

Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen

Dr. M.A. Allers

Tariefdifferentiatie in de OZB en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen

Dr. M.A. Allers

Maart 1997
Rapport 97-1

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
Faculteit der Economische Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
Postbus 800
9700 AV Groningen

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Inleiding	1
Gevolgen van de hertaxatie	1
Onroerende-zaakbelastingen in landelijk en regionaal perspectief	2
Landelijk beeld	3
Tarieven in de regio	4
Verwachte tariefontwikkeling in 1997	6
De gemeentelijke lastendruk voor burgers vergeleken	7
Milieuheffingen	7
Woonlasten	8
Gemeentelijke lasten voor bedrijven vergeleken	11
Jaarlijks terugkerende lasten	11
Incidentele heffingen	16
Evaluatie tariefverschillen	18
Burgers	18
Bedrijven	18
Tariefdifferentiatie	19
OZB met en zonder tariefdifferentiatie	19
Gevolgen voor de fiscale concurrentiepositie	21
Variant: baatbelasting parkeergarages integreren in OZB	21
Gevolgen voor de fiscale concurrentiepositie	23
Samenvatting en conclusies	24
Aanleiding voor het onderzoek	24
Fiscale concurrentiepositie	24
Tariefdifferentiatie	24
Bijlage	26

Voorwoord

Dit onderzoek is in opdracht van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Groningen uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO). De gebruikte gegevens zijn deels afkomstig van de afdeling Belastingen van de Dienst Informatie en Administratie (A.J. Hageman), deels gebaseerd op COELO-gegevensbestanden en deels ontleend aan openbare bronnen. Het onderzoek is uitgevoerd door M.A. Allers (COELO), bijgestaan door R.B. Leemrijse (studentassistent).

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport berust geheel bij de auteur.

Inleiding

Door de recente hertaxatie van onroerende zaken is, zowel in Groningen als in de rest van het land, de balans tussen woningen en niet-woningen in de OZB verstoord. Met ingang van dit jaar is het mogelijk om woningen en niet-woningen verschillende tarieven in rekening te brengen. Hierdoor is het hertaxatie-effect wellicht (deels) te compenseren. Het lijkt echter raadzaam om na te gaan wat hiervan de gevolgen zouden zijn voor de lastendruk en de fiscale concurrentiepositie van de gemeente.

In dit rapport wordt eerst nagegaan welke gevolgen de hertaxatie heeft gehad voor de aandelen van woningen en niet-woningen in de OZB-opbrengst. Daarna wordt uitgebreid stilgestaan bij de bestaande verschillen in gemeentelijke belastingtarieven voor zowel burgers als bedrijven. Eerst wordt het OZB-tarief van de gemeente Groningen in landelijk en noordelijk perspectief geplaatst. Dan worden achtereenvolgens de gemeentelijke lasten voor burgers en die voor bedrijven vergeleken. De cijfers hebben betrekking op 1996; recentere cijfers zijn nog niet beschikbaar.

Vervolgens wordt berekend wat de gevolgen van tariefdifferentiatie zouden zijn voor de lastenverdeling tussen woningen en niet-woningen en voor de fiscale concurrentiepositie van de gemeente Groningen. Het rapport eindigt met een samenvatting en met de belangrijkste conclusies.

Gevolgen van de hertaxatie

In 1996 is voor het eerst het peiljaar 1994 gehanteerd voor de waardebepaling van onroerende zaken. Ten opzichte van het daarvoor gehanteerde peiljaar (1990) is de waarde van woningen fors toegenomen (+39,6%); veel sterker dan de waarde van

niet-woningen (+2,3%).¹ Als gevolg hiervan betalen gebruikers en eigenaren van woningen in 1996 een groter deel van de OZB dan in 1995 en voorgaande jaren. Dit wordt verduidelijkt in tabel 1.

In 1995 maakte de waarde van woningen 56,6% uit van de totale belastbare waarde van onroerende zaken in de gemeente Groningen, die was gebaseerd op het peiljaar 1990. In 1996 was dit opgelopen tot 62,1%. Door de hertaxatie (+39,6%) en door volumegroei (+1,6%) was de totale waarde van woningen in de gemeente toegenomen met 41,7%, terwijl de waarde van alle niet-woningen samen met slechts 12,4% was gestegen (waarde +2,3%; volume +9,8%).

Doordat de tarieven voor woningen en niet-woningen vóór het jaar 1997 niet mochten verschillen, steeg het aandeel van woningen in de OZB-opbrengst navenant. Sinds begin 1997 is tariefdifferentiatie toegestaan, zodat deze ontwikkeling desgewenst deels kan worden teruggedraaid. Hierbij is het echter wel van belang om de fiscale concurrentiepositie van de gemeente in de gaten te houden.

Tabel 1 Gevolgen van de hertaxatie voor de waarde van onroerende zaken in de gemeente Groningen (miljoenen gulden)

	1995 (peiljaar 1990)		1996 (peiljaar 1994)		Toename
Woningen	6.936	56,6%	9.830	62,1%	41,7%
Niet-woningen	5.326	43,4%	5.987	37,9%	12,4%
Totale waarde	12.262	100,0%	15.817	100,0%	29,0%

Bron: DIA, afdeling Belastingen.

Onroerende-zaakbelastingen in landelijk en regionaal perspectief

Doordat gemeenten verschillende peiljaren hanteren voor de waardebepaling van onroerende zaken, kunnen OZB-tarieven niet direct worden vergeleken.² De waarde van onroerende zaken is de afgelopen jaren fors toegenomen. De belastingdruk in een gemeente met bijvoorbeeld peiljaar 1994 is daardoor *bij een zelfde tarief per f5000* veel hoger dan in een gemeente die peiljaar 1990 hanteert. De tarieven kunnen vergelijkbaar worden gemaakt door indexatie naar 1995 (en waar nodig omrekening naar een bedrag per f5000). Hiervoor kunnen de indexcijfers voor de waarde van onroerende zaken worden gehanteerd die door de Waarderingskamer

¹ Dit zijn de meest recente cijfers. Bij de berekening van de OZB-tarieven najaar 1995 werd nog uitgegaan van een gemiddelde waardeverhoging voor woningen van 37%.

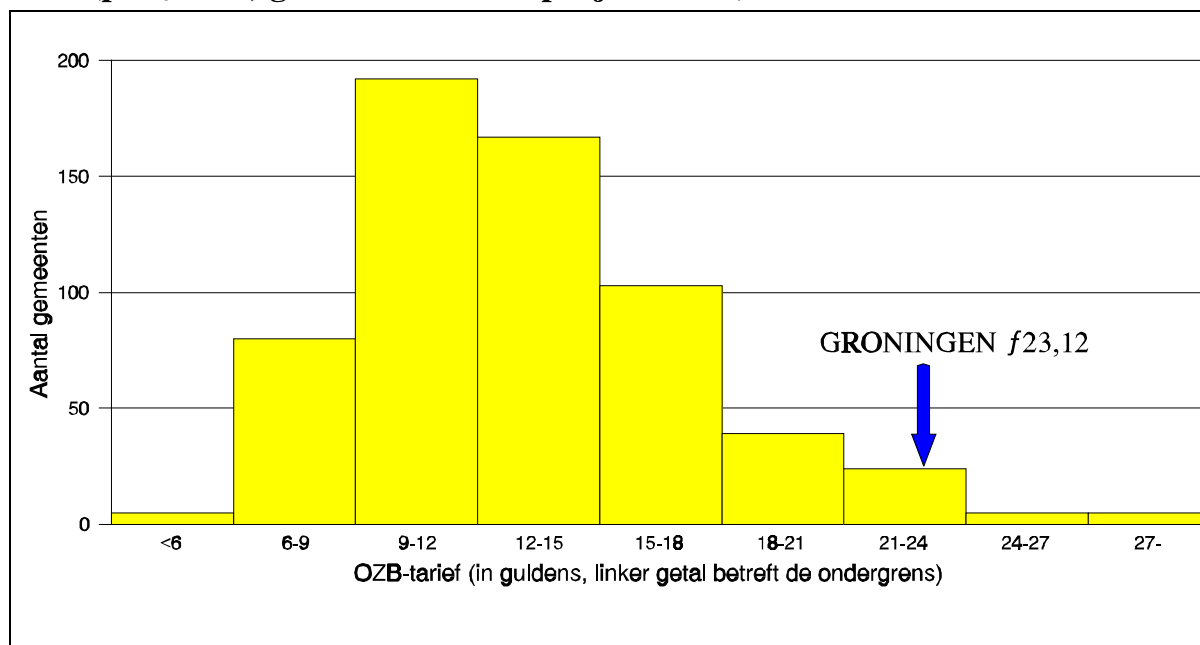
² Wonderlijk genoeg gebeurt dit vaak wel. Dit geeft een zeer misleidend beeld.

zijn berekend.³ Deze weerspiegelen niet exact de werkelijke waardeinstijging, maar geven wel een bruikbare indicatie.⁴

Landelijk beeld

In figuur 1 is te zien welke (geïndexeerde) OZB-tarieven in 1996 werden gehanteerd. Het tarief voor eigenaren en gebruikers is hier bij elkaar opgeteld. Het laagste tarief had de gemeente Zederik (f4,59; niet in de figuur te zien). Een tarief tussen f9 en f12 komt relatief vaak voor (in een kleine 200 gemeenten). Ruim tachtig gemeenten hebben een lager tarief, de rest zit er (soms ver) boven. Reiderland spant de kroon met f39,91. Groningen zit met een tarief van f23,12 in de rechterstaart van de verdeling: gerekend vanaf de duurste gemeente heeft Groningen rangnummer 17.

Figuur 1 OZB-tarieven^a in Groningen vergeleken met de rest van Nederland, 1996 (per f5000, geïndexeerd naar peiljaar 1995)



a Voor eigenaar en gebruiker samen.
Bron: COELO

³ Deze cijfers worden ook gehanteerd bij de nieuwe verdeling van het Gemeentefonds, waarbij de OZB-waarde een rol speelt.

