

Wie profiteert, betaalt!

*Onderzoek naar een alternatieve bekostiging van
grootschalige infrastructuur ten behoeve van stedelijke
ontwikkeling*



MCD-scriptie
Paul Chorus
(Studentnr. 671268)
30 augustus 2024

Voorwoord

Met de voltooiing van deze scriptie, komt er einde aan mijn MCD-opleiding. Het was een mooie reis waar ik met veel plezier op terugkijk. Pittig was de combinatie werken, leren en dan ook nog een jong zoontje thuis die de nodige aandacht vraagt. Uiteindelijk, is het toch gelukt! Ik zal blij zijn als de werkweken weer wat 'normaler' gaan worden, maar tegelijkertijd zal ik de dinsdagen gaan missen. Het zat de laatste jaren toch in mijn systeem om elke week op dinsdag naar Rotterdam of Delft te gaan. Dat was stiekem ook wel een fijne onderbreking van de week. Ook zal ik mijn medestudenten gaan missen. Het was bijzonder leuk om met mensen met uiteenlopende achtergronden samen deze opleiding te volgen.

Ik wil graag de volgende personen bedanken die op een of andere manier hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze scriptie. Allereerst mijn begeleider, mr. Fred Hobma voor zijn kundige begeleiding. Ik heb het contact online dan wel 'live' altijd als heel plezierig en constructief ervaren. Dank voor je tijd en je goede tips. Ik hoop dat je tevreden bent met het resultaat. Ten tweede, de onderzoekers van het CPB die me wegwijs hebben gemaakt in hun onderzoek. De berekeningen waren vrij complex en ik was blij met de tijd die ze voor mij wilden vrijmaken om het onderzoek nader aan mij uit te leggen. Ten derde, de leden van de focusgroep. Ik kijk terug op een zeer plezierig gesprek. Het was nuttig voor mij en ik had het idee dat dit ook voor de leden van de focusgroep gold. Het heeft in ieder geval tot bruikbare input voor mijn onderzoek geleid. Dank daarvoor! Tot slot wil ik mijn werkgever, de provincie Noord-Holland, bedanken voor dat ze me de ruimte heeft gegeven om een 2-jarige opleiding te volgen en dat ze als gevolg daarvan minder dan gewoonlijk een beroep op mij kon doen. Dank voor het geduld en ik hoop dat het resultaat van mijn onderzoek bruikbaar zal zijn voor onze dagelijkse werkzaamheden.

Deze scriptie wil ik graag opdragen aan mijn zoontje Kenta. Dank voor je geduld. Je vond het niet altijd leuk als papa alweer 's avonds moest werken. Dat is nu voorbij!

Samenvatting

Aanleiding

Er zijn momenteel weinig mogelijkheden om zittende bewoners die profiteren van de aanleg of aanpassing van grootschalige infrastructuur te laten meebetalen aan een (gedeeltelijke) bekostiging van deze infrastructuur. Het bestaande instrumentarium ontbreekt hiervoor of is niet geschikt. Dat is een probleem, omdat deze investeringen doorgaans niet gedekt kunnen worden uit de opbrengsten van een gebiedsontwikkeling en de ruimte om deze kosten te verhalen op ontwikkelaars vaak beperkt is. Dit betekent dat (extra) publieke middelen nodig zijn, omdat een gebiedsontwikkeling anders niet van de grond komt. Hierdoor blijft er voor gemeenten minder geld over voor andere maatschappelijke opgaven. Dit roept de vraag op of dit niet anders kan? Hoe kunnen de lusten en lasten van een investering eerlijker worden verdeeld, waarbij degene die profiteren meebetalen en gedupeerden worden gecompenseerd?

Afbakening onderzoek

Dit onderzoek richt zich op het afkomen van de *financiële baten* die als gevolg van een grootschalige infrastructuuringreep neerslaan bij omwonenden. Daarbij staat de vraag centraal hoe een lokale overheid baathebbers meer kan laten meebetalen aan de (gedeeltelijke) bekostiging van grootschalige infrastructuur ten gunste van stedelijke ontwikkeling. Hiervoor wordt de inzet van een aantal alternatieve bekostiginginstrumenten verkend.

Theoretisch kader

Er zijn vier typen baathebbers van publieke voorzieningen in dit onderzoek geïdentificeerd die door de overheid worden aangelegd. Ten eerste is er de ontwikkelaar, die profiteert van een hoger ontwikkelpotentieel, zoals bij de aanleg van een park, metrolijn of weg nabij nieuwe woningen, kantoren of winkels. Ten tweede is er de grondeigenaar, die voordeel haalt uit een verbeterde omgevingskwaliteit en vaak ook uit een bestemmingswijziging van de grond. De derde categorie, waarop dit onderzoek zich focust, betreft de eigenaar en gebruiker van bestaand vastgoed, die eveneens profiteert van de verbeterde omgevingskwaliteit. Tot slot is er de reiziger en OV-exploitant, die baat heeft bij verbeterde bereikbaarheid door nieuwe infrastructuur zoals metrolijnen.

De huidige bekostiging van gebiedsontwikkeling kent echter tekortkomingen. Het opbrengend vermogen van het bestaande instrumentarium is beperkt, wat leidt tot een oneerlijke verdeling van de kosten en baten. Het onderzoek pleit voor een verbreding van de wijze van bekostiging, waarbij niet alleen de overheid betaalt, maar *iedereen* die profiteert van de aanleg van een publieke voorziening. Daarbij geldt als uitgangspunt dat een bijdrage wordt geleverd op basis van het eigendom en gebruik van het vastgoed voor zover men financieel voordeel ondervindt van de grootschalige infrastructuur. Dat is een verbreding van de huidige bekostigingssystematiek waarbij een bijdrage wordt gevraagd op basis van het feit dat er iets ontwikkeld wordt. Dit betekent geen extra belasting, maar een *verschuiving* van lasten: degenen die profiteren betalen meer, terwijl de algemene belastingbetaler minder bijdraagt.

Een waardestijging van onroerend goed kan zowel door privaat als publiek handelen ontstaan. Wanneer de grond in handen is van de overheid is er weinig discussie over de bestemming van deze waardestijging: deze komt ten goede aan de maatschappij. Dit geldt ook voor particuliere grond wanneer deze door eigen inspanningen in waarde stijgt. Ingewikkelder wordt het wanneer particuliere grond en/of vastgoed in waarde toeneemt als gevolg van iemands anders handelen. Dan ontstaat er vaak discussie over wie deze waardestijging toekomt; de eigenaar of de veroorzaker? Ook na realisatie van een gebiedsontwikkeling kan als gevolg van externe factoren zoals economische groei en bevolkingsgroei een verdere waardestijging van het onroerend goed optreden. Sommigen vinden dat deze waardestijging aan de overheid zou moeten toekomen, een standpunt dat dit onderzoek onderschrijft.

Er zijn drie typen baatafromingsinstrumenten: macro baatafroming, directe en indirecte baatafroming. Macro baatafroming is verankerd in het overkoepelende grondbeleid en is ingegeven door een bredere grondgedachte of ideologie. Bij directe baatafroming behoort de waardestijging toe aan de gemeenschap, terwijl bij indirecte baatafroming de grondeigenaar en ontwikkelaar elf verantwoordelijk is voor het mitigeren van de effecten van hun grond-of vastgoedontwikkeling.

Een andere benadering, gevolgd door dit onderzoek richt zich specifiek op *waar* deze waardeestijging zich voordoet: op het betreffende perceel (directe planbaten) of in de omgeving ervan (indirecte planbaten). Dit onderzoek richt zich specifiek op het afkomen van indirecte planbaten.

Onderzoeksmethodiek

Dit onderzoek maakt gebruik van case studies als methodiek om een beter inzicht te krijgen in de werking van alternatieve bekostigingsinstrumenten bij de aanleg van grootschalige infrastructuur ten behoeve van stedelijke ontwikkeling. De focus ligt hierbij op de opbrengstpotentie van deze instrumenten: hoeveel kunnen ze financieel opleveren en welke uitdagingen komen daarbij kijken?

De keuze voor het type casus en het type bekostigingsinstrument is bepaald aan de hand van een aantal criteria. Per individuele casus staat één specifiek bekostigingsinstrument centraal. De resultaten van de case studies zijn voorgelegd aan een focusgroep bestaande uit experts vanuit de wetenschap en praktijk. Doel van de focusgroep is om de resultaten te toetsen om zo uitspraken te kunnen doen over de interne validiteit van het onderzoek.

Voor het onderzoek zijn drie specifieke instrumenten geselecteerd: de Onroerendezaakbelasting (OZB), de baatbelasting, en de gebiedsinvesteringszone (GIZ). De OZB is een belasting die in Nederland geheven wordt door gemeenten op eigenaren en gebruikers van onroerende zaken. Baatbelasting wordt geheven wanneer in een bepaald gebied van de gemeente een fysieke voorziening wordt gerealiseerd waarvan de eigenaar of gebruiker van een onroerende zaak in dat gebied profiteert. De GIZ is een voorgesteld, maar nog niet in de praktijk toegepast instrument, dat veel potentieel heeft om financiële uitdagingen bij gebiedsontwikkeling aan te pakken. Met de GIZ kunnen eigenaren en/of gebruikers van onroerende zaken in een gebied afspraken maken over de realisatie van collectieve voorzieningen en activiteiten.

Drie casussen zijn geanalyseerd: de snelwegtunnel A2 Maastricht, de Spoorzone Delft en de knooppuntontwikkeling Tilburg Centraal. Voor deze casussen heeft het Centraal Planbureau berekend hoeveel de omliggende woningen (en in Maastricht ook de niet-woningen) in waarde zijn gestegen als gevolg van de aanleg van deze infrastructuur. Deze waardeestijging vormt de basis voor het bepalen van welk deel van de indirecte baten met behulp van een aantal bekostigingsinstrumenten zou kunnen worden afgeroomd. Voor de case snelwegtunnel A2 Maastricht is de inzet van de OZB verkend, terwijl voor de casus Spoorwegtunnel Delft het gebruik van de baatbelasting is onderzocht. In de casus knooppuntontwikkeling bij station Tilburg is de toepassing van de GIZ onderzocht, waarbij is gekeken naar de mogelijkheid om een gebiedsgericht OZB-fonds voor woningen in te stellen. Dit houdt in dat alle eigenaren van woningen in een bepaald gebied worden belast met een opslag op de OZB-tarieven, de zogenaamde GIZ-heffing.

Resultaten case studies

De resultaten van het onderzoek wijzen uit dat de opbrengstpotentie van de verschillende bekostigingsinstrumenten aanzienlijk verschilt. Het potentieel van een GIZ-heffing is het grootst, gevolgd door de baatbelasting en tenslotte de OZB. De relatief lage opbrengst van de OZB is te wijten aan de lage tarieven die hiervoor worden gehanteerd. Deze tarieven kunnen niet zomaar fors worden verhoogd. Het uiteindelijke tarief wordt immers bepaald door de gemeente, op basis van een door de gemeenteraad vastgesteld bedrag, en is uiteindelijk ook een politieke keuze. Anders ligt dit bij de uitwerking van de baatbelasting en GIZ-heffing, omdat deze beiden zijn gebaseerd op eigen aannames. Er is zelf een maatstaf bepaald voor de te hanteren heffing. In theorie zou de opbrengst verder kunnen worden verhoogd, door de maatstaf aan te passen.

De bevindingen van het onderzoek zijn vervolgens in een focusgroep besproken, waarin de deelnemers aangaven zich grotendeels te kunnen vinden in de gebruikte uitgangspunten en methodiek voor de drie onderzochte casussen. Wel werden er enkele aandachtspunten benoemd. Voor de casus Maastricht is aangegeven dat het bij de heffing van de OZB niet is toegestaan om, volgens de huidige wettelijke regeling, binnen een gemeente verschillende OZB-tarieven te hanteren voor verschillende gebieden. In deze casus is echter binnen 500 meter van de tunnel een hoger OZB-tarief gehanteerd wat strijdig is met het gelijkheidsbeginsel, dat voorschrijft dat belastingplichtigen vergelijkbare situaties, gelijk behandeld moeten worden.

In de casus Delft is gebleken dat baatbelasting als bekostigingsinstrument juridisch lastig is. Dat heeft er mee te maken dat de spoortunnel een bovenwijkse voorziening is, waarvan de baat te indirect is en deze niet aan een specifiek gebied kan worden toegerekend. Hierdoor is baatbelasting in haar huidige vorm niet geschikt voor de (gedeeltelijke) bekostiging van, in dit geval, de spoortunnel.

Ten aanzien van de casus Tilburg, tot slot, is opgemerkt dat het voorstel voor het instellen van een gebiedsgericht OZB-fonds voor inwoners in feite vraagt om een speciale status van een gebied. Binnen een dergelijk gebied zouden procedures sneller en anders moeten werken en zouden specifieke bekostigingsinstrumenten mogen worden ingezet, zodat uiteindelijk het gebied versneld ontwikkeld zou kunnen worden. Dit kan momenteel niet in Nederland, omdat daarmee wordt afgeweken van het gelijkheidsbeginsel waar in Nederland traditioneel onze ruimtelijke ordening op is gebaseerd. Dat beginsel stelt dat elk gebied over dezelfde type instrumenten zou moeten beschikken.

Wat uit alle drie de casussen naar voren is gekomen, is dat er nog wel enkele barrières zijn te overwinnen, voordat tot daadwerkelijke uitvoering van deze bekostigingsinstrumenten kan worden overgegaan. Deze barrières zijn vooral juridische, politieke en maatschappelijke van aard.

Conclusie

Dit onderzoek laat zien dat met de inzet van alternatief bekostigingsinstrumentarium het opbrengend vermogen kan worden verhoogd, maar dat de mate waarin dat het geval is, nogal varieert. Het belasten van een waardvermeerdering van woningen door middel van een OZB-heffing levert een beperkte opbrengst op die niet in verhouding lijkt te staan tot de geleverde baat. Dit is met name te wijten aan de lage tarifiering. Het heffen van baatbelasting leidt in vergelijking tot het heffen van OZB weliswaar tot een hogere opbrengstpotentie, maar deze lijkt ook hier niet in verhouding te staan tot de geleverde baat. De beperkte opbrengstpotentie van dit instrument wordt voornamelijk veroorzaakt, doordat het gekoppeld is aan de gemeentelijke lasten, die doorgaans laag zijn. Dit komt mede doordat, bij grootschalige infrastructuuringrepen, het merendeel van de kosten vaak door het Rijk wordt gedragen, omdat het Rijk in de meeste gevallen, uitzonderingen daargelaten, verantwoordelijk is voor de financiering van dergelijk grote projecten. Deze kosten kunnen niet worden afgeroomd met baatbelasting, omdat dit een lokaal fiscaal instrument is. Het grootste opbrengend vermogen lijkt de inzet van de GIZ-heffing te hebben. Met dit instrument kan een aanzienlijk deel van de baten worden afgeroomd. Dit komt, omdat met de heffing van een vast bedrag, veel meer opbrengsten kunnen worden gegenereerd, dan wanneer wordt uitgegaan van een extra opslag in de vorm van een aanvullend percentage bovenop het bestaande OZB-tarief.

Aan de daadwerkelijk invoering van deze alternatieve vormen van bekostiging van grootschalige infrastructuur is wel een aantal mitsen en maren verbonden. De invoering van een OZB-heffing op de waardevermeerdering van woningen gaat uit van een ruimtelijke tariefdifferentiatie wat volgens de huidige wet niet is toegestaan. De baatbelasting kan in haar huidige vorm niet geheven worden op grootschalige infrastructuur vanwege het bovenwijkse karakter van deze voorzieningen. De belangrijkste barrière voor het invoeren van een GIZ-heffing tot slot, is dat dit in feite vraagt om een speciale status van een gebied waarbinnen procedures anders/sneller lopen en specifieke instrumenten mogen worden ingezet. Dat wijkt af van het uitgangspunt van het gelijkheidsbeginsel dat ieder gebied in beginsel over dezelfde instrumenten dient te beschikken. De afgelopen jaren heeft niettemin laten zien dat dit uitgangspunt zo nu en dan wordt losgelaten. Dat biedt kansen voor de toekomstige toepassing van de GIZ.

Aanbevelingen

Uit het onderzoek zijn een aantal aandachtspunten naar voren gekomen die als uitgangspunt dienen voor het formuleren van een aantal aanbevelingen.

De belangrijkste aanbeveling is om daadwerkelijk te gaan experimenteren met het toepassen van alternatieve bekostigingsinstrumenten in de praktijk. Dit onderzoek heeft laten zien dat het van toegevoegde waarde kan zijn om te verkennen hoe een alternatief bekostigingsinstrument daadwerkelijk zou kunnen worden ingezet in de praktijk. Het geeft inzicht in de mogelijkheden en onmogelijkheden van een instrument die zonder de toepassing ervan buiten beeld zouden blijven.

Een tweede aanbeveling is om het gelijkheidsbeginsel ter discussie te durven stellen. Het minder strak hanteren van het gelijkheidsbeginsel zou het voor wat betreft de inzet van alternatieve

bekostigingsinstrumenten mogelijk maken om ruimtelijke tariefdifferentiatie toe te passen. Daarmee zou het mogelijk worden om in bepaalde gebieden hogere tarieven te heffen dan elders.

Een derde aanbeveling is om de opbrengsten van alternatieve bekostigingsinstrumenten *altijd* te koppelen aan een specifieke bestemming. Wanneer de opbrengsten daadwerkelijk worden gelabeld aan de bekostiging van de betreffende voorziening waarvoor die heffing wordt ingezet, kan deze waarschijnlijk op meer draagvlak vanuit de maatschappij rekenen dan wanneer dit niet het geval is. Tevens zou dit de overheid transparanter maken, wanneer vooraf duidelijk wordt gemaakt waar de heffing voor bedoeld is.

Tot slot, doet het onderzoek enkele specifieke aanbevelingen om de opbrengstpotentie van de OZB, baatbelasting en de GIZ in de toekomst te verhogen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	2
Inhoudsopgave	6
Hoofdstuk 1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Afbakening onderzoek	9
1.3 Wetenschappelijke relevantie	10
1.4 Maatschappelijke relevantie	10
1.5 Doelstelling van het onderzoek	10
1.6 Onderzoeksvraag en subvragen	11
1.7 Onderzoeksopzet	11
1.8 Leeswijzer	12
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	13
2.1 Baathebbers bij een gebiedsontwikkeling	13
2.2 Bekostiging op basis van profijt	15
2.3 Public value capture	17
2.4 Typen baatafromingsinstrumenten	20
Hoofdstuk 3 Onderzoeksmethode	22
3.1 Introductie	22
3.2 Selectiecriteria voor keuze type bekostigingsinstrument	22
3.3 Selectiecriteria voor keuze case studies	23
3.4 Case analyse techniek	23
3.5 Beschrijving van drie bekostigingsinstrumenten: OZB, baatbelasting en gebiedsinvesteringzone	24
Hoofdstuk 4 Casebeschrijvingen en analyses	28
4.1 Case A2-tunnel Maastricht	28
4.2 Case Spoortunnel Delft	31
4.3 Case Knooppuntontwikkeling station Tilburg	34
4.4 Interne validatie van onderzoeksresultaten door middel van focusgroep	39
Hoofdstuk 5 Conclusies over drie instrumenten voor alternatieve bekostiging van grootschalige infrastructuur	42
5.1 Conclusie	42
5.2 Validiteit onderzoek	43
5.3 Interpretatie onderzoeksresultaten	43
5.4 Nieuwe inzichten naar aanleiding van onderzoek	44
5.5 Beperkingen onderzoek	45
5.6 Implicaties onderzoek	45
5.7 Suggesties voor vervolgonderzoek	46
Hoofdstuk 6 Aanbevelingen	47
6.1 Algemene aanbevelingen	47
6.2 Specifieke aanbevelingen	48

Hoofdstuk 7 Persoonlijke reflectie.....	50
7.1 Reflectie op het onderzoek.....	50
7.2 Reflectie op de onderzoeksmethode	51
Literatuurlijst	52

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

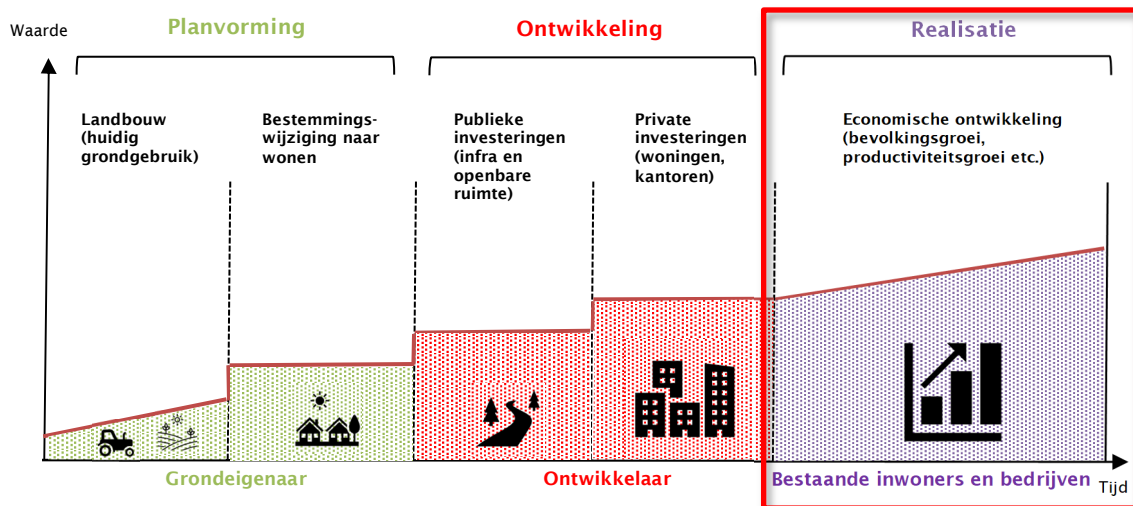
Gebiedsontwikkeling is te traag en te duur. Dat is volgens de brief over de Modernisering van het Grondbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) van 19 juni 2023 het centrale probleem van gebiedsontwikkeling. Eén van de belangrijkste oorzaken hiervan is de relatie tussen gebiedsontwikkeling en de verdeling van waardeverandering (ministerie van BZK, 2023). Verandert de omgeving door bijvoorbeeld een verbeterde bereikbaarheid, dan heeft dit vaak positieve gevolgen voor de waarde van de grond. Deze waardeverhoging kan nu maar gedeeltelijk worden ingezet voor de bekostiging van een gebiedsontwikkeling. Dit komt omdat het grootste gedeelte van de waardeverhoging voorafgaand aan een gebiedsontwikkeling naar de individuele grondeigenaar gaat wanneer deze haar grond verkoopt aan een projectontwikkelaar. Ook voor een grondeigenaar zonder bouwintenties geldt dat deze profiteert van een verbeterde bereikbaarheid, maar wordt deze waardeverhoging niet ingezet voor het dekken van kosten, omdat het huidige instrumentarium hiervoor ontbreekt of niet geschikt is (Ibid., 2023). Niet alleen voorafgaand, maar ook na afloop van een gebiedsontwikkeling is er vaak sprake van een waardevermeerdering van grond en vastgoed. Echter, ook hiervoor geldt dat in de huidige situatie de mogelijkheden beperkt zijn om deze stijging (deels) in te zetten voor het financieren van een gebiedsontwikkeling. Kortom, er zijn momenteel weinig mogelijkheden om gebruikers en eigenaren van vastgoed te laten meebetalen aan een overheidsinvestering.

Gebiedsontwikkelingen kampen vaak met grote publieke onrendabele toppen, omdat publieke investeringen niet gedekt kunnen worden uit de opbrengsten van een gebiedsontwikkeling en de ruimte om kosten te verhalen bij ontwikkelaars vaak beperkt is. Dit betekent dat zonder de inzet van (extra) publieke middelen een gebiedsontwikkeling niet van de grond komt. Dat is een probleem, omdat er hierdoor bij gemeenten minder geld overblijft voor andere maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie, klimaat en woningbouw, terwijl deze ook forse publieke investeringen vragen. Daar komt nog bij dat gemeenten te kampen hebben met teruglopende budgetten als gevolg van bezuinigingen op het Gemeentefonds. Dit maakt de bekostiging van publieke infrastructuur in de toekomst steeds uitdagender. Kan dit niet anders? Hoe kunnen de lusten en lasten van een investering eerlijker worden verdeeld, waarbij vastgoedeigenaren en gebruikers die profiteren meebetalen en gedupeerden worden gecompenseerd? Daarmee ontstaat een wijze van bekostiging die beter aansluit bij het profijtbeginzel: het idee dat de kosten van een voorzieningen worden gedragen door degene die er voordeel van heeft. Kortom, wie profiteert betaalt!

1.2 Afbakening onderzoek

In figuur 1-1 is schematisch een vereenvoudigde versie van een gebiedsontwikkelingsproces weergegeven.

Figuur 1-1 Vereenvoudigde weergave gebiedsontwikkelingsproces met in rood de afbakening van het onderzoek



Bron: naar een bewerking van Hendricks et al., 2017.

Grofweg zijn er 3 momenten te onderscheiden waarop er baten weglekken bij een gebiedsontwikkeling. Aan de voorkant (i.e. bij de planontwikkeling) lekt er als gevolg van een bestemmingswijziging waarde weg naar de grondeigenaar. Bijvoorbeeld wanneer een stuk grond wijzigt van een agrarische bestemming naar een woonbestemming. Met behulp van een planbatenheffing zou een deel van deze baten kunnen worden afgeroomd van de grondeigenaar (ministerie van BZK, 2023; IBO Werkgroep Woningbouw en Grond, 2024). Tijdens de ontwikkeling lekken er baten weg, omdat niet alle kosten via het kostenverhaal verhaald kunnen worden op ontwikkelende partijen. Tenslotte lekken er aan de achterkant (i.e. na realisatie) baten weg als gevolg van de toekomstige waardeestijging van vastgoed waarvoor het bestaande instrumentarium maar beperkte mogelijkheden biedt om deze af te romen. Dit onderzoek richt zich op de laatste categorie. Dat betekent dus dat de focus hier *niet* ligt op de grondeigenaar of ontwikkelaar, maar op de eigenaren en gebruikers van bestaand vastgoed. Dat kunnen eigenaren of gebruikers van woningen, bedrijven, kantoren of winkels zijn. Dit onderzoek concentreert zich specifiek op het afromen van baten bij de *zittende bewoners*, te weten de eigenaren¹ van bestaande woningen. Daarbij gaat het om baten die zich als gevolg van nieuw aangelegde of verbeterde grootschalige infrastructuur in de *omgeving* van het betreffende exploitatiegebied hebben voorgedaan, waardoor kostenverhaal via de Omgevingswet niet mogelijk is. In dit onderzoek staan de *financiële baten* die neerslaan bij omwonenden centraal, uitgedrukt in de waardeestijging van een koopwoning als gevolg van een grootschalige infrastructuur ingreep. Voor de afroming van (een deel van) deze waardeestijging worden een aantal alternatieve bekostigings-instrumenten verkend. Daarbij ligt de focus op het instrumentarium dat door lokale overheden kan worden gebruikt.

