

Een planbatenheffing kan gemeenten veel opleveren

Door herbestemming van grond voor nieuwbouw stijgt de waarde vaak fors. Een planbatenheffing roomt een deel van deze waardestijging af. Maar hoe groot is de budgettaire grondslag van zo'n heffing?

IN HET KORT

- Door bestemmingswijziging van grond kan de waarde fors stijgen, en ontstaan zogeheten planbaten.
- Een heffing op de waardesprong (planbatenheffing) ontmoedigt grondspeculatie en levert gemeenten inkomsten op.
- De grondslag voor een planbatenheffing bedraagt naar schatting zo'n acht miljard euro per jaar.

NIEK DE MEIJER

Econoom bij De Nederlandsche Bank (DNB)

GERBERT HEBBINK

Econoom bij DNB

De Nederlandse woningmarkt is onvoldoende toegankelijk. De nieuwbouw stagneert, wachtlijsten voor huurwoningen zijn lang en de betaalbaarheid van koopwoningen is verslechterd. De prijs van een gemiddelde koopwoning is sinds 1995 gestegen van vijf tot elf keer een modaal inkomen in 2025 (eigen berekening op basis van cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek en Calcasa, 2025).

De grondmarkt speelt bij de ontoegankelijke woningmarkt een grote rol: het aandeel van de grond in de woningwaarde steeg van 42 procent in 2013 naar bijna 60 procent in 2023 (Van Hoenselaar en Mink, 2019, geactualiseerd aan de hand van cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek). Ook nieuwbouwgrond is veel duurder geworden, waardoor het moeilijker is om woningbouwprojecten financieel rond te krijgen. Gemeenten moeten dan bijspringen en hebben mede daardoor minder middelen om de gewenste publieke voorzieningen rondom nieuwbouw te financieren (Rijksoverheid, 2024).

Door herbestemming van grond voor nieuwbouw stijgt de waarde vaak fors en ontstaan zogenoemde planbaten. Grondeigenaren of andere partijen in de keten profiteren van deze waardesprong ('windfall gain'), waardoor het voor hen aantrekkelijk kan zijn om grondposities speculatief aan te houden, wat de nieuwbouw vertraagt.

Het kabinet is bezig met de uitwerking van een mogelijke heffing over deze waardesprong, de zogeheten planbatenheffing. Die kan zulke speculatie ontmoedigen en grote prijsstijgingen van nieuwbouwgrond dempen. Daarbij kunnen gemeenten de inkomsten van de heffing inzetten voor publieke voorzieningen bij nieuwbouw (Allers et al., 2024;

Rijksoverheid, 2024). Ook is het een voordeel dat hiermee de belastingdruk meer verschuift naar immobiele kapitaalgoederen, wat economisch minder verstorend is (Akgun et al., 2017; Bani et al., 2022; Boelhouwer, 2024).

Bij de uitwerking van een planbatenheffing is aan de financiële aspecten nog weinig aandacht besteed. Om bij te dragen aan een goed onderbouwde beleidsdiscussie schatten we daarom de omvang van de budgettaire grondslag van een planbatenheffing. Dit is belangrijk, aangezien de grondslag samen met het tarief bepalend is voor de opbrengsten.

Methode

We berekenen per gemeente de financiële grondslag die de basis kan zijn voor een planbatenheffing. Dat is het product van het verwachte grondwaardesurplus per hectare en het aantal hectares grond dat jaarlijks van bestemming moet wijzigen om aan de bouwverwachtingen te voldoen. Het grondwaardesurplus is het verschil tussen de ontwikkelingswaarde (grondwaarde bij de nieuwe functie, bijvoorbeeld woningbouw) en de gebruikswaarde (grondwaarde bij de oorspronkelijke functie, bijvoorbeeld landbouw). Dit betekent dat we per gemeente een berekening in drie stappen maken: de gebruikswaarde, de ontwikkelingswaarde (beide per hectare) en de oppervlakte die een andere bestemming krijgt.

Voor de gebruikswaarde hanteren we provinciale kwartaalgemiddelden van agrarische grondprijzen over 2024. Deze zijn gebaseerd op transacties uit het eigendomsregister van het Kadaster. Hierbij neemt het Kadaster uitsluitend percelen mee die aan specifieke criteria voldoen, zoals aankoop door landbouwbedrijven, volle eigendom en een agrarisch gebruikstype zonder opstellen of pachtconstructies. Zo wordt de verwachtingswaarde van een eventuele herbestemming geminimaliseerd die al in de prijs kan zitten. Vanwege het beperkte aantal transacties worden deze gemiddelden uniform toegepast op alle gemeenten binnen de betreffende provincie.

