

Financiële en economische effecten van afschaffing van de ozb-vrijstelling voor cultuurgrond

Maarten Allers
Corine Hoeben



rijksuniversiteit
groningen

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

COELO
Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit Economie en Bedrijfskunde
Rijksuniversiteit Groningen
www.coelo.nl

COELO-rapport 21-4

© COELO, Groningen, 2021

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Inhoud

Voorwoord	4
1 Inleiding	5
1.1. Beleidsmatige achtergrond	5
1.2. Vrijstellingen	5
1.3. Cultuurgrond	6
1.4. Kassen	7
1.5. Onderzoek	7
1.6. Indeling rapport	9
2 Gegevens en uitgangspunten	10
3 Uitkomsten	12
3.1. Landelijk beeld	12
3.2. Uitkomsten voor twee voorbeeldgemeenten	13
3.3. Uitkomsten per gemeente	15
4 Economische gevolgen	26
4.1. Effect op waarde	26
4.2. Doelmatigheid	27
5 Samenvatting en conclusies	28
Literatuur	30

Voorwoord

Dit onderzoek is bekostigd door het ministerie van BZK. De auteurs danken Martijn Zwart, Sjanneke Vernooij, Coen Peelen (allen ministerie van BZK) en Nathalie van Seumeren (ministerie van Financiën) voor hun opmerkingen naar aanleiding van eerdere versies van dit rapport. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust geheel bij de auteurs.

1 Inleiding

1.1. Beleidsmatige achtergrond

Er wordt al lang gesproken over het uitbreiden van het gemeentelijke belastinggebied. Vaak richt de discussie zich op het invoeren van nieuwe gemeentelijke belastingen of de herintroductie van de ozb op het gebruik van woningen. De werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied (2020), onderdeel van het Bouwstenentraject voor een beter belastingstelsel van het ministerie van Financiën, presenteert het laten vervallen van ozb-vrijstellingen als één van de opties om het belastinggebied uit te breiden.

De werkgroep noemt als primair doel van deze beleids optie: meer evenwicht en transparantie in de verdeling van de lokale lasten. Ook wordt als voordeel genoemd dat de tarieven na grondslagverbreding met een geringer percentage hoeven te stijgen om een bepaalde gewenste belastingopbrengst te genereren. De beleids optie is niet primair bedoeld als invulling van een lastendrukneutrale belastingschuif van Rijk naar gemeenten. Er is namelijk niet voorzien in een terugsluis naar niet-woningen (hier bestaat geen geschikt instrument voor), maar alleen naar eigenaren en gebruikers van woningen (via lagere loon- en inkomstenbelasting).

Afschaffen van alle vrijstellingen zou leiden tot meer dan een verdubbeling van de grondslag van de ozb voor niet-woningen (Werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied 2020). Dit is echter ongelijk verdeeld over alle gemeenten. Schep (2019) heeft een eerste beeld geschetst van het mogelijke effect op de grondslag voor enkele vrijstellingen. Een mogelijke vervolgstap is om een indicatie te geven van het effect van het vervallen van vrijstellingen voor individuele gemeenten.

Veranderingen in de grondslagen zullen leiden tot veranderingen in de tarieven. Omdat de waarde van niet-woningen, net als die van woningen, een verdeelmaatstaf is in het verdeelmodel van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, leidt dit ook tot een aanpassing van de verdeling van die uitkering. Hierdoor zullen gemeenten vermoedelijk hun ozb-opbrengsten willen aanpassen.

1.2. Vrijstellingen

Verschillende categorieën onroerende zaken worden niet gewaardeerd op grond van de Wet WOZ en zijn daardoor ook vrijgesteld van ozb. Het gaat om cultuurgrond, openbare land-, spoor- en waterwegen, werktuigen, waterverdedigings- en beheersingswerken, natuurschoonwet-landgoederen, natuurterreinen, kerken en rioolwaterzuiveringswerken.¹ Omdat hiervan geen woz-waarde wordt vastgesteld is niet precies uit te rekenen om hoeveel ozb het hierbij zou gaan. Hiernaast kent de Gemeentewet ozb-vrijstellingen voor glasopstanden (kassen) en substraatteelt (artikel 220d) en onzelfstandige woondelen van niet-woningen (artikel 220e). Bij drie

¹ Uitvoeringsregeling uitgezonderde objecten Wet waardering onroerende zaken, artikel 2.

vrijstellingen gaat het om een groot bedrag (100 miljard euro of meer; Schep 2019). Dat zijn cultuurgrond, werktuigen en land- spoor-, en vaarwegen. Bij de overige vrijstellingen is de geschatte woz-waarde 20 miljard euro of lager.

Hoeben (2020) is nagegaan hoe de waarde van vrijgestelde onroerende zaken zou kunnen worden bepaald, en in hoeverre het mogelijk is om op basis van bestaande gegevens een beeld te geven van verschillen tussen gemeenten voor wat betreft deze waarde. Dit laatste blijkt alleen mogelijk bij de vrijstelling voor cultuurgrond (Hoeben 2020). De cultuurgrondvrijstelling is zeer omvangrijk: de geschatte woz-waarde bedraagt 132 miljard euro (Schep 2019) en de geschatte ozb-opbrengst 631 miljoen euro (Werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied, 2020). Deze vrijstelling is ook beleidsmatig interessanter dan de andere twee grote vrijstellingen. Land-, spoor- en waterwegen zijn grotendeels in overheidshanden en daarom minder interessant als belastinggrondslag. De waarderingsuitzondering voor werktuigen heeft als enige een objectieve rechtvaardigingsgrond vanuit de Wet WOZ gezien. Immers, werktuigen behoren niet tot het gebouw of de grond (de onroerende zaak) en zouden daarom niet gewaardeerd moeten worden (Schep 2019).

1.3. Cultuurgrond

Schep (2019) beschrijft de redenen voor de invoering van de waarderingsuitzondering voor cultuurgrond. Bij de invoering van de ozb in 1970 werd het niet wenselijk geacht cultuurgrond te belasten, omdat de agrarische sector al veel bijdroeg aan de waterschappen. Verder konden op cultuurgrond rustende lasten niet worden doorberekend als gevolg van de landbouwregelingen van de EEG. Zoals Schep (2019) laat zien zijn beide redenen inmiddels vervallen. Het aandeel van de agrarische sector in de waterschapsheffingen is sinds 1970 sterk afgenomen, vooral ten koste van dat van ingezetenen. Ook het probleem met de landbouwregelingen van de (toenmalige) EEG is inmiddels voorbij. Schep pleit daarom voor afschaffing.

Dit past goed bij de observatie van de Algemene Rekenkamer dat er een veelheid bestaat aan fiscale instrumenten waarvan de effectiviteit niet vaststaat. De Rekenkamer pleit concreet voor afschaffing van de landbouwvrijstelling in de inkomsten- en vennootschapsbelasting. Ook van deze vrijstelling is het fiscale doel al geruime tijd geleden komen te vervallen. De Rekenkamer wijst erop dat de Rijksbegrotingsvoorschriften stellen dat de regeling als gevolg hiervan kan worden aangepast of afgeschaft. Een dergelijke argumentatie kan ook bij de cultuurgrondvrijstelling worden gehanteerd. Inmiddels is de cultuurgrond soms ook van toepassing in gevallen waar deze nooit voor is bedoeld, zoals op zonneparken.²

Bij afschaffing van de bestaande vrijstelling van ozb zal cultuurgrond moeten worden gewaardeerd op basis van de Wet woz. Woz-waarden zijn ook voor andere belastingen van belang,³ maar die blijven buiten dit onderzoek. Het afschaffen van vrijstellingen in

² <https://www.waarderingskamer.nl/hulpmiddelen-gemeenten/zonnepanelen-en-parken/>

³ In sommige gemeenten de baatbelasting, de bijdrage voor de bedrijveninvesteringszones of de rioolheffing. Verder de watersysteemheffing van de waterschappen, de inkomstenbelasting, de vennootschapsbelasting, de energiebelasting, de belasting op leidingwater en de schenk- en erfbelasting.

de Wet woz werkt niet automatisch door in andere wetgeving (Werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied, 2020, blz. 23). Of aan een onroerende zaak al dan niet een woz-waarde wordt toegekend staat los van de vraag wat er met die woz-waarde gebeurt. Wij gaan er hier dus vanuit dat cultuurgrond wel zou worden gewaardeerd onder de Wet woz, maar dat die waarde alleen met ozb wordt belast. In dit rapport spreken wij daarom verder van de *vrijstelling* voor cultuurgrond, en niet van de *waarderingsuitzondering*.

1.4. Kassen

Nauw verwant aan de vrijstelling van cultuurgrond is die van kassen en substraatteelt. Bij afschaffing van de cultuurgrondvrijstelling ligt afschaffing van deze vrijstelling daarom ook in de rede.

Landelijk gezien gaat het maar om een beperkt bedrag (Schep (2019) schat de waarde op 7 miljard euro, 5 procent van die van cultuurgrond), maar omdat deze teelt zich in een beperkt aantal gemeenten concentreert kan het lokaal wel van belang zijn. Voor dit onderzoek bleek het echter niet mogelijk hiervoor bruikbare gegevens te verzamelen.⁴

1.5. Onderzoek

Wij onderzoeken welke effecten het vervallen van de cultuurgrondvrijstelling zou hebben op:

- de ozb-grondslagen per gemeente;
- de hoogte van de algemene uitkering aan individuele gemeenten;
- de ozb-tarieven en –opbrengsten van afzonderlijke gemeenten, in de situatie waarin elke gemeente de verandering van zijn algemene uitkering geheel via de ozb-opbrengst compenseert;
- de verandering van de tariefverhoging die nodig is om een bepaalde extra opbrengst per inwoner te genereren.

We hanteren hiervoor verschillende scenario's. Alle scenario's gaan ervan uit dat de afschaffing van de cultuurgrondvrijstelling niet leidt tot een aanpassing van het totaalbedrag aan algemene uitkeringen uit het gemeentefonds (de door individuele gemeenten ontvangen uitkering verandert zoals vermeld wel).

