

Maximering OZB-tarieven benadeelt gemeenten met lage belastingcapaciteit

Bij de maximering van de OZB-tarieven is geen rekening gehouden met het feit dat verschillen in belastingcapaciteit in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds slechts gedeeltelijk worden verevend. Hierdoor hebben gemeenten met een lage belastingcapaciteit in het vervolg aanmerkelijk minder bestedingsruimte dan gemeenten met een hoge belastingcapaciteit. Dit is in de discussie ten onrechte buiten beschouwing gebleven.

MAARTEN ALLERS
COELO en Economische Faculteit RUG¹

De gebruikersheffing van de OZB op woningen wordt met ingang van 2006 afgeschaft. De resterende drie OZB-tarieven – voor eigenaren van woningen, en voor eigenaren en gebruikers van niet-woningen – worden elk aan een afzonderlijk maximum gebonden. Naast die maximumtarieven, komt er ook een maximale tariefstijging om te voorkomen dat gemeenten met tarieven onder het maximum, maar boven het rektarief, ‘ongewenst snel’ naar het maximum toe kunnen bewegen. Per OZB-heffing wordt een rektarief vastgesteld (tot 2006 was er één rektarief voor alle vier de OZB-heffingen). De rektarieven zijn gebaseerd op de gemiddeld gehanteerde tarieven. Tarieven onder het rektarief kunnen tot dat rektarief worden verhoogd, voor tarieven op of boven het rektarief geldt een maximale stijging. Deze maximale tariefstijging wordt per kabinetsperiode (en niet per raadsperiode) vastgesteld en is gekoppeld aan de verwachte groei van het BBP en de inflatie. Voor 2006 bedraagt de maximale tariefstijging twee procent. Omdat het maximumtarief niet mag worden overschreden geldt voor sommige gemeenten een lagere maximumstijging.

Deze systematiek is gekozen op grond van de vooronderstelling, dat twee gemeenten een gelijke opbrengst hebben – in relatie tot hun omvang – als zij allebei het rektarief hanteren. Dit zou zo zijn omdat verschillen in belastingcapaciteit worden verevend via het verdeelsysteem van het gemeentefonds. Hierbij wordt gemakshalve vergeten dat deze verevening niet volledig is. Het gevolg is dat gemeenten met een lage belastingcapaciteit

door de maximeringsregels worden benadeeld.

Verevening van belastingcapaciteit

In een situatie zonder verevening moeten gemeenten waar de belastinggrondslag – de waarde van de inliggende onroerende zaken – relatief laag is hogere OZB-tarieven vaststellen dan gemeenten waar deze hoog is om een zelfde belastingopbrengst te genereren. Om deze verschillen in belastinggrondslag te verevenen is in 1997 een eigeninkomstenmaatstaf ingevoerd in het verdeelstelsel van de algemene uitkering. Gemeenten met een hoge belastingcapaciteit ontvangen een lagere algemene uitkering, omdat zij geacht worden zelf meer belasting te kunnen heffen. De algemene uitkering aan een individuele gemeente wordt verlaagd met een bedrag dat is gerelateerd aan de OZB-opbrengst bij hantering van het rektarief (belastinggrondslag keer rektarief). Het totaal van deze ‘kortingen’ vloeit overigens weer in het gemeentefonds. De eigeninkomstenmaatstaf beïnvloedt uitsluitend de verdeling van het gemeentefonds, niet de omvang ervan.

Bij een volledige verevening zou een gemeente geen direct financieel belang meer hebben bij uitbreiding van de lokale belastingcapaciteit. De extra belastingopbrengst wordt (bij hantering van het rektarief) immers precies tenietgedaan door de verlaging van de algemene uitkering. Dat vond men destijds ongewenst. De gemeentelijke belastingcapaciteit wordt daarom slechts gedeeltelijk gecompenseerd. De eigeninkomstenmaatstaf

wordt berekend op basis van 70 procent van de waarde van niet-woningen en 80 procent van de waarde van woningen. Dat betekent dat gemeenten met bovengemiddelde waarden van onroerende zaken bij een bepaald OZB-tarief over meer algemene middelen beschikken dan gemeenten waar onroerende zaken minder waard zijn. Dit is één van de redenen dat gemeenten met een lage waarde van onroerende zaken ondanks de in 1997 geïntroduceerde verevening relatief hoge OZB-tarieven kennen.

De in 2006 ingevoerde tariefmaximering houdt hiermee echter op geen enkele manier rekening. Het gevolg is dat gemeenten met lage waarden van onroerende zaken minder financiële armslag krijgen. Het gaat hierbij niet om verwaarloosbare bedragen.