Voor de ontwikkelingswaarde baseren we ons op provinciale prijzen van nieuwbouwkavels in 2024. Deze prijzen zijn afgeleid van kaveltransacties tussen bouwers en particulieren, omdat het aantal transacties op gemeentelijk niveau vaak te beperkt is voor betrouwbare prijsvorming. Via de verhouding tussen gemeentelijke en provinciale woningprijzen komen we op cijfers per gemeente. Omdat bouwgrond niet alleen wordt benut voor nieuwbouwwoningen, maar ook voor bijvoorbeeld straten, scholen en horeca, houden we op gemeenteniveau rekening met een ruimtebenuttingsfactor, die de verhouding weergeeft tussen de grond onder woningen en het totale bebouwde ter-

rein (exclusief bedrijventerrein). Vervolgens brengen we kosten voor het bouwrijp maken van de grond in mindering (geschat op 800.000 euro per hectare, o.b.v. RIGO - Brink Groep, 2013). Tot slot houden we rekening met de tweede betaalbaarheidseis van het kabinet door te rekenen met een afslag op de grondwaarden voor sociale huur (–75 procent) en middenhuur of betaalbare koop (–50 procent).

Het resultaat van deze twee eerste stappen in de berekening is het grondwaardesurplus (per hectare), in dit geval de waardeestijging als agrarische grond herbestemd wordt voor bouwgrond voor woningen. In 2024 bedroeg het grondwaardesurplus gemiddeld circa 1,4 miljoen euro per hectare. Hierbij zien we aanzienlijke verschillen tussen gemeentes, waarbij opvalt dat dit surplus hoger is in gemeentes waar de huizenprijzen ook hoger liggen (figuur 1). Zo bedraagt in de Randstad de gemiddelde waardeestijging ruim 2 miljoen euro per hectare.

Voor berekening van de grondslag vermenigvuldigen we dit surplus vervolgens met het aantal hectares grond dat jaarlijks van bestemming moet wijzigen om aan de bouwverwachtingen te voldoen. Hiervoor vertalen we de nieuwbouwverwachtingen naar een hoeveelheid grond met de lokale dichtheid in woningen per hectare. ABF Research (2024) verwacht dat er de komende vijf jaar 477.100 huizen gebouwd zullen worden, oftewel 95.420 per jaar. Aangezien niet voor elke nieuwe woning een bestemmingswijziging nodig is, houden we rekening met de lokale mate van verstedelijking. Een stedelijke gemeente als Amsterdam zal naar verwachting meer van haar bouwopgave moeten invullen op bestaand bouwterrein of bedrijventerrein dan een landelijke gemeente als Meerssen. Uiteindelijk schatten we de jaarlijkse buitenstedelijke nieuwbouw op ruim 70.000 huizen.

Om deze buitenstedelijke woningbouw te kunnen realiseren, zijn naar verwachting bestemmingswijzigingen nodig die optellen tot ruim 5.500 hectare grond (figuur 2). Gemeenten als Haarlemmermeer, Amsterdam en Zaanadam springen eruit als locaties waar we uitgaan van relatief veel buitenstedelijke woningbouw. Dit geldt ook voor gemeenten als Utrecht en Groningen, maar daar verwachten we dat er per nieuwbouwwoning minder grond nodig is. Voor gemeenten als Rotterdam en Den Haag, met een hogere verstedelijkingsfactor, wordt aangenomen dat een groter deel van de woningbouw binnenstedelijk plaatsvindt.

Resultaten

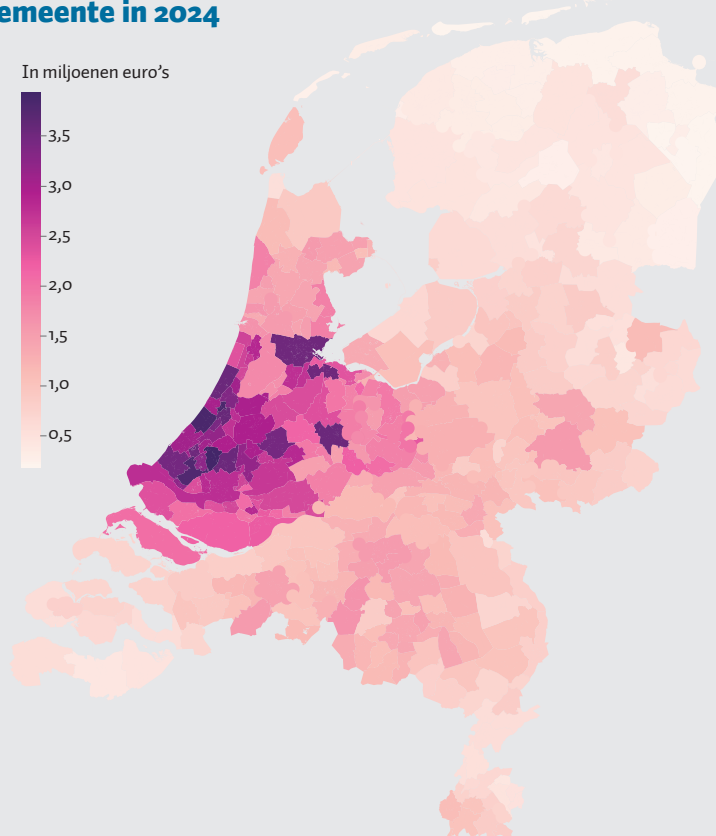
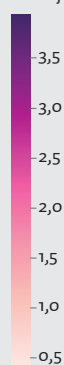
Wanneer we het grondwaardesurplus per hectare vermenigvuldigen met het oppervlak voor herbestemming komen we tot de verwachte planbaten per gemeente (figuur 3). De totale landelijke grondslag, de som over alle 342 Nederlandse gemeenten, schatten we op circa 8 miljard euro per jaar. Hoewel de gemiddelde grondslag zo'n 23 miljoen euro per gemeente is, zijn er grote verschillen – in gemeenten als Amsterdam, Utrecht, Haarlemmermeer en Almere ligt de grondslag hoger. Dat komt door een combinatie van relatief veel buitenstedelijke woningbouw, waar voor herbestemming van grond nodig is, en relatief hoge waardeestijgingen per hectare.