Ook gaan ze uit van een per gemeente gelijkblijvende omvang van de algemene middelen (gedefinieerd als de som van de ozb-opbrengst en de algemene uitkering). Dit betekent dat gemeenten hun ozb-opbrengst zodanig aanpassen dat de verandering in hun algemene uitkering er precies door wordt gecompenseerd. Of dit zou gebeuren

⁴ We hebben de tien gemeenten met het grootste oppervlak aan kassen (bron: CBS) per e-mail gevraagd naar de woz-waarde van de kassen binnen hun gemeente. Na zes weken, waarin één herinneringsmail, hadden we van twee gemeenten een waarde ontvangen.

is natuurlijk verre van zeker.⁵ Gemeenten beslissen zelf of en hoe ze hun ozb-opbrengsten zullen aanpassen aan een eventuele afschaffing van de cultuurgrondvrijstelling.⁶ Onze uitgangpunten moeten dus worden gezien als een gedachtenexperiment.

1. In het eerste scenario blijven de verhoudingen tussen de drie ozb-tarieven (woningen, gebruik niet-woningen en eigendom niet-woningen) in elke gemeente zoals ze zijn.
2. In het tweede scenario worden alleen de ozb-tarieven voor het gebruik en het eigendom van niet-woningen aangepast. De verhouding tussen deze twee tarieven voor niet-woningen worden niet aangepast. Het tarief voor woningen blijft in elke gemeente zoals het is.
3. In het derde scenario passen gemeenten alleen hun ozb-tarief voor woningen aan. De tarieven voor niet-woningen blijven in elke gemeente zoals ze zijn.

Het eerste scenario betreft dus een voor alle categorieën gelijke verlaging van de ozb-tarieven,⁷ terwijl in het tweede scenario de ozb voor niet-woningen evenwichtiger over deze categorie wordt verdeeld, in lijn met het primaire doel van deze beleids optie volgens de werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied. In het derde scenario wordt juist de ozb op woningen verlaagd.

We gaan allereerst na welk effect afschaffing van de cultuurgrondvrijstelling heeft op de hoogte van de ozb-grondslag per gemeente. We maken daarbij onderscheid tussen de toename van de grondslag bij niet-woningen en de toename van de totale grondslag.

Vervolgens berekenen we per gemeente welk effect dit heeft op de hoogte van de algemene uitkering. Dit geeft de herverdeeleffecten weer.

Op basis hiervan berekenen we de gevolgen voor de ozb-opbrengst en de ozb-tarieven. De mutatie van de ozb-tarieven geeft de lastenverandering weer van de bestaande ozb-plichtigen.

Tot slot brengen we in kaart hoe sterk in elke gemeente de tariefverhoging die nodig is om een bepaalde extra opbrengst per inwoner te genereren verandert. De werkgroep

⁵ De waarde van niet-woningen, en dus ook die van cultuurgrond, wordt niet volledig verevend bij de verdeling van de algemene uitkering, maar voor 70 procent. Wanneer het rektarief van het gemeentefonds als ozb-tarief wordt gehanteerd, dan daalt de algemene uitkering van een gemeente met veel cultuurgrond minder dan de ozb-opbrengst zou stijgen wanneer de ozb-tarieven niet worden aangepast. Door de tarieven niet te wijzigen kan de opbrengst dus worden vergroot.

⁶ Een gemeente mag ook zelf beslissen om cultuurgrond niet met ozb te belasten (een afwijkend tarief hanteren mag niet). Dit wordt dan in de belastingverordening vastgelegd (Gemeentewet, artikel 220d, lid 1 i). Dit laat onverlet dat bij de berekening van de algemene uitkering aan deze gemeente wel rekening zou worden gehouden met de waarde van de cultuurgrond.

⁷ In de zeven gemeenten met voor gebruikers van niet-woningen een ozb-tarief van 0 verandert dit tarief niet.

Herziening gemeentelijk belastinggebied noemt verkleining van deze tariefverhoging als voordeel van het afschaffen van ozb-vrijstellingen.⁸

De hierboven aangekondigde analyses gaan uit van de bestaande waarde van cultuurgrond en andere onroerende zaken. Het is echter goed mogelijk dat het belasten van cultuurgrond met ozb zal leiden tot waardeveranderingen. Hierop wordt ingegaan in hoofdstuk 4. Het is echter niet mogelijk om hierbij concrete berekeningen te maken, omdat van tevoren niet met zekerheid is te zeggen hoe prijzen zullen reageren.

1.6. Indeling rapport

Hoofdstuk 2 beschrijft de voor het kwantitatieve onderzoek gebruikte gegevens en de gehanteerde uitgangspunten. Hoofdstuk 3 presenteert de uitkomsten, eerst op macroniveau en vervolgens per gemeente. Hoofdstuk 4 gaat in op de mogelijke gevolgen van het afschaffen van de ozb-vrijstelling voor cultuurgrond voor de waarde ervan. Ook behandelt dit hoofdstuk de vraag welke gevolgen voor de economie zijn te verwachten. Hoofdstuk 5 van de uitkomsten samen en geeft de conclusies.

⁸ Letterlijk wordt als voordeel genoemd "dat de tarieven met een geringer percentage hoeven te stijgen om een bepaalde gewenste belastingopbrengst te genereren" (Werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied, 2020, blz. 23). Dit is klopt echter niet helemaal. Bij een verbrede grondslag hoeft het ozb-tarief met een geringer aantal procentpunten per euro aan woz-waarde te worden verhoogd. De procentuele verhoging van het tarief dat nodig is verandert niet door grondslagverbreding.

2 Gegevens en uitgangspunten

Gegevens over de waarde van cultuurgrond per gemeente zijn beschikbaar voor het waardepeiljaar 2019 (bron: Hoeben 2020). Deze hebben dus betrekking op belastingjaar (en uitkeringsjaar) 2020. Dit jaar wordt als uitgangspunt genomen voor de berekeningen.

Kader: de schatting van Hoeben (2020)

Het CBS publiceert op Statline het aantal hectare cultuurgrond per gemeente. Dit is als basis gebruikt. De VNG publiceert in het woz-datacenter taxatiewijzers voor incurante objecten zoals ziekenhuizen, NS-stations, enzovoort.⁹ Eén taxatiewijzer heeft betrekking op agrarische grond en gebouwen. In het deel dat betrekking heeft op agrarische grond wordt voor 66 regio's weergegeven wat de gemiddelde waarde van cultuurgrond per regio is. Deze gegevens zijn gebruikt om de waarde van cultuurgrond per gemeente te schatten. Het gaat hier met nadruk om een schatting. Met de beschikbare gegevens is het niet mogelijk om rekening te houden met eventuele verschillen binnen de 66 regio's. De werkelijke waarde van percelen hangt onder meer af van locatiespecifieke kenmerken (bijvoorbeeld: is het makkelijk bereikbaar, zijn er elektriciteitsmasten aanwezig).

Daarnaast geldt de cultuurgrondvrijstelling niet alleen voor agrarische grond, maar ook voor bedrijfsmatige bosbouw. Dit is niet meegenomen in de aantallen hectaren die het CBS publiceert en in de taxatiewijzer is hier geen waarde voor opgenomen. Bedrijfsmatige bosbouw komt echter nog maar in zeer beperkte mate voor in Nederland.

Voor gegevens over de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt gebruik gemaakt van een bestand uit januari 2021.¹⁰ Niet alle gegevens hierin zijn definitief; de definitieve gegevens komen normaal gesproken echter pas in januari 2023 beschikbaar.

Gegevens over ozb-tarieven zijn afkomstig van COELO.

De gevolgen van het afschaffen van de cultuurgrondvrijstelling worden gepresenteerd voor drie scenario's, die zijn beschreven in paragraaf 1.5. Deze worden vergeleken met het nul-scenario: de werkelijke algemene uitkering en de ozb-opbrengst per gemeente in 2020. Met ozb-opbrengst wordt hier bedoeld: tarieven keer grondslag. Door oninbaarheid zal de feitelijke opbrengst lager liggen, maar daarvan wordt geabstraheerd.

Voor de scenario's 1 tot en met 3 worden de algemene uitkeringen en de ozb-opbrengsten en –tarieven berekend voor de hypothetische situatie waarin cultuurgrond

⁹ Zie <https://www.wozdatacenter.nl/TaxatieWijzer/ValuationManual.aspx>.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/01/14/verdeling-van-de-algemene-uitkering-uit-het-gemeentefonds-2020-stand-januari-2021/Verdeling+van+de+algemene+uitkering+uit+het+gemeentefonds+2020%2C+stand+01-2021.ods>

in 2020 niet meer zou zijn vrijgesteld. We gaan ervan uit dat gemeenten hun ozb-tarieven zodanig aan de afschaffing van de cultuurgrondvrijstelling hebben aangepast dat de algemene middelen (gedefinieerd als ozb-opbrengst plus algemene uitkering) per gemeente niet veranderen. Het totaalbedrag van de algemene uitkering wordt constant gehouden door de uitkeringsfactor aan te passen. Gewichten van verdeelmaatstaven worden niet gewijzigd.

3 Uitkomsten

3.1. Landelijk beeld

Tabel 1 geeft een overzicht van de macrobedragen met en zonder cultuurgrond. Uitgangspunt is dat het totaal aan algemene uitkering en ozb-opbrengst voor elke gemeente steeds gelijk blijft.

In scenario 0, de feitelijke situatie in 2020, ontvingen gemeenten 33,5 miljard euro aan algemene uitkeringen en 4,5 miljard aan ozb.

We schatten op basis van de gegevens op gemeenteniveau uit Hoeven (2020) dat de waarde van cultuurgrond landelijk naar 110.790 miljard euro bedraagt.¹¹ Afschaffing van de vrijstelling van deze grond leidt tot een toename van de waarde van niet-woningen van een kwart.

We gaan ervan uit dat het macrobedrag van de algemene uitkering niet verandert. Wel veranderen de bedragen die afzonderlijke gemeenten ontvangen, en we gaan ervan uit dat gemeenten die veranderingen compenseren door hun ozb-opbrengsten aan te passen. De landelijke ozb-opbrengst wordt dus verondersteld gelijk te blijven.

