

Het gemeentelijk belastinggebied vanaf 1990: cijfers en literatuur

J. Veenstra MSc



rijksuniversiteit
groningen

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Het gemeentelijk belastinggebied vanaf 1990: cijfers en literatuur

Jacob Veenstra

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Faculteit Economie en Bedrijfskunde

Rijksuniversiteit Groningen

www.coelo.nl

© COELO, Groningen, 2012

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Aan het verzamelen en het verwerken van de gegevens voor deze uitgave is de grootst mogelijke zorg besteed. Iedere aansprakelijkheid voor de gevolgen van activiteiten die op basis van deze gegevens worden ondernomen wordt echter afgewezen.

Het gemeentelijk belastinggebied vanaf 1990: cijfers en literatuur

Inhoud

Inhoud	5
0. Voorwoord	6
1. Inleiding	7
1.1. Gemeentelijk belastinggebied	7
1.2. Opzet rapport	7
2. Het gemeentelijk belastinggebied in kaart gebracht	8
2.1. Omvang gemeentelijk belastinggebied vanaf 1990	8
2.2. Conclusies	13
3. Literatuuroverzicht gemeentelijk belastinggebied	14
3.1. Algemeen	14
3.2. Literatuuroverzicht	14
3.3. Conclusies	49
Bijlage	50

O. Voorwoord

Dit onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Jacob Veenstra heeft het grootste deel van het werk op zich genomen. Maarten Allers is behulpzaam geweest bij het vinden van relevante literatuur, en heeft een eerdere versie van dit rapport van commentaar voorzien.

De verantwoordelijkheid voor eventuele onvolkomenheden berust bij de auteur.

1. Inleiding

1.1. Gemeentelijk belastinggebied

Al sinds jaar en dag is de omvang van het gemeentelijk belastinggebied onderwerp van discussie.¹ Ook de vraag wat de ideale mix is van gemeentelijke belastingen houdt de gemoederen bezig. In de loop der tijd zijn er dan ook tal van onderzoeksrapporten en opinieartikelen verschenen met daarin adviezen hoe het belastinggebied vormgegeven zou moeten worden, ofwel wat de gevolgen zijn van voorgestelde veranderingen in de omvang of samenstelling van de belastingmix. Het onderzoek van de commissie-Christiaanse is een veelgenoemd ankerpunt in deze literatuur.² Sinds het begin van de jaren negentig stapelden de rapporten, artikelen en boeken zich in rap tempo op. Dit rapport probeert overzicht te brengen in alle discussies die sinds 1990 gevoerd zijn met betrekking tot de omvang en mix van het gemeentelijk belastinggebied. We gaan daarbij eerst na in hoeverre de omvang van het gemeentelijk belastinggebied is veranderd. Dit doen we met behulp van de opbrengstcijfers. Vervolgens wordt een overzicht gegeven met de belangrijkste rapporten en artikelen in dit kader.

1.2. Opzet rapport

De opzet van het rapport is als volgt. Hoofdstuk twee brengt de omvang en de mix van het gemeentelijk belastinggebied, sinds 1990 in kaart. Hoofdstuk drie geeft een chronologisch overzicht van de literatuur die sinds 1990 is verschenen op dit terrein. Per publicatie worden puntsgewijs de argumenten vóór of tegen uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied opgesomd, alsmede eventuele voorstellen voor het schrappen of (her)invoeren van gemeentelijke belastingen. Ook internationale vergelijkingen van lokale belastinggebieden komen aan de orde. Aansluitend aan hoofdstuk drie is een bijlage toegevoegd met een overzicht van de besproken publicaties.

¹ Ook de andere lokale overheidslagen, provincies en waterschappen worden vaak betrokken in deze discussies. Dit rapport richt zich echter uitsluitend op het gemeentelijk belastinggebied.

