

Afschaffing OZB is geen lastenverlichting voor iedereen

Over de voorgenomen afschaffing van de OZB is al veel geschreven. De aangedragen argumenten voor afschaffing zijn aanvechtbaar, de nadelen aanzienlijk en de herverdeel-effecten substantieel.¹

In dit artikel wordt ingegaan op een tot nu toe minder belicht aspect, namelijk de betekenis van de afschaffing van de OZB als instrument voor lastenverlichting.

In alle commotie rond het OZB-plan wordt nogal eens vergeten dat het het kabinet daarom te doen was.

DR. M.A. ALLERS

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO)

De auteur is prof.dr.C.G.M. Sterks en drs. E. Gerritsen erkentelijk voor nuttig commentaar op een eerdere versie van dit artikel. Dit artikel is een verdere uitwerking van paragraaf 3.4 van M.A. Allers, C.A. de Kam, L. van Leeuwen, J.A. Monsma en C.G.M. Sterks, *Voor- en nadelen van afschaffing van de OZB op woningen*, 2002. Voor meer informatie over dit onderwerp zie www.coelo.nl.

Door de val van het kabinet-Balkenende is de toekomst van de OZB ongewis. De VVD heeft het regeerakkoord van het verscheiden kabinet – en met name afschaffing van de OZB – tot verkiezingsinzet gemaakt. Het CDA houdt zich wat meer op de vlakte. Dat afschaffing bij de komende kabinetsformatie een belangrijk discussiepunt wordt, staat vast. Daarom is het nuttig om de plaats van die afschaffing in het vorige regeerakkoord nog eens kritisch te bezien. Waar was het eigenlijk om te doen?

In het *Strategisch Akkoord* van het kabinet-Balkenende valt op dat de vermeende voordelen van afschaffing van de OZB die in de aanloop naar de verkiezingen door de VVD naar voren zijn gebracht, daarin niet worden genoemd. Afschaffing van de OZB op woningen speelt in het *Strategisch Akkoord* uitsluitend een rol als onderdeel van een lastenverlichtingsoperatie. Afschaffen van de OZB op woningen maakte deel uit van een pakket maatregelen, dat onder meer beoogt inkomenscompensatie te bieden voor de lastenverzwaring als gevolg van de overstap op een nieuw zorgstelsel in 2005.² Dit nieuwe zorgstelsel kent nominale in plaats van deels inkomensafhankelijke premies. Bovendien zullen huishoudens meer moeten gaan betalen om de premies dekkend te maken. De negatieve koopkrachteffecten van de invoering van een nominale premie moeten voor huishoudens met lage inkomens worden gecompenseerd door de invoering van een zogeheten zorgtoeslag. Afschaffing van de OZB zou moeten dienen de koopkracht voor alle huishoudens deels te repareren. De gedachte hierbij is dat de OZB hiervoor een goed instrument is, omdat iedereen van afschaffing zou profiteren. Maar is dat inderdaad zo? Bij nadere beschouwing blijkt het tegendeel het geval te zijn.

Om te beginnen profiteert niet ie-

dereden van de lastenverlichting. Het spreekt vanzelf dat de koopkracht van huishoudens die nu nog kwijtschelding van de OZB-aanslag krijgen er niet op vooruit gaat. Het betreft zeker 400.000 huishoudens (zes procent van alle huishoudens). Verder vallen instellingen als verzorgingstehuizen onder de categorie niet-woningen, waarvoor de OZB blijft bestaan.

In de tweede plaats wordt kennelijk vergeten dat de OZB een enigszins progressieve heffing is, aangezien er een verband bestaat tussen de waarde van iemands woning en het inkomen.³ Hoe hoger het inkomen, hoe hoger het percentage van dat inkomen dat aan OZB wordt betaald. Niet iedereen die OZB betaalt, profiteert dus in gelijke mate van afschaffing.

Verder bestaat ongeveer 49% van de woningvoorraad uit huurwoningen.⁴ Huurders gaan er in koopkracht op vooruit doordat ze de gebruikersheffing van de OZB niet langer hoeven te betalen. Afschaffing van de eigenarenheffing – het grootste deel van de OZB-aanslag – komt echter in eerste instantie ten goede aan de verhuurder.⁵ Zelfs als de verhuurder een deel hiervan naar de huurder doorsluisst door de huur te verlagen – iets dat we nog maar moeten afwachten – is het maar de vraag of die er in koopkracht op vooruit gaat.⁶ Een lagere huur betekent in de meeste gevallen immers lagere huursubsidie. Ongeveer één miljoen huishoudens ontvangt huursubsidie. Bij de 31 procent hiervan met de laagste huren (tot de zogeheten kortingsgrens van 307 euro per maand) vertaalt een lagere huur zich voor honderd procent in lagere huursubsidie.⁷ Bij de 62 procent met een wat hogere huur (tussen de kortingsgrens en de zogeheten aftoppingsgrens) verdwijnt drie kwart van de eventuele huurverlaging door lagere huursubsidie. Het overgrote deel van de koopkrachtverbetering komt dus niet te-

recht bij de huurder maar lekt weg naar verhuurders of de rijksbegroting. In de *Miljoenennota* is hiervoor alvast voorzichtig 30 miljoen euro ingeboekt.⁸