Tabel 1. Macrobedragen 2020 met en zonder cultuurgrond (miljarden euro)

	Situatie 2020	Inclusief cultuurgrond	Mutatie
Waarde woningen	2.121.879	2.121.879	0%
Waarde niet-woningen (gebruiker)	437.896	548.686	25%
Waarde niet-woningen (eigenaar)	455.909	566.699	24%
Algemene uitkering	33.462	33.462	0%
Ozb-opbrengst	4.486	4.486	0%

Bron: eigen berekeningen, zie hoofdstuk 2. De waarde van niet-woningen is bij gebruikers lager dan bij eigenaren door de vrijstelling van onzelfstandige woondelen.

Tabel 2. Gemiddelde verandering van de ozb-tarieven en van de tariefverhoging die nodig is om een bepaalde extra opbrengst per inwoner te genereren (procenten)

Scenario	1	2	3
Mutatie ozb-tarief woningen	-8,7	0	-20,0
Mutatie ozb-tarieven niet-woningen	-8,7	-16,2	0,0
Verandering in de tariefverhoging die nodig is om een bepaalde extra opbrengst per inwoner te genereren	-7,8	-3,5	-12,7

Bron: eigen berekeningen, zie hoofdstuk 2. Gemiddelden zijn gewogen naar belastinggrondslag.

¹¹ Zoals vermeld komt Schep (2019) op basis van macrogegevens op een hoger bedrag uit.

Tabel 2 laat per scenario zien hoeveel de ozb-tarieven gemiddeld kunnen worden verlaagd door de vrijstelling op cultuurgrond af te schaffen. In scenario 1 dalen de drie ozb-tarieven gemiddeld met 8,7 procent.¹² De algemene uitkering en de ozb-opbrengst blijven dan in elke gemeente samen evenveel opleveren. De verhouding tussen de drie ozb-tarieven houden we in dit scenario in elke gemeente constant.

In plaats van een generieke verlaging van alle ozb-tarieven kunnen gemeenten ook alleen de twee tarieven voor niet-woningen verlagen (scenario 2). Die kunnen dan omlaag met 16,2 procent.

Worden in plaats daarvan alleen de tarieven voor woningen verlaagd (scenario 3), dan dalen deze gemiddeld met 20 procent. Hierbij moet worden aangetekend dat dit tarief dan in vijf gemeenten negatief zou worden. Bij een verlaging tot nul zou daar dus nog wat ruimte overblijven om de tarieven voor niet-woningen enigszins te verlagen. Dit is hier verder niet meegenomen.

3.2. Uitkomsten voor twee voorbeeldgemeenten

Om de mogelijke gevolgen van het afschaffen van de cultuurgrondvrijstelling inzichtelijk te maken gaan we stap voor stap na wat er zou kunnen gebeuren in twee buurgemeenten. Een hiervan, Purmerend, heeft relatief weinig cultuurgrond. De andere, Waterland, juist veel.

Tabel 3. Mogelijke gevolgen afschaffing cultuurgrondvrijstelling bij twee voorbeeldgemeenten (procentuele veranderingen)

	Purmerend	Waterland	Kaart
Mutatie grondslag ozb niet-woningen	0,6	130	1
Mutatie grondslag ozb totaal	0,1	13	2
Mutatie algemene uitkering	0,6	-1,1	3
Mutatie ozb-opbrengst	-5,4	6,6	4
<i>Scenario 1: verhouding ozb-tarieven gelijk</i>			
Mutatie ozb-tarieven	-5,6	-18	5
Verandering in de tariefverhoging die nodig is om een bepaalde extra opbrengst per inwoner te genereren	0,2	-23	8
<i>Scenario 2: ozb-tarieven niet-woningen aangepast</i>			
Mutatie ozb-tarief niet-woningen	-16	-45	6
Verandering in de tariefverhoging die nodig is om een bepaalde extra opbrengst per inwoner te genereren	2,5	-10	9
<i>Scenario 2: ozb-tarieven woningen aangepast</i>			
Mutatie ozb-tarief woningen	-8,8	-30	7
Verandering in de tariefverhoging die nodig is om een bepaalde extra opbrengst per inwoner te genereren	-1,8	-31	10

Afschaffing van de cultuurgrondvrijstelling zou de grondslag van de ozb voor niet-woningen in Purmerend met 0,6 procent verhogen. De gehele ozb-grondslag zou slechts met 0,1 procent toenemen. In Waterland echter zou de waarde van niet-

¹² Het gemiddelde van de verandering in de ozb-tarieven is steeds het naar ozb-grondslag gewogen gemiddelde.

woningen met 130 procent stijgen, en de totale waarde van onroerende zaken met 13 procent.

De veranderingen in de woz-waarden werken door in de verdeling van de algemene uitkering. In het verdeelmodel is de woz-waarde als negatieve verdeelmaatstaf opgenomen. We gaan ervan uit dat het totale volume van de algemene uitkering niet verandert. Er is dus alleen een herverdeeleffect tussen gemeenten. Omdat de stijging van de wozwaarde in Purmerend relatief klein is ontvangt die gemeente een 0,6 procent hogere uitkering. Door de relatief sterke stijging in Waterland ontvangt die gemeente een lagere uitkering (-1,1 procent).

Ervan uitgaande dat de gemeenten de ozb-opbrengst zodanig aanpassen dat de som van de ozb en de algemene uitkering niet verandert, zal de ozb-opbrengst in Purmerend met 5,4 procent worden verlaagd. Waterland verhoogt in dit geval de ozb-opbrengst met 6,6 procent.

Voor deze aanpassing in de ozb-opbrengst rekenen we drie scenario's door. In het eerste scenario houden gemeenten de verhouding tussen de drie ozb-tarieven (voor gebruikers van woningen, voor gebruikers van niet-woningen en voor eigenaren van niet-woningen) gelijk. Alle tarieven worden dus met hetzelfde percentage aangepast. Purmerend verlaagt de tarieven dan met 5,6 procent, Waterland met 18 procent. Doordat de totale ozb-grondslag in Purmerend maar heel weinig groter wordt, verandert de tariefverhoging die nodig is om een bepaalde extra opbrengst per inwoner te genereren nauwelijks; in Waterland daalt deze met 23 procent.

In scenario 2 passen gemeenten alleen de ozb-tarieven voor niet-woningen aan. Purmerend verlaagt deze tarieven dan met 16 procent en Waterland met 45 procent. De tariefverhoging die nodig is om een bepaalde extra opbrengst per inwoner te genereren stijgt in Purmerend met 2,5 procent en daalt in Waterland met 10 procent.

In scenario 3 passen gemeenten alleen de ozb-tarieven voor woningen aan. Purmerend verlaagt deze tarieven dan met 9 procent en Waterland met 30 procent. De tariefverhoging die nodig is om een bepaalde extra opbrengst per inwoner te genereren daalt in Purmerend met 1,8 procent en in Waterland met 31 procent.

3.3. Uitkomsten per gemeente

Per gemeente wordt hieronder – letterlijk – in kaart gebracht wat de procentuele verandering is in de ozb-grondslagen (totaal en niet-woningen), de algemene uitkering (herverdeeleffect) en de ozb-opbrengst.

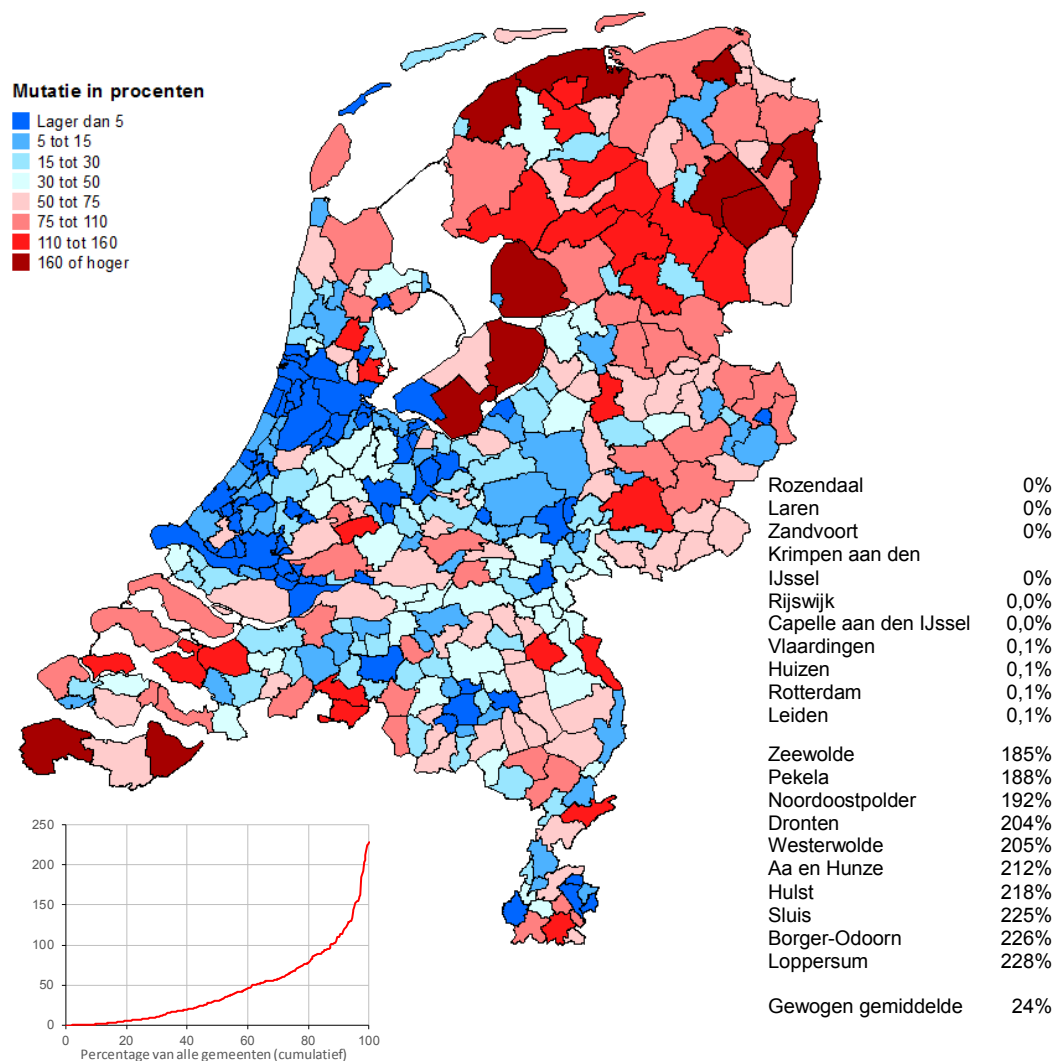
Vervolgens wordt per scenario voor elke gemeente de verandering getoond van de ozb-tarieven (totaal, woningen en niet-woningen) en de verandering in de tariefverhoging die nodig is om een bepaalde extra opbrengst per inwoner te genereren.

