

Gemeenten in moeilijkheden door OZB-operatie

Het plan van het kabinet om de OZB op woningen af te schaffen en de gemeenten via de algemene uitkering te compenseren, heeft de gemoederen danig in beweging gebracht, zowel in positieve als in negatieve zin. Op welke wijze de nadeelgemeenten de gevolgen van de OZB-operatie kunnen opvangen en in welke mate de OZB-operatie denivelierende gevolgen zou kunnen hebben, leest u in dit artikel.

Voor nadeelgemeenten weegt de extra algemene uitkering niet op tegen de wegvallende belastingopbrengst. Deze gemeenten hebben twee mogelijkheden om de teruglopende inkomsten (deels) te compenseren. Zij kunnen hun inkomsten uit andere bronnen vergroten, of bezuinigen.

Veel nadeelgemeenten betalen een deel van de riolering of de reiniging uit de OZB-opbrengst. Het is voor deze gemeenten niet zo interessant te weten dat de compensatie via de algemene uitkering niet precies even groot is als de OZB die zij gaan mislopen. Het ligt immers voor de hand dat deze gemeenten hun nadeel zoveel mogelijk zullen opvangen door een rioolrecht of een reinigingsheffing te introduceren of – als die al bestaan – de tarieven te verhogen naar kostendekkend niveau. Zo lijkt de gemeente Leiden op het eerste gezicht de meest getroffen nadeelgemeente (€ 130 per inwoner), maar dit nadeel kan geheel worden opgevangen door de introductie van kostendekkende tarieven voor rioolrecht en reinigingsheffing.

Uit onze berekening blijkt dat van het totale nadeel van € 217 miljoen op deze manier € 116 miljoen kan worden opgevangen. Voordeelgemeenten zullen hun extra inkomsten waarschijnlijk gebruiken voor extra uitgaven. Dit betekent dat de belastingdruk niet gelijk blijft door de OZB-operatie. De lasten stijgen vermoedelijk met ten minste deze € 116 miljoen.

Lang niet alle gemeenten komen echter uit de moeilijkheden door kostendekkende tarieven te gaan vragen. *Kaart 1* laat zien waar een financieel gat resteert. *Tabel 1* laat voor de twintig meest getroffen gemeenten zien om welke bedragen het gaat. Dat loopt op tot € 62 per inwoner of 22 procent van de huidige OZB-opbrengst (woningen plus niet-woningen). In veel gevallen gaat het om grote of middelgrote ge-

Tabel 1 Financieel tekort OZB-operatie na kostendekkend maken rioolrecht en reinigingsheffing (twintig meest getroffen gemeenten)

	<i>Euro per inwoner</i>	<i>% van totale OZB-opbrengst</i>
Abcoude	-62	-22
Winschoten	-56	-22
Bunnik	-54	-20
Enschede	-51	-21
Krimpen aan den IJssel	-43	-20
Lelystad	-42	-15
Kerkrade	-41	-20
Ouderkerk	-40	-20
Boskoop	-39	-18
Groningen	-37	-15
Rotterdam	-37	-11
Vlaardingingen	-34	-17
Rheden	-33	-15
Helmond	-33	-16
Zoetermeer	-32	-12
Landgraaf	-30	-18
Moordrecht	-28	-15
Pekela	-28	-18
Emmen	-28	-13
Gouda	-27	-12

Het rapport waarop dit artikel is gebaseerd bevat cijfers voor alle gemeenten.

meenten met een minder gunstige sociale structuur. Zorgwekkend is dat (voormalige) artikel 12-gemeenten er doorgaans slecht van afkomen. Van de tien gemeenten die in de afgelopen vier jaar onder dit artikel vielen, zijn er negen nadeelgemeente, waarvan zeven ook na kostendekkend maken van rioolrecht en reinigingsheffing met een tekort blijven zitten. Hieronder zitten gemeenten als Ouderkerk, Gouda en Boskoop die kampen met een slechte bodem, hetgeen hoge kosten met zich meebrengt. Het grootste nadeel heeft Abcoude (€ 62 per inwoner). Zeven gemeenten zien een tekort ontstaan

DR. M.A. ALLERS

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

van ten minste 20% van de huidige OZB-opbrengst (woningen en niet-woningen samen).