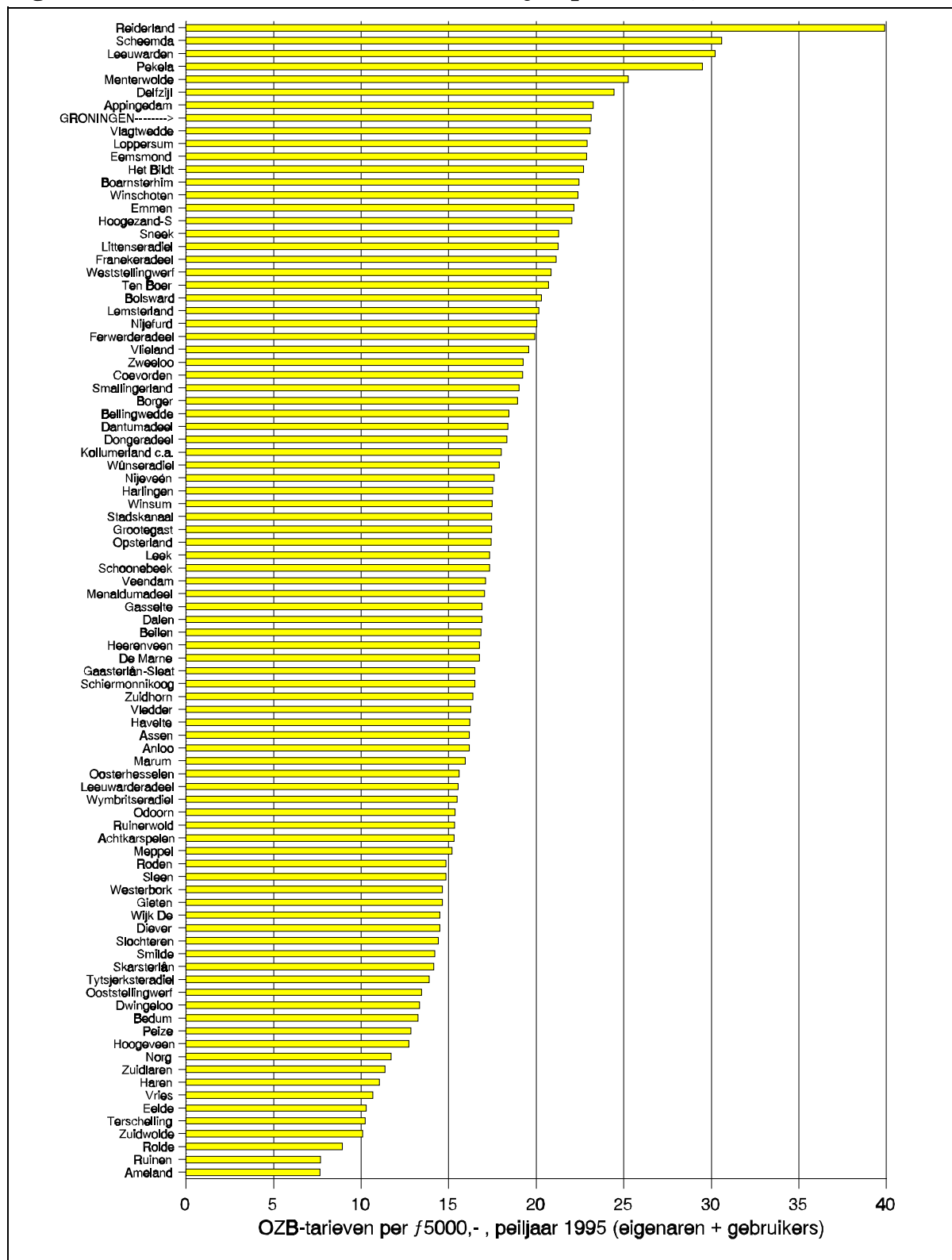
⁴ Voor indexatie naar 1995 dient de waarde van onroerende zaken in gemeenten met peiljaar 1990 te worden verhoogd met 27,4%, voor peiljaar 1991 met 22,9%, voor 1992 met 16,8%, voor 1993 met 11% en voor 1994 met 0%. Bron: Waarderingskamer, *Onderzoek belastingcapaciteit*, Den Haag, 9 november 1995, blz 17.

Tarieven in de regio

Wat betreft de fiscale concurrentiepositie is niet heel Nederland relevant. Figuur 2 geeft een overzicht van de geïndexeerde tarieven in alle gemeenten in de drie noordelijke provincies. Op een aantal uitschieters na (Reiderland werd al genoemd) liggen de tarieven tussen $f10$ en $f25$. Groningen behoort met $f23,12$ tot de duurdere gemeenten.

Vergelijking van OZB-tarieven wordt bemoeilijkt door het feit dat in veel gemeenten een deel van de kosten voor riolering en afvalverwijdering uit de algemene middelen wordt gedekt. Zo kennen sommige gemeenten geen rioolrecht. De OZB-tarieven zullen in die gevallen vaak hoger zijn. Daarom is het beter om de blik wat te verbreden. In de volgende hoofdstukken worden OZB en andere gemeentelijke lasten in samenhang bekeken.

Figuur 2 OZB-tarieven in de drie noordelijke provincies, 1996



Bron: COELO

Verwachte tariefontwikkeling in 1997

Op basis van de gemeentebegrotingen voor 1997 verwacht het CBS een stijging van de totale opbrengst van de gemeentelijke belastingen van 4,6%.⁵ Een dergelijke bescheiden toename is de laagste in jaren. De opbrengst van de milieuheffingen (vooral rioolrecht en afvalstoffenheffing/reinigingsrecht) groeit met 2%; de OZB-opbrengst met 6%. Vooral gemeenten die er in het nieuwe verdeelstelsel minder goed afkomen verhogen volgens het CBS de OZB-opbrengst.

Groningen krijgt onder het nieuwe systeem aanzienlijk meer uit het Gemeentefonds, terwijl een aantal omliggende gemeenten fors moeten inleveren. De geraamde OZB-opbrengst groeit in Groningen met slechts 1,4%;⁶ de concurrentiepositie van de gemeente zou - wat de OZB betreft - dus wel eens kunnen verbeteren.

⁵ *Beperkte stijging opbrengst gemeentelijke heffingen 1997*, Persbericht Centraal Bureau voor de Statistiek, 7 januari 1997.

⁶ Van f71,48 mln naar f72,48 mln (zie tabel 2 verderop in dit rapport). Deze groei komt overeen met het volume-accre; die tarieven zijn niet verhoogd (geen inflatie-correctie).

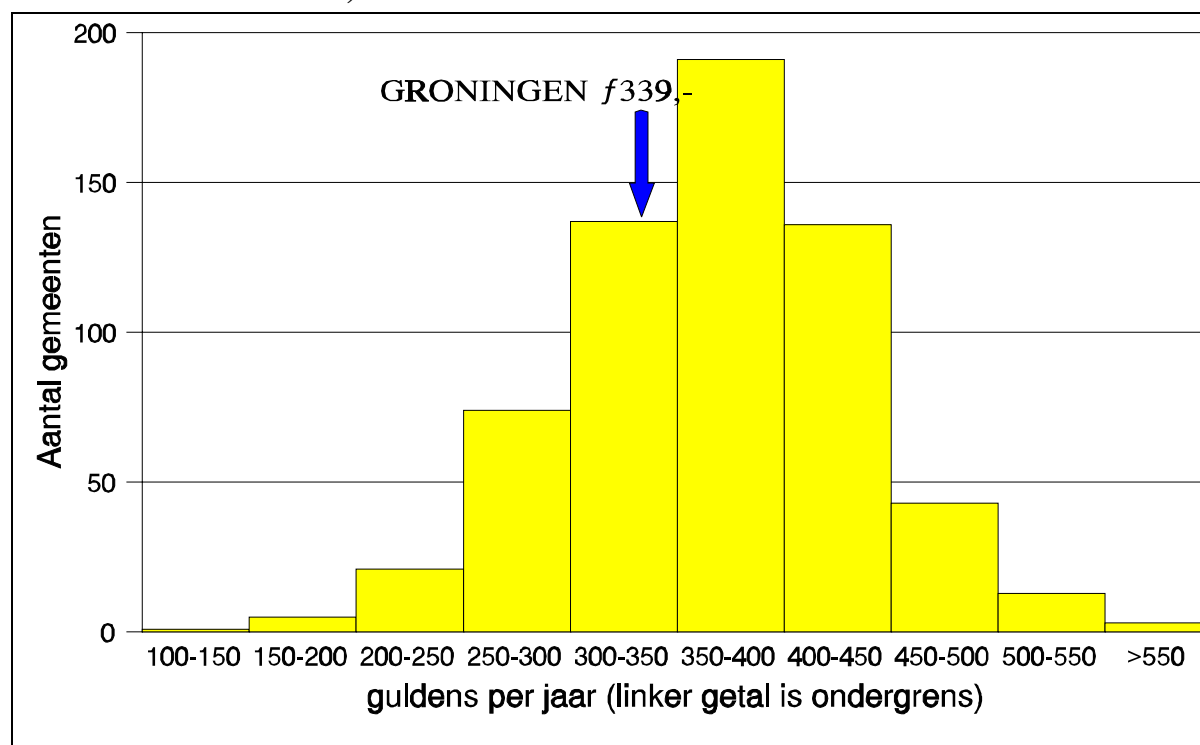
De gemeentelijke lastendruk voor burgers vergeleken

Voor burgers zijn naast de OZB het rioolrecht en de afvalstoffenheffing (of reinigingsrecht) met meest van belang. Samen zijn dit de *woonlasten*. Andere belastingen zijn niet elk jaar van belang (bijvoorbeeld leges), of gelden niet voor iedereen (hondenbelasting).

Milieuheffingen

Figuur 3 laat zien hoe het Groningse tarief voor de afvalstoffenheffing zich verhoudt tot dat in andere gemeenten. Een tarief tussen f350 en f400 komt landelijk gezien het meest voor. Groningen zit met f339 ongeveer in het midden van de verdeling. Asten is het goedkoopst met f110; Oegstgeest het duurst met f568.

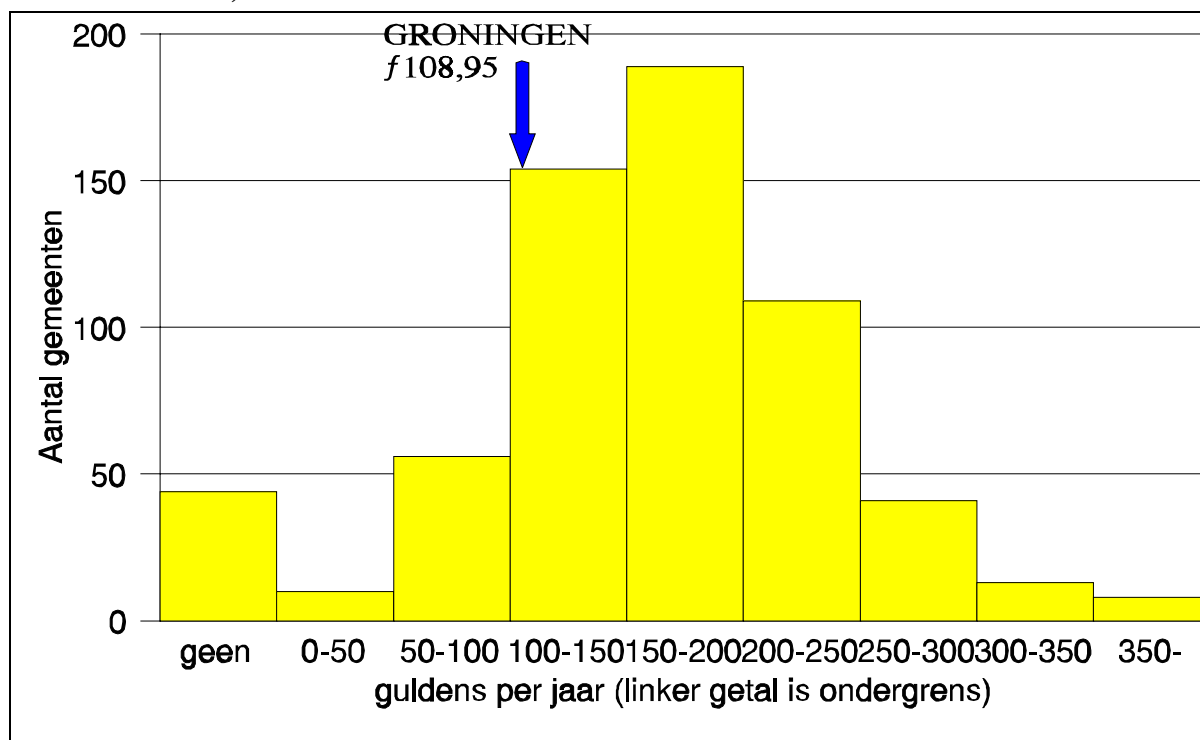
Figuur 3 Afvalstoffenheffing/reinigingsrecht voor huishoudens in Groningen en de rest van Nederland, 1996



Opmerking: bij gemeenten met verschillende tarieven is uitgegaan van meerpersoonshuishoudens
Bron: COELO

Figuur 4 geeft een soortgelijk overzicht voor het rioolrecht. Ruim 40 gemeenten hanteren geen rioolrecht; het hoogste tarief heeft Roden (f499). Met f108,95 zit Groningen onder het gemiddelde.