² Commissie Christiaanse (voorzitter J.H. Christiaanse), 1983. Rapport inzake de herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten. *Staatsuitgeverij Den Haag, 1983.*

2. Het gemeentelijk belastinggebied in kaart gebracht

2.1. Omvang gemeentelijk belastinggebied vanaf 1990

Het in kaart brengen van de omvang het gemeentelijk belastinggebied is niet zo eenvoudig als het lijkt. Allereerst is het hierbij van belang duidelijk in beeld te hebben welke inkomstenbronnen als belastingen aangemerkt dienen te worden. Deze mix van belastingen is bovendien niet constant door de jaren heen.³

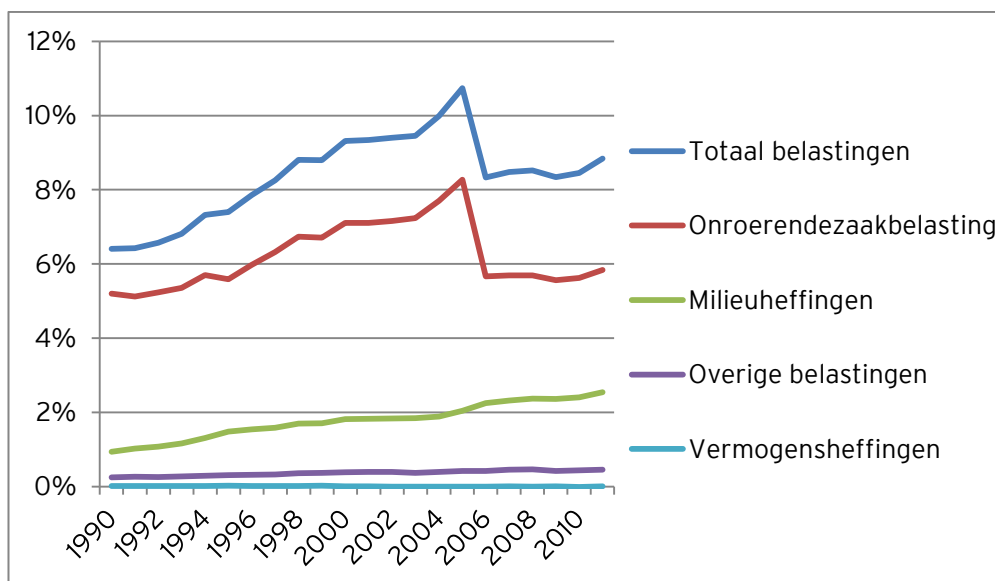
“Het gemeentelijk belastinggebied bestaat uit algemene belastingen en retributies (heffingen en leges)”, zo stelt het VNG rapport ‘Het gemeentelijk belastinggebied in vraag en antwoord’ (p. 9). De opbrengsten van de algemene belastingen zijn vrij besteedbaar, de opbrengsten van de retributies zijn bestemd om de kosten die de gemeente voor bepaalde doeleinden maakt, te dekken (bijvoorbeeld rioolrecht). In dit rapport wordt met de term ‘gemeentelijk belastinggebied’ doorgaans alleen het pakket aan algemene belastingen⁴ bedoeld, in sommige genoemde publicaties wordt echter ook aandacht besteed aan retributies, zoals het rioolrecht of de afvalstoffenheffing. Een tweede punt van aandacht is dat verschillende bronnen met cijfermateriaal omtrent de omvang van het gemeentelijk belastinggebied niet altijd dezelfde uitkomsten tonen. De cijfers dienen dan ook altijd met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. In deze paragraaf geven we een kort overzicht van de omvang van het gemeentelijk belastinggebied sinds 1990. We gebruiken hierbij drie verschillende bronnen binnen het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

De eerste bron geeft informatie over de totale gemeentelijke belastinginkomsten van 1990 tot en met 2011. De belastingen van gemeenten worden hier uitgesplitst naar (1) onroerendezaakbelastingen, (2) milieuheffingen, (3) vermogensheffingen en (4) overige belastingen (veelal de kleine belastingen). Uitgedrukt als percentage van de totale inkomsten ziet de verdeling er als volgt uit (grafiek 1).

³ De meest in het oog springende wetswijziging is het afschaffen van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting (OZB) op woningen in 2006.

⁴ De VNG noemt als algemene belastingen de onroerendezaakbelasting (OZB), parkeerbelasting, toeristenbelasting, precariobelasting, hondenbelasting, forensenbelasting en reclamebelasting. Zie: Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2012. Het gemeentelijk belastinggebied in vraag en antwoord. *VNG 2012, Den Haag*. De publicatie spreekt niet over de roerende woon- en bedrijfsruimtebelasting. Deze komt wel in sommige CBS-cijfers terug.