Andere mogelijkheden om de eigen inkomsten te verhogen

Dergelijke grote bedragen zijn moeilijk op te vangen door te bezuinigen. De mogelijkheden om de eigen inkomsten te vergroten zijn echter beperkt. De andere gemeentelijke belastingen zijn of bestemmingsheffingen die niet boven kostendekkend niveau mogen worden vastgesteld, of leveren weinig op. De parkeerbelastingen zouden kunnen worden verhoogd, maar hiertegen bestaat veel weerstand, ook bij leden van de Tweede Kamer. Verder resteert eigenlijk uitsluitend OZB op niet-woningen.

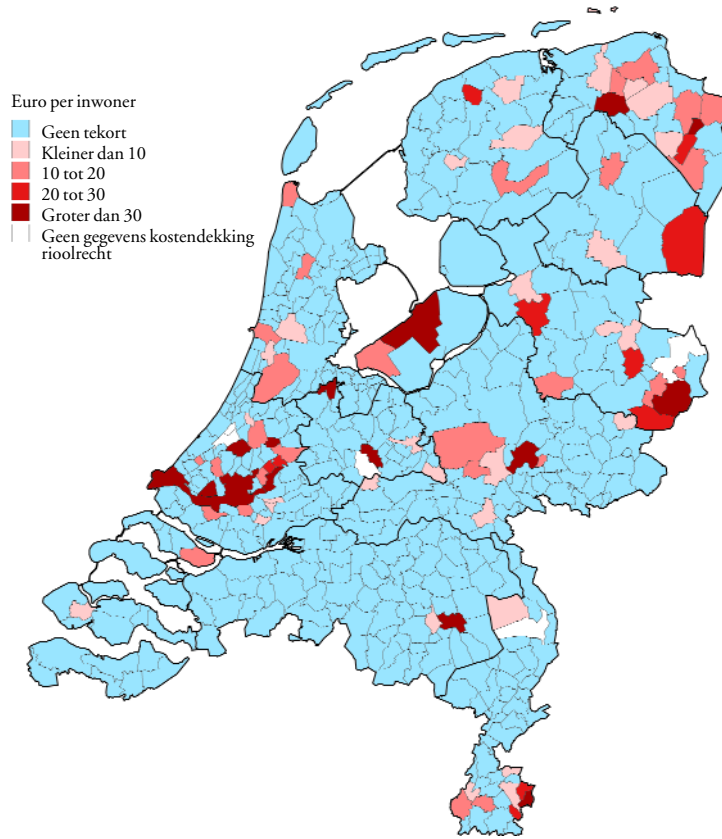
Kaart 2 laat zien met hoeveel procent het tarief voor niet-woningen zou moeten worden verhoogd om het financiële nadeel van afschaffing van de belasting op woningen te compenseren. Hierbij is al uitgegaan van verhoging van rioolrecht en reinigingsheffing tot kostendekkend niveau. Hoeveel het tarief voor niet-woningen omhoog zou moeten, hangt af van de omvang van het financiële nadeel, en van de waarde van niet-woningen (voornamelijk bedrijfspanden). Het aandeel niet-woningen in de totale WOZ-waarde van gemeenten varieert van 6% in Rozenendaal tot 52% in Eemsmond. Abcoude zou het tarief voor niet-woningen met maar liefst 242% moeten verhogen om de inkomstenderving als gevolg van de voorgenumen afschaffing van de OZB op woningen te compenseren.

Een tariefverhoging voor niet-woningen met tientallen procenten, zal echter op de nodige weerstand stuiten. Zouden sommige gemeenten hiertoe toch willen besluiten, dan valt te vrezen dat het Rijk de gemeentelijke vrijheid om de OZB-tarieven voor niet-woningen vast te stellen, zal beperken. Niet alle nadeelgemeenten zullen een inkomstendaling als gevolg van afschaffing van de OZB dus kunnen opvangen door hun uitgaven te verhogen. Dat betekent dat er bezuinigd zal moeten worden.