Figuur 4 Rioolrecht voor huishoudens in Groningen vergeleken met de rest van Nederland, 1996



Bron: COELO

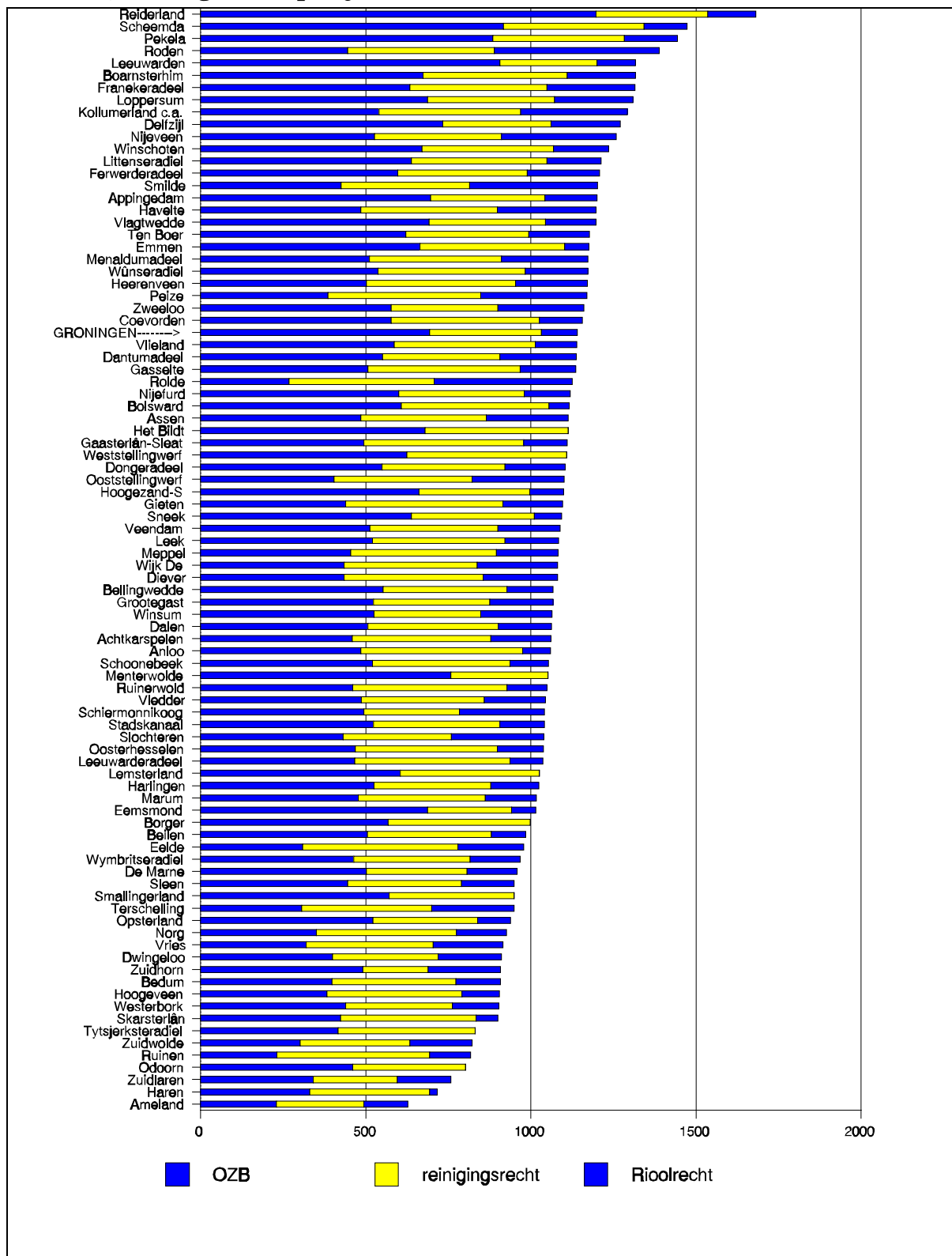
Woonlasten

Voor de burger is de som van OZB, rioolrecht en afvalstoffenheffing maatstaf voor de gemeentelijke lastendruk. In figuur 5 en 6 zijn deze woonlasten te zien voor alle gemeenten in de drie noordelijke provincies. Figuur 5 gaat uit van een woning met een waarde van f150.000 in peiljaar 1995; figuur 6 geeft de woonlasten voor een woning van f250.000.

Voor een huis van f150.000 liggen de woonlasten in het gros van de noordelijke gemeenten tussen f800 en f1300 per jaar. Groningen is met f1142 naar verhouding aan de duurdere kant. Voor een woning van f250.000 komt Groningen relatief nog wat minder gunstig uit de bus (f1604), doordat de OZB dan een grotere rol speelt.

Kijken we naar de belangrijkste concurrenten op de woningmarkt, dan is Roden - door zijn hoge rioolrecht - duidelijk duurder dan Groningen (zo'n f250). Voor goedkope huizen is ook Ten Boer duurder dan Groningen. De rest is echter (soms veel) goedkoper. Eelde, Bedum, Zuidhorn en Haren (en in mindere mate Winsum, Leek en Assen) zijn allen goedkoper dan Groningen (tot f500 bij een woning van f150.000 en f600 bij f250.000).

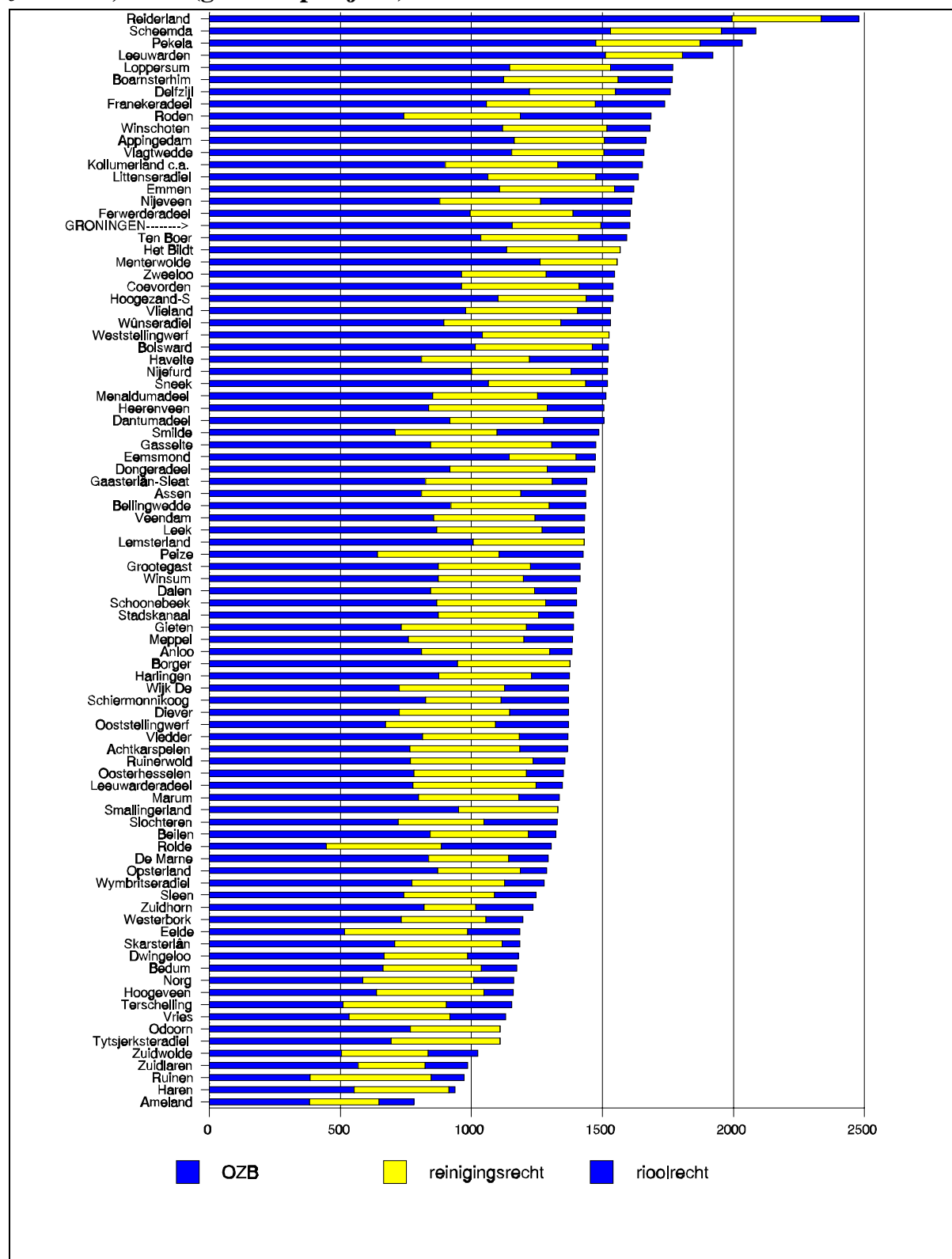
Figuur 5 Woonlasten in de drie noordelijke provincies: eigen woning van f150.000, 1996 (guldens per jaar)



Opmerkingen: waarde woning f150.000 in peiljaar 1995; voor het rioolrecht in Haren is uitgegaan van 5 vertrekken. Reinigingsrecht voor meerpersoonshuishoudens

Bron: COELO

Figuur 6 Woonlasten in de drie noordelijke provincies: eigen woning van f250.000, 1996 (guldens per jaar)



Opmerkingen: waarde woning f250.000 in peiljaar 1995; voor het rioolrecht in Haren is uitgegaan van 7 vertrekken. Reinigingsrecht voor meerpersoonshuishoudens

Bron: COELO

Gemeentelijke lasten voor bedrijven vergeleken

Bij lokale belastingen voor bedrijven lopen de door gemeenten gehanteerde grondslagen vaak ver uiteen. Ook de aard van het bedrijf speelt doorgaans een grote rol bij de hoogte van de lasten. Om toch een vergelijking te kunnen maken wordt in dit hoofdstuk uitgegaan van voorbeeldbedrijven. Hierbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de voorbeeldbedrijven die de Kamers van Koophandel in Drenthe en Groningen hanteren in hun tarievenoverzichten. Het is echter niet duidelijk in hoeverre deze voorbeeldbedrijven representatief zijn voor het bedrijfsleven in de gemeente. Dit moet worden bedacht bij de interpretatie van de in dit hoofdstuk gepresenteerde gegevens.