¹ Er zijn ook gebruikers van bestaande woningen (i.e. huurders), maar deze blijven in dit onderzoek buiten beschouwing. Enerzijds, omdat de data ten aanzien van de verdeling tussen koop- en huurwoningen ontbreken voor de in dit onderzoek onderzochte casussen. Anderzijds, omdat het afromen van baten op huurders via de huurprijs niet zomaar kan. Huurverhogingen zijn immers aan een maximum verbonden.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Over het afkomen van baten, ook wel ‘public value capturing’ genoemd, is veel geschreven in de academische literatuur (zie o.a. Alterman, 2012; Muñoz-Gielen & Van der Krabben, 2019; Halleux et al., 2023). Veelal ligt daarbij de focus op het afkomen van baten bij ontwikkelende partijen of de grondeigenaar. Het afkomen van baten bij eigenaren en gebruikers (i.e. huurders) van bestaand vastgoed krijgt relatief weinig aandacht in de wetenschappelijke literatuur, terwijl dit type baathebber een potentieel belangrijke bron voor het kostenverhaal zou kunnen vormen. Een stad als London laat bijvoorbeeld zien dat met het heffen van een ‘Business Rate Supplement’, een extra belastingheffing voor gebruikers van commercieel vastgoed, er een substantieel deel van een infrastructurele voorziening (in dit geval een spoorlijn) door de zittende bedrijven kon worden bekostigd (Daamen & van Zoest, 2021). Een vergelijkbaar bekostigingsmechanisme wordt in Parijs gehanteerd waarbij een aantal specifieke lokale fiscale instrumenten zijn ontwikkeld voor de bekostiging van een deel van de Grand Paris Express, een groot openbaar vervoerproject in de regio Parijs. Deze lokale belasting wordt geheven op de zittende ondernemers.

1.4 Maatschappelijke relevantie

Waarom is dit onderzoek interessant voor de praktijk van gebiedsontwikkeling?
Er zijn 3 redenen aan te voeren:

- I) *Leidt tot efficiëntere bekostiging van gebiedsontwikkeling.*
Door de inzet van alternatieve vormen van bekostiging kunnen de lusten en lasten beter tegen elkaar worden afgewogen en daarmee ook rechtvaardiger worden verdeeld. Tevens vermindert een beter zicht op de lusten en lasten het risico van de overheid dat deze te veel of te weinig investeert.
- II) *Overheid houdt meer geld over voor andere doelen*
Wanneer baathebber meer gaan meebetalen aan de bekostiging van infrastructuur dan betekent dit dat de overheid meer geld overhoudt voor het realiseren van andere maatschappelijke opgaven zoals bijvoorbeeld de energietransitie, het klimaat etc.
- III) *Realisatiekansen van projecten neemt toe, versnelling kan optreden.*
Vaak kampen gebiedsontwikkelingen met grote publieke tekorten waardoor vertraging optreedt. Een (gedeeltelijke) bekostiging van publieke infrastructuur door de baathebbers leidt ertoe dat het publieke tekort afneemt of in sommige gevallen zelfs verdwijnt. Hierdoor kan er sneller met de uitvoering worden begonnen dan wanneer er voor extra financiering een beroep moet worden gedaan op de provincie en het Rijk.

1.5 Doelstelling van het onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek is:

Het Inventariseren van alternatieve bekostigingsinstrumenten voor de bekostiging van grootschalige infrastructuur ten behoeve van stedelijke ontwikkeling.

De alternatieve bekostigingsinstrumenten waar in dit onderzoek de focus op ligt zijn gericht op het (deels) afkomen van de baten die neerslaan bij eigenaren van woningen.

1.6 Onderzoeksvraag en subvragen

De centrale vraag die aan dit onderzoek ten grondslag ligt, luidt als volgt:

Hoe kan een lokale overheid baathebbers meer laten meebetalen aan de (gedeeltelijke) bekostiging van grootschalige infrastructuur ten behoeve van stedelijke ontwikkeling?

De focus ligt in dit onderzoek op de lokale overheid (gemeente). Regionale overheden hebben weliswaar ook een potentieel bekostigingsinstrument in handen, te weten de provinciale opcenten, die zou kunnen worden ingezet om baathebbers te laten meebetalen. Dan gaat het echter om baten die zich voordoen op een hoger schaalniveau.

De term 'grootschalige infrastructuur' duidt hier op een investering in weg -of spoorinfrastructuur met een bovenwijks karakter. Met andere woorden, niet alleen de directe omgeving heeft baat bij de aanleg ervan, maar een veel groter gebied. Voorbeelden van grootschalige infrastructuurinvesteringen zijn bijvoorbeeld de aanleg van een weg- of spoortunnel, een nieuwe metrolijn of de verbouwing van een station. Doorgaans wordt grootschalige infrastructuur bekostigd door de overheid daar waar bijvoorbeeld gebiedsinfrastructuur (deels) via het kostenverhaal kan worden verhaald op een ontwikkelaar.

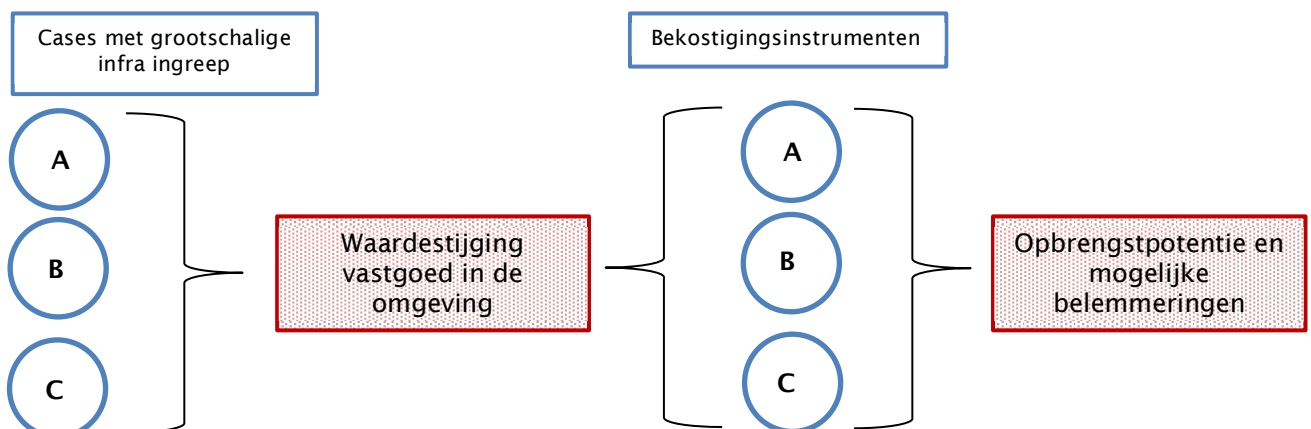
De onderzoeksvraag is opgesplitst in de volgende deelvragen:

1. *Welke typen baathebbers en wat voor typen baten kunnen we onderscheiden bij de ontwikkeling van publieke voorzieningen door de overheid?*
2. *Hoe betalen in de huidige situatie baathebbers mee aan de bekostiging van grootschalige infrastructuur?*
3. *Welke mogelijkheden bieden 3 specifieke bekostigingsinstrumenten (OZB, baatbelasting en gebiedsinvesteringszone) voor het laten meebetalen van baathebbers aan de bekostiging van grootschalige infrastructuur?*

1.7 Onderzoekopzet

Het doel van dit onderzoek is het inventariseren van alternatieve bekostigingsinstrumenten voor de bekostiging van grootschalige infrastructuur ten behoeve van stedelijke ontwikkeling. Hiervoor worden casestudies als onderzoeksmethodiek ingezet (in hoofdstuk 3 wordt de keuze voor casestudies als onderzoeksmethode nader toegelicht). Drie casussen staan centraal in dit onderzoek. In iedere casus is er sprake van enerzijds een grootschalige infrastructurele ingreep en anderzijds van een waardestijging van het omliggende vastgoed die zich als gevolg van deze ingreep heeft voorgedaan. Per individuele casus zal één specifiek bekostigingsinstrument worden uitgewerkt en wordt de opbrengstpotentie inclusief de mogelijke belemmeringen voor wat betreft de toepasbaarheid in beeld gebracht. In figuur 1-2 is de onderzoeksaanpak schematisch weergegeven.

Figuur 1-2 Schematische weergave onderzoeksaanpak



1.8 Leeswijzer

Deze scriptie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op het theoretische kader dat ten grondslag ligt van dit onderzoek. De term 'value capturing', oftewel het afkomen van baten voor de (gedeeltelijke) bekostiging van publieke investeringen, staat hierin centraal. In hoofdstuk 3 wordt de gehanteerde onderzoeksmethode beschreven. Casestudies staan hierbij als onderzoeksmethode centraal. In hoofdstuk 4 wordt via drie casussen inzicht gegeven in de potentiële werking van 3 bekostigingsinstrumenten. Daarbij ligt de focus op de opbrengstpotentie van ieder instrument en de mogelijke belemmeringen die hierbij kunnen optreden. In hoofdstuk 5 wordt aan de hand van de resultaten uit de casussen een antwoord gegeven op de centrale vraag die aan dit onderzoek ten grondslag ligt en worden de onderzoeksresultaten bediscussieerd. In hoofdstuk 6 worden een aantal algemene en specifieke aanbevelingen geformuleerd voor de korte en (middel)lange termijn. Tot slot volgt in hoofdstuk 7 een persoonlijke reflectie op het onderzoek en de gehanteerde onderzoeksmethodologie.

fabriekseigenaar op een transformatielocatie) of speculant profiteert van de waardestijging wanneer deze de grond verkoopt aan een ontwikkelaar. Het overgrote deel van deze waardestijging kan momenteel niet worden verhaald door de gemeente, terwijl daarmee in potentie (een deel van) het publieke tekort in een gebiedsontwikkeling kan worden bekostigd. Voor de ontwikkeling van nieuwe locaties is veelal grootschalige infrastructuur nodig, zoals regionale wegen of wegaanpassingen. Dit brengt kosten met zich mee waar de eigenaar die grond verkoopt, nu niet aan bijdraagt. Voor onbebouwde grond, zoals agrarische gronden, kan weliswaar een deel van de waarde, te weten 10,4%, worden afgeroomd via de overdrachtsbelasting. Echter, de opbrengsten hiervan gaan naar het Rijk en zijn vrij besteedbaar. Gemeenten kunnen via hun erfpachtsysteem, de waardesprong deels afromen en hebben daarmee wél een middel in handen om gebiedsontwikkeling te bekostigen. Echter, het aantal gemeenten dat nog een erfpachtsysteem hanteert is zeer gering. Recent is onderzoek gedaan naar de invoering van een planbatenheffing in Nederland (Allers et al., 2024). Met een dergelijk instrument zou het voor gemeenten mogelijk worden om een waardestijging van grond als gevolg van een bestemmingswijziging deels af te romen bij de verkopende eigenaar die vermogenswinst heeft gemaakt. Zo ontstaat een nieuwe financieringsbron om het publieke tekort in een gebiedsontwikkeling te bekostigen.

Ten derde, *de eigenaar en gebruiker (particulier en zakelijk) van bestaand vastgoed*. Eigenaren en gebruikers (i.e. huurders) van woningen en bedrijven kunnen net als een ontwikkelaar profiteren van investeringen in publieke voorzieningen. Het aanleggen van een nieuwe metrolijn, het verdiept aanleggen van een spoor of weg of het transformeren van een monofunctionele werklocatie naar een gemengd woon-werkgebied, kan ervoor zorgen dat de kwaliteit van de openbare ruimte verbetert, geluidsoverlast afneemt, luchtkwaliteit verbetert en de (sociale) veiligheid toeneemt. Kortom, het zorgt er voor dat de omgevingskwaliteit verbetert, waardoor de waarde van het omliggend bestaand vastgoed stijgt. Vergelijkbaar met de grondeigenaar, komt in de huidige situatie het grootste deel van de waardestijging toe aan de vastgoedeigenaar en gebruiker. Via de Onroerendzaakbelasting (OZB) en de baatbelasting beschikt de gemeente weliswaar over mogelijkheden om een deel van deze waarde af te romen, maar het opbrengend vermogen daarvan is zeer gering. Bij de OZB wordt dit veroorzaakt door de lage tariefstelling (i.e. het gemiddelde tarief voor eigenaren van woningen bedraagt 0,0909% in 2024) en het feit dat de opbrengst vrij besteedbaar is, waardoor de gemeente niet gebonden is om de opbrengst daarvan te gebruiken als dekkingsbron voor haar publieke investeringen. Daarnaast is het sinds 2006 niet meer mogelijk om via de OZB de waarde gedeeltelijk af te romen van particuliere huurders, omdat het zogenaamde gebruikersdeel van de OZB op woningen is afgeschaft. Voor niet-woningen (i.e. bedrijfsruimten) geldt deze mogelijkheid nog wel. Met het wegvallen van het gebruikersdeel van de OZB is het gemeentelijk belastinggebied 25% kleiner geworden (Ministerie van BZK, 2020). Dit heeft dus een behoorlijke impact op de gemeentelijke inkomsten gehad. Kortom, de OZB kan in de huidige situatie bij gebruikers van bestaand vastgoed de waarde maar zeer beperkt afromen.

Behalve via de OZB kan een gemeente via de baatbelasting een deel van de waardestijging afromen van een vastgoedeigenaar. Echter, in vergelijking tot de OZB vormt de waardestijging van een onroerende zaak niet de grondslag voor deze belastingheffing, maar de mate waarin een onroerende zaak in een voordeligere positie is gekomen als gevolg van de aangelegde voorzieningen (Schep, 2012). De stijging van de waarde is slechts één van de aspecten die hierin een rol kan spelen. Medebepalend zijn aspecten als de nabijheid van de onroerende zaak tot de aangelegde voorziening, de mate waarin de bereikbaarheid, waarde en gebruiksmogelijkheden van de onroerende zaak zijn verbeterd als gevolg van de aangelegde voorziening en de mate waarin de aantrekkelijkheid van het gebied waarin de onroerende zaak ligt, is vergroot als gevolg van de aangelegde voorziening.

Een gemeente kan overgaan tot het heffen van deze belasting wanneer zij in een bepaald gebied van de gemeente fysieke voorzieningen (bijv. riolering, aanleg parkeerplaatsen etc.) realiseert, waarvan de vastgoedeigenaren gelegen in dat gebied profijt hebben. Op deze wijze kan een gemeente (een deel van) de kosten voor de aanleg van deze voorzieningen verhalen. Daarmee komen deze kosten niet ten laste van de algemene middelen.

Om baatbelasting te kunnen heffen is een bekostigingsbesluit nodig. Hierin geeft een gemeente aan wat de omvang van het gebate gebied is en in welke mate de aan de voorzieningen verbonden lasten door een baatbelasting worden verhaald (Schep, 2012). De afbakening van het gebate gebied luistert nauw. Een te ruim gebied waarbij er ten onrechte belasting wordt geheven of een te nauw gebied waarbij er onroerende zaken zijn vergeten kan ertoe leiden dat de belastingverordening waaraan het bekostigingsbesluit ten grondslag ligt (deels) onverbindend

wordt verklaard. In dat geval kan de gemeente geen kosten verhalen en staat ze dus met lege handen (Sorel et al., 2014).

Door jurisprudentie vanuit de Hoge Raad en door invoering van de Grondexploitatiewet in 2008 is het toepassingsbereik van de baatbelasting behoorlijk ingeperkt. Zo is het voor gemeenten in de meeste gevallen niet meer mogelijk om de kosten voor vervanging en/of verbetering van bestaande voorzieningen te verhalen via de baatbelasting. Voorheen werd baatbelasting vaak ingezet voor de bekostiging van herinrichting van winkelcentra in gemeenten. Nu is de inzet van baatbelasting alleen nog mogelijk wanneer een gemeente goed weet te onderbouwen dat dit voldoende groepsprofijt oplevert en aantoonbaar dat de wijziging of vervanging van bestaande voorzieningen daadwerkelijk een verbetering betreft in plaats van regulier onderhoud (Schep, 2012). Daarnaast is sinds 2008 het in de meeste gevallen voor gemeenten niet meer mogelijk om via het instrument van baatbelasting grondexploitatiekosten te verhalen. Dat komt omdat bij opname van de Grondexploitatiewet in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) er een nieuw kostenverhaalstelsel is geïntroduceerd. In dit nieuwe stelsel vormt de vraag of en in hoeverre een onroerende zaak baat heeft van een aangelegde voorziening niet langer de grondslag voor kostenverhaal, maar wordt aangesloten bij een ruimtelijk plan, zoals een bestemmingsplan (Schep, 2012).

Daarmee zijn twee potentieel hoge inkomstenbronnen van het baatbelastinginstrument, te weten herinrichtingsituaties en grondexploitatie, komen te vervallen en is het opbrengend vermogen van dit instrument zeer gering geworden.

Ten vierde, *de reiziger en OV-exploitant* (in figuur 2-1 aangeduid met 'mobiliteitspartijen'). Reizigers en OV-exploitanten profiteren van investeringen in publieke infrastructuur zoals uitbreiding van een metrolijn, aanleg van een nieuwe Hoogwaardige Openbaar Vervoerslijn, of verbreding van een snelweg. Dat profijt zit hem met name in een verbeterde bereikbaarheid. Een reiziger heeft minder reistijd nodig om van zijn huis naar bijvoorbeeld zijn werk te reizen, terwijl een OV-exploitant sneller, vanwege bijvoorbeeld een verbeterde doorstroming, op zijn eindbestemming kan aankomen, waardoor zijn exploitatieresultaat verbetert. Er zijn diverse instrumenten beschikbaar waarmee een deel van deze baten kunnen worden afgeroomd op gebruikers en/of OV-exploitanten. Bijvoorbeeld tolheffing kan worden ingezet ten behoeve van de bekostiging van nieuwe infrastructuur. Echter, tolheffing wordt met name inzet op het Hoofdwegennet en niet op het lokale wegennet. Daarnaast beschikken provincies met de opcenten over een instrument waarmee het de kosten van publieke infra-investeringen kan bekostigen. De opbrengst is echter vrij besteedbaar, waardoor de provincie niet gebonden is om dit aan de financiering van publieke infrastructuur te besteden. Ten aanzien van OV-exploitanten geldt dat bijvoorbeeld de tarieven zouden kunnen worden verhoogd om vervolgens de extra opbrengsten te gebruiken om deels een investering in publieke infra te financieren. Voor al deze instrumenten geldt echter, dat deze niet geschikt zijn als alternatieve financieringsbron voor lokale overheden, maar juist voor hogere overheden of OV-exploitanten.

2.2 Bekostiging op basis van profijt

Wat de vorige paragraaf laat zien, is dat de bekostiging van gebiedsontwikkeling gebreken kent. Het opbrengend vermogen van het bestaande instrumentarium is in de huidige situatie beperkt. De belastingafdracht van sommige baathebbers staat nu niet in verhouding tot het profijt dat zij ondervinden van publieke investeringen. Met andere woorden, de lusten en lasten van een gebiedsontwikkeling zijn niet eerlijk verdeeld. Hierdoor ontstaat het risico dat een gemeente te veel of te weinig investeert in een gebiedsontwikkeling. Van een overinvestering kan sprake zijn wanneer de baten vooral lokaal neerslaan, terwijl de kosten kunnen worden afgewenteld op de gehele maatschappij. Kortom, slechts een selecte groep profiteert van hoge overheidsinvesteringen. Van een onderinvestering kan sprake zijn, wanneer de meerderheid niet bereid is om voor iets te betalen waarvan de baten slechts lokaal neerslaan (CPB, 2019c). Kortom, de mate van profijt staat niet in verhouding tot de gevraagde financiële bijdrage.

Een oneerlijke verdeling van de lusten en lasten druist ook in tegen het rechtvaardigheidsgevoel wat het maatschappelijke draagvlak voor overheidsinvesteringen in het fysieke domein negatief kan beïnvloeden. Dit gevoel van onrechtvaardigheid wordt versterkt doordat lokale overheden steeds vaker een beroep moeten doen op de algemene middelen om de publieke ingrepen van

een gebiedsontwikkeling te kunnen bekostigen. Dit betekent dat de maatschappij als geheel hiervoor opdraait in plaats van alleen de groepen die hiervan profiteren. Daar is uiteindelijk de maatschappelijke welvaart niet bij gebaat.

Bovenstaande roept de vraag of dit niet anders kan. Waarom moeten investeringen in grootschalige infrastructuur met een langjarig nut voor bewoners, gebruikers en bezoekers, enkel en alleen worden bekostigd door degene die ze, in dit geval de overheid, ontwikkelen? Een verbreding van de wijze van bekostiging is nodig, waarbij niet alleen de overheid betaalt, maar *iedereen* die profiteert van de aanleg van een publieke voorziening. Daarbij geldt als uitgangspunt dat een bijdrage wordt geleverd op basis van het eigendom en gebruik van het vastgoed voor zover men financieel voordeel ondervindt van de grootschalige infrastructuur. Dat is een verbreding van de huidige bekostigingssystematiek waarbij een bijdrage wordt gevraagd op basis van het feit dat er iets ontwikkeld wordt. Kortom, de bekostiging is hier losgekoppeld, oftewel ontkoppeld van de vastgoedontwikkeling en/of gebiedsontwikkeling (PBL, 2014). Door deze verbrede grondslag vindt een gedeeltelijke verschuiving van de bekostiging plaats: van bekostiging van grootschalige infrastructuur door alleen de overheid naar gedeelde bekostiging door overheid en baathebbers. Daarbij geldt dat er geen sprake is van extra belastingen, maar van een *verschuiving* van belastingen: degenen met financieel profijt betalen meer, de algemene belastingbetaler betaalt minder.

Dit onderzoek richt zich op deze verbrede grondslag van bekostiging, ook wel bekostiging op basis van profijt genoemd. Onder 'profijt' wordt hier verstaan de waardeinstijging van grond en gebouwen als gevolg van de aanleg van grootschalige infrastructuur. Bekostiging op basis van profijt houdt in dat baathebbers meebetalen aan een gebiedsontwikkeling naarmate zij daar profijt van ondervinden, terwijl degene die daar hinder van ondervinden worden gecompenseerd. Dat laatste vindt in de vorm van nadeelcompensatie al veelvuldig plaats en lijkt niet ter discussie te staan in de samenleving. Wanneer iemand nadelen ondervindt van een ruimtelijke ingreep resulterend in waardedaling of inkomensverlies (zie afdeling 15.1 Omgevingswet), bijvoorbeeld als gevolg van toename geluidhinder of luchtverontreiniging door de aanleg van een nieuwe verbindingsweg, dan wordt het logisch gevonden dat degene daarvoor wordt gecompenseerd. Opmerkelijk is dat het tot nu toe minder gebruikelijk wordt gevonden dat wanneer iemand profijt heeft van een publieke investering, degene daar dan ook aan zou moeten meebetalen in de vorm van voordeelcompensatie. Immers de ingreep krijgt degene gratis en zonder tegenprestatie in de schoenen geworpen. Dit wordt onder economen ook wel aangeduid met de term 'unearned increment' of 'windfalls' (zie Alterman, 2012; Hendricks et al., 2017; Halleux et al., 2023). Letterlijk betekent dit 'onverdiende stijging' en duidt dit op een stijging van de waarde van onroerend goed zonder dat de vastgoedeigenaar daarvoor werkzaamheden of investeringen heeft moeten doen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer als gevolg van een overheidsbeslissing of door bevolkingsgroei de waarde van onroerend goed stijgt.

Een bekostiging waarbij baathebbers meebetalen wanneer zij profiteren, brengt een aantal voordelen met zich mee (CPB, 2019c). Een bekostiging op basis van profijt zorgt ervoor dat de lusten en lasten van een investering beter tegen elkaar zijn af te wegen, omdat deze bij dezelfde partij(en) lig(gen). Een beter zicht op de lusten en lasten vermindert het risico voor de overheid op over- of onderinvestering in een gebied. Bovendien draagt het bij aan een rechtvaardigheidsgevoel, omdat baathebbers meebetalen en gedupeerden worden gecompenseerd. Tenslotte, maakt een bekostiging op basis van profijt gemeenten minder afhankelijk van de Rijksoverheid. Immers hoeft er minder beroep op de nationale overheid worden gedaan om publieke tekorten in een gebiedsontwikkeling af te dekken. Een aandachtspunt bij een bekostiging op basis van profijt vormt het draagkrachtbeginsel. Iedere belastingplichtige kan immers maar naar zijn/haar vermogen bijdragen aan de financiering van, in dit geval, grootschalige infrastructuur. Degene met een hoger inkomen, kan relatief meer bijdragen dan iemand met een lager inkomen. Kortom, ook al profiteert een groep baathebbers in dezelfde mate van een grootschalige investering in infrastructuur, dan wil dit niet zeggen dat ze ook in dezelfde mate financieel kunnen bijdragen. Dat is uiteindelijk afhankelijk van zijn of haar inkomen.

2.3 Public value capture

Het gegeven dat een grootschalige investering in infrastructuur door de overheid profijt kan opleveren voor de omgeving in de vorm van een waardestijging van het vastgoed roept een aantal fundamentele vragen op. Aan wie komt de waardestijging van grond en gebouwen toe? Moet een waardestijging van onroerend goed als privé-eigendom of als algemeen goed worden beschouwd? Heeft een overheid überhaupt het recht om een deel of de gehele waardestijging zich toe te eigenen? Kunnen vastgoedeigenaren verantwoordelijk worden gehouden voor de externe effecten die optreden bij de ontwikkeling van hun grond en dienen ze daarom ook op te draaien voor de kosten ter beperking van de impact van hun ontwikkeling? Deze vragen worden veelvuldig bediscussieerd in relatie tot het concept van 'public value capturing', in het Nederlands ook wel aangeduid als 'baatafoming'. 'Public value capturing' wordt beschouwd als een overkoepelende strategie of methode voor het afvangen van de waardestijging van grond en gebouwen. Het omvat alle instrumenten die alle mogelijke waardestijgingen van grond en/of gebouwen afvangen als gevolg van overheidshandelen, of ze nu als belastingen worden beschouwd of niet (Muñoz-Gielen & van der Krabben, 2019). 'Public value capture' richt zich primair op het afkomen van de zogenaamde 'unearned benefits' oftewel de waardestijging veroorzaakt door acties buiten die van de grondeigenaar om, waarbij het mogelijk is de opbrengst te bestemmen voor specifieke doeleinden, zoals het terugvorderen van een (deel van) de ontwikkelkosten van infrastructuur (Hendricks et al., 2023). 'Unearned increment', 'windfall', 'betterment', 'plus value' en 'givings' zijn allemaal concepten die onder de noemer van 'public value capture' kunnen worden geschaard (Alterman, 2012). In Nederland kan het systeem van kostenverhaal als een vorm van 'public value capture' worden beschouwd.

