

Vergaderjaar 2001–2002

27 581

Grondbeleid

Nr. 15

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN DE STAATSSECRETARIS
VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 maart 2002

In de Nota Grondbeleid is aangegeven dat het idee van een openruimteheffing het kabinet aanspreekt, maar dat er nog belangrijke vragen beantwoord moeten worden. Daarom werd een studie aangekondigd naar de mogelijke vormgeving, de effecten en de relatie met het ruimtelijke ordeningsbeleid van een openruimteheffing. Deze studie is uitgevoerd door Kolpron Consultants, het Nederlands Economisch Instituut en Deloitte & Touche. Bijgevoegd vindt u het eindrapport van dit onderzoek alsmede een uitgebreide samenvatting. In het onderzoek zijn ook de vragen meegenomen die aan de orde kwamen in het Notaoverleg van 28 mei jl. over de Nota Grondbeleid. Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van een eerder rapport van KPMG Meijburg naar heffingen in het kader van de regeling voor sanering van ongewenste bestemmingen (Tweede Kamer, 2001–2002, 27 581, nr. 13).

Zoals tijdens het Notaoverleg uiteen is gezet, zijn er verschillende doelstellingen mogelijk voor een heffingsinstrument:

1. het internaliseren van externe effecten;
2. het afromen van de waardeestijging als gevolg van een bestemmingswijziging;
3. het sturen in de ruimtelijke ordening;
4. het vinden van een financieringsbron om in de sfeer van de ruimtelijke ordening investeringen te kunnen doen, zoals het saneren van ongewenste bestemmingen.

In het onderzoek is voor elk van deze doelstellingen een variant ontwikkeld, waarbij per variant de vorm en de hoogte van de heffing is bepaald. Op verzoek van de Werkgroep Vergroening van het Fiscale Stelsel II hebben de onderzoekers deze vier varianten vergeleken met de mogelijkheid om een jaarlijkse belasting op ruimtegebruik in te voeren.

Het onderzoek beschrijft de varianten in termen van doelen, hoogte, vormgeving en effecten van heffing. Ze worden beoordeeld op effectiviteit, praktische uitvoerbaarheid, verdelingseffecten, juridische en fiscale inpasbaarheid, perceptiekosten en de inpasbaarheid in het ruimtelijk beleid. Het onderzoek spreekt geen voorkeur uit voor één van de varianten, maar zet de voor- en nadelen van de verschillende varianten zo helder mogelijk op een rij. Voor de inhoudelijke conclusies zij verwezen naar het rapport zelf (bijlagen 1 en 2).¹

Vanwege de complexiteit van de materie en de noodzaak een scherp inzicht te verkrijgen in de effecten van de verschillende heffingsvarianten, is aan het Centraal Planbureau een beoordeling gevraagd van het onderzoeksrapport van Kolpron, NEI en Deloitte & Touche. U vindt het oordeel van het CPB als bijlage 3¹ bij deze brief. De belangrijkste conclusie van het CPB is dat het rapport «Heffingen op grond» veel nieuwe informatie biedt, met name over uitvoeringsaspecten, maar dat nog aanvullend onderzoek nodig is om een verantwoord oordeel over de economische effecten van de verschillende heffingen te kunnen leveren. Daarbij gaat het in het bijzonder om de wijze waarop een heffing wordt afgewenteld in de totale bouwkolom.

Alle heffingen technisch mogelijk

Het rapport van Kolpron, NEI en Deloitte & Touche concludeert dat alle onderzochte varianten van een heffing technisch mogelijk zijn. Ook zijn alle varianten in principe inpasbaar in het fiscale systeem. De heffingen zijn overigens juridisch niet vergaand uitgewerkt. Deze uitwerking, met name de manier waarop het begrip «open ruimte» juridisch wordt vormgegeven, kan betekende invloed hebben op de opbrengst en de perceptiekosten van de verschillende heffingen. Ook moet nog goed worden gekeken naar de juridisch-fiscale inpassing in de planologische wetgeving.