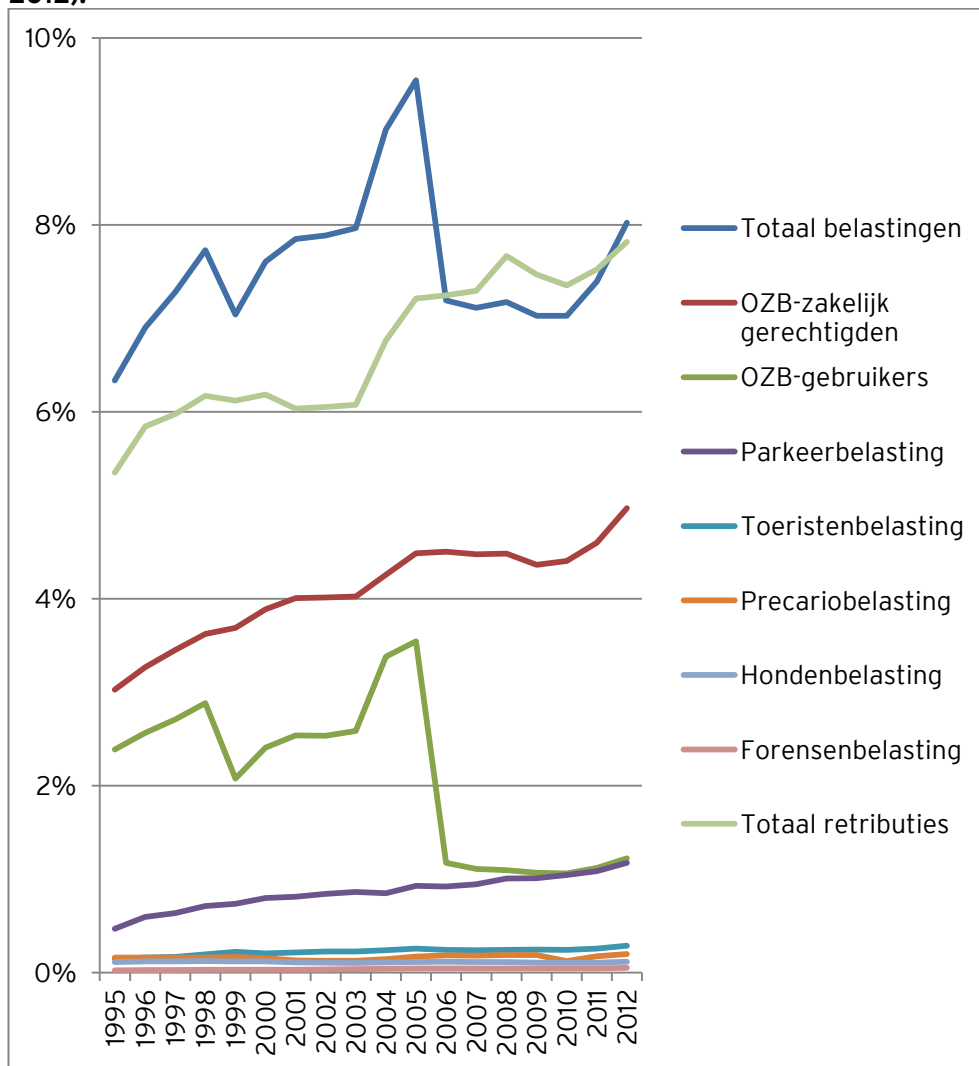
Grafiek 1. Totaal aan gemeentelijke belastingen als percentage van totale baten (1990-2011).



- Bron: CBS Statline, eigen berekeningen.
- Bron ontvangen belastingen: CBS Statline, Overheid en politiek, Overheidsfinanciën (macro-economisch), Overheid: ontvangen belastingen.
- Bron totale inkomsten: 1990-1994 op basis van historische reeksen (totale gewone inkomsten), 1995-2011 op basis van begrotingscijfers (totale baten). Er is voor gekozen de bijzondere inkomsten (1990-1994) buiten beschouwing te laten, omdat het onduidelijk is waar deze uit bestaan. Bovendien laten de gewone inkomsten zich beter rijmen met de lasten uit de begrotingscijfers in latere jaren.

