



Profijt en bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling: nadere toelichting

Dit achtergronddocument biedt een nadere toelichting op de Policy Brief ‘Profijt en bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling’.

Er komen drie onderwerpen aan de orde:

1. Omschrijving van de zes beoordelingscriteria
2. Verantwoording van de beoordelingsprocedure
3. Voor- en nadelen van zes bekostigingsinstrumenten die minder aan bod kwamen in de policy brief

Uit dit achtergronddocument blijkt o.a. dat de doelmatigheid van een instrument kan verschillen tussen groot- en kleinschalige gebiedsontwikkeling. De baten van grote projecten zijn immers breed ruimtelijk gespreid, wat vraagt om instrumenten met een brede grondslag (ingezetenenheffing, rijksbelastingen). Kleine projecten zijn daarentegen minder complex, wat sommige instrumenten beter uitvoerbaar maakt (baatbelasting, gebiedsinvesteringszone).

CPB Achtergronddocument

Paul Verstraten, Koen van Ruijven, Rob Euwals

1 Inleiding

In dit achtergronddocument – behorend bij de CPB Policy Brief ‘Profijt en bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling’ – komen drie onderwerpen aan de orde. Paragraaf 2 geeft een omschrijving van de zes criteria die zijn gebruikt om de bekostigingsinstrumenten te beoordelen op economische efficiëntie, praktische uitvoerbaarheid en herverdeling. De verantwoording van de beoordelingsprocedure, waarbij ook een onderscheid wordt gemaakt tussen groot- en kleinschalige gebiedsontwikkeling, is terug te vinden in paragraaf 3. Tot slot geeft paragraaf 4 een uitgebreidere omschrijving van de voor- en nadelen van de bekostigingsinstrumenten die in de policy brief minder aan bod komen, omdat zij minder kansrijk worden geacht dan de onroerendezaakbelasting (ozb) en een ingezetenenheffing.

2 Zes beoordelingscriteria

Voor de policy brief zijn in totaal zes beoordelingscriteria gehanteerd: drie voor economische efficiëntie, twee voor praktische uitvoerbaarheid en één voor herverdeling.

Economische efficiëntie

Een bekostigingsinstrument is economisch efficiënt als het ertoe leidt dat de marginale opbrengst van een economische activiteit gelijk is aan de marginale kosten. We beoordelen dit aan de hand van drie criteria.

1. *Het profijtbeginsel:*

Legt het instrument de kosten en baten van ruimtelijke investeringen bij dezelfde partij, en worden partijen die nadeel ondervinden van de investeringen, gecompenseerd? Zo niet, dan is het instrument mogelijk niet efficiënt.

De lusten en lasten van gebiedsontwikkeling kunnen beter tegen elkaar worden afgewogen als de investering wordt bekostigd op basis van het profijtbeginsel. Immers, wanneer iedere partij wordt aangeslagen voor een marginale belasting die in verhouding staat tot het marginale profijt dat zij ondervinden van een investering, dan ontvangen die partijen een prikkel om hun voorkeur uit te spreken voor een investeringsniveau waarbij het marginale profijt gelijk is aan de marginale kosten. In een dergelijke situatie kan niemand zijn positie verbeteren door te kiezen voor een hoger of lager investeringsniveau.¹

2. *Onzekerheid en onderinvestering:*

Neemt het instrument de projectrisico's weg bij marktpartijen? Zo niet, dan is het instrument mogelijk niet efficiënt.

Onderinvestering kan optreden als de projectrisico's worden gedragen door individuele partijen, die de risico's onvoldoende kunnen diversifiëren. De oorzaak hiervan is risicoaversie, wat inhoudt dat onzekere baten minder worden gewaardeerd dan je op basis van de verwachte baten zou verwachten. Partijen rekenen

¹ Zie ook literatuur over Lindahl beprijzing. Bijvoorbeeld: Sobel (2005), Welfare Economics and Public Finance, In: *Handbook of Public Finance* (pp. 19-51), Springer, Boston, MA ([link](#)).

namelijk met een risico-opslag als de baten onzeker zijn, wat resulteert in een lagere netto contante waarde. Risicoaversie speelt bovendien een grotere rol bij individuele partijen dan bij een overheid, omdat een kleine partij doorgaans bij slechts één investering betrokken is, terwijl de overheid deelneemt aan een verscheidenheid aan projecten. Een overheid kan door een brede risicodiversificatie rekenen met een lagere risico-opslag, waardoor meer investeringen in het ruimtelijk domein economisch rendabel zijn.²

3. *Economische verstoringen:*

Gaat het instrument gepaard met economische verstoringen? Zo ja, dan is het instrument mogelijk niet efficiënt.