Eerst worden de jaarlijks terugkerende belastingen en rechten - OZB, rioolrecht en reinigingsrecht - vergeleken. Daarna worden twee kostenposten onder de loep genomen die samenhangen met de oprichting of de uitbreiding van een onderneming. Telkens worden twintig gemeenten vergeleken. Dit zijn Groningen zelf en gemeenten die, door nabijheid, omvang of economisch potentieel, concurrenten zijn op het gebied van de vestiging van ondernemingen.

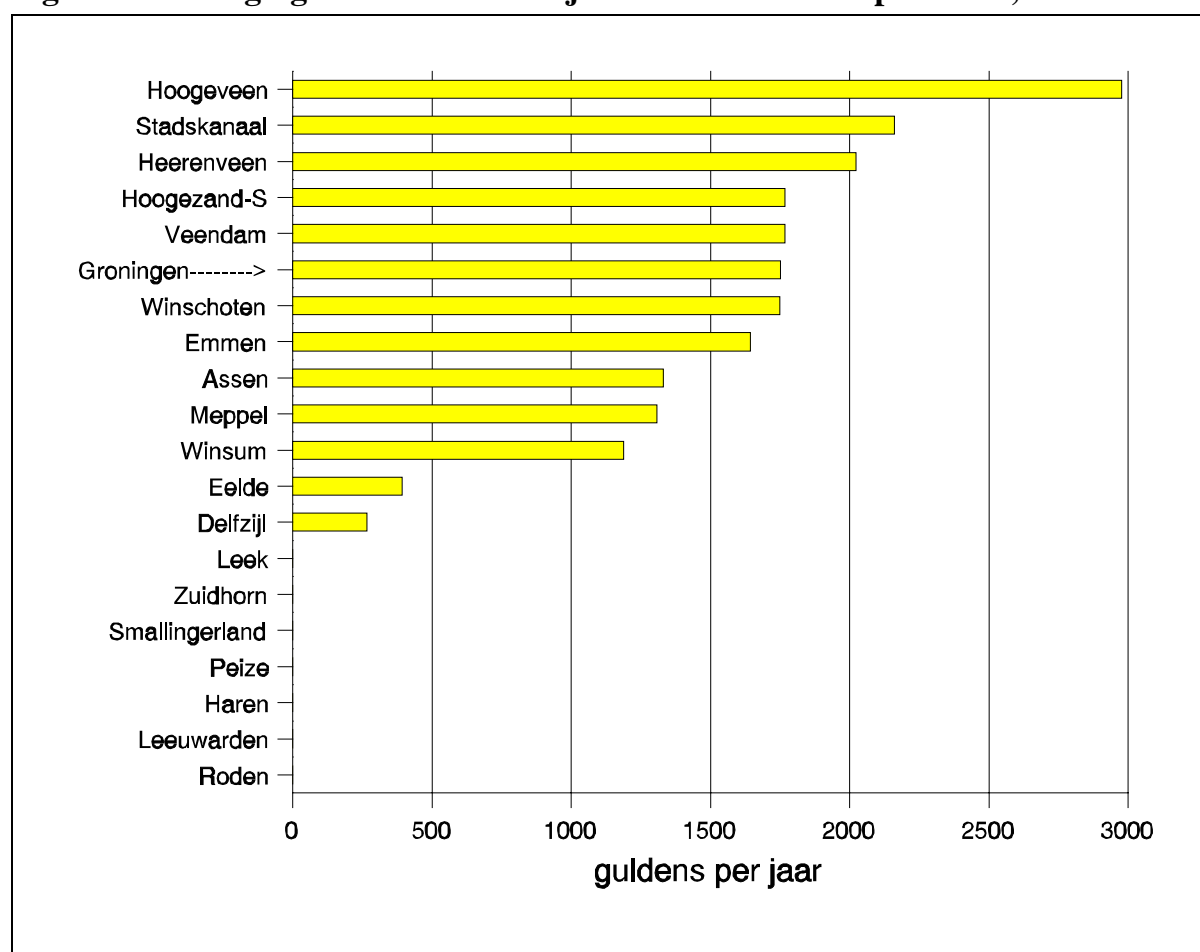
Jaarlijks terugkerende lasten

Net als bij burgers vormen OZB, reinigingsrecht en rioolrecht de jaarlijks terugkerende gemeentelijke lasten. Deze belastingen zullen eerst afzonderlijk worden vergeleken, en daarna samen. De vergelijking heeft betrekking op voorbeeldbedrijf A uit de bijlage.

De grondslagen voor het *reinigingsrecht* verschillen tussen gemeenten. Sommige gemeenten kennen geen reinigingsrecht voor bedrijven; hier wordt de afvalverwijdering- en verwerking door particuliere ondernemingen verzorgd. De kosten hiervan vallen buiten dit onderzoek. Figuur 7 geeft de tarieven voor een voorbeeldbedrijf dat wekelijks één kubieke meter afval kwijt moet.

De verschillen tussen gemeenten zijn enorm. Groningen neemt een middenpositie in. Hoogeveen springt er uit met een bedrag van bijna f3000. Ook Stadskanaal en Heerenveen zijn relatief duur. In Hoogezand-Sappemeer, Veendam en Winschoten is het tarief ongeveer gelijk aan dat in Groningen. Emmen, Assen, Meppel en Winsum zijn iets goedkoper, terwijl Eelde en Delfzijl een veel lager tarief hanteren. De overige voorbeeldgemeenten kennen geen reinigingsrecht.

Figuur 7 Reinigingsrecht voor bedrijven met 1 m³ afval per week, 1996

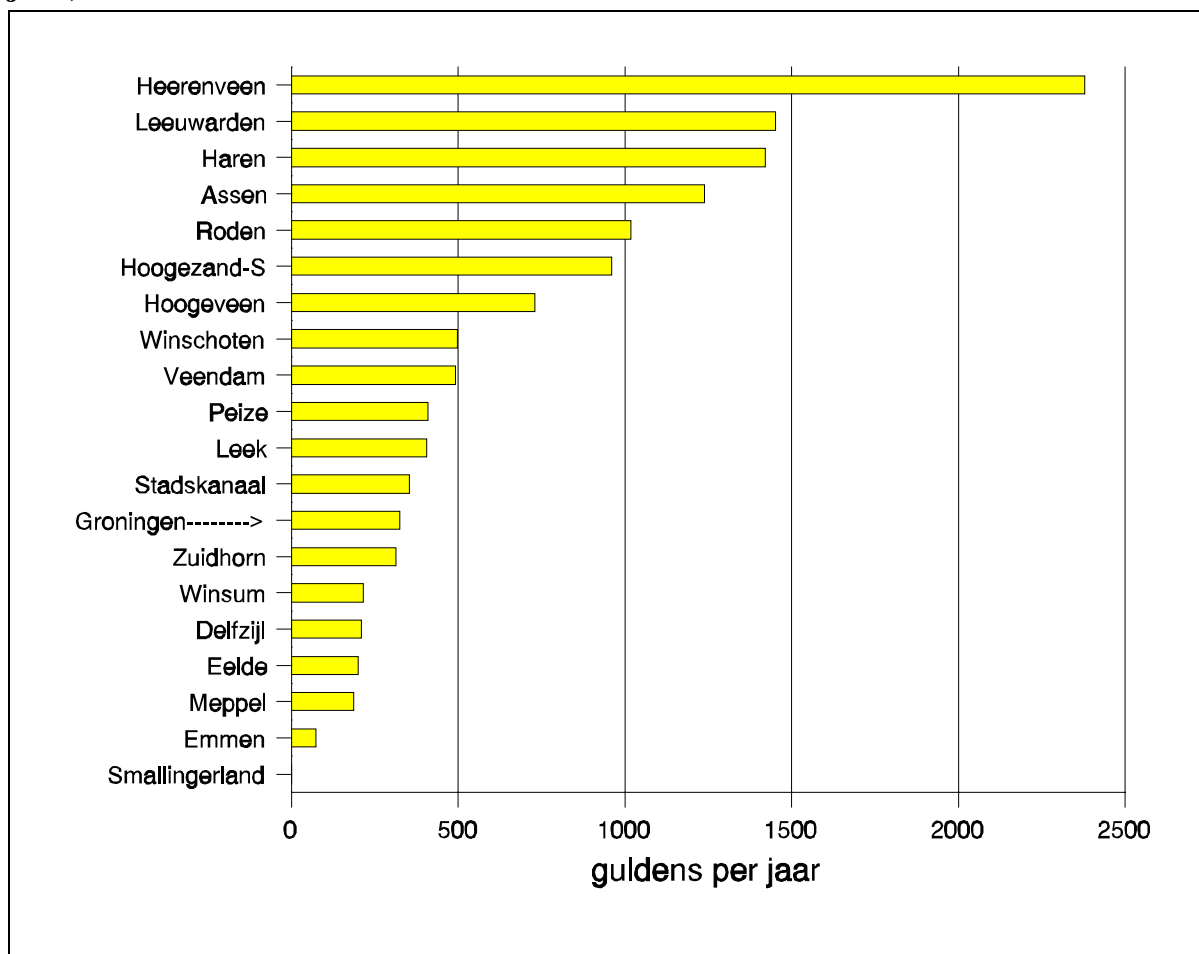


Opmerkingen: zeven gemeenten in dit figuur kennen geen reinigingsrecht; bedrijven moeten daar met een particulier afvalverwerkingsbedrijf in zee. Daar waar het tarief inclusief BTW was is dit omgerekend naar een tarief exclusief BTW. Heerenveen heeft een tarief voor 1,3 m³; dit is omgerekend tot een bedrag voor 1 m³.

Bronnen: Groningen: Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Groningen, *Gemeentelijke lasten voor bedrijven 1996*, Veendam, 1996; Drenthe: Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Drenthe, *Gemeentelijke lasten*, Meppel, 1996; Friesland: eigen onderzoek COELO

Ook voor *rioolrecht* hanteren gemeenten diverse grondslagen. Figuur 8 vergelijkt het tarief bij een watergebruik van 1300 m³ per jaar. De verschillen zijn ook hier opmerkelijk groot. Groningen is duidelijk één van de goedkoopste gemeenten. In dertien van de twintig voorbeeldgemeenten, waaronder Groningen (f325), ligt het tarief onder de f500 (Smalingerland kent geen rioolrecht). In Leeuwarden, Haren, Assen en Roden betaalt een bedrijf meer dan f1000, in Heerenveen meer dan f2000.