Enkele uitgangspunten van het kabinet

In het kader van de Nota Grondbeleid en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening heeft het kabinet reeds besloten dat het instrument van een heffing niet in plaats van maar mogelijk wel in aanvulling op het ruimtelijk instrumentarium kan worden geïntroduceerd. Dit betekent dat het reguleren van het gebruik van de open ruimte gebeurt door middel van instrumenten die onder meer worden beschreven in de Vijfde Nota. Een voorbeeld daarvan is het contourenbeleid. Met andere woorden: het ruimtelijk beleid is leidend in de vraag waar wel of niet gebouwd mag worden. Dit betekent dat de discussie over de wenselijkheid van een heffing op grond niet zozeer moet gaan over de regulerende werking maar vooral over de vraag naar de aard, de grondslag en de hoogte van de heffing voor het bebouwen van de open ruimte op plekken waar dit volgens het ruimtelijk beleid is toegestaan.

Het kabinet wordt in zijn redenering gesterkt door de onderzoeksresultaten. Het onderzoek geeft aan dat de mogelijkheden van een heffing om in de ruimtelijke ontwikkeling te sturen beperkt zijn. Alleen van hoge tot zeer hoge heffingen kan een merkbaar regulerend effect op het ruimtegebruik uitgaan. Dergelijke hoge heffingen hebben echter aanzienlijke negatieve bijeffecten, zowel op het terrein van het wonen als op de ruimtelijke ontwikkeling. Dit komt, omdat de heffing bij woning- of infrastructuurprojecten voor een deel ten laste van de grondexploitatie zal komen. Het effect is het sterkst bij projecten die het laagste rendement hebben. Voorbeelden zijn projecten op «moeilijke» locaties en projecten met veel sociale woningbouw of andere maatschappelijke functies. Tege-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

lijkertijd zijn de gebieden die onder een heffing nog wel rendabel zijn te exploiteren niet altijd die gebieden die beleidsmatig het meest gewenst zijn. Conclusie: het kabinet wijst een heffing waarvan het *primaire* doel is om het gebruik van de ruimte te reguleren of te sturen af. Dit laat uiteraard onverlet dat van elk type heffing altijd enig sturend effect kan uitgaan.

Een *jaarlijkse* ruimtegebruiksbelasting, in de vorm van een vast bedrag per *kubieke* meter voor het gebruik van onroerend goed, zou een sterk sturende werking kunnen hebben. Volgens de onderzoekers is het een instrument waarmee op een betrekkelijk efficiënte manier een redelijk stabiele belastingopbrengst kan worden gegenereerd. De ruimtegebruiksbelasting heeft echter een belangrijk nadeel. Door deze belasting zal naar verwachting de waarde van het onroerend goed dalen, waardoor de rendementen van bouwprojecten in het algemeen onder druk komen te staan. Dit zal met name een ontmoedigend effect hebben op de bouw in bestaand stedelijk gebied, omdat de marges daar krapper zijn dan op uitleglocaties. Daarmee komt de doelstelling uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening om een belangrijk deel van het bouwprogramma binnenstedelijk te realiseren, onder druk te staan. Het kabinet kiest dan ook niet voor een ruimtegebruiksbelasting in plaats van een openruimteheffing.

Nu niet wordt gekozen voor sturing als primaire doelstelling van een mogelijke heffing, ligt het voor de hand om de heffing – als daarvoor uiteindelijk voor wordt gekozen – te laten gelden ongeacht of de bebouwing binnen of buiten de rode contour plaatsvindt. Deze keuze is te motiveren vanuit de drie overgebleven doelstellingen, namelijk het internaliseren van externe effecten, het afromen van waardeverstijging en het creëren van een financieringsbron voor ruimtelijke doelen. Immers, ook bouwen binnen de rode contour veroorzaakt externe effecten. En ook binnen de rode contouren leiden functiewijzigingen tot het ontstaan van winsten bij de «toevallige» eigenaren van de grond. En omdat buiten de rode contouren in principe niet gebouwd mag worden – waar wel gebouwd mag worden, gebeurt dit volgens het «ruimte voor ruimte»-principe – zal een heffing buiten de rode contouren dan ook niet of nauwelijks een opbrengst kennen.

De verdere besluitvorming over een eventuele introductie van een heffing vraagt om een integrale afweging van een aantal essentiële keuzes die bij de verdere operationalisering gemaakt moeten worden in samenhang met de verschillende vooren nadelen die hieraan verbonden zijn. Daarbij gaat het m.n. om de hoogte van de heffing, de economische neveneffecten, de vormgeving van de heffing, de vraag wie de heffende instantie zou moeten zijn en niet in de laatste plaats de vraag waarvoor de opbrengst van een heffing dient te worden aangewend. Deze punten worden in het navolgende nader toegelicht.