Een belasting op economische activiteit kan ertoe leiden dat de markt minder of andere economische activiteit levert dan maatschappelijk gezien optimaal zou zijn. Of in andere woorden, belastingen kunnen een wig drijven tussen de marginale opbrengst en marginale kosten van economische activiteit, wat leidt tot welvaartsverlies (*deadweight loss*). Een voorbeeld hiervan is de loonbelasting, die een drukkend effect uitoefent op het arbeidsaanbod. Dit geldt uiteraard niet voor belastingen die negatieve externaliteiten optimaal beprijzen.³

Praktische uitvoerbaarheid

Een bekostigingsinstrument is uitvoerbaar als de praktische aspecten van het instrument behapbaar zijn voor zowel de overheid als de belastingplichtige. We beoordelen dit aan de hand van twee criteria.

4. *Uitvoeringskosten en (juridische) uitvoerbaarheid:*

Gaat het instrument gepaard met juridische uitvoeringsproblemen of met hoge uitvoeringskosten? Zo ja, dan is het instrument mogelijk niet uitvoerbaar.

Bekostigingsinstrumenten kunnen om uiteenlopende redenen leiden tot (juridische) uitvoeringsproblemen en, mede daardoor, tot hoge uitvoeringskosten. Omdat problemen met de juridische uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten in veel gevallen niet los van elkaar kunnen worden gezien, zie bijvoorbeeld de baatbelasting, vormen deze aspecten samen één beoordelingscriterium.

5. *Liquiditeitsproblemen:*

Is de belastingafdracht voorspelbaar voor de belastingplichtige, en zo niet, leidt dit ertoe dat private partijen mogelijk worden geconfronteerd met liquiditeitsproblemen? Zo ja, dan is het instrument mogelijk niet uitvoerbaar.

De uitvoering van een bekostigingsinstrument kan moeilijkheden ondervinden indien het instrument belastingplichtigen confronteert met liquiditeitsproblemen. Een liquiditeitsprobleem kan bijvoorbeeld ontstaan wanneer de waardevermindering van vastgoed wordt belast voordat de belastingplichtige het object heeft verkocht. Een waardevollere woning betekent immers niet dat de bezitter daardoor automatisch over meer liquide middelen beschikt om de belasting te betalen. Liquiditeitsproblemen nemen bovendien toe als de belastingafdracht onvoorspelbaar is voor de belastingplichtige.

² Zie ook literatuur over de Arrow-Lind theorie. Bijvoorbeeld: Arrow, K. J., & Lind, R. C. (1970), Uncertainty and the Evaluation of Public Investment Decisions, *American Economic Review*, 60(3), 364-378 ([link](#)).

³ Zie ook literatuur over de versturende werking van belastingen. Bijvoorbeeld: Auerbach, A. J. (1985), The theory of excess burden and optimal taxation, In *Handbook of Public Economics* (Vol. 1, pp. 61-127), Elsevier ([link](#)).

Herverdeling

Een bekostigingsinstrument kan invloed uitoefenen op inkomens- en vermogensposities en kan de relatieve verschillen daarmee zowel vergroten als verkleinen. We hanteren hiervoor het volgende criterium.

6. Herverdeling:

Heeft het instrument een nivellerende of denivellerende werking op de inkomens- en vermogensposities?

Drie veronderstellingen zijn van belang bij dit beoordelingscriterium. Ten eerste nemen we investeringen in het ruimtelijk domein als gegeven. Investerings in fysieke voorzieningen hebben namelijk, op zichzelf bezien, een denivellerende invloed, omdat het profijt doorgaans neerslaat bij de bezitters van vastgoed. Het gerapporteerde effect op de herverdeling heeft daarom betrekking op de wijze van bekostiging, niet op de wijze van investering. Ten tweede gaan we ervan uit dat de instrumenten zonder compenserende maatregelen worden geïntroduceerd. Ten derde gaan we bij de (opcenten op de) rijksbelastingen uit van de huidige gemiddelde belastingmix.