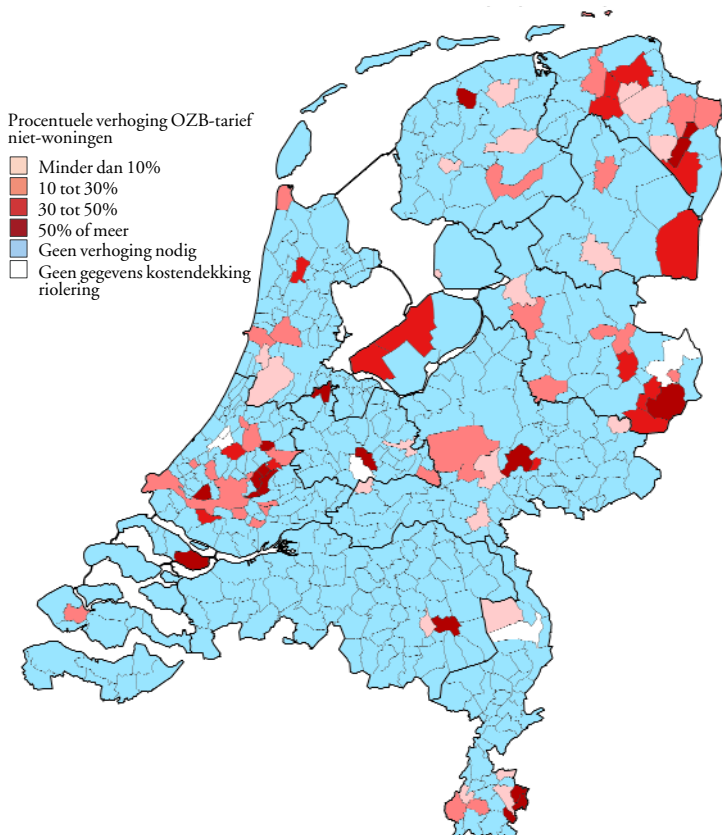
Bezuinigingsmogelijkheden

Om de orde van grootte aan te geven van de te bezuinigen bedragen, geeft tabel 1 voor enkele gemeenten het financiële tekort weer als percentage van

Kaart 1 Afschaffing OZB: financieel tekort gemeentebegroting na kostendekkend maken riool en reiniging



Kaart 2 Afschaffing OZB: compensatie verhoging tarief niet-woningen (na kostendekkend maken rioolrecht en reinigingsheffing)



de huidige OZB-opbrengst (woningen en niet-woningen samen). Zeven gemeenten zien een tekort ontstaan van ten minste 20% van de huidige OZB-opbrengst. In een tijd waarin toch al moet worden bezuinigd omdat de algemene uitkering stagneert, zal dat niet meevallen. Bovendien zijn het juist relatief arme gemeenten die worden getroffen. Dat is een belangrijk verschil met de herverdelingsoperatie die het gevolg was van de invoering van de nieuwe Financiële-verhoudingswet in 1997.

Doordat er een duidelijke externe oorzaak voor deze problemen valt aan te wijzen, kan het politiek aantrekkelijk zijn onvoldoende te bezuinigen en uiteindelijk een beroep te doen op artikel 12. Voor een deel van de getroffen gemeenten zou dat laatste niet voor het eerst zijn. Op dit moment is de artikel 12-status onaantrekkelijk, omdat dan hoge OZB-tarieven moeten worden gehanteerd (het zogeheten toegangskartje). Met het afschaffen van de OZB op woningen daalt dit toegangskartje in prijs.

Aan de andere kant van het spectrum staan voordeelgemeenten die op eens tot 115% van de bestaande OZB-

opbrengst extra te besteden hebben. Een dergelijke herverdeling zou de verschillen in voorzieningenniveau vermoedelijk aanzienlijk doen toenemen. Het ideaal van het zogeheten 'derde aspiratieniveau' wordt hiermee ten grave gedragen. Burgers en leden van de Tweede Kamerleden houden echter niet van verschillen in voorzieningenniveau. Het valt dan ook te verwachten dat er druk zal ontstaan om ook in nadeelgemeenten het voorzieningenniveau te verhogen. Dit heeft een oprijvend effect op de belastingdruk.

Extra compensatie?

