaars bepaalde verplichtingen ter dekking van publieke doelen op zich nemen in ruil voor planologische toestemming. De Section 106 agreements zijn vergelijkbaar met de Nederlandse anterieure overeenkomsten. De Section 106-overeenkomsten zijn het belangrijkste middel waarmee ontwikkelaars worden verplicht tot het leveren van betaalbare woningen.

Engelse lokale overheden kunnen zich beperken tot Section 106-overeenkomsten of, naast zulke overeenkomsten, een CIL hanteren. Dat wil zeggen dat een bepaalde ontwikkeling, bijvoorbeeld een woningbouwlocatie, onderhevig kan zijn aan beide. Het is evenwel verboden om een specifieke voorziening voor die ontwikkeling, zoals infrastructuur, te belasten met zowel Section 106-bijdragen als een CIL. Ze kunnen elkaar wel aanvullen, maar dubbel belasten mag niet.

Er zijn verschillen tussen CIL en Section 106. Bij CIL gaat het om lokale, van tevoren bepaalde, vaste bedragen. Het principe is in zijn meest eenvoudige vorm: betaling van x £ per m² (gross internal area) nieuwe ontwikkeling. Bij Section 106 betreft het daarentegen geen forfaitaire bedragen, maar is de private bijdrage het resultaat van (a) onderhandelingen, (b) per afzonderlijke ontwikkeling. Een overzicht van belangrijke verschillen geeft de volgende tabel.

CIL	Section 106
Voor alle ontwikkelingen	Per ontwikkeling overeengekomen, bedoeld voor site-specifieke voorzieningen
Forfaitaire bedragen	Onderhandelbaar
Voor site-overschrijdende infrastructuur	Voor site-specifieke voorzieningen
Opbrengsten gaan naar infrastructuur	Meest belangrijke opbrengst is betaalbare woonruimte
Geldelijke betaling	Levering in natura
Opbrengst gepoold door gemeente	Meestal direct in het ontwikkelgebied gerealiseerd door ontwikkelaar

De tabel maakt duidelijk dat CIL en Section 106-overeenkomsten naast elkaar voor een en dezelfde ontwikkeling kunnen worden gebruikt. Op dit moment gebruikt 50% van de Engelse lokale overheden CIL in combinatie met Section 106-overeenkomsten. Wel bestaat er in sommige regio's een verdringingseffect. Dat betekent dat als er via CIL forfaitaire bedragen worden geïnd er minder ruimte is voor de (onderhandelbare) Section 106-bijdragen. Ontwikkelaars zullen er op wijzen dat de ontwikkeling niet 'viable' (financieel haalbaar) is als de gemeente naast de vast CIL-bijdragen een groot aandeel betaalbare woningen eist als voorwaarde voor planologische medewerking. In minder sterke markten – daar waar ontwikkelingen eerder financieel niet-haalbaar zijn – zien we inderdaad dat gemeenten minder vaak CIL gebruiken. In die zin is er sprake van een trade-off tussen Section 106-bijdragen en CIL. Omdat CIL een vaste heffing (afroming) is op de waardestijging van grond terwijl de Section 106-bijdragen onderhandelbaar zijn, is er gevaar dat in economisch zwakkere gebieden de CIL ten koste gaat van de hoeveelheid betaalbare woningen. Andersom is in economisch sterke gebieden te zien dat CIL wordt gebruikt om bedragen voor infrastructuur te verkrijgen die niet ten koste gaan van de Section 106-bijdragen in de vorm van betaalbare woningen. Hier handelen gemeenten immers vanuit een relatief sterke positie.

De wettelijke basis voor CIL is gelegen in art. 205 van de Planning Act 2008. Daarin wordt de minister de bevoegdheid gegeven om regels voor CIL te geven. Dat is gedaan in 2010 met een regeling voor Engeland en Wales: the Community Infrastructure Levy Regulations. Deze is nadien gewijzigd. De ratio van de regeling is tweevoudig. Nieuwe ontwikkelingen vereisen infrastructuur; daarom moeten ontwikkelaars een deel van de kosten daarvan betalen. Daarbij komt dat degenen die financieel profiteren van de verlening van planologische toestemming een deel van de winst moeten afdragen aan de gemeenschap zodat infrastructuur kan worden aangelegd die nodig is om de ontwikkeling acceptabel en duurzaam te maken.