3 Verantwoording van de beoordelingsprocedure

De beoordeling van de bekostigingsinstrumenten op de zes beoordelingscriteria is gebaseerd op een gestructureerde *expert judgement* van de betrokken onderzoekers. Hiervoor is intensief gebruik gemaakt van diverse bronnen, zoals (wetenschappelijke) literatuur en interviews met experts. Voor de beoordeling is ook een onderscheid gemaakt tussen groot- en kleinschalige projecten. De baten van grote projecten zijn immers breed ruimtelijk gespreid, wat vraagt om instrumenten met een brede grondslag. Kleine projecten zijn daarentegen minder complex, wat sommige instrumenten beter uitvoerbaar maakt. Figuur 1 in de policy brief maakt dit onderscheid niet en toont daarom de gemiddelde beoordeling van beide schaalniveaus.

Beoordeling van de bekostigingsinstrumenten bij groot- en kleinschalige gebiedsontwikkeling

De beoordelingen van de bekostigingsinstrumenten op de zes beoordelingscriteria zijn hieronder weergegeven. Figuur 1 toont de beoordeling op individuele criteria. De kleuren groen en rood staan voor respectievelijk een goede en slechte beoordeling. De genummerde criteria corresponderen met de nummers in de vorige paragraaf. Figuur 2 visualiseert deze beoordelingen door een gewogen gemiddelde te berekenen van de drie criteria m.b.t. economische efficiëntie (50-20-30) en de twee criteria m.b.t. praktische uitvoerbaarheid (75-25). De robuustheid van de resultaten is getoetst door gebruik te maken van alternatieve wegen; bijvoorbeeld 20-30-50 en 66-33 of 33-33-33 en 50-50. Voornamelijk de vermogenswinstbelasting is gevoelig voor de precieze wegen, aangezien het instrument aantrekkelijker wordt naarmate criterium 5 zwaarder wordt gewogen t.o.v. criterium 4. De alternatieve wegen hebben echter geen invloed op de conclusies van deze policy brief.

Figuur 1 Beoordeling van de bekostigingsinstrumenten op de zes beoordelingscriteria

Grootschalige gebiedsontwikkeling

criterium	economische efficiëntie			praktische uitvoerbaarheid		herverdeling
	#1	#2	#3	#4	#5	#6
baatbelasting	■	■	■	■	■	denivellerend (vermogen)
erfpacht	■	■	■	■	■	nivellerend (vermogen)
gebiedsinvesteringszone	■	■	■	■	■	nivellerend (vermogen)
grondwaardebelaasting	■	■	■	■	■	nivellerend (vermogen)
ingezetenenheffing	■	■	■	■	■	denivellerend (vermogen)
onroerendezaakbelasting	■	■	■	■	■	nivellerend (vermogen)
opcenten rijksbelastingen	■	■	■	■	■	nivellerend (inkomen)
rijksbelastingen	■	■	■	■	■	nivellerend (inkomen)
vermogenswinstbelasting	■	■	■	■	■	nivellerend (vermogen)

Kleinschalige gebiedsontwikkeling

criterium	economische efficiëntie			praktische uitvoerbaarheid		herverdeling
	#1	#2	#3	#4	#5	#6
baatbelasting	■	■	■	■	■	denivellerend (vermogen)
erfpacht	■	■	■	■	■	nivellerend (vermogen)
gebiedsinvesteringszone	■	■	■	■	■	nivellerend (vermogen)
grondwaardebelaasting	■	■	■	■	■	nivellerend (vermogen)
ingezetenenheffing	■	■	■	■	■	denivellerend (vermogen)
onroerendezaakbelasting	■	■	■	■	■	nivellerend (vermogen)
opcenten rijksbelastingen	■	■	■	■	■	nivellerend (inkomen)
rijksbelastingen	■	■	■	■	■	nivellerend (inkomen)
vermogenswinstbelasting	■	■	■	■	■	nivellerend (vermogen)

