



© Reporters

Bryant Park, New York City

Land value capture

Plannings- en vergunningsbeslissingen kunnen een belangrijke impact hebben op vastgoedprijzen. Zo zal een bestemmingswijziging een direct effect hebben op de marktwaarde van een perceel. Maar ook stedenbouwkundige ingrepen, zoals de aanleg van publieke ruimte of parken of de volledige herontwikkeling van buurten, kunnen de waarde van nabijgelegen onroerend goed sterk doen stijgen. In de meeste planningssystemen worden deze waardestijgingen als 'onverdiend' beschouwd. Het Engelse *windfall gains* duidt op winsten die bij eigenaars terecht komen, terwijl ze eerlijkheidshalve naar de gemeenschap hadden moeten terugvloeien. *Land value capture* (LVC) is een algemene term voor het instrumentarium waarmee overheden zulke 'onverdiende' waardestijgingen proberen te capteren.

Een instrument voor het afkomen van publieke meerwaarde?

CHRIS DEN HEIJER EN TOM COPPENS [UANTWERPEN , STEDENBOUW EN RUIMTELIJKE PLANNING]

De theorie: onverdiende inkomsten

De theorie achter LVC gaat terug op debatten over de rechtvaardigheid van een belasting op onroerend goed. Filosofen als Locke en Bentham waren van oordeel dat waardevermeerderingen van grond de eigenaar ervan toekomen omdat land anders inefficiënt ontwikkeld zou worden. Lijnrecht daartegenover stonden denkers als Rousseau, die stelden dat grond een publiek goed is en dat alle vruchten die hij afwerpt dus aan de gemeenschap toebehoren¹. Intussen is dit debat ietwat geluwd. Overheden kibbelen nu niet meer zozeer over de (on)zin van eigendomsrechten, maar over hoe en in welke mate de onverdiende waardestijging kan worden terugverdiend.

Dat vraagstuk houdt overheden allang bezig. Veel landen hebben namelijk al een verleden met LVC, waardoor intussen een breed en gevarieerd scala aan modaliteiten beschikbaar is.

Alterman stelde orde op zaken door ze in te delen naar de reden van hun gebruik: zij spreekt over directe, indirecte en macro LVC-instrumenten². Directe instrumenten zijn volledig gebaseerd op de idee dat grondeigenaars moreel verplicht zijn de waardestijging over te dragen aan de gemeenschap. Hieronder vallen doorgaans vormen van welvaartsverdeling, zoals de belasting op onroerend goed. Indirecte instrumenten daarentegen baseren zich op afgeleide motieven daarvan en zijn meer pragmatisch ingesteld. Bij deze groep gaat het meestal om het recupereren van overheidskosten die veroorzaakt werden door privaat handelen. Bij een vastgoedproject, bijvoorbeeld, ziet de overheid zich vaak genoodzaakt te investeren in openbare ruimte en voorzieningen. Indirecte

instrumenten maken het mogelijk die kosten te verhalen op de ontwikkelaar voor zover hij ze heeft veroorzaakt. Macro LVC-instrumenten ten slotte staan niet op zichzelf als manieren om waarde te capteren, maar zijn verankerd in bredere visies over grondbeleid.

Directe instrumenten

Directe instrumenten gaan dus terug op een morele plicht en lijken daarmee op andere vormen van belastingen. Anders dan bij indirecte instrumenten, hoeven gecapteerde winsten bij directe instrumenten dan ook geen verband te houden met bijvoorbeeld de impact van een project. Vlaanderen kent in dit kader de planbatenheffing. De planbatenheffing is een direct LVC-instrument, omdat hiermee winsten worden gecapteerd die grondeigenaars ten deel vallen door de herbestemming van hun gronden naar meer renderende invullingen. Als de overheid meerwaarde creëert, is het niet meer dan eerlijk dat die winst ook terugvloeit. Gelijkaardige instrumenten vonden toepassing via *betterment taxes* in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, Israël en Polen, maar zijn er nooit bijzonder succesvol geweest. Ook in Vlaanderen is dit instrument niet per se slagkrachtig. Dat komt niet enkel door de lage aanslagvoet, maar ook door verscheidene uitzonderingen op de heffing en de regel die voorschrijft dat planbaten pas geïnd worden bij de effectieve realisatie van de meerwaarde.

Indirecte instrumenten

In het algemeen is er meer appetijt voor indirecte dan voor directe instrumenten. In deze categorie kent Vlaanderen de stedenbouwkundige last. Wanneer de verlening van een omgevingsvergunning leidt tot voordelen voor de aanvrager of tot kosten voor de overheid, kunnen lasten worden opgelegd in natura, zoals kosteloze grondafstand of de plicht tot aanleggen van voorzieningen, maar ook financiële lasten zijn mogelijk. Antwerpen pionierde bijvoorbeeld met de Stedelijke Ontwikkelingskost (SOK) – in feite een gestandaardiseerde vorm van financiële lasten.

Gelijkoortige varianten zijn er in overvloed en worden *developer obligations* genoemd. Om enkele voorbeelden te noemen: het Verenigd Koninkrijk kent de *s106 planning obligations* en de *Community Infrastructure Levy* (CIL), Nederland het *kostenverhaal*, Frankrijk het *projet urbain partenarial* en de *taxe d'aménagement*,



1 Parafraze uit het 'tweede discours' waarin Rousseau eigendomsrechten het vuur aan de schenen legt: Rousseau, J.-J. (2002). *The Social Contract and The First and Second Discourses*. Yale University.