Bij elke kaart wordt een overzicht gepresenteerd van de grootste tien uitschieters naar boven en naar beneden. Ook wordt bij elke kaart een figuur getoond die de mutaties naast elkaar zet, van laag naar hoog.

De in kaartvorm gepresenteerde gegevens zijn in digitale vorm beschikbaar via www.coelo.nl.¹³

¹³ Klik op “Onderzoek” en daarna op “Lokale belastingen” en zoek op de titel van dit rapport.

Kaart 1. Mutatie ozb-grondslag niet-woningen bij afschaffen vrijstelling cultuurgrond

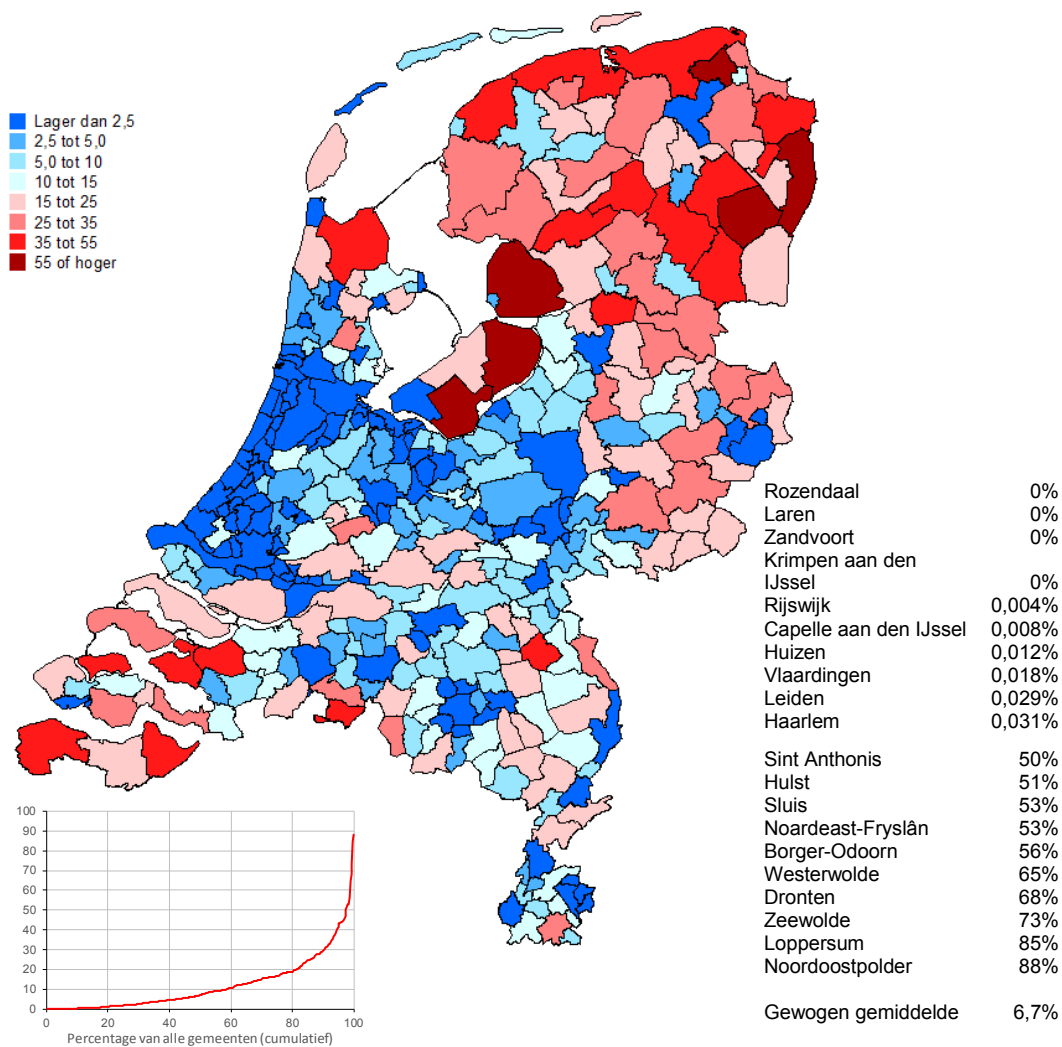


Kaart 1 laat per gemeente zien met hoeveel procent de ozb-grondslag niet-woningen toeneemt wanneer de cultuurgrondvrijstelling vervalt. De figuur onder de kaart zet al die veranderingen op een rij, van klein naar groot. Deze figuur laat zien dat er in de verdeling geen abrupte overgangen zitten.

De tabel naast de kaart geeft de tien kleinste en de tien grootste veranderingen weer. Vier gemeenten hebben geen cultuurgrond (Rozendaal, Laren, Zandvoort en Krimpen aan den IJssel). Hier neemt de belastinggrondslag dus niet toe. In sterk stedelijke gemeenten als Rijswijk, Rotterdam en Leiden is de toename zeer klein. Dergelijke gemeenten zijn blauw op de kaart.

Aan de ander kant van het spectrum staan landelijke gemeenten waar de ozb-grondslag niet-woningen soms meer dan verdrievoudigd (rood op de kaart). Bovenaan staat Loppersum (sinds 2021 deel van de nieuwe gemeente Eemsdelta), met een toename van 228 procent.

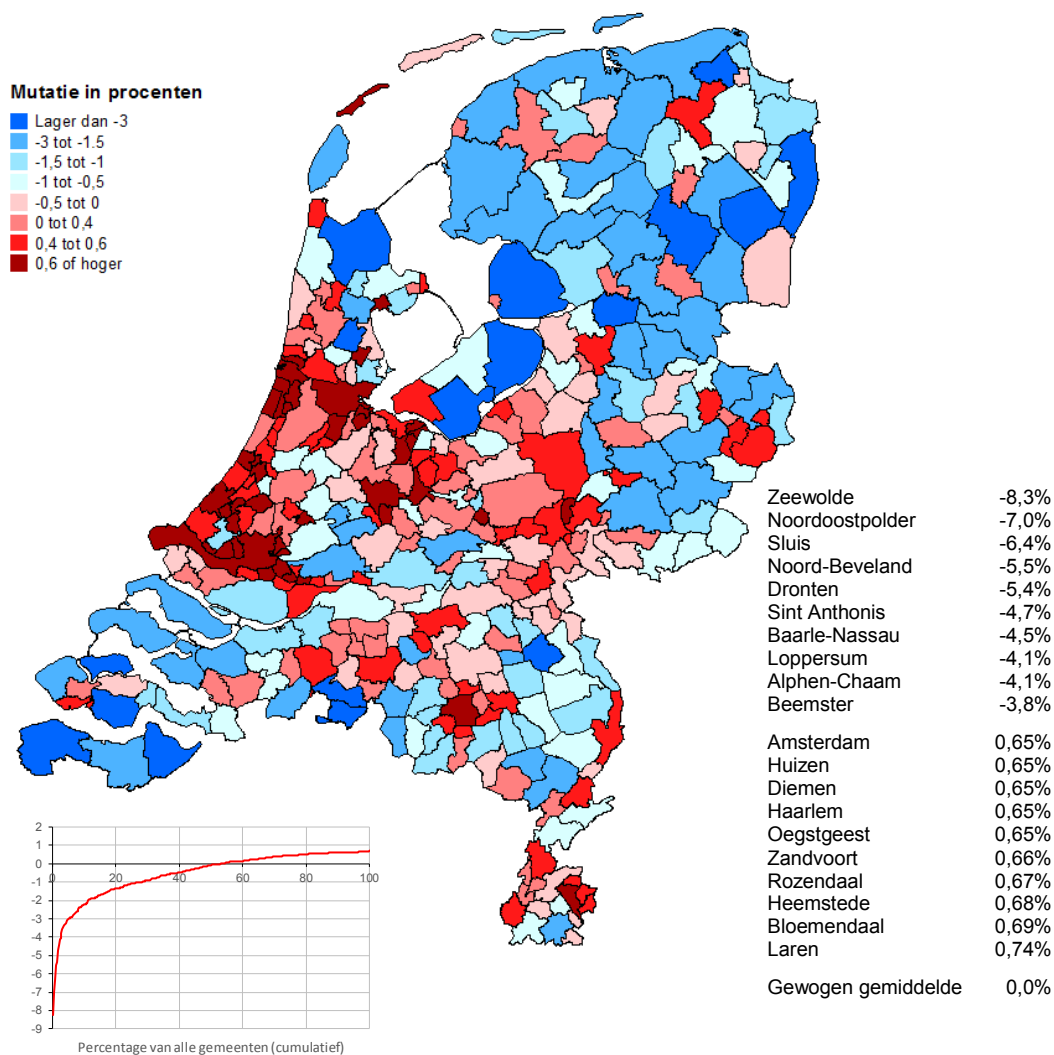
Kaart 2. Mutatie totale ozb-grondslag bij afschaffen vrijstelling cultuurgrond (procenten)



Kaart 2 laat zien hoe sterk de totale ozb-grondslag toeneemt bij afschaffing van de cultuurgrondvrijstelling. Grosso modo geeft dit hetzelfde beeld als kaart 1, die de toename van de grondslag niet-woningen toont.

De ozb-grondslag stijgt met 88 procent het sterkst in de Noordoostpolder.