Een ander probleem betreft recreatiewoningen. Deze zijn in handen van particulieren die dus een dubbele koopkrachtreparatie ontvangen (de OZB op hun eerste én hun tweede woning vervalt), of van bedrijven als Center Parks. Het lijkt onwaarschijnlijk dat dergelijke bedrijven dit voordeeltje zullen doorgeven aan hun huurders.

Uit het vorenstaande blijkt duidelijk dat afschaffing van de OZB op woningen voor lang niet alle huishoudens lastenverlichting betekent. Honderdduizenden huishoudens profiteren helemaal niet, terwijl verder huurders minder profiteren dan eigenaren, en bewoners van goedkope woningen minder dan bewoners van dure woningen. Maar er is meer aan de hand. Er is namelijk een groep huishoudens die er financieel op achteruit gaat als de OZB op woningen zou worden afgeschaft.

Veel gemeenten dekken een deel van de kosten van de riolering en de afvalverwijdering uit de OZB-opbrengst.⁹ Zou de OZB op woningen worden afgeschaft, dan kan dat natuurlijk niet meer. Dergelijke gemeenten worden dan gedwongen om hogere (niet per se kostendekkende) tarieven te hanteren voor rioolrecht of reinigingsheffing. Rioolrecht en reinigingsheffing zijn geen progressieve heffingen. Integendeel: zij drukken procentueel zwaarder op lage inkomens dan op hoge. Voor veel huishoudens met een inkomen waarmee zij net niet meer voor kwijtschelding in aanmerking komen, zou dit betekenen dat zij meer kwijt zijn aan extra rioolrecht en reinigingsheffing dan zij besparen aan OZB.

Dat dit niet louter theorie is, blijkt uit de *tabel* en de *kaart* bij dit artikel. Hiervoor zijn we er van uitgegaan dat gemeenten die naar verwachting nadeel ondervinden van de OZB-operatie hun tarieven voor rioolrecht en reinigingsheffing zoveel zullen verhogen als nodig is om dit nadeel op te vangen, met als randvoorwaarde dat deze tarieven niet hoger dan kostendekkend mogen worden vastgesteld.¹⁰ De tabel laat voor vier voorbeeldsituaties zien wat er met de lokale lasten zou gebeuren als de OZB op woningen zou worden afgeschaft. Bij het interpreteren van de cijfers in de tabel is het wellicht handig te weten dat met afschaffing van

Verandering lokale lasten door afschaffing OZB op woningen, 2002

	Huur-; woning 60% van gemiddelde woning- waarde	Huur-; woning gemiddelde woning- waarde	Koop-; woning gemiddelde woning- waarde	Koop-; woning 150% van gemiddelde woning- waarde
<i>Verandering lokale lasten (euro's per huishouden)</i>				
Grootste lastendaling	-173	-288	-649	-973
Grootste lastenstijging	258	185	41	-26
Gewogen gemiddelde	-53	-106	-264	-412
<i>Aantal gemeenten waar lasten toe- of afnemen*</i>				
Lasten lager	429	470	487	488
Lasten hoger	59	18	1	0

* Voor acht gemeenten ontbreken gegevens omtrent de kosten(dekking) van de riolering.

de OZB op woningen twee miljard euro is gemoeid, hetgeen neerkomt op 288 euro per huishouden.¹¹

Duidelijk blijkt dat huurders slechter af zijn dan eigenaren, en dat bewoners van goedkope woningen slechter af zijn dan bewoners van dure huizen. De grootste daling van de lokale lasten vindt voor alle voorbeeldhuishoudens plaats in Bloemendaal. Huurders met een goedkope woning (60% van de gemiddelde woningwaarde) gaan er in die gemeente 173 euro op vooruit, eigenaar-bewoners van relatief dure woningen (anderhalf keer het gemiddelde) 973 euro. Zelfs wanneer het inkomen van deze eigenaar-bewoners vijf keer zo hoog is als dat van de huurders van goedkope woningen gaan zij er procentueel nog meer op vooruit.

In maar liefst 59 gemeenten krijgen huurders in een goedkope woning na afschaffing van de OZB te maken met hogere lokale lasten. Zelfs als van de gemiddelde woningwaarde wordt uitgegaan¹² moeten huurders in 18 gemeenten koopkracht inleveren.