Hoogte en economische effecten

De hoogte van het tarief van een eventuele heffing moet in eerste instantie worden bepaald in relatie tot het doel van de heffing. Daarbij zal ook goed moeten worden gekeken naar de neveneffecten van een dergelijke heffing. Uit het onderzoek blijkt dat een heffing – op de korte termijn – weinig invloed zal hebben op de prijs van nieuwbouwwoningen. Dit werd overigens ook al in het IBO-rapport en de Nota Grondbeleid geconstateerd. Op de langere termijn moet wel rekening gehouden worden met een prijsstijging. Daarnaast concluderen de onderzoekers dat de agrarische grondprijs in de meeste onderzochte varianten enigszins kan dalen als gevolg van een heffing. De mate waarin dit gebeurt hangt onder meer af van de hoogte van de heffing en de mate waarin de grond al in handen

van projectontwikkelaars is. Een effect dat wel op de korte termijn optreedt is dat het kan leiden tot verschuivingen in het programma.

Omdat de heffing niet of nauwelijks afgewenteld kan worden in de prijs voor eindverbruikers, zal de heffing ergens in de kolom (boer, gemeente, projectontwikkelaar, bouwer) neerslaan. Daardoor komen de verliesgevende onderdelen van het programma in een aantal gevallen verder onder druk te staan. Nu al wordt in veel projecten, met name door woningcorporaties, verlies geleden op sociale woningbouw of andere maatschappelijke functies (de zogenaamde onrendabele toppen). Veelal kunnen zij dit – al dan niet in samenwerking met marktpartijen – compenseren met de ruimere marges in de duurder segmenten. Een heffing kan de mogelijkheden beperken om binnen een project verlieslatende onderdelen te verevenen met onderdelen die een hogere marge kennen. Een eventuele heffing wordt aldus een extra kostenpost ten laste van de exploitatie, naast andere kostenposten en verplichte afdrachten bij het ontwikkelen van locaties. Denk bijvoorbeeld aan de exploitatievergunning of het beleid dat er op is gericht om de infrastructurele ontsluiting zoveel mogelijk te financieren binnen de betreffende locatie. Zeker in gespannen woningmarkten, zoals in de regio's BRU en ROA, is in toenemende mate een ontwikkeling waarneembaar waarin sprake is van een cumulatie van eisen die worden gesteld aan woningbouwprojecten, hetgeen – vooral bij het middensegment – kan leiden tot uitstel of zelfs tot afstel van projecten. Introductie van een heffingsinstrument zal aldus van invloed zijn op de onderhandelingen tussen gemeenten en projectontwikkelaars/corporaties over de samenstelling van het programma. De precieze uitkomst van dit proces laat zich moeilijk voorspellen. Duidelijk is wel, dat het effect sterker is naarmate de heffing hoger is.

Daarnaast zij opgemerkt dat binnen de rode contouren de externe effecten vaak in meer of mindere mate reeds verdisconteerd zijn in de veel hogere grondprijzen voor stedelijke functies. Deze hogere grondprijzen komen echter niet ten goede aan degenen die de externe effecten ondervinden.

Overigens plaatst het CPB een aantal kritische kanttekeningen bij de analyse in het rapport op het punt van de doorwerking van de heffingen in de kolom. Volgens het CPB is er – mede als gevolg van de tijds-klem – te weinig systematisch aandacht besteed aan de economische effecten op prijzen en gedrag in alle relevante markten. Eventueel verder onderzoek zou zich volgens het CPB met name moeten richten op een analyse van de huidige marges, met name welk deel tijdelijk is en welk deel het logisch gevolg is van restrictiever ruimtelijk ordeningsbeleid om «open ruimte» te sparen. Dit bepaalt in belangrijke mate hoe heffingen uitwerken: sturend of afromend. In samenhang daarmee kan worden nagegaan welke partijen in de keten een heffing uiteindelijk zullen dragen en de lange termijn gevolgen daarvan. Het CPB geeft overigens wel aan dat dergelijk onderzoek niet gemakkelijk uitvoerbaar zal zijn, omdat daarbij moet worden gelet op zowel ruimtelijke als de regionale aspecten, het feit dat categorieën als woningen of bedrijfsgebouwen geen homogene goederen zijn en dat de informatie over een verschijnsel als overwinsten schaars is.