Onze berekeningen zijn indicatief. We doen diverse aannames over de vertaling van provinciale naar gemeente-

Grondwaardesurplus per hectare per gemeente in 2024

FIGUUR 1

In miljoenen euro's

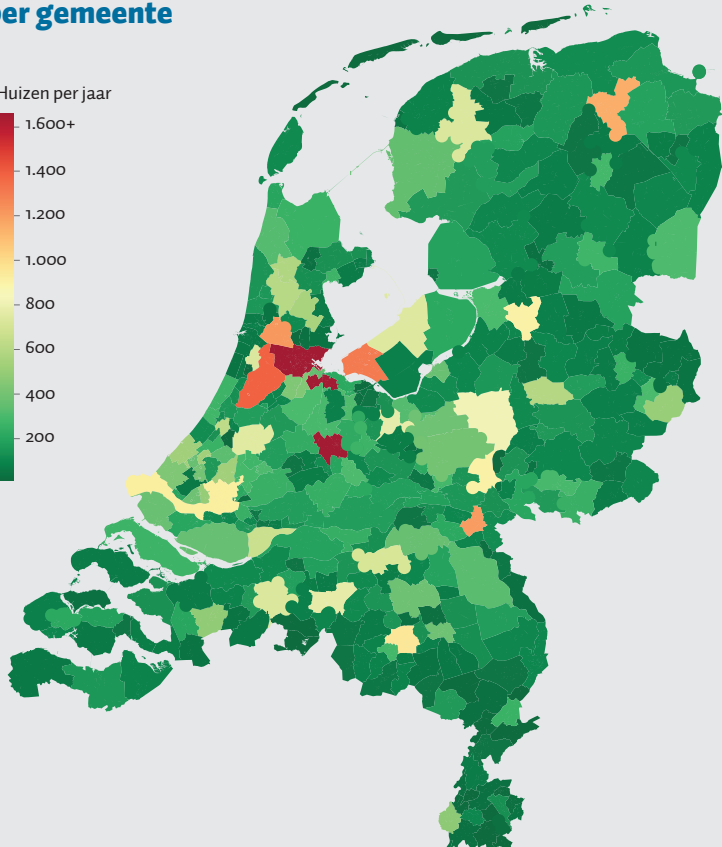
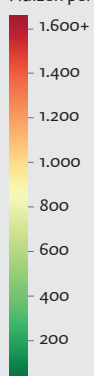