Volgens Hendricks et al., (2017) kan het concept van 'unearned increment' helpen bij de beantwoording van de vraag hoe de waardestijging van grond/en of gebouwen tussen particuliere eigenaren en de overheid moet worden verdeeld. Volgens Hong & Brubaker (2010) staan er vijf elementen aan de basis van de grondwaarde:

1. *De huidige waarde van de grond.* Deze wordt bepaald door haar ontwikkelingspotentieel, bodemtype, locatie en andere factoren. In een systeem met eigen grondbezit zou deze waarde moeten toekomen aan de grondeigenaar die de grond koopt of erft.
2. *Waardestijging van de grond als gevolg van wijzigingen in regelgeving van grondgebruik.* Dit is een externe factor en niet gerelateerd aan werkzaamheden of investeringen vanuit de grondeigenaar. Vandaar dat dit deel van de waarde, volgens de auteurs, door de overheid moet worden opgevangen met het oog op inkomensherverdeling of andere publieke doeleinden. Wanneer de grond in handen is van particulieren kan de overheid via een vermogenswinstbelasting of ander vastgoedbelasting deze waardevermeerdering afkomen.
3. *Waardestijging veroorzaakt door publieke investeringen in infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen.* Deze waardestijging wordt veroorzaakt door overheidsuitgaven en zou daarom, volgens de auteurs, ten goede moeten komen aan de overheid om daarmee de kosten te dekken van publieke infra en maatschappelijke voorzieningen
4. *Waardestijging veroorzaakt door private investeringen.* Deze waardestijging wordt veroorzaakt door de grondeigenaar of gebruiker waarvoor hij/zij ook het risico neemt. Het zou daarom logisch zijn dat de waardestijging ten gevolge van een private investering ten goede komt aan de particuliere grondeigenaar.
5. *Waardestijging van de grond als gevolg van bevolkingsgroei en economische ontwikkeling.* Ook dit zijn externe factoren en als zodanig niet gerelateerd aan werkzaamheden of investeringen vanuit de grondeigenaar. Dit rechtvaardigt, aldus de auteurs, dat dit deel van de waardestijging toekomt aan de overheid.

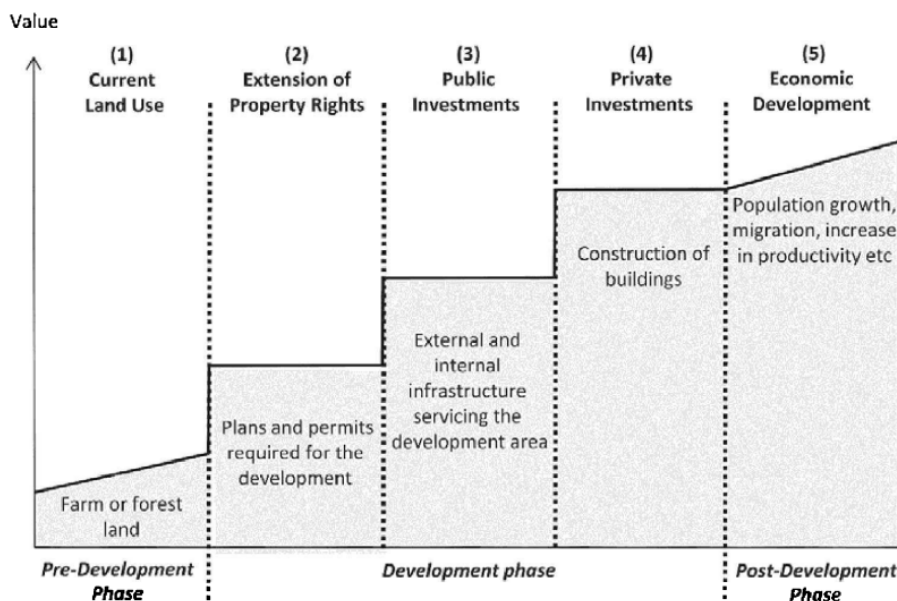
² Dit is ook een politieke vraag. In dit onderzoek wordt als gedachtenoefening uitgegaan van het principe dat wie profijt heeft van een publieke maatregel (zoals vaststelling van een omgevingsplan) belast mag worden, zodat publieke tekorten verminderd kunnen worden.

³ In de Nederlandse praktijk is dit deels het geval. Zo bestaan er nadeelcompensatieovereenkomsten waarin wordt overeengekomen dat in geval dat de overheid nadeelcompensatie moet vergoeden, ze die kosten bij de ontwikkelaar mag neerleggen.

Wat het bovenstaande laat zien is dat een waardestijging van onroerend goed het resultaat is van zowel privaat als publiek handelen. Wanneer de grond in handen is van de overheid is er doorgaans weinig discussie dat een eventuele waardestijging ten goede komt aan de maatschappij. Datzelfde geldt voor wanneer grond in handen is van een particulier en deze in waarde stijgt als gevolg van zijn eigen handelen (zie punt 4). Ingewikkelder wordt het wanneer particuliere grond en/of vastgoed in waarde toeneemt als gevolg van iemands anders handelen (zie punt 2,3 en 5). Dan ontstaat er vaak discussie over wie deze waardestijging toekomt; de eigenaar of de degene die de waardestijging heeft veroorzaakt? Daarbij wordt enerzijds het meer conservatieve standpunt ingenomen dat iedere waardestijging, of die nu veroorzaakt wordt door de eigenaar zelf of door iemand anders, toebehoort aan de eigenaar van de grond en/of gebouw. Zo luidt ook de Nederlandse wetgeving met dien verstande dat OZB een deeltje van de waardestijging belast. Anderzijds wordt een liberaler standpunt ingenomen dat de huidige waarde (zie punt 1) toebehoort aan de grondeigenaar, omdat deze waarde als fundamenteel kan worden beschouwd voor het individuele en sociale welzijn, maar de marktwaarde in geval van overdracht van eigendom niet. Het verschil tussen de huidige waarde en marktwaarde als gevolg van bijvoorbeeld een bestemmingswijziging van 'agrarisch' naar 'wonen', dient ten goede te komen aan de gemeenschap, omdat het uiteindelijk de gemeenschap is die hiervoor verantwoordelijk kan worden geacht. Dit kan worden bewerkstelligd door met behulp van belastingen of een ander type heffingen (een deel van) de waardestijging af te romen (Muñoz-Gielen & Van der Krabben, 2019).

Wanneer deze indeling wordt geplot op een vastgoedontwikkeling ziet dit er als volgt uit (zie figuur 2-2):

Figuur 2-2 Waardestappen in een vastgoedontwikkeling



Bron: Hendricks et al., 2017.

In de pre-ontwikkelingsfase is de waarde van het onroerend goed gebaseerd op het huidige gebruik, bijvoorbeeld agrarisch grondgebruik. Deze waarde zou op basis van de indeling op de vorige pagina dienen toe te komen aan degene die de grond koopt of erft. De ontwikkelingsfase omvat drie gebeurtenissen die de waarde van het onroerend goed beïnvloeden. De eerste is het aanpassen van de regelgeving. Een verandering van het grondgebruik vereist normaliter een vergunning van de overheid. Dit zorgt voor een hogere grondwaarde. Ten tweede zijn voor de ontwikkeling van vastgoed investeringen in publieke voorzieningen nodig zowel binnen als buiten het plangebied. Dit zorgt voor een verdere stijging van de grondwaarde. Ten derde zorgen investeringen vanuit de ontwikkelaar in gebouwen voor een verdere stijging van de grondwaarde. De eerste twee gebeurtenissen zouden op basis van de eerdere indeling ten goede moeten komen

aan de overheid, de derde zou ten goede moeten komen aan de particuliere eigenaar. Na realisatie (post-ontwikkelingsfase) kunnen externen factoren als economische groei en bevolkingsgroei voor een verdere waardeestijging van het onroerend goed zorgen. Ook deze zouden weer ten goede dienen te komen aan de overheid, althans, volgens sommigen. Dit is de gedachtenlijn die in deze scriptie de ratio vormt voor het onderzoek naar de potentie van een drietal bekostigingsinstrumenten.

Hoe nu baathebbers laten meebetalen aan publieke voorzieningen waar zij baat bij hebben?

Er zijn grofweg 3 strategieën die een gemeente hiervoor kan inzetten, te weten systeem kostenverhaal, financiële bijdragen en baatafoming (Heurkens et al., 2020). Het verschil tussen deze strategieën zit hem in de relatie met het exploitatiegebied. Dat wil zeggen, in hoeverre de opbrengsten worden gebruikt voor de bekostiging van publieke voorzieningen in het betreffende exploitatiegebied. Bij het kostenverhaal is die relatie het sterkst, omdat de opbrengsten hier worden gebruikt voor de bekostiging van publieke voorzieningen in het exploitatiegebied. Bij baatafoming is deze relatie het zwakst, omdat de opbrengsten niet direct worden gebruikt voor de bekostiging van infrastructuur of andere publieke voorzieningen. De strategie financiële bijdragen zit daar tussenin. Er is een zwak verband tussen opbrengsten en bekostiging van publieke voorzieningen in een exploitatiegebied.

Via kostenverhaal kan een gemeente de door haar gemaakte kosten voor een gebiedsontwikkeling zoals bijvoorbeeld plankosten, kosten voor het bouw- en woonrijp maken, en de aanleg groenvoorzieningen verhalen op degene die daarvan profiteren. Dit kan een gemeente privaatrechtelijk doen via een anterieure overeenkomst, publiekrechtelijk via een exploitatieplan, in geval van eigen grondbezit via de gronduitgifte of via de baatbelasting. Voor elk van deze vormen van kostenverhaal geldt dat de opbrengsten worden gebruikt voor de bekostiging van infrastructuur of andere voorzieningen in het betreffende exploitatiegebied. De baatbelasting komt voor rekening van bestaande vastgoedeigenaren, de overige vormen van kostenverhaal komen voor rekening van de ontwikkelaar.

De tweede strategie, financiële bijdragen, komen bovenop het kostenverhaal en staan dus los van de kosten die een sterk verband met een bepaald exploitatiegebied hebben. Het kan gaan om een financiële bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen, dat wil zeggen voorzieningen zoals een tunnel of brug, waarbij meerdere gebieden dan uitsluitend het betreffende exploitatiegebied baat bij hebben. Een ander type financiële bijdrage is die voor bovenplanse verevening. Dat wil zeggen dat vanuit winstgevendende exploitatiegebieden wordt bijgedragen aan verliesgevendende exploitaties elders. Doorgaans gebeurt dit via een zogeheten fondsbijdrage (Heurkens et al., 2020). Tot slot kan om een financiële bijdrage worden gevraagd voor 'ruimtelijke ontwikkelingen'. Een dergelijke bijdrage is alleen mogelijk op basis van een vastgestelde structuurvisie. De financiële bijdragen komen voor rekening van de ontwikkelaar.

De derde strategie, baatafoming, vindt plaats bij eigenaren die baat hebben bij de infrastructuur of andere publieke voorzieningen. Het gaat hierbij om waardevermeerdering die zich als gevolg van een overheidsbesluit of aanleg van publieke voorziening heeft voorgedaan in de omgeving van het betreffende exploitatiegebied. Dit wordt ook wel indirecte planbaten genoemd (Heurkens et al., 2020). Daardoor kan er dus geen sprake zijn van kostenverhaal door de overheid of financiële bijdragen door een ontwikkelaar. Waardevermeerdering kan zich ook voordoen binnen een exploitatiegebied als gevolg van planologische besluitvorming over dat betreffende exploitatiegebied. Er wordt dan gesproken over directe planbaten. Directe planbaten kunnen via de gronduitgifte worden afgeroomd door deze uit te geven in eigendom of in erfpacht. Indirecte planbaten kunnen worden afgeroomd via de Onroerend Zaakbelasting (OZB), een eigenwoningforfait of een overdrachtsbelasting. Alleen de OZB-inkomsten komen echter ten goede aan de gemeente. De overdrachtsbelasting en het eigenwoningforfait zijn Rijksbelastingen waarvan de inkomsten gaan naar de algemene middelen van het Rijk. Bij baatafoming komen de opbrengsten ten goede aan de algemene middelen van een gemeente en niet direct aan de bekostiging van infrastructuur of andere publieke voorzieningen. Een gemeente mag zelf bepalen hoe ze dit geld wil besteden.

Over het afkomen van baten bij ontwikkelende partijen of grondeigenaren is veel geschreven in de academische literatuur (zie o.a. Hong & Brubaker, 2010; Alterman, 2012; PBL, 2014; Hendricks et al., 2017; Muñoz-Gielen & Van der Krabben, 2019; Heurkens et al., 2020; Halleux et al., 2023). Het afkomen van baten bij eigenaren en gebruikers van bestaand vastgoed krijgt veel minder

aandacht in de wetenschappelijke literatuur, terwijl dit type baathebber een potentieel belangrijke bron voor het kostenverhaal zou kunnen vormen. Daamen en van Zoest (2021) laten zien dat steden als London en New York met een alternatief bekostigingsinstrumentarium gericht op de gebruiker van commercieel vastgoed een aanzienlijk deel van de infrastructuur kan worden bekostigd. In New York gaat het om de inzet van Tax Increment Financing (TIF) waarmee met behulp van de opbrengsten van de toekomstige waardevermeerdering van grond en gebouwen een deel van de investeringen in publieke voorzieningen wordt bekostigd. In London is de opbrengst van de *Business Rate Supplement*, een extra heffing voor gebruikers van commercieel vastgoed, gebruikt om de aanleg van een spoorlijn deels mee te bekostigen. Parijs kent een vergelijkbaar bekostigingsmechanisme, waarbij de opbrengsten van een aantal specifieke lokale belastinginstrumenten worden ingezet voor de bekostiging van de Grand Paris Express, een groot openbaar vervoerproject in de regio Parijs (Société des Grand Projets, 2023). Wat al deze voorbeelden gemeen hebben is dat de hier ingezette alternatieve bekostigingsinstrumenten zich met name richten op het afkomen van baten bij de zittende bedrijvigheid en niet zozeer op het afkomen van baten bij de *zittende inwoners*. Er is nog weinig bekend over hoe baten zouden kunnen worden afgeroomd bij bestaande inwoners die profiteren van, in dit geval, de aanleg van grootschalige infrastructuur.

2.4 Typen baatafromingsinstrumenten

In de literatuur over public value capture wordt er doorgaans onderscheid gemaakt in drie typen baatafromingsinstrumenten, te weten macro baatafroming, directe en indirecte baatafroming (Alterman, 2012; Muñoz-Gielen & Van der Krabben, 2019). Macro baatafroming heeft betrekking op instrumenten die zijn verankerd in het overkoepelende grondbeleid en zijn ingegeven door een bredere grondgedachte of ideologie. Een voorbeeld van een dergelijk instrument is het erfpachtstelsel of ruilverkaveling. Directe baatafroming gaat uit van het principe dat een waardevermeerdering toebehoort aan de gemeenschap en niet aan de grondeigenaar. De reden die hiervoor wordt aangevoerd, is dat deze waardevermeerdering niet door de grondeigenaar wordt veroorzaakt en daarom niet aan hem toebehoort. Het wordt als juridische of morele verplichting voor grondeigenaren gezien om een deel van hun verkregen rijkdom af te staan ten behoeve van de maatschappij (Alterman, 2012). Directe baatafroming wordt vaak als belasting gezien en vereist doorgaans wetgeving.

Indirecte baatafroming gaat uit van het principe dat grondeigenaren en ontwikkelaars *zelf* zorg dienen te dragen voor het mitigeren van de effecten van hun grond- of vastgoedontwikkeling. Dit houdt in dat grondeigenaren en ontwikkelaars zelf de kosten dienen te betalen die gepaard gaan met het onderhoud of vernieuwing van publieke infrastructuur of voor de aanleg van nieuwe infrastructuur wanneer deze direct of indirect nodig zijn ter ondersteuning van de (her)ontwikkeling van een gebied (Muñoz-Gielen & Van der Krabben, 2019). Voor indirecte instrumenten is meestal geen gedetailleerde regelgeving nodig. Indirecte instrumenten worden gewoonlijk ingezet voor de bekostiging van publieke voorzieningen.

Zowel de directe als indirecte baatafromingsinstrumenten kunnen onderverdeeld worden in twee subcategorieën, te weten één categorie waarbij de heffing los staat van wijzigingen in de regelgeving ten aanzien van het grondgebruik en één categorie waarbij dit niet het geval is. De eerste subcategorie richt zich op het afvangen van de 'unearned increment', oftewel de waardevermeerdering die zich onafhankelijk van planologische besluitvorming voordoet. De tweede categorie richt zich op het afvangen van de 'betterment', oftewel de waardevermeerdering die zich als gevolg van planologische besluitvorming of de aanleg van publieke infrastructuur voordoet. (Alterman, 2012). Een voorbeeld van een direct baatafromingsinstrument gericht op het afvangen van 'unearned increment' is de OZB. Deze belasting wordt geheven op basis van de WOZ-waarde waarop wijzigingen in de regelgeving ten aanzien van het grondgebruik geen invloed hebben. De baatbelasting wordt als een voorbeeld gezien van een indirect baatafromingsinstrument gericht op het afvangen van 'unearned increment'. Ook hiervoor geldt weer dat deze belasting onafhankelijk van wijzigingen in de regelgeving ten aanzien van het grondgebruik kan worden geheven.

In Nederland kennen we nog geen voorbeeld van een direct baatafromingsinstrument waarmee de 'betterment' kan worden afgevangen. De planbatenheffing, mocht deze worden ingevoerd, zou hier een voorbeeld van kunnen zijn. Een voorbeeld van een indirect baatafromingsinstrument

waarmee 'betterment' kan worden afgevangen is de exploitatiebijdrage (Muñoz-Gielen & Van der Krabben, 2019).

Heurkens et al., (2020) hanteren een andere benadering. In plaats van zich te richten op *hoe* de waardestijging als gevolg van planologische besluitvorming en ontwikkelingen in te zetten, richten zij zich specifiek op *waar* deze waardestijging zich voordoet. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in of de waardestijging zich voordoet op of in de omgeving van het betreffende perceel waarover planologische besluitvorming en ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. De waardestijging van het vastgoed op het betreffende perceel zelf, worden als directe planbaten gezien. De waardestijging van het vastgoed in de omgeving van het betreffende perceel worden als indirecte planbaten beschouwd. In feite is dit een verdere categorisering van de subcategorie 'betterment' die Alterman (2012) maakt. Consequenties van dit verschil in definitie is, dat in de eerste opvatting OZB als direct baatafromingsinstrument wordt gezien, omdat daarmee (een deel van) de waardevermeerdering van een grondeigenaar kan worden toegeëigend, terwijl de OZB in de laatstgenoemde opvatting, als een indirect instrument wordt gezien, omdat daarmee waardestijgingen in de omgeving van het betreffende perceel waarover planologische besluitvorming heeft plaatsgevonden, kan worden afgeroomd.

Ook voor de inzet van het baatbelastingsinstrument hebben deze verschillende wijzen van benadering consequenties. Volgens Heurkens et al., (2020) is baatbelasting een vorm van kostenverhaal, omdat er een sterk verband is met de kosten van de voorzieningen. Immers, een gemeente dient aan te geven in hoeverre de gerealiseerde voorzieningen met baatbelasting worden verhaald. Bij baatafroming is dit niet het geval omdat de opbrengsten niet worden ingezet voor de bekostiging van voorzieningen, maar deze ten goede komen aan de algemene middelen. voorzieningen. In de opvatting van Alterman (2012) Muñoz-Gielen & van der Krabben (2019) kan baatbelasting daarentegen worden beschouwd als een indirect baatafromingsinstrument, omdat daarmee voorzieningen die nodig zijn voor een ontwikkeling kunnen worden bekostigd door, in dit geval, bestaande vastgoedeigenaren.

Kortom, beide benaderingen laten zien dat er in de literatuur geen overeenstemming bestaat over de invulling van de begrippen indirecte en directe baatafroming. In dit onderzoek staat centraal in welke mate een waardestijging van grond en gebouwen kan worden afgeroomd met een aantal bekostigingsinstrumenten. Daarvoor is het minder relevant aan *wie* de waardestijging toekomt. Voor dit onderzoek wordt daarom aangesloten bij de benadering van Heurkens et al., (2020). De focus ligt daarbij op de indirecte planbaten, omdat dit onderzoek zich richt op het afkomen van baten bij omwonenden van, in dit geval een grootschalige infrastructurele ingreep. Wanneer in dit onderzoek over indirecte planbaten wordt gesproken, gaat het over de indirecte *financiële* baten. Er zijn ook niet-financiële baten van een grootschalige infrastructurele ingreep die deels wel in geld zijn uit te drukken zoals een verbetering van gezondheid of afname CO₂, en deels niet in geld zijn uit te drukken, zoals meer geluk/woongenot (Rebel Group, 2019). Directe financiële baten, i.e. wanneer als gevolg van bijvoorbeeld de aanleg van een metrolijn opbrengst de opbrengst van een gebiedsontwikkeling (i.e. vastgoed, grond, parkeren) toeneemt, blijven in dit onderzoek buiten beschouwing. Daarbij ligt immers de focus op een ander type baathebber, te weten de ontwikkelaar.

Hoofdstuk 3 Onderzoeksmethode

3.1 Introductie

In dit onderzoek staan het volgende doel centraal: het inventariseren van alternatieve bekostigingstrumenten voor de bekostiging van grootschalige infrastructuur ten gunste van stedelijke ontwikkeling. Voor het bereiken van dit doel worden case studies als onderzoeksmethodiek ingezet. Case studies is één van de manieren waarop sociaal-wetenschappelijk onderzoek kan worden gedaan. Andere belangrijke onderzoeksmethoden zijn bijvoorbeeld enquêtes, experimenten, archiefanalyses of geschiedenis. De keuze voor een bepaalde onderzoeksmethodiek is afhankelijk van drie condities; 1) het type onderzoeksvraag, 2) de mate van controle die een onderzoeker heeft over een reeks gebeurtenissen en 3) de mate van focus op hedendaagse in plaats van historische gebeurtenissen. Case studies lenen zich bij voorkeur voor 'hoe' en 'wat' vragen die gaan over een hedendaags fenomeen waar de onderzoeker weinig of geen controle over heeft (Yin, 2009). Dit onderzoek voldoet aan deze voorwaarden omdat met een 'hoe-vraag' een actuele gebeurtenis (i.e. de alternatieve bekostiging van grootschalige infrastructuur) wordt onderzocht waarbij er op de baathebbers (i.e. de eigenaren van woningen) geen/weinig invloed kan worden uitgeoefend. Er zijn geen manipuleerbare variabelen in dit onderzoek waarmee, in dit geval de waardestijging als gevolg van een grootschalige infrastructuur ingreep, kan worden beïnvloed. Een case study kan verkennend, beschrijvend of verklarend zijn. Dat hangt af het uiteindelijke onderzoeksdoel. Deze is hier het in beeld brengen van het opbrengend vermogen van een aantal alternatieve bekostigingsinstrumenten. Daarmee zijn de casestudies binnen dit onderzoek verkennend van aard.

Via een case study is het mogelijk om aan de hand van een specifieke situatie een beter begrip te krijgen van de werking van een alternatief bekostigingsinstrument. In dit onderzoek is de specifieke situatie de aanleg van grootschalige infrastructuur ten gunste van stedelijke ontwikkeling. Bij de werking van het instrument ligt de focus op opbrengstpotentie van het instrument. Hoeveel kan het instrument in potentie financieel opleveren en welke haken en ogen zitten daaraan?

In de volgende paragraaf wordt eerst de keuze voor het type bekostigingsinstrument nader toegelicht. Vervolgens worden de criteria weergegeven op basis waarvan een casus wordt geselecteerd.

3.2 Selectiecriteria voor keuze type bekostigingsinstrument

Voor de keuze van het type te onderzoeken bekostigingsinstrument zijn de volgende selectiecriteria gehanteerd.

1. Type baathebber = woningeigenaren in de omgeving van nieuw aangelegde of verbeterde grootschalige infrastructuur

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat het type baathebber dat centraal staat in dit onderzoek inwoners zijn die in de omgeving wonen van een locatie waar een grootschalige infrastructuur investering heeft plaatsgevonden. Meer specifiek, gaat het daarbij om de bestaande eigenaren van koopwoningen. Kortom instrumenten die gericht zijn op mobiliteitspartijen (i.e. OV-exploitanten of reizigers) of ontwikkelende partijen (i.e. projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties en beleggers) vallen daarmee automatisch af. Voor ontwikkelende partijen bestaan er reeds bekostigingsinstrumenten die hier buiten beschouwing blijven. Dat is het kostenverhaal volgens de Omgevingswet.

2. Het instrument sluit aan bij het profijtbeginsel

De werking van het instrument sluit aan bij het profijtbeginsel, wanneer daarmee publieke voorzieningen worden bekostigd waarvan alle bestaande gebruikers en inwoners in gelijke mate profijt hebben. Dit criterium wordt gehanteerd, omdat het het leidende principe van dit onderzoek is.

3. Het is een bestaand instrument

Het gaat om instrumentarium dat in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling al wordt toegepast en dus ervaring mee is opgedaan of wat reeds eerder is voorgesteld, maar nog niet is gebruikt.

3.3 Selectiecriteria voor keuze case studies

Voor de keuze van de cases zijn de volgende criteria gehanteerd:

1. *De aanleg van grootschalige infra is ten gunste van stedelijke ontwikkeling voorzien;*
2. *De grootschalige infrastructuur ligt in bestaand bebouwd gebied waar al mensen wonen en werken (i.e. het gaat dus niet om een uitleglocatie);*
3. *De grootschalige infrastructurele ingreep is minimaal 3 jaar geleden voltooid, zodat een eventueel effect, positief of negatief, op het omliggende vastgoed kan worden gemeten;*
4. *Er zijn data beschikbaar aangaande de waardeontwikkeling van het bestaande vastgoed gelegen rondom de voltooide grootschalige infrastructurele voorziening.*

3.4 Case analyse techniek

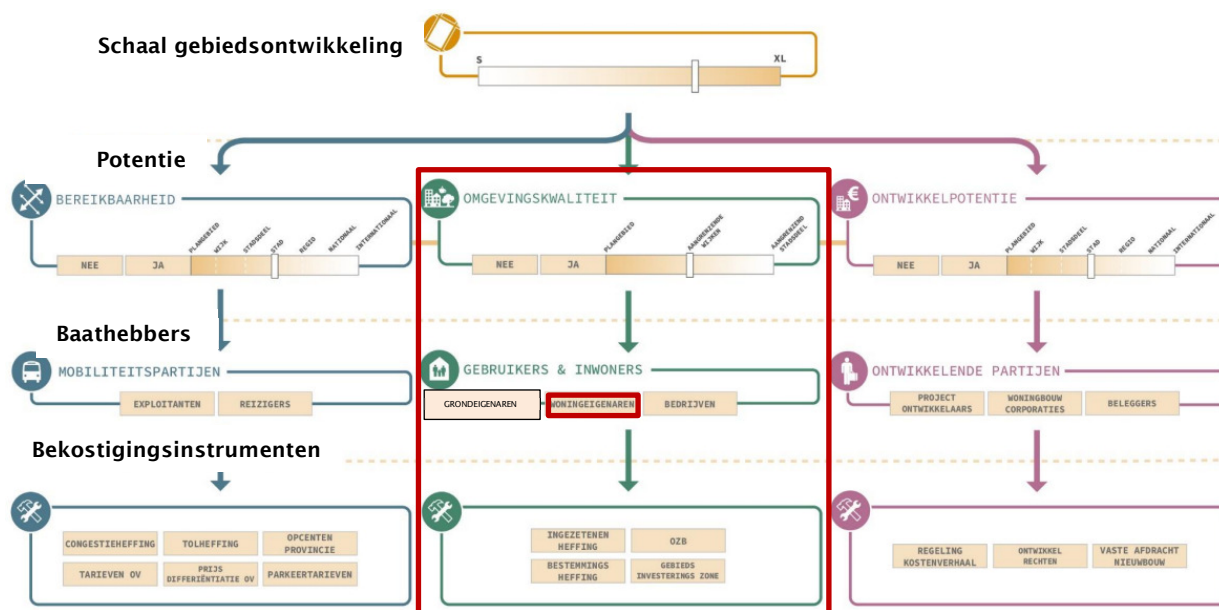
Het idee is om voor een drietal historische casussen, dat wil zeggen casussen waarvan de gebiedsontwikkeling (vrijwel) is voltooid en reeds waarde is gecreëerd voor bestaande inwoners en bedrijven, een ex ante evaluatie uit te voeren. Dat is een vorm van onderzoek die plaatsvindt voorafgaand aan de invoering van, in dit geval, een nieuw instrument. Met behulp van deze onderzoeksmethodiek kan inzicht worden verkregen in de potentiële werking van het instrument en de mogelijke gewenste en ongewenste effecten die daarbij optreden, voorafgaand aan de daadwerkelijke invoering van het instrument. Dit helpt uiteindelijk om tot een betere afweging te komen ten aanzien van welk bekostigingsinstrument in te voeren. Voor wat betreft de potentiële werking van het instrument ligt de focus op het financiële perspectief. Wat als we instrument X hadden toegepast op gebiedsontwikkeling Y, wat had dit dan betekend voor de business case? Hoeveel extra opbrengsten hadden hiermee gerealiseerd kunnen worden? In feite wordt er teruggekeken op een gebiedsontwikkeling, vandaar het gebruik van een historische case.