De vormgeving

Het kabinet geeft bij een eventuele heffing de voorkeur aan een forfaitaire variant (vast tarief per m²), eventueel te differentiëren naar regio of aard van de bestemming, boven een aanpak waarbij de hoogte van de heffing per individueel geval wordt bepaald. Het onderzoek toont aan dat een benadering, waarbij het tarief per individueel geval wordt berekend, gepaard gaat met hoge perceptiekosten en langdurige juridische procedures.

De heffende bestuurslaag

De vraag welke overheid – Rijk, provincie, regio of gemeente – heffende instantie zou moeten zijn, moet worden bezien in samenhang met de te kiezen primaire doelstelling en vormgeving van de heffing. Het onderzoek geeft aan dat de heffing in principe door alle overheidsniveaus kan worden opgelegd. Elke oplossing kent wel zijn specifieke voor- en nadelen. Vanuit de intermediaire positie van provincies en stedelijke regio's in het ruimtelijk beleid, kunnen er inhoudelijke overwegingen zijn de heffing op dit niveau neer te leggen. Heffingstechnisch gezien ligt een heffing door provincies minder voor de hand. Dat geldt ook voor stedelijke regio's. Bij een gemeentelijke heffing ontstaat er mogelijk meer variatie in tariefstelling dan bij een rijksheffing, bijvoorbeeld als gevolg van beleidsconcurrentie tussen gemeenten. Een rijksheffing is daarentegen mogelijk minder flexibel dan een gemeentelijke heffing waardoor minder goed rekening kan worden gehouden met specifieke ontwikkelingen op lokale markten. Bij een gemeentelijke heffing dient rekening te worden gehouden met het feit dat de gemeente tevens bevoegd is bestemmingen te wijzigen. Als de gemeente tevens de beschikkingsmacht over de opbrengst zou krijgen, zou een prikkel kunnen ontstaan tot extra uitbreiding. Overigens is het niet noodzakelijk dat de heffende overheidsinstantie ook bevoegd is te beschikken over aanwending van de opbrengsten.

Het kabinet is van oordeel dat de tarieven van een eventuele heffing op ruimte in principe regionaal moeten kunnen verschillen. Met de optimale schaal van de tariefstelling hangt ook de vraag naar de optimale bestuurslaag samen. Maar ook andere elementen spelen een rol bij deze afweging, zoals de gevolgen voor de financiële verhouding tussen het rijk en de overige bestuurslagen. Het onderzoek doet geen aanbevelingen over de optimale schaal (landsdeel, provincie, regio, stedelijk netwerk, gemeente) van deze differentiatie. Naast een regionale differentiatie is overigens ook een differentiatie naar verschillende soorten bestemming (woningbouw, bedrijventerrein) mogelijk.

Experiment

In de Nota Grondbeleid heeft het kabinet aangekondigd om, indien de uitkomsten van het onderzoek daartoe aanleiding zouden geven, over te gaan tot een experiment in een nader te bepalen gebied. Uit het onderzoek blijkt dat een dergelijk experiment niet mogelijk is. De belangrijkste reden is dat een experimentele heffing in strijd zal zijn met het gelijkheidsbeginsel. Een heffing die zich beperkt tot een bepaald gebied, betekent immers impliciet een vrijstelling voor de overige gebieden, die op zichzelf in hoge mate vergelijkbaar zijn. Daarnaast stellen de onderzoekers de functionaliteit van een experiment ter discussie. Omdat resultaten van een heffing pas op langere termijn zichtbaar zullen zijn, zal een langdurig experiment noodzakelijk zijn. Bovendien is niet eenvoudig vast te stellen wat er zou zijn gebeurd zonder een dergelijke heffing (referentie). De onderzoekers wijzen wel op de mogelijkheid landelijk een heffing in te voeren waarbij de heffingsbevoegdheid wordt toegekend aan een andere bestuurslaag. Het wordt in dat geval aan die overheden overgelaten te besluiten over toepassing van het instrument. Een dergelijke variant is echter niet aan te merken als een landelijk experiment, maar als invoering van een heffing op regionaal niveau.