6.4 Instrument: Community Infrastructure Levy

CIL is de afkorting Community Infrastructure Levy. Het is gemeentelijke heffing gerelateerd aan nieuwe ontwikkelingen waarmee infrastructuur (in ruimte zin; ook bijv. scholen) die nodig is in verband met de ontwikkeling, door de gemeente wordt bekostigd.

De bedragen die op grond van de CIL worden geheven zijn te karakteriseren als een heffing of belasting. Er zijn verschillende heffingsbedragen voor verschillende functies. Woningen kunnen

bijvoorbeeld een andere heffing krijgen dan bedrijfsgebouwen. Ook kan voor bepaalde functies, zoals betaalbare woningbouw en gebouwen met sociale doelen, de bijdrage op 0 worden gezet. De bedragen worden gepubliceerd in een *charging schedule*. Er bestaat vrijheid voor gemeenten om de hoogte van de bedragen te bepalen evenals de minimum-oppervlakte (bijv. 100 m²) van ontwikkelingen waarvoor de heffing geldt. In gebieden waar de waardesprong (van de ene functie van grond naar de andere) groot is, kan de heffing (veel) hoger zijn dan in andere gebieden waar de waardesprong klein is. De volgende tabel is een voorbeeld van een charging schedule.

Type ontwikkeling	CIL-tarief per m ² netto extra vloeroppervlak
Woningen – ten noorden van de A1306	£125
Woningen – ten zuiden van de A1306	£55
Kantoren en industrie	£0
Supermarkten, superstores > 280 m ²	£175
Alle andere retail	£50
Hotels	£20
Al het andere	£0

Het charging schedule wordt gepubliceerd nadat inspraak en onafhankelijke beoordeling hebben plaatsgevonden. De onafhankelijke beoordeling vindt plaats door adviesbureaus of banken. Daarvoor zijn richtlijnen beschikbaar (*guidance Viability Testing Local Plans: Advice for planning practitioners*). In de kern geeft de beoordeling antwoord op de vraag in hoeverre toekomstige ontwikkelingen in de gemeente in financieel-economisch opzicht in staat zijn om CIL-heffingen te 'dragen'. Daartoe wordt, kort gezegd, de residuele grondwaarde van nieuwe projecten, inclusief levering van betaalbare woningen en een CIL-bijdrage, vergeleken met een benchmark-grondwaarde (de bestaande waarde voorafgaand aan de ontwikkeling). Als de eerste hoger is dan de laatste, wordt de ontwikkeling haalbaar geacht. Door de beoordeling van het charging schedule wordt voldaan aan de wettelijke eis dat de overheid een balans moet vinden tussen opbrengstmaximalisatie aan de ene kant en negatieve invloed op de haalbaarheid van de ontwikkeling aan de andere kant. Dit komt er op neer dat verlieslatende ontwikkeling voor ontwikkelaars moet worden voorkomen. Dit uitgangspunt is vergelijkbaar met de macro-aftopping in de Wet ruimtelijke ordening (art. 6.16) en Omgevingswet (art. 13.14 lid 2).

Belangrijke input voor de hoogte van de CIL-bijdragen is de stand van de woningmarkt en commerciële vastgoedmarkt in de gemeente. Als marktomstandigheden veranderen, zal een charging schedule moeten worden aangepast omdat anders de eerder genoemde balans wordt verstoord. Aanpassing kan door het hanteren van een index. Dat voorkomt dat telkens opnieuw de tarieven moeten worden berekend en door de onafhankelijke instantie beoordeeld.

De CIL-bijdragen zijn niet-onderhandelbaar. Daarbij is van betekenis dat de tarieven doorgaans niet zo hoog zijn dat ze voor ontwikkelaars tot problemen voor hun businesscase leiden. Gemeenten willen voorkomen dat de tarieven te hoog zijn waardoor ontwikkelingen niet financieel haalbaar zouden worden en gaan daarom aan de veilige (= lage) kant zitten.

Een gemeente kan niet zomaar besluiten om in een bepaald geval geen CIL te heffen of er over te onderhandelen. Wel kan in individuele gevallen worden besloten om een lager tarief te hanteren dan in het charging schedule aangegeven. Daarvoor moet een aparte procedure met onafhankelijke beoordeling worden gevolgd. Daarmee kan worden vastgesteld in hoeverre de bijdrage de levensvatbaarheid van het project bedreigt en verlaagd kan worden. Vastgesteld moet worden dat er geen sprake is van staatssteun als in dit geval geen CIL wordt geheven.

