

Nr. RI19.0038 (2019)

Betreft: Gevolgen vervallen tarief OZB gebruik niet woningen
en gevolgen amendement Omtzigt

Aan de leden van de Gemeenteraad

Bij de behandeling van de belastingverordeningen 2019 is door de fractie van de Partij voor de Vrijheid een motie (2018 M6.1) ingediend. In de motie is verzocht om in de verordening onroerendezaakbelasting 2019 het tarief voor het gebruikersdeel van niet woningen te laten vervallen en dit tarief naar het eigenarendeel van de niet woningen over te hevelen.

Omdat er toen geen duidelijk beeld was van het daadwerkelijke effect van deze maatregel en de financiële en juridische gevolgen hiervan, is door ons toegezegd om samen met Cocensus eerst het een en ander te onderzoeken en u hierover dan te informeren.

In deze raadsinformatiebrief (RIB) informeren wij u over de stand van zaken en de gevolgen. Daarnaast maken wij via deze RIB tevens gebruik om u te informeren over de gevolgen van het amendement dat door het kamerlid Omtzigt is ingediend. Dit amendement biedt gemeenten de mogelijkheid om via een toegevoegd lid in de Gemeentewet sportverenigingen, maatschappelijke en culturele instellingen een lager tarief OZB toe te rekenen en is op dit moment zeer actueel. Hierover zijn ook zeer recent vragen gesteld door de fracties van de Stadspartij en de VVD.

Overhevelen onroerendezaakbelasting gebruik niet-woningen naar het eigenarendeel niet-woningen

Aanleiding

De laatste jaren kiezen steeds meer gemeenten er voor om de onroerendezaakbelasting voor gebruikers van niet-woningen te laten vervallen. De argumenten hiervoor zijn:

1. afschaffing kan een prikkel zijn om leegstand bij bedrijfsgebouwen tegen te gaan waardoor verloedering van stadscentra mogelijk kan worden voorkomen. Het is dan de verantwoordelijkheid van de pandeigenaar om te zorgen voor een passend (aan)bod, dan wel om het pand te transformeren of te slopen als er geen huurders meer voor te vinden zijn.
2. gemeenten kunnen van lege panden geen gebruikersbelasting heffen. Dit is nadelig voor de belastinginkomsten voor gemeenten.

Wettelijke bepalingen

Het laten vervallen van het OZB-tarief gebruik niet woningen en dit tarief vervolgens over te hevelen naar het eigenarendeel niet woningen is wettelijk toegestaan.

Het vaststellen van de tarieven OZB wordt gedaan door de gemeenteraad. De gemeenteraad kan hierbij zelf bepalen hoe de lasten worden verdeeld: komen deze voor rekening van de eigenaren van woningen of juist van de eigenaren en/of gebruikers van niet-woningen.

Ook de rechter staat de overheveling toe.

Recent oordeelde de rechtbank Gelderland dat de gemeente Nijmegen met de (forse) ozb verhoging in 2016 geen (primaire) inkomenspolitiek voert die in strijd is met de wet. Zowel wetgever als rechter gunnen gemeenten bij het vaststellen van ozb tarieven dus een grote vrijheid. De belastingrechter is duidelijk terughoudend bij het toetsen van die tarieven.

Daarnaast is er volgens de rechtbank, gegeven de hiervoor genoemde vrijheid, ook geen sprake van een willekeurige of onredelijke belastingheffing, omdat het destijds geldende tarief wat Nijmegen heeft vastgesteld (0,5947%) niet als onredelijk werd ervaren.

Geen meeropbrengst

De gemeenteraad stelt de begroting vast en de gewenst OZB opbrengst naar aanleiding van de kaders vanuit de Kadernota. Vervolgens wordt het OZB tarief vastgesteld op basis van de WOZ waarde. Met als uitgangspunt dat de huidige opbrengst vanuit de gebruikersbelasting OZB niet woningen bij de opbrengst van de eigenarenbelasting OZB opgeteld gaat worden, zal door het invoeren van deze maatregel feitelijk geen meeropbrengst OZB gegenereerd worden.

Tariefberekening

De berekening van het eigenarentarief kan ongewijzigd plaatsvinden. De gemeente stelt de begroting op en daarmee de opbrengsten OZB eigenaar woningen en eigenaar niet-woningen. Aan de hand van de vastgestelde WOZ-waarde voor woningen respectievelijk voor de niet-woningen worden de twee OZB-tarieven berekend.

