

## Eerherstel voor de ozb

Het kabinet beraadt zich over uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied. Hoewel er verschillende mogelijkheden zijn, is herstel van de onroerendezaakbelasting vermoedelijk de beste optie. Recent onderzoek naar de woningmarkt onderbouwt de geschiktheid van deze belasting.

Met ingang van 2006 is de onroerendezaakbelasting (ozb) voor gebruikers van woningen afgeschaft. De ozb is een gemeentelijke belasting op de waarde van onroerende zaken. Eigenaren van woningen bleven wel ozb betalen, net als gebruikers en eigenaren van niet-woningen. Dat zijn voornamelijk bedrijfspanden; landbouwgrond en kassen zijn vrijgesteld. Ook werden in 2006 de resterende ozb-tarieven aan maxima gebonden. De logica voor deze maatregelen moet op het politieke vlak worden gezocht. Vanuit economisch oogpunt was dit een ongelukkige stap, omdat zo een goede lokale afweging tussen belastingen en voorzieningen wordt belemmerd (zie bijvoorbeeld Allers, 2004; Boorsma en Allers, 2006). Het in 2007 aangetreden kabinet heeft de tarief-maximering al weer afgeschaft, en beraadt zich nu over nieuwe mogelijkheden voor gemeenten om belasting te heffen. Naast de gekortwiekte ozb beschikken gemeenten thans alleen over bestemmingsheffingen, zoals riolrecht, en belastingen met een in de meeste gevallen zeer beperkte opbrengst, zoals toeristenbelasting of hondenbelasting.

De vraag is nu welke lokale belastingen voor de gemeentelijke inkomsten het meest geschikt zijn. Een commissie onder leiding van VVD-politicus Bas Eenhoorn pleit voor opcenten op de inkomstenbelasting (Stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied, 2005). Dit behoort zeker tot de mogelijkheden (Belgische gemeenten heffen dergelijke opcenten ook), maar uitvoeringstechnisch is dit lastig (Boorsma *et al.*, 2004). Ook heeft een inkomstenbelasting een versturende werking op de arbeidsmarkt.

Dit artikel pleit voor herstel van de ozb door herinvoering van de in 2006 afgeschaftte belasting voor gebruikers van woningen. De ozb is herkenbaar, want het is een belasting op aanslag. De ozb is goedkoop in de uitvoering, omdat de waardebepaling van onroerende zaken toch al nodig is voor andere belastingen. Ontduiking is nauwelijks mogelijk want onroerend goed is moeilijk te verstoppen. Ten slotte is de grondslag stabiel aangezien de waarde van onroerende zaken van jaar op jaar niet veel verandert. Naast deze al bekende voordelen pleiten nog twee argumenten voor herstel van de ozb. Het eerste is dat de afschaffing van de gebruikersbelasting in 2006 huiseigenaren een onverdiende *windfall profit* heeft opgeleverd ter waarde van 20 miljard euro. Het tweede is dat de ozb nauwelijks tot economische verstoringen leidt, in tegenstelling tot een inkomstenbelasting. Beide argumenten worden onderbouwd door recent onderzoek naar de Nederlandse woningmarkt.

### Nederlandse woningmarkt

Onlangs lieten Brounen en Neuteboom (2008) in ESB zien dat het belastingvoordeel van de hypotheekrenteaftrek leidt tot hogere woningprijzen. Zij geven echter niet aan waarom dit zo is. Het door hen gevonden effect kan theoretisch worden onderbouwd met

behulp van een eenvoudige partiële evenwichtsanalyse. Daaruit kunnen ook conclusies worden getrokken over de ozb.