Het moment waarop de bijdrage moet worden betaald wordt door de gemeente bepaald. Dit is nog wel relevant voor de cashflow van de ontwikkelaar.

6.5 Nabeschuiving

De CIL-systematiek en de daarmee verbonden residuele grondwaardeberekening brengt in beginsel met zich mee dat de kosten van de heffing worden 'doorgeschoven' naar de grondeigenaar in de vorm van een reductie van de grondwaarde. Er wordt uitgegaan van een neerwaartse druk van CIL op grondwaarden: ontwikkelaars zullen rekening houden met CIL bij hun grondaankopen.

In dit verband is relevant dat er een best practice-document bestaat (genaamd *Assessing viability in planning under the National Planning Policy Framework 2019 for England*) voor de bepaling van de financiële haalbaarheid van local plans. De best practices hebben de status van professional standard in de zin van de RICS Rules of Conduct. De 'Financial Viability Assessment' zoals beschreven in de best practice is in grote lijnen vergelijkbaar met het onderzoek naar de financiële haalbaarheid van bestemmingsplannen ingevolge art. 3.1.6 lid 1 onder f Besluit ruimtelijke ordening. De best practice beschrijft dat de taxatie van grond rekening moet houden met het kostenverhaal van de lokale overheid. Het kan dan ook, volgens de best practice, niet zo zijn dat de prijs die voor grond op de markt is betaald een rechtvaardiging is voor ontwikkelaars om niet aan het gemeentelijke kostenverhaal te kunnen voldoen.

CIL-documentatie geeft dan ook aan dat gemeenteraden een taak hebben om verwachtingen te managen van grondeigenaren over de waarde van hun grond. Die wordt immers mede bepaald (i.c. gedempt) door de CIL. Een soortgelijke suggestie wordt gericht aan ontwikkelaars: ze moeten niet te veel betalen voor grond. Ze moeten er voor waken dat de waarde die door de ontwikkeling wordt gegenereerd niet helemaal gaat naar de grondeigenaar, maar ook moet neerslaan in betaalbare woningen en CIL-bijdragen. CIL heeft, volgens literatuur en expert-informatie, een drukkend effect op grondwaarden, maar de relatieve grootte van het effect is onbekend. Er spelen veel factoren tegelijkertijd die invloed hebben op de grondwaarde, waardoor het aandeel CIL daarin moeilijk is vast te stellen.

Het feit dat een CIL het karakter heeft van een 'vaste heffing' wordt, in relatie tot grondkosten, als een sterk punt gezien ten opzichte van Section 106-bijdragen. De Section 106-verplichtingen zijn weliswaar flexibel, omdat ze per site worden overeengekomen, maar kennen ook een zwakte. Immers de onderhandelingen over de Section 106-bijdragen zullen doorgaans plaatsvinden nadat de ontwikkelaar de grond heeft verworven (en de kosten daarvoor betaald). Op het moment dat de grond wordt gekocht zijn nog niet alle gemeentelijke eisen bekend. Dit gebrek aan zekerheid (voor ontwikkelaars) betekent dat ze minder goed de gemeentelijke eisen kunnen verdisconteren in de grondprijs die ze betalen aan de eigenaar met het risico dat ze te veel betalen. Dat heeft zijn weerslag op het rendement van de ontwikkelaar, de hoeveelheid betaalbare woningen of de kwaliteit van de publieke voorzieningen. Bij CIL daarentegen is, door het karakter van vaste heffing, het waarschijnlijker dat de heffing wordt verdisconteerd in de prijs van de grond.