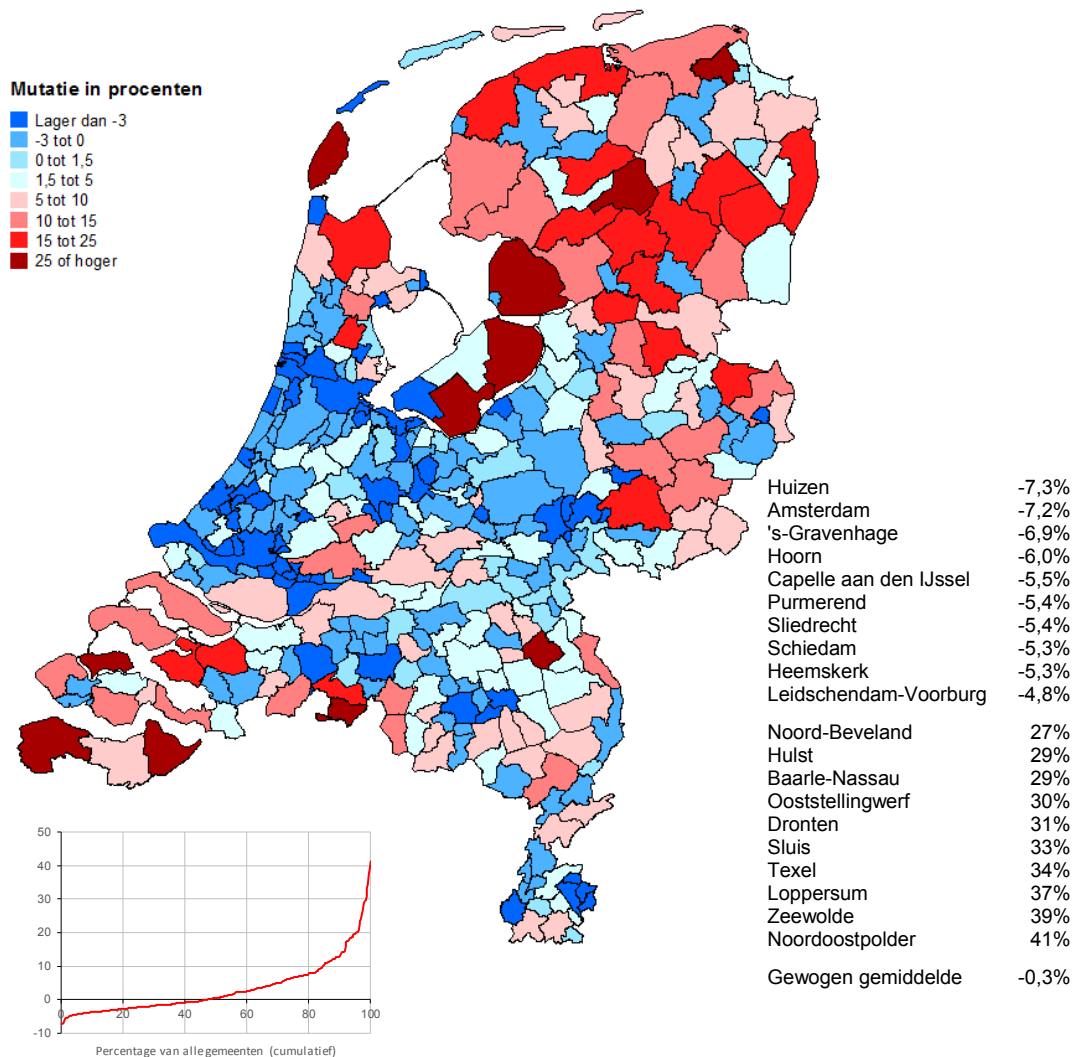
Kaart 3. Mutatie algemene uitkering bij afschaffen vrijstelling cultuurgrond



Doordat de ozb-grondslag stijgt bij een gelijkblijvend volume voor de algemene uitkering, wordt de uitkeringsfactor naar boven aangepast. Gemeenten met naar verhouding een lage waarde aan cultuurgrond zien daardoor hun uitkering stijgen, ten koste van gemeenten met een hoge waarde aan cultuurgrond.

In Zeewolde daalt de algemene uitkering het meest (-8,3 procent). Laren ziet de algemene uitkering het meest toenemen (0,7 procent).

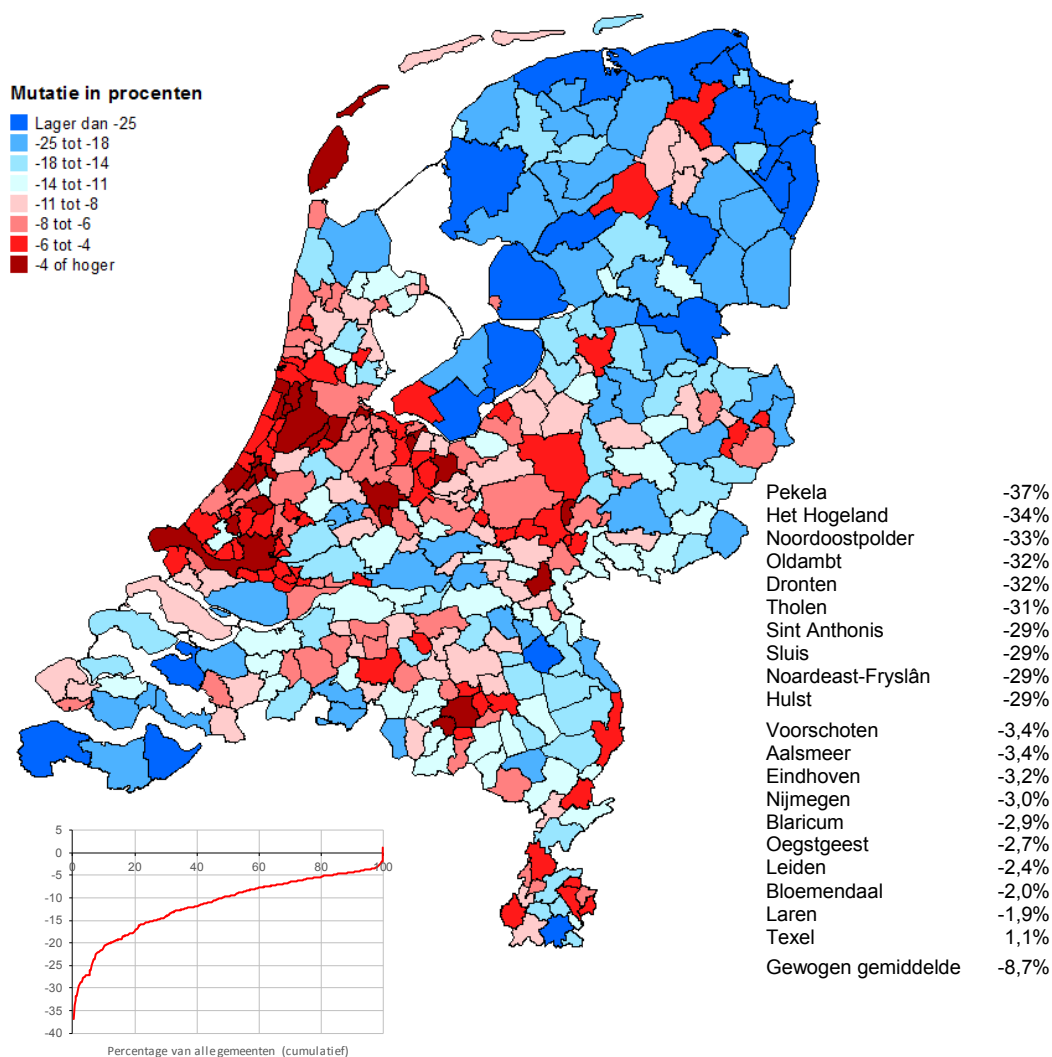
Kaart 4. Mutatie ozb-opbrengst bij afschaffen vrijstelling cultuurgrond



We veronderstellen dat gemeenten de veranderingen in de ontvangen algemene uitkering (zie kaart 3) compenseren via aanpassing van de ozb-opbrengst. Kaart 4 laat zien welke verandering van de totale ozb-opbrengst nodig is om dit te bereiken.

De ozb-opbrengst daalt het meest in Huizen (7 procent) en stijgt het sterkst in de Noordoostpolder (41 procent).

Kaart 5. Mutatie ozb-tarieven bij afschaffen vrijstelling cultuurgrond in scenario 1 (verhouding tarieven onveranderd)

