

Onderzoek naar effecten ‘OZB belastingverschuiving’ van gebruikers naar eigenaren niet-woningen

1. Aanleiding

De gemeenteraad heeft eind 2011 besloten de OZB-gebruikersbelasting op niet-woningen te verschuiven naar de eigenaren. Deze maatregel was primair ingegeven om het leegstandsrisico te verleggen naar de eigenaren van niet-woningen en hiermee de eigenaren een extra stimulans te geven om leegstaande panden alsnog te verhuren (of te transformeren c.q. te slopen als er geen huurders voor te vinden zijn).

Deze verschuiving is stapsgewijs doorgevoerd in de periode 2012 – 2017. Deze stapsgewijze benadering was bedoeld om eigenaren van niet-woningen de tijd te geven om deze lastenverzwaring te verdisconteren in nieuw af te sluiten huurcontracten. In het raadsprogramma 2018 – 2022 is opgenomen dat signalen zijn binnengekomen van eigenaren die niet in staat zijn om deze lastenverzwaring door te berekenen, bijvoorbeeld door contractuele belemmeringen en/of leegstand.

Daarnaast is vanuit de LTO het nadeel van deze verschuiving voor eigenaren/gebruikers van niet-woningen, met daarin een woondeel, onder de aandacht gebracht van de raad.

Door deze verschuiving kan namelijk geen gebruik meer worden gemaakt van de wettelijk bepaalde vrijstelling van de OZB gebruikers voor het woondeel. Daardoor ontstaat voor deze categorie een structureel nadeel door deze belastingverschuiving.

De raad is per informatienota van 14 februari 2018 over het voorstel incidentele nadeelcompensatie OZB in het buitengebied geïnformeerd. Daarbij is tevens aangegeven dat het aan de nieuwe raad is om te beoordelen hoe in de toekomst zal worden omgegaan met het nadeel dat de stelselwijziging OZB veroorzaakt voor de categorie woondelen in niet-woningen.

2. Opdracht

In het raadsprogramma is opgenomen dat: “Onderzocht wordt in hoeverre er sprake is van een probleem. De voor- en nadelen van deze verschuiving dienen tegen elkaar te worden afgewogen. Mocht dit leiden tot het besluit tot herinvoering van de gebruikersbelasting niet-woningen, dan mag dit niet resulteren in een begrotingstekort”.

Aanleiding afschaffing gebruikersbelasting ozb niet-woningen.

Veel winkel- en kantoorpanden in binnensteden stonden leeg. Dit zorgde voor een onaantrekkelijke binnenstad. Leegstand was een actueel probleem waar veel gemeenten mee te kampen hadden. Om dit probleem aan te pakken is in Lelystad het besluit genomen om de leegstand fiscaal te bestrijden door de gebruikersbelasting ozb op niet-woningen te verschuiven en deze in rekening te brengen bij de eigenaar van de niet-woning. De eigenaar kan deze belasting verhalen op de huurder. Voor eigenaren van vastgoed ontstaat, zo is het idee, daarmee een financiële prikkel om intensiever op zoek te gaan naar huurders. Tevens wordt op deze wijze de opbrengstzekerheid van deze belasting versterkt en de kosten van inning verlaagd.

3. Onderzoek

De opdracht in het raadsprogramma om een onderzoek uit te voeren kan worden herleid in de volgende onderzoeksvragen:

1. Heeft de belastingverschuiving een stimulerende functie gehad om leegstand te verminderen?
2. Heeft de belastingverschuiving een verhoging opgeleverd van de opbrengstzekerheid aan OZB bedrijven?
3. Heeft de belastingverschuiving geleid tot onbedoelde neveneffecten?

De volgende aspecten zijn daarbij geanalyseerd: leegstand, opbrengsten, inningskosten, bezwaarschriften en neveneffecten.