Aanwending van de opbrengst

Het onderzoek heeft zich met name gericht op het uitwerken van verschillende varianten van de heffing. De rapportage besteedt relatief weinig aandacht aan de mogelijkheden voor de aanwending van de opbrengst van de heffing. De vraag hoe de opbrengst van de heffing kan worden aangewend is ook meer een politieke dan een onderzoeksmatige vraag. Er zijn van diverse kanten suggesties gedaan met betrekking tot de mogelijke besteding van de opbrengst van een heffing. Onder de budgettaire afspraken van het huidige kabinet is verlaging van andere belastingen de enige mogelijkheid om de opbrengsten aan te wenden. Naast deze mogelijkheid zijn voor een volgend kabinet andere mogelijkheden denkbaar. Behalve de mogelijkheid de opbrengst in de algemene middelen te laten vloeien, kan worden gedacht aan nationale regelingen gericht op het stimuleren van de ruimtelijke kwaliteit, zoals het stimuleren van binnenstedelijke herstructurering of de sanering van ongewenste bestemmingen. Op dit moment bereidt de Minister van VROM een saneringsregeling voor. Het gaat hierbij om bestaande bestemmingen of het gebruik ervan die op grond van nieuwe inzichten nu ongewenst zijn. Denk bijvoorbeeld aan verplaatsing van kassen, de sloop van ontsierende voormalige agrarische bedrijfsgebouwen in het buitengebied, het afkopen van bouwbestemmingen in het kader van het «ruimte voor water»-beleid of aan het afkopen van ongewenste bedrijfsbestemmingen langs snelwegen in het open buitengebied (zie ook Tweede Kamer, 2001–2002, 27 581, nr.13). Een alternatief is het aanwenden van de opbrengst voor de voeding van regionale fondsen die zijn gericht op investeringen in groen en ontsluiting van de open ruimte voor recreatief (mede-) gebruik en/of op verevening van grondkosten tussen verschillende locaties.

Uitgangspunt voor het kabinet is dat het invoeren van een eventuele heffing niet mag leiden tot «dubbel pakken». Voorkomen moet worden dat een zelfde partij twee maal voor hetzelfde betaalt. Concreet betekent dit onder meer dat de opbrengsten van een eventuele heffing niet gebruikt zullen worden voor kosten die in het kader van de nieuwe exploitatievergunning reeds worden verhaald. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij de verdere ontwikkeling van zowel de exploitatievergunning als een eventuele heffing.

Op basis van het onderzoek zijn nog geen goede uitspraken te doen over de omvang van de te genereren opbrengst. In het onderzoek is van de mogelijke heffingen de opbrengst berekend op basis van de lange termijn scenario's uit de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. Daarbij is echter geen rekening gehouden met het feit dat de heffingen aftrekbaar zijn van andere belastingen (IB, VpB) en dat de opbrengst dus ten dele ten koste gaat van andere belastingen. Ook zijn de opbrengsten nog niet berekend op basis van middellange termijn scenario's en is geen rekening gehouden met mogelijke overgangsregelingen.

Conclusie

Het onderzoek naar heffingen op grond heeft het inzicht in de modaliteiten en effecten van het heffingsinstrument sterk vergroot. Van de vijf onderzochte varianten wijst het kabinet een sturende heffing en een ruimtegebruiksbelasting af. Het kabinet geeft bij een eventuele heffing de voorkeur aan een forfaitaire variant (vast tarief per m²) boven een aanpak waarbij de hoogte van de heffing per individueel geval wordt bepaald. Mede omdat de invoering van een heffing vraagt om een integrale afweging aan de inkomstenkant van de begroting en ook, voor zover er specifieke ruimtelijke doelen met uitgaven gediend moeten worden, aan de uitgavenkant, is het kabinet van mening dat een beslissing over de wense-

lijkheid van een heffing een volgend kabinet toekomt. De verdere besluitvorming over een eventuele introductie van een heffingsinstrument vereist dat de specifieke keuzes die in deze brief zijn beschreven, nauwkeurig moeten worden beoordeeld in samenhang met de politieke vragen ten aanzien van de aanwending van de opbrengsten.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos