

Bijlage 1 – Planbatenheffing

Definitie Planbatenheffing

Planbatenheffing is een eenmalige heffing op de waardeverhoging van grond die ontstaat als gevolg van een functiewijziging. Een stuk agrarische grond met bijvoorbeeld een m2 prijs van € 10 heeft door de enkele planologische beslissing om de bestemming “Wonen” aan die betreffende grond toe te kennen (ten behoeve van woningbouw) een m2 gekregen van €200 – €400 (al naar gelang de locatie van de bewuste grond).

Effect op wonen en voordelen planbatenheffing

Zonder een planbatenheffing zou uitsluitend de grondeigenaar profiteren van deze bestemmingswijziging. De projectontwikkelaar, gemeente en de huizenkoper zouden een negatieve invloed ondergaan van de prijsstijging; dit maakt immers de huizen duurder, de marges kleiner en de kans om als gemeente nog een bijdrage te kunnen doen ten behoeve van het algemene nut onwaarschijnlijker. Dit is negatief voor kansen op betaalbare woningbouw.

Het vooruitzicht van een heffing op toekomstige grondprijzenstijging draagt er toe bij dat grondbezitters naar alle waarschijnlijkheid minder geneigd zullen zijn de gronden voor langere tijd in bezit te houden, speculerend op die waardeverhoging¹. Immers, wanneer deze stijging zal worden belast is speculeren met de waarde van die gronden minder lucratief. Zodoende zal er voor andere partijen een grotere kans bestaan om zelf grondposities te kunnen verwerven. Denk hierbij aan bijvoorbeeld woningcorporaties of overheden.

Motie Nijboer en Regeerprogramma Schoof

In 2019 is bij motie Nijboer aan de regering verzocht te bezien of en in hoeverre in Nederland een planbatenheffing zou kunnen worden ingevoerd. In het regeerprogramma Schoof uit 2024 is wederom overeengekomen om te bezien of en in hoeverre een stelsel van planbatenheffing – of een vergelijkend stelsel - in Nederland zou kunnen worden ingevoerd.

De gedachte achter de invoering van planbatenheffing is dat de overheid die de planologische beslissing heeft genomen die heeft geleid tot een waardeverhoging van gronden, van die waardeverhoging ook zelf zou moeten kunnen profiteren. Met de opbrengsten uit de heffing zou die overheid onder meer bijdragen kunnen leveren aan onrendabele woningbouwprojecten en aan noodzakelijke gebiedsvoorzieningen op gebied van onder meer infrastructuur, leefbaarheid, natuur en milieu etc. Voorts vervult de heffing een functie bij het eerdergenoemde “speculatie-vraagstuk”.

Minder speculatie en een eerlijker verdeling van de meerwaarde van bouwgrond zou – zo is het idee – bijdragen aan de versnelling van en toename van (betaalbare) woningbouw in Nederland. Een uiterst belangrijk motief, gelet op de enorme nieuwbouwopgave die er is.

¹ De OESO heeft in een “economic survey” het Nederlands woonbeleid onder de loep genomen. Het probleem van speculatie met grond wordt ook door OESO onderkend. Planbatenheffing zou een remedie kunnen zijn tegen deze speculatie met grond. OECD Economic Surveys: Netherlands 2025 July 2025, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/07/oecd-economic-surveys-netherlands-2025_aa9d215c/2dd1f4aa-en.pdf

De eerdergenoemde onderzoeken betreffen:

1 “Grondslag van een planbatenheffing”, DNB Analyse, De Nederlandsche Bank, Niek de Meijer en Gerbert Hebbink, 2025. <https://www.dnb.nl/media/sboey5fx/grondslag-van-een-planbatenheffing.pdf>

De onderzoekers van De Nederlandsche Bank (DNB) gaan vooral in op het financiële aspect van planbatenheffing en de plek van planbatenheffing in het fiscaal bestel. DNB doet geen uitspraak over de politieke wenselijkheid van de invoering van planbatenheffing.