Data op gedetailleerder niveau is beschikbaar voor de periode vanaf 1995. Vanaf dit jaartal geeft het CBS de cijfers van alle afzonderlijke belastingen en retributies (zie grafiek 2).

Grafiek 2. Totaal aan gemeentelijke belastingen, totaal retributies en de afzonderlijke algemene belastingen als percentage van totale baten (1995-2012).⁵



- Bron: CBS Statline, eigen berekeningen.
- Bron gemeentebegrotingen: 1995-2003 op basis van archief CBS, 2004-2012 op basis van gemeentebegrotingen CBS.

Beide grafieken laten zien dat de onroerendezaakbelastingen verreweg de belangrijkste gemeentelijke belastingen zijn. Alle overige algemene belastingen zijn voor de totale inkomsten van gemeenten van gering belang.⁶ De trend die de ozb volgt wordt vrijwel geheel weerspiegeld in de trend van de totale belastinginkomsten.

⁵ Bouwgrondbelasting, reclamebelasting en roerende woon- en bedrijfsruimtenbelasting zijn in de grafiek niet weergegeven omdat cijfers niet voor alle jaren beschikbaar waren. Baatbelasting is niet weergegeven omdat deze opbrengsten nagenoeg 0 bedroegen.

⁶ De retributies zijn qua opbrengsten vergelijkbaar met de totale algemene belastingen, maar zoals vermeld hebben deze slechts de functie om kosten voor specifieke taken te dekken.

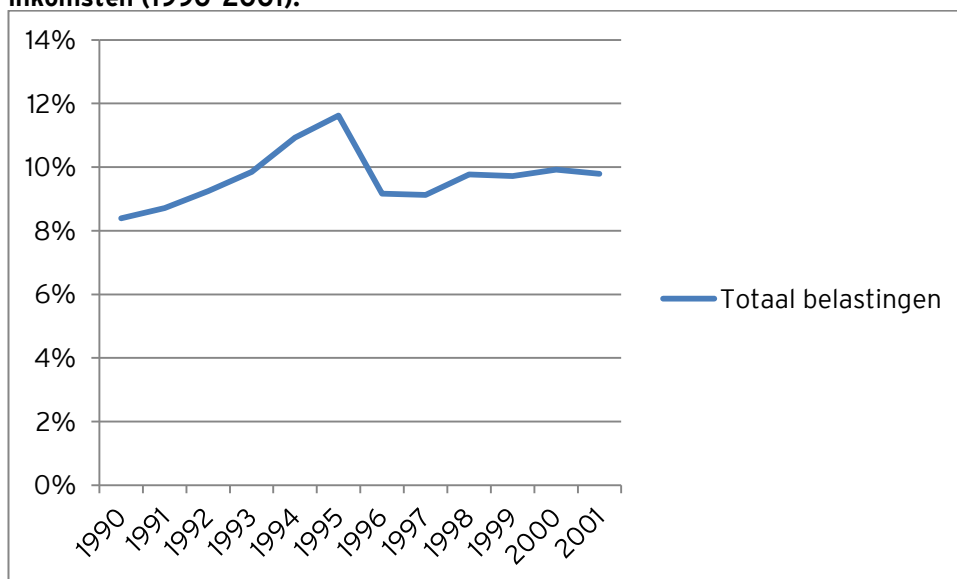
Vergelijken we grafieken 1 en 2, dan valt op dat het aandeel van de belastinginkomsten gaandeweg de jaren 90 geleidelijk steeg. Deze stijging versterkte zich in de jaren 2004 en 2005. De piek lag in 2005, toen de belastingen bijna 10% van de totale begrotingen bedroegen. Deze plotselinge piek is wellicht toe te schrijven aan het afschaffen van de gemeentelijke heffingskorting (zalmsnip) in 2005 die over het algemeen werd doorgerekend via de ozb-aanslag. De zalmsnip bedroeg 100 gulden (€ 45,38) per jaar. Zouden we hiervoor ruwweg corrigeren door voor alle circa 7 miljoen huishoudens⁷ dit bedrag af te trekken van de belastingopbrengsten in 2005, dan verdwijnt de piek in 2005 inderdaad (uitkomsten niet getoond).⁸

In 2006 zette een sterke daling van belastinginkomsten in vanwege het afschaffen van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting (ozb) op woningen. Sindsdien is er weer sprake van een lichte stijging.