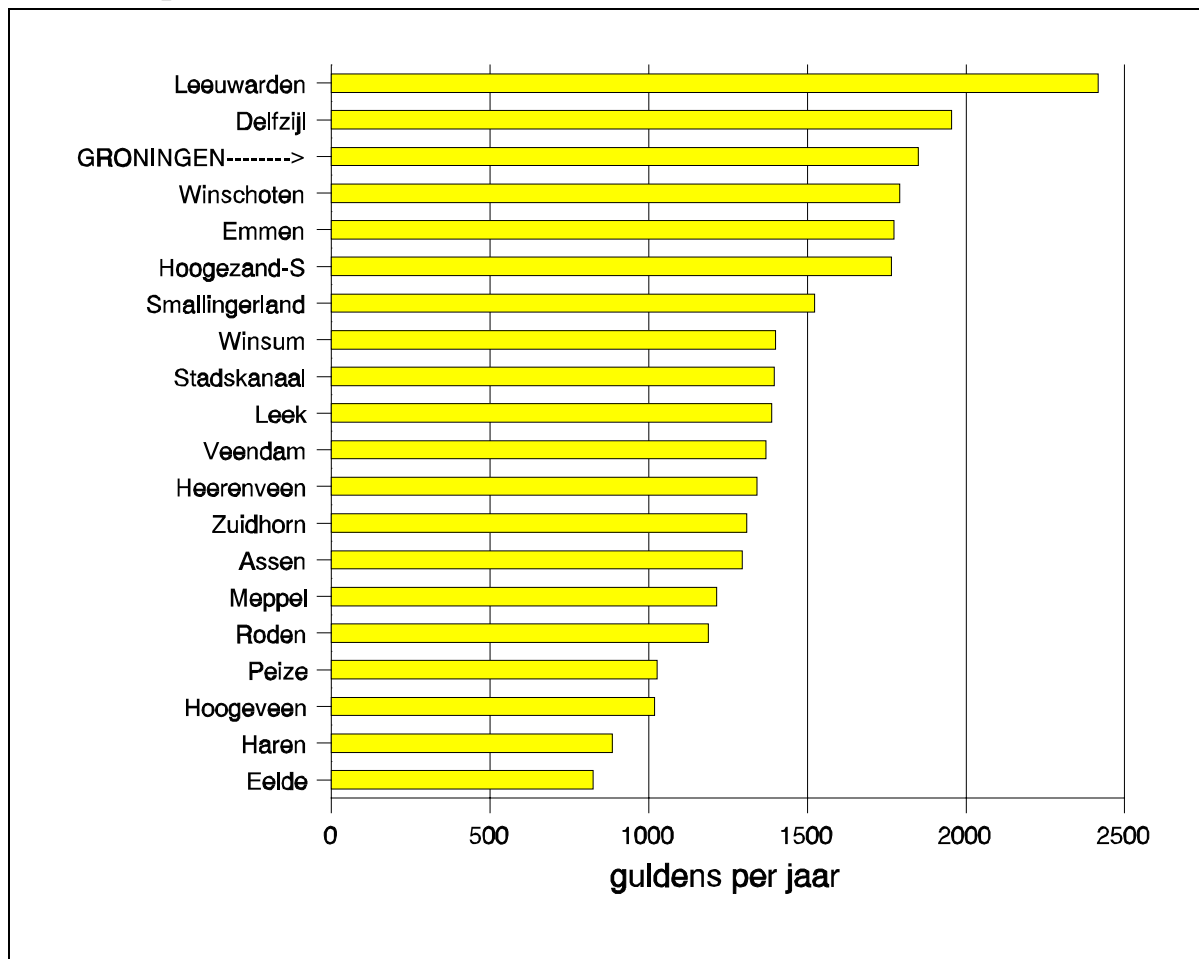
Figuur 8 Rioolrecht voor bedrijven met een verbruik van 1300 m³ water per jaar, 1996



Bronnen: zie figuur 7

Bij de OZB zijn de verschillen minder extreem dan bij het riool- en het reinigingsrecht. Figuur 9 geeft het bedrag voor een bedrijfspand met een economische waarde van f400.000 (peiljaar 1995). Groningen bevindt zich hier in de top van de verdeling. Delfzijl en vooral Leeuwarden zijn duurder, maar de andere gemeenten zijn - soms veel - goedkoper (tot ruim f1000).

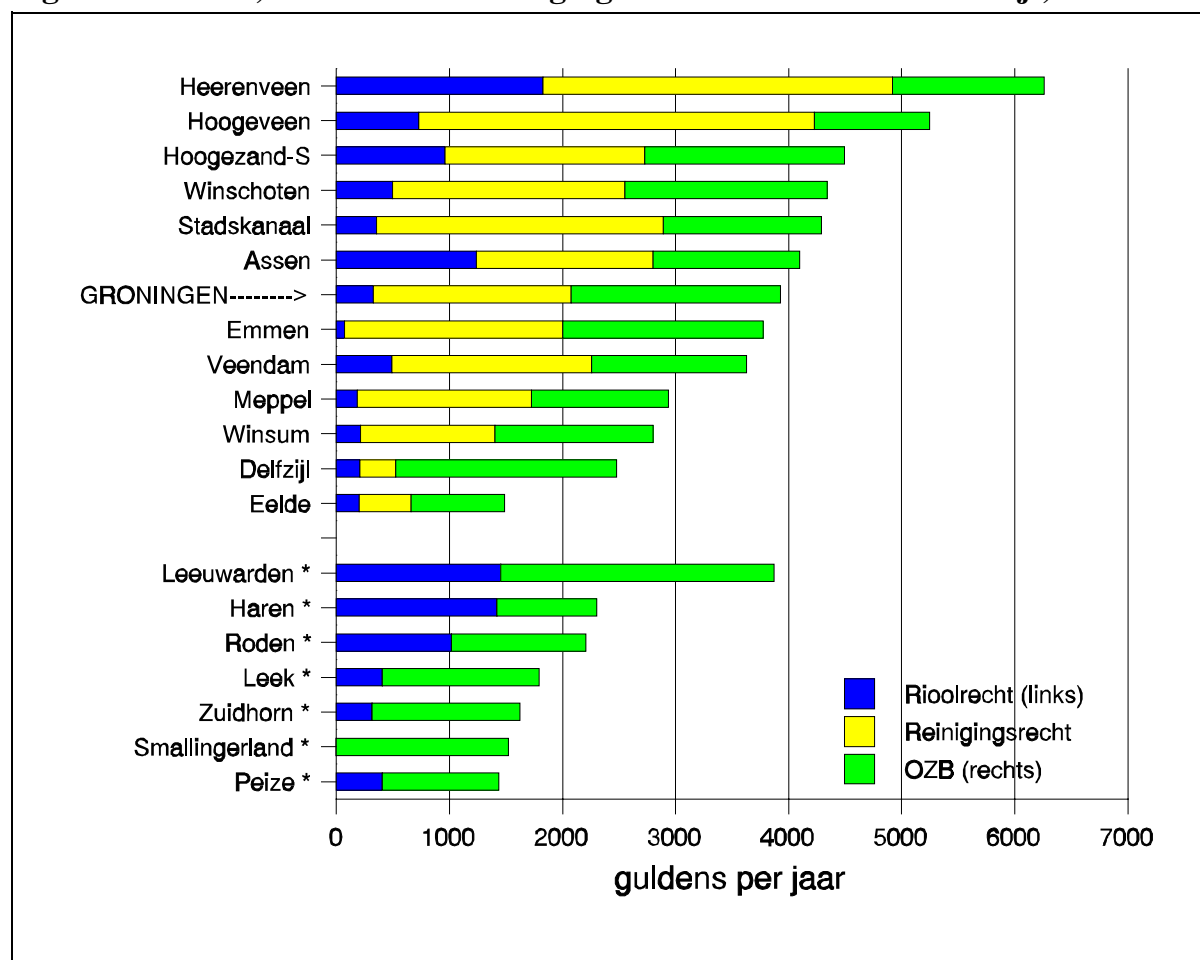
Figuur 9 OZB voor een bedrijfsgebouw met een economische waarde van f400.000 (peiljaar 1995), 1996



Bron: COELO

Figuur 10 vergelijkt het totaal van OZB, rioolrecht en reinigingsrecht voor een voorbeeldbedrijf. De zeven gemeenten onder in de figuur kennen geen reinigingsrecht, en zijn daarom moeilijk te vergelijken met de gemeenten in het bovenste deel van de figuur. Opvallend is dat Leeuwarden zonder reinigingsrecht al net zo duur is als Groningen, dat wel een reinigingsrecht voor ondernemingen kent. Van de gemeenten die wel reinigingsrecht kennen neemt Groningen een middenpositie in. Vooral in Eelde, Delfzijl, Winsum en Meppel is het voorbeeldbedrijf goedkoper uit (tot f1500). Heerenveen en Hoogeveen komen als duur uit de bus.

Figuur 10 OZB, rioolrecht en reinigingsrecht voor voorbeeldbedrijf, 1996



* In deze gemeenten wordt de afvalverwerking geregeld via een particulier bedrijf.

Uitgangspunten: waterverbruik 1300 m³ per jaar, 1 m³ afval per week en een economische waarde van f400.000 in peiljaar 1995 (overeenkomstig voorbeeldbedrijf A, zie bijlage).