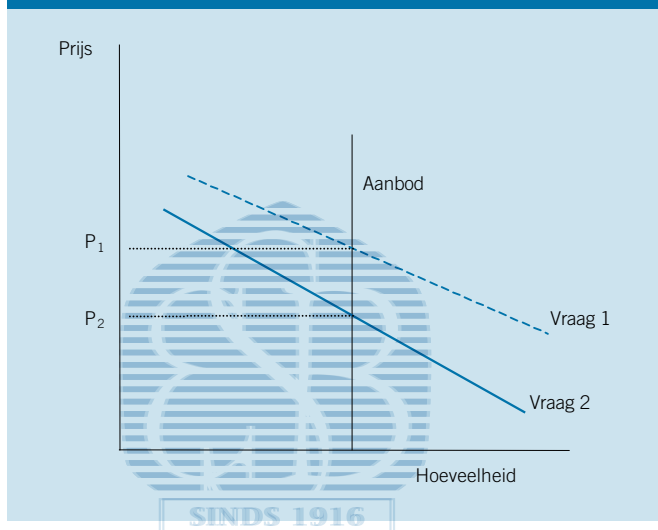
Uitgangspunt is dat het aanbod van woningen in Nederland inelastisch is (Vermeulen en Rouwendal, 2007). Hoeveel woningen worden gebouwd hangt niet af van de prijs van woningen, maar van de belemmeringen die uit de stringente Nederlandse regelgeving voortvloeien. En als de woningprijzen dalen neemt het aanbod niet af. De vraag naar woonruimte is echter wel elastisch. Als de prijs stijgt moeten woningzoekenden immers eerder genoegen nemen met een eenvoudigere of een kleinere woning, en wordt de stap van huren naar kopen moeilijker.

De woningmarkt kan grafisch worden weergegeven als in Figuur 1. De hoeveelheid wordt bepaald door het inelastische aanbod, de vraag bepaalt vervolgens de prijs. De vraagcurve ligt hoger wanneer hypotheekrente aftrekbaar is. Vraag 1 is met aftrek, Vraag 2 is zonder. Omdat het aanbod inelastisch is, komt het fiscale voordeel geheel terecht in de woningprijs. Dat heet kapitalisatie. De hypotheekrenteaftrek verhoogt de netto-prijs van een woning met de netto contante waarde van het belastingvoordeel in de toekomst. De verkopers profiteren, de kopers niet.

De uitkomsten van Brounen en Neuteboom (2008) bevestigen deze analyse. Zij vinden een kleiner effect van de hypotheekrenteaftrek op de woningprijs bij huizenkopers die vrezen dat de bestaande hypotheekrenteaftrek zal worden beperkt, dan het effect op de woningprijs bij kopers die het volste vertrouwen hebben dat het huidige arrangement zal blijven voortbestaan. Dat is in overeenstemming met de bovenstaande analyse. Als de huidige hypotheekrenteaftrek tot in lengte van jaren gehandhaafd blijft, verschuift de vraagcurve met de totale omvang van het fiscale voordeel zoals berekend op basis van de bestaande regels. Maar als nu al te verwachten is dat in de toekomst minder riante voorwaarden zullen gelden, dan is de netto contante waarde van het voordeel kleiner. De vraagcurve schuift minder ver naar boven.

Figuur 1

Prijsvorming op de Nederlandse koopwoningmarkt.



## Kapitalisatie ozb

Ook de ozb wordt op een soortgelijke manier in de woningprijs verwerkt. In termen van Figuur 1: Vraag 2 geeft de vraagcurve aan met ozb, Vraag 1 zonder. De lasten van de ozb komen terecht op de schouders van diegenen die woningen bezaten op het moment dat de ozb werd ingevoerd of het moment dat het tarief werd verhoogd. Dat hoeft niet de huidige eigenaar te zijn. Wie het huis na invoering of verhoging van de ozb heeft gekocht, betaalt wel jaarlijks ozb, maar dat is geen last. Hij heeft de woning immers goedkoper gekocht dan het geval was geweest zonder ozb of zonder tariefverhoging. De netto contante waarde van de toekomstige ozb-betalingen was namelijk al van de prijs af.

Beleidsmakers lijken onbekend te zijn met de gevolgen van kapitalisatie. Een argument om de ozb af te schaffen was destijds dat dit een lastenverlaging zou betekenen voor huurders, en dat toetreders tot de woningmarkt minder moeite zouden hebben een woning te financieren. Volgens bovenstaande analyse is deze afschaffing echter volledig ten goede gekomen aan de huiseigenaren van dat moment. Een eenvoudige rekensom leert dat hun huizen in één klap maar liefst twintig miljard euro meer waard werden: de afgeschafte ozb leverde jaarlijks ruim 1 miljard euro op. Uitgaande van een discontovoet van vijf procent bedraagt de netto contante waarde daarvan  $1/0,05=20$  miljard euro. Deze bonus voor huizenbezitters is in strijd met de doelstellingen, althans, de officiële. Herstel van de ozb voor bewoners kan dit rechtzetten.