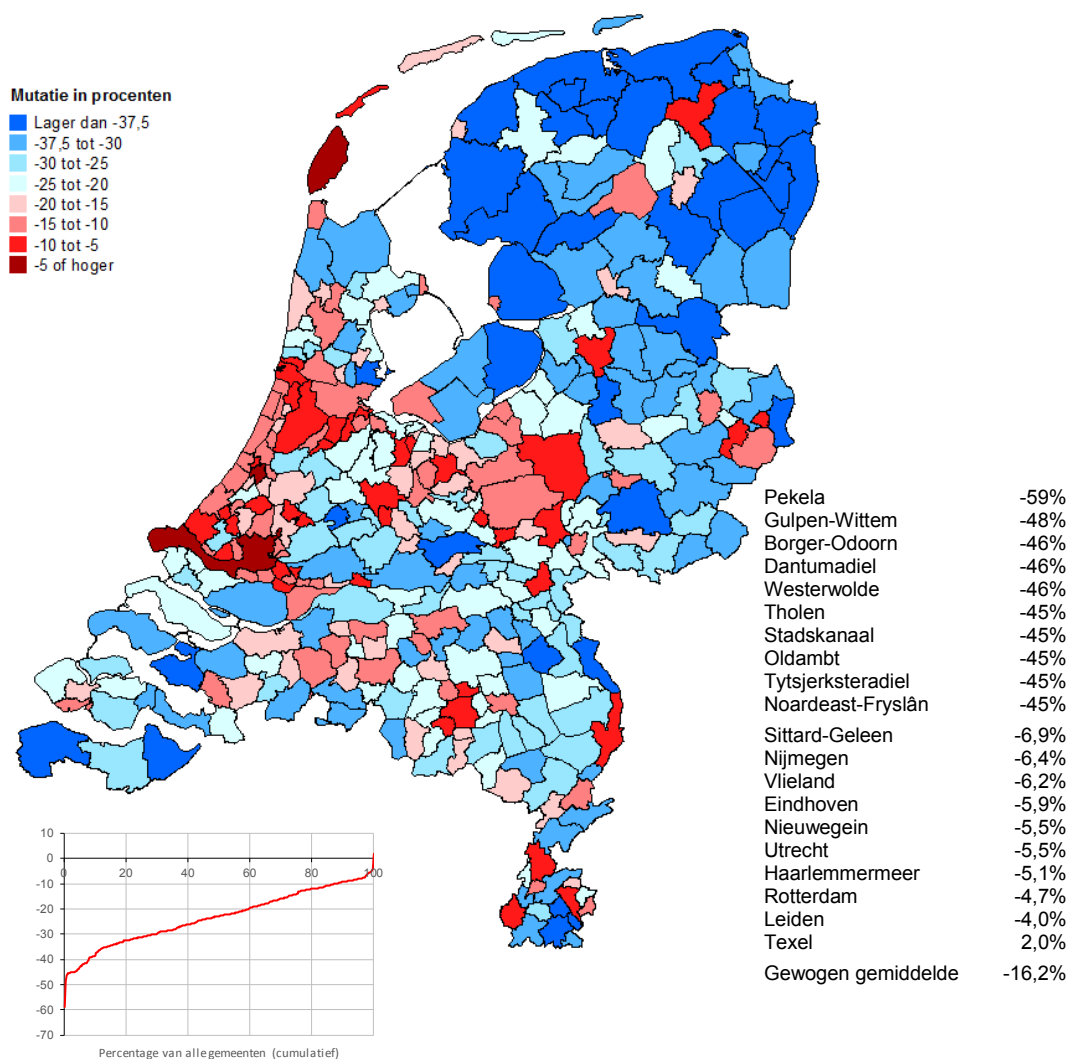


Wanneer elke gemeenten zijn drie ozb-tarieven in gelijke mate aanpast (scenario 1: de verhouding tussen de tarieven voor woningen, gebruikers van niet-woningen en eigenaren van niet-woningen blijven gelijk), dan kunnen deze gemiddeld met 8,7 procent omlaag.

De tariefverlaging is het grootst in gemeenten met een hoge waarde aan cultuurgrond. Dit loopt op tot een verlaging met 37 procent in Pekela. Eén gemeente moet de ozb-tarieven verhogen om de lagere algemene uitkering te compenseren (Texel, +1 procent).¹⁴

¹⁴ Texel heeft naar verhouding veel cultuurgrond, maar ook lage ozb-tarieven - veel lager dan de rekestarieven. Als toeristische gemeente heeft Texel veel inkomsten uit de toeristenbelasting. Door de lage ozb-tarieven weegt in deze gemeente de toename van de ozb-grondslag niet op tegen de daling van de algemene uitkering.

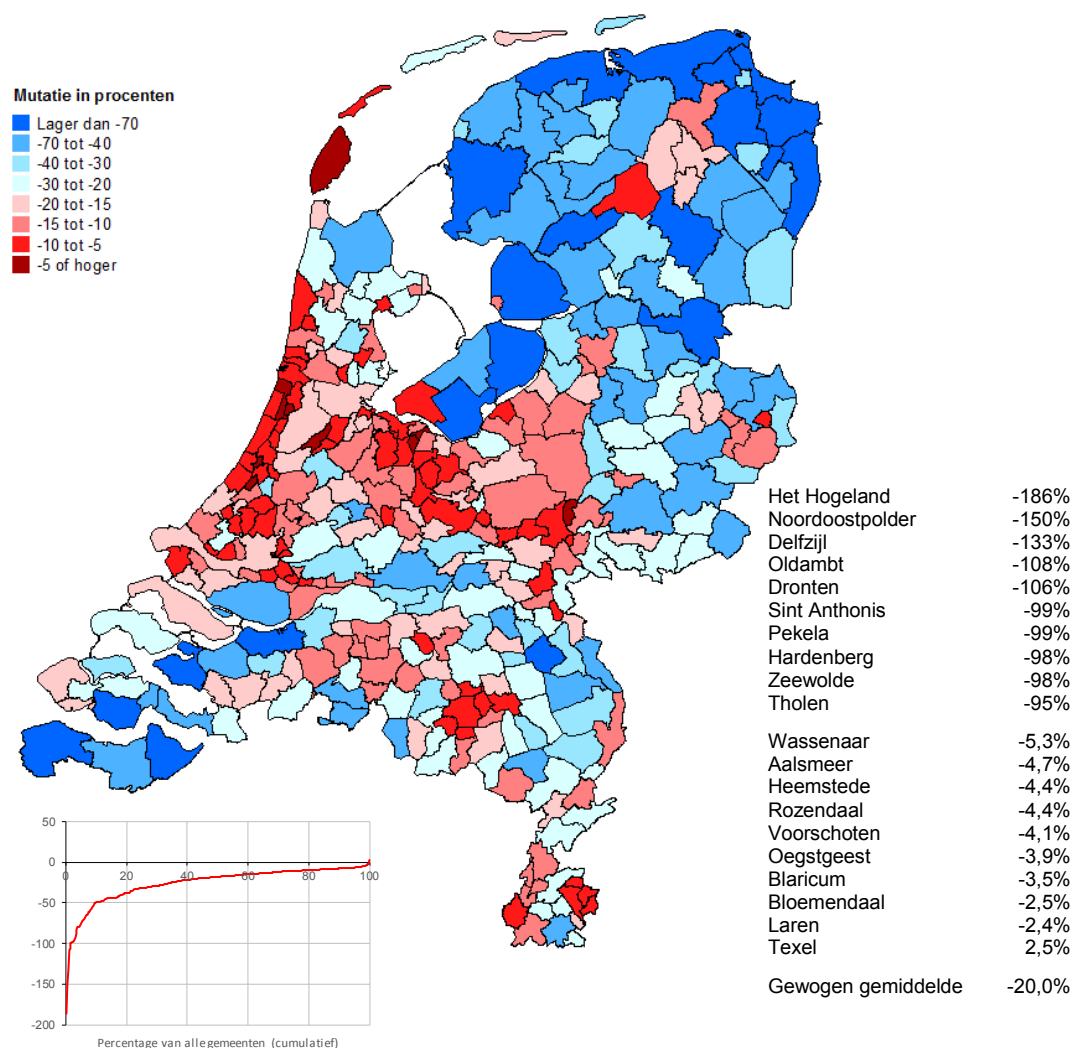
Kaart 6. Mutatie ozb-tarieven niet-woningen bij afschaffen vrijstelling cultuurgrond in scenario 2 (tarieven woningen onveranderd)



Kaart 6 laat zien met welk percentage de ozb-tarieven voor niet-woningen moeten veranderen om de mutatie van de algemene uitkering te compenseren, in het geval de ozb-tarieven voor woningen niet worden aangepast (scenario 2). Gemiddeld betekent dit een daling van 16 procent.

Het tarief voor niet-woningen daalt het meest in gemeenten met een hoge waarde van cultuurgrond, en een lage waarde aan andere niet-woningen. Pekela gaat vooraan met een tariefverlaging van 59 procent. Aan de andere kant staan steden als Leiden en Rotterdam, met een verlaging van 4 of 5 procent. Net als in scenario 1 moet Texel het tarief verhogen.

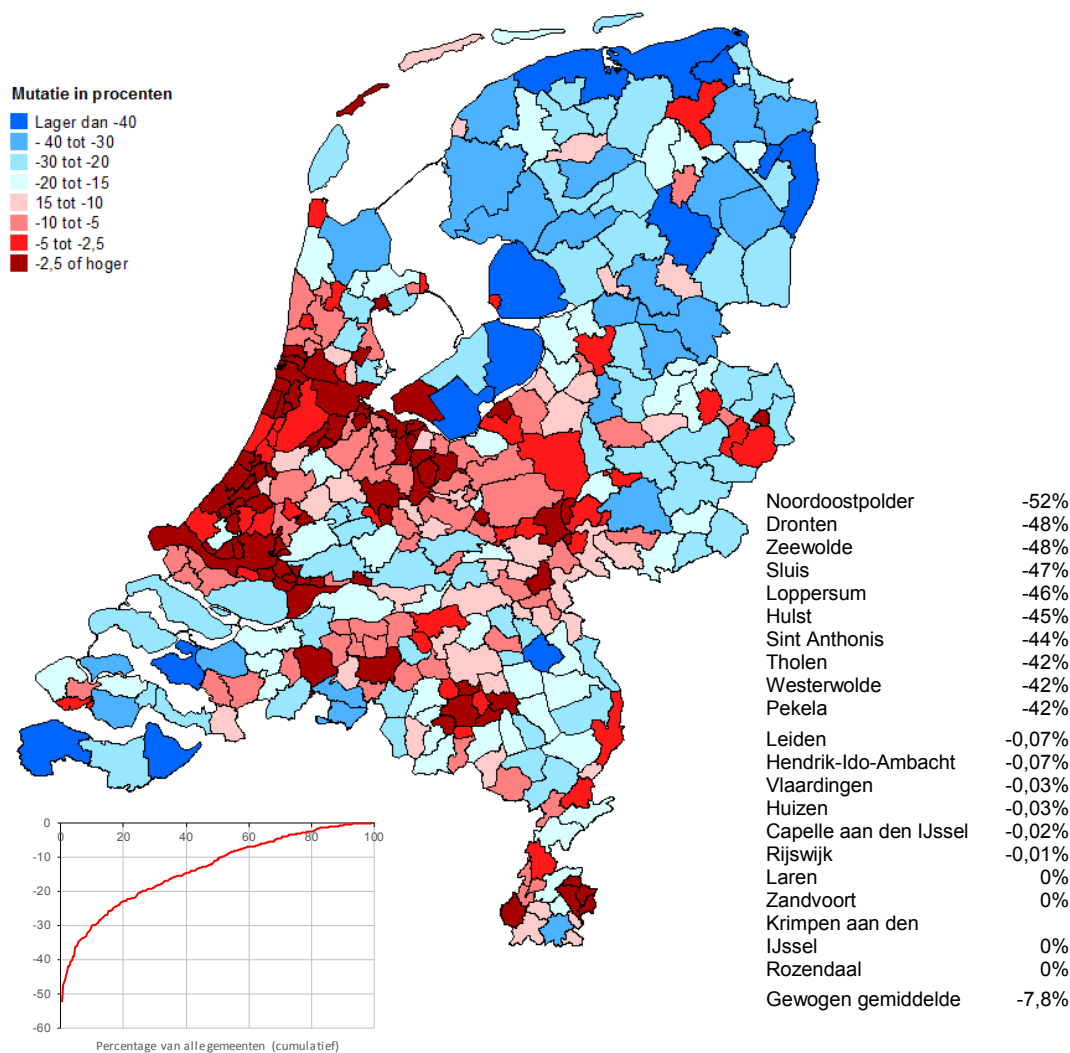
Kaart 7. Mutatie ozb-tarieven woningen bij afschaffen vrijstelling cultuurgrond in scenario 3 (tarieven niet-woningen onveranderd)



Wanneer gemeenten op de afschaffing van de cultuurgrondvrijstelling reageren door hun ozb-tarieven voor woningen zodanig aan te passen dat de verandering van de algemene uitkering wordt gecompenseerd (scenario 3), dan resulteren de tariefaanpassingen die kaart 7 laat zien. Gemiddeld gaat het om een daling van 20 procent.

