

Belasting op grond is efficiënt rechtvaardig èn uitvoerbaar

MAARTEN ALLERS

Hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen

ESB

In discussies over het belastingstelsel speelt een belasting op de waarde van grond geen rol. Toch heeft een grondbelasting grote voordelen ten opzichte van bestaande belastingen, zoals de onroerendezaakbelasting. Recente technieken makende heffing ervan bovendien goed uitvoerbaar.

IN HET KORT

- Een belasting op de waarde van grond stimuleert efficiënt grondgebruik meer dan een onroerendezaakbelasting.
- Een grondbelasting zou voor gemeenten een goede structurele inkomstenbron kunnen zijn.
- Een grondbelasting maakt investeringen in gebiedsontwikkeling rendabeler voor gemeenten.

Nederlandse gemeenten bekostigen gemiddeld minder dan tien procent van hun uitgaven door belasting te heffen. Al jaren wordt bepleit om gemeenten meer belasting te laten heffen (Studiegroep begrotingsruimte, 2012; Commissie Rinnooy Kan, 2015; CPB, 2015; Rfv, 2015; Veenstra, 2012). Het vorige kabinet heeft hiervoor een voorstel uitgewerkt, maar de beslissing aan zijn opvolger overgelaten – maar die lijkt nu hetzelfde te gaan doen (Ministerie van BZK, 2015). Het CPB (2019a) heeft zich onlangs positief uitgelaten over de invoering van een onroerendezaakbelasting (ozb) op het gebruik van woningen en een ingezetenenheffing en ziet een grondwaarbelasting als minder goed uitvoerbaar. Dit artikel bepleit een grondbelasting als aanvulling op andere gemeentelijke belastingen.

Grondbelasting beter bij schaarse ruimte

Een grondbelasting stimuleert het efficiënte gebruik van grond, wat past bij de huidige beleidsopgave om veel woningbouw te realiseren in gebieden waar grond schaars is, zonder daaraan de laatste stukken open ruimte op te hoeven offeren. Tegen de achtergrond van de toenemende schaarste van ruimte in de Randstad is een grondbelasting dan ook beter dan een ozb.

De ozb is een combinatie van een belasting op grond en op gebouwen, die investeringen in gebouwen minder lonend maakt. Zo ontmoedigt een ozb hoogbouw, omdat dit per vierkante meter woonoppervlak relatief duur is en dus een hogere aanslag oplevert. Dit remt een efficiënt ruimtegebruik in dichtbevolkte gebieden en stimuleert horizontale stadsuitbreiding (Brueckner en Kim, 2003). Een belasting op grond doet juist het omgekeerde en leidt tot een doelmatig gebruik van de schaarse ruimte (OESO, 2017). Brueckner (1986) laat zien dat het deels vervangen van een ozb door een grondbelasting de investeringen in gebouwen daadwerkelijk verhoogt. Zo kan bijvoorbeeld het herstel van in verval geraakte gebieden worden bevorderd. Volgens Oates en Schwab (1997) is Pittsburgh er op die manier in geslaagd om, toen de staalindustrie in die stad in verval raakte, particuliere investeringen in commercieel onroerend goed aan te jagen.

Efficiënt en rechtvaardig

De belasting op grond is een goede belasting omdat ze zowel efficiënt als rechtvaardig is. Een belasting wordt efficiënt genoemd als ze geen gedragsreactie van de belastingbetaler teweegbrengt. In de praktijk veranderen veel belastingen echter de relatieve prijzen van goederen of diensten, waarop mensen hun gedrag aanpassen. Een belasting op de waarde van grond is efficiënt omdat de hoeveelheid

grond vastligt – afgezien van inpoldering. Grond wordt niet geproduceerd en is duurzaam en daarom kunnen eigenaren van grond de belasting niet ontlopen door minder grond aan te bieden.

Een belasting op grond is ook rechtvaardig. Al sinds de negentiende eeuw wordt er gepleit voor een grondbelasting, vooral vanuit rechtvaardigheidsoverwegingen. In zijn bestseller *Progress and poverty* wijst Henry George (1879) erop dat iemand die grond bezit in een slaperig dorp dat vervolgens tot ontwikkeling komt omdat het wordt aangesloten op het spoorwegnet of het elektriciteitsnet, rijk wordt zonder iets te hoeven doen doordat de waarde van de grond stijgt. Of zoals George het globaal omschreef: de grondeigenaar kan rustig zijn pijp roken of een ballonvaart maken, na tien jaar is hij rijk genoeg om een riant huis laten bouwen, terwijl veel werkende plaatsgenoten arm zullen zijn. Datzelfde geldt voor de huizenbezitter, aangezien een groot deel van de huizenprijsstijging wordt veroorzaakt door de stijging van de grondprijis (Van Hoenselaar en Mink 2019). Een grondbelasting kan een dergelijke onrechtvaardigheid voorkomen.