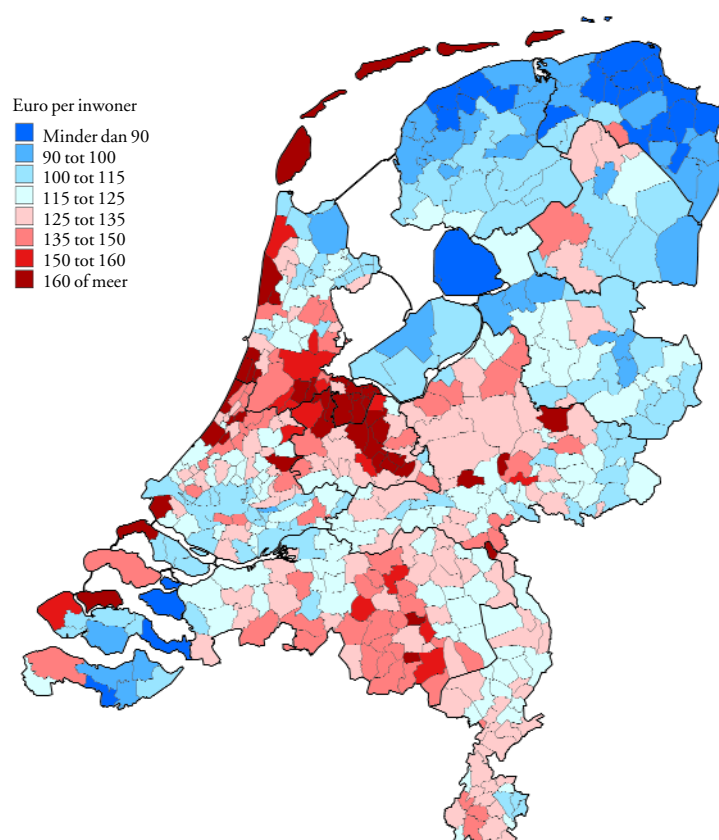
Omdat een aanzienlijk aantal gemeenten in moeilijkheden zou komen door de OZB-operatie, ligt het voor de hand te overwegen met een aparte compensatieregeling te komen, naast de geleidelijke invoering die bij dergelijke ingrijpende veranderingen gebruikelijk is. Of dit de aangewezen weg is, hangt echter af van de achtergrond van het financiële nadeel van de getroffen gemeenten. Kort gezegd: is het hun eigen schuld of niet? Nadeelgemeenten

hanteren relatief hoge OZB-tarieven. Als dit een bewuste lokale keuze is, om op die manier een hoger voorzieningenniveau te kunnen bekostigen, dan ligt compensatie niet voor de hand. Een dergelijke keuze is nu volkomen legitiem, maar afschaffing van de OZB impliceert immers dat dergelijke keuzen op lokaal niveau (bijna) niet meer mogen worden gemaakt. Het is echter goed denkbaar dat de hoge tarieven niet (geheel) zijn toe te schrijven aan de keus voor een bovengemiddeld voorzieningenniveau. Mogelijk komen de getroffen gemeenten niet uit met de algemene uitkering die zij ontvangen, en moeten zij wel hoge OZB-tarieven vaststellen om het lokale voorzieningenniveau niet te laten achterblijven bij wat elders gebruikelijk is. Om te kunnen beslissen of compensatie op haar plaats is, zal moeten worden onderzocht waar de oorzaak ligt van de dreigende financiële tekorten.

Denivellering

Afschaffing van de OZB op woningen leidt – anders dan de opstellers van het regeerakkoord ons willen doen geloven – tot een andere inkomensverdeling. In de eerste plaats worden hierdoor de lasten van de circa 400.000 huishoudens van wie de OZB-aanslag nu wordt kwijtgescholden uiteraard niet verlicht. In de tweede plaats is de OZB een enigszins progressieve heffing, aangezien er een verband bestaat tussen de waarde van iemands woning en het inkomen. Niet iedereen die OZB betaalt, profiteert dus in gelijke mate van afschaffing. Er is zelfs een groep huishoudens die er financieel op achteruit zou gaan 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. Zou de OZB op woningen worden afgeschaft, dan worden zij gedwongen om kostendekkende tarieven te hanteren. Rioolrecht en reinigingsheffing zijn, in tegenstelling tot de OZB, geen progressieve maar degressieve heffingen, die naar verhouding zwaarder drukken op lage inkomens. Voor veel huishoudens met een laag inkomen zou dit betekenen dat zij meer kwijt zijn aan extra rioolrecht en reinigingsheffing dan zij besparen aan OZB.

Kaart 3 Toename van de algemene uitkering ter compensatie van afschaffing van de OZB op woningen



Herverdeling via de algemene uitkering

Burgers in voordeelse gemeenten hebben natuurlijk baat bij de extra voorzieningen die de gemeente met de extra middelen kan aanbieden. Burgers van nadeelse gemeenten zien het lokale voorzieningenniveau juist afbrokkelen. Iedere gemeente krijgt een hogere uitkering om de gedeerde OZB-opbrengst te compenseren. Daar staat landelijk een even grote lastenverzwaring tegenover, om deze hogere uitkeringen te bekostigen. Uiteindelijk moet het geld ergens vandaan komen. Omdat er voor dit doel niet een specifieke belastingverhoging is aangewezen, gaan we er van uit dat de landelijke belastingverhoging zodanig wordt vormgegeven dat de lasten evenredig over het land worden gespreid. Stijgt de algemene uitkering van een bepaalde gemeente meer dan gemiddeld, dan gaan de inwoners van die gemeente er per saldo op vooruit. Inwoners van gemeenten waar de algemene uitkering relatief weinig stijgt, gaan er op achteruit, omdat deze stijging niet opweegt tegen de hogere lasten op rijksniveau.