## Verstorende werking ozb minimaal

Doordat de ozb in de waarde van woningen wordt gekapitaliseerd is de verstorende werking van deze belasting minimaal. Belastingen met deze gunstige eigenschap zijn schaars. De meeste belastingen verstoren de relatieve prijzen, waardoor de allocatie van goederen en diensten wordt verstoord. Zo vermindert de inkomstenbelasting de prikkel tot betaald werken, en leidt de btw tot een inefficiënt hoge doe-het-zelfactiviteit. Dit substitutie-effect leidt tot een last die bovenop de betaalde belasting komt. Dit wordt *deadweight loss* of *excess burden* genoemd. Het klassieke voorbeeld van een belasting zonder deadweight loss is koppengeld: iedereen betaalt een vast bedrag. Doordat niemand het te betalen bedrag kan beïnvloeden, door bijvoorbeeld minder te gaan werken, leidt deze belasting niet tot een gedragsverandering en is er geen deadweight loss. Waarom heeft de ozb een geringe deadweight loss? Dat komt doordat niemand deze belasting kan ontlopen. We hebben al gezien dat de eigenaar op het moment van invoering of tariefverhoging de volledige last draagt doordat de prijs van zijn bezit op dat moment daalt. De getroffen eigenaar kan zijn onroerende zaak natuurlijk proberen te verkopen, maar dat heeft al geen zin meer. Hij krijgt daar immers minder voor dan vóór invoering of tariefverhoging. Er is dus geen gedragsreactie op deze belasting. Natuurlijk gaat dit

**Doordat de ozb in de waarde van woningen wordt gekapitaliseerd is de verstorende werking van deze belasting minimaal. Belastingen met deze gunstige eigenschap zijn schaars**

niet helemaal op. Zo kan de ozb het minder aantrekkelijk maken om je huis te verbouwen als dit tot een hogere belastbare waarde leidt. Vergeleken met bijna alle andere belastingen is het welvaartsverlies echter zeer gering. Tegenstanders van de ozb vrezen dat gemeenten het niet kunnen laten hun tarieven onverantwoord sterk te verhogen. Dit wordt echter gelogenstraft door de tariefontwikkeling in 2008. Met ingang van dit jaar is de in 2006 ingevoerde tariefmaximering losgelaten. Desondanks stijgen de ozb-tarieven, gecorrigeerd voor de toegenomen woningwaarden, nauwelijks meer dan de inflatie (Allers *et al.*, 2008), en minder dan de rijksbelastingen op woningen (COELO, 2008).

## Conclusie

Voor de dringend gewenste uitbreiding van de gemeentelijke belastingheffing is herstel van de ozb uitermate geschikt. Hiermee wordt een onbedoelde bonus van twintig miljard euro voor huiseigenaren ongedaan gemaakt. Bovendien leidt de ozb in vergelijking met andere belastingen vrijwel niet tot economische verstoringen.

## LITERATUUR

- Allers, M.A. (2004) Italiaanse les. *ESB*, (??)??, 325-329 en nr toevoegen
- Allers, M.A., C. Hoeben, L.A. Toolsema en A.S. Zeilstra (2008) *Atlas van de lokale lasten 2008*. Groningen: COELO.
- Boorsma, P.B., C.A. de Kam en L. van Leeuwen (2004) *Belasten op niveau. Meer fiscale armslag voor gemeenten*. Den Haag: VNG.
- Boorsma, P.B. en M.A. Allers (2006) *De Financiële verhouding onder de loep*. Den Haag: VNG-Uitgeverij.
- Brounen, D. en P. Neuteboom (2008) De effectiviteit van de hypotheekrenteaftrek. *ESB*, (93)4529, 120-121.
- COELO (2008) *Woonlastenmonitor 2008*. Groningen: COELO.
- Stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied (2005) *Lokale belastingen: meer, beheerst!* Den Haag: Stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied.
- Vermeulen, W. en J. Rouwendal (2007) *Housing supply in the Netherlands*. CPB Discussion Paper 87.

## MAARTEN ALLERS

Directeur Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), Rijksuniversiteit Groningen