CIL-bijdragen worden door de gemeente gepoold. Er is geen tijdslimiet waarbinnen de gelden moeten zijn uitgegeven. De gemeente kan dus 'sparen' totdat er voldoende geld is om een infrastructuurproject uit te voeren. De bijdragen besteden aan iets anders dan infrastructuur is niet geoorloofd. De infrastructuur waarvoor de bijdragen zijn bedoeld zijn opgenomen in een *Infrastructure Delivery Plan*. Dat plan hangt samen met het *Local Plan* (dit is een bepaald type development plan). Het Infrastructure Delivery Plan geeft een begroting van de kosten van de infrastructuur en de verschillende bronnen waaronder CIL. De projecten in het plan laten zien dat er een rechtvaardiging is voor het heffen van de CIL-bijdragen. Er is evenwel geen verplichting om de

CIL-inkomsten alleen voor die projecten te gebruiken; andere infrastructuur is ook mogelijk. Overigens moet ‘infrastructuur’ in dit verband breed worden geïnterpreteerd. Er valt niet alleen verkeer- en vervoersinfrastructuur onder, maar ook groene (recreatie, parken) en sociale infrastructuur (nieuwe scholen, uitbreiding van bestaande scholen, bibliotheken). Er hoeft geen directe link te zijn tussen het project waarbij de CIL wordt betaald en het project waaraan de (gepoolede) opbrengsten worden uitgegeven. Het geld kan bijvoorbeeld worden besteed aan een brug die een aantal kilometers is verwijderd van de ontwikkellocatie.

Een kracht van CIL is de eenvoud. Als van die eenvoud afscheid wordt genomen doordat in het charging schedule wordt gedifferentieerd tussen verschillende buurten, zal het instrument meer weerstand gaan oproepen. Soms vindt in Engeland differentiatie plaats doordat niet wordt gekozen voor één (of twee) tarieven voor te bouwen woningen. In plaats daarvan worden dan verschillende bijdragen voor vele verschillende wijken vastgesteld. Dat kan leiden tot discussies waarbij de eerlijkheid van verschillen in heffingen tussen verschillende wijken wordt betwist.

6.6 Bronnen

Darren Baxter, How the infrastructure levy can be designed to boost social and affordable housing supply, Joseph Rowntree Association, 2021. <https://www.jrf.org.uk/report/how-infrastructure-levy-can-be-designed-boost-social-and-affordable-housing-supply>

BNP Paribas Real Estate, London Borough of Havering Community Infrastructure Levy Viability Study, July 2018
<https://democracy.havering.gov.uk/documents/s32979/APP5LBH%20CIL%20Report%20270718%203.pdf>

Community Infrastructure Levy, Frequently asked questions, September 2015.
<https://www.lewes-eastbourne.gov.uk/resources/assets/inline/full/0/255361.pdf>

Alexander Lord, Chi-Wan Cheang, Richard Dunning, Understanding the geography of affordable housing provided through land value capture: Evidence from England, Urban Studies 2022, Vol. 59(6) 1219–1237. <https://DOI:10.1177/0042098021998893>

Reigate & Banstead Borough Council, Revised Community Infrastructure Levy Viability Report, March 2015. https://www.reigate-banstead.gov.uk/download/downloads/id/1411/cil_revised_viability_assessment_-_main_report_march_2015pdf.pdf

RICS, Assessing viability in planning under the National Planning Policy Framework 2019 for England. Published by the Royal Institution of Chartered Surveyors (RICS), London 2021.
<https://www.rics.org/profession-standards/rics-standards-and-guidance/sector-standards/land-standards/assessing-viability-in-planning-under-the-national-planning-policy-framework-2019-for-england-rics-guidance-note-1st-edition>

University of Reading and Three Dragons in association with Smiths Gore and David Lock Associates, The value, impact and delivery of the Community Infrastructure Levy, Department for Communities and Local Government, February 2017.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589635/CIL_Research_report.pdf

Peter Wyatt, Can land value uplift deliver affordable housing? Experiences from England, Journal of European Real Estate Research, Vol. 11 No. 1, 2018, pp. 87-101. <https://doi.org/10.1108/JERER-02-2017-0009>

Peter Wyatt, hoogleraar Real Estate Appraisal, Henley Business School, University of Reading.
Interview 23 januari 2023.

7 Conclusies

7.1 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag van dit rapport is:

Hoe werken bepaalde buitenlandse instrumenten van grondbeleid die expliciet het oogmerk of impliciet het effect hebben dat de waardeestijging van private grond kan worden ingezet ter dekking van een publiek tekort?

Gebleken is dat de grondbeleidsinstrumenten die in de verschillende landen zijn onderzocht daar geen dode letter zijn maar daadwerkelijk (in grote mate) toegepast.