Grondbelasting beprijsst externe effecten

De reden dat grondbezitters slapend rijk kunnen worden is dat de waarde van een stuk grond in sterke mate bepaald wordt door de lokaal aanwezige voorzieningen en economische mogelijkheden. 77 procent van de prijsverschillen wat betreft de grond onder koopwoningen is te verklaren uit de bereikbaarheid van banen, overlast, een historisch stadscentrum en voorzieningen als cultuur, winkels en horeca (De Groot et al., 2010). Zo verhoogde de ondertunneling van de A2 bij Maastricht de waarde van de omliggende woningen met 220 miljoen euro (CPB, 2018). Als gemeenten meer geld krijgen uit het gemeentefonds en dus meer voorzieningen kunnen bekostigen, vertaalt zich dat volledig in hogere woningprijzen (Allers en Vermeulen, 2016).

Het feit dat de winst van investeringen in openbare voorzieningen bij grondeigenaren terecht komt maakt hen *free riders*. Dat prijsstijgingen van grond in ons land onbelaste winsten opleveren, is een storende tekortkoming van ons belastingstelsel, die er ook toe heeft geleid dat het niveau van de huizenprijzen te hoog is.

Een belasting op de grondwaarde pakt externaliteiten aan door onverdiende winsten weg te belasten. Dat is rechtvaardig en stelt gemeenten in staat om investeringen die een stad aantrekkelijker maken, terug te verdienen – een dergelijke belasting zou dus door gemeenten zelf moeten worden geheven.

De Groot et al. (2010) wijzen erop dat een grondbelasting alleen de extra waarde zou moeten treffen die voortvloeit uit externe effecten van investeringen. Ook macro-economische ontwikkelingen zoals een stijging van het aantal tweeverdieners of het beleid van centrale banken kunnen echter tot onverdiende grondwaardestijgingen leiden. Het belasten daarvan is efficiënt en past bij de Haig-Simonsregel dat alle inkomenscomponenten, ook een waardestijging van vermogen, belast zouden moeten worden.

Het ontwerp van een grondbelasting

Henry George's ideeën hebben wereldwijd veel invloed gehad op het debat, maar lang niet overal wordt een grondbelasting geheven. De belasting is weliswaar rechtvaardig en doelmatig, maar er zitten ook haken en ogen aan. Zo vertoont de belasting kenmerken van onteigening en valt grond lastig te waarderen. Door een goede vormgeving zijn deze nadelen overkomelijk.

Onteigening

Een van de haken en ogen van een grondbelasting is dat die kenmerken van een gedeeltelijke onteigening vertoont. De waarde van een stuk grond zal bij een goed functionerende markt immers gelijk zijn aan de netto contante waarde van de toekomstige opbrengsten verminderd met de kosten. Een stuk grond dat jaarlijks 10.000 euro aan pacht oplevert, is bij een rente van twee procent 500.000 euro waard. Als gevolg van een belasting daalt de grondwaarde echter in één keer met de contante waarde van alle toekomstige belastingbetalingen – in ieder geval in theorie (kader 1). De *huidige* eigenaar draait via die waardedaling dus op voor de *volledige* huidige én de toekomstige grondbelasting. Dat kan gezien

worden als gedeeltelijke onteigening. Toekomstige eigenaren betalen de belasting, maar worden daarvoor vooraf gecompenseerd door de lagere aankoopprijs.

<Kader 1>

In theorie zou de grondwaarde bij de introductie van een grondbelasting direct volledig moten dalen met de contante waarde van alle belastingbetalingen. De praktijk kan echter weerbarstiger zijn. De grondwaarde zal niet zo sterk dalen als de theorie voorspelt. De theoretische voorspelling is gebaseerd op de aanname dat potentiële kopers zich volledig bewust zijn van alle toekomstige belastingverplichtingen en die correct kunnen waarderen. Dat hoeft echter in praktijk niet altijd op te gaan, zie bijvoorbeeld de erfpacht bij Amsterdamse woningen die voor minder dan de helft in de verkooprijzen wordt verdisconteerd (Francke en Van der Schans, 2019).

<einde kader 1>

Onteigening is rechtvaardig noch efficiënt; we hebben immers te maken met bestaand bezit, waarbij een groot deel van de huidige grondeigenaren al een prijs heeft betaald waarin de extra waarde door voorzieningen is verdisconteerd. Degene die onverdiend van die waarde stijging heeft geprofiteerd, kan dan niet meer via een grondbelasting worden getroffen, omdat die de winst al heeft geïncasseerd door de grond duur te verkopen. Invoering in Nederland zou wat betreft dus eigenlijk te laat komen.