Per individuele casus zal één specifiek bekostigingsinstrument centraal staan. Het had ook gekund om in één casus meerdere bekostigingsinstrumenten naast elkaar te onderzoeken en naar de verschillen in opbrengstpotentie van ieder instrument te kijken. In dit onderzoek gaat het er echter niet om de verschillen in opbrengstpotentie van ieder instrument inzichtelijk maken, maar om de *variëteit* aan bekostigingsinstrumenten op basis van profijt in beeld te brengen inclusief de mogelijke bezwaren die hieraan kleven. Vandaar de keuze om per casus één instrument centraal te stellen.

De resultaten van de case studies zullen worden voorgelegd aan een focusgroep bestaande uit experts vanuit de wetenschap en praktijk. Doel van de focusgroep is om de resultaten te toetsen. Kunnen de deelnemers zich in de resultaten vinden? Is de gevolgde onderzoeksmethodiek correct? En zijn daarmee de onderzoeksresultaten geldig? Kortom, met behulp van de focusgroep kunnen er uitspraken worden gedaan ten aanzien van de interne validiteit van het onderzoek.

3.5 Beschrijving van drie bekostigingsinstrumenten: OZB, baatbelasting en gebiedsinvesteringzone

Figuur 3-1 Baathebbers en kansrijke bekostigingsinstrumenten



Bron: naar een bewerking van Urhahn, 2019.

In hoofdstuk 1 is reeds aangegeven dat dit onderzoek zich richt op bestaande woningeigenaren en de alternatieve bekostigingsinstrumenten die op dit type baathebber gericht zijn (zie het rode kader in figuur 3-1). Daarbij gaat het om de indirecte financiële baten van overheidsinvesteringen van, in dit geval, grootschalige infrastructuur. Diverse instrumenten worden als kansrijk geacht voor het afvangen van een deel van deze baten bij woningeigenaren, zoals de ingezetenenheffing, de Onroerendezaakbelasting (OZB), de baatbelasting en de gebiedsinvesteringzone (GIZ) (Studiegroep alternatieve bekostiging, 2020). Ook het CPB heeft eerder het profijt en bekostiging van gebiedsontwikkeling onderzocht (CPB, 2019c). Daarbij is, in aanvulling op de eerder genoemde bekostigingsinstrumenten, gekeken naar de mogelijke inzet van instrumenten als erfpacht, opcenten op Rijksbelasting, grondwaardebelasting en vermogenswinstbelasting op onroerende zaken. Dit onderzoek richt zich specifiek op het instrumentarium dat lokale overheden kunnen inzetten. Daarmee vallen instrumenten als de ingezetenenheffing, de opcenten op Rijksbelasting en een vermogenswinstbelasting af. De eerste is een belasting die geheven wordt door Waterschappen, terwijl de andere belastingen geheven worden door de Rijksoverheid. De grondwaardebelasting als bekostigingsinstrument is een nog niet bestaand instrument waarvan de mogelijke toepassing in het verleden is onderzocht (CPB, 2019c) en recent weer in de belangstelling is komen te staan (Allers et al., 2024). Erfpacht wordt nog maar in een beperkt aantal gemeenten toegepast en is in het overgrote deel van de gemeenten in Nederland afgeschaft. Het wordt daarom als weinig zinvol geacht om de toepassing van dit instrument nader te verkennen in dit onderzoek. Daarmee blijven dus over de OZB, Baatbelasting en GIZ waarvan de potentiële werking als bekostigingsinstrument in een aantal casussen wordt onderzocht. Deze drie instrumenten zullen hieronder kort worden toegelicht.

Het eerste instrument waarvan de potentiële werking als bekostigingsinstrument in een casus wordt onderzocht, is de **Onroerendezaakbelasting (OZB)**. Dit is een belasting die in Nederland geheven wordt door gemeenten op eigenaren en gebruikers van onroerende zaken. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen woningen en niet-woningen. Voor niet-woningen, zoals bedrijfspanden, kantoren en winkels, geldt er ook een belastingplicht voor de gebruiker (i.e. de huurder). Voor woningen geldt die verplichting sinds 2006 niet meer. Huurders betalen dus geen OZB. De grondslag voor de OZB is de WOZ-waarde (Waardering Onroerende Zaken). De OZB bestaat sinds 1971 en de invordering ervan gebeurt sinds 1991 door de gemeenten. Daarvoor deed de belastingdienst dit. Kortom, gemeenten hebben al ruime ervaring met de toepassing van

dit instrument. Jaarlijks stellen de gemeenten hun OZB-tarieven vast. Voor eigenaren van woningen, eigenaren van niet-woningen en voor gebruikers van niet-woningen geldt een eigen tarief. Grondslag voor de OZB-heffing is WOZ-waarde van woningen en niet-woningen. De OZB-opbrengst wordt berekend door het OZB-tarief, volgens de wet een percentage, maar in de praktijk doorgaans een promillage, te vermenigvuldigen met de WOZ-waarde van de woning of niet-woning. Daarbij wordt uitgegaan van de WOZ-waarde van het voorgaande jaar. Kortom, de OZB over 2024 wordt berekend aan de hand van de WOZ-waarde van de woning of niet-woning op 1 januari 2023.

De hoogte van de algemene uitkering van het gemeentefonds hangt onder andere af van OZB-belastingcapaciteit. Bij de verdeling van de algemene uitkering wordt rekening gehouden met de verschillen in de mate waarin gemeenten zelf belasting kunnen heffen. Maatgevend hiervoor is waarde van de onroerende zaken die binnen een gemeente liggen. Gemeenten met bijvoorbeeld relatief veel duur vastgoed binnen hun gemeentegrenzen zijn makkelijker in staat om zelf een bepaald voorzieningenniveau te realiseren dan voor gemeente waar dit niet of slechts beperkt het geval is. Om deze verschillen te verkleinen wordt een verevening toegepast. Doel hiervan is om gemeenten bij een gelijke belastingdruk in staat te stellen een gelijkwaardig voorzieningenniveau aan te bieden (Allers, 2003). Gevolg van deze verevening is dat gemeenten waarvan de OZB-inkomsten stijgen, deze maar deels terug zien als extra inkomsten. Een deel wordt ingehouden op de algemene uitkering en komt daarmee ten goede aan een gemeente met een lagere belastingcapaciteit.

De OZB is een algemene belasting wat betekent dat de opbrengsten ervan vrij te besteden zijn. Deze zijn dus niet geormerkt voor specifieke taken of voorzieningen.

Het tweede instrument dat onderzocht wordt is de **baatbelasting**. Volgens artikel 222 lid 1 van de Gemeentewet, kan baatbelasting worden geheven wanneer in een bepaald gebied van de gemeente een fysieke voorziening wordt gerealiseerd die de eigenaar of gebruiker van een onroerende zaak in dat gebied baat oplevert. Daarbij kunnen de lasten verbonden aan het realiseren van de voorziening geheel of gedeeltelijk worden verhaald op de baathebbers in het betreffende gebied. Voorbeelden van een dergelijke voorziening zijn de aanleg van riolering en parkeervoorzieningen. Baatbelasting is een voorbeeld van een bestemmingsbelasting, wat betekent dat de opbrengsten ervan bestemd zijn voor specifieke taken of voorzieningen met een duidelijk algemeen belang.

Bij het profijt, in de baatbelasting aangeduid met 'baat', gaat het erom of de onroerende zaak in een voordeligere positie is gekomen als gevolg van de aangelegde voorzieningen. Die voordeligere positie kan ontstaan door de afstand tot de voorzieningen. Onroerende zaken die direct grenzen aan de gerealiseerde voorzieningen zullen daar meer baat van hebben dan onroerende zaken die verder zijn gelegen. Andere indicaties van profijt zijn wanneer door de aanlegde voorzieningen de gebruiksmogelijkheden (bijv. het aantal klanten) van een onroerende zaak toenemen, de waarde van de onroerende zaak stijgt, de bereikbaarheid verbetert, of de aantrekkelijkheid van het gebied waarin de onroerende zaak ligt is verbeterd. Kortom, bij baatbelasting gaat het om een meer abstracte vorm van profijt waarbij de waardeverhoging van een onroerende zaak als gevolg van de aangelegde voorzieningen slechts één van de indicaties is voor de aanwezigheid van baat. In dit onderzoek ligt de primaire focus op de waardeverhoging van de onroerende zaak waarbij de afstand tot de gerealiseerde voorziening een belangrijke rol speelt.

De zogenaamde 'lasten' verbonden aan het realiseren van de voorziening omvatten meer dan alleen de kosten van de aanleg van de betreffende voorziening(en). Ook hieraan gerelateerde kosten zoals de inzet van het gemeentelijk apparaat en renteverliezen die gedurende de uitvoering geleden worden als gevolg van vertraging of als gevolg van het gespreid in plaats van eenmalig betalen van een belasting kunnen hieronder vallen (Schep, 2012).

Op de wijze waarop deze lasten worden verhaald kan op verschillende manieren invulling worden gegeven (Schep, 2012):

1. Op basis van een vast (max.) bedrag te verhalen per onroerende zaak
2. Op basis van een vast (max.) totaalbedrag dat met baatbelasting wordt verhaald
3. Op basis van een percentage van de voor rekening van de gemeente komende lasten
4. Op basis van de totale geraamde lasten.

In praktijk worden vaak combinaties toegepast van de bovenstaande kostenverhaalwijzen.

De baatbelasting in zijn huidige vorm bestaat sinds 1995, maar wordt vanwege allerlei praktische bezwaren nog maar weinig toegepast. Zo luistert de afbakening van het gebate gebied zeer nauw en kunnen alleen de kosten voor de aanleg van nieuwe voorzieningen worden verhaald (zie hoofdstuk 2). In 2014 is er al eens gepleit voor een revival van dit instrument (Sorel et al., 2014). Ook in latere onderzoeken is de baatbelasting als kansrijk alternatief bekostigingsinstrument gekwalificeerd (zie CPB 2019c; Studiegroep Alternatieve bekostiging, 2020). In 2024 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opdracht gegeven om te onderzoeken in hoeverre de baatbelasting kan worden ingezet voor de bekostiging van publieke voorzieningen. De uitkomsten van dit onderzoek zijn nog niet bekend op het moment dat deze scriptie werd geschreven. Kortom, er is hernieuwde belangstelling voor dit instrument wat het interessant maakt om de potentiële werking van de baatbelasting als alternatief bekostigingsinstrument te verkennen.

Het derde en laatste instrument wat in één specifieke casus zal worden onderzocht is de **gebiedsinvesteringszone (GIZ)**. Dit is een eerder voorgesteld instrument wat nog niet in de praktijk is toegepast. Het wordt als potentieel veelbelovend instrument beschouwd voor financiële problemen bij gebiedsontwikkeling (Rebel Group, 2016; Verheul et al., 2019; Daamen et al., 2020; Studiegroep Alternatieve bekostiging, 2020; Schep, 2021). Dit onderzoek draagt bij aan een nadere verkenning van de potentie van dit instrument.

De GIZ is een arrangement waarmee eigenaren en/of gebruikers van onroerende zaken in een bepaald gebied afspraken maken over de realisatie van collectieve voorzieningen en activiteiten (zie Daamen et al., 2020). Bij de bekostiging van voorzieningen en activiteiten gaat het om de volgende categorieën: placemaking, maatschappelijke voorzieningen, energie, klimaatadaptatie, circulaire economie, mobiliteit, plinten, kwaliteit openbare ruimte en bovenwijkse voorzieningen (Schep, 2021). Voor vrijwel alle genoemde activiteiten en voorzieningen is er sprake van een hybride profijtgebied; dat wil zeggen dat zowel de belangen van een specifieke groep als het algemene belang wordt gediend met de realisatie van deze voorzieningen en activiteiten. Daarom rechtvaardigt dit een bijdrage van zowel de baathebbers in het betreffende gebied als van de maatschappij in zijn geheel (Schep, 2021). Binnen een GIZ kunnen voor de bekostiging van activiteiten en voorzieningen meerdere gemeentelijke fiscale instrumenten naast elkaar worden ingezet. Het is dus mogelijk dat bijvoorbeeld in een GIZ zowel parkeerbelastingen, OZB als baatbelasting wordt geheven. Er is dus niet één overkoepelend fiscaal instrumentarium voorhanden waarmee gewenste kostensoorten kunnen worden verhaald op verschillende typen baathebbers. Daarnaast blijkt dat met het bestaande gemeentelijke fiscale instrumentarium een aantal kostencategorieën niet of slechts gedeeltelijk kan worden verhaald. Dit geldt voor o.a. maatschappelijk vastgoed, planschade, sloop-en saneringskosten en bovenwijkse voorzieningen. Voor een deel zouden deze kosten verhaald kunnen worden op ontwikkelende partijen via het reguliere kostenverhaal of door wettelijke aanpassing van bestaande instrumenten zoals de baatbelasting. In plaats van het aanpassen van het bestaande instrumentarium zou er ook één nieuw afzonderlijk fiscaal instrument kunnen worden ontwikkeld. Immers, het stapelen van fiscale instrumenten binnen een GIZ kan tot onduidelijkheid leiden, weerstand oproepen en ook hogere uitvoeringskosten met zich meebrengen. Daarnaast kan de inzet van één specifiek fiscaal instrument het risico op dubbel kostenverhaal verminderen, omdat met één instrument de juridische aansluiting op de Omgevingswet beter vorm kan worden gegeven. Tot slot blijkt uit eerder onderzoek dat een voor een specifieke situatie ontwikkeld instrument van kostenverhaal leidt tot een betere bekostiging in de zin van een rechtvaardige lastenverdeling en rechtszekerheid enerzijds en doelmatigheid anderzijds (Schep, 2012).

De GIZ is, zoals eerder aangegeven, nog een idee en nog niet eerder toegepast in de praktijk. Het is geïnspireerd op de Bedrijveninvesteringszone (BIZ) waarvoor de wet in 2009 in werking is getreden. Bij een BIZ kan een gemeente op basis van een initiatief van een groep ondernemers in een bepaald gebied tijdelijk (doorgaans voor een periode van 5 jaar) een zone instellen waarin bepaalde activiteiten worden ontplooid. Een BIZ-bijdrage kan worden geheven ter bekostiging van deze activiteiten. Daarbij kan het gaan om activiteiten die bijdragen aan het bevorderen van de leefbaarheid, veiligheid of ruimtelijke kwaliteit of een ander publiek belang in de openbare ruimte van de desbetreffende zone (Schep, 2012). De BIZ-bijdrage is een bestemmingsbelasting omdat deze geoormerkt is voor de bekostiging van specifieke activiteiten.

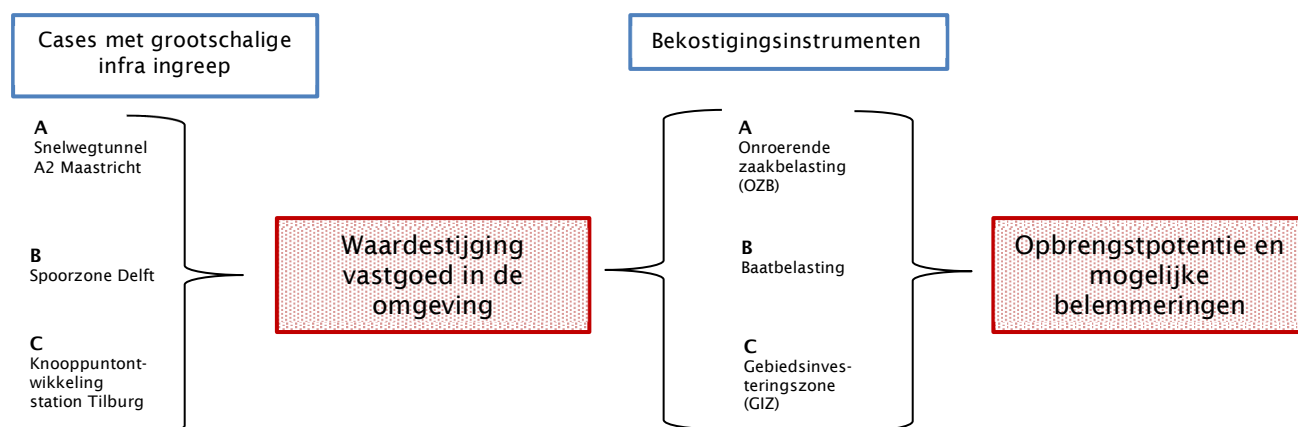
De grondslag voor de BIZ-bijdrage vormt niet zozeer de mate van profijt die een onroerende zaak heeft van een activiteit, maar of er voldoende draagvlak is onder de gebruikers van de onroerende zaken in de zone om deze activiteiten of voorzieningen uit te voeren. De heffingsmaatstaf is de WOZ-waarde van de onroerende zaak en mag alleen van gebruikers en eigenaren van niet-woningen in een gebied worden geheven. De opbrengst wordt in de vorm van een subsidie uitgekeerd aan een door de ondernemers opgerichte stichting.

Het toepassingsbereik van een GIZ is breder. Deze richt zich niet alleen op de bedrijven (i.e. niet-woningen), maar ook op zittende bewoners (huurders en eigenaren). Daarnaast dient een GIZ niet alleen activiteiten te bekostigen, maar ook de realisatie van fysieke voorzieningen. In 2021 is onderzoek gedaan naar de bekostiging van een GIZ met behulp van gemeentelijke fiscaal instrumentarium (Schip, 2021). In het onderzoek wordt een voorstel gedaan hoe een GIZ zou kunnen worden ingevuld. Schip (2021) pleit ervoor om de bekostiging van een GIZ gefaseerd aan te pakken. Daarbij worden twee fasen onderscheiden, de opstartfase en de uitvoeringsfase. In de opstartfase van een gebiedsontwikkeling staat een vrijwillige bijdrage, de GIZ-bijdrage centraal. Deze kan vergelijkbaar met een BIZ worden geheven voor een periode van max 5 jaar en is gericht op de bekostiging van activiteiten en daarnaast, en daarmee wijkt deze dus af van de BIZ, ook voor zij het in beperkte mate de bekostiging van fysieke voorzieningen. Doel van deze vrijwillige bijdrage is draagvlak creëren onder de belanghebbenden en op de planvorming en voorbereiding van de fase waarin de daadwerkelijke uitvoering plaatsvindt. Wordt daadwerkelijk besloten tot uitvoering van de gebiedsontwikkeling dan kan de gemeenteraad besluiten tot het eenzijdig opleggen van een verplichte gebiedsontwikkelingsheffing. Deze kan ineens worden opgelegd of, vergelijkbaar met de baatbelasting, worden omgezet in een jaarlijkse heffing voor een bepaalde periode (bijv. maximaal 30 jaar). Bij de heffing kan worden aangesloten bij de categorieën eigenaren woningen, eigenaren en gebruikers niet-woningen en kan de WOZ-waarde als maatstaf fungeren.

In de te analyseren casus zal de bekostiging via een gebiedsgericht OZB-fonds nader worden verkend. De instelling van een dergelijk fonds houdt in dat alle eigenaren van woningen in een bepaald gebied worden belast met een opslag op de OZB-tarieven. De meeropbrengst wordt uitgekeerd in de vorm van een subsidie. Gewoonlijk wordt hiervoor een stichting opgericht waar op basis van de opbrengst per gebied of per sector gemeenschappelijke plannen kunnen worden ingediend voor de besteding van de gelden. Gebiedsgerichte OZB-fondsen bestaan er nu alleen voor ondernemers, dus voor de eigenaren en gebruikers van niet-woningen. Een gebiedsgericht OZB-fonds voor woningen bestaat nog niet.

In het volgende hoofdstuk zullen 3 casussen nader worden geanalyseerd, te weten de snelwegtunnel A2 Maastricht, de Spoorzone Delft en de knooppuntontwikkeling Tilburg Centraal. Voor al deze drie casussen geldt dat er door het Centraal Planbureau is berekend wat de extra waardeestijging als gevolg van de aanleg van een grootschalige infrastructuuringreep is geweest, voor de omliggende woningen, en in het geval van de casus Maastricht, de niet-woningen (zie CPB 2018; 2019a; 2019b; 2023). Deze waardeestijging vormt het vertrekpunt voor het berekenen van het deel van de indirecte baten dat met behulp van de inzet van een aantal bekostigingsinstrumenten zou kunnen worden afgeroomd. Voor de case snelwegtunnel A2 Maastricht wordt de inzet van de OZB verkend, terwijl voor de casus Spoorwegtunnel Delft het gebruik van de baatbelasting wordt onderzocht. In de casus knooppuntontwikkeling station Tilburg, tot slot, wordt de toepassing van de GIZ verkend (zie figuur 3-2).

Figuur 3-2 Opzet case studies



Hoofdstuk 4 Casebeschrijvingen en analyses

4.1 Case A2-tunnel Maastricht

Figuur 4-1 Maastricht voor en na de ondertunneling van de A2



Bron: foto Flying Eye, 2011.



Bron: foto Jonathan Vos, 2021.

Context

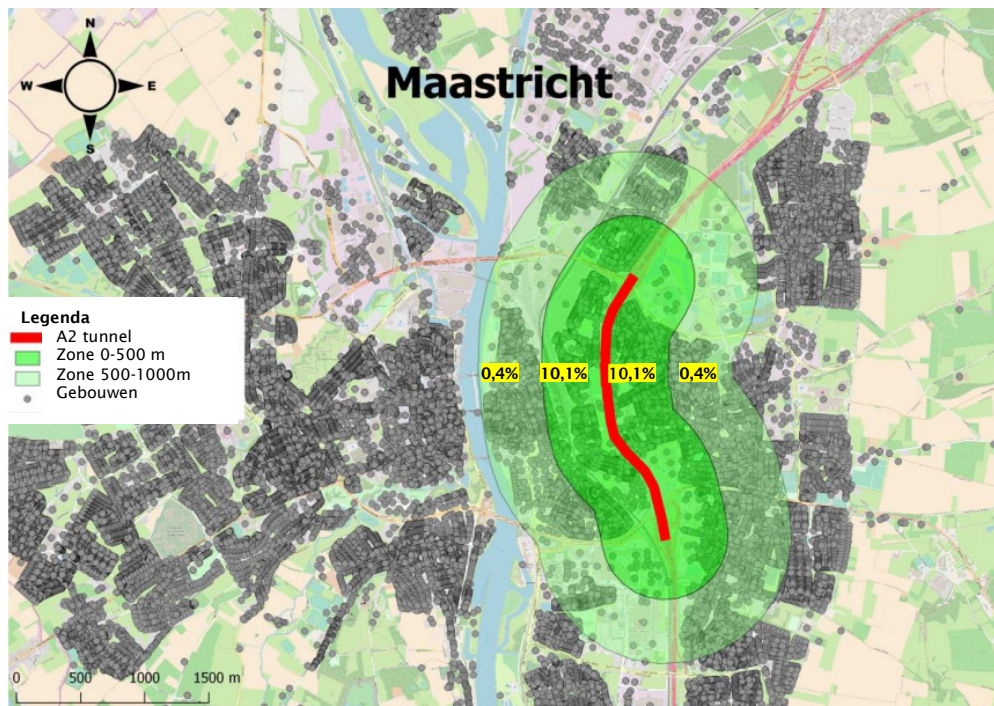
In Maastricht liep tot 2016, de snelweg A2 dwars door het oostelijke deel van de stad. Behalve voor doorstromingsproblemen, vanwege de vele stoplichten, zorgde de weg voor veel overlast in de vorm van geluid en luchtverontreiniging voor de directe omgeving. Daarom werd besloten tot ondertunneling van de weg. In 2012 werd met de bouw gestart waarna in 2016 het eerste deel van de tunnel werd geopend voor doorgaand verkeer. In april 2017 volgde het tweede deel van de tunnel voor het lokale verkeer. Bovenop de tunnel is een park genaamd, de Groene Loper, gerealiseerd en in de directe omgeving van de tunnel worden tot 2026 door Ballast Nedam Development 1100 woningen gerealiseerd en 30.000 m² aan commercieel vastgoed (winkels, kantoren en kleinschalige horeca). Het idee was dat hiermee een deel van de kosten van de aanleg van de tunnel kon worden betaald. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft berekend wat de leefbaarheidsbaten waren voor het ondergronds brengen van de A2. De kosten voor de realisatie van de tunnel werden op 725 miljoen euro geraamd. Daar stonden leefbaarheidsbaten tegenover die werden geraamd op 220 miljoen euro voor huizen binnen een afstand van 1000 meter van de tunnel (CPB, 2018).

Op basis van deze leefbaarheidswinst wordt voor deze casus in beeld gebracht wat het opbrengend vermogen zou zijn geweest wanneer hiervoor de OZB als bekostigingsinstrument zou zijn ingezet. Hoeveel van deze 220 miljoen euro had er dan kunnen worden afgeroomd ten behoeve van de bekostiging van de tunnel?

Het vetrekpunt voor het berekenen van de opbrengstpotentie van het OZB-instrument vormt het onderzoek van het CPB naar de omvang van de leefbaarheidsbaten van de A2 tunnel. Onder leefbaarheidsbaten verstaat het CPB baten als gevolg van verminderde geluidsoverlast, verbeterde luchtkwaliteit, veiligheid en kwaliteit van de openbare ruimte. Deze baten zijn afgeleid uit de ontwikkeling van de huizenprijzen, waarbij wordt uitgegaan dat een verbetering van de leefbaarheid zich vertaalt in een hogere huizenprijs. Voor de A2 tunnel in Maastricht zijn de leefbaarheidsbaten op twee momenten in de tijd op dezelfde wijze onderzocht. De eerste keer met data uit de periode 1995 - september 2017 (CPB, 2018). De tweede keer met data uit de periode 1995 tot en met 2021 (CPB, 2023). Voor deze casus wordt uitgegaan van het meest recente onderzoek, omdat daarin over een langere periode naar de waardeontwikkeling van de woningen is gekeken. Tevens geldt dat ten tijde van het eerste onderzoek de tunnel net in gebruik was genomen, waardoor de huizenmarkt mogelijk nog niet alle effecten reflecteert. Op de verbetering van de bereikbaarheid is gecontroleerd in het onderzoek van het CPB wat betekent dat deze geen deel uitmaken van de waardeontwikkeling.