Het verkennend internationaal onderzoek dient ertoe om feiten te verkrijgen. Het oogmerk was niet om aanbevelingen voor Nederland te doen. De volgende paragraaf bevat de belangrijkste bevindingen per land. Drie elementen worden genoemd: de kern, de relatie met een publiek tekort en een korte beschouwing.

7.2 Bevindingen per land

Wenen: actief grondbeleid

Kern: In Wenen wordt op grote schaal actief grondbeleid gehanteerd. Ver voordat woningbouw wordt gerealiseerd koopt de stad grond tegen relatief lage kosten. Wenen heeft verder een gemeentelijk woningbedrijf met meer dan 220.000 woningen.

Publiek tekort: De relatie met een publiek tekort is dat Wenen op deze wijze in beginsel zelf de waardesprong incasseert die ontstaat bij het geven van een woonfunctie aan de grond. De verworven grond wordt gebruikt voor tenders, waaraan ook commerciële ontwikkelaars kunnen deelnemen, waarbij de tendercriteria onder meer betrekking hebben op een aanzienlijk deel sociale woningbouw.

Beschouwing: Het 'Weense model' wordt gekenmerkt door sterke publieke sturing en publieke financiële betrokkenheid. Voorwaarde voor toepassing van actief grondbeleid is dat er budget is en een vaardig ambtelijk apparaat. Wenen beschikt over budgetten voor verwerving door o.m. de inkomensafhankelijke solidariteitsbijdrage van elke werkende en door de opzet van een revolverend fonds. Wat het ambtelijk apparaat betreft bestaat sinds 1984 een professioneel gemeentelijk instituut genaamd Wohnfonds. Een van de doelen van de oprichting was dat dat de stad met Wohnfonds zelf een belangrijke marktactor wilde zijn. Door voorraadvorming moest opwaartse prijsvorming van grond worden voorkomen en de daarmee de betaalbaarheid van wonen bevorderd.

Finland: onteigening tegen gebruikswaarde

Kern: In Finland kunnen gemeenten grond voor stedelijke ontwikkeling en woningbouw onteigenen tegen de marktwaarde op het moment dat de beslissing werd genomen om een bestemmingsplan voor het gebied te maken of om het bestaande bestemmingsplan te herzien. Deze datum mag maximaal 7 jaar vroeger liggen dan de datum waarop het proces van onteigening is gestart. Dat draagt eraan bij dat gemeenten kunnen onteigenen tegen een vergoeding die min of meer overeenkomt met de gebruikswaarde van de grond in de oorspronkelijke bestemming.

Publiek tekort: Het probleem van publieke tekorten speelt in Finland niet of nauwelijks. Dat is voor een deel te danken aan de lage vergoeding bij onteigening. Daarnaast is belangrijk dat de nationale overheid een deel van de kosten van de wegen en het openbaar vervoer betaalt die nodig zijn voor de stedelijke ontwikkelingen in de 7 grootste stadsregio's. Hierover worden periodiek afspraken gemaakt in zogenaamde MAL-overeenkomsten over Ruimte, wonen en infrastructuur tussen de nationale overheid en de gemeenten in de stadsregio's.

Beschouwing: Finse deskundigen achten het waarschijnlijk dat het wettelijke stelsel van onteigening in Finland niet in overeenstemming is met de bepalingen over eigendom in het EVRM (art. 1 eerste aanvullend protocol) en het Europees Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Artikel 17 van dat handvest bepaalt onder andere dat aan niemand zijn bezit mag worden ontnomen zonder dat zijn verlies op een billijke wijze wordt vergoed. Daar lijkt geen sprake van te zijn als iemand bij onteigening een vergoeding ontvangt op basis van de prijs die een aantal jaren eerder gold, in plaats van de marktprijs van dat moment.

Frankrijk: vermogenswinstbelasting

Kern: De Plus Value is een belasting die wordt geheven als particuliere eigenaren grond en vastgoed met winst verkopen. De belasting wordt niet geheven bij bedrijven, bij verkoop van de hoofdwoning en bij kleine transacties. In de praktijk gaat het vooral om tweede woningen, verhuurd vastgoed, commercieel vastgoed en grond, waaronder bouwgrond. In aanvulling op de Plus Value kunnen bij verkoop van bouwgrond nog twee regelingen voor vermogenswinstbelasting van toepassing zijn. Dat is allereerst een nationale belasting die wordt geheven als agrarische grond die na een wijziging van het bestemmingsplan een bouwbestemming heeft gekregen wordt verkocht voor meer dan 10x de aankoopprijs. Deze belasting gaat naar een uitvoeringsinstantie van de nationale overheid die boeren ondersteunt om hun bedrijf te innoveren en grond te verwerven. Daar bovenop kunnen ook gemeenten een vermogenswinstbelasting heffen onbebouwde grond die die een bestemming heeft gekregen voor bouwgrond voor meer dan 10 de aankoopprijs wordt verkocht.