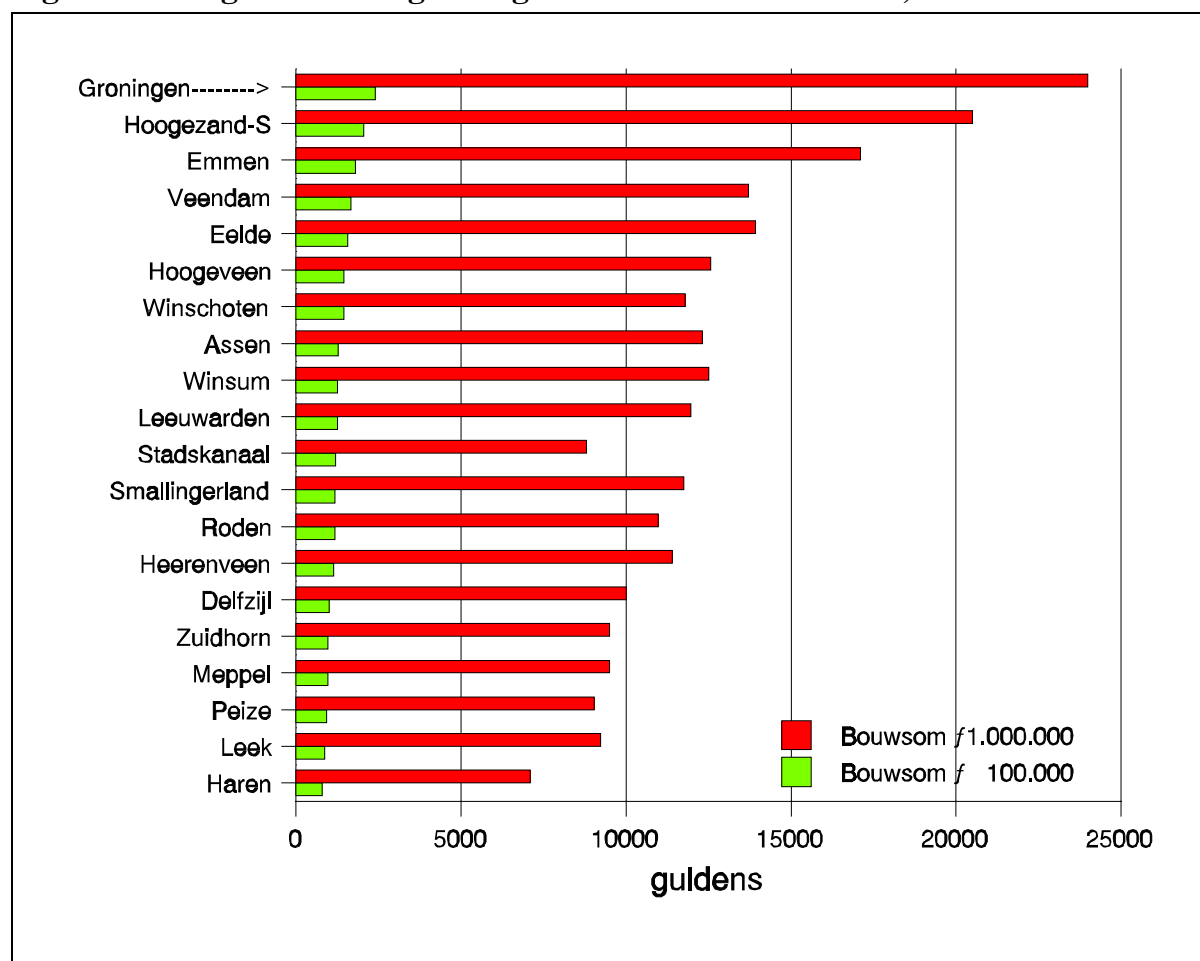
Bronnen: zie figuren 7 en 9

Incidentele heffingen

Naast de jaarlijks terugkerende lasten (OZB, riool- en reinigingsrecht) hebben bedrijven af en toe te maken met soms forse incidentele lasten. Van twee hiervan geven we - voor telkens twee voorbeelden - een overzicht van de verschillen.

Figuur 11 geeft voor een bouwsom van f100.000 en van f1.000.000 de leges voor een *bouwvergunning*. Alleen de kosten voor het in behandeling nemen van de aanvraag en het verstrekken van een vergunning zijn meegerekend, eventuele toeslagen niet. Voor beide bouwsommen is de gemeente Groningen het duurst. De verschillen zijn aanzienlijk: in Haren bedragen de leges slechts een derde van die in Groningen.

Figuur 11 Leges bouwvergunning voor twee bouwsommen, 1996

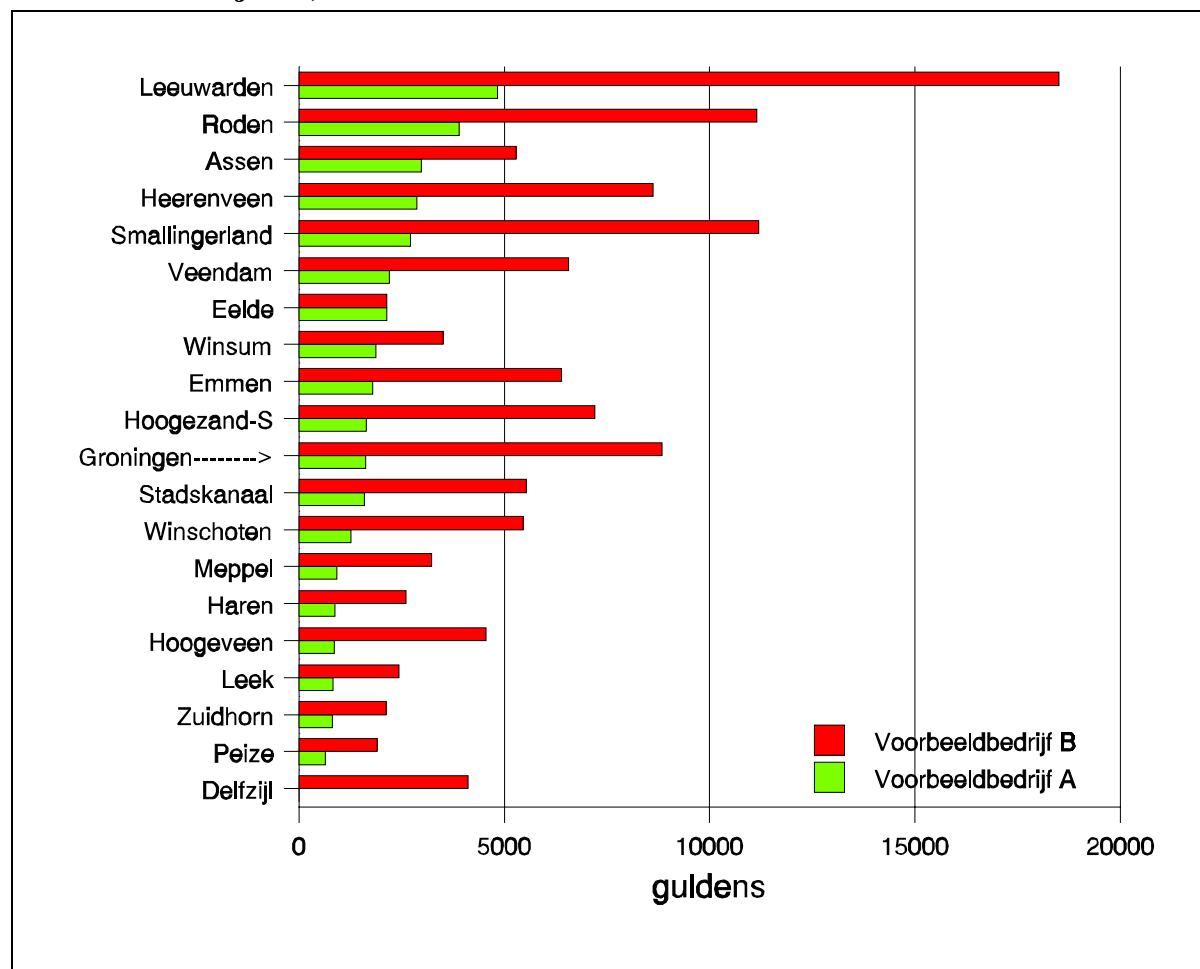


Opmerkingen: alleen voor de gemeente Smallingerland is het bedrag inclusief kosten van de welstandscommissie; deze kosten konden niet worden afgezonderd. Voor Drenthe is voor de leges bij een bouwsom van f100.000 het gemiddelde genomen van de leges bij f50.000 en bij f150.000. Deze benadering moest worden toegepast omdat de gebruikte bron voor Drenthe om onopgehelderde redenen andere bouwsommen hanteerde dan onze bron voor Groningen (m.u.v. f1.000.000), zodat de gepubliceerde cijfers niet direct vergelijkbaar zijn.

Bronnen: zie noot figuur 7

Figuur 12 geeft voor twee voorbeeldbedrijven de leges voor een *oprichtingsvergunning* (Wet milieubeheer).⁷ Voor voorbeeldbedrijf A, dat relatief weinig milieubelastend is, bevindt Groningen zich wat leges betreft in de middenmoot. Vooral Leeuwarden, Roden, Assen en Heerenveen zijn aanzienlijk duurder. Voor bedrijf B, dat wat meer milieubelastend is, is Groningen naar verhouding duur; alleen Leeuwarden en Roden zijn duurder. De verschillen tussen gemeenten zijn groot.

Figuur 12 Leges oprichtingsvergunning Wet Milieubeheer voor twee voorbeeldbedrijven^a, 1996



a De kenmerken van de voorbeeldbedrijven zijn omschreven in de bijlage.
Bronnen: zie noot figuur 7

⁷ Bedrijven die gevaar voor, schade aan of hinder voor hun omgeving kunnen veroorzaken hebben een vergunning Wet milieubeheer nodig bij de oprichting, bij uitbreiding/wijziging en bij revisie. De leges voor de oprichtingsvergunning zijn eenmalig.

Evaluatie tariefverschillen

Burgers

In de voorgaande hoofdstukken hebben we gezien dat de gemeente Groningen wat betreft de woonlasten voor burgers aan de dure kant is, met name voor de wat duurere woningen. Dat komt vooral door het relatief hoge OZB-tarief. Het rioolrecht is in Groningen laag.

De invloed van lastendrukverschillen op de keuze van een woonplaats moet echter niet worden overschat. Een bedrag van enkele honderden gulden op jaarbasis (meer is het zelden, zie figuren 5 en 6) zal voor woningzoekenden in de regel minder zwaar wegen dan bijvoorbeeld de beschikbaarheid van het gewenste woningtype of de gewenste woonomgeving. De meeste burgers hebben bovendien geen idee van de belastingdruk in de verschillende gemeenten.

Bedrijven

Voor bedrijven liggen de jaarlijks terugkerende lasten (OZB, riool- en reinigingsrecht) in Groningen op een niveau dat het midden houdt tussen dat in de concurrerende gemeenten. Een bouwvergunning en - afhankelijk van de aard van het bedrijf - een oprichtingsvergunning (Wet milieubeheer)⁸ zijn in Groningen wel aan de dure kant. Al met al lijkt de concurrentiepositie van de gemeente er niet slecht voor te staan.

Bedrijven zijn wellicht wat beter geïnformeerd over gemeentelijke lasten dan burgers, maar ook hier geldt dat andere factoren vaak de doorslag zullen geven. Volgens de (bepaalde) economische kennis op dit gebied zijn voor bedrijven de nabijheid van afnemers en leveranciers, de infrastructuur en de bereikbaarheid de belangrijkste beweegredenen om zich ergens te vestigen.⁹ De invloed van de gemeentelijke lastendruk op de vestigingskeuze is voor zover bekend niet afzonderlijk onderzocht.¹⁰ Subjectieve factoren lijken ook een niet-verwaarloosbare invloed te hebben. Het lijkt dan ook verstandig om in elk geval het ontstaan van het *image* van 'dure' stad te voorkomen. Hierbij speelt niet alleen de werkelijke tariefstelling een rol, maar ook het *beeld* dat burgers en bedrijven hiervan hebben. Het is niet duidelijk in hoeverre de hier gehanteerde voorbeeldbedrijven

⁸ Voor een wat meer milieubelastend *voorbeeld*bedrijf waren de kosten relatief hoog. Wellicht is het interessant om nader te onderzoeken of de leges ook voor andere bedrijfstypen zo hoog zijn.