In het meest recente onderzoek van het CPB zijn de gemiddelde stijgingspercentages van de huizenprijzen opnieuw berekend (zie figuur 4-2). Daaruit kwam naar voren dat in de zone 0-500 meter de gemiddelde waardestijging 10,1% was, terwijl dit in het eerdere onderzoek 7,4% was. Kortom, na 2017 heeft de extra waardestijging als gevolg van de ondertunneling van de A2 zich verder doorgezet. In de zone tot 500-1000 meter heeft zich geen significant waardestijging voorgedaan. Deze was 0,4%, terwijl deze eerder nog 4,2% was. Het over een langere periode volgen van de waardeontwikkeling heeft hier dus tot een ander beeld geleid. De focus in dit onderzoek ligt daarom op het gebied tussen de 0-500m, omdat hier de meeste baten zijn neergeslagen en het daarmee een grotere kostenverhaalpotentie heeft. Dit betekent dat hier niet wordt uitgegaan van de waardestijging van 220 miljoen euro, maar van een waardestijging van 150 miljoen euro. Laatstgenoemde is de extra waardestijging die zich heeft voorgedaan binnen 500 meter van de tunnel.

Figuur 4-2 Waardestijging woningen als gevolg van ondertunneling A2 in Maastricht



Bron: naar een bewerking van CPB, 2018.

Hoe is de waardestijging in Maastricht berekend⁴?

Er is met behulp van Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)-data in kaart gebracht hoeveel woningen zich in de zone van 500 meter rondom de tunnel bevinden. Daarvoor heeft het jaar 2017 als basis gediend. In Maastricht bevonden zich 7.526 bestaande woningen binnen 500 meter van de snelwegtunnel. Er is uitgegaan dat dit aantal ten opzichte van 2021 (i.e. het jaar tot waaraan de waardestijging is berekend) niet wezenlijk is veranderd. Het aantal woningen is vermenigvuldigd met de gemiddelde transactieprijs. Deze is bepaald aan de hand van data over woningtransacties van de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) en omvat het merendeel van de woningmarkttransacties in Nederland. Deze wordt daarom door het CPB als representatief geacht. Bijvoorbeeld in provincie Limburg was het aandeel door NVM geregistreerde transacties 53,8% in 2016 (Tijm et al., 2019). Er is gebruik gemaakt van een dataset aan geregistreerde woningtransacties over de periode 1995-2021. In november 2010 werd aangekondigd dat de start van de bouw van de tunnel zou beginnen in 2012. Aangenomen werd dat er vanaf dat moment mogelijk anticipatie-effecten zouden kunnen optreden. Daarom is als beginjaar 2010 gekozen. Om de extra waardestijging te bepalen zijn de woningtransacties uit de periode 1995-2010 (i.e. de periode voor de tunnel) vergeleken met de woningtransacties tussen de periode 2010-2021 (i.e. de periode vanaf de aankondiging start bouw tunnel). Daaruit kwam een gemiddelde extra waardestijging van 10,1% binnen 500 meter van de tunnel uit naar voren.

⁴ Er is telefonisch en per mail contact geweest met de betrokken onderzoekers van het CPB bij de casus Maastricht waarbij verduidelijkende vragen zijn gesteld ten aanzien van de gevolgde berekeningsmethodiek.

De gemiddelde transactieprijs was 198.000 euro over de periode 2010-2017. De gemiddelde transactieprijs over de periode 2010-2021 is onbekend. Dat geldt ook voor het aantal woningen in 2021. In de recente studie uit 2023 is alleen de gemiddelde procentuele waardestijging opnieuw berekend. De totale leefbaarheidsbaten zijn niet opnieuw bepaald. De gemiddelde transactieprijs binnen 500 meter van de tunnel is, uitgaande van een ongewijzigde transactieprijs van 198.000 euro, vermenigvuldigd met de gemiddelde procentuele toename van de huizenprijzen (i.e. 10,1%) en het aantal woningen. Daarbij is gecontroleerd voor de jaarlijkse gemiddelde stijging van de woningen in Maastricht wat betekent dat deze niet in de extra waardestijging zit. De waardestijging binnen de zone van 0-500m is vergeleken met andere wijken in Maastricht met een vergelijkbaar karakter.

Samenvattend is de volgende formule gebruikt voor de berekening van de waardestijging:

Aantal woningen binnen 500 m x gemiddelde transactieprijs x gemiddelde procentuele waardestijging = leefbaarheidsbaten

7.526 woningen X 198.000 euro X 10,1% = 150, 5 miljoen

In het CPB-onderzoek zijn de niet-woningen (bijv. winkels, kantoren, bedrijven) buiten beschouwing gelaten, terwijl ook deze functies baat kunnen hebben van een verbeterde leefbaarheid. Data over transacties met commercieel vastgoed zijn echter moeilijk te verkrijgen. Er is niet zoals bij woningen het geval is, een centrale database waar transacties in commercieel vastgoed worden bijgehouden. Daarom zijn deze door het CPB buiten beschouwing gelaten. Het is aannemelijk dat het werkelijke bedrag aan leefbaarheidsbaten hoger is.

Het CPB heeft in het onderzoek naar profijt en bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling uit 2019 een rekenexercitie gedaan naar de mogelijke opbrengst van het OZB-instrument wanneer deze wordt toegepast op de casus Maastricht (CPB, 2019c). Deze wordt hier als vertrekpunt genomen en wijkt alleen ten aanzien van de gebruikte OZB-tarieven af, omdat in dit onderzoek van een recenter OZB-tarief wordt uitgegaan. De uitkomsten verschillen daarom dan ook van de CPB-studie. In het rekenvoorbeeld van het CPB is ook de waardestijging van de niet-woningen (i.e. kantoren, winkels, bedrijven en overig vastgoed) berekend. Daarbij is de aanname gedaan dat de niet-woningen een vergelijkbare waardeontwikkeling doormaken als de woningen. Het aantal niet-woningen is niet onderzocht. Dit kan via de BAG-data worden achterhaald, maar dan ontbreken er nog steeds gegevens over gemiddelde transactiepreisen. Het CPB heeft dit opgelost door te kijken, in het geval van Maastricht, naar de verdeling van het grondoppervlak tussen woon en niet-woonfuncties binnen 1 kilometer van de snelwegtunnel. Daaruit komt een verdeling van 60/40 naar voren. Als uitgangpunt wordt gehanteerd dat deze verdeling ook geldt voor de zone tussen 0-500m van de tunnel. Wetende dat 60% van het grondoppervlak gelijkstaat aan een waardestijging van 150,5 miljoen euro, betekent dit dat de totale waardestijging van niet-woningen mogelijk 100 miljoen ($150,5/6 \times 4$) bedraagt. De totale vastgoedwaardestijging komt daarmee uit op 250,5 miljoen euro als gevolg van het ondergronds brengen van de A2. Deze waardestijging wordt vervolgens als uitgangspunt genomen voor het berekenen van de potentiële opbrengst door toepassing van het OZB-instrument. De waardestijging van 250,5 miljoen euro is gebaseerd op transactiedata tot en met het jaar 2021. De heffingsmaatstaf voor de WOZ is gebaseerd op de waarde die het vastgoed in het jaar daaraan voorafgaand heeft. Bovenstaande WOZ-waarde heeft betrekking op 1 januari 2022 en kan dus pas in het jaar erop worden geïnd. Kortom, de OZB-tarieven van 2023 zijn hier van toepassing.

In hoeverre kan met de OZB (een deel van) deze waardestijging worden afgeroomd?

Voor Maastricht zijn de OZB-tarieven in 2023 0,101% voor eigenaren van woningen en 0,357% voor eigenaren van niet-woningen (gemeente Maastricht, 2022). Er is ook een heffing voor gebruikers (i.e. huurders) van niet-woningen, maar aangezien de data ten aanzien van verdeling tussen huurder en eigenaar van niet-woonfuncties ontbreken, is het niet mogelijk dit te berekenen. Met deze tarieven leidt de ondertunneling van de A2 tot een extra opbrengst van ongeveer 508.500 euro per jaar ($0,101\% \times 150,5 + 0,357\% \times 100$). Wanneer, in navolging van het CPB, wordt uitgegaan van een discontovoet van 3% dan is de netto contante waarde van de extra OZB-opbrengst in de komende vijftig jaar gelijk aan 13 miljoen euro. Dat is 5,2% van de baten die neerslaan bij de eigenaren en gebruikers van bestaand vastgoed.

De extra OZB-inkomsten als gevolg van de waardestijging van de woningen en niet-woningen gaan niet volledig naar de gemeente. Op basis van het vereveningsprincipe (zie hoofdstuk 3.5)

ontvangt de gemeente Maastricht een lagere algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Voor de gemeente Maastricht daalt de algemene uitkering als gevolg van de extra OZB-inkomsten met 248.205 euro. Per saldo blijft er dus 260.295 euro (508.000 euro – 248.205 euro) over. Dit is berekend door in de meicirculaire gemeentefonds 2019 bij het uitkeringsjaar 2023 handmatig de WOZ-waarden te verhogen met 150,5 miljoen euro voor woningen en 100 miljoen euro voor niet-woningen. Daarbij zijn de bedragen per eenheid (b.e.p.) uit 2019 gebruikt waarbij op de jaren 2020-2024 landelijke groeifactoren zijn toegepast. Uitgaande van een discontovoet van 3% is de netto contante waarde van de extra OZB-opbrengst in de komende vijftig jaar dan 6,7 miljoen euro. Dat is 2,7% (6,7/250,5) van de baten die neerslaan bij bestaande vastgoedeigenaren -en gebruikers.

Kortom, een percentage van 2,7% lijkt niet in verhouding te staan tot de mate waarin gebruikers en eigenaren baat hebben van de ondertunneling van de A2. De opbrengstpotentie van dit instrument is daarvoor te beperkt. De lage opbrengstpotentie wordt met name veroorzaakt door de relatief lage tarieven die worden gehanteerd en door verevening met de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Tot slot heeft het sinds 2006 niet langer belasten van huurders met een OZB-heffing een grote impact gehad op de opbrengsten van gemeenten.

4.2 Case Spoortunnel Delft

Figuur 4-3 Delft voor en na de ontwikkeling van de spoorzone



Bron: CPB, 2019b.

Context

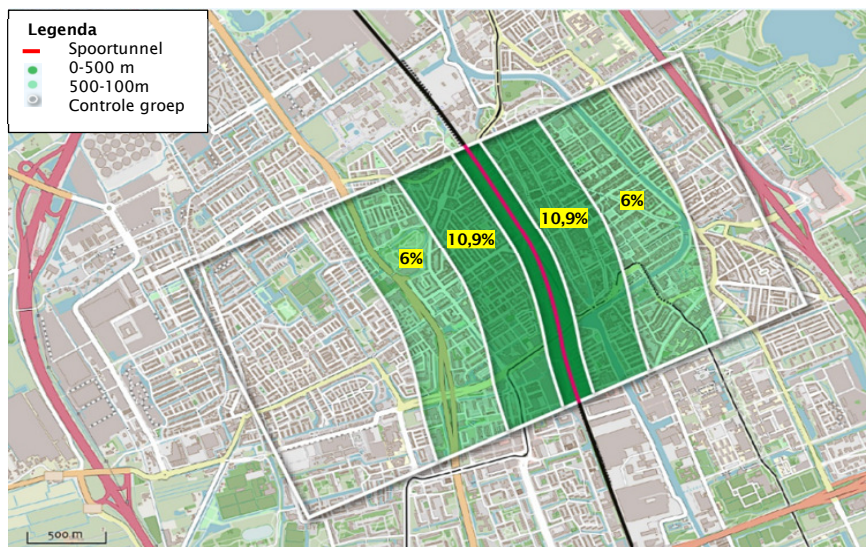
In Delft reden tot begin 2015 de treinen via een verhoogd spoor de stad binnen. Dit spoor sneed de stad in tweeën. Als gevolg van de forse groei van het treinverkeer aan het eind van de 20^e eeuw wilde ProRail de capaciteit uitbreiden van 2 naar 4 sporen. Dat leidde tot veel verzet onder de bewoners. Door de toename van het aantal treinen was de geluidsoverlast immers al fors en met een verdubbeling van de capaciteit zou deze alleen maar verder toenemen. Daarom werd uiteindelijk besloten tot een ondertunneling van het spoor. In 2009 werd begonnen met de bouw van de tunnel waarna in 2015 de eerste treinen door de tunnel reden. Bovenop de tunnel zijn woningen gerealiseerd en is het stadskantoor van de gemeente Delft gebouwd. Het idee was dat met deze vastgoedontwikkeling een aanzienlijk deel van de kosten voor de aanleg van de spoortunnel kon worden betaald. Bovenop en langs de spoortunnel worden tot 2026 800 woningen gerealiseerd en 40.000 m² aan niet-woon programma. Het CPB heeft berekend wat de leefbaarheidsbaten waren van het ondergronds brengen van het spoor. Deze werden geraamd op 400 miljoen voor de woningen binnen een afstand van 1000 meter van het spoor (CPB, 2019b). Op basis van deze leefbaarheidswinst wordt voor deze casus in beeld gebracht wat de opbrengst zou zijn geweest wanneer hiervoor de baatbelasting als bekostigingsinstrument zou zijn toegepast. Hoeveel van deze 400 miljoen euro had er dan kunnen worden afgeroomd ten behoeve van de bekostiging van de spoortunnel?

In de casus Spoorzone Delft wordt de kostenverhaalpotentie van het instrument baatbelasting onderzocht. Vertrekpunt vormt een studie van het CPB waarin de leefbaarheidsbaten van het ondergronds brengen van het spoor in Delft zijn onderzocht (CPB, 2019b). Onder leefbaarheidsbaten wordt in deze studie verstaan de verminderde overlast van het treinverkeer als gevolg van

het ondergronds brengen van het spoor en het verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte, als gevolg van het opnieuw kunnen inrichten van de openbare ruimte boven het spoor. De overlast van het treinverkeer werd veroorzaakt door een hele reeks factoren, zoals geluid en trillingen, vervuiling, onveiligheid, doorsnijding van de stad en uitzicht (CPB, 2019b). Geluidshinder was de voornaamste bron van hinder. De baten zijn, vergelijkbaar met de studie A2 tunnel Maastricht, afgeleid uit de ontwikkeling van de huizenprijzen. Om de waardeinstijging te bepalen is de ontwikkeling van de huizenprijzen dicht bij het spoor vergeleken met de ontwikkeling van de huizenprijzen verder weg. Verondersteld werd dat huizen dichtbij het spoor de grootste toename in leefbaarheid zouden hebben. Daar was de overlast immers het grootst. Verder weggelegen huizen zouden waarschijnlijk ook leefbaarheidswinsten ervaren, maar die zouden vermoedelijk kleiner zijn. Met name speelt voor de verder weggelegen huizen het opheffen van de barrièrewerking een rol. Door de relatieve verandering in huizenprijzen dichtbij het spoor te vergelijken met relatieve verandering van de huizenprijzen verder weg, kon inzicht worden geboden of wonen dichtbij de tunnel aantrekkelijker was geworden ten opzichte van verder weg. In deze vergelijking is gecontroleerd op andere factoren die van invloed kunnen zijn op de prijs van een huis zoals de kenmerken van de woning en het jaar waarin het verkocht is. Met andere woorden, deze factoren zijn buiten beschouwen gelaten bij het bepalen van de relatieve aantrekkelijkheid van wonen dichtbij de tunnel ten opzichte van verder weg. Voor de spoorzone Delft is deze analyse tweemaal uitgevoerd. De eerste keer aan de hand van data over de periode tussen 1995-2018 (zie CPB, 2019b). De tweede keer met data uit de periode 1995-2021 (CPB, 2023).

Bereikbaarheidsbaten zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven en maken geen deel uit van de leefbaarheidsbaten. Bovendien, in Delft waren die er ook niet. Interne reistijden (i.e. binnen Delft van oost naar west en vice versa) voor en na de bouw van de tunnel zijn nauwelijks veranderd. Dat geldt zowel voor OV, fiets als auto. In het meest recente onderzoek zijn de gemiddelde stijgingspercentages van de huizenprijzen opnieuw berekend (zie figuur 4-4). Daaruit kwam naar voren dat binnen 500 meter van de spoortunnel de huizenprijzen gemiddeld met 10,9% waren gestegen tegenover 10,7% in het eerdere onderzoek. In het eerdere onderzoek is overigens ook nog gekeken naar de gemiddelde waardeinstijging binnen 100 m van de tunnel. Daar bedroeg de gemiddelde waardeinstijging 15%. Binnen 500-1000 m van de tunnel bedroeg de gemiddelde waardeinstijging 6%, terwijl dit in eerder onderzoek 5,3% was. Kortom, de waardeinstijging heeft zich, zij het in beperkte mate, verder doorgezet. Voor deze casus wordt uitgegaan van het meest recente onderzoek, omdat daarin over een langere periode naar de waardeontwikkeling van de woningen is gekeken en de impact van de ondertunneling van het spoor op de huizenprijzen waarschijnlijk beter zichtbaar is. Dit betekent dat hier niet wordt uitgegaan van een waardeinstijging van 400 miljoen euro, maar van een waardeinstijging van 473 miljoen euro. Laatstgenoemde is de waardeinstijging die zich heeft voorgedaan binnen een zone van 1 kilometer van het spoor.

Figuur 4-4 *Waardeinstijging woningen als gevolg van ondertunneling spoor in Delft*



Bron: naar een bewerking van CPB, 2019b.

Hoe is de waardeestijging in Delft berekend?

Er is met behulp van BAG-data berekend hoeveel woningen zich er binnen 0-500 meter van de tunnel bevinden en tussen 500-1000 meter. Het jaar 2019 heeft hiervoor als basis gediend. In Delft liggen 9.113 woningen binnen 0-500 meter van de tunnel en 9.062 woningen binnen 500-1000 meter van de tunnel. Er is uitgegaan dat dit aantal ten opzichte van 2021 (i.e. het meest recente jaar waarvoor de prijsstijging in kaart is gebracht) niet wezenlijk is veranderd. De gemiddelde procentuele waardeestijging van de huizenprijzen is bepaald aan de hand van NVM-data over het aantal woningtransacties in de periode 1995-2021. Om de extra waardeestijging te kunnen bepalen is de gemiddelde huizenprijs voordat de werkzaamheden aan de tunnel waren begonnen (i.e. de periode 1995-2008) vergeleken met de periode vanaf de start van de werkzaamheden aan de tunnel (i.e. de periode 2009-2021). Daaruit kwam dus een gemiddelde stijging van de huizenprijzen uit naar voren van 10,9% binnen 500 meter van de tunnel en 6% binnen 500-1000 meter van de tunnel.

De gemiddelde transactieprijs van de woningen was 312.000 euro binnen 500 meter en 302.000 tussen 500-1000 meter. Dit was de gemiddelde prijs over de periode 2009-2018. Net als in de casus Maastricht is de gemiddelde prijs over de periode 2009-2021 niet bekend. Dat geldt ook voor het aantal woningen. Ook hier zijn dus de totale leefbaarheidsbaten niet opnieuw berekend. De gemiddelde transactieprijs per zone is vermenigvuldigd met de gemiddelde procentuele waardeestijging en het aantal woningen van die betreffende zone. Daarbij is gecontroleerd voor de jaarlijkse gemiddelde stijging van de woningen in Delft wat betekent dat deze niet in de extra waardeestijging zit. De waardeestijging binnen de zones is vergeleken met andere vergelijkbare wijken in Delft.

Samenvattend is de volgende formule gebruikt voor de berekening van de waardeestijging:

I. Aantal woningen binnen 0-500 m x gemiddelde transactieprijs x gemiddelde procentuele waardeestijging = leefbaarheidsbaten < 500 m van de spoortunnel

II. Aantal woningen binnen 500-1000m x gemiddelde transactieprijs x gemiddelde procentuele waardeestijging = leefbaarheidsbaten binnen 500-1000 m van de spoortunnel

I. 9.113 woningen x 312.000 x 10,9% = 310 miljoen euro

II. 9.062 woningen x 302.000 x 6% = 164 miljoen

Totale leefbaarheidsbaten = 474 miljoen euro

Het is aannemelijk dat het werkelijke bedrag aan leefbaarheidsbaten hoger is, omdat in deze studie, vanwege vergelijkbare redenen als in de casus Maastricht, niet is gekeken naar de effecten op winkels en kantoren.

In hoeverre kan met baatbelasting (een deel van) deze waardeestijging worden afgeroomd?

Zoals in hoofdstuk 3.5 is aangegeven kan de baatbelasting op verschillende manieren worden verhaald. In deze casus is gekozen voor kostenverhaal op basis van de totale geraamde lasten in combinatie met een percentage dat met baatbelasting zal worden verhaald. Volgens een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Rekenkamer Delft heeft de gemeente 117 miljoen euro bijgedragen aan de realisatie van de tunnel (NAR, 2010). Dit is te beschouwen als de lasten die door middel van de baatbelasting (deels) kunnen worden verhaald. Van de gemeentelijke bijdrage aan de tunnel is het voorstel om 60% te verhalen via de baatbelasting wat neerkomt op 70 miljoen euro. Dit bedrag dient te worden verhaald op de bestaande gebruikers binnen 0-1000 m van de tunnel. Dit is het gebate gebied. Door het CPB is aangetoond dat er buiten 1000 meter geen significante waardeestijgingen optreden. Binnen het gebied is er sprake van een verschil in baten tussen de verschillende onroerende zaken. Het onderzoek van het CPB laat zien dat onroerende zaken gelegen binnen 100 meter het meeste profijt hebben van de aangelegde voorziening. De waardeestijging is hier het grootst. Naarmate de afstand tot de tunnel toeneemt, neemt het profijt af. Het wordt daarom als rechtvaardig beschouwd om een heffingsdifferentiatie toe te passen waarbij in de tarifiering rekening wordt gehouden met de afstand tot de tunnel. Onroerende zaken dicht bij de tunnel dragen daarom meer bij dan onroerende zaken verder verwijderd van de tunnel.

In Delft liggen er 9.113 woningen binnen 500 meter van de tunnel. Binnen dit gebied wordt 310 miljoen euro aan extra waarde gerealiseerd. Dat komt neer op 65% van de totale extra waardeverhoging die wordt gecreëerd als gevolg van de ondertunneling van het spoor binnen 1000 meter. Deze verhouding (65/35) vormt het uitgangspunt voor de heffing van het vast bedrag aan baatbelasting. Dit komt neer op een bedrag van 45,5 miljoen (65% van 70 miljoen) dat binnen de 500 meter zone dient te worden opgehaald. Het restant (24,5 miljoen) wordt opgehaald binnen de 500-1000 meter zone. Per onroerende zaak zou dit neerkomen op een bedrag van ongeveer 5000 euro (45,5 miljoen/ 9.113 woningen) in de zone tot 500 meter. In de zone tot 1000 meter zou dit neerkomen op een bedrag van ongeveer 2500 euro (24,5/ 9.062 woningen). Dat is respectievelijk 14,7% (45,5/310) binnen 500 meter en 15% (24,5/164) in de zone 500-1000 m van de gemiddelde waardeverhoging van de onroerende zaken.

Ook voor deze casus geldt dat een percentage van 15% niet in verhouding lijkt te staan tot de mate waarin gebruikers en eigenaren baat hebben van de ondertunneling van het spoor in Delft. De beperkte opbrengstpotentie wordt hier met name veroorzaakt, doordat slechts de gemeentelijke lasten verbonden aan het realiseren van de spoortunnel (i.e. 117 miljoen euro) kunnen worden verhaald op de baathebbers in het gebied binnen 1000 meter van de spoortunnel. De gemeentelijke bijdrage is een fractie van de totale kosten. Deze waren geraamd op 1 miljard euro voor de gebiedsontwikkeling en de infrastructuur) waarvan het overgrote deel door het Rijk is betaald. Deze kosten komen niet in aanmerking voor het heffen van een baatbelasting, omdat dit immers een gemeentelijke belasting is.

4.3 Case Knooppuntontwikkeling station Tilburg

Figuur 4-5 Station Tilburg voor en na verbreding reizigerspassage



Bron: foto Chris Pennarts, 2015.



Bron: foto Brabants Dagblad, 4 december 2017.

Context

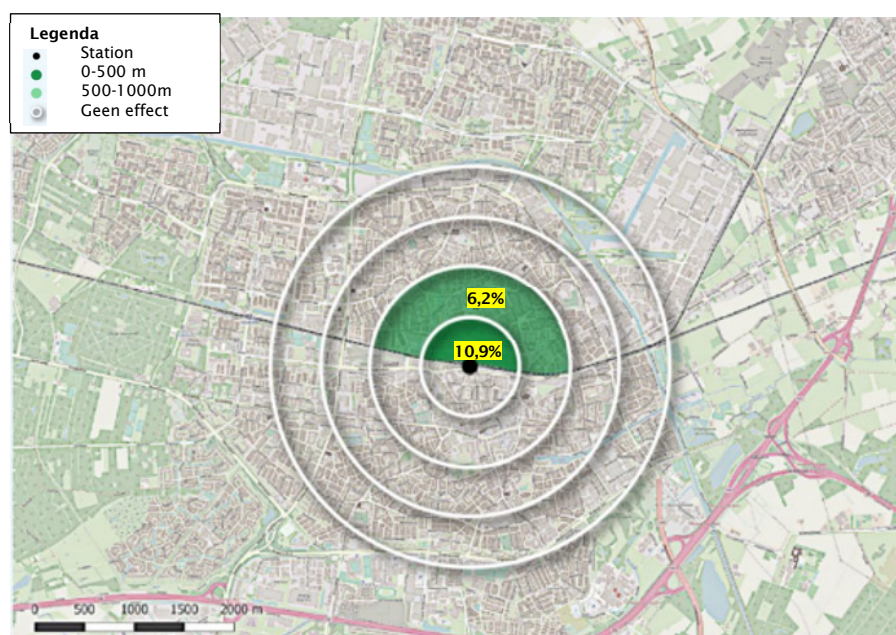
Ten noorden van het station Tilburg bevond zich tot 2012 een groot rangeerterrein. Dit terrein was niet toegankelijk voor het publiek en zorgde ervoor dat mensen die woonachtig waren aan de noordzijde van het station een aanzienlijke omweg moesten maken om bij het station en de binnenstad te komen. De dichtstbijzijnde onderdoorgang lag namelijk niet bij het station maar 1 kilometer verderop. In 2004 besloot de Nederlandse Spoorwegen (NS) dit terrein te verkopen. Dit maakte het voor de gemeente mogelijk om een groot aantal hectaren grond te kopen. Er werd vervolgens door de gemeente een masterplan Spoorzone opgesteld. Hoofddoel van de knooppuntontwikkeling in Tilburg was om twee gelijkwaardige en leefbare station entrees te creëren (CPB, 2019a). Hiervoor werd het rangeerterrein in 2012 gesloopt. Vervolgens werd tussen 2013 en 2016 de reizigerspassage verbreed om zo het groeiende aantal reizigers in de toekomst te kunnen blijven accommoderen. Met de verbrede reizigerspassage verbeterde ook de toegankelijkheid voor de mensen die aan de noordzijde woonden.