Besparingen als gevolg van mindere uitvoeringswerkzaamheden

In totaal heeft Cocensus een besparing in de uitvoeringskosten van circa € 5.000 uitgerekend. Door Cocensus is op ons verzoek onderzocht welke werkzaamheden zouden komen te vervallen wanneer de onroerende zaakbelasting voor gebruikers van niet-woningen wordt afgeschaft door de gemeente Den Helder. Hieronder een samenvatting van hun bevindingen.

1. Registratie van gebruikers

Het afschaffen van de onroerendezaakbelasting voor gebruikers van niet-woningen leidt er niet toe dat de registratie van gebruikers niet meer moet worden uitgevoerd.

Om tot een juiste afbakening voor de WOZ te komen blijft het namelijk nodig om gebruikersgegevens te verzamelen. De WOZ-afbakening en de WOZ waarde bepalen wordt niet alleen gebruikt als grondslag voor de OZB aanslag op te leggen maar is een wettelijke taak die ook wordt uitgevoerd om via de Landelijke Voorziening WOZ andere afnemers zoals Waterschappen en de Rijksbelastingdienst van belastinggegevens te voorzien.

Daarnaast stelt de Waarderingskamer in de waarderingsinstructie ook eisen aan het verzamelen van gebruikersgegevens. Zo wordt van de gemeente of het uitvoeringsorgaan die de belastingen voor de gemeente uitvoert, verwacht dat er een overzicht wordt overgelegd van wijzigingen van gebruikers van courante niet-woningen in de afgelopen vijf jaar en van de verzamelde koop- en huurinlichtingen-formulieren.

Ook de controle en analyse van leegstand behoort tot de taken die hoe dan ook in het kader van de Wet WOZ moeten worden uitgevoerd.

Op het gebied van het registreren van gebruikers, zoals subjectmutaties, leegstandscontroles en het opsporen van gebruikers ziet Cocensus dan ook geen besparingsmogelijkheden.

2. Aanslagoplegging

Per 1 januari 2019 zijn er rond 2.215 niet-woningen. Het afschaffen van de OZB-gebruik en de rioolheffing voor gebruikers van niet-woningen zal er echter niet toe leiden dat er geen beschikkingen meer verzonden hoeven te worden. De OZB voor gebruikers van woningen is ook al enige jaren geleden afgeschaft maar aangezien de WOZ-waarde ook voor gebruikers van belang is, ontvangen de gebruikers toch een waarde beschikking. Omdat er toch een biljet zal moeten worden verzonden met de gebruikersbeschikking, ziet Cocensus voor de aanslagoplegging (waaronder ook printkosten en porto vallen) geen besparingsmogelijkheden.

3. Invordering

Het aantal in te vorderen aanslagen neemt af met maximaal 2.215. De ingeschatte besparing die dit oplevert betreft circa € 3.500.

4. Bezwaar/Beroep

Gebruikers van niet-woningen blijven een beschikking ontvangen, waartegen ze ook in bezwaar/beroep kunnen gaan. Naar de verwachting van Cocensus zal dit echter minder vaak gebeuren. Ingeval de eigenaren de mogelijkheid hebben om de verhoogde eigenaarslasten door te belasten aan de gebruikers, dan zal er weinig verschil ontstaan in het aantal bezwaarschriften. Voorzichtigheidshalve wordt het voordeel voor het eerste jaar door Cocensus ingeschat op ongeveer € 1.500.

Andere voordelen

Een groot voordeel van het overhevelen van de gebruikersheffing(en) naar de eigenaren is dat voor elk object een aanslag kan worden opgelegd. Elk object heeft altijd een eigenaar. Van leegstand voor de OZB is dan geen sprake meer. Dit zorgt ervoor dat het bepalen van de opbrengst en de tarieven eenvoudiger/zuiverder wordt. Hoewel het op voorhand lastig in te schatten valt, is het goed denkbaar dat het betalingsgedrag van de eigenaren beter is dan dat van de gebruikers.

Daarnaast zal de wens om 'sportverenigingen' financieel te ontzien door de afschaffing van de gebruikersbelasting niet-woningen op een simpele wijze geeffectueerd worden. De 'sportverenigingen' hoeven in deze situatie geen gebruikersbelasting OZB meer betalen.

Nadelen

Naast voordelen heeft invoering ook nadelen die voornamelijk de eigenaren van de objecten gaan treffen.