Rekenvoorbeeld

Om inzichtelijk te maken om welke bedragen het gaat, geven we hier eerst een rekenvoorbeeld. Voor de eenvoud kijken we eerst alleen naar de OZB op woningen. We vergelijken de gemeente met de laagste gemiddelde woningwaarde, Leeuwarden (107.000 euro) met een gemeente als Elburg waar de gemiddelde woningwaarde gelijk is aan het landelijke gemiddelde (202.000 euro). Uitgangspunt is dat de eigeninkomstenmaatstaf voor een gemeente met een gemiddelde belastingcapaciteit per saldo geen effect heeft: het af te dragen bedrag is gelijk aan het bedrag dat via de algemene uitkering weer terugkomt. Leeuwarden ontvangt als gevolg van de eigeninkomstenmaatstaf een algemene uitkering die per woning 74 euro hoger ligt dan een gemiddelde gemeente als Elburg. Dit is berekend als 80 procent van het verschil tussen het landelijke gemiddelde van de waarde van woningen en de gemiddelde woningwaarde in Leeuwarden, gedeeld door 2.500 (vanaf 2006 is het aantal eenheden van 2.500 waarde de grondslag van de OZB) en vermenigvuldigd met het rektarief voor eigenaren van woningen (2,43 in 2006).

Bij een verevening van honderd procent zou Leeuwarden niet 74 euro maar 92 euro per woning extra aan algemene uitkering ontvangen. Dit blijkt als bij de vorenstaande berekening geen 80 procent maar honderd procent van de woningwaarde wordt genomen. Door de onvolledige verevening komt Leeuwarden dus 18 euro



Leeuwarden ontvangt als gevolg van de eigeninkomstenmaatstaf een algemene uitkering die per woning 74 euro hoger ligt dan een gemiddelde gemeente als Elburg

per woning tekort. Om per saldo evenveel te besteden te hebben als een gemeente met gemiddelde woningwaarde die het rektarief hanteert moet Leeuwarden een tarief hanteren dat 43 cent hoger ligt: 2,86 in plaats van 2,43. Hanteert Leeuwarden het rektarief, dan ligt de opbrengst 15 procent lager dan wanneer de woningwaarden op het landelijke gemiddelde hadden gelegen.

Bij de maximering van de OZB-tarieven wordt net gedaan of elke gemeente bij een bepaald tarief evenveel te besteden heeft. Immers, de maxima en de rektarieven zijn voor alle gemeenten gelijk. Gemeenten met een lage belastingcapaciteit hebben bij een bepaald tarief echter aanzienlijk min-

der te besteden dan gemeenten met een hoge belastingcapaciteit.

Belastingcapaciteit woningen

Figuur 1 geeft voor alle gemeenten het verband tussen de gemiddelde woningwaarde in de gemeente (horizontale as) en het tarief dat nodig is om evenveel te besteden te hebben als een gemeente waar de gemiddelde woningwaarde op het landelijke niveau ligt en die het rektarief hanteert (verticale as).

- Zonder enige vorm van verevening van belastingcapaciteit wordt dit verband weergegeven door de blauwe lijn. Waar een gemiddelde ge-

meente kan volstaan met een tarief van 2,43, heeft de gemeente met de goedkoopste woningen een tarief nodig van 4,59 om dezelfde opbrengst te genereren. De gemeente met de duurste woningen kan volstaan met een tarief van 85 cent.

- Zouden verschillen in belastingcapaciteit volledig worden verevend, dan resulteert de groene lijn, die op het niveau ligt van het rekestarief. Alle gemeenten hebben dezelfde netto-opbrengst bij het rekestarief.
- Bij een verevening van 80 procent, zoals thans geldt voor woningen, geldt de rode lijn. Die lijkt weinig te verschillen van de groene lijn, maar schijn bedriegt. In plaats van 2,43 euro heeft de gemeente met de goedkoopste huizen een tarief nodig van 2,86 euro, terwijl de gemeente met de duurste woningen kan volstaan met 2,11 euro.

Effect woningen en niet-woningen samen

Betrekken we ook niet-woningen in de analyse, dan worden de verschillen groter. De berekening is ietwat ingewikkelder. De waarde van niet-woningen komt voor 70 procent tot uitdrukking in de eigeninkomstenmaatstaf. Voor niet-woningen geldt een rekestarief van 5,49 euro (2006, eigenaar en gebruiker samen). Om woningen en niet-woningen onder één noemer te krijgen gaan we uit van de waarde per inwoner. Gemiddeld is die 83.800 voor woningen en 21.400 voor niet-woningen. Het bedrag aan algemene uitkering dat een gemeente extra ontvangt als gevolg van de eigeninkomstenmaatstaf is te berekenen als de som van twee delen. Het eerste deel (woningen) bedraagt 80 procent van het verschil tussen de gemiddelde per capita waarde van woningen en die waarde in de desbetreffende gemeente, gedeeld door 2.500 en vermenigvuldigd met het rekestarief voor eigenaren van woningen. Het tweede deel (niet-woningen) bedraagt 70 procent van het verschil tussen de gemiddelde per capita waarde van niet-woningen en die waarde in de desbetreffende gemeente, gedeeld door 2.500 en vermenigvuldigd met het rekestarief voor niet-woningen (som eigenaar en gebruiker).