Analyse per onderzoeksvraag

3.1. Effect op leegstand

Leegstand van bedrijfspanden kan worden veroorzaakt door verschillende factoren. Vooral het economisch klimaat heeft een groot effect. Ook kan een overmaat aan bijvoorbeeld kantoren en winkeloppervlak een rol spelen waarbij een verbetering van de economische omstandigheden niet persé hoeft te leiden tot minder leegstand. In die situatie speelt tevens of er mogelijkheden zijn om de bestemming van panden aan te passen naar een nieuwe functionaliteit waar meer vraag naar is. Naast deze factoren staat de OZB verschuiving die mogelijk een positief effect zou kunnen hebben op de leegstand.

Leegstand niet-woningen	2010	2019
Aantal niet-woningen:	3260	3316
Aantal leegstand:	357	565
Leegstand totaal:	11%	17%
Agrarisch:	2%	4%
09Bedrijven:	11%	16%
Kantoren:	19%	30%
Winkels:	11%	20%
Overig:	2%	4%

Bron: key2belasting (belastingadministratie gemeente Lelystad team Geo Informatie en Belastingen).

Uit de tabel blijkt dat de leegstand na de OZB verschuiving hoger is dan in de periode daarvoor. Dit geldt voor alle categorieën van niet-woningen. Naast de belastingverschuiving is in die periode is ook de economie sterk in beweging geweest. De OZB verschuiving als stimulans om panden zoveel als mogelijk te verhuren is dan ook niet aantoonbaar van invloed. Blijkbaar zijn andere economische factoren van grotere invloed op de mate waarin panden al dan niet in gebruik zijn.

Conclusie:

Of de OZB verschuiving heeft bijgedragen aan vermindering van de leegstand kan niet worden aangetoond. De leegstand is zelfs toegenomen waardoor de beoogde opbrengstzekerheid als gevolg van de OZB verschuiving nog steeds in het voordeel pleit van deze verschuiving.

3.2. Opbrengstzekerheid

De opbrengstzekerheid bestaat enerzijds uit de directe inkomsten van de OZB en anderzijds uit de kosten die moeten worden gemaakt om deze belasting te innen. De mogelijkheid om te innen en de inningskosten worden beïnvloed door faillissementen van bedrijven.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het verschil tussen begrootte en gerealiseerde OZB opbrengst en het aantal faillissementen.

jaar	totaal aantal niet-woningen	begrote opbrengsten niet-woningen	gerealiseerde opbrengsten niet-woningen	totaal aantal bezwaarschriften niet-woningen	specifiek ten het hoge tarief	aantal faillissementen	surseances van betalingen
2010	3260	€ 10.327.000	€ 10.027.000	402		506	51
2011	3265	€ 10.340.000	€ 10.340.000	573		597	51
2016	3292	€ 10.570.344	€ 11.426.000	127	1	69	52
2017	3298	€ 10.604.344	€ 11.299.403	107	0	62	45
t/m 6-12-2018		€ 10.990.344	€ 10.970.847	54	2	63	

In het jaarverslag 2010 wordt weergegeven dat het leegstandpercentage naar 9,5% is gestegen en ruim € 300.000,- niet in rekening kon worden gebracht.

in het jaarverslag 2010 wordt weergegeven dat er sprake is van toename van oninbare bedragen dat toe is te schrijven aan een toename van het aantal faillissementen, Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) en dubieuze debiteuren.

In het jaarverslag 2011 wordt weergegeven dat de begrote OZB opbrengsten met € 366.000,- zijn overschreden.

in het jaarverslag 2011 wordt weergegeven dat vanwege de economische crisis/recessie het aantal WSNP en faillissementen toenemen.

De begrote opbrengsten niet-woningen worden nu bij het toegepaste eigenaren tarief gehaald, tegen de gebruikelijke inningskosten. Echter voor de OZB verschuiving (jaar 2010) was dat niet altijd het geval.

In de jaren 2010 – 2011 is het aantal faillissementen hoog, respectievelijk 506 en 597.

Het aantal faillissementen en surseance van betalingen (gebruikers niet-woningen) neemt in de jaren 2016 – 2018 gestaag af.

Daardoor zijn er aanzienlijk minder werkzaamheden op het invorderingsgebied omdat er geen extra oninbaar verklaringen zijn, geen extra betalingsregelingen, betalingsachterstanden, kwijting, incasso, geen extra deurwaarderswerkzaamheden, openbare verkopen en faillissementen.

In het laatste jaar van de OZB belasting verschuiving en daarna zijn de OZB inkomsten dan ook nauwkeurig te begroten en te realiseren omdat de posten als oninbaar, kwijting en eventueel betalingsachterstanden bijna nihil zijn.

Conclusie:

Na invoering van de OZB verschuiving is de opbrengstzekerheid van deze belasting toegenomen. De onzekere factor die werd veroorzaakt door faillissementen van gebruikers is nu niet meer relevant.

3.3. Neveneffecten

Bij elke voorgenomen belastingwijziging wordt nagegaan of er onbedoelde neveneffecten kunnen zijn die bij de afwegingen om de belasting te wijzigen moeten worden betrokken. Zo is onderkend dat eigenaren de mogelijkheid moeten hebben om deze belastingverschuiving in de huur te verdisconteren. De reden om de verschuiving stapsgewijs door te voeren. De gemeente heeft geen inzicht of de contractuele belemmeringen tussen de verhuurder en huurder een probleem zijn geweest voor verhuurders om kosten door te berekenen. In de bezwaarschriften is dit mogelijk probleem niet aan de orde gesteld. Tegen de verhoging van het eigenarentarief zijn slechts 3 bezwaren ingediend. Het beeld is dan ook dat de gekozen aanpak in voldoende mate ruimte heeft geboden voor kostenverhaal.

Daarnaast blijkt dat het aantal bezwaarschriften dat na verzending van de beschikkingen is ingediend substantieel lager is geworden na de verschuiving. Van 402 respectievelijk 573 bezwaarschriften voor de aanslag over 2010 en 2011 naar de laatste jaren rond de 100 bezwaarschriften per jaar. Hier ligt een relatie met het vervallen van de categorie gebruikers.

Het niet meer opleggen van OZB gebruikersbelastingen bespaart in werkzaamheden zoals het aantal bezwaar- en beroepsprocedures tegen de woz-waarden en de eventuele proceskosten.

Door de LTO is het nadeel aan de orde gesteld voor die situaties dat woondelen voorkomen als onderdeel van een bedrijfsobject.

Hier is een lastenverzwaring aan de orde indien de eigenaar tevens gebruiker is waardoor het voordeel van vrijstelling van de gebruikersbelasting over het woondeel is vervallen als gevolg van deze verschuiving van OZB.

Bijna voor alle niet-woning eigenaren heeft de verschuiving geen gevolgen gehad, alleen voor niet-woning eigenaren met een woningdeel heeft de verschuiving tot dit neveneffect geleid. Op verzoek van de LTO is door de raad een eenmalige compensatie toegekend ter hoogte van 550.000 euro die kan worden ingezet ten behoeve van het buitengebied. Deze compensatie is gelijk aan het nadeel dat is ontstaan in de periode waarin de verschuiving is gerealiseerd.

Conclusie:

De OZB verschuiving heeft bijgedragen aan de vermindering van de aantallen bezwaarschriften en de daaraan gerelateerde kosten.

Het nadeel dat eigenaren ondervinden van bedrijfspanden met daarin een woondeel blijft structureel in stand.