De totale opbrengsten van grafiek 1 en 2 komen niet geheel overeen. Volgens grafiek 2 komt het aandeel belastingen in totale baten niet boven de 10% uit; grafiek 1 laat een maximum van meer dan 10% zien. Waarschijnlijk is dit toe te schrijven aan het feit dat in grafiek 1 ook de milieuheffingen tot de belastingen worden gerekend.

Een derde mogelijke bron betreft de historische reeksen van het CBS. Deze geven voor een beperkte tijdsperiode (tot en met 2001) de totale belastingen voor gemeenten.

Grafiek 3. Totaal aan gemeentelijke belastingen als percentage van totale gewone inkomsten (1990-2001).



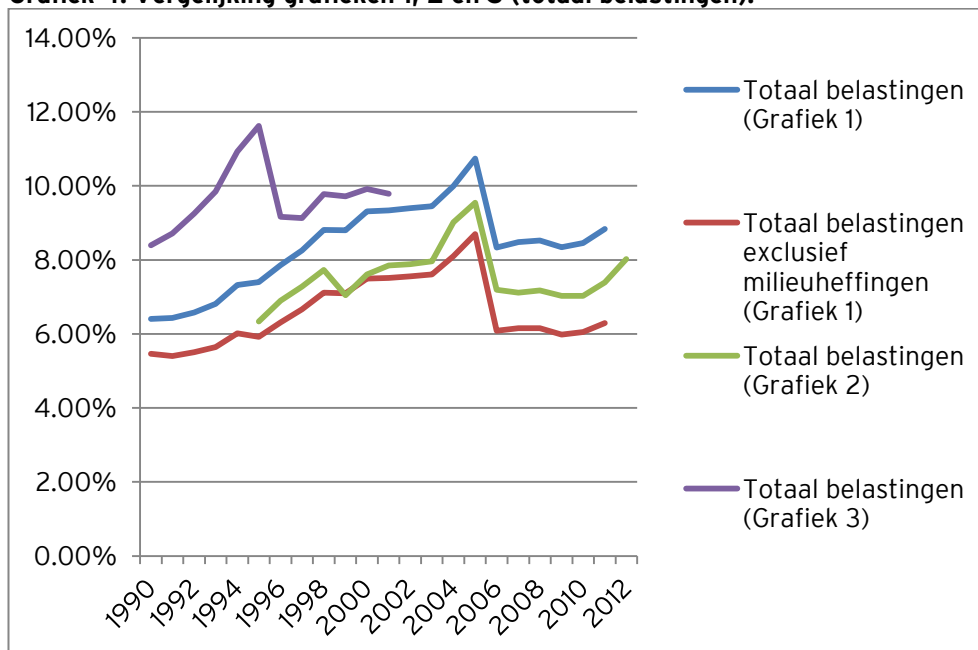
- Bron: CBS Statline (historische reeksen (zowel inkomsten als belastingen)), eigen berekeningen.

⁷ Volgens het CBS telde Nederland in 2005 7.091.000 particuliere huishoudens.

⁸ Er zou zelfs sprake zijn van een lichte daling in opbrengsten tussen 2004 en 2005 volgens deze methode. Dit kan echter deels het gevolg zijn van overschatting van de zalmsnip. In plaats van de korting te berekenen op de ozb-aanslag kozen sommige gemeenten ervoor om bijvoorbeeld het riool- of reinigingsrecht hiervoor te gebruiken.

De historische reeksen laten zich moeilijk rijmen met de overige bronnen. De belastingopbrengsten liggen hoger en bovendien is er een opvallende daling van opbrengsten tussen 1995 en 1996.⁹ Volgens de overige bronnen is hier geen sprake van. Om de grafieken beter te kunnen vergelijken toont grafiek 4 de totale belastingopbrengsten nog eens in één figuur.

Grafiek 4. Vergelijking grafieken 1, 2 en 3 (totaal belastingen).



Bron: CBS Statline (zie grafiek 1, 2 en 3).