Zij hadden nu een directe toegang tot het station en de binnenstad. De noordzijde is getransformeerd tot een gemengd gebied met wonen, werken, voorzieningen en recreatie. Er wordt tot aan het einde van 2027 335.000 m² onroerend goed ontwikkeld waarvan het overgrote deel anno 2024 al is gerealiseerd.

Het CPB heeft berekend wat het effect van de knooppuntontwikkeling was op de huizenprijzen rondom een aantal stations waaronder Tilburg. Op vier manieren heeft knooppuntontwikkeling een positieve invloed op de huizenprijzen (CPB, 2019a). De eerste is via reistijdwinsten. Knooppuntontwikkeling neemt in veel gevallen barrières weg, waardoor de bereikbaarheid verbetert. Doorgaans leidt een bereikbaarheidswinst tot hogere huizenprijzen. Ten tweede kan knooppuntontwikkeling via productievoordelen, als gevolg van een concentratie van economische activiteiten rondom de knoop, leiden tot hogere huizenprijzen. Ten derde, kunnen toegenomen consumptievoordelen, als gevolg van toename van dichtheid rond een knoop leiden tot hogere huizenprijzen. De consument kan kiezen uit een groter aanbod aan voorzieningen, producten en diensten. Ten vierde, tot slot kan door knooppuntontwikkeling de leefbaarheid toe- of afnemen. Bij leefbaarheid gaat het om aspecten als luchtkwaliteit, geluidhinder en kwaliteit van de openbare ruimte. Dit zijn allemaal aspecten die van invloed zijn op de betalingsbereidheid voor een woning rondom het station. Overigens zijn er ook negatieve effecten waar te nemen. Tijdens de bouw kunnen geluidhinder, omleidingen zorgen voor een (tijdelijke) daling van de huizenprijzen.

Ten noorden van station Tilburg hebben bovengenoemde effecten gezamenlijk tot baten geleid in de ordegröte van 115 miljoen euro voor woningen binnen 2000 meter van het station. Het gebied ten zuiden van het station liet geen significante waardeestijging zien en is daarom buiten beschouwing gelaten. De focus in dit onderzoek ligt op het gebied tussen de 0-1000 meter, omdat hier de meeste baten zijn neergeslagen en het daarmee een grotere kostenverhaalpotentie heeft dan het gebied daarbuiten. Aan de hand van NVM-data over de periode 1995-2017 is door het CPB de extra waardeestijging van de woningen als gevolg van de knooppuntontwikkeling bepaald. In de zone tot 500 meter bedroeg deze gemiddeld 10,9%, in de zone tussen de 500-1000 meter was deze gemiddeld 6,2% (zie figuur 4-6). Omdat in dit onderzoek het gebied tussen de 1000-2000 meter buiten beschouwing blijft, is de omvang van de waardeestijging ook anders. In plaats van een waardeestijging van 115 miljoen euro waar het CPB mee rekent, gaat dit onderzoek uit van een waardeestijging van 73 miljoen euro. Op basis van deze leefbaarheids- en bereikbaarheidswinst wordt voor Tilburg in beeld gebracht wat het opbrengend vermogen zou zijn geweest wanneer hier een gebiedsinvesteringszoneheffing (GIZ-heffing) als bekostigingsinstrument zou zijn toegepast. Hoeveel van de 73 miljoen euro had er dan kunnen worden afgeroomd ten behoeve van de bekostiging van de knooppuntontwikkeling?

Figuur 4-6 Waardeestijging woningen als gevolg van knooppuntontwikkeling bij station Tilburg



Bron: naar een bewerking van CPB, 2019a.

Hoe is de waardeestijging in Tilburg berekend?

Met behulp van de BAG-data is berekend hoeveel woningen er zich binnen 0-500m en binnen 500-1000 m van het station bevinden. Het jaar 2017 heeft hiervoor als uitgangspunt gediend. In Tilburg liggen er 1.029 woningen binnen 500 meter van het station en 5.357 woningen in de zone 500-1000m van het station. Bij het in kaart brengen van de woningbouwaantallen is alleen naar de noordzijde van het station gekeken, omdat zich alleen hier een significante waardeestijging heeft voorgedaan. De gemiddelde procentuele waardeestijging van de huizenprijzen is bepaald aan de hand van NVM-data over het aantal woningtransacties in de periode 1995-2017. Om de extra waardeestijging te kunnen bepalen is de gemiddelde huizenprijs voor de start van de werkzaamheden aan het station (i.e. de periode 1995-2011) vergeleken met de periode vanaf de start van de werkzaamheden (i.e. de periode 2012-2017). Daar kwam een gemiddelde stijging van de huizenprijzen uit naar voren van 10,9% binnen 500 meter van het station en 6,2% binnen 500-1000 meter van het station. Dat komt neer op een gemiddelde stijging van respectievelijk 19.000 euro per woning en 10.000 euro per woning. Uit deze stijging kan vervolgens de gemiddelde transactieprijs van de woningen worden afgeleid. Binnen 500 meter is deze 174.000 euro ($100/10,9 \times 19.000$) en binnen de zone 500-1000 meter is deze 161.000 euro ($100/6,2 \times 10.000$). Dit was de gemiddelde prijs over de periode 2012-2017. De gemiddelde transactieprijs per zone is vermenigvuldigd met de gemiddelde procentuele waardeestijging en het aantal woningen van die betreffende zone om de totale baten te kunnen berekenen.

Samenvattend is de volgende formule gebruikt voor de berekening van de waardeestijging:

I. Aantal woningen binnen 0-500 m x gemiddelde transactieprijs x gemiddelde procentuele waardeestijging = leefbaarheidsbaten < 500 m van noordzijde station

II. Aantal woningen binnen 500-1000m x gemiddelde transactieprijs x gemiddelde procentuele waardeestijging = leefbaarheidsbaten binnen 500-1000 m van noordzijde station

I. 1.029 woningen x 174.000 x 10,9% = 19,5 miljoen euro

II. 5.357 woningen x 161.000 x 6,2% = 53,5 miljoen euro

Totale leefbaarheidsbaten noordzijde station = 73 miljoen euro

In hoeverre is deze waardeestijging toe te rekenen aan de knooppuntontwikkeling?

Het CPB heeft onderzocht wat het nulalternatief zou zijn geweest, dat wil zeggen er is onderzocht hoe de huizenprijzen zich zouden hebben ontwikkeld wanneer er geen knooppuntontwikkeling was geweest. Daarvoor zijn twee stappen doorlopen. Als eerste stap is de ontwikkeling in huizenprijzen binnen 0-2000 m vergeleken met de ontwikkeling van de huizenprijzen op 2 tot 3 kilometer van het station. Daarbij is gecontroleerd op specifieke woningkenmerken zoals bijvoorbeeld de grootte van het huis, kwaliteit van het onderhoud. Concreet houdt dit in dat bijvoorbeeld woningen binnen 500 meter van het station zijn vergeleken met vergelijkbare woningen binnen 2500 meter van het station. Als tweede stap is er gecontroleerd op de algemene ontwikkeling van de huizenprijzen. Een toename van de huizenprijzen hoeft namelijk niet zonder meer te wijten te zijn aan knooppuntontwikkelingen. Een stad zonder knooppuntontwikkeling kan namelijk een vergelijkbare ontwikkeling in huizenprijzen hebben doorgemaakt. Om dit te ondervangen is Tilburg vergeleken met een aantal vergelijkbare steden zonder knooppuntontwikkeling. Als zogenaamde controle steden hebben hiervoor gediend Alkmaar, Almelo, Almere, Amersfoort, Apeldoorn, Beverwijk, Deventer, Dordrecht, Ede, Eindhoven, Enschede, Gouda, Groningen, Haarlem, Helmond, Hilversum, Leeuwarden, Nijmegen, Purmerend, Zaandam, Zoetermeer en Zwolle (CPB, 2019a).

In hoeverre kan met een GIZ-heffing (een deel van) deze waardeestijging worden afgeroomd?

Het gebate gebied waarop dit instrument wordt toegepast is de noordzijde van het station en dan de zone binnen 1000 meter van het station. Dit is de zone waarbinnen significante waardeestijgingen hebben plaatsgevonden als gevolg van de knooppuntontwikkelingen. Via diverse gemeentelijke fiscale instrumenten kunnen investeringen ten behoeve van knooppuntontwikkeling in een GIZ worden bekostigd, zoals de OZB, de baatbelasting, parkeerbelasting, de rioolheffing -en reinigingsheffingen en ondernemersfondsen (zie Schep, 2021). In deze casus wordt bekostiging via een gebiedsgericht OZB-fonds voor woningen nader

verkend. De instelling van een dergelijk fonds houdt in dat alle gebruikers en/of eigenaren van woningen in een specifiek gebied worden belast met een opslag op de OZB-tarieven. De meeropbrengst wordt uitgekeerd in de vorm van een subsidie. Gewoonlijk wordt hiervoor een stichting opgericht waar op basis van de opbrengst per gebied of per sector gemeenschappelijke plannen kunnen worden ingediend voor de besteding van de gelden. De besteding van deze gelden is doorgaans vrij. Gebiedsgerichte OZB-fondsen bestaan er nu alleen voor ondernemers, dus voor de eigenaren en gebruikers van niet-woningen. Een gebiedsgericht OZB-fonds voor woningen bestaat nog niet.

Wanneer hier een gebiedsgericht OZB-fonds voor woningen wordt ingesteld, betekent dit dat er een opslag op de OZB komt voor de gebate woningen, dat wil zeggen de bestaande woningen binnen 1000 meter van het station. Als heffingsgrondslag hiervoor wordt de WOZ-waarde gebruikt. Stel dat er wordt gekozen voor een extra opslag van 10 euro per 10.000 euro WOZ-waarde voor de woningen. Dan zorgt dit voor 174 euro per woning per jaar aan extra OZB-opbrengst binnen 500 meter van het station en 161 euro per woning per jaar in de zone 500-1000 meter van het station. Dit is berekend door de gemiddelde transactieprijs van de woning (174.000 euro binnen 500 meter en 161.000 euro in zone 500-1000 meter) te delen door 10.000 euro.

Om te kunnen berekenen wat de kostenverhaalpotentie van een GIZ-heffing is zijn drie stappen doorlopen.

Allereerst is in kaart gebracht hoeveel OZB-opbrengst de extra waardestijging oplevert. Deze extra waarde is 73 miljoen euro en betreft de WOZ-waarde op 1 januari 2018. Dit betekent dat deze waarde pas het jaar erop geïnd worden. Daarom is het OZB-tarief voor 2019 hier toegepast. Voor de gemeente Tilburg was dit tarief in 2019 voor eigenaren van woningen 0,000984%⁵. Dit leidt tot een totale OZB-opbrengst van 71.832 euro per jaar ($0,000984\% \times 19,5$ miljoen + $0,000984\% \times 53,5$ miljoen). Uitgaande van een discontovoet van 3%, is de Netto Contante Waarde over 50 jaar 1,85 miljoen euro.

Vervolgens is de OZB-opbrengst als gevolg van de extra opslag berekend. De OZB-opbrengst van de extra opslag per woning is respectievelijk 174 euro per jaar binnen 500 meter van het station en 161 euro per jaar in de zone 500-1000 meter van het station. Binnen 500 meter leidt dit tot een OZB-opbrengst van 179.046 euro per jaar (174×1029 woningen). In de zone 500-1000 meter leidt dit tot een opbrengst van 862.477 euro per jaar (161×5357 woningen). De OZB-opbrengst binnen 1000 meter van het station komt daarmee uit op 1.041.523 euro per jaar. De totale OZB-opbrengst (i.e. de OZB-opbrengst van de waardestijging en de extra opslag) bedraagt 1.113.355 euro per jaar ($71.832 + 1.041.523$).

Uitgaande van een discontovoet van 3% is de Netto Contante Waarde over 50 jaar dan 28,65 miljoen euro. Dat is 39,2% van de baten ($28,65/73$) die neerslaan bij eigenaren en gebruikers van bestaand vastgoed binnen 1000 meter van het station.

Als derde en laatste stap is de OZB-opbrengst na verevening in beeld gebracht. De gemeente Tilburg heeft als gevolg van de waardestijging van de woningen en de opslag op de OZB extra OZB-inkomsten. Hierdoor krijgt ze dus op basis van het vereveningsprincipe minder algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

De opbrengst na verevening is berekend door de WOZ-waarde 'OZB woning eigenaar' in de meicirculaire 2019 voor Tilburg handmatig te verhogen met 74.113.355 (73 miljoen + 1.113.355). Voor de gemeente Tilburg daalt de algemene uitkering als gevolg van de extra OZB-inkomsten met 74.077 euro. Per saldo blijft er dus 1.039.278 euro ($1.113.355 \text{ euro} - 74.077 \text{ euro}$) over per jaar. Bij een discontovoet van 3%, zou de Netto Contante Waarde over 50 jaar 26,74 miljoen euro bedragen. Dat is 36,6 % van de baten ($26,74/73$) die neerslaan bij eigenaren en gebruikers van bestaand vastgoed binnen 1000 meter van het station.

Met het heffen van een GIZ-heffing van 10 euro per 10.000 euro WOZ-waarde per woning kan een aanzienlijk deel van de baten worden afgeroomd op de gebruikers en eigenaren die baat hebben bij de knooppuntontwikkeling van station Tilburg Centraal. Dit komt met name doordat een heffing van een vast bedrag (hier 10 euro) veel meer opbrengsten genereert dan wanneer wordt uitgegaan van een extra opslag in de vorm van een aanvullend percentage bovenop het bestaande OZB-tarief.

⁵ Bron: [Gemeentelijke belastingen in 2019 in Tilburg · Tilburgers.nl · Economie](https://www.tilburgers.nl/economie) <geraadpleegd op 27 juni 2024>.

Wanneer bijv. het OZB-tarief voor eigenaren van woningen wordt verdubbeld (i.e. van 0,000984 naar 0,001968) dan leidt dit tot 143.664 euro aan extra OZB-inkomsten per jaar (voor verevening) tegen 1.041.523 euro per jaar (voor verevening) bij een heffing van 10 euro per 10.000 euro WOZ-waarde. Dat is een factor 7 hoger aan opbrengsten. Kortom, de maatstaf die bij deze heffing wordt gehanteerd is van groot belang voor het uiteindelijke resultaat.

Tabel 4-1 Samenvatting resultaten case studies

Type bekostigingsinstrument	Totale baten (Waardestijging woningen ⁶)	Opbrengstpotentie	Percentage t.o.v. totale baten
OZB	250,5	6,7 miljoen euro	2,7%
Baatbelasting	474 miljoen euro	70 miljoen euro	15%
GIZ-heffing	73 miljoen euro	26,74 miljoen euro	36,6%

In tabel 4-1 zijn de resultaten per case samengevat. Wat de tabel laat zien is dat de opbrengstpotentie van de GIZ-heffing het grootst is, gevolgd door de baatbelasting en de OZB. De verschillen in opbrengstpotentie tussen de instrumenten zijn groot. Dat de OZB een zeer beperkte opbrengstpotentie heeft, komt door de lage tarieven die voor de OZB worden gehanteerd. Deze tarieven kunnen niet zomaar fors worden verhoogd. Het uiteindelijke tarief hangt af van de door de gemeente gewenste OZB-opbrengst. Dat bedrag wordt jaarlijks door de gemeenteraad vastgesteld en is uiteindelijk ook een politieke keuze. Een verdubbeling van de OZB bijvoorbeeld zal door de inwoners, die ook de kiezers zijn, over het algemeen niet met veel enthousiasme worden ontvangen. Kortom, er is niet zomaar een 'knop' waar in het geval van de OZB aan gedraaid kan worden om de opbrengstpotentie te verhogen. Anders ligt dit bij de uitwerking van de baatbelasting en GIZ-heffing, omdat deze beiden zijn gebaseerd op eigen aannames. Er is zelf een maatstaf bepaald voor de te hanteren heffing. Zo is bij de baatbelasting gekozen om 60% van de gemeentelijke lasten te verhalen via baatbelasting. Er had ook gekozen kunnen worden om bijvoorbeeld dit bedrag volledig te verhalen. In dat geval zou er 24,7% (117/474) van de totale baten kunnen worden afgeroomd op bestaande vastgoedeigenaren en gebruikers. Dat is het maximum wat zou kunnen worden verhaald, omdat de totale gemeentelijke lasten zijn en Rijkslasten niet via de baatbelasting kunnen worden verhaald. Voor de GIZ-heffing geldt dat nu is uitgegaan van een heffing van 10 euro voor iedere 10.000 euro aan WOZ-waarde van de woningen. Wanneer deze heffing bijvoorbeeld zou worden verdubbeld, dan zou de OZB-opbrengst van de waardestijging, ook verdubbelen. Dit zou uiteindelijk leiden, na het doorlopen van de eerdergenoemde drie stappen, tot een opbrengst na verevening van 53,51 miljoen euro wat neer zou komen op 73% van de totale baten. Dat is weliswaar een zeer hoge opbrengstpotentie, maar waarvan men zich tegelijkertijd kan afvragen in hoeverre deze realistisch is. Immers dat zou voor de huidige woningeigenaren betekenen dat ze aanvullend op de reguliere OZB-bijdrage van 168 euro per jaar (bij een WOZ-waarde van 171.000 euro) en 158 euro per jaar (bij een WOZ-waarde van 161.000 euro) respectievelijk 348 euro en 322 euro extra per jaar zouden moeten betalen aan OZB. Dat is een verdrievoudiging ten opzichte van de huidige lasten.

⁶ In de case Maastricht is ook de waardestijging van de niet-woningen meegenomen in de totale baten.

4.4 Interne validatie van onderzoeksresultaten door middel van focusgroep

De resultaten van de case studies zijn bediscussieerd in een focusgroep. Aan deze groep namen deel een expert (drs. Damo Holt) die vanuit de praktijk veel betrokken is bij de alternatieve bekostiging van gebiedsontwikkeling, een onderzoeker (ir. Simon van Zoest) die op dit onderwerp promoveert en twee experts (prof. dr. Erwin van der Krabben en Prof. mr. dr. Arjen Schep) vanuit de wetenschap met een achtergrond in enerzijds grondbeleid en de financiering van gebiedsontwikkeling en anderzijds in lokale belastingwetgeving.

Doel van de focusgroep was om de resultaten van de geanalyseerde cases te toetsen. Daarbij stonden de volgende vragen centraal:

- Kunnen de deelnemers zich in de resultaten van de cases vinden?
- Is de gevolgde onderzoeksmethodiek correct?
- Welke mitsen en maren brengen de resultaten met zich mee?

Ter voorbereiding op de discussie is aan iedere deelnemer een week voorafgaand aan de focusgroep een presentatie gestuurd met daarin samengevat de aanleiding van het onderzoek, de centrale vraagstelling en doel van het onderzoek, de te onderzoeken alternatieve bekostigingsinstrumenten en de resultaten van het toepassen van de bekostigingsinstrumenten op iedere casus. Op deze wijze wisten de deelnemers voorafgaand aan de focusgroep waar het gesprek precies over zou gaan. De focusgroep vond online plaats en bestond uit een groepsgesprek dat 1,5 uur duurde. Het groepsgesprek werd geleid door de onderzoeker.

Aan het begin van het gesprek is door de onderzoeker het onderzoek, aan de hand van de eerder verspreide presentatie, kort toegelicht. Naar aanleiding hiervan volgde er eerst een discussie over het onderzoek zelf. Er werden twee aandachtspunten meegegeven. De eerste was om in het onderzoek aandacht te besteden aan het onderscheid tussen directe en indirecte value capturing instrumenten en dat de focus in dit onderzoek op de indirecte value capturing instrumenten ligt. Dit is in hoofdstuk 2 verwerkt. De tweede was om de keuzeverantwoording voor de bekostigingsinstrumenten verder te onderbouwen. Er zijn immers meerdere instrumenten dan de drie hier genoemd die als bekostigingsinstrument kunnen worden ingezet ter afroaming van de baten van eigenaren en gebruikers van bestaand vastgoed. In hoofdstuk 3 van dit onderzoek is deze keuze vervolgens nader onderbouwd.

Na deze algemene opmerkingen is ingegaan op de resultaten van iedere individuele casus. Daarbij was het stramien als volgt. Allereerst werden de resultaten toegelicht door de onderzoeker. Vervolgens werd de vraag gesteld of ze zich in deze resultaten konden herkennen en of er eventuele aandachtspunten waren om mee te geven. Hieronder worden de highlights per casus kort geschetst.

Case Maastricht

De deelnemers gaven aan zich in de gepresenteerde resultaten te herkennen. Opgemerkt werd dat de berekeningen laten zien dat het een vrij zinloze exercitie is om met de huidige OZB baten af te romen, vanwege de lage tarieven die worden gehanteerd. De berekening maakte dit, aldus een deelnemer, pijnlijk duidelijk. De vergelijking werd door een deelnemer gemaakt met Tax increment Financing (Tif) zoals toegepast in New York, waarbij de toekomstige waardevermeerdering van vastgoed wordt ingezet voor de bekostiging van publieke infrastructuur. In feite kon de case Maastricht, aldus deze deelnemer, worden gezien als een variant hierop met het wezenlijke verschil dat de opbrengsten hier naar de algemene middelen vloeien, terwijl deze in New York worden ingezet voor de bekostiging van publieke voorzieningen.

Vraagtekens werden gezet door de deelnemers bij het gehanteerde uitgangspunt van 50 jaar waardevermeerdering dat voor deze case is gehanteerd. Het is aannemelijk om te stellen dat een waardevermeerdering zich over een periode van 50 jaar in meerdere of mindere mate kan voordoen. Met als gevolg dat de OZB-opbrengst niet ieder jaar hetzelfde hoeft te zijn, maar hoger of lager kan uitvallen. Kortom, de uiteindelijke opbrengstpotentie van de OZB is met de nodige onzekerheid omgeven. Dat risico zou je, aldus een deelnemer, moeten incalculeren bij het bepalen van de uiteindelijke opbrengstpotentie.

Een ander aandachtspunt dat werd opgemerkt, is dat het bij de heffing van de OZB niet is toegestaan om, volgens de huidige wettelijke regeling, gebiedsgericht met tarieven te differentiëren. Dat is in feite wat in deze casus is gebeurd. Er wordt in een gebied binnen 500 meter van de tunnel een hoger OZB-tarief gehanteerd dan elders in Maastricht. Dat is in strijd met

het Gelijkheidsbeginsel, dat uitgaat dat belastingplichtigen die zich in dezelfde situatie bevinden, op dezelfde wijze moeten worden belast. Men zou, aldus een deelnemer, een objectieve redelijke rechtvaardiging moeten hebben voor een ongelijke behandeling. Dat wil zeggen een rechtvaardiging zou gevonden moeten worden voor het instellen van deze gebiedsbeperking. Die rechtvaardiging zou, aldus diezelfde deelnemer, er zijn dat wanneer men betaalt voor de bekostiging van voorzieningen men er ook van zou moeten kunnen profiteren. Dat is in het geval van de aanleg van een tunnel, niet volledig het geval, omdat van deze tunnel uiteindelijk een groter gebied dan alleen de zone binnen 500 profiteert.

Tot slot werd opgemerkt dat de waardevermeerdering als gevolg van de bouw van de tunnel weliswaar theoretisch/wetenschappelijk is af te bakenen, maar dat het in de praktijk vanuit politiek en juridisch oogpunt een stuk lastiger is om dat richting de bewoners te onderbouwen.

Case Delft

De deelnemers gaven aan zich in de gehanteerde uitgangspunten te kunnen vinden. Ten aanzien van het aspect waardevermeerdering werd door een deelnemer aandacht gevraagd voor het feit dat men deze weliswaar op zijn/haar eigendom krijgt, maar niet meteen op zijn/haar rekening. Oftewel 'Asset rich, but cash poor'. Pas bij de verkoop van iemands eigendom zou er over dit geld beschikt kunnen worden. Kortom, en dat geldt voor alle onderzochte bekostigingsinstrumenten, er is voorfinanciering nodig om een grootschalige infrastructuuringreep te kunnen realiseren. Het bekostigingsinstrument zorgt ervoor dat er inkomsten worden gegenereerd waarmee die voorfinanciering (gedeeltelijk) kan worden terugbetaald. Door een deelnemer werd dit uitgestelde bekostiging genoemd, waarvoor een financieringssysteem dient te worden afgesproken. Het 'cash poor' zijn betekent ook dat het kunnen betalen van de baatbelasting voor sommige groepen een probleem kan zijn. Baatbelasting houdt immers geen rekening met iemands inkomen. Door een deelnemer werd opgemerkt dat bij het heffen van baatbelasting deze drempel minder hoog ligt, omdat de betaling niet in één keer hoeft, maar kan worden uitgesmeerd over een periode van 30 jaar.

Een belangrijk aandachtspunt dat bij deze casus een rol speelt, is dat de spoortunnel een bovenwijkse voorziening is. Dat maakt het, aldus een deelnemer, lastig vanuit juridisch oogpunt om hier baatbelasting als bekostigingsinstrument te hanteren. Vanwege het bovenwijkse karakter van de voorziening is de baat te indirect is en is deze niet toe te rekenen aan een specifiek gebied. Kortom, dit zou betekenen dat in de praktijk baatbelasting, althans in haar huidige vorm, niet kan worden toegepast als bekostigingsinstrument voor de (gedeeltelijke) bekostiging van, in dit geval, de spoortunnel.

Tot slot werd er discussie gevoerd over de waardevermeerdering en het deel dat daarvan zou moeten worden afgeroomd. Een waardevermeerdering kan zich in meerdere of in mindere mate voordoen. Wanneer dit laatste het geval is, bestaat het risico, aldus een deelnemer, dat er daardoor meer wordt belast, dan iemand in feite toekomt. Dit risico zou kunnen worden verlaagd door, aldus de deelnemer, een relatief beperkt deel van de waardevermeerdering af te romen. De deelnemer noemde daarbij Londen als voorbeeld, waar met behulp van de 'Business Rate supplement', maar een heel klein stukje van de waardevermeerdering als gevolg van de aanleg van Crossrail is afgeroomd. Gepleit werd door deze deelnemer om twee drempels te introduceren. Enerzijds voor de investering zelf door niet de gehele investering te willen verhalen, maar slechts een bepaald percentage daarvan. In de casus Delft wordt dit al gedaan, omdat er gekozen is om niet 100%, maar 60% van de gemeentelijke lasten te verhalen op de baathebbers. Anderzijds, zou er ook een plafond moeten worden gehanteerd ten aanzien van de waardevermeerdering die een individu krijgt door ook hier deze waardevermeerdering niet geheel af te romen. Voor bijvoorbeeld de case Maastricht zou dat betekenen dat er niet voor wordt gekozen de volledige 250,5 miljoen af te romen, maar bijvoorbeeld 50-60% daarvan. Op deze manier zou je een risico-marge kunnen inbouwen voor het geval dat de waardevermeerdering zich in mindere mate zou voordoen. In aanvulling hierop, merkte een andere deelnemer op, dat wanneer er te veel aan waardevermeerdering zou worden toegerekend, je mensen hun eigendom ontnemt en daarmee het Europees Eigendomsrecht in het geding komt. Er mag, aldus deze deelnemer, niet sprake zijn van een buitensporige individuele last.