Huurders zijn bij afschaffing van de OZB het slechtst af in de gemeente Eemsmond. Met een goedkope woning stijgen de lasten daar met 258 euro, en met een woning met gemiddelde waarde met 185 euro. Eigenaren komen het er het meest bekaaid af in Wester-Koggenland. Daar stijgen de lasten bij gemiddelde woningwaarde met 41 euro, en dalen ze bij een hogere woningwaarde met niet meer dan 26 euro.

Afschaffing van de OZB op woningen zou dus leiden tot ongelijke en denivellerende inkomenseffecten. Dat is heel iets anders dan in het *Strategisch Akkoord* werd beoogd. Verder houdt dat *Akkoord* geen rekening met het feit dat nadeelgemeenten hun tarieven voor het riool-

recht en de reinigingsheffing zullen moeten verhogen. Uit eerder onderzoek blijkt dat dit een lastenverhoging betekent van ten minste 116 miljoen euro.¹³

Als het nieuwe zorgstelsel volgens plan in 2005 wordt ingevoerd, zal de koopkrachtdaling die daarvan het gevolg is dus niet (deels) gerepareerd kunnen worden door de OZB op woningen af te schaffen. Integendeel: afschaffing van de OZB zou juist extra koopkrachtreparatie nodig maken. Misschien handig om te weten bij de komende kabinetsformatie. En bij de verkiezingen natuurlijk.

Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld M.A. Allers, 'Herverdeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen', *COELO-rapport* 02-04, Groningen, 2002; C.A. de Kam, 'OZB op woningen moet blijven', *Weekblad fiscaal recht*, 10 oktober 2002, blz. 1416-1421; G.J. te Wechel, 'Afschaffing OZB: negen argumenten tegen en een voor', *B&G*, september 2002, blz. 18-22.
- 2 Zie CPB, 'Economische gevolgen van het Strategisch Akkoord 2003-2006', *CPB Document* no. 22, juli 2002.
- 3 Hoe progressief de OZB landelijk precies is, is helaas niet bekend. Uit onderzoek in Amsterdam bleek echter dat de OZB daar wel degelijk progressief is: rijke huishoudens betalen een groter deel van hun inkomen aan OZB dan arme huishoudens. Zie M. de Nooij, 'Gevolgen stijging huizenprijzen OZB', *B&G*, juli/augustus 2002, blz. 12-13.
- 4 Bron: CBS.
- 5 De eigenarenheffing beslaat gemiddeld 55 procent van de OZB-aanslag voor een woning, de gebruikersheffing 45 procent. Zie M.A. Allers, S. Schrantee, E. Gerritsen en I. Düs, *Atlas van de lokale lasten 2002*, COELO, Groningen, blz. 20.
- 6 Het kabinet gaat er van uit dat de huren zullen dalen of minder zullen stijgen door afschaffing van de OZB op woningen. Tegenover het eventuele huurdrukkende effect van de OZB staat echter een effect dat de andere kant op werkt: de waardestijging van woningen die het gevolg is van afschaffing van de OZB (zie bijvoorbeeld C.A. de Kam, 'OZB op woningen moet blijven', *Weekblad fiscaal recht*, 10 oktober 2002, blz. 1416-1421). Of de huren per saldo zullen stijgen of dalen door de OZB-operatie is op voorhand dus

moelijk te zeggen. Bovendien blijkt uit bijvoorbeeld de verlaging van de BTW voor kappers dat het lang niet zeker is dat een lagere belasting aan de consument wordt doorgegeven. Overigens geeft ingrijpen in de huurmarkt om lastenverlichting te geven van een weinig liberale houding ten opzichte van marktwerking.

- 7 Aantallen huursubsidieontvangers zijn te vinden op www.datawonen.nl.
- 8 *Miljoenennota 2003*, blz. 126.
- 9 Zie ook M.A. Allers, S. Schrannee, E. Gerritsen en I.Düs, *Atlas van de lokale lasten 2002*, COELO, Groningen, blz. 66-67.
- 10 Volgens de plannen compenseert het Rijk de gemeenten landelijk gezien volledig voor afschaffing van de OZB op woningen door een storting van twee miljard euro in het gemeentefonds. Met nadeel wordt hier bedoeld dat de verwachte compensatie via het gemeentefonds voor die gemeente lager is dan de gederfde OZB-opbrengst. Voor meer informatie over de berekening van het voordeel en nadeel van de afschaffing van de OZB op woningen wordt verwezen naar M.A. Allers, 'Gemeenten in moeilijkheden door OZB-operatie', *B&G*, oktober 2002, blz. 11-14.
- 11 Volgens het CBS telt Nederland 6.941.263 huishoudens (bron: Statline).
- 12 De gemiddelde waarde van alle huurwoningen en koopwoningen in de gemeente samen.
- 13 M.A. Allers, 'Gemeenten in moeilijkheden door OZB-operatie', *B&G*, oktober 2002, blz. 11-14.

Lastenverlichting door afschaffing OZB op woningen: huurwoning ter waarde van 60% van de gemiddelde woningwaarde