Het totaal aan belastingen volgens grafiek 1 ligt strikt hoger dan volgens grafiek 2. Corrigeren we de gegevens uit grafiek 1 door de milieuheffingen van de totale opbrengsten af te trekken, dan worden de opbrengsten juist iets lager ingeschat. De trends komen wel redelijk overeen, met uitzondering van de mutatie tussen 1998 en 1999. Grafiek 1 laat stijgende opbrengsten zien; volgens grafiek 2 dalen de opbrengsten omdat de ozb-gebruikers daalt. De historische reeksen (grafiek 3) zijn opnieuw de vreemde eend in de bijt.

⁹ Volgens de cijfers zouden de belastingopbrengsten gedaald zijn van 3,6 miljoen euro in 1995 naar 2,6 miljoen euro in 1996.

2.2. Conclusies

Omdat het CBS verschillende cijferreeksen publiceert is de omvang van het gemeentelijk belastinggebied niet helemaal duidelijk in kaart te brengen. Bovendien kan er enige onduidelijkheid of discussie ontstaan over welke belastingen al dan niet meegerekend dienen te worden in de cijfers. De conclusie staat echter overeind dat gemeenten voor het grootste deel van hun financiering afhankelijk zijn van het Rijk. In 2012 maken (uitgaande van grafiek 2) de gemeentelijke belastingen ongeveer acht procent van de totale baten uit; hetzelfde geldt voor de retributies.

Hoewel het gemeentelijk belastinggebied uit meerdere belastingen bestaat, wordt de omvang er van in sterke mate bepaald door de ozb. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de impact van het afschaffen van de ozb-gebruikers op woningen groot is. De opbrengsten voor de parkeerbelasting en toeristenbelasting kunnen voor bepaalde gemeenten ook substantieel zijn, maar op macroniveau is de rol van deze belastingen beperkt. De totale omvang van het belastinggebied wordt dan ook nauwelijks beïnvloedt door ontwikkelingen bij de kleine belastingen.

3. Literatuuroverzicht gemeentelijk belastinggebied

3.1. Algemeen

Hieronder volgt een puntsgewijs literatuuroverzicht van de belangrijkste publicaties met als onderwerp de omvang en mix van het gemeentelijk belastinggebied en de daaraan verwante discussie over het al dan niet afschaffen (of invoeren) van bepaalde gemeentelijke belastingen. We hebben getracht een zo volledig mogelijk overzicht¹⁰ van rapporten, artikelen en overige onderzoeken die vanaf 1990 tot heden zijn verschenen, weer te geven.¹¹ Een deel van de publicaties behandelt niet alleen gemeentelijke belastingen, maar ook die van provincies en/of waterschappen. In dit overzicht beperken wij ons tot het gemeentelijk belastinggebied, maar in sommige gevallen is de grens tussen de overheden niet duidelijk te maken. Er worden bijvoorbeeld cijfers getoond over het totaal aan lokale belastingen, of er worden argumenten getoond die betrekking hebben op de decentrale overheden als geheel.

3.2. Literatuuroverzicht

Titel: 'Belastingen omlaag'
Auteurs: Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden (voorzitter C.A. de Kam)
Jaartal: 1992 (augustus)
Type publicatie: Rapport in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken

Het rapport geeft aan dat het belastinggebied van Nederlandse gemeenten relatief klein is. Eigen middelen vormen zo'n 10% van de opbrengsten, waarvan de helft bestaat uit belastingen. Twee recente ontwikkelingen blazen volgens het rapport de discussie over eventuele uitbreiding hiervan, nieuw leven in. Ten eerste is het takenpakket van gemeenten in de jaren tachtig uitgebreid. Een trend die naar verwachting in de jaren negentig verder doorzet. Ten tweede, zo meldt men, is er een openlijk debat gaande over de bestuurlijke inrichting van Nederland. Er is al sprake van nauwe samenwerking tussen gemeenten en nieuwe vormen van interlokaal bestuur. Deze ontwikkelingen roepen de vraag op of het lokaal belastinggebied moet worden aangepast, en zo ja, in welke richting.