1. De eigenaren gaan nu betalen voor de gebruikers. Het zijn de eigenaren die nu voor deze 'lastenverlichting' van de huurders opdraaien. Zeker eigenaren die niet de mogelijkheid hebben om de lastenverzwaring af te wentelen op de huurder (contractuele beperking, leegstand etc.), zullen jaarlijks extra aan belasting kwijt zijn. In de met de gebruiker afgesloten huurovereenkomst zal vaak geen bepaling opgenomen zijn dat (een gedeelte) van de eigenarenbelasting OZB met de huurder verrekend kan/mag worden. Hierdoor ontstaat er voor de eigenaren van niet-woningen een financieel nadeel. Dit kan in de praktijk tot juridische problemen leiden.
2. De eigenaren gaan nu ook extra bijdragen aan het Ondernemersfonds voor hun gebruikers.
3. Vooral in het begin zal het aantal bezwaarschriften kunnen toenemen.

Van tevoren bekend maken

Het financiële effect voor de eigenaren van niet-woningen zal dermate zijn dat tijdige bekendmaking en communicatie essentieel is. Inden wordt besloten tot in 2020 tot invoering over te gaan zal een intensief communicatietraject ver van tevoren moeten worden opgezet.

Amendement Omtzigt

Op 19 november 2018 heeft de Tweede Kamer bij de behandeling van het Belastingplan 2019 een amendement van de Kamerleden Omtzigt, Bruins, Van Weyenberg en Stoffer aangenomen. Het amendement Omtzigt voegt een differentiatiemogelijkheid toe aan het wetsartikel dat de tarieven van de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen (OZB) regelt.

In het amendement wordt voorgesteld aan art. 220f Gemeentewet een nieuw tweede lid toe te voegen dat als volgt luidt:

In plaats van de percentages, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a of c, kan het percentage, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, worden toegepast voor sportaccommodaties of dorpshuizen, dan wel voor de onroerende zaken die in eigendom of bezit zijn van overige sociaal belang behartigende instellingen als bedoeld in artikel 2 lid 3 onderdeel o AWR of algemeen nut beogende instellingen als bedoeld in art. 2 lid 3 onderdeel m AWR.

De toelichting bij het amendement luidt als volgt:

Dit amendement bewerkstelligt dat gemeenten de vrijheid krijgen om voor sportaccommodaties, dorpshuizen, andere sociaal belang behartigende instellingen zoals de lokale muziekvereniging of de scouting, en goede doelen, het veelal lagere tarief voor woningen te rekenen voor de onroerendezaakbelasting in plaats van het veelal hogere tarief voor niet-woningen.

Vanwege het maatschappelijke belang van deze verenigingen en stichtingen achten indieners het wenselijk dat gemeenten niet verplicht zijn om het hoogste tarief te rekenen aan onroerendezaakbelasting. Enkele gemeenten worstelen nu met de huidige wet en hebben bij gebrek aan andere mogelijkheden een (gedeeltelijke) teruggaveregeling van onroerendezaakbelasting voor sportverenigingen.

Gevolgen

Dit amendement geeft gemeenten de ruimte om zelf de afweging te maken welk tarief zij voor sportverenigingen, dorpshuizen, andere sociaal belang behartigende instellingen en goede doelen passend achten. Gemeenten zijn daarbij vrij om aanvullende voorwaarden te stellen voor toepassing van het tarief voor woningen, zoals dat het moet gaan om sportaccommodaties van niet-commerciële sportclubs, of dat het moet gaan om algemeen nut beogende instellingen anders dan de gemeente zelf. Het amendement geeft geen ruimte om algemene vrijstelling te geven.

Gemeenten krijgen dus kort gezegd de mogelijkheid om te differentiëren naar de soorten instellingen. Zo kan een gemeente die ervoor kiest om te differentiëren, bepaalde instellingen alleen het eigenarendeel, zoals dat voor woningen geldt, laten betalen in plaats van het eigenaren- en gebruikersdeel voor niet-woningen. In gevallen waarbij de instellingen zowel eigenaar als gebruiker zijn en de gemeente ervoor heeft gekozen om beide tarieven te vervangen door het eigenaartarief woningen, betaalt de instelling dan eenmaal het eigenaartarief woningen.

Keuzemogelijkheid

Gemeenten kunnen wel kiezen welke categorieën van sociaal belang behartigende instellingen voor het lagere tarief in aanmerking komen, zoals sportverenigingen, muziekverenigingen en scouting, maar zij mogen geen onderscheid maken binnen deze categorieën, waardoor bijvoorbeeld de ene sportvereniging een lager OZB-tarief krijgt dan de andere sportvereniging.

De gemeente kan ook van de mogelijkheid gebruik maken als het dorpshuis of buurthuis is gevestigd in een multifunctioneel centrum of een multifunctionele accommodatie.

