

## **Samenvatting paper ‘Ruimte voor heffingen?’, C.A. de Kam in opdracht van de Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen, juli 2008**

### *Een snelle verkenning*

De Taskforce (her)ontwikkeling bedrijventerreinen heeft gevraagd om een snelle verkenning van mogelijkheden om het overheidsbeleid inzake bedrijventerreinen (mede) vorm te geven via in te voeren heffingen.

### *Beleidsinstrumenten te kust en te keur*

De overheid beschikt over tal van instrumenten om haar doelstellingen te bereiken, zoals via gecoördineerd beleid van bestuurslagen, het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten, invoering van verhandelbare rechten, regulering en financiële instrumenten. Twee typen financiële instrumenten zijn te onderscheiden:

- negatieve instrumenten, zoals verplichte bijdragen en heffingen;
- positieve instrumenten, zoals garanties, goedkope kredieten en subsidies – de laatste soms in de vorm van fiscale faciliteiten (belastinguitgaven).

### *Reikwijdte van de verkenning*

De uitgevoerde verkenning beperkt zich tot het instrument heffingen. Met daarbij als kanttekening dat subsidies nodig kunnen zijn voor een succesvolle herstructurering van verouderde bedrijventerreinen.

### *Voornaamste conclusie*

Heffingen vormen niet het meest geëigende instrument voor het voeren van beleid inzake nieuwe bedrijventerreinen. Deze conclusie volgt uit toepassing van op rijksniveau gebruikelijke toetsstenen voor nieuwe heffingen. Zo'n toetsing leert dat de voorkeur moet uitgaan naar betere beleidscoördinatie: daadkrachtiger sturing door de provincies van het te ruime gemeentelijke aanbod van nieuwe bedrijventerreinen. Heffingen – met alle bijbehorende rompslomp, administratieve lasten voor het bedrijfsleven en perceptiekosten voor de overheid – zijn dan in beginsel overbodig.

De op 1 juli 2008 van kracht geworden Wet ruimtelijke ordening geeft provincies in beginsel voldoende sturingsmogelijkheden. Aan goede voornemens ontbreekt het niet. De vraag blijft of provincies het aandurven hun nieuwe bevoegdheden in te zetten om krachtig beleid te maken, omdat dit bij gemeentebestuurders op grote weerstanden kan stuiten. Verzaken de provincies, dan valt te overwegen terug te vallen op het instrument van de heffing. Zoals gezegd, geniet deze optie echter niet de voorkeur. Bovendien kent het heffingsinstrument hierna te bespreken beperkingen.

### *Vrijwillige bijdragen*

De Wet ruimtelijke ordening maakt het mogelijk dat private partijen, die zich op nieuwe bedrijventerreinen vestigen, vrijwillig bijdragen in de kosten van herstructurering van verouderde bedrijventerreinen.

### *Heffingen*

Inzet van heffingen kan nodig zijn wanneer het eerst aangewezen instrument – doeltreffende beleidscoördinatie – faalt door onvermogen van provincies om gemeentelijke initiatieven inzake planning en aanleg van nieuwe bedrijventerreinen waar nodig af te remmen en goed op elkaar af te stemmen.

Vanuit de optiek van de overheid hebben heffingen het voordeel dat zij de beschikbare middelen verruimen, terwijl subsidies de budgettaire armslag beperken.

### *Subsidies*

Een succesvolle aanpak van verouderde bedrijventerreinen vraagt soms om gerichte subsidies, een instrument dat nu al op beperkte schaal in zwang is. Heffingen geven in dit geval niet de juiste prikkels of zijn weinig doeltreffend; zie de conclusie over de leegstandheffing. Bij subsidies genieten directe uitgaven in het algemeen gesproken de voorkeur boven fiscale faciliteiten (belastinguitgaven). Aan steun via de fiscus kleven namelijk drie bezwaren:

- belastinguitgaven zijn niet vooraf aan goedkeuring van de begrotingswetgever onderworpen;
- alleen lichamen die belasting betalen profiteren er van;
- belastinguitgaven schaden eenvoud en begrijpelijkheid van de belastingwetten.

### *Twee denkbare heffingen*

De verkenning beschrijft opzet en vormgeving van twee ‘ideaaltypische’ heffingen, te weten een:

- door het Rijk of de provincie opgelegde openruimteheffing;
- gemeentelijke leegstandheffing.

### *Openruimteheffing*

Een openruimteheffing bij is verschuldigd bij het in gebruik nemen van percelen op nieuwe bedrijventerreinen is technisch mogelijk. Zo’n publiekrechtelijke heffing past niet in het raam van de Grondexploitatiewet, die dwingende regels stelt voor kostenverhaal op belanghebbende private partijen.

Een openruimteheffing kan het beste worden geheven bij het verlenen van de bouwvergunning voor bedrijfsgebouwen. Niet gemeenten, maar zakelijk gerechtigden tot grond op nieuw aangelegde bedrijventerreinen zouden heffingsplichtig zijn.

De opbrengst van de openruimteheffing is beschikbaar als voeding van een fonds, waaruit kan worden geput voor kosten die samenhangen met de herstructurering van verouderde bedrijventerreinen.

De opbrengst van de openruimteheffing – die tussen 1 miljard en 2 miljard euro per jaar kan bedragen – dient ten gunste te komen van het bestuursniveau dat bij het beleid inzake bedrijventerreinen het laatste woord heeft (het Rijk, eventueel de provincie). Heffing door het Rijk geniet de voorkeur, omdat (1) provincies het soms laten afweten door beleidsconcurrentie en (2) met het oog op de hierna te bespreken begrotingsregels van het Rijk.

Op praktische gronden verdient het aanbeveling dat gemeenten de heffing opleggen en innen, als opdrachtnemers van een hogere bestuurslaag.

De begrotingsregels van het Rijk – kaders voor uitgaven en inkomsten gedurende de gehele kabinetsperiode – brengen mee dat de opbrengst van een *openruimteheffing van het Rijk* moet worden verantwoord onder de niet-belastingontvangsten van de betrokken ministeries, anders ontstaat geen extra budgettaire ruimte voor de herstructurering van bedrijventerreinen.

Diezelfde begrotingsregels brengen mee dat de stijging van de microlasten die het gevolg is van een nieuwe *provinciale openruimteheffing* moet worden gecompenseerd door een of meer andere belastingen te verlagen. Anders loopt het lastenpeil sterker op (of daalt het minder) dan de opstellers van het regeerakkoord voor ogen staat.

De doeltreffendheid van de openruimteheffing kalft af wanneer gemeenten haar bij de uitgifte van nieuwe bedrijventerreinen (gedeeltelijk) voor eigen rekening nemen door van private partijen een lagere vierkante-meterprijs te vragen dan de prijs die zij zouden (kunnen) bedingen zonder de heffing; het lijkt niet eenvoudig tegen deze ‘prijstdumping’ een dam op te werpen.

### *Leegstandheffing*

Invoering van een gemeentelijke leegstandheffing is technisch erg lastig, met name door uitvoeringsproblemen die samenhangen met de definitie van ‘leegstand’, de inventarisatie van

in aanmerking komende panden, en door ontgaansconstructies, fraudemogelijkheden en controleproblemen die de conflictgevoeligheid en daarmee de perceptiekosten sterk verhogen. Gezien deze bezwaren lijkt een leegstandheffing niet levensvatbaar te zijn.