DNB analyseert de mogelijke heffingsgrondslagen (onder meer het eerdergenoemde “waarde-surplus”) en corrigerende factoren daarbij (onder meer kosten voor bouwrijp maken en ruimtebeslag voor andere voorzieningen dan woningen). DNB komt in een vergelijkende analyse voor de periode 2025-2030 van buitenstedelijke bestemmingsplanwijzigingen in de komende jaren, verstedelijkingsfactoren, nieuwbouwverwachtingen en woningdichtheid (hetgeen in de analyse uitkomt op zo’n 70 duizend woningen met daarbij circa 5.500 hectare “gewijzigde” grond, jaarlijks), tot een berekende totale grondslag van heffing per jaar van zo’n € 7 à € 8 miljard.

Wat daarvan dan precies de jaarlijkse planbatenheffing zou moeten zijn, laat DNB in het midden. Dit is een politieke keuze en is ook deels lokaal/regionaal in te kleuren, al naar gelang de (lokale) marktomstandigheden. Hierbij geldt dat een te hoge heffing bouwontwikkeling zou kunnen ontmoedigen of dat vooronderstelde waardeinstijgingen zich slechts in beperkte mate zullen voordoen wanneer een heffing een te groot negatief effect op de economische verhandelbaarheid van de gronden veroorzaakt. Dit zou kunnen leiden tot tekorten op ingecalculeerde heffingen.

2 Bijlage bij “Op grond kun je bouwen” en aanbiedingsbrief aan TK, 21 juni 2024, 2024-0000361389 van Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Woningbouw en Grond <https://open.overheid.nl/documenten/57a132bc-0bb5-48f6-8832-41aa7414e37c/file> “Mogelijkheden voor een invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw.” Onderzoekers Maarten Allers en Corine Hoebe (COELO), Arjen Schep en Robert Kastelein (ESBL) en Anneke Monsma, 31 mei 2024. <https://open.overheid.nl/documenten/18c8667f-a519-4bb9-867c-e7e7a3d62aeb/file>

Dit is een uitgebreid interdepartementaal onderzoek naar de kansen van het bevorderen van de woningbouw door hetzij de invoering van planbatenheffing hetzij het invoeren van een algemene grondbelasting of bouwgrondbelasting.

Het uitgangspunt is het wegvloeien van meeropbrengsten van gronden (door de enkele planologische bestemmingswijziging) naar grondeigenaren die geen bijdrage leveren aan de woningbouw als zodanig. Dit beïnvloedt de woningbouw nadelig. Hoe kan planbatenheffing en/of grondbelasting hierin een uitkomst bieden?

De korte conclusie is dat planbatenheffing – mits goed ingevoerd en vormgegeven – zeker een positieve bijdragen kan leveren aan versnelling woningbouw/realisatie betaalbare woningen.

Belasting over bebouwbare grond kan grondspeculatie terugdringen; voor jarenlange “bevroren locaties” zal het naar alle waarschijnlijkheid minder soelaas bieden.

Een algemene grondbelasting is vanuit het oogmerk van een heffende overheid een uitstekend in te passen belastingmaatregel; het zal evenwel niet de woningbouw als zodanig versnellen schatten de onderzoekers in.

Planbatenheffing is geen quick fix en zal een bepaalde periode van invoeren kennen; bestaande locaties zullen waarschijnlijk niet onder de heffing vallen. Uitsluitend nieuwe locaties. De heffing kan niet het gehele surplus in waarde afroemen, er zou dan immers geen prijsprikkel meer zijn om gronden ten behoeve van woningbouw te verkopen. Bij bouwprojecten die wel een positieve exploitatie kennen en desondanks niet worden gebouwd, biedt een planbatenheffing ook geen uitkomst voor zover het oogmerk versnellen van de woningbouw is.

De belasting op grond zou naast de planbatenheffing kunnen bestaan. Van de belasting op bebouwbare grond die nog niet wordt bebouwd is de inschatting dat deze goed kan worden ingevoerd; het effect – zo schatten de onderzoekers in – is evenwel gering.

De onderzoekers geven er de voorkeur aan om de gemeente de heffende instantie te laten zijn; bij de gemeenten ligt immers ook het planologisch primaat (Omgevingswet). Voorts adviseren de onderzoekers om de heffing niet als een belasting vorm te geven. Er zijn dan nogal wat wettelijke obstakels die eerst moeten worden geslecht en de eenheid van rechtspraak wordt niet bepaald bevorderd, nu lokale planologische heffingen reeds via het bestuursrecht vorm hebben gekregen, met als hoogste instantie de Raad van State en belastingen via de belasting-(civiele)rechter lopen, met als hoogste instantie de Hoge Raad der Nederlanden. Het advies is daarom om een en ander vorm te geven als een publiekrechtelijke bijdrage. De grondslag zou op residuele grondslag moeten worden geënt. Zo wordt maximaal rekening gehouden met kosten etc. die eerst zijn gemaakt en die hebben bijgedragen aan de waardeontwikkeling. Heffingsmoment zou zijn het vaststellen van een omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning.

Het rapport gaat voorts verder in op de juridisch vormgeving van e.e.a. en omschrijft de essentialia van een eventuele planbatenheffing. Voorts is een stappenplan voor invoering opgenomen en is een vergelijking gemaakt met andere heffingen en belastingen en wordt gezien hoe een gemeentelijke planbatenheffing past binnen het stelsel van onder meer Gemeentefonds en eigen gemeentelijke heffingen en andere belastingen, zoals de Inkomstenbelasting, de overdrachtsbelasting en de BTW.

Hoofdstuk 4 is gewijd aan de grondbelasting. In hoofdstuk 5 volgt een opsomming van – het al dan niet geschikt zijn van - alternatieve instrumenten die gemeenten zouden kunnen inzetten ter bevordering van de woningbouw. De conclusie is dat geen van de alternatieve instrumenten beter zouden werken dan een planbatenheffing wanneer het motief versnellen van de woningbouw is.

3 Kamerbrief (met 5 bijlagen), 20 juni 2025, 2025-0000392976, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 32 847 Integrale visie op de woningmarkt en 34 682 Nationale Omgevingsvisie; 32 847, nr. 1351

“Voorstel en dilemma’s planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem”, ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), DG Ruimtelijke Ordening
<https://open.overheid.nl/documenten/0ed5638c-9511-48fe-96eb-ee1d2693d7a2/file>

De minister van VRO doet in de Kamerbrief verslag van de meest recente bevindingen in het onderzoek naar een stelsel van planbatenheffing of een vergelijkbaar systeem.

In het Regeerprogramma Schoof uit 2024 staat over de doelstelling om publieke investeringen die noodzakelijk zijn voor de bereikbaarheid en het realiseren van betaalbare huur- en koopwoningen zoveel mogelijk uit de waardestijging van grond te bekostigen, het volgende:

“Publieke investeringen die noodzakelijk zijn voor de gebiedsontwikkeling moeten zoveel mogelijk uit de waardestijging van de grond bekostigd kunnen worden. Veel plannen kennen een tekort dat de overheid moet betalen. Via een planbatenheffing, of vergelijkbaar systeem, kan waardestijging die ontstaat als de functie van grond verandert, gebruikt worden voor plannen met een tekort. Met gemeenten spreken we af dat zij deze inkomsten inzetten voor bereikbaarheid en het realiseren van betaalbare huur- en koopwoningen.”

In vervolg op het rapport “Op grond kun je bouwen” is door de minister verder onderzocht hoe een planbatenheffing aanvullend op het bestaande instrument kostenverhaal kan worden vormgegeven. Daarbij is gekeken naar de gevolgen daarvan en is bezien wat een vergelijkbaar systeem zou kunnen zijn. Een intensivering en uitbreiding van het bestaande kostenverhaalsinstrumentarium lijkt daarbij kansrijk te zijn.

Toelichting kostenverhaal: onder kostenverhaal wordt de wettelijke mogelijkheid verstaan om bepaalde in de Omgevingswet omschreven kostensoorten tot een bepaalde wettelijke limiet als overheid te verhalen op een initiatiefnemer van een bouwproject. Kosten die voor verhaal vatbaar zijn betreffen onder meer plankosten, kosten voor aanleg van bovengrondse en ondergrondse infra, groenvoorzieningen, inrichting openbare ruimte, (bodem)sanering en onderzoekskosten, planschade en kosten ambtelijk apparaat.

Uit het onderzoek blijkt dat zowel planbatenheffing als een intensivering en uitbreiding van het bestaande kostenverhaalsinstrumentarium ieder een eigen werking en eigen voor- en nadelen kennen. De minister verkiest daarbij – onder voorwaarden – in te zetten op intensivering en uitbreiding van het kostenverhaalsinstrumentarium boven de invoering van een nieuw stelsel, de planbatenheffing. Het begrip kostenverhaal is ingeburgerd, er wordt al jaren mee gewerkt en het voorkomt het optuigen van een nieuw stelsel.

Voor beide stelsels geldt dat er vooreerst wel sprake dient te zijn van een waardestijging van de grond. Zonder waardestijging is er geen aanknopingspunt voor planbatenheffing en evenmin voor kostenverhaal.

De minister stelt dat de woningbouwopgave circa 70% binnenstedelijk plaatsheeft. Hier zal niet of nauwelijks sprake zijn van waardestijging van de grond, aldus de minister. Grondwaardestijging valt vooral buitenstedelijk te verwachten en bij de overstap van extensieve naar intensieve bebouwing (agrarisch naar wonen).

Buitenstedelijk zal planbatenheffing voor gemeenten vooral doel treffen in het geval van hoge waardestijging en lage publieke kosten. Er vallen daar overwinsten te verwachten. Dit zal naar verwachting meer opleveren dan een intensivering en uitbreiding van het kostenverhaal. De waardestijging kan overigens nooit geheel met planbatenheffing worden belast; er moet nog wel een prikkel overblijven om een transactie te doen.

Kostenverhaal, en de intensivering en uitbreiding daarvan, zal op haar beurt buitenstedelijk vooral aantrekkelijk zijn ingeval van zowel hoge waardestijging en hoge publieke kosten. Er zal dan per saldo meer kunnen worden verhaald dan via de planbatenheffing.

Geen van beide systemen zullen overigens een quick fix opleveren. Eerst na zo'n 10-15 jaar zal duidelijk worden of en zo ja in hoeverre de gevolgen van de systemen zich vertalen in geringere prijsstijgingen van gronden of zelfs prijsdalingen (met dito gunstige effecten voor de businesscases in gebiedsontwikkeling.) Voorts zal een overgangsregeling nodig zijn om bestaande rechten te respecteren en geleidelijk over te gaan naar het nieuwe stelsel.

Een nadeel van planbatenheffing, aldus de minister, is dat het gaat om een geheel nieuw systeem dat naast het al bestaande stelsel van kostenverhaal moet worden ingevoerd, met een toenemende administratieve last voor gemeenten. Verder zal het leiden tot invoeringslasten, complexiteit en onzekerheid. De opbrengsten van de planbatenheffing valt onder het vrije budgetrecht van gemeenteraden. Dit houdt in dat niet op voorhand is verzekerd dat de opbrengsten daadwerkelijk ten goede zullen komen aan nieuwbouw en bereikbaarheid. Wanneer dit wel geregeld zou moeten worden, dient de Gemeentewet aangepast te worden, of moeten er op lokaal niveau bestuurlijke afspraken worden gemaakt.

De minister werkt vervolgens de keuze (voorkeur voor een stelsel) nader uit, met een beschrijving van de daarbij komende dilemma's. Een belangrijke notie daarbij is dat de minister bij de "inbrengwaarde" van gronden uitgaat van de zogenaamde "gebruikswaarde". Bij "gebruikswaarde" vindt geen verdiscontering in de waarde plaats van mogelijke (maar nog niet feitelijke) toekomstige bestemmings- en gebruiksveranderingen.

In een matrix komen diverse illustratieve voorbeelden van het wel of niet kunnen toepassen van een planbatenheffing voorbij. Voorts worden voor- en nadelen van planbatenheffing naast het bestaande stelsel van kostenverhaal geschetst. De meest in het oog springende zijn:

1. relatief klein bereik wanneer planbatenheffing vooral buitenstedelijk wordt toegepast (waarbij planbatenheffing alleen te verwachten valt bij grote waardestijging en beperkte publieke kosten)

2. als algemene belasting zal de planbatenheffing onder de vrije gemeentelijke belastingen vallen; niet verzekerd is dat de opbrengsten dan ook voor bereikbaarheid en nieuwbouw worden ingezet
3. als bestemmingsheffing zal de regeling z'n doel voorbijschieten (er mag dan alleen een kostendekkende heffing plaatsvinden); bestuurlijke afspraken over de bestemming van de heffing zou nog een optie kunnen zijn
4. vergt invoering van een geheel nieuw stelsel. Betekent stapeling van regelingen, hogere administratieve lasten gemeenten en extra invoeringslasten, complexiteit en onzekerheid rondom de invoering
5. er zal een – kortdurende – geringere impuls zijn tot verkoop agrarische gronden (de “verwachtingswaarde” is lager)
6. een wetswijziging is noodzakelijk met een overgangsregeling; voor bestaande publieke tekorten bij overheden heeft het daarom ook geen effect
7. het is geen quick fix

Voor de intensivering en uitbreiding van het bestaande kostenverhaalsinstrumentarium is komen vast te staan dat dit een goed en geloofwaardig alternatief kan zijn voor een stelsel van planbatenheffing, dat ook goed aansluit bij de doelstellingen van het Regeerprogramma, aldus de minister.

Een groot voordeel is dat er geen nieuw instrument hoeft te worden ontworpen en dat beter kan worden aangesloten op het systeem dat gemeenten en marktpartijen al kennen. Wanneer gemeenten er niet in slagen via de anterieure overeenkomst alle kosten te verhalen, zij het restant langs publiekrechtelijke weg moeten verhalen. De intensivering en uitbreiding van kostenverhaal zal dan ook doorwerken in anterieure overeenkomsten tussen gemeenten en ontwikkelaars.

De minister schetst de voorwaarden waaronder de intensivering en uitbreiding van kostenverhaal plaats kan vinden. Ook hier geldt dat de minister inzet op het uitgangspunt van “gebruikswaarde”. De toerekenbaarheid van publieke kosten wordt vergroot en er worden meer “kosten” aan de “kostensoortenlijst” toegevoegd.

Ook bij intensivering en uitbreiding geldt dat een overgangsregeling nodig is. Het is evenmin een quick fix.

De minister somt vervolgens de onderscheiden verruimingen en intensiveringen op. Aansluitend aan het Regeerprogramma suggereert de minister om bij kosten ook en vooral te kijken naar een bijdrage voor een evenwichtige samenstelling van de woonvoorraad en voor bereikbaarheid.

Vervolgens worden de voor- en nadelen van intensivering en uitbreiding van kostenverhaal opgesomd.

De nadelen zijn min of meer vergelijkbaar aan die van planbatenheffing, met dien verstande dat geen geheel nieuw stelsel opgetuigd hoeft te worden en dat kostenverhaal uitsluitend ten dienste zal staan aan publieke investeringen voor gebiedsontwikkeling. Waarschijnlijk geeft

dit meer draagvlak en minder maatschappelijke weerstand dan bij een (vrij besteedbare) planbatenheffing.

Er blijft een wetswijziging nodig evenals een overgangsregeling. Effecten vallen – evenals bij planbatenheffing - eerst te verwachten rond 2035-2040.

De Kamerbrief sluit af met een nadere toelichting over “gebruikswaarde”, een samenvatting van de aanbevelingen van de commissie STOER over planbatenheffing of een vergelijkbaar stelsel en een aankondiging aan de Kamer van de vervolgstappen, voor het realiseren van het voorkeursmodel: intensivering en uitbreiding van kostenverhaal, gebaseerd op “gebruikswaarde”.

Een vervolg in de vorm van een wetsvoorstel, zo staat in de brief, zal in het voorjaar 2026 aan de orde zijn; parallel aan een traject tot wetswijziging van inbrengwaarde (‘verwachtingswaarde’) naar “gebruikswaarde”.

Voorlopige conclusies

Gelet op de demissionaire status van het kabinet valt een spoedige wetsbehandeling niet te verwachten. De uitslag van de aanstaande Tweede Kamerverkiezingen is voorts bepalend voor het draagvlak van invoering van een stelsel van planbatenheffing dan wel intensivering kostenverhaal.

Voor gemeenten en de provincie betekent het ontbreken van een wettelijk kader dat planbatenheffing nog niet kan worden ingevoerd of toegepast.