Publiek tekort: Er komen via de Plus Value geen extra middelen ter beschikking voor gebiedsontwikkeling. De Plus Value is een nationale belasting die in de Franse schatkist vloeit. Er komen wel extra financiële middelen beschikbaar via de gemeentelijke vermogenswinstbelasting op onbebouwde grond die een bestemming heeft gekregen voor bouwactiviteiten. De opbrengsten van deze gemeentelijke belasting zijn echter beperkt. Dat komt doordat deze belasting alleen mag worden toegepast als de grond na het wijzigen van het bestemmingsplan voor het eerst wordt verkocht. Daarbij kan deze gemeentelijke vermogenswinstbelasting alleen worden toegepast als grond voor meer dan 10x de oorspronkelijke waarde wordt verkocht en is het tarief vrij laag.

Beschouwing: Uit het Franse voorbeeld blijkt dat een vermogenswinstbelasting bij verkoop van grond en vastgoed potentieel een middel kan zijn om geld ter beschikking te krijgen voor gebiedsontwikkeling. De mogelijkheden daarvan moeten echter niet worden overschat. De vermogenswinstbelasting is een belasting voor natuurlijke personen en niet voor bedrijven die

vennootschapsbelastingplichtig zijn. Er moet ook rekening mee worden gehouden dat om sociale redenen verschillende vrijstellingen van toepassing zullen zijn. Het zijn niet alleen particuliere investeerders en beleggers die winst boeken bij verkoop van grond of vastgoed, maar bijvoorbeeld ook eigenaren die naar een andere woning verhuizen of ouderen die naar een verzorgingstehuis gaan. Het Franse voorbeeld laat ook zien dat een vermogenswinstbelasting goed moet zijn ingebed in het stelsel van het grondbeleid. Er is maar een beperkt aantal gemeenten dat gebruikmaakt van de mogelijkheid om een vermogenswinstbelasting te heffen op onbebouwde bouwgrond met een bestemming voor bouwactiviteiten. Dat komt doordat deze belasting alleen kan worden toegepast op uitleglocaties en niet bij projecten in het bestaand stedelijk gebied. Daarbij betreft het een belasting met beperkte opbrengsten die in aanvulling op bestaande belastingen wordt toegepast. Onder deze omstandigheden kiezen gemeenten ervoor zoveel mogelijk gebruik te maken van andere instrumenten om gebiedsontwikkeling te bekostigen, waaronder in de Franse situatie ook de onroerend zaakbelasting.

Zwitserland: vermogenswinstbelasting

Kern: De Grundstückgewinnsteuer is een belasting die bij de verkoper wordt geheven bij de verkoop van grond en vastgoed op het verschil tussen de aanschafprijs en de verkoopprijs. In Zürich wordt de belasting zowel bij particulieren als bij rechtspersonen geheven. Het tarief van de belasting is progressief; voor verschillen in waarde van meer dan 100.000 frank is 40% van de vermogenswinst de basis waarop belasting geheven wordt. Er vindt op dit bedrag een correctie plaats. Naar mate het onroerend goed langer in bezit is geweest bij de verkopende partij neemt de belasting die betaald moet worden af; vanaf een bezitsduur van 20 jaar bedraagt deze 50%. Dan moet dus maximaal 20% belasting betaald worden. Als onroerend goed juist heel kort in bezit is geweest, is de belasting hoger: in het eerste jaar moet maximaal 60%, en jaar twee maximaal 50% van de vermogenstoename als belasting betaald worden. Naast deze belasting bestaat er in Zwitserland de mogelijkheid van een planbatenregeling (Mehrwertausgleich); in Zürich is deze pas onlangs geïmplementeerd. Het belastingtarief van Kanton Zürich is 20%, de gemeente hanteert 40% - waarbij er een vrijstelling is voor kleinere stukken grond en beperkte waardeverhoging. Bij samenloop van de twee regelingen hoeft niet dubbel betaald te worden.