Het herverdeeleffect voor de burger is dus te berekenen als de stijging van de algemene uitkering per inwoner in desbetreffende gemeente, minus de gemiddelde stijging van de algemene uitkering per inwoner. Die gemiddelde stijging bedraagt € 125 per inwoner. *Kaart 3* laat zien dat het in grote lijnen gaat om een herverdeling van relatief arme gebieden in het Noorden (exclusief eilanden) en het Oosten (blauw op de kaart) naar de rijke randgemeenten in vooral het midden van het land en naar de Noordzeekust (rood). Voor de burger komt de herverdeling via de algemene uitkering dus neer op denivellering. Huishoudens met lage inkomens in nadeelse gemeenten hebben dubbel nadeel: hun lasten worden minder verlicht of stijgen zelfs, en de gemeentelijke voorzieningen gaan achteruit.

* * *

Eerder is al aangetoond dat er geen goede argumenten zijn voor afschaffing van de OZB op woningen, en dat aan afschaffing juist allerlei nadelen zijn verbonden. Nu blijkt bovendien dat afschaffing tot grote en denivellerende herverdeeleffecten zou leiden, en dat een aantal gemeenten in grote financiële moeilijkheden zou komen. Bovendien neemt de belastingdruk para-

doxaal genoeg toe in plaats van af. Alles overziende lijkt het verstandig het voornemen de OZB op woningen af te schaffen te heroverwegen.

Dit artikel is gebaseerd op M.A. Allers, 'Herverdeeleffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen', *COELO-rapport* 02-04, Groningen, 2002. Dit rapport is te vinden op www.coelo.nl.

Noten

- 1 Onze berekeningswijze wijkt iets af van de ESBL-methode, maar de uitkomsten ontlopen elkaar niet zo veel. Voor details zie het *COELO-rapport* waarop dit artikel is gebaseerd.
- 2 Hoger is wettelijk niet toegestaan (*Gemeentewet*, artikel 229b).
- 3 Naast dit directe belastingopdrijvende effect zal de OZB-operatie ook indirect tot een hogere belastingdruk leiden. Zie 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', *COELO-rapport* 02-05, 2002.
- 4 Zie *Derde fase EMU*, Brief van de minister van Financiën, 11 juni 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 25107 nr. 65.
- 5 VVD-leider Zalm heeft al via de *Telegraaf* laten weten niet toe te zullen staan dat gemeenten de financiële gevolgen van afschaffing van de OZB op woningen zullen compenseren door de OZB op niet-woningen te verhogen (*Telegraaf*, 15 juli 2002).
- 6 De omvang van de algemene uitkering is gekop-

peld aan de (gecorrigeerde netto) rijksuitgaven. Als het Rijk – zoals de bedoeling is – de komende jaren gaat bezuinigen, zullen gemeenten dat ook moeten doen. Bovendien wordt de koppelingssystematiek enigszins aangepast, ten nadele van de gemeenten. Volgens de *Miljoenennota 2003* lopen de beleidsmatige kortingen op gemeentelijke provinciefonds op van € 476 miljoen in 2003 tot € 826 in 2006 (blz. 61).

- 7 Bij het derde aspiratieniveau is het streven dat elke gemeente haar burgers bij een zelfde belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau kan bieden.
- 8 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 2003, blz. 12-13.
- 9 Zie ook M.A. Allers, S. Schrantee, E. Gerritsen en I.Düs, *Atlas van de lokale lasten 2002*, COELO, Groningen, blz. 66-67.
- 10 Het bespaarde bedrag aan OZB is voor de burger niet zonder meer een voordeel, omdat dit in mindering komt op de bestedingen van de gemeente. Belastinggeld is geen weggegooid geld, maar wordt gebruikt om de lokale voorzieningen op peil te houden. Als we er van uitgaan dat de bestaande OZB-tarieven democratisch zijn vastgesteld, dan wegen de baten van de gemeentelijke uitgaven die met die belastingopbrengst worden gedaan kennelijk op tegen het offer van de burger.
- 11 C.A. de Kam, OZB op woningen moet blijven, Voordracht op congres 'Afschaffen OZB-woningen: (on)wenselijk?' Den Haag, 9 september 2002, M.A. Allers, 'Heisa rond de lokale belastingen', *B&G*, mei/juni 2002, blz. 5-8. Zie ook 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', *COELO-rapport* 02-05, 2002.