De tariefverlaging is het grootst in gemeenten met naar een verhouding hoge waarde aan cultuurgrond en een lage waarde aan woningen. Vijf gemeenten zouden het tarief voor woningen in theorie met meer dan honderd procent kunnen verlagen. Omdat negatieve ozb-tarieven niet voorkomen hebben deze gemeenten ruimte om hun tarief voor woningen op nul te zetten en om daarnaast hun tarieven voor niet-woningen enigszins te verlagen.

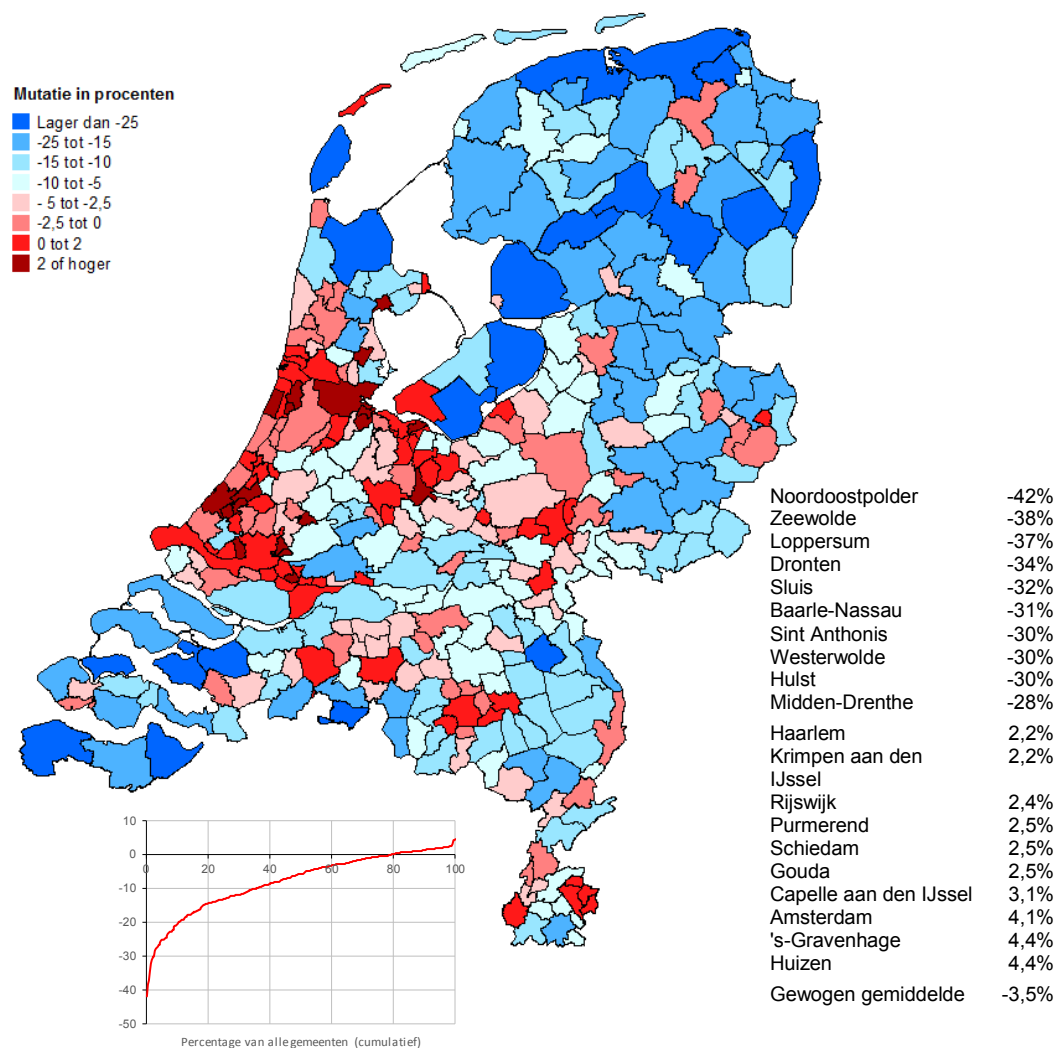
Kaart 8. Verandering in de tariefverhoging die nodig is om een bepaalde extra opbrengst per inwoner te genereren in scenario 1 (verhouding tarieven onveranderd)



In scenario 1 verlagen gemeenten hun ozb-tarieven voor woningen, gebruikers van niet-woningen en eigenaren van niet-woningen in dezelfde mate. Door de lagere tarieven is daarna, om een bepaalde extra opbrengst te behalen, een kleinere tariefverhoging nodig dan voorheen. Kaart 8 laat deze verandering zien, voor de ozb-tarieven gezamenlijk (gewogen gemiddelde).

De mutatie varieert van een daling met 52 procent in de Noordoostpolder tot nul in de vier gemeenten zonder cultuurgrond. Gemiddeld gaat het om een daling met 7,8 procent.

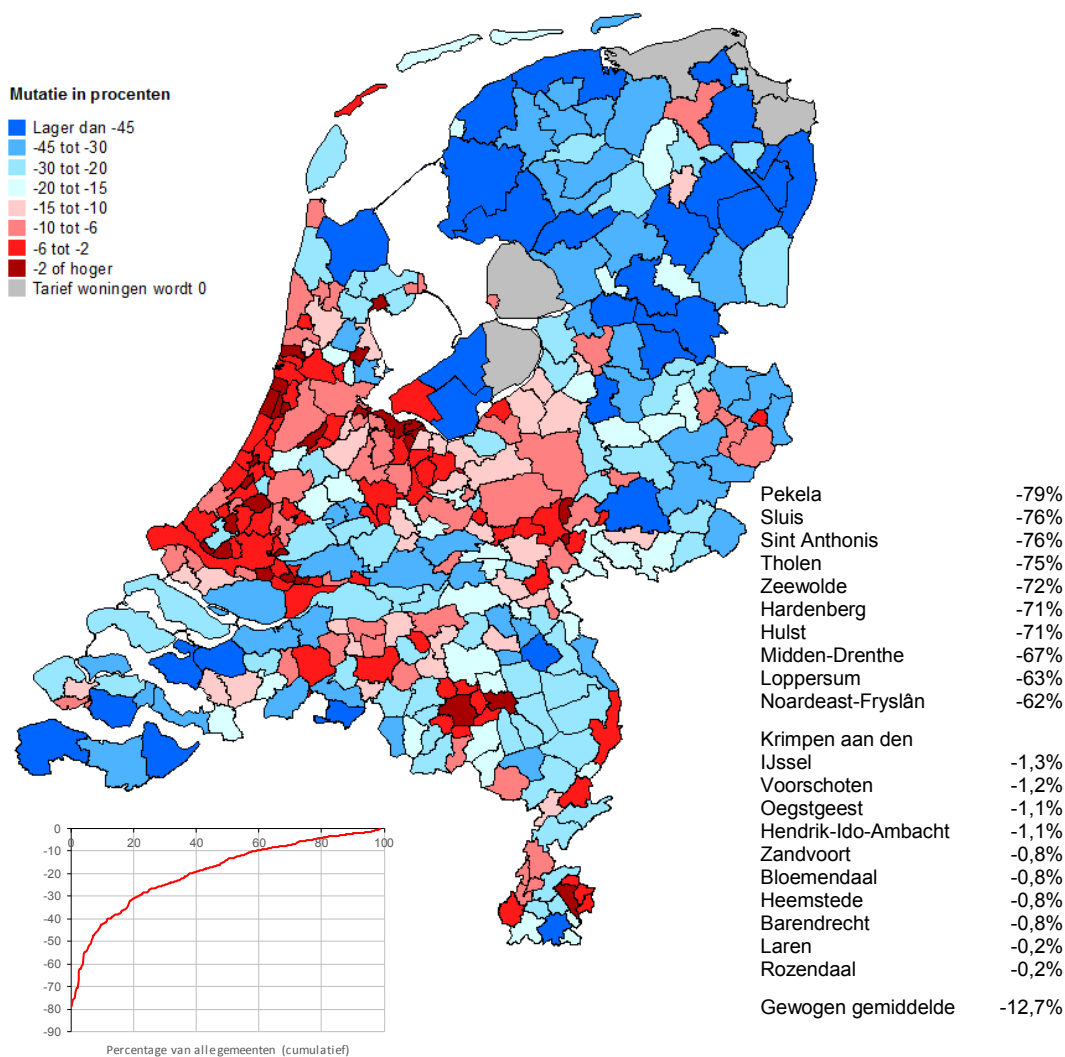
Kaart 9. Verandering in de tariefverhoging die nodig is om een bepaalde extra opbrengst per inwoner te genereren in scenario 2 (tarieven woningen onveranderd)



Wanneer gemeenten hun ozb-tarieven voor gebruikers en eigenaren van niet-woningen in dezelfde mate aanpassen (scenario 2) is, door de lagere tarieven, om een bepaalde extra opbrengst te behalen een kleinere tariefverhoging nodig dan voorheen. Kaart 9 laat deze verandering zien, voor de ozb-tarieven gezamenlijk (gewogen gemiddelde).