De commissie is grondig te werk gegaan door voor alle Rijksbelastingen de

¹⁰ Uiteraard is dit overzicht niet allesomvattend. Interviews in kranten en tijdschriften zijn bijvoorbeeld niet opgenomen, publicaties in vaktijdschriften wel. Eventuele omissies van relevante publicaties zijn de verantwoordelijkheid van de auteur.

¹¹ De samenvattingen van de publicaties dienen geïnterpreteerd te worden in het licht van de toenmalige situatie. Als er in een publicatie uit 2003 bijvoorbeeld wordt gesproken over de 'huidige situatie omtrent de OZB', heeft dit dus betrekking op de situatie in het jaar 2003.

mogelijkheid na te lopen om de belasting (gedeeltelijk) over te dragen aan lagere overheden. Opties zijn hierbij de lagere overheden opcenten op de rijksbelastingen laten heffen, of lagere overheden een direct aandeel geven in de rijksbelasting die op grondgebied van de betreffende overheden wordt geheven. Ten slotte worden enkele nieuwe belastingen voorgesteld. Deze belastingen zouden zoveel mogelijk aan de volgende zeven criteria moeten voldoen (letterlijk geciteerd, zie pagina 33):

1. *Redelijke, stabiele opbrengst, mede dankzij een brede heffingsgrondslag*
2. *Praktische uitvoerbaarheid en acceptabele uitvoeringskosten*
3. *Herkenbaarheid*
4. *Aanvaardbare economische gevolgen*
5. *Maatschappelijke aanvaarding (belastingweerstand)*
6. *Passend binnen de bestuurlijke verhoudingen*
7. *Bescheiden verdeel-effecten*

De commissie concludeert dat er voor gemeenten vijf mogelijkheden tot uitbreiding de toetsingscriteria doorstaan.¹² Dit zijn:

1. Opcenten op loon- en inkomstenbelasting. De lokale overheid verhoogt het landelijke tarief van de loon- en inkomstenbelasting. Meerdere opties zijn mogelijk, zoals het instellen van een landelijk bepaald tarief of een door gemeenten bepaald tarief (gebonden aan een maximum).
2. Een nieuwe ingezetenenheffing. Deze belasting voldoet aan alle toetsstenen behalve die van maatschappelijke aanvaarding. Ook zullen er inkomensgevolgen optreden, maar dit kan worden opgevangen door een verhoging van de belastingvrije som in de loon- en inkomstenbelasting.
3. De overdrachtsbelasting van het Rijk, naar gemeenten overdragen, in eenvoudiger vorm en met een lager tarief dan het huidige. Als gemeenten verantwoordelijkheid krijgen over de overdrachtsbelasting vallen er eventueel vrijstellingen weg. De lastenverzwaring die dit tot gevolg heeft dient te worden opgevangen door tariefverlaging.
4. Een nieuwe bouwsombelasting. Dit is een belasting op bouwactiviteiten (bovenop de bouwleges). Het dient om "belanghebbenden (...) aan te slaan voor de kosten van voorzieningen waardoor de positie van hun onroerende zaken is verbeterd" (p. 58).
5. Verruiming van de onroerendezaakbelastingen (ozb). De commissie pleit voor het afschaffen van de vrijstellingen binnen de ozb om zodoende de belastinggrondslag te verbreden. Alleen vrijstellingen noodzakelijk in het kader van volkenrecht of internationaal gebruik kunnen worden behouden. Weliswaar leidt deze maatregel tot aanzienlijke lastenverzwaringen voor sommige groepen (zoals agrariërs), maar dit kan worden opgevangen door meer tariefdifferentiatie (bijvoorbeeld op basis van soort bedrijf of locatie) toe te passen, zodat voor deze groepen een ander tarief kan worden gehanteerd.

Andere mogelijkheden tot belastingverruiming passeren de revue, maar worden afgeraden door de commissie. In dit overzicht gaan we daar niet op in.

Voor de eerste drie mogelijkheden (zie hierboven) heeft men de herverdeeffecten voor gemeenten berekend. Onder de rekenaannames van de commissie luidt de

¹² Het rapport geeft ook opties voor provincies en eventueel toekomstige regio's. Deze worden hier buiten beschouwing gelaten.

conclusie dat de herverdeeffecten deels bijzonder onevenwichtig zijn. De commissie benadrukt dat resultaten gevoelig zijn voor de rekenaanname. Eventuele verruiming van het belastinggebied zal echter gepaard moeten gaan met heroverwegingen van de verdeling van rijksuitkeringen.