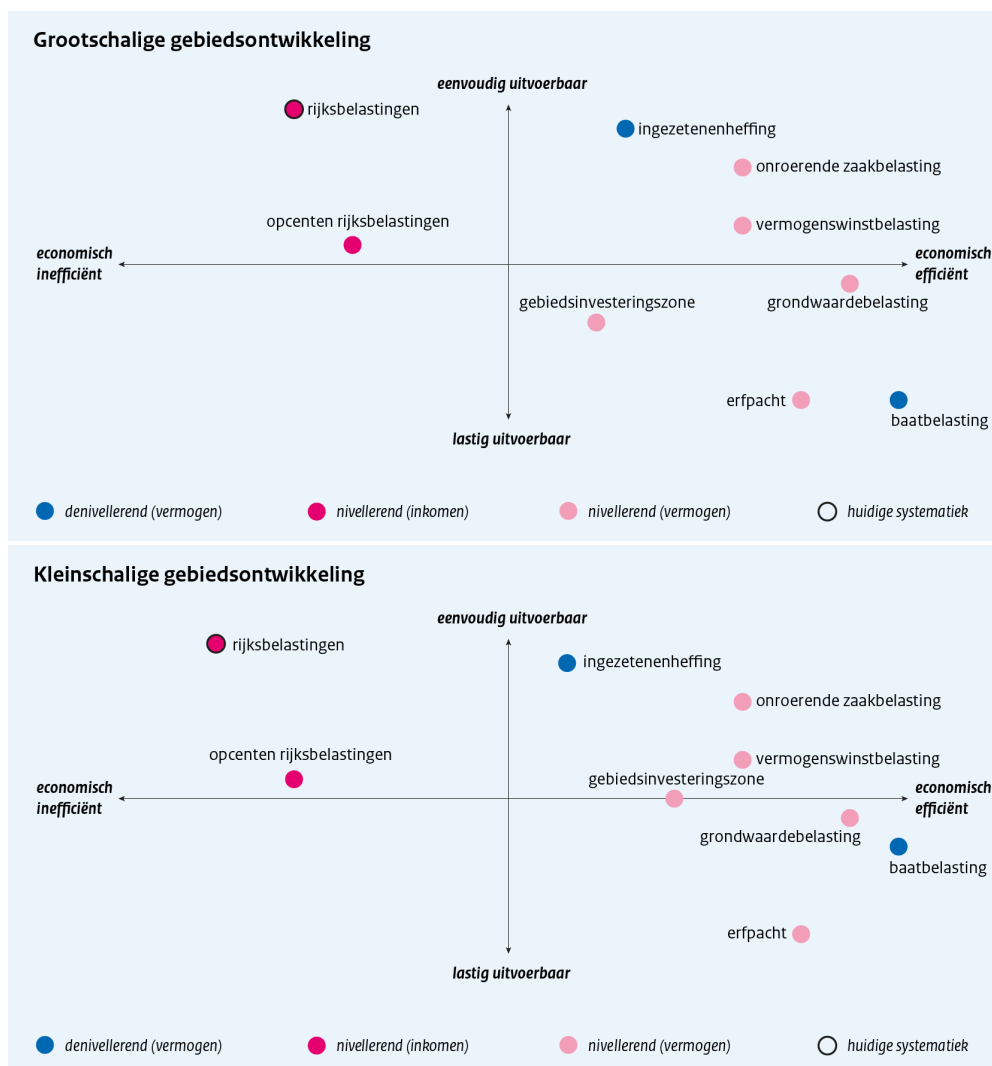
Verschillen tussen groot- en kleinschalige gebiedsontwikkeling

Bij de bekostiging van kleinschalige projecten verliezen de ingezetenenheffing en (opcenten op) rijksbelastingen aan economische efficiëntie, terwijl de baatbelasting juist interessanter wordt. Het verlies aan economische efficiëntie ontstaat doordat de ingezetenenheffing en (opcenten op) rijksbelastingen minder aansluiten op het profijtbeginsel als de baten meer lokaal neerslaan. Voor de baatbelasting is het juist gunstig als de baten lokaal neerslaan, omdat gemeenten die lokale baten beter kunnen aantonen. De praktische problemen van een baatbelasting blijven desalniettemin aanzienlijk bij kleinschalige investeringen.

Een gebiedsinvesteringszone (GIZ) komt zowel qua economische efficiëntie als praktische uitvoerbaarheid beter uit de verf bij kleinschalige investeringen. De efficiëntiewinst ontstaat met name doordat kleinschalige projecten doorgaans minder complex zijn, wat de baten minder onzeker maakt.

Hierdoor kunnen de deelnemers aan een GIZ rekenen met een lagere risico-opslag, wat positief uitpakt voor de rentabiliteit van ruimtelijke investeringen. Een GIZ is bovendien beter uitvoerbaar bij kleinere projecten, omdat het gezamenlijk formuleren van doelen eenvoudiger is voor een kleine en relatief homogene groep burgers en bedrijven.