4. Consequenties herinvoering gebruikersbelasting niet-woningen

4.1. Effect leegstand op opbrengstzekerheid

Indien de gebruikersbelasting wordt heringevoerd betekent dit dat de gemeente bij leegstand geen belastinginkomsten genereert. Hierdoor kan een tekort in de rekening ontstaan. Dit tekort kan de gemeente vermijden door het gebruikersbelastingtarief te verhogen om op deze wijze het effect van leegstand, inclusief bijkomende kosten, te compenseren. De huurders betalen op deze wijze feitelijk voor de leegstand.

Het effect van een dergelijke benadering op de tarieven wordt in bijlage 1 uiteengezet. Daarnaast is het nauwkeurig begroten van de opbrengsten en kosten lastig omdat de leegstand die aan de orde kan zijn bij het opmaken van de begroting niet precies bekend is. Herinvoering van de gebruikersbelasting kan ook het aantal bezwaar- en beroepsprocedures laten toenemen. Als gevolg kunnen zowel de kosten, als de werkzaamheden op het gebied van de invordering toenemen (aanmaningen, dwangbevelen, betalingsregelingen, faillissementen, surseance van betalingen).

Conclusie:

Door het herinvoeren wordt het effect van leegstand verhaald op de totale doelgroep terwijl nu alleen de eigenaren die kampen met leegstand in het eigen pand dit effect dragen. Zij kunnen immers de kosten aan OZB niet doorbelasten aan een gebruiker.

Desondanks blijft de kans aanwezig dat er aanzienlijke verschillen ontstaan tussen begroting en rekening.

4.2. Tijdelijk risico op dubbele lasten voor gebruikers

Bij herinvoering van de gebruikersbelasting zal de huidige gebruiker/huurder mogelijk dubbele lasten gaan betalen. De gebruikersbelasting aan de gemeente en huur aan de eigenaar waarin de hogere eigenarenbelasting was verdisconteerd. De huurcontracten kunnen zijn afgesloten voor 5 jaar en langer (artikel 7:292 BW). De verhuurder zou over die periode de huur op hetzelfde niveau kunnen houden. Een stapsgewijze herinvoeren van de gebruikersbelasting is dan weer nodig, zodat de verhuurders en huurders het contract kunnen aanpassen op de nieuwe situatie.

Conclusie:

Bij herinvoering van de gebruikersbelasting is de kans aanwezig dat huurders worden geconfronteerd met dubbelde lasten. Dat vereist een zorgvuldige aanpak met een stapsgewijze benadering.

4.3. Het neveneffect “woningdeel”

Het woningdeel van de niet-woning zal door de herinvoering onder de vrijstelling voor gebruikers vallen.

De eigenaar/gebruiker ontvangt één gecombineerde aanslag met zowel het eigenaren- als het gebruikersdeel van de OZB. De grondslag voor de berekening van de aanslag is de woerwaarde. Bij de aanslag OZB-eigenaar staat de totale waarde als grondslag vermeld, bij de OZB-gebruiker staat de waarde van het niet-woningdeel als grondslag vermeld. De eigenaar/gebruiker kan dan weer gebruik maken van de vrijstelling voor de gebruiker van de OZB die betrekking heeft op het woondeel van de aanslag.

Conclusie:

Gebruikers van woondelen kunnen weer gebruik maken van de wettelijke mogelijkheid van vrijstelling van de gebruikersbelasting voor het woondeel.

4.4. Consistent en consequent beleid

Ondernemers, eigenaren en huurders zijn gebaat bij een consistent en consequent beleid zowel op de korte als lange termijn. De belastingverschuiving is vrij recent in 2016 afgerond. Als er geen zwaarwegende redenen zijn is het terugdraaien van deze verschuiving niet opportuun. Deze aanpassing heeft immers behoorlijke effecten voor eigenaren en huurders omdat de verschuiving zal doorwerken in huurovereenkomsten die vaak een wat langere looptijd hebben.

5. Conclusies en Advies

De OZB belastingverschuiving was mede bedoeld om een prikkel in te bouwen ter bestrijding van de leegstaand, echter uit de analyse blijkt dat de OZB-verschuiving niet aantoonbaar heeft geleid tot afname van de leegstand, andere factoren zijn van grotere invloed op de mate van leegstand dan de wijze hoe de OZB wordt toegerekend.