2 Alterman, R. (2012). *Land-Use Regulations and Property Values: The "Windfalls Capture" Idea Revisited*. In N. Brooks, K. Donahy, & G.-J. Knapp (Eds.), *The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning* (pp. 755-786). Oxford University Press.



High Line, New York City

doorgaans een marktaangelegenheid is, nemen overheden bij actief grondbeleid zelf het voortouw inzake grondverwerving en -ontwikkeling. In Nederland wordt zo'n beleid van oudsher toegepast om, naast het behouden van de ruimtelijke regie, overheidskosten rond infrastructuraanleg te verrekenen in de uitgifteprijs van grond. Na de financiële crisis van 2008 werd evenwel ook in Nederland opgeroepen om over te gaan op een passief grondbeleid zoals de meeste landen dat kennen. Een ander voorbeeld waar actief beleid redelijk succesvol was, is het wijkontwikkelingsproject Ørestad in Kopenhagen.

In dezelfde categorie vallen *land readjustment* en *land pooling*. Grondeigenaars dragen hierbij hun percelen over aan overheidsinstanties, die het gebied herverkavelen om vervolgens de nieuw gevormde kavels te verdelen onder de oorspronkelijke eigenaars. Die krijgen dan een perceel dat gelijkwaardig is aan hun inbreng, hetzij in waarde, hetzij in grootte. In dit systeem schuilt de waardecaptatie achter de grond die overheden uiteindelijk zelf in eigendom nemen. De grondwaarde is immers hoger na herverkaveling, waardoor slechts een deel van de oorspronkelijk ingebrachte grond daadwerkelijk aan grondeigenaars wordt overgedragen. De rest houdt de overheid voor zichzelf, veelal om publieke voorzieningen te realiseren. Gelijksortige instrumenten vonden toepassing in Japan, Israël, China en de VS, maar vooral in Duitsland is dit model (*Baulandumlegung*) al geruime tijd succesvol.

Opportunities en gevaren van LVC-instrumenten

Uit het beknopte overzicht mag blijken dat vormen van *land value capture* erg populair zijn. Het aantal instrumenten en hun toepassingen blijft wereldwijd ook groeien, omwille van de precaire financiële situatie van overheden. Vele landen staan voor grote investeringsopgaven in infrastructuur, waarvoor steeds minder publieke middelen ter beschikking zijn. LVC-instrumenten kunnen dan een bijkomende bron van inkomsten vormen: door de meerwaarde van investeringen af te romen, kan een deel ervan ook worden terugverdiend. Maar dat wil niet zeggen dat de heilige graal gevonden is. LVC-instrumenten zijn niet zomaar toe te passen. Onvoldoende juridische omkadering, slecht geregelde samenwerkingen of incompatibiliteit met de planningspraktijk kunnen LVC-instrumenten doen falen. Wil men LVC toepassen, dan zal daar dus uitgebreid studiewerk aan moeten voorafgaan.



High Line, New York City © Reporters

Er is bovendien het morele luik. LVC heeft tot doel onverdiende waardestijgingen af te romen ten bate van de gemeenschap, of op zijn minst de overheidskosten die private partijen veroorzaakten redelijkerwijs te verhalen. Verlaat men in de praktijk echter kernwaarden als publiek belang, proportionaliteit en billijkheid om zich te laten leiden door verdoken winstbejag, dan kan er weleens wrevel ontstaan. Dat blijkt alvast uit de kritiek op sommige Antwerpse praktijken. Zo kwam de SOK daar bijvoorbeeld in opspraak als een 'paaitaks'. Tegenstanders beweerden dat de SOK meer te maken heeft met het afkopen van vergunningen dan met het effectief verevenen van een ontwikkelingsimpact. In diezelfde trant kwam recentelijk nog aan het licht hoe een projectontwikkelaar betaalde voor de opmaak van een RUP dat veelvuldig wordt bekritiseerd als katalysator voor een nieuwe 'stadskanker'.

Gelijkaardige waarnemingen zijn in de internationale literatuur niet schaars. TIF wordt bijvoorbeeld bekritiseerd omdat het tot speculatieve praktijken leidt, BIDs omdat ze gentrificatie in de hand werken en NIDs omdat ze vooral welstellende bewoners ten goede komen. LVC-technieken kunnen dus financieel bijdragen, maar gaan soms ook gepaard met negatieve sociale gevolgen, zoals stijgende woningprijzen.

De eindconclusie is dat LVC inderdaad kansen biedt, op voorwaarde dat we zorgen voor een goede juridische en planologische omkadering en zolang niet het financiële motief, maar het algemeen belang blijft primeren. Momenteel lopen er reeds onderzoekstrajecten waarin we deze zaken breder onder de loep nemen. Het InnoFiNS project, een samenwerking tussen UAntwerpen en UHasselt, zoekt onder meer naar toepassingen van LVC voor groenblauwe infrastructuur in Vlaanderen. Voor de werkbank Financiering bekijken onze onderzoekers de mogelijkheden van LVC omtrent de overkapping van de Antwerpse ring. Daarnaast loopt er eveneens een project waarin gekeken wordt naar de mogelijke valkuilen van *land value capture* in de internationale planningspraktijk.