Figuur 2 Beoordeling op economische efficiëntie, praktische uitvoerbaarheid en herverdeling bij groot- en kleinschalige gebiedsontwikkeling



4 Voor- en nadelen van de overige bekostigingsinstrumenten

In deze paragraaf gaan we dieper in op de voor- en nadelen van de zes bekostigingsinstrumenten die in de policy brief minder kansrijk worden geacht in vergelijking met de ozb en ingezetenenheffing. Deze andere bekostigingsinstrumenten zijn met name door de relatief lastige uitvoerbaarheid minder aantrekkelijk. Dit neemt echter niet weg dat deze instrumenten voor de langere termijn interessant kunnen zijn. Een aantal instrumenten beschikt namelijk wel degelijk over nuttige kenmerken.

Vermogenswinstbelasting op onroerende zaken

Een vermogenswinstbelasting op onroerende zaken is (voor de korte termijn) minder interessant, omdat een efficiënt en rechtvaardig gebruik vraagt om de nodige beleidsinspanningen. Een eerste aandachtspunt is dat een waardestijging die ontstaat door onderhoud of verbouwing, niet volledig als winst kan worden aangemerkt. De aftrekbaarheid van deze kosten betekent een administratieve last voor de belastingplichtige en een controlelast voor de belastingdienst. Een tweede punt van aandacht is dat verschillen in de fiscale behandeling van vermogen leiden tot economische verstoringen. Het ligt daarom niet voor de hand om winsten op onroerende zaken anders te behandelen dan winsten die worden behaald op vermogens die nu in box 3 vallen.⁴

Een belangrijk voordeel van een vermogenswinstbelasting op onroerende zaken is dat deze eigenaren niet confronteert met liquiditeitsproblemen. Een liquiditeitsprobleem kan bijvoorbeeld ontstaan doordat waardestijgingen van vastgoed worden afgeroomd op een moment dat de vastgoedeigenaar de waardestijging nog niet heeft kunnen verzilveren. Door de waardestijging te belasten op het moment dat de onroerende zaak wordt verkocht, kunnen liquiditeitsproblemen worden weggenomen. Dit voordeel heeft echter ook een nadeel: als de belastingschuld wordt geïnd op het moment van verkoop, is het voor vastgoedeigenaren minder aantrekkelijk om te verhuizen, met negatieve gevolgen voor de arbeidsmarkt (het lock-in effect).⁵ Het lock-in effect van een vermogenswinstbelasting kan worden geëlimineerd door rente in rekening te brengen over de opgebouwde winst.⁶ Een praktisch nadeel hiervan is wel dat, om de rente in rekening te kunnen brengen, het verloop van de vermogensopbouw dient te worden geregistreerd. Het instrument krijgt hierdoor bovendien de vorm van een vermogensaanwasbelasting met een heffing op het moment van verkoop.

Grondwaardebelasting

Het is onzeker of een grondwaardebelasting in de praktijk beter kan functioneren dan de reeds bestaande ozb. Grondwaardes zijn immers lastig vast te stellen, omdat een perceel zelden zonder opstal op de markt wordt verhandeld. Hierdoor is het niet altijd duidelijk welk deel van de verkoopprijs de grondwaarde weerspiegelt.⁷ Dit is een belangrijk nadeel omdat een grondwaardebelasting op basis van foutieve metingen kan leiden tot vergelijkbare economische verstoringen als bij de ozb.⁸ Hier staat echter tegenover dat de taxatie van woz-waarden – als belastinggrondslag voor de ozb – evenmin volmaakt is. Wijzigingen in de opstalwaarde zijn immers lastig op te merken als deze niet herleidbaar zijn via bouwvergunningen of (lucht)foto's. Nader onderzoek moet uitwijzen hoe de voor- en nadelen van een grondwaardebelasting zich verhouden tot die van de ozb.

Een grondwaardebelasting heeft in theorie echter wel nuttige eigenschappen. Een belangrijk voordeel is namelijk dat het instrument geen economische verstoringen veroorzaakt. Eigenaren van grond hebben immers geen invloed op de grondwaarde, omdat die volledig wordt bepaald door locatiekenmerken. Ook heeft een grondwaardebelasting, in tegenstelling tot de ozb, geen negatieve invloed op de beslissing om te investeren in de opstalwaarde van een vastgoedobject. Een tweede voordeel is dat het instrument nauw aansluit bij het profijtbeginsel: als een investering resulteert in een aantrekkelijkere leefomgeving, neemt de grondwaarde toe en daarmee ook de grondwaardebelasting.

⁴ Zie CPB (2015), Een meer uniforme belasting van kapitaalinkomen ([link](#)).

⁵ Zie Shan (2011), The effect of capital gains taxation on home sales: evidence from the Taxpayer Relief Act of 1997, *Journal of Public Economics*, 95(1-2), 177-188 ([link](#)).