De mutatie varieert van een daling met 42 procent in de Noordoostpolder tot een stijging van 4,4 procent in Huizen. Gemiddeld resulteert een daling met 3,5 procent.

Kaart 10. Verandering in de tariefverhoging die nodig is om een bepaalde extra opbrengst per inwoner te genereren in scenario 3 (tarieven niet-woningen onveranderd)



In scenario 3 verlagen gemeenten alleen hun ozb-tarieven voor woningen. Door de lagere tarieven is daarna, om een bepaalde extra opbrengst te behalen, een kleinere tariefverhoging nodig dan voorheen. Kaart 10 laat deze verandering zien, voor de ozb-tarieven gezamenlijk (gewogen gemiddelde).

De mutatie varieert van een daling met 79 procent in Pekela tot 0,2 procent in Rozendaal. De vijf gemeenten die hun tarief voor woningen in theorie met meer dan honderd procent zouden kunnen verlagen (zie de tekst bij kaart 7) zijn hier buiten beschouwing gelaten.

4 Economische gevolgen

Dit hoofdstuk behandelt de te verwachten gevolgen van het afschaffen van de ozb-vrijstelling van cultuurgrond voor de marktwaarde van cultuurgrond (paragraaf 4.1) en voor de economische doelmatigheid (paragraaf 4.2).

4.1. Effect op waarde

De waarde van bedrijfsmatig geëxploiteerde grond is gelijk aan de netto contante waarde van alle toekomstige opbrengsten en kosten. Van elke toekomstige kost en bate kan de waarde worden omgerekend in euro's van dit moment. De som hiervan is, bij een frictievrije markt met volledige mededinging, gelijk aan de waarde van de grond. De cultuurgrondvrijstelling heeft de aan deze grond verbonden belastingdruk verlaagd en daardoor de prijzen van landbouwgrond hoger gemaakt. Afschaffen van deze vrijstelling zal deze prijzen weer verlagen. Hoeveel is niet precies te voorspellen, maar een globale schatting is wel te geven.

In 2020 bedroeg het gemiddelde ozb-tarief voor het gebruik van niet-woningen 0,2106 procent van de waarde en voor het eigendom 0,2827 procent. Wanneer we globaal uitgaan van een gemiddeld totaaltarief voor niet-woningen van 0,5 procent, dan zal de jaarlijkse ozb op cultuurgrond bij ongewijzigde tarieven en bij een waarde van 110.790 miljoen euro (paragraaf 3.1) 554 miljoen euro bedragen.

De netto contante waarde van deze geldstroom is afhankelijk van de gekozen disconteringsvoet. Bij een disconteringsvoet van 3 procent bedraagt de netto contante waarde van alle in de toekomst te betalen ozb 17 procent van de grondwaarde, en bij een disconteringsvoet van 5 procent is dat 10 procent.¹⁵ Wanneer gemeenten de ozb-tarieven van niet-woningen niet aanpassen (scenario 3) ligt de te verwachte waardedaling in deze orde van grootte. Doordat ozb-tarieven per gemeente verschillen zal de waardedaling niet overal even groot zijn.

Wanneer gemeenten op het afschaffen van de ozb-vrijstelling van cultuurgrond zullen reageren met het verlagen van de tarieven voor niet-woningen, dan zal de waardedaling uiteraard lager uitvallen. De waarde van de overige niet-woningen zal in reactie op deze tariefverlaging enigszins stijgen. Bij een disconteringsvoet van 3 à 5 procent blijft deze stijging in alle scenario's onder de 1 procent (gemiddeld voor Nederland).

In scenario 2, waarbij gemeenten uitsluitend de ozb-tarieven voor niet-woningen verlagen, zal de waardedaling van cultuurgrond het meest beperkt zijn. In dit scenario kunnen de tarieven voor niet-woningen met gemiddeld 16 procent worden verlaagd (tabel 2); ook de te verwachten waardedaling van cultuurgrond ligt dan 16 procent lager

¹⁵ Hierbij wordt aangenomen dat de ozb tot in lengte van jaren wordt betaald en dat het bedrag in reële termen gelijk blijft.

dan hierboven genoemd. In plaats van 10 à 17 procent bedraagt de verwachte waardedaling dan gemiddeld 8 à 14 procent.

In scenario 1, waarin per gemeente alle ozb-tarieven in gelijke mate worden verlaagd, dalen de ozb-tarieven voor niet-woningen gemiddeld met 9 procent. De waardedaling van cultuurgrond komt dan gemiddeld uit op 9 à 15 procent (gemiddeld voor Nederland).

Wanneer gemeenten reageren door de ozb-tarieven voor woningen te verlagen (scenario 1 en 3), zal dit naar verwachting ook een klein verhogend effect hebben op de woningprijzen. Bij een disconteringsvoet van 3 à 5 procent blijft dit in alle scenario's onder de 1 procent.

4.2. Doelmatigheid

De cultuurgrondvrijstelling is een zogeheten belastinguitgave (Werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied, 2020). Dit is een niet-transparante vorm van een subsidie, die niet, zoals echte subsidies, als uitgave op de rijksbegroting staat.

Door één categorie onroerende zaken buiten de ozb te laten vindt afwenteling plaats op de overige belastingplichtigen. Deze vrijstelling heeft geleid tot inefficiënt hoge prijzen voor cultuurgrond, net zoals de gunstige fiscale behandeling van het eigenwoningbezit tot hoge woningprijzen heeft geleid.

Omdat de hoeveelheid grond (nagenoeg) constant is, zal belastingen ervan niet leiden tot een lager aanbod, zoals bij het belastingen van bijvoorbeeld arbeid wel het geval kan zijn. Dit maakt (cultuur)grond een efficiënte belastinggrondslag (Allers, 2019). De zogeheten *excess burden*, het welvaartsverlies door economische verstoringen, is nul. Dat komt maar bij enkele belastinggrondslagen voor.

Het afschaffen van de ozb-vrijstelling van cultuurgrond kan leiden tot lagere uitvoeringskosten. Doordat de fiscale regelgeving wordt vereenvoudigd zullen minder juridische geschilpunten ontstaan (Werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied, 2020). Aan de andere kant zullen meer objecten moeten worden getaxeerd, en kunnen meer belanghebbenden bezwaar maken tegen de vastgestelde woz-waarde.

5 Samenvatting en conclusies

De redenen waarom cultuurgrond ooit werd vrijgesteld van de onroerendezaakbelasting zijn inmiddels achterhaald (Schep, 2019). Dit kan reden zijn om deze vrijstelling te heroverwegen. De vrijstelling leidt tot economische ondoelmatigheden: de prijzen van landbouwgrond zijn hierdoor hoger dan economische factoren rechtvaardigen.

In dit rapport is onderzocht welke gevolgen afschaffing van deze vrijstelling zou hebben voor individuele gemeenten. Die gevolgen verschillen omdat de ene gemeente veel cultuurgrond binnen zijn grenzen heeft en de andere weinig tot geen. Ook verschilt de waarde van de grond.

Uitgangspunt van de berekeningen is dat het volume van de algemene uitkering niet verandert. De verdeling verandert wel, omdat woz-waarden als (negatieve) verdeelmaatstaf dienst doen. We veronderstellen dat gemeenten de verandering van hun algemene uitkering compenseren door de ozb-opbrengst aan te passen. Hiertoe rekenen we drie scenario's door. In het eerste scenario verandert elke gemeente zijn (drie) ozb-tarieven even sterk. In het tweede scenario passen gemeenten alleen hun tarieven voor niet-woningen aan, en in het derde scenario alleen hun tarief voor woningen.

We schatten op basis van de gegevens op gemeenteniveau uit Hoeben (2020) dat de waarde van cultuurgrond landelijk 110.790 miljard euro bedraagt. Afschaffing van de vrijstelling van deze grond leidt tot een toename van de waarde van niet-woningen van een kwart.

In scenario 1 dalen de drie ozb-tarieven gemiddeld met 8,7 procent. De algemene uitkering en de ozb-opbrengst blijven dan in elke gemeente samen evenveel opleveren. De tariefverandering varieert van -37 procent in Pekela tot +1,1 procent in Texel.

In plaats van een generieke verlaging van alle ozb-tarieven kunnen gemeenten ook alleen de twee tarieven voor niet-woningen verlagen (scenario 2). Die kunnen dan omlaag met 16,2 procent (Pekela -59 procent; Texel +2,0 procent).

Worden in plaats daarvan alleen de tarieven voor woningen verlaagd (scenario 3), dan dalen deze gemiddeld met 20 procent. Vijf gemeenten zouden het tarief voor niet-woningen op nul stellen; in Texel zou het tarief stijgen met 2,5 procent.

Doordat de ozb-grondslag stijgt verandert ook de tariefverhoging die nodig is om een bepaalde extra opbrengst per inwoner te genereren. In scenario 1 daalt deze met gemiddeld 7,8 procent, in scenario 2 met 3,5 procent en in scenario 3 met 12,7 procent.

Bij de genoemde berekeningen is ervan uitgegaan dat de waarde van onroerende zaken niet verandert wanneer de cultuurgrondvrijstelling zou worden afgeschaft. Echter, door één categorie onroerende zaken buiten de ozb te laten vindt afwenteling plaats op de overige belastingplichtigen. Deze vrijstelling heeft geleid tot inefficiënt hoge prijzen voor cultuurgrond, net zoals de gunstige fiscale behandeling van het

eigenwoningbezit tot hoge woningprijzen heeft geleid. Afschaffing zou de prijzen van cultuurgrond vermoedelijke laten dalen, en die van andere objecten (woningen en niet-woningen) enigszins laten stijgen. Per scenario zijn hiervan indicatieve berekeningen gemaakt.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2021) *Verantwoordingsonderzoek 2021. Rapport bij het Jaarverslag 2020 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F)*, Den Haag.

Allers, M.A. (2020) Belasting op grond is efficiënt, rechtvaardig én uitvoerbaar, *ESB*, 105(4783), 121-123.

Hoeben, C. (2020) *Effect afschaffen vrijstellingen ozb voor gemeenten*, COELO, Groningen.

Schep, A. (2019) *Herijking waarderingsuitzonderingen WOZ*, ESBL. Rotterdam.

Werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied (2020) *Rapport*, Ministerie van BZK, Den Haag.