Het amendement biedt mogelijkheden voor gemeentelijk beleid maar roept zeker voor de uitvoering op dit moment nog te veel vragen en rechtsonzekerheid op. De gevolgen zijn nog onduidelijk en er zijn veel risico's en dit kan leiden tot juridische procedures.

Standpunt VNG

De VNG heeft de gemeenten geadviseerd dat het toepassen van tariefdifferentiatie nog te veel financiële risico's met zich meebrengt en haar leden daarom geadviseerd met de invoering te wachten tot er duidelijkheid is. De onduidelijkheid zit hem vooral in de reikwijdte van het amendement en de vraag of het amendement wel rechtmatig is en niet botst met het gelijkheidsbeginsel en de objectiviteit van de Wet OZB. De VNG heeft daarom hierover vragen gesteld aan de Eerste Kamer en de staatsecretaris. Dit heeft vooralsnog niet tot duidelijkheid geleid.

De VNG adviseert daarom indien gemeenten toch tot invoering van de tariefdifferentiatie willen overgaan dan duidelijk in het raadsbesluit aan te geven en toe te lichten welke categorieën er onder het woningtarief gaan vallen en waarom. Bij een gerechtelijke procedure kan dit de belastingrechter bij toetsing houvast bieden omdat dan in ieder geval duidelijk is wat de bedoeling van de gemeente is.

Vragen kamerlid Omtzigt aan de minister

De indiener van het amendement heeft ook onlangs de minister bevraagd over zijn eigen amendement. De belangrijkste uitkomst hiervan is dat het Ministerie aan de hand van de knelpunten met de VNG op zoek gaat naar mogelijke en wenselijke oplossingen hiervoor.

De vele vragen en rechtsonzekerheid die deze wetwijziging oproept voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk zullen dus niet op korte termijn beantwoord worden. De mogelijkheid bestaat zelfs dat er een wetwijziging nodig is om een einde te maken aan de onduidelijkheid. In dat geval is er een wetwijzigingstraject van ongeveer twee jaar nodig.

Aandachtspunten Cocensus

Met Cocensus is overleg gevoerd over de eventuele uitvoering van het amendement in Den Helder en de gevolgen hiervan. Zij wijzen daarbij op de volgende aandachtspunten waar vooraf goed over nagedacht moet worden.

1. Het begrip "instellingen met een sociaal belang" is niet altijd eenduidig. Dat betekent dat er goed moet worden nagedacht over de definitie van en de indeling naar categorieën. Zoals in bovenstaande toelichting staat vermeld, mag er binnen de vastgestelde categorieën geen onderscheid gemaakt worden. Ongetwijfeld zal er jurisprudentie gaan ontstaan. Er is immers altijd een grijs gebied bij het benoemen of categoriseren van instellingen met een sociaal belang.
2. Op dit moment is de WOZ-administratie nog niet ingericht naar deze categorieën. Het wordt voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties nog een hele klus om de individuele instellingen te gaan labelen. Door Cocensus is inmiddels wel aan de softwareleverancier gevraagd om na te denken over de inrichting binnen de belastingapplicatie.
3. Het is nu nog niet duidelijk of dit uiteindelijk ook waarde-effecten gaat krijgen. Immers de objecten/instellingen worden gewaardeerd als niet-woning, maar hebben een woning-tarief. Dit zou zomaar effect kunnen hebben op bijvoorbeeld huurprijzen en die hebben uiteindelijk weer een effect op de waarde (in het economisch verkeer). Een en ander zal ook effect hebben op de gemeentelijke begroting. De belastingopbrengsten kunnen lager worden, en om dit tegen te gaan zouden de tarieven verhoogd moeten worden. In dat laatste geval draaien feitelijk de andere belastingplichtigen hiervoor op. Daarnaast is er een relatie (mogelijk een compenserende) met de subsidieverlening. Hierbij moet dan rekening worden gehouden, dat er mogelijk veel meer instellingen dan de nu gesubsidieerde, in aanmerking kunnen komen voor de verlaging van tarieven.

In algemene zijn er nog veel vragen en onduidelijkheden over de uitvoering van het amendement en lijkt invoering per 1 januari 2020 gezien bovenstaande problematiek niet haalbaar.

Voor uw informatie is daarom als bijlage een stuk van een artikel in het belastingblad van Prof. dr. J.A. Monsma bijgesloten. Betrokkene is als bijzonder hoogleraar heffingen van lokale overheden en wetenschappelijk directeur ESBL verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Den Helder, 28 mei 2019.

Burgemeester en Wethouders van Den Helder,

burgemeester
Koen Schuiling



MINIUT

secretaris
Robert Reus



MINIUT