⁶ Zie Auerbach (1991), Retrospective Capital Gains Taxation, *The American Economic Review*, 81(1), 167-178 ([link](#)).

⁷ Zie Eurostat en OESO (2015), Eurostat-OECD compilation guide on land estimation ([link](#)).

⁸ Zie Chapman et al. (2009), Implications of a land value tax with error in assessed values, *Land Economics*, 85(4), 576-586 ([link](#)).

Gebiedsinvesteringszone

Een gebiedsinvesteringszone (GIZ) is interessant vanwege de goede connectie met het profijtbeginsel, maar kan ook leiden tot onderinvestering. Dit laatste heeft twee oorzaken. Ten eerste geldt dat de financiële bijdrage aan een GIZ ook wordt geïnd als de baten tegenvallen. Dat is een reëel risico bij investeringen in het ruimtelijk domein, zie het kader op pagina 5 van de policy brief. Individuele deelnemers aan een GIZ bezitten doorgaans slechts één vastgoedobject, waardoor zij die projectrisico's niet breed kunnen spreiden. Zij rekenen daardoor met een hoge risico-opslag, wat de investering vanuit het perspectief van de individuele partij minder rendabel maakt. Een overheid die financieel deelneemt aan meerdere projecten, kan de projectrisico's wel breed diversifiëren, en kan daardoor rekenen met een lagere risico-opslag. Ten tweede staat of valt het succes van een GIZ met het vermogen van burgers en bedrijven om gezamenlijk draagvlak te creëren voor financiële investeringen. Uit experimenten met een wijkinvesteringszone is al gebleken dat dit niet eenvoudig is.⁹ De experimentenwet bedrijveninvesteringszone (BIZ) was daarentegen wel succesvol, en geldt sinds 2015 als een permanente wet. Nader onderzoek moet uitwijzen of een GIZ in de praktijk naar behoren kan functioneren.

Baatbelasting

De baatbelasting is in theorie interessant, maar wordt vanwege de jurisprudentie in de praktijk zelden toegepast. Gemeenten die overgaan tot het heffen van een baatbelasting krijgen namelijk te maken met hoge administratieve eisen, die in veel gevallen niet in verhouding staan tot de hoogte van de heffing. Het is bijvoorbeeld lastig om een baatbelasting toe te passen bij de vervanging of verbetering van bestaande voorzieningen, omdat het profijt in die gevallen moeilijk kan worden aangetoond. Bij nieuwe voorzieningen wordt de bruikbaarheid van de baatbelasting beperkt door het gelijkheidsbeginsel. Dit houdt in dat de gemeente aannemelijk moet maken dat alle eigenaren van onroerende zaken worden aangeslagen met een heffing die in verhouding staat tot het profijt. Dit is vrijwel onuitvoerbaar bij grootschalige projecten, zoals de herontwikkeling van een stationsgebied. De baatbelasting gaat bovendien gepaard met financiële risico's voor gemeenten: als de rechter oordeelt dat er sprake is van een onterechte heffing bij één vastgoedobject, dan kan de verordening bij alle onroerende zaken onverbindend worden verklaard.¹⁰

Erfpacht en opcenten op rijksbelastingen

Een erfpachtsysteem en opcenten op rijksbelastingen zijn weinig kansrijk als bekostigingsinstrument bij ruimtelijke investeringen. Hoewel erfpacht een interessant instrument kan zijn voor gemeenten die veel bebouwde grond in eigendom hebben, is dit instrument voor veruit de meeste gemeenten geen reële optie. De canonverplichting is bovendien in veel gevallen langdurig vastgezet of afgekocht. Opcenten op rijksbelastingen zijn evenmin geschikt, omdat dit niet goed aansluit bij het profijtbeginsel. Neem bijvoorbeeld opcenten op de loonbelasting. Dit instrument legt de belastingdruk neer bij werknemers, die niet exclusief en ook niet allemaal in dezelfde mate profiteren van de investering. Een ander nadeel van opcenten op rijksbelastingen is dat deze belastingen veelal gepaard gaan met economische verstoringen.

⁹ Zie Platform31 (2016), Experimentenprogramma Wijk Investeren: Eindevaluatie ([link](#)).

¹⁰ Meer standaardisering en flexibilisering in het bekostigingsbesluit kan de baatbelasting in de toekomst beter uitvoerbaar maken. Zie PBL en ESBL (2014), Kostenverhaal bij ontwikkelende én gevestigde partijen: revival voor de baatbelasting? ([link](#)).