Voor wat de baatbelasting betreft, werd opgemerkt dat deze in theorie 100% zou kunnen worden verhaald. Echter bij de voorzieningen die hiermee worden aangelegd, moet altijd worden erkend dat er ook sprake is van een breder algemeen belang. Men zou, aldus een deelnemer, niet alleen moeten kijken naar de economische waarde, maar ook naar bijvoorbeeld de toeristische en

esthetische waarde die een voorziening kan hebben. Er is dus altijd sprake van een bredere baat die het rechtvaardigt om niet alles te willen verhalen op de baathebbers.

Case Tilburg

De deelnemers gaven aan dat het instellen van een gebiedsgericht OZB-fonds voor woningeigenaren (gebiedsgericht woonfonds) qua systematiek zou kunnen. Wat het ingewikkeld maakt, aldus de deelnemers, is dat het op deze manier onderdeel wordt van de woonlastendiscussie. Uiteindelijk zijn de inwoners ook kiezers. Bij het instellen van een gebiedsgericht OZB-fonds voor ondernemers (Ondernemersfonds) heb je daar geen last van. Ondernemersfondsen hebben, aldus een deelnemer, het voordeel dat er relatief eenvoudig een gebied kan worden afgebakend. Denk aan een bedrijventerrein of binnenstad. In het geval van een gebiedsgericht woonfonds is deze afbakening complexer. Daarnaast werd opgemerkt dat het idee achter het instellen van een gebiedsgericht woonfonds wezenlijk verschilt van een Ondernemersfonds. Bij een gebiedsgericht woonfonds wordt, althans in deze casus, het OZB-tarief opgeplust en worden deze extra opbrengsten bestemd voor een specifiek doel. Dat zou, aldus een deelnemer, ook kunnen met alle algemene belastingen (i.e. OZB, parkeerbelasting, toeristenbelasting) waar de gemeente over beschikt. Bij een Ondernemersfonds is het idee anders. Daar wordt eerst een gebied aangewezen waarbinnen geld wordt opgehaald. Om aanspraak op dit geld te maken moet er gezamenlijk een plan worden opgesteld. Er wordt dus eerst een plan gemaakt op basis waarvan er vervolgens geld een beroep kan worden gedaan op het fonds. Door een deelnemer werd dit ook wel aangeduid met de term 'tailor-made bekostiging'. In feite is er dus in het geval van een gebiedsgericht woonfonds van een omgekeerde situatie het geval. Het is top-down in plaats van bottom-up.

Een deelnemer merkte op dat het instellen van een gebiedsgericht woonfonds in de perceptie van de mens een ander verhaal is. Die ziet zich ineens geconfronteerd worden met een verdubbeling van de OZB. Het is goed voor te stellen dat het verkrijgen van draagvlak voor een dergelijke heffing best een uitdaging kan zijn, zowel vanuit politiek als maatschappelijk oogpunt.

Naar aanleiding van deze casus werd door een deelnemer opgemerkt dat er nu op drie momenten in het gebiedsontwikkelingsproces baten weglekken. Aan de voorkant bij grondeigenaren (planvormingsfase), tijdens de ontwikkeling (bij ontwikkelaars) en aan de achterkant na realisatie (bij bestaande inwoners en bedrijven). De focus in dit onderzoek ligt op het laatste moment. De deelnemer vroeg zich af in welke fase het meeste te halen valt en gaf aan dat gemeenten dat nu niet weten. Welk lek, aldus deze deelnemer, zou als eerste gedicht moeten worden om het bekostigingsprobleem te tackelen? Een deelnemer reageerde hierop door te stellen dat de grootste opbrengsten aan de voor- en achterzijde zitten. Daar waar het bij kostenverhaal om (tientallen) miljoenen gaat, kan het bij een planbatenheffing (aan de voorkant) of bij een vorm van OZB-heffing al gauw om honderden miljoenen gaan. Een andere deelnemer gaf aan te verwachten dat de komende jaren het accent vooral op transformatie en inbreiding van het bestaand stedelijk gebied zal komen te liggen en minder op uitleglocaties. Dat zou betekenen, aldus deze deelnemer, dat baathebbers in toenemende mate bestaande baathebbers (i.e. bestaande inwoners en bedrijven) zullen zijn.

Tot slot werd opgemerkt dat de GIZ nog een idee is. Het is er nog niet en men is er ook nog niet over uit wat het precies inhoudt. Een GIZ is, aldus een deelnemer, een koffer met instrumenten die samen een GIZ vormen. In geval van nood/crisis zou een gemeente een gebied moeten kunnen aanwijzen en dit de status van GIZ geven. Binnen een dergelijk gebied zouden procedures sneller en anders moeten werken en zou je specifieke bekostigingsinstrumenten mogen inzetten, zodat uiteindelijk het gebied versneld ontwikkeld zou kunnen worden. Daarvoor zou, aldus deze deelnemer, iemand een politieke beslissing moeten nemen. Tegelijkertijd gaf deze deelnemer aan, dat dit momenteel in Nederland niet kan, omdat dat zou indruisen tegen het gelijkheidsbeginsel waar in Nederland het democratisch stelsel op is gebaseerd. In Nederland moet iedereen gelijk en eerlijk behandeld worden of het nu om Amsterdam of Abcoude gaat. Dat maakt niets uit. Kortom, aldus deze deelnemer, bij een invoering van een speciale status als de GIZ-zone zit op dit moment het democratisch stelsel ons in de weg. Volgens dezelfde deelnemer zou dit niet langer houdbaar, omdat verschillen tussen regio's simpelweg te groot zijn. Dat zou een speciale status, zoals een GIZ-zone, rechtvaardigen.

Wat uit alle drie de casussen naar voren komt, is dat er nog wel enkele barrières zijn te overwinnen, voordat tot daadwerkelijk tot invoering kan worden ingegaan. Deze barrières zijn vooral juridisch, politiek en maatschappelijk en vallen daarmee buiten de scope van dit onderzoek.

Hoofdstuk 5 Conclusies over drie instrumenten voor alternatieve bekostiging van grootschalige infrastructuur

5.1 Conclusie

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal: *‘Hoe kan een lokale overheid baathebbers meer laten meebetalen aan de (gedeeltelijke) bekostiging van grootschalige infrastructuur ten behoeve van stedelijke ontwikkeling?’*. Hiervoor is aan de hand van drie casussen, waarin sprake was van een waardestijging als gevolg van de aanleg van grootschalige infrastructuur, verkend wat de opbrengstpotentie zou zijn geweest wanneer een aantal alternatieve bekostigingsinstrumenten zouden zijn ingezet.

Er zijn verschillende typen baathebbers te onderscheiden met ieder hun eigen baten als gevolg van de aanleg van grootschalige infrastructuur. Ten eerste, de ontwikkelende partijen (i.e. ontwikkelaars, beleggers) die profiteren in de vorm van een hoger ontwikkelpotentieel. Ten tweede, de grondeigenaren die profiteren van een verbeterde omgevingskwaliteit. De derde groep baathebbers zijn de gebruikers en eigenaren van bestaand vastgoed (i.e. eigenaren, huurders van woningen en niet-woningen) die eveneens profiteren van een verbeterde omgevingskwaliteit. De vierde groep van baathebbers, zijn de mobiliteitspartijen (i.e. reizigers en OV-exploitanten) die profiteren van een verbeterde bereikbaarheid. In dit onderzoek lag de focus op deze laatste groep.

In de huidige situatie beschikt een gemeente over de mogelijkheid om via de OZB en baatbelasting (een deel van) de waarde als gevolg van een grootschalige infrastructuuringreep af te romen. Echter, het opbrengend vermogen van beide instrumenten is gering. Dat komt bij de OZB door de lage tariefstelling en bij de baatbelasting doordat als gevolg van jurisprudentie door de Hoge Raad het toepassingsbereik de afgelopen jaren enorm is ingeperkt.

De inzet van alternatief bekostigingsinstrumentarium laat zien dat het opbrengend vermogen kan worden verhoogd, maar dat de mate waarin dat het geval is, nogal varieert. Het belasten van een waardvermeerdering van woningen door middel van een OZB-heffing levert een beperkte opbrengst op die niet in verhouding lijkt te staan tot de geleverde baat. Dit is te wijten aan enerzijds de al eerdergenoemde lage tarifiering en anderzijds door de verevening waarbij hogere OZB-inkomsten leiden tot een lagere uitkering uit het Gemeentefonds en daarmee dus tot een lagere opbrengst voor de betreffende gemeente.

Het heffen van baatbelasting leidt in vergelijking tot het heffen van OZB tot weliswaar een hogere opbrengstpotentie, maar deze lijkt ook hier niet in verhouding te staan tot de geleverde baat. De beperkte opbrengstpotentie van dit instrument wordt veroorzaakt, doordat het gekoppeld is aan de gemeentelijke lasten die vaak laag zijn bij de aanleg van grootschalige infrastructuurprojecten, zoals ook volgt uit de drie casussen. Doorgaans neemt het Rijk, uitzonderingen daargelaten, het merendeel van de kosten voor haar rekening. Deze kunnen niet worden afgeroomd met baatbelasting, omdat dit een lokaal fiscaal instrument is. Het grootste opbrengend vermogen lijkt te liggen bij de inzet van de GIZ-heffing. Met dit instrument kan een aanzienlijk deel van de baten worden afgeroomd. Dit komt, omdat met de heffing van een vast bedrag, veel meer opbrengsten kunnen worden gegenereerd, dan wanneer wordt uitgegaan van een extra opslag in de vorm van een aanvullend percentage bovenop het bestaande OZB-tarief.

Aan de daadwerkelijk invoering van deze alternatieve vormen van bekostiging van grootschalige infrastructuur zijn wel een aantal mitsen en maren verbonden. De invoering van een OZB-heffing op de waardestijging van woningen gaat uit van een ruimtelijke tariefdifferentiatie wat volgens de huidige wet niet is toegestaan. De baatbelasting kan in haar huidige vorm niet geheven worden op grootschalige infrastructuur vanwege het bovenwijkse karakter van deze voorzieningen. Dat maakt dat de baat te indirect is en deze niet specifiek is toe te rekenen aan een bepaald gebied. De belangrijkste barrière voor het invoeren van een GIZ-heffing tot slot, is dat dit in feite vraagt om een speciale status van een gebied waarbinnen procedures anders/sneller lopen en specifieke instrumenten mogen worden ingezet. Dat vraagt om een afwijking van het gelijkheidsbeginsel dat in Nederland in de ruimtelijke ordening traditioneel dominant is waarbij geldt dat elk gebied over dezelfde instrumenten dient te beschikken. De afgelopen jaren heeft niettemin laten zien dat dit

uitgangspunt zo nu en dan wordt losgelaten. Zo is er bijvoorbeeld de *Rotterdamwet* die voor specifieke probleemwijken speciale instrumenten heeft. Ook de *Crisis- en Herstelwet* kent speciale instrumenten voor specifieke gebieden of projecten. De GLZ zou in dat rijtje kunnen passen als toekomstig toe te passen instrument.

5.2 Validiteit onderzoek

Het vertrekpunt voor het berekenen van de opbrengstpotentie van de verschillende bekostigingsinstrumenten vormde het onderzoek van het CPB en de daarin gehanteerde methode voor het berekenen van de waardeestijging. Voor de drie beschreven casussen in dit onderzoek heeft het CPB de zogenaamde leefbaarheidswinst/baten in kaart gebracht en deze monetariseerbaar gemaakt via de waardeestijging van de omliggende woningen. In hoeverre de waardeestijging daadwerkelijk toe te rekenen was aan de infrastructurele ingreep heeft het CPB op diverse wijzen aangetoond. In het geval van de casus Maastricht is gecontroleerd op de verbetering van de bereikbaarheid en op de jaarlijkse gemiddelde stijging van de woningen. Dat betekent dat beiden niet in de extra waardeestijging van de woningen zijn meegenomen. Daarnaast zijn de woningen in de invloedssfeer van de A2 tunnel (i.e. de zone tot 500 meter) vergeleken met ander vergelijkbare wijken in Maastricht om op deze wijze het exclusief aan de tunnel toe te rekenen effect op de woningprijzen te kunnen bepalen.

In de casus Delft is de relatieve verandering van de huizenprijzen dicht bij de tunnel vergeleken met de relatieve verandering van de huizenprijzen verder weg. Op deze wijze kon inzichtelijk worden gemaakt of wonen dicht bij de spoortunnel aantrekkelijker was geworden dan verder weg van de tunnel. Daarbij is er door het CPB gecontroleerd op factoren die van invloed kunnen zijn op de prijs van een woning zoals de kenmerken van de woningen en het jaar van verkoop.

In de casus Tilburg is de ontwikkeling van de woningprijzen binnen 2000 meter van het station vergeleken met de ontwikkeling van de woningprijzen verder weg. Vervolgens is er, vergelijkbaar met de casus Maastricht, gecontroleerd op de algemene ontwikkeling van de woningprijzen.

Daarbij is Tilburg vergeleken met een aantal vergelijkbare steden waar zich geen knooppuntontwikkeling heeft voorgedaan.

Daarmee is interne validiteit van de berekening van de waardeestijging geborgd.

De onderzoeksresultaten en de interne validiteit daarvan zijn geborgd door enerzijds de berekeningswijze te toetsen bij de betrokken onderzoekers van het CPB. Via de mail en per telefoon is getoetst of de wijze van berekening correct was. Anderzijds, zijn de resultaten van de case studies getoetst in een focusgroep die bestond uit deelnemers uit praktijk en wetenschap.

De onderzoeksresultaten zijn niet zonder meer generaliseerbaar, i.e. toepasbaar op een andere bredere context. De leefbaarheidsbaten (i.e. vermindering geluidsoverlast, luchtverontreiniging etc.) zijn in kaart gebracht voor integrale ondertunnelingsprojecten. Deze zijn vaak aanzienlijk wat doorgaans in mindere mate geldt voor andere typen integrale infrastructuurprojecten. De casus Tilburg laat een diffuus beeld zien van enerzijds een waardeestijging ten noorden van het stationsgebied en geen significante waardeestijging ten zuiden van het station. Andere onderzochte stationsprojecten zoals Breda en Arnhem laten een vergelijkbaar beeld zien van enerzijds waardeestijgingen en anderzijds waardedalingen. Kortom, er is geen eenduidig beeld uit te destilleren wat generaliseerbaarheid van de uitkomsten lastig maakt.

5.3 Interpretatie onderzoeksresultaten

De onderzoeksresultaten laten zien dat er met de inzet van alternatieve bekostigingsinstrumenten een groter deel van de waardeestijging van gebruikers en eigenaren van bestaand vastgoed kan worden afgeroomd, dan in de huidige situatie het geval is. Dat lag in de lijn der verwachting, omdat met het huidige instrumentarium (i.e. OZB en baatbelasting) het opbrengend vermogen beperkt is. Echter, deze lijken nog altijd niet in verhouding te staan tot de baten die neerslaan bij de baathebbenden. In het gunstigste geval zou er, 37% kunnen worden afgeroomd, wat betekent dat nog altijd het merendeel, te weten 63%, naar de woningeigenaar gaat, zonder dat deze daar een tegenprestatie voor heeft moeten leveren. Men zou zich kunnen afvragen of dit wel een rechtvaardige verdeling van de lusten en lasten is. Dit is nauw verbonden

aan het debat in de wetenschap en politiek aan wie een waardestijging van onroerend goed toekomt. Is dat volgens het conservatieve standpunt de eigenaar van de grond en/of gebouwen ongeacht of deze de waardestijging heeft veroorzaakt. Of dient deze, aldus het liberale standpunt, ten goede te komen aan de gemeenschap? Dit onderzoek neemt in deze discussie een middenpositie in. Het lijkt rechtvaardig om, wanneer een woningeigenaar bovenmatig profiteert van een overheidsinvestering, deze om een bijdrage te vragen. De precieze hoogte van deze bijdrage zal altijd maatwerk blijven. Het lijkt niet rechtvaardig om de gehele waardestijging ten goede te laten komen aan de eigenaar van onroerend goed, omdat in dat geval de kosten die de overheid moet maken op de maatschappij zullen worden verhaald, in de vorm van hogere belastingen. Daarmee worden niet alleen de baathebbers, maar ook de niet-baathebbers getroffen. Wanneer de gehele waardestijging, daarentegen, ten goede zou komen aan de gemeenschap dan zou dus iedereen meedelen in de waardestijging in plaats van alleen de omwonenden van een grootschalige infrastructuuringreep. Dat zou dan ook betekenen dat iedere inwoner dezelfde financiële bijdrage zou moeten leveren aan een gebiedsontwikkeling, ongeacht de verschillen in profijt. Wat de drie onderzochte casussen laten zien is dat er juist grote verschillen in profijt zijn. Voor alle drie de casussen geldt dat naarmate de afstand tot de infrastructurele voorziening groter wordt, het profijt afneemt. Het lijkt dan ook niet logisch om iedereen in dezelfde mate te belasten. Dat druist tevens in tegen profijtbeginsel dat ervan uitgaat dat iemand die meer profiteert ook meer behoort bij te dragen.

5.4 Nieuwe inzichten naar aanleiding van onderzoek

Dit onderzoek heeft tot een aantal nieuwe inzichten geleid.

Ten eerste, de omvang van de waardestijging. Wat de casussen laten zien is dat de waardestijging tot wel een kwart van de totale investeringskosten zou kunnen bekostigen. En het is zeer waarschijnlijk dat het hier om een conservatieve inschatting gaat, omdat de niet-wonen functies (i.e. bedrijven, kantoren, winkels) geen onderdeel uitmaken van de berekening. Als afgeleide hiervan, heeft dit ook tot het inzicht geleid dat het bij de waardestijging van woningen, los van een eventuele infrastructurele ingreep, om serieuze bedragen kan gaan, die nu nauwelijks worden belast. Dat komt omdat ons belastingstelsel met name gericht is op het belasten van inkomen. Vermogen wordt, zeker in vergelijking met het buitenland, relatief veel minder belast.

Ten tweede, het type baathebber 'gebruiker en eigenaar van bestaand vastgoed' lijkt nog stelselmatig onderbelicht in de discussie over kostenverhaal. De discussie focust zich vooral op het verhalen van kosten op ontwikkelende partijen, en meer recent, op het verhalen van kosten op de grondeigenaar. De bestaande inwoner lijkt (vooralsnog) buiten schot te blijven. Dat is opvallend, gezien het potentieel aan opbrengsten dat hier ligt. Mogelijke verklaring hiervoor is, zoals ook door een deelnemer van de focusgroep aangegeven, men al gauw verzeild raakt in een politiek vaak gevoelige woonlastendiscussie. Omwonenden zijn uiteindelijk ook kiezers.

Ten derde, de bekostiging is nadrukkelijk ook een financieringsvraagstuk. Voor alle in dit onderzoek toegepaste bekostigingsinstrumenten geldt, dat de opbrengsten niet meteen, of althans niet meteen het volledige bedrag, beschikbaar zijn. Dit betekent dat het geld niet op voorhand gebruikt kan worden om een infrastructurele ingreep te bekostigen, maar vaak pas achteraf na realisatie van de ingreep beschikbaar komt. Er zal daarom hoe dan ook geld geleend moeten worden door de overheid om een publieke investering te financieren. De opbrengsten vanuit het bekostigingsinstrument, zullen voornamelijk gebruikt moeten worden om deze lening af te lossen.

Ten vierde, de baathebber is, zoals een deelnemer aan de focusgroep treffend opmerkte, asset rich, but cash poor. Met andere woorden, de waardestijging staat weliswaar op papier (i.e. op de WOZ-beschikking), maar daarmee staat het nog niet op iemands bankrekening. Die waarde kan pas verzilverd worden op het moment van verkoop van de woning. Daarvan dient men zich terdege bewust te zijn. Tevens speelt hierbij een rol dat niet iedere baathebber in dezelfde mate financieel kan bijdragen. Dat hangt af van de hoogte van iemands inkomen. Instrumenten als de baatbelasting en de GLZ-heffing houden hier geen rekening mee. Bij de OZB wordt hier wel rekening mee gehouden, omdat afhankelijk van de hoogte van het inkomen, vermogen en uitgaven de belasting kan worden kwijtgelaten.

Wat de onderzoeksresultaten hebben aangetoond is, dat het type baathebber 'bestaande woningeigenaar' een potentieel interessant inkomstenbron zou kunnen zijn om vanuit de

overheid een deel van haar investeringen op te kunnen verhalen. Een gedeelde bekostiging van grootschalige infrastructuur door overheid en baathebbers zou daarmee mogelijk moeten kunnen zijn. Daarnaast helpt het om voor een aantal casussen concreet het opbrengstpotentieel in kaart te brengen, omdat daarmee richting de verantwoordelijke ministeries (Financiën en Binnenlandse Zaken) kan worden aangetoond dat de huidige manier van bekostiging van deze groep baathebbers, aldus een van de deelnemers aan de focusgroep, een vrij zinloze exercitie is.

5.5 Beperkingen onderzoek

In dit onderzoek is uitsluitend gekeken naar de waardeestijging van woningen. Voor de niet-woningen is de waardeestijging, met uitzondering van de casus Maastricht, niet inzichtelijk gemaakt, omdat er hiervoor de data ontbreken. In tegenstelling tot de woningen is er geen centraal register waar transacties omtrent commercieel vastgoed worden bijgehouden. Daarnaast is het aantal transacties ook veel lager dan bij woningen, wat het moeilijker maakt om uitspraken te kunnen doen over de toerekenbaarheid van een waardeestijging aan een infrastructurele ingreep.

Daarnaast is door het CPB geen onderscheid gemaakt in koop-en huurwoningen, bij het in kaart brengen van het aantal woningen. Er is als uitgangspunt gehanteerd dat alle woningen 'koopwoningen' zijn. Dat betekent dat er waarschijnlijk met te veel OZB-opbrengst is gerekend voor wat betreft de woningen. Immers, voor huurders kan er sinds 2006 geen OZB meer worden geheven.

De periode waarover de waardeontwikkeling heeft plaatsgevonden varieert nogal per case. In de spoorzone Delft is gekeken naar de waardeontwikkeling van de woningen tussen 2009-2021, in Tilburg over de periode 2012-2017 en in Maastricht over de periode 2010-2021. Dat maakt het aannemelijk dat in casussen waarin over een langere periode de waardeontwikkeling is gevolgd een betrouwbaarder beeld geven van de effecten op de woningprijzen dan waar dit niet het geval is.

Tot slot, wat ook werd opgemerkt door de deelnemers van de focusgroep, is door het CPB uitgegaan dat de komende 50 jaar de waardeestijging zich zal voortzetten. Vijftig jaar is een lange periode waarin een waardevermeerdering zich in meer of mindere mate kan voordoen. De OZB-opbrengst zoals gepresenteerd is dan ook met de nodige onzekerheden omgeven.

Kortom, er zijn nogal wat voorbehouden te maken ten aanzien van de omvang van de waardeestijging. Uiteindelijk is dat voor dit onderzoek minder relevant, omdat het doel van dit onderzoek is het inventariseren van alternatieve bekostigingsinstrumenten en niet zozeer het inzichtelijk maken van de exacte omvang van de waardeestijging van onroerend goed als gevolg van een infrastructurele ingreep. De gedane berekeningen geven een eerste indruk van de mogelijke opbrengsten die met behulp van een aantal alternatieve bekostigingsinstrumenten gegenereerd kunnen worden.

5.6 Implicaties onderzoek

Het centrale probleem van gebiedsontwikkeling in Nederland is dat het traag en duur is. Dat laatste komt omdat er nu nog veel waarde weglekt die door het huidige instrumentarium onvoldoende kan worden afgeroomd. Er wordt momenteel onderzoek gedaan hoe daar iets tegen te doen. In de planvormingsfase wordt daarvoor o.a. naar het instrument van de planbatenheffing gekeken. Echter, er liggen ook kansen na realisatie. Zoals dit onderzoek heeft laten zien, kunnen de baten die neerslaan bij omwonenden van de aanleg van grootschalige infrastructuur aanzienlijk zijn. Het gaat in potentie om honderden miljoenen. Vanuit het profijtbeginssel geredeneerd zou het niet meer dan logisch zijn dat zij die profiteren ook meebetalen. Dit onderzoek heeft ook laten zien dat er in de huidige situatie weliswaar instrumenten zijn waarmee een deel van deze baten kan worden afgeroomd, maar dat deze in hun huidige vorm onvoldoende zijn toegerust om substantiële opbrengsten te genereren. Oftewel, de mate van profijt staat op dit moment niet in verhouding tot de financiële bijdrage die wordt gevraagd. Wordt er op dezelfde voet doorgegaan, dan is het zeer aannemelijk dat de scheve verdeling tussen lusten en

lasten aanhoudt en mogelijk verergerd. Daarmee neemt het risico op over- of onderinvestering door de overheid toe. Ook betekent dit dat de overheid minder geld overhoudt voor andere doelen. Zeker met het zogenaamde 'ravijnjaar' (i.e. korting op het Gemeentefonds) in zicht, neemt de noodzaak toe om naar alternatieve vormen van bekostiging te kijken. Tot slot, is het aannemelijk om te stellen dat zonder alternatieve vormen van financiering, publieke tekorten in een gebiedsontwikkeling eerder toe dan af zullen nemen. Dit zorgt voor een verdere vertraging van gebiedsontwikkelingen.

5.7 Suggesties voor vervolgonderzoek

In dit onderzoek lag de focus op grootschalige infrastructuurprojecten en is er teruggekeken op een aantal historische casussen. Vervolgonderzoek zou zich enerzijds kunnen richten op een verbreding van het type casussen waarvoor de waardeestijging wordt onderzocht. De nadruk lag in dit onderzoek op grootschalige infraprojecten, maar wat zijn bijvoorbeeld de mogelijkheden qua baatafoming wanneer een park of een museum in een bestaande woonwijk wordt aangelegd? Anderzijds, zouden er, los van het type casus, meerdere casussen moeten worden onderzocht, om meer gefundeerd uitspraken te kunnen doen over de relatie tussen publieke investeringen en het effect op de huizenprijzen. Dat laatste geldt zeker voor stationsprojecten, omdat de resultaten van het CPB-onderzoek daar een nogal diffuus beeld lieten zien, terwijl er heel veel van dit soort projecten de komende jaren op stapel staan. Daarnaast is verder onderzoek nodig naar de niet-bewoners (i.e. de eigenaren en gebruikers van winkels, kantoren en bedrijven). Welke randvoorwaarden moeten worden ingevuld om gerede uitspraken te kunnen doen over waardeestijging bij niet-bewoners, zoals bijvoorbeeld data over vastgoedtransacties van niet-bewoners. Op deze wijze ontstaat een completer beeld van de mogelijkheden van baatafoming bij dit type baathebber. Tot slot is vervolgonderzoek op casuïstiek niveau nodig om te bepalen wat de optelsom van afoming gedurende de verschillende fasen van een gebiedsontwikkeling (zoals weergegeven in figuur 1-1) betekent voor het totaal aan inkomstenbronnen. Daarmee kan inzichtelijk worden gemaakt hoe de verschillende afomingsmomenten bijdragen aan de totale financiële middelen die beschikbaar zijn voor een gebiedsontwikkeling.