Naast bijvoorbeeld Denemarken, Estland en Litouwen zijn landen met een grondbelasting opvallend vaak voormalige Britse koloniën (Nieuw-Zeeland, Australië, Zuid-Afrika, Kenia en Jamaica; McCluskey en Franzsen 2001). Deels was de keus voor die belasting praktisch ingegeven omdat grondprijzen vroeger vaak beter beschikbaar waren dan prijzen van grond inclusief opstal, omdat niet-ontwikkelde grond vaker werd verhandeld. Door de belasting in te voeren voordat de grondwaarde door externaliteiten was gestegen was men optijd om onverdiende waarde stijgingen te kunnen belasten. Van "onteigening" was dus niet of nauwelijks sprake.

Het bezwaar van onteigening is echter niet onoverkomelijk. Huidige grondeigenaren kunnen tegemoet worden gekomen door bestaande belastingen die de grond betreffen te verlagen. Wanneer een grondbelasting naast de bestaande gemeentelijke belastingen wordt ingevoerd, ontstaat er een overlap met de ozb, die immers de gecombineerde waarde van grond en opstallen belast. Maar gemeenten zouden de ozb ook geheel of gedeeltelijk kunnen vervangen door een grondbelasting. Door de ozb te verlagen en de misgelopen opbrengst via een grondbelasting binnen te halen, wordt een plotselinge waarde daling voorkomen. Waardedalingen bij invoering van een grondbelasting kunnen verder worden beperkt door tegelijkertijd de overdrachtsbelasting of het eigenwoningforfait af te schaffen. De algemene uitkering uit het gemeentefonds kan dan evenredig worden verlaagd. Een andere manier om te voorkomen dat bestaande grondeigenaren onevenredig zwaar worden getroffen, is de belasting niet te heffen over de waarde van grond, maar over de jaarlijkse waarde stijging. Dat levert echter complicaties op in jaren waarin sprake is van een waardedaling.

Waardeer grond via WOZ-systematiek

Naast het bezwaar ten aanzien van onteigening is ook het bezwaar wat betreft grondwaardering overkomelijk.

Voor een belasting op grondwaarde is de berekening van de grondslag noodzakelijk. De waarde van grond is echter niet direct beschikbaar. Dat gold tot voor kort als een belangrijk praktisch bezwaar tegen een grondbelasting: zelfs van een woning die op dit moment wordt verkocht, en waarvan de actuele marktwaarde dus beschikbaar is, is alleen de gecombineerde waarde van grond en opstal bekend. Die zogeheten WOZ-waarde is de grondslag voor de door gemeenten geheven onroerende zaakbelasting, de heffing gebouwd van de waterschappen, het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting.

De waarde van de grond onder woningen kan echter worden bepaald met behulp van econometrische technieken, zoals in Denemarken gebeurt (Hughes et al., 2018). Met een databestand dat per woning

diverse kenmerken beschrijft die voor de waarde van belang zijn (omvang, ligging, aanwezigheid garage, enzovoort) kan de waarde van de opstal worden gescheiden van die van de onderliggende grond. Door de sterk gestegen beschikbaarheid van gegevens, analysetechnieken en reken capaciteit is dit goed uitvoerbaar. WOZ-waarden worden steeds vaker via dergelijke modelberekeningen bepaald. Bij grond onder nietwoningen is dit moeilijker, maar ook daar geldt dat de technieken voor de bepaling van WOZ-waarden ook kunnen worden ingezet om grondwaarden te berekenen.

De bepaling van de zuivere grondwaarde gaat uiteraard gepaard met een foutenmarge terwijl de economische modellen waaruit de voordelen van een grondbelasting blijken, wel uitgaan van een zuivere waarde bepaling – hierom twijfelt het Centraal Planbureau aan het functioneren van een grondbelasting (CPB, 2019b). Daar is tegenin te brengen dat grondbelasting zelfs bij grote meetfouten nog altijd minder verstorend werkt dan een ozb (Chapman, 2009).

Gevolgen voor de gemeentefinanciën

Een laatste complicatie betreft het verdeelsysteem van het gemeentefonds. Onder het huidige systeem worden verschillen tussen gemeenten in de mate waarin zij in staat zijn om zelf belasting te heffen gladgestreken: gemeenten met een kleinere belastingcapaciteit, gemeten in WOZ-waarde, ontvangen nu – ceteris paribus – een hogere uitkering uit het gemeentefonds. Om gemeenten zelf de vruchten te laten plukken van investeringen die de grondwaarde verhogen, moet die winst echter niet worden afgeroomd. Bij invoering van een gemeentelijke grondbelasting moet de verevening van belastingcapaciteit dus worden ingericht dat het systeem de goede prikkels afgeeft (Kattenberg et al., 2017). Hetzelfde probleem speelt overigens bij de ozb en is ook oplosbaar, zie Allers (2018).