Belangrijkste doel was de opbrengstzekerheid beter te borgen. Dat is gerealiseerd evenals lagere inningskosten, vermindering bezwaar- en beroepsprocedures met de daarbij behorende proceskosten en de werkzaamheden op het gebied van de invordering.

Tegen de invoering van de belastingverschuiving zijn nauwelijks bezwaarschriften ingediend. De herinvoering van de gebruikersbelasting zal mogelijk leiden tot extra lasten voor de ondernemers. Verwacht mag worden dat er daarom weinig draagvlak zal zijn in het bedrijfsleven voor het terugdraaien van deze belastingverschuiving.

Op basis van bovenstaande conclusies in relatie tot de opdracht, “is hier sprake van een probleem?” is de beantwoording hierop ontkennend, zodat de huidige systematiek in stand kan blijven.

Bij het in standhouden van de huidige systematiek blijft het neveneffect van toepassing op de categorie objecten waarbij de vrijstelling voor het woningdeel komt te vervallen doordat de grondslag van het eigenarendeel de totale waarde betreft.

Bijlage 1

bij de berekening wordt geen rekening gehouden met waarde-ontwikkelingen, transparante norm en areaalvergroting

bij de berekening wordt geen rekening gehouden met waarde-ontwikkelingen, transparante norm en areaalvergroting											
	belastingjaar 2018	2023	2024	2025	2026	2027					
			inclusief opslagen	inclusief opslagen	inclusief opslagen	inclusief opslagen					
tarief eigenaren niet-woningen	0,7027%	0,6434%	0,5842%	0,5249%	0,4656%	0,4064%					
tarief gebruikers niet-woningen	0,0000%	0,0593%	0,3501%	0,2886%	0,2371%	0,2963%					
totaal tarief niet-woningen	0,7027%	0,7027%	0,9935%	0,7027%	0,8229%	0,7027%					
opbrengst niet-woningen eigenaren	€ 10.990.344	€ 10.063.440	€ 9.136.535	€ 8.209.631	€ 7.282.727	€ 6.355.822					
opbrengst niet-woningen gebruikers	€ -	€ 926.904	€ 1.853.809	€ 2.780.713	€ 3.707.617	€ 4.634.522					
totaal opbrengst niet-woningen	€ 10.990.344	€ 10.990.344	€ 10.990.344	€ 10.990.344	€ 10.990.344	€ 10.990.344					
opbrengst niet-woningen gebruikers		€ 926.904	€ 1.853.809	€ 2.780.713	€ 3.707.617	€ 4.634.522					
opslagen gebruikers niet-woningen											
leegstand		€ 300.000	0,2296%	€ 300.000	0,1343%	€ 300.000					
kwijting/oninbaar		€ 50.000	0,0383%	€ 50.000	0,0158%	€ 50.000					
risico bezwaar/beroep		€ 30.000	0,0230%	€ 30.000	0,0095%	€ 30.000					
totaal bruto opbrengst niet-woningen gebruikers		€ 1.306.904	0,2908%	€ 2.233.809	0,1202%	€ 4.087.617					
totale waarden niet-woningen eigenaren	€ 2.704.462.000	€ 1.564.016.508	€ 1.564.016.508	€ 1.564.016.508	€ 1.564.016.508	€ 1.564.016.508					
totale waarden niet-woningen gebruikers	€ -	€ 1.140.445.492	€ 1.140.445.492	€ 1.140.445.492	€ 1.140.445.492	€ 1.140.445.492					
totale waarden niet-woningen (stand per 1-1-2017)	€ 2.704.462.000	€ 2.704.462.000	€ 2.704.462.000	€ 2.704.462.000	€ 2.704.462.000	€ 2.704.462.000					