Hoofdstuk 6 Aanbevelingen

In dit onderzoek is de mogelijke inzet van een aantal alternatieve bekostigingsinstrumenten verkend in een aantal casussen. Daaruit kwamen een aantal aandachtspunten naar voren die het vertrekpunt vormen voor de aanbevelingen die in dit hoofdstuk worden gedaan. Er worden algemene aanbevelingen gedaan, die gelden voor de alternatieve bekostiging in zijn algemeenheid en specifieke aanbevelingen die gelden ten aanzien van de inzet van een specifiek bekostigingsinstrument.

6.1 Algemene aanbevelingen

Aanbeveling 1: Experimenteer met het daadwerkelijk toepassen van alternatieve bekostigingsinstrumenten in de praktijk

Er is de laatste jaren veel onderzoek gedaan naar de alternatieve bekostiging van gebiedsontwikkeling (zie o.a. Studiegroep Alternatieve bekostiging, 2020; Schep, 2021; CPB 2019c, CPB 2023, Allers, 2024). De gemene deler van al deze onderzoeken is dat er kansen worden gezien om gebiedsontwikkelingen op alternatieve manieren te bekostigen. Laten we het dan ook eens daadwerkelijk gaan doen! Dit onderzoek laat zien dat het van toegevoegde waarde kan zijn om te verkennen hoe een alternatief bekostigingsinstrument daadwerkelijk zou kunnen worden ingezet in de praktijk. Het geeft inzicht in de mogelijkheden en onmogelijkheden van een instrument die zonder de toepassing ervan buiten beeld zouden blijven.

Aanbeveling 2: Durf het gelijkheidsbeginsel ter discussie te stellen

In Nederland is het gelijkheidsbeginsel verankerd in artikel 1 van de Grondwet. Het stelt dat iedereen die zich in Nederland bevindt in gelijke gevallen gelijk behandeld moet worden. Vertaald naar de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk zou dit betekenen dat ieder gebied op dezelfde manier behandeld zou moeten worden, ongeacht de verschillen die er zijn in opgaven. De vraag is hoe lang dit nog te rechtvaardigen is. Daarvoor zijn de verschillen tussen regio's simpelweg te groot. Het minder strak hanteren van het gelijkheidsbeginsel zou het voor wat betreft de inzet van alternatieve bekostigingsinstrumenten mogelijk maken om ruimtelijke tariefdifferentiatie toe te passen. Daarmee zou het mogelijk worden om in bepaalde gebieden hogere tarieven te heffen dan elders.

Het gelijkheidsbeginsel zit echter diepgeworteld in onze normen en cultuur. Het is de diepste laag van het institutionele landschap en daarmee ook het minst makkelijk te veranderen (Daamen & van Zoest, 2021). Kortom, makkelijk zal het niet zijn, maar de tijd is er wel naar om dit bespreekbaar te maken.

Aanbeveling 3: Laat de opbrengsten van alternatieve bekostigingsinstrumenten niet vrij, maar koppel deze altijd aan een specifieke bestemming

De huidige opbrengsten van de OZB gaan naar de algemene middelen van een gemeente. Dat betekent dat een gemeente vrij is in hoe deze te besteden. Een procentuele heffing op de waardevermindering van woningen (zie casus Maastricht) of een heffing via een vast bedrag gebaseerd op de WOZ-waarde (zie casus Tilburg) zou niet naar de algemene middelen van een gemeente moeten gaan, maar daadwerkelijk moeten worden gelabeld aan de bekostiging van de betreffende voorziening waarvoor die heffing wordt ingezet. Het is waarschijnlijk dat dat op meer draagvlak vanuit de maatschappij kan rekenen, dan wanneer dit in de algemene pot verdwijnt en niet duidelijk is waar deze inkomsten naar toe gaan. Daarnaast zou dit de overheid transparanter maken, wanneer vooraf duidelijk wordt gemaakt waar de heffing voor bedoeld is.

6.2 Specifieke aanbevelingen

OZB

Aanbeveling 4: Voer het OZB-gebruikersdeel bij woningen opnieuw in

In 2006 is het OZB-gebruikersdeel bij woningen afgeschaft. Dat betekent dat gemeenten sinds dat jaar geen OZB-heffing meer kunnen opleggen. Dat heeft een behoorlijke impact gehad op de inkomsten van de gemeenten. Door de heffing opnieuw op te leggen kan een groter deel van de waardeinstijging van woningen als gevolg van publieke investeringen worden belast. Bijvoorbeeld in de casus Maastricht zou dit leiden tot een extra OZB-opbrengst van 152.000 euro per jaar ($0,101\% \times 150,5$ miljoen). Uitgaande van een discontovoet van 3% per jaar is de netto contante waarde van deze extra opbrengst de komende 50 jaar gelijk aan 3,9 miljoen euro. Dat is 1,6% van de totale waardeinstijging (150,5 miljoen voor woningen en 100 miljoen voor niet-woningen). Hierdoor neemt het deel dat de gemeente kan afkomen toe van 5% naar 6,7%.

Aanbeveling 5: Pas de vereveningssystematiek van het Gemeentefonds aan

Wat de casus Maastricht en Tilburg lieten zien, is dat wanneer een gemeente een hogere OZB-opbrengst heeft dit consequenties heeft voor de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Deze wordt daardoor minder. In Maastricht leidde dat er bijvoorbeeld toe dat de gemeente niet 5% zou kunnen afkomen, maar 2,7%. In Tilburg kon daardoor niet 39,2% maar 36,6% worden afgeroomd. Mogelijke opties zouden kunnen zijn om volledig af te zien van een verevening op basis van WOZ-waarden of de mate van verevening naar beneden bij te stellen (CPB, 2019c). Een andere optie is om dit niet op basis van WOZ-waarden te doen, maar op basis van besteedbaar inkomen (zie Allers, 2018). Volledig afschaffen van de verevening leidt er weliswaar toe dat gemeenten meer kunnen afkomen, maar heeft ook herverdelingseffecten tussen gemeenten tot gevolg. (CPB, 2019c). Dat raakt met name gemeenten met een lage WOZ-capaciteit, omdat zij geen aanvulling meer krijgen van gemeenten met een hoge WOZ-capaciteit.

Aanbeveling 6: Verhoog de tarieven van de OZB

Gemeenten hanteren momenteel zeer lage tarieven ten aanzien van OZB. Dit is dan ook de voornaamste reden dat de opbrengstpotentie van dit instrument zo laag is. Met een verhoging van de OZB-tarieven zouden de opbrengsten 'relatief eenvoudig' kunnen worden verhoogd. De hoogte van het tarief is afhankelijk van wat de gemeente als opbrengst wenst binnen te halen. Echter, een verhoging van de OZB-tarieven betekent dat inwoners geconfronteerd worden met hogere woonlasten wat niet automatisch op maatschappelijk (en politiek) draagvlak kan rekenen. Om te zorgen dat een verhoging van de OZB geen ongewenste inkomenseffecten heeft, zou dat bijvoorbeeld gekoppeld kunnen worden aan een verlagen van de eerst twee schijftarieven in de loon- en inkomstenbelasting (CPB, 2015). Daarmee worden belastingen dus verschoven (i.e. van inkomen naar vermogen) in plaats van verhoogd.

Baatbelasting

Aanbeveling 7: Stel een kostensoortenlijst op voor de baatbelasting

Door de invoering van de grondexploitatiewet en door jurisprudentie van de Hoge Raad is het toepassingsbereik van de baatbelasting de afgelopen decennia behoorlijk ingeperkt. Het is vaak onduidelijk welke kosten met baatbelasting kunnen worden verhaald. Deze onduidelijkheid bestaat er met name ten aanzien van de vervanging en/of verbetering van bestaande voorzieningen. Het zou daarom helpen als er een lijst komt met daarop maatregelen die met behulp van baatbelasting mogen worden bekostigd.

Aanbeveling 8: Bouw meer flexibiliteit in ten aanzien van de afbakening van een gebied

Bij het heffen van baatbelasting luistert de afbakening van het gebied heel nauw. Wanneer het gebied te ruim of te nauw is gedefinieerd, kan dit ertoe leiden dat een belastingverordening die aan de baatbelasting ten grondslag ligt onverbindend wordt verklaard. Dat zou betekenen dat een gemeente dan met lege handen komt te staan. Met andere woorden, de afbakening van een gebied is nogal met financiële risico's omgeven. Dit risico zou kunnen worden verkleind, door gemeenten de mogelijkheid te geven het gebate gebied in de loop van de tijd aan te passen. Om te voorkomen dat dit tot meer rechtsonzekerheid leidt, zou de gemeente wanneer er gebate objecten afvallen die bijdrage voor haar rekening kunnen nemen (Sorel et al., 2014). Daarmee hoeft de bijdrage van de overige baathebbers in het gebied niet te worden verhoogd.

Aanbeveling 9: bepaal aan de hand van de PPT-criteria wat een redelijke bijdrage zou zijn

De grondslag voor de baatbelasting wordt niet bepaald door de waardeestijging van een onroerende zaak, maar de mate waarin een onroerende zaak in een voordeligere positie is gekomen als gevolg van de aangelegde voorziening (Schep, 2012). Voor die voordeligere positie wordt naar diverse factoren gekeken, waaronder een eventuele waardeestijging. Het bepalen wat vervolgens een redelijke bijdrage is lastig te onderbouwen. Met baatbelasting zou in theorie 100% kunnen worden verhaald. Echter, een publieke voorziening heeft niet alleen een economische waarde, maar ook een algemeen belang wat het zou rechtvaardigen om niet alle lasten via de baathebbers te verhalen.

Het is voorstelbaar dat het in geval van de casus Delft lastig is uit te leggen aan inwoners waarom ze zouden moeten bijdragen aan een bovenwijkse voorziening als een spoortunnel, omdat hier immers meerdere gebieden bij gebaat zijn dan alleen het vooraf afgebakende gebied.

Deze discussie zou kunnen worden ondervangen door hier vergelijkbaar met het kostenverhaal het profijt, de toerekenbaarheid en proportionaliteitscriteria (PPT-criteria) te hanteren bij het bepalen van de hoogte van de bijdrage (Sorel et al., 2014).

GIZ

Aanbeveling 10: Verken in hoeverre en voor welke doeleinden een gebiedsgericht OZB-fonds voor woningen kan worden ingezet in een GIZ

De GIZ kan beschouwd worden als een arrangement waarbinnen diverse instrumenten toegepast kunnen worden. Een deelnemer aan de focusgroep noemde het 'een koffer met instrumenten die gezamenlijk een GIZ-vormen'. Binnen een GIZ kan bijvoorbeeld een gebiedsgericht ondernemersfonds worden ingezet voor de bekostiging van bepaalde voorzieningen en activiteiten. Hiervoor leveren de eigenaren en gebruikers van niet woningen een financiële bijdrage. Voor inwoners bestaat een dergelijke heffing nog niet. In de casus Tilburg is de instelling van een gebiedsgericht OZB-fonds voor woningen verkend. In deze historische casus betaalden baathebbers een extra heffing (vast bedrag per 10.000 euro WOZ-waarde) als bijdrage aan voorzieningen en activiteiten. Zo'n extra heffing heeft gevolgen voor de woonlasten. In het specifieke geval van Tilburg zouden die verdrievoudigen. Dat lijkt politiek en maatschappelijk niet haalbaar. Tevens zou hier een discussie omtrent het gelijkheidsbeginsel kunnen ontstaan, omdat hier beargumenteerd zou kunnen worden dat mensen in een gelijke situatie, in Tilburg de noordzijde versus de zuidzijde van het station, anders (lees veel hoger) worden belast en daarmee dus niet gelijk worden behandeld. Verder verkend zou daarom moeten worden wat een haalbare financiële bijdrage zou kunnen zijn en voor welke doeleinden deze zou kunnen worden ingezet (bijv. voor alleen de bekostiging van kleinschalige infrastructuur of ook voor grotere ingrepen zoals stationsprojecten of de ondertunneling van (spoor)wegen.

Aanbeveling 11: Start op korte termijn met een GIZ-experiment in de praktijk

De GIZ is nog een idee. Het bestaat nog niet in de praktijk. Om ervaring op te doen met dit instrument is het aan te bevelen om dit op een aantal plekken daadwerkelijk te gaan toepassen. Op deze manier kan een beter inzicht worden gekregen in de mogelijkheden en onmogelijkheden van dit instrument. Volgens dit onderzoek heeft dit instrument in theorie het grootste opbrengstpotentieel voor een gemeente. Of dat in de praktijk ook zo is, met o.a. de woonlastendiscussie en het gelijkheidsbeginsel in gedachten, zal moeten blijken uit onder andere experimenten.

Hoofdstuk 7 Persoonlijke reflectie

7.1 Reflectie op het onderzoek

Het idee voor dit onderzoek ontstond tijdens de MCD-studiereis naar New York in november 2023. Daar werd een toelichting gegeven op diverse gebiedsontwikkelingsprojecten en de rol die de overheid en de markt daarbinnen spelen. Met behulp van een uitgebreid planningsinstrumentarium probeert de overheid er de markt te activeren in plaats van te reguleren zoals in Nederland het geval is. Dat vond ik interessant. Hoe zouden we dat in Nederland kunnen doen.

Terug in Nederland stond op dat moment de Kamerbrief van Hugo de Jonge volop in de belangstelling die ging over de Modernisering van het Grondbeleid. Daarin werd gesteld dat het centrale probleem van de gebiedsontwikkeling is dat deze te traag en te duur is. Met dat laatste aspect wilde ik graag iets doen.

Aanvankelijk wilde ik mijn onderzoek focussen op het publieke tekort en in welke mate dit zou kunnen worden afgedekt met alternatieve bekostigingsinstrumenten. De term 'publiek tekort' was echter lastig te definiëren want is er niet bijna in alle gevallen sprake van een publiek tekort? Daarnaast vroeg deze term ook nadere afbakening, want waar richt je je vervolgens op. Het 'publieke tekort' kan immers op diverse thema's betrekking hebben.

Daarnaast was ik gefascineerd door het onderzoek van de Stec Groep uit 2020 waarin werd gesteld dat gemeenten in veel gevallen niet aan maximaal kostenverhaal deden. Dat riep bij mij automatisch de vraag op, wat hier de reden voor was. Dat was in het onderzoek namelijk niet onderzocht. Ik had aanvankelijk idee om daarom een aantal anterieure overeenkomsten van integrale gebiedsontwikkelingen te onderzoeken om na te gaan wat hier omtrent het kostenverhaal was afgesproken. Dat bleek al gauw onhaalbaar te zijn, omdat dergelijke overeenkomsten doorgaans niet openbaar zijn.

Uiteindelijk stuitte ik op een aantal onderzoeken van het CPB uit 2018 en 2019. In deze onderzoeken had het CPB in kaart gebracht wat de leefbaarheidsbaten waren (uitgedrukt in waardeestijging van de woningen) als gevolg van een aantal grootschalige infrastructuuringrepen. Met behulp van data was dit zeer nauwkeurig onderzocht. Tijdens een van de sessies tijdens module 7 werd geopperd om deze casussen te gebruiken voor mijn onderzoek. Daarmee viel in feite alles op zijn plek. Ik was namelijk op zoek naar casussen, maar daarbij speelde steeds de beschikbaarheid van data een rol. Dat probleem speelde bij de onderzochte casussen door het CPB niet. Daarnaast ging het om (vrijwel) voltooide casussen. Dat maakte het onderwerp ook minder gevoelig, omdat het projecten in hun voortgang op deze manier niet negatief zou kunnen beïnvloeden. De ontwikkeling was immers al grotendeels voltooid. Bedacht werd om met behulp van een ex ante evaluatie te verkennen wat er zou zijn gebeurd als we in deze voltooide casussen een bekostigingsinstrument zouden toepassen. Wat zou dat aan opbrengsten kunnen opleveren voor een gemeente? Dat werd uiteindelijk de focus van mijn onderzoek; het inventariseren van een aantal mogelijke alternatieve bekostigingsinstrumenten voor de bekostiging van grootschalige infrastructuur. De keuze om mij daarbij te richten op enerzijds 'grootschalige infrastructuur' en anderzijds op het type baathebber 'bestaande inwoners en bedrijven' was ingegeven door het CPB. Het bleek dat aan deze groep van baathebbers relatief nog weinig aandacht werd besteed. Met name ontwikkelaars en grondeigenaren staan in de voortdurende belangstelling daar waar het gaat om bekostigingsvraagstukken. Met dit onderzoek zou ik dus mooi deze kennisleemte kunnen opvullen.

Ik heb zelf ook veel geleerd van dit onderzoek. De lokale fiscale instrumenten en hun precieze werking was een onbekend terrein voor mij. Ook had ik mij nooit zo gerealiseerd dat ons belastingstelsel vooral gericht is op het belasten van inkomen en arbeid en minder op het belasten van vermogen. In andere landen blijkt dit heel anders te liggen!

Tot slot roept dit onderzoek bij mij ook nog wel de vraag op hoe om te gaan met de enorme waardeestijgingen die woningen die laatste jaren hebben ondergaan. Het hebben van een overwaarde van 2 ton is tegenwoordig eerder regel dan uitzondering. Daar is in veel gevallen economische groei, bevolkingsgroei debet aan en niet zozeer een infrastructurele ingreep. Hoe hiermee dan om te gaan. Is het rechtvaardig dat deze waardeestijging volledig naar de woningeigenaar gaat en daar nu nauwelijks voor belast wordt? Wanneer een deel daarvan bijvoorbeeld belast zou worden bij de verkoop van de woning, zou dat de prijs op termijn van

woningen kunnen drukken? Men kan immers minder overwaarde gebruiken voor de financiering van een woning. Met andere woorden, dit onderzoek heeft me aan het denken gezet.

7.2 Reflectie op de onderzoeksmethode

De gevolgde onderzoeksmethode in dit onderzoek is met name kwantitatief van aard geweest. Er is enerzijds berekend wat de omvang van de waardestijging als gevolg van de infrastructurele ingreep was en anderzijds wat de opbrengstpotentie van een alternatief bekostigingsinstrument was. Tegen het maken van die berekeningen keek ik aanvankelijk wel op. Er werden in het onderzoek van het CPB-formules en termen gebruikt die voor mij vrij nieuw waren. Ik besloot dan ook om contact op te nemen met de betreffende onderzoekers van het CPB om met name te vragen op welke wijze iets berekend was en welke uitgangspunten ze bij de berekeningen hadden gehanteerd. Er werd tot mijn verrassing snel en enthousiast op gereageerd. Het doen van de berekeningen viel daardoor achteraf mee.

Met behulp van een ex ante evaluatie is onderzocht wat de potentiële werking van een drietal bekostigingsinstrumenten was en welke mogelijke gewenste en ongewenste effecten daarbij optraden, voorafgaand aan de invoering van dit instrument. Wat betreft de potentiële werking lag de focus op het financiële perspectief. Deze methodiek was inderdaad bruikbaar om potentiële knelpunten bij de invoering van een bepaald instrument te identificeren. Daarbij merkte ik dat ik zelf snel naar oplossingen wilde zoeken voor deze knelpunten.

Tot slot is er in dit onderzoek gebruik gemaakt van een focusgroep. Ik had al vrij snel een beeld wie ik hiervoor wilde uitnodigen. Helaas, kon er niet een moment worden gevonden waarop alle deelnemers konden, maar uiteindelijk waren er voldoende deelnemers om de focusgroep door te laten gaan. De focusgroep was digitaal, wat uiteindelijk geen belemmering bleek te zijn voor het houden van een levendige groepsdiscussie. Ik had de deelnemers een week voorafgaand aan de focusgroep een korte presentatie toegestuurd met daarin aanleiding, doel, vraagstelling en de 3 cases die centraal stonden. Voor de focusgroep stond 1,5 uur gepland. Dit was uiteindelijk net voldoende om de drie casussen te behandelen. De focusgroep was in meerdere opzichten waardevol. In de eerste plaats, omdat ermee bevestigd kon worden of de gevolgde aanpak klopte of niet. In de tweede plaats om beter inzicht te krijgen in de (on) mogelijkheden van de betreffende bekostigingsinstrumenten. En ten derde, omdat de deelnemers ieder vanuit een ander perspectief naar de casus keken (bijv. vanuit juridisch oogpunt, vanuit maatschappelijk oogpunt, of vanuit oogpunt van de overheid). Dat heeft uiteindelijk de casussen verrijkt.

Literatuurlijst

- Allers, M. (2003) Verevening van belastingcapaciteit tussen gemeenten kan beter, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* (4), pp. 146-156.
- Allers, M. (2018) *Alternatieven voor de verevening van de belastinggrondslag van gemeenten*, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO).
- Allers, M., Schep, A., Hoeben, C., Kastelein, R., & Monsma, A. (2024). *Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw*. https://www.coelo.nl/images/rapporten/Eindrapport_planbatenheffing_en_grondbelasting_3_juni_2024.pdf
- Alterman, R. (2012). Land Use Regulations and Property Values: The 'Windfalls Capture' Idea Revisited. In: Nancy Brooks, Kieran Donaghy, and Gerrit-Jan Knaap (eds.) *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*, Oxford: Oxford University Press, pp. 755-786.
- Centraal Planbureau (2015) *Een ruimer lokaal belastinggebied*, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2018) *Leefbaarheidsbaten A2-tunnel zeer aanzienlijk: meer dan 200 miljoen euro*, Den Haag: CPB.
<https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-22-mei-2018-Leefbaarheidsbaten-A2-tunnel-Maastricht.pdf>
- Centraal Planbureau (2019a), *Diverse effecten stationsprojecten op huizenprijzen*, Den Haag: CPB
<https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/cpb-notitie-diverse-effecten-stationsprojecten-op-huizenprijzen.pdf>
- Centraal Planbureau (2019b) *De leefbaarheidseffecten van spoorzone Delft*, Den Haag: CPB.
<https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/cpb-notitie-28okt2019-de-leefbaarheidseffecten-van-Spoorzone-Delft.pdf>
- Centraal Planbureau (2019c) *Profijt en bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling*, Den Haag: CPB.
<https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2019-11-Profijt-en-bekostiging-van-ruimtelijke-ontwikkeling.pdf>
- Centraal Planbureau (2023) *Leefbaarheidseffecten van integrale infrastructuurprojecten: inzichten uit onderzoek*, Den Haag: CPB.
<https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Publicatie-Leefbaarheidseffecten-van-integrale-infrastructuurprojecten.pdf>
- Daamen, T., Verheul, W.J. & Heurkens, E. (2020) *Gebiedsinvesteringszone; naar een praktijkexperiment*, Delft: Technische Universiteit Delft.
- Daamen, T.A & Zoest, S. P. (2021) *Daadkracht en drang: Zes inzichten uit een verdiepende studie naar de bekostiging van openbaar vervoer in New York, Londen en Kopenhagen*, Delft: TU Delft.
- Gemeente Maastricht (2022) *Verordening onroerende zaakbelastingen Maastricht 2023*, [Raadsbesluit vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 20 december 2022], Maastricht: gemeente Maastricht.
- Gemeente Tilburg (2018) *Verordening onroerende zaakbelastingen Tilburg 2019*.
- Halleux, J.-M., A. Hendricks, B. Nordahl, & Maliene V. (2023), *Public Value Capture of Increasing Property Values across Europe*, Zürich: vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.

- Hendricks, A., Kalbro, T., Llorente, M., Vilmin, T. & Weitkamp, A. (2017) Public value capture of increasing property values; What are unearned increments? In: Erwin Hepperle, Robert Dixon-Gough, Reinfried Mansberger, Jenny Paulsson, Jozef Hernik and Thomas Kalbro (eds.) *Land Ownership and Land Use Development; The Integration of Past, Present and Future in Spatial Planning and Land Management Policies*, vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich, pp. 257–282.
- Heurkens, E., Hobma, F., Verheul, W.J. & Daamen, T. (2020) *Financiering van gebiedstransformatie; strategieën voor het toepassen van verschillende financieringsvormen bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*, Den Haag: Programma Stedelijke Transformatie/Platform 31.
- Hong, Y.H. & Brubaker, D. (2010). Integrating the proposed property tax with the public leasehold system. In: J.Y. Man and Y.H. Hong (eds.), *China's Local Public Finance in Transition*, Lincoln Institute of Land Policy, pp. 165–190.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020) *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel; rapport van de Werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied*, Den Haag: ministerie van BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023), *Brief aan de Tweede Kamer van 19 juni 2023, getiteld "Modernisering van het grondbeleid"*, Den Haag: ministerie van BZK.
- Muñoz Gielen, D., & van der Krabben, E. (2019). *Public Infrastructure, Private Finance: Developer Obligations and Responsibilities*, Milton Park: Routledge.
- Nederlands Adviesbureau voor Risicomanagement (2010) *Rapportage onderzoek spoorzone Delft; hoe de Delftse gemeenteraad beter grip houdt op het Spoorzone project*, Enschede: NAR.
- Planbureau voor de Leefomgeving (2014) *Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling; achtergrondstudie*, Den Haag: PBL.
- Rebel Group (2016) *MIRT-onderzoek financiële arrangementen bij complexe transformatieopgaven; Analyse van belemmeringen en mogelijke oplossingsrichtingen bij binnenstedelijke transformatielocaties in een scala aan Zuid-Hollandse steden*, Rotterdam: Rebel Group.
- Rebel Group (2019) *Meer doen. Meer samen doen. Hoe betalen we betere en mooiere gebieden*, Rotterdam: Rebelgroup.
- Schep, A. (2012). *Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten. Bekostiging van voorzieningen met baatbelasting, grondexploitatiebijdrage, ondernemersfondsen en BIZ-bijdrage*. [Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam], Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).
- Schep, A. (2021) *Bekostiging van een gebiedsinvesteringszone (GIZ) met gemeentelijke fiscale instrumenten*, Rotterdam: Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL).
- Société des Grand Projets (2023) *Rendre possible, rapport d'activité 2023*, Parijs, SGP.
- Stec Groep (2021) *Kostenverhaal in anterieure overeenkomst woningbouw 2020*, Arnhem: Stec Groep.
- Sorel, N., Schep, A. & Tennekes, J. (2014) Kostenverhaal bij ontwikkelende én gevestigde partijen: revival voor de baatbelasting?, *Grondzaken in de praktijk* (5), oktober 2014.
- Studiegroep alternatieve bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling (2020) *Bekostiging door baathebbers; rapport Studiegroep alternatieve bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling*, Den Haag: Studiegroep alternatieve bekostiging.

-Tijm, J., Michielsen, T.O., van Maarseveen, R. & Zwaneveld, P. (2019) How large are the non-travel time effects of urban highway tunneling? Evidence from Maastricht, the Netherlands, *Transportation Research Part A* (130), pp. 570-592.
<https://doi.org/10.1016/j.tra.2019.09.011>

-Urhahn (2019) *Alternatieve vormen van bekostiging verstedelijking*. [Bijlage bij rapport Studiegroep alternatieve bekostiging ruimtelijke gebiedsontwikkeling], Amsterdam: Urhahn.

-Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E. & van Zoest, S. (2020) *Leren van stedelijke transformaties; over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*, Den Haag: Programma Stedelijke Transformatie/Platform 31.

-Yin, R. (2009) *Case study research; design and methods (4th edition)*, California: SAGE Publications Inc.