Publiek tekort: Er komen via de Grundstückgewinnsteuer forse inkomsten binnen; in de stad Zürich zijn deze op jaarbasis bijvoorbeeld 10% van de gemeentelijke inkomsten. Daarmee staat de opbrengst van de belasting de gemeente in staat te investeren, al hoewel de besteding van de opbrengsten van deze belasting vrij is: de belastingen behoren tot de algemene gemeentelijke inkomsten en vloeien in de algemene middelen. Ook de opbrengsten van planbaten vloeien naar de overheid, bij planbaten in verband met uitbreiding van de bebouwde kom naar het kanton, bij inbreiding en functieverandering binnen de bebouwde kom naar de gemeenten. Hier zijn de inkomsten gekoppeld aan de start van een nieuwe ontwikkeling en kunnen worden ingezet voor het publieke tekort: de besteding is ook niet vrij, de baten moeten gebruikt worden voor ruimtelijke kwaliteit en zijn daarmee direct van betekenis voor een publiek tekort.

Beschouwing: De twee instrumenten die we nader geanalyseerd hebben zijn verschillend. De Grundstückgewinnsteuer is een al heel lang bestaande belasting op winsten door waardeverhoging bij verkoop van onroerend goed, die primair bedoeld is als inkomstenbron voor de overheid. De forse opbrengsten moeten wel in het perspectief van de andere belastingen in Zwitserland bekeken worden. Zo wordt in Zürich geen onroerend goedbelasting geheven. Wel wordt door het kanton Zürich vermogensbelasting geheven. De vormgeving van de belasting is zodanig dat 'kort' bezit van onroerend goed ontmoedigd wordt. Daarmee zou het instrument ook speculatie kunnen voorkomen; gegevens hierover hebben we niet kunnen achterhalen.

De Mehrwertausgleichbeitrag is een planbatenheffing, waarbij de opbrengsten bij nieuwe uitleglocatie voor het kanton zijn, en binnen de bebouwde kom voor de gemeente om te besteden aan ruimtelijke doeleinden die samenhangen met het restrictief ruimtelijk beleid resp. de verdichtingsopgave. De ervaringen zijn nog beperkt: de implementatie in kanton Zürich heeft pas in 2021 plaatsgevonden.

Engeland: vroegtijdige bekendmaking forfaitaire kostenbijdragen

Kern: Met de Community Infrastructure Levy is van tevoren bij ontwikkelaars bekend welke bijdrage betaald moet worden voor infrastructurele voorzieningen. Infrastructuur moet in dit opzicht ruim worden opgevat; er kunnen bijvoorbeeld ook scholen en bibliotheken onder vallen. CIL-bijdragen zijn on-onderhandelbaar. Dat kan ook omdat de tarieven doorgaans niet zo hoog zijn dat ze voor ontwikkelaars tot problemen voor hun businesscase. Bijdragen hebben de vorm van betaling van x £ per m² nieuwe ontwikkeling (woning, hotel, winkel en dergelijke). Ze kunnen bestaan naast anterieure overeenkomsten die betrekking hebben op door de ontwikkelaar te bouwen sociale woningen.

Publiek tekort: De relatie met een publiek tekort is dat door het karakter van vaste heffing, volgens literatuur en expert-informatie, de heffing wordt verdisconteerd in de prijs voor de grond die ontwikkelaars betalen aan de oorspronkelijke eigenaar. De precieze omvang van de neerwaartse druk op grondprijzen in Engeland is onbekend.

Beschouwing: Een voorwaarde is dat de bijdrage niet zo hoog wordt gesteld dat daardoor de levensvatbaarheid van ontwikkelingen wordt geblokkeerd. Een andere voorwaarde is dat tarieven niet te veel differentiëren tussen verschillende buurten. Soms vindt in Engeland differentiatie plaats doordat niet wordt gekozen voor één (of twee) tarieven voor te bouwen woningen, maar worden verschillende hoogtes voor vele verschillende wijken vastgesteld. Dat kan leiden tot discussies waarbij de eerlijkheid van verschillen in heffingen tussen verschillende wijken wordt betwist. De kracht van het instrument CIL zit in de eenvoud.