ESB

Jaarlijkse buitenstedelijke nieuwbouw per gemeente

FIGUUR 2

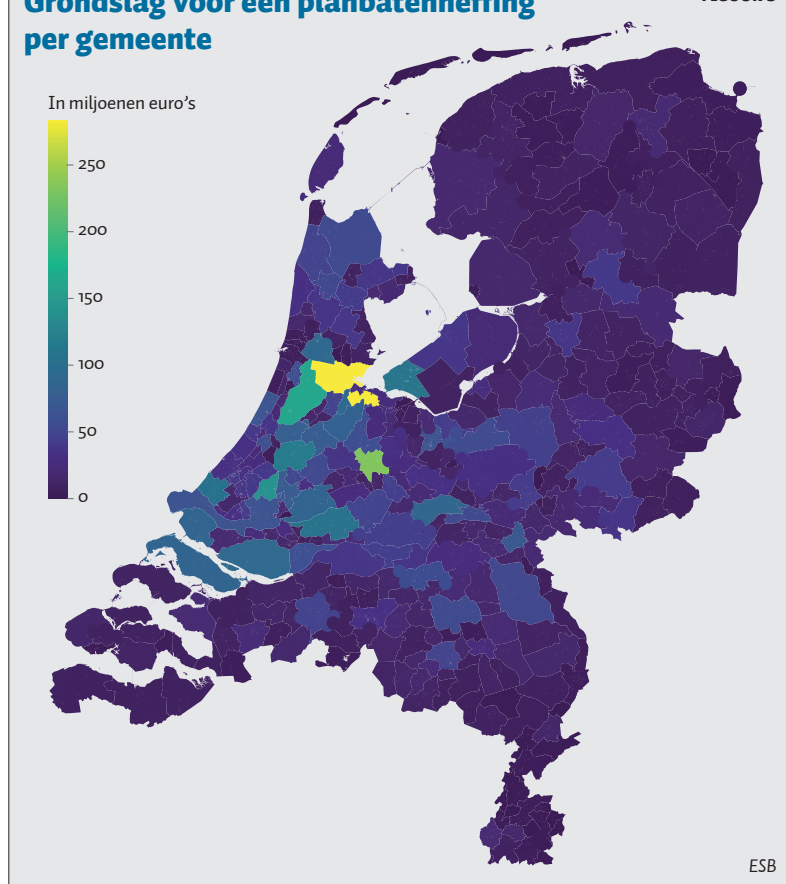
Huizen per jaar



ESB

Grondslag voor een planbatenheffing per gemeente

FIGUUR 3



lijke cijfers, correcties voor ruimtebenutting, grondproductiekosten en betaalbare woningen, en gebruiken een verstedelijkingsfactor voor het aantal bestemmingswijzigingen. Verder zijn veel woningen die de komende jaren worden gebouwd nu al in aanbouw, vergund of in de planning, waardoor geen herbestemming meer nodig is. Daarnaast kan een planbatenheffing, met het oog op stabiel overheidsbeleid, alleen toekomstgericht en gefaseerd worden ingevoerd. Hierdoor wordt pas op langere termijn de structurele grondslag zichtbaar. Meer informatie over onze berekeningen is te vinden in de gepubliceerde DNB-analyse over dit onderzoek (De Meijer en Hebbink, 2025).

Tot slot

Het is aan de landelijke en lokale politiek hoe een eventueel nieuw in te voeren planbatenheffing wordt uitgewerkt en welk tarief hiervoor geldt. Aangezien planbaten ontstaan door een publiek besluit en in feite als 'windfall gains' terechtkomen bij private partijen, valt het te verdedigen dat een groot deel van de planbaten beschikbaar komen voor publieke aanwending.

Het is daarbij goed te beseffen dat aan het einde van de vorige eeuw gemeenten geleidelijk hun monopolie op het aankopen en bouwrijp maken van grond verloren aan projectontwikkelaars en andere marktpartijen. Hierdoor is de waardesprong door bestemmingswijziging verschoven van het publieke naar het private domein, zonder dat daar een productieve activiteit tegenover staat (DNB, 2008). Een planbatenheffing kan dit (deels) corrigeren, maar de uitwerking vraagt om een zorgvuldige afweging: zonder

rendement zullen eigenaren immers mogelijk minder snel bouwgrond aanbieden, wat nieuwbouw kan bemoeilijken.

Literatuur

- ABF Research (2024) *Primos-prognose 2024*. ABF Research Rapport, 11 juli. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Akgun, O., D. Bartolini en B. Courmède (2017) *The capacity of governments to raise taxes*. OECD Economics Department Working Paper, 1407.
- Allers, M., A. Schep, C. Hoebe en al. (2024) *Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw*. COELO Onderzoek, 31 mei. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Bani, M., E. Barendregt, D. Bezemer et al. (2022) *Economisch perspectief voor een grondige renovatie van de woningmarkt*. Longread te vinden op esb.nu.
- Boelhout, P. (2024) *Investeren ontorekend voor woningbouwambities*. ESB, 109(4840), 335.
- Calcasa (2025) *Het WOX Kwartaalbericht K4*. Rapport, 25 februari.
- DNB (2008) *Het achterblijvende woningaanbod in Nederland*. DNB Kwartaalbericht, maart. Te vinden via dnb.archiefweb.eu.
- RIGO en Brink Groep (2013) *Verdiepingsonderzoek Grondproductiekosten*. Analyse ten behoeve van het Parlementair Onderzoek Huizenprijzen, 20 februari.
- Hoenselaar, F. van, en M. Mink (2019) *Niet stenen, maar vooral grond steeds prijziger*. ESB, 104(4778), 503.
- Meijer, N. de, en G. Hebbink (2025) *Grondslag van een planbatenheffing*. DNB Analyse, 2 juni.
- Rijksoverheid (2024) *Op grond kun je bouwen*. IBO woningbouw en grond, Rapport, 13 juni. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.