Overigens is de waarde van grond vermoedelijk volatieler dan die van opstallen. Dat is echter geen bezwaar, omdat gemeenten hun belastingtarieven toch al elk jaar aanpassen. Bij de ozb is de gewenste opbrengst leidend; het tarief wordt gevonden door de opbrengst te delen door de grondslag. Bij een grondbelasting kan dezelfde procedure worden gevolgd.

Conclusies

Gezien de opgave voor gebiedsontwikkeling in met name de Randstad zou een belasting op de waarde van grond een goede aanvulling zijn op het gemeentelijke belastinginstrumentarium. Een grondbelasting bevordert het doelmatig gebruik van ruimte en stimuleert investeringen in woningen en bedrijfspanden. Daarnaast biedt het een verdienmodel voor maatschappelijk rendabele investeringen die gemeenten nu niet kunnen bekostigen omdat de baten grotendeels bij derden terechtkomen. Om de invoering op een rechtvaardige manier te laten verlopen, zou invoering van een gemeentelijke grondbelasting onderdeel moeten zijn van een hervorming waarin ook de overdrachtsbelastingen het eigenwoningforfait worden meegenomen.

Literatuur

Allers, M.A. (2018) Alternatieven voor de verevening van de belastinggrondslag van gemeenten. COELO-rapport 18-2.

Allers, M.A. en W. Vermeulen (2016) Capitalization of equalizing grants and the flypaper effect. *Regional Science and Urban Economics*, 58, 115–129.

Brueckner, J.K. (1986) A modern analysis of the effects of site value taxation.

National Tax Journal, 39(1), 49–58.

Brueckner, J.K. en H. Kim (2003) Urban sprawl and the property tax. *International Tax and Public Finance*, 10(1), 5–23.

Chapman, J.I., R.J. Johnston en T.J. Tyrrell (2009) Implications of a land value tax with error in assessed values. *Land Economics*, 85(4), 576–586.

Commissie Rinnooy Kan (2015) *Bepalen betekent betalen*. Advies van de Commissie Financiële ruimte voor

gemeenten. Te vinden op vng.nl.

CPB (2015) *Een ruimer lokaal belastinggebied*. CPB Policy Brief, 2015/04.

CPB (2018) Leefbaarheidsbatens A2 tunnel Maastricht zeer aanzienlijk: meer dan 200 miljoen. CPB Notitie, 22 mei.

CPB (2019a) Profijt en bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling. CPB Policy Brief, oktober.

CPB (2019b) Profijt en bekostiging van ruimtelijke ontwikkeling: nadere toelichting. CPB Achtergronddocument, oktober.

Francke, M. en M. van der Schans (2019) Kopers in Amsterdam houden beperkt rekening met erfpachtbetalingen. *ESB*, 104(4780), 592–594.

George, H. (1879) *Progress and poverty: an inquiry into the cause of industrial depressions and of increase of want with increase of wealth – the remedy*. New York: Appleton.

Groot, H. de, G. Marlet, C. Teulings en W. Vermeulen (2010) *Stad en land*. Den Haag: CBP.

Hoenselaar, F. van, en M. Mink (2019) Niet stenen, maar vooral grond steeds prijziger. *ESB*, 104(4778), 503.

Hughes, C., W. McCluskey, S. Sayce et al. (2018) *Investigation of potential land value tax policy: options for Scotland: final report*. University of Reading. Report Scottish Land Commission.

Kattenberg, M., K. Martens en W. Vermeulen (2017) *Een economische blik op verevening*. Den Haag: CPB.

McCluskey, W.J. en R.C.D. Franzsen (2001) *Land value taxation: a case study approach*. Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper, WP01WM1. Te vinden op www.lincolninst.edu.

Ministerie van BZK (2015) *Kamerbrief hervorming gemeentelijk belastinggebied*. 2016-0000356712. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Oates, W.E. en R.M. Schwab (1997) The impact of urban land taxation: the Pittsburgh experience. *National Tax Journal*, 50(1), 1–21.

OESO (2017) *The governance of land use in the Netherlands: the case of Amsterdam*. Parijs: OECD Publishing.

Rfv (2015) *Advies uitbreiding lokaal belastinggebied*. Raad voor de financiële verhoudingen, 26 maart.

Studiegroep Begrotingsruimte (2012) *Stabiliteit en vertrouwen: veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*. Te vinden op rijksfinancien.nl.

Veenstra, J. (2012) *Het gemeentelijk belastinggebied vanaf 1990: cijfers en literatuur*. Groningen: COELO.