Het verschil tussen het feitelijk te ontvangen bedrag en het bedrag bij volledige verevening (te berekenen door de zojuist genoemde 70 procent

en de 80 procent beide op 100 procent te zetten) is het bedrag dat tekortschiet doordat gedeeltelijk wordt verevend. Om per saldo evenveel te besteden te hebben als een gemeente met een gemiddelde waarde van onroerende zaken (per inwoner) die het rekestarief hanteert, moet de gemeente met de laagste belastingcapaciteit (Rozenburg) een tarief hanteren dat 20 procent boven het rekestarief ligt. Vlieland, het andere uiterste, kan volstaan met een tarief van 14 procent onder het rekestarief.

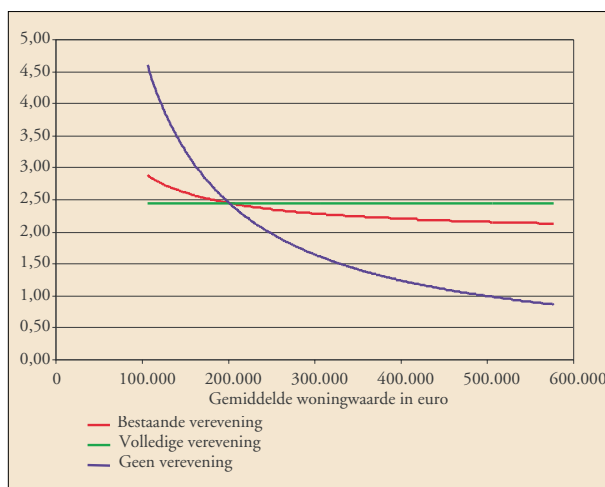
Dit is een belangrijke verklaring

voor het bestaan van grote verschillen in OZB-tarieven. Bij de maximering wordt hiermee helemaal geen rekening gehouden. Gemeenten met een lage belastingcapaciteit worden in de hoek gezet als afpersers, die nodig aan banden moeten worden gelegd. Een zinvolle maximering kan alleen betrekking hebben op de netto OZB, dus inclusief het verdeeffect via de algemene uitkering.

Figuur 2 laat dit zien voor alle gemeenten. De punten liggen niet op een vloeiende lijn, zoals in *figuur 1*. Daar-

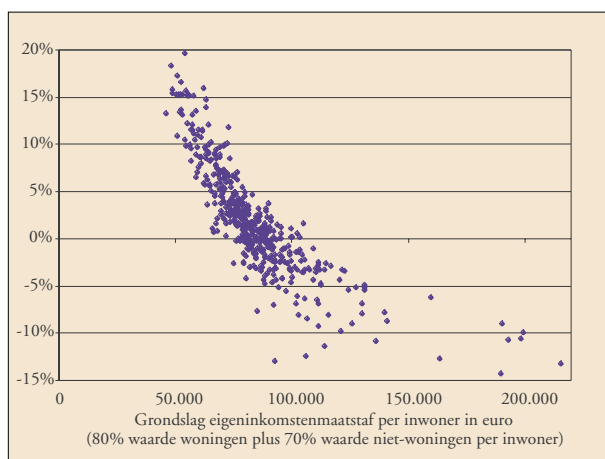
Figuur 1

Tarief nodig om dezelfde netto OZB-opbrengst van woningen te krijgen als een gemeente met gemiddelde woningwaarde (202.000 euro) die het rekestarief woningen (2,43) hanteert.



Figuur 2

Hoeveel procent moeten de OZB-tarieven boven de rekestarieven liggen om per inwoner even veel te besteden te hebben als een gemeente met gemiddelde waarde van onroerende zaken die de rekestarieven hanteert?



voor zijn twee redenen. In de eerste plaats wordt van de woningwaarde 80 procent meegerekend bij de eigeninkomstenmaatstaf, en van de waarde van niet-woningen 70 procent. Bij een gelijke grondslag voor de eigeninkomstenmaatstaf (die op de horizontale staat) zijn dus verschillende uitkomsten mogelijk, al naar gelang de verhouding woningen/niet-woningen. In de tweede plaats geldt voor woningen een ander rekestarief dan voor niet-woningen.