⁹ Een recent literatuuroverzicht is te vinden in het proefschrift van E. Louw, *Kantoorgebouw en vestigingsplaats*, Delftse Universitaire Pers, 1996.

¹⁰ De belangenorganisatie voor ondernemers MKB-Nederland liet aan duizend ondernemers vragen of de keuze voor een vestigingsplaats bij het starten van een bedrijf zou afhangen van de hoogte van de gemeentelijke heffingen en belastingen. Een derde antwoordde dat dit in hoge mate het geval zou zijn (MKB-Nederland, *Stop op lokale lasten bedrijven*, Delft, 1996, blz. 18). Het ligt echter nogal voor de hand dat een dergelijk antwoord wordt gegeven. Dit zegt weinig over het feitelijke gedrag van ondernemers die voor een dergelijke keuze komen te staan.

representatief zijn. Toch geven de hier gepresenteerde cijfers, vooral waar het de jaarlijks terugkerende lasten betreft, waarschijnlijk wel een goede indicatie van de onderlinge tariefsverhoudingen.

Een complicerende factor is verder de baatbelasting voor Groningse binnenstadsondernemers, die met hen vertegenwoordigende organisaties is afgesproken. Deze moet in tien jaar een bedrag van (netto) f10 mln opbrengen als bijdrage aan de kosten van de bouw van een aantal nieuwe parkeergarages. Aangezien niet duidelijk is of en zo ja wanneer en in welke vorm deze belasting zal worden ingevoerd, kan het effect op de concurrentiepositie en de lastendruk nog niet worden ingeschat. In het volgende hoofdstuk wordt berekend wat het gevolg zou zijn van integratie van deze baatbelasting in de OZB.

Tariefdifferentiatie

Met ingang van 1997 hebben gemeenten de mogelijkheid om voor woningen en niet-woningen verschillende OZB-tarieven te hanteren. Het tarief voor niet-woningen mag maximaal 20% boven (of onder) het tarief voor woningen liggen. In dit hoofdstuk wordt nagegaan wat een dergelijke differentiatie zou betekenen voor de lastenverdeling tussen woningen en niet-woningen in Groningen. Uitgangspunt is dat de te verwachten bruto-opbrengst¹¹ gelijk blijft. De verhouding tussen de tarieven voor eigenaren en voor gebruikers blijft zo dicht mogelijk bij het wettelijke maximum van 1,25.¹²

OZB met en zonder tariefdifferentiatie

In tabel 2 wordt links de uitgangssituatie weergegeven. De cijfers voor 1996 zijn schattingen van begin januari 1997 en liggen vermoedelijk dicht bij de werkelijkheid. De belastbare waarde van de onroerende zaken in de gemeente Groningen bedraagt ruim 15 miljard gulden,¹³ 62% hiervan bestaat uit woningen. De gebruikersheffing brengt in 1996 f31,8 mln op en de eigenarenheffing f39,7 mln. Samen is dit f71,5 mln. De totale opbrengst is - conform de verdeling van de OZB-waarde - voor 62% afkomstig van woningen en voor 38% van niet-woningen. Voor 1997 is een toename van de bruto-opbrengst geraamd van f1.000.000. Dit is puur een volume-effect; de tarieven veranderen niet.

¹¹ De bruto-opbrengst wordt geraamd op basis van de totale waarde van de onroerende zaken, verminderd met het deel hiervan dat niet te belasten is als gevolg van de afronding op eenheden van f5000, en met het deel dat is vrijgesteld van OZB (bijvoorbeeld kerken).

¹² Gemeentewet, artikel 220g.

¹³ De totale bruto waarde minus de waarde die door de afronding op eenheden van f5000 niet kan worden belast (f159 mln) en minus de waarde van vrijgestelde zaken (f355 mln voor de eigenarenheffing en f364 mln voor de gebruikersheffing; om de zaak niet nodeloos te compliceren is hier voor beide heffingen het gemiddelde aangehouden (f359 mln)).

Tabel 2 Gevolgen van tariefdifferentiatie voor de lastenverdeling tussen woningen en niet-woningen (miljoenen guldens; opbrengsten bruto)

	Uitgangssituatie		Tariefdifferentiatie		Verschil	
	1996	1997	1996	1997	1996	1997
<i>Belastbare waarde</i>						
Woningen	9.707	9.742	9.707	9.742		
Niet-woningen	5.851	5.933	5.851	5.933		
Totaal	15.458	15.674	15.458	15.674		
<i>Tarieven</i>						
			<i>Woningen</i>			
Eigenaren	12,84	12,84	11,94	11,94		
Gebruikers	10,28	10,28	9,56	9,56		
			<i>Niet-woningen</i>			
Eigenaren			14,32	14,32		
Gebruikers			11,46	11,46		
<i>Opbrengst woningen</i>						
Eigenaren	24,671	25,016	22,942	23,263	-1,730	-1,755
Gebruikers	19,752	20,029	18,369	18,626	-1,380	-1,400
Totaal	44,424	45,045	41,311	41,889	-3,115	-3,155
<i>Opbrengst niet-woningen</i>						
Eigenaren	15,025	15,235	16,757	16,991	1,730	1,755
Gebruikers	12,029	12,198	13,410	13,598	1,380	1,400
Totaal	27,054	27,433	30,167	30,589	3,115	3,155
<i>Totale opbrengst</i>						
Opbrengst eigenaren	39,696	40,252	39,699	40,254	0	0
Opbrengst gebruikers	31,782	32,226	31,779	32,224	0	0
Totaal	71,478	72,478	71,478	72,478	0	0
Aandeel woningen	62,1%	62,1%	57,8%	57,8%		
Aandeel niet-won.	37,9%	37,9%	42,2%	42,2%		

Bron: berekend op basis van cijfers van de afdeling Belastingen van de DIA.

De middelste kolommen van tabel 2 laten zien wat er zou zijn gebeurd als er in 1996 en 1997 sprake was geweest van tariefdifferentiatie, waarbij de tarieven voor niet-woningen 20% boven die voor woningen lagen. Zowel voor eigenaren als gebruikers van *woningen* had dit lagere tarieven betekend: respectievelijk f11,94 in plaats van f12,84 en f9,56 in plaats van f10,28. Voor *niet-woningen* zou het eigenarentarief f14,32 in plaats van f12,84 hebben bedragen en het gebruikerstarief f11,46 in plaats van 10,28. Het gevolg is een verschuiving van de belastingdruk in het voordeel van woningen ter waarde van ruim f3,1 miljoen (rechter kolommen). De totale bruto opbrengst blijft gelijk.¹⁴ Het aandeel van de belasting op woningen hierin daalt van 62,1% zonder differentiatie tot 57,8% met (maximale) differentiatie.

¹⁴ Doordat de tarieven op hele centen moeten worden afgerond is het overigens toeval dat de bruto-opbrengst in dit rekenvoorbeeld *exact* gelijk blijft.

Dit betekent een lastenverlichting voor *woningen* van gemiddeld 7 procent. De gemiddelde *niet-woning* wordt f216 zwaarder belast (f120 voor de eigenaar en f96 voor de gebruiker). Dit is een toename van circa 12 procent.

De conclusie is dat door tariefdifferentiatie de relatieve aandelen van woningen en niet-woningen in de OZB-opbrengst weer een eind in de richting van de verhouding van vóór de hertaxatie kunnen worden teruggebracht. Tot aan de volgende hertaxatie is met tariefdifferentiatie een aandeel voor woningen mogelijk van 57,8% in plaats van de huidige 62,1%. In 1995 was dit aandeel nog 56,6%.

De verhouding van vóór de hertaxatie is met een tariefdifferentiatie van maximaal 20% dus niet helemaal te realiseren. Er staan de gemeente eventueel nog wel andere wegen open om de belastingdruk op woningen te verlagen, bijvoorbeeld door verlaging van de afvalstoffenheffing of het rioolrecht. Dat valt echter buiten het kader van dit onderzoek.

Gevolgen voor de fiscale concurrentiepositie

Door tariefdifferentiatie kan het totale OZB-tarief voor *woningen* met 7% worden verlaagd van f23,12 naar f21,50. Voor een woning van f150.000 betekent dit een jaarlijkse lastenverlichting van f48,60. In het regionale woonlastenoverzicht (figuur 5) daalt de gemeente hierdoor maar liefst 15 plaatsen, en komt daardoor terecht tussen Sneek en Veendam. Bij een woning van f250.000 is het voordeel f81,- per jaar. In figuur 6 komt Groningen 9 plaatsen lager uit, tussen Weststellingwerf en Bolsward.

Voor *bedrijven* stijgt het totale OZB-tarief van 23,12 naar 25,78. In de rangorde van figuur 10 stijgt Groningen één plaats: het totaal van OZB, riool- en reinigingsrecht komt voor het voorbeeldbedrijf tussen dat in Assen en Stadskanaal te liggen.

Tariefdifferentiatie zou de concurrentiepositie van de gemeente op de woningmarkt dus verbeteren, terwijl de gevolgen voor de concurrentiepositie voor bedrijfsvestigingen gering lijken.

Variant: baatbelasting parkeergarages integreren in OZB

In het kader van het project Binnenstad Beter is de gemeente Groningen begonnen met de bouw van een aantal nieuwe parkeergarages in het stadscentrum. Met organisaties van binnenstadsondernemers is destijds afgesproken dat deze ondernemers f10 miljoen zullen bijdragen aan de kosten van de parkeergarages. Het is de bedoeling dat hiervoor een baatbelasting wordt geïntroduceerd. Eigenaren van de bij de parkeergarages gebate bedrijfspanden kunnen hun bijdrage naar keuze ineens of in tien jaarlijkse termijnen voldoen.

Afspraken met ondernemersorganisaties garanderen echter niet dat individuele ondernemers zullen meewerken. Zij kunnen het de gemeente door bezwaar- en beroepsprocedures erg moeilijk maken om de baatbelasting daadwerkelijk te innen. De verwachting is dat dit inderdaad zal gebeuren. De uitvoeringskosten zullen hierdoor naar verwachting aanzienlijk zijn. Ervaringen in andere gemeenten stemmen niet hoopvol.

Zou er desondanks toe worden besloten om de bouw van alle geplande

parkeergarages door te zetten, dan is financiering van de 'ondernemersbijdrage' uit de algemene middelen, ofwel integratie in de OZB, mogelijk een alternatief. Door tegelijkertijd tariefdifferentiatie in te voeren, kan de mate waarin burgers meebetalen aan de 'ondernemersbijdrage' enigszins worden beperkt. In tabel 3 wordt deze variant uitgewerkt.

Uitgangspunt is een extra (netto) OZB-opbrengst die, uitgesmeerd over tien jaar, voldoende is om een uitgave van f10 mln nu te financieren. Het bedrag van f10 mln heeft betrekking op het prijspeil van begin 1994. Omgerekend naar begin 1997 gaan het om f10,8 mln.¹⁵ Uitgaande van een rentepercentage van zes procent¹⁶ is dan jaarlijks f1,47 miljoen nodig, ofwel twee procent van de geraamde OZB-opbrengst in 1997.¹⁷ Omdat de netto-opbrengst circa 6% onder de bruto-opbrengst ligt, moet de bruto opbrengst met f1,56 miljoen omhoog.¹⁸

Tabel 3 laat zien hoeveel de OZB-tarieven hiervoor omhoog moeten, en waar de extra opbrengst wordt geheven. De linker-kolom van deze tabel is overgenomen uit tabel 2. Daarnaast is de situatie weergegeven bij financiering van de 'ondernemersbijdrage' uit de algemene middelen. Van de f1,56 mln aan extra OZB-opbrengst die in deze situatie wordt gegenereerd is 57% afkomstig van eigenaren en gebruikers van woningen: een lastenverzwaring van f900.000 ten opzichte van de situatie met een afzonderlijke baatbelasting. Via niet-woningen wordt f660.000 extra binnengehaald, 43% van het totaal. De binnenstadsondernemers betalen hiervan een (onbekend) deel. Wordt het voor de parkeergarages geormerkte bedrag buiten beschouwing gelaten, dan betalen burgers in deze situatie 59,0% van de totale OZB; met aparte baatbelasting is dit 57,8. Ter vergelijking: in 1995 betaalden burgers 56,6% en in 1996 62,1% van de OZB.

¹⁵ Een prijsindex voor parkeergarages wordt niet gepubliceerd. Als benadering is de prijsindex voor nieuwbouwwoningen gehanteerd. Deze steeg in de jaren 1994, 1995 en 1996 met in totaal 8,1%. Bron: CBS, *Maandstatistiek van de prijzen*, januari 1997, blz. 69.

¹⁶ De tienjarige kapitaalmarktrente bewoog zich het afgelopen jaar (feb. 1996-feb. 1997) tussen 5,33% en 6,59%. Bron: Het Financieele Dagblad. Overigens gaat de dienst RO in haar berekeningen uit van een rentepercentage van acht.

¹⁷ Veronderstel dat de uitgave wordt gedaan in de tijd van het jaar waarin de OZB-opbrengst binnenkomt. Het jaar daarop wordt voor het eerst f1.468.843 extra ontvangen. De rentekosten bedragen op dat moment f648649. Er resteert dus een bedrag van f9.990.617. Een jaar later wordt weer f1.468.843 extra ontvangen, terwijl in dat jaar de rentekosten f599.437 bedroegen. Resteert f9.121.211. Enzovoorts. Na tien jaar is het openstaande bedrag tot precies nul teruggelopen.

¹⁸ Voor 1997 wordt een bruto OZB-opbrengst geraamd van f72,4 mln. Na aftrek van verminderingen (f0,5 mln), kwijtschelding (f3 mln), oninbaar (f0,3 mln) en leegstand (f0,6 mln) resteert een geraamde netto opbrengst van f68 mln. Bron: DIA/Belastingen.

Tabel 3 OZB-tarieven en -opbrengsten in 1997 bij alternatieve financieringswijzen ondernemersbijdrage parkeergarages: via baatbelasting of uit algemene middelen (OZB) (tariefdifferentiatie; opbrengsten bruto in duizenden gulden)

	OZB naast aparte baatbelasting	Geen baatbelasting; hogere OZB-tarieven	Vershil (extra OZB-opbrengst)
<i>Tarieven</i>			
Woningen, eigenaren	11,94	12,20	
Woningen, gebruikers	9,56	9,76	
Niet-woningen, eigenaren	14,32	14,63	
Niet-woningen, gebruikers	11,46	11,71	
<i>Opbrengst woningen</i>			
Eigenaren	23,263	23,769	506
Gebruikers	18,626	19,016	390
Totaal	41,889	42,785	896
<i>Opbrengst niet-woningen</i>			
Eigenaren	16,991	17,359	368
Gebruikers	13,598	13,894	296
Totaal	30,589	31,254	665
<i>Totale opbrengst</i>			
Opbrengst eigenaren	40,254	41,129	875
Opbrengst gebruikers	32,224	32,910	686
Totaal	72,478	74,039	1561

Bron: berekend op basis van cijfers van de afdeling Belastingen van de DIA.

Gevolgen voor de fiscale concurrentiepositie

Door de 'ondernemersbijdrage' aan de parkeergarages uit de algemene middelen te financieren (naast tariefdifferentiatie) zal het totale OZB-tarief voor *woningen* uitkomen op f21,96 in plaats van f21,50. Voor een woning van f150.000 betekent dit een jaarlijkse lastenverhoging van f13,80 (+2%). In het regionale woonlastenoverzicht (figuur 5) stijgt de gemeente hierdoor weer 5 plaatsen, tot een positie tussen Weststellingwerf en Dongeradeel. Bij een woning van f250.000 is het nadeel f23,- per jaar. In figuur 6 komt Groningen 5 plaatsen hoger uit dan met een afzonderlijke baatbelasting, tussen Zweelo en Coevorden. Financiering van de 'ondernemersbijdrage' aan de parkeergarages uit de algemene middelen verslechtert zo de concurrentiepositie van de gemeente op de woningmarkt. Voor *bedrijven* stijgt het OZB-tarief met f0,56 (+2%). In rangorde van figuur 10 (OZB, riool- en reinigingsrecht) verandert hierdoor niets.

Samenvatting en conclusies

Aanleiding voor het onderzoek

Als gevolg van de hertaxatie van onroerende zaken is de OZB zwaarder op woningen komen te drukken, doordat de waarde van woningen meer toenam dan de waarde van niet-woningen. Het aandeel van woningen in de totale OZB-opbrengst steeg hierdoor van 56,6% tot 62,1% (tabel 4). Met ingang van dit jaar is het mogelijk om de tarieven voor woningen en niet woningen maximaal 20% van elkaar te laten verschillen. Daardoor is het mogelijk de lastenverschuiving als gevolg van de hertaxatie (gedeeltelijk) terug te draaien. Dat kan echter gevolgen hebben voor de fiscale concurrentiepositie van de gemeente.

Fiscale concurrentiepositie

In dit rapport is eerst uitvoerig stilgestaan bij de bestaande verschillen in gemeentelijke lasten. Vergeleken met andere gemeenten in het land en in de regio is het rioolrecht in Groningen laag. Het reinigingsrecht (afvalstoffenheffing) voor huishoudens is iets boven gemiddeld, en de OZB-tarieven zijn naar verhouding hoog. Al met al zijn de woonlasten in Groningen aan de hoge kant, vergeleken met andere gemeenten in de regio.¹⁹ De verschillen zijn echter niet zo groot dat er veel invloed van zal uitgaan op de woonplaatskeuze.

De jaarlijks terugkerende gemeentelijke lasten voor het in dit rapport gehanteerde voorbeeldbedrijf zitten in vergelijking met concurrerende gemeenten in de middenmoot. Incidentele lasten (bouwvergunning, Wet milieubeheer) zijn in Groningen wel hoog.

Tariefdifferentiatie

Door tariefdifferentiatie kan het aandeel van woningen in de OZB-opbrengst weer wat worden teruggedrongen, maar niet genoeg om de gevolgen van de hertaxatie geheel te compenseren (tot 57,8% in plaats van 56,6%, zie tabel 4). Daarvoor zou het tarief voor niet-woningen meer dan de toegestane 20% boven het tarief voor woningen moeten komen te liggen.

Tabel 4 Aandeel woningen in OZB-opbrengst (%)

Voor hertaxatie	56,6
Na hertaxatie	62,1
met maximale tariefdifferentiatie	57,8
idem, 'ondernemersbijdrage' uit algemene middelen	59,0

¹⁹ Dit impliceert niet dat Groningers geen waar voor hun geld krijgen: het voorzieningenniveau in de verschillende gemeenten is niet bij het onderzoek betrokken (dit is in de praktijk ook nauwelijks meetbaar).

Zou worden besloten om van de afgesproken ondernemersbijdrage aan de bouwkosten van nieuwe parkeergarages (middels een baatbelasting) af te zien, wegens de te verwachten hoge inningskosten, dan kan het aandeel van woningen in de OZB-opbrengst door tariefdifferentiatie niet verder worden teruggebracht dan tot 59,0%. De lastendruk voor binnenstadsondernemers wordt hierdoor ontzien, ten koste van die voor burgers en de overige bedrijven.

Tabel 5 vat samen wat de gevolgen zijn voor de OZB-tarieven voor woningen en niet-woningen. Door de tarieven maximaal te differentiëren daalt het tarief voor woningen met 7%, terwijl het tarief voor niet-woningen met 12% stijgt. De gemeente daalt hierdoor enkele treden op de 'woonlastenladder' (figuren 5 en 6); de rangorde voor gemeentelijke ondernemingslasten verandert niet. Wordt bovendien de 'ondernemersbijdrage' uit de algemene middelen gefinancierd, dat blijft de tariefdaling voor woningen beperkt tot 5%; het tarief voor niet-woningen neemt toe met 14%. De gemeentelijke concurrentiepositie wat betreft woonlasten verbetert hierdoor wat minder dat bij invoering van een baatbelasting.

Tabel 5 Mutaties OZB-tarieven ten opzichte van werkelijke situatie in 1997 (%)

	Maximale tariefdifferentiatie (tarief niet-woningen 20% boven tarief woningen)	Tariefdifferentiatie en financiering 'ondernemersbijdrage' uit algemene middelen
Woningen	-7	-5
Niet-woningen	+12	+14

Bijlage (Bron: Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Drenthe, *Gemeentelijke lasten*, Meppel, 1996, blz. 19.)

Verder verkrijgbaar in de reeks COELO-rapporten:

- 94-1 M.A. Allers, C.A. de Kam, *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, 1994.
- 95-1 M.A. Allers, C.G.M. Sterks, *Naar een geïntegreerd stelsel voor gesubsidieerde arbeid? Evaluatie van de voorstellen van de commissie Houben*, 1995.
- 95-2 M.A. Allers, *Inkomenseffecten van het gemeentelijk kwijscheldingsbeleid*, 1995.
- 96-1 C.G.M. Sterks, M.A. Allers, *Herziening van de financiële verhouding en de lokale lastendruk*, 1996.
- 96-2 M.A. Allers, *Financiële gevolgen van de verruiming van het kwijscheldingsbeleid van de gemeente Groningen*, 1996.
- 96-3 M.A. Allers, *Profijt van de gemeentelijke overheid. De invloed van het gemeentebeleid op de koopkracht van de minima in Groningen*, 1996.
- 96-4 M.A. Allers, *De Armoedenota en het minimabeleid in de gemeente Delfzijl*, 1996
- 96-5 C.A. de Kam, M.A. Allers, *Om de loongrens. Verkenning van gevolgen van grondslagversmalling bij de premieheffing voor de Ziekenfondswet*, 1996

Bovenstaande rapporten kunnen worden besteld door overmaking van f25 per exemplaar op giro 5528794, ten name van COELO Groningen, onder vermelding van de gewenste nummers.