Gemeenten die het meest profiteren van de huidige opzet (de stippen onderin *figuur 2*) zijn gemeenten met veel recreatiewoningen (met name de wadden), gemeenten met dure woningen (Laren, Wassenaar, Bloemendaal) en gemeenten met naar verhouding kostbare bedrijvigheid (Eemsmond, Moerdijk, Haarlemmermeer). Gemeenten die als gevolg van het huidige systeem weinig bestedingsruimte hebben (bovenin de figuur) hebben gemeen dat woningen er goedkoop zijn (tal van gemeenten in Groningen en Friesland), en (belastbare) bedrijvigheid schaars is (Rozenburg, Meppel, Urk).

Verschillen in waardeontwikkeling

Er is nog een tweede reden waarom de maximering van de OZB slecht in de bestaande financiële verhouding past, iets waarvoor al eerder is gewaarschuwd. Gemeenten die bij een herwaardering van onroerende zaken een bovengemiddelde waardegroei laten zien, ontvangen daarna minder geld uit het gemeentefonds, omdat zij geacht worden zelf meer te kunnen heffen. Door de maximering zal dit lang niet altijd meer mogelijk zijn. Het kabinet lijkt dit niet te beseffen. De maximale jaarlijkse tariefstijging wordt per gemeente aangepast aan de waardeontwikkeling van onroerende zaken.

In de memorie van toelichting staat het volgende (II, onderdeel D): 'Aldus wordt gewaarborgd dat, behoudens toegestane tariefstijgingen de opbrengsten in het oude en nieuwe tijdvak gelijk blijven.' 'Uitgangspunt hierbij is dat de opbrengsten die gegenereerd kunnen worden gelijk blijven ondanks de waardeontwikkeling'. Dit betekent dat gemeenten met een bovengemiddelde waardeontwikkeling de daling van hun uitkering uit het gemeente-

fonds in veel gevallen niet kunnen compenseren. Hierop gaan we in dit artikel niet verder in.

Noten

- 1 De auteur dankt Eduard Gerritsen, Corine Hoenen en Cees Sterks voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.
- 2 Hoe rekentarieven precies worden bepaald is niet duidelijk. In elk geval is de hoogte gebaseerd op de OZB-tarieven van het voorgaande jaar, niet van het jaar waarop ze betrekking hebben.
- 3 2005. Bron: CBS.
- 4 $= (202.000 - 107.000) * 0,8 * 2,43 / 2.500$.
- 5 2005. Bron: CBS.
- 6 $(83.800 - 62.600) * 0,8 * 2,43 / 2.500 + (21.400 - 5.800) * 0,7 * 5,49 / 2.500$.
- 7 M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, Groningen, 2005; Rfv, *Effect wet WOZ op de algemene middelen gemeenten*, 23 september 2005.
- 8 Het is dus niet juist dat gemeenten hun OZB-tarieven na een herwaardering net zo veel moeten verlagen tot de opbrengst gelijk is aan die van het jaar ervoor (afgezien van beleidsmatige verhogingen). Dan wordt immers voorbij gegaan aan de lagere uitkering uit het gemeentefonds.
- 9 Wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting (OZB) op woningen en het maximaleren van de resterende OZB-tarieven (Afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen). Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 096, nr. 3.
- 10 Rfv, *Advies wetsvoorstel afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen (maximering overige OZB-tarieven)*, 3 juni 2005.

De uitvoering van de tariefmaximering in de OZB is niet goed doordacht. Het uitgangspunt is dat gemeenten die dezelfde tarieven hanteren evenveel te besteden hebben. Dit veronderstelt een volledige verevening van belastingcapaciteit, die er niet is. Het gevolg is een aanmerkelijke benadeling van gemeenten met een lage belastingcapaciteit en een bevoordeling van gemeenten met een hoge belastingcapaciteit.

Dit probleem kan het eenvoudigst worden opgelost door de maximering te beëindigen, hetgeen ook om diverse andere redenen een heel goed idee zou zijn. Het valt echter niet te verwachten dat de verantwoordelijke politici dit zullen inzien.

Een tweede mogelijkheid is het hanteren van verschillende sets rekentarieven en tariefmaxima voor elke gemeente. Deze kunnen worden berekend op de manier die in dit artikel is gehanteerd. Hierdoor wordt het geheel nog ondoorzichtiger dan het al is, maar het is de vraag of dit nog uitmaakt. Ook de huidige systematiek is immers al zo intransparant dat het in dit artikel gesignaleerde probleem tot op heden buiten beeld is gebleven.

Als laatste mogelijkheid kan worden besloten de belastingcapaciteit voortaan niet gedeeltelijk maar volledig te verevenen. Het hieraan verbonden nadeel – gemeenten hebben dan geen direct financieel belang meer bij vergroting van hun belastingcapaciteit – lijkt beperkt, zo niet illusoir. Gemeenten hebben immers voldoende andere redenen – prestige, koopkrachtige vraag en werkgelegenheid – om meer bedrijven en (dure) woningen binnen hun grenzen te willen halen.