Titel: 'Veertien vragen over het gemeentelijk belastinggebied'

Auteurs: A.G.A. Jacobs

Jaartal: 1993 (januari)

Type publicatie: Uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

In discussies over belastingen hebben emoties vaak de overhand, in plaats van feiten, stelt Jacobs. Deze brochure probeert aan de hand van 14 vragen en antwoorden meer helderheid te scheppen in de verwarring die vaak ontstaat. Een paar van de belangrijkste vragen luiden:

1. *Stelt het gemeentelijk belastinggebied internationaal weinig voor?*
Antwoord: het aandeel lokale belastingen in totale inkomsten van gemeenten is internationaal gezien inderdaad laag. Dit beeld is echter vertekend. Een groot deel van het gemeentelijke takenpakket, spitst zich toe op de uitvoering van taken op het gebied van de sociale zekerheid. Zouden deze taken door gedecentraliseerde rijksinstanties worden uitgevoerd, dan daalt het totaal aan specifieke uitkeringen aanzienlijk, en wordt het aandeel belastingen in de totale uitgaven een stuk groter. Ook is voor sommige landen het gemeentelijk belastinggebied niet direct een teken van beleidsvrijheid. Zo wordt in Denemarken een deel van de belastingopbrengsten ingezet als herverdelingsmiddel. Ook komt het veel voor dat gemeenten in andere landen niet zelf hun eigen tarief en grondslag mogen bepalen.
2. *Verbeterd een groter gemeentelijk belastinggebied de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten?*
Antwoord: dit is inderdaad het geval, maar dit geldt alleen voor de taken die gemeenten autonoom uitvoeren. Met andere woorden: als betalen en beslissen in één hand komen te liggen. Een vergroting van het gemeentelijk belastinggebied, en tegelijk een deregulering van taken leidt tot betere allocatie.
3. *Weerspiegelt het aandeel van de gemeentelijke belastingen in de totale inkomsten van de gemeenten de gemeentelijke beleidsvrijheid?*
Antwoord: hiertussen bestaat geen één-op-één verband. Beleidsvrijheid heeft voor een groot deel te maken met de vrijheid bij het besteden van het geld (de uitgavenkant).
4. *Vergroot een groter eigen gemeentelijk belastinggebied de verschillen in voorzieningenniveaus tussen gemeenten?*
Antwoord: ja, dit zal moeten worden geaccepteerd.
5. *Geeft een groter gemeentelijk belastinggebied de gemeenten meer prikkels tot het voeren van een goed economisch beleid?*
Antwoord: deze vraag kan niet bevestigend worden beantwoord, omdat een analyse gebaseerd op de werkelijkheid ontbreekt.
6. *Bemoedilijkt een vergroot gemeentelijk belastinggebied de mogelijkheid van de centrale overheid om macro-economische politiek te bedrijven?*
Antwoord: dit is zeer onwaarschijnlijk. De gemeentelijke lasten zijn in verhouding tot de totale collectieve lasten dermate klein, dat zelfs een verdubbeling van het gemeentelijk belastinggebied nog voldoende ruimte geeft voor de centrale overheid om macro-economische politiek te bedrijven.

Het aandeel gemeentelijke lasten blijft ook dan nog steeds laag en van beperkte invloed.

7. *Vergroot een groter lokaal belastinggebied de betrokkenheid van de burgers en de plaatselijke bedrijven bij de gemeentelijk activiteiten?*

Antwoord: Nee, zo is er bijvoorbeeld geen verband gevonden tussen de omvang en de hoogte van de belastingen in een gemeente enerzijds en de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen anderzijds. Belangrijker voor betrokkenheid is het niveau van de dienstverlening.

8. *Kan de acceptatie van de gemeentelijke belastingen toenemen als de inning op een andere wijze plaatsvindt?*

Antwoord: ja, de huidige gemeentelijke belastingen zijn zichtbaar en roepen veel weerstand op. "Een eventuele uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied moet ten minste voldoen aan het beginsel van de minste pijn", aldus Jacobs (p. 32).

9. *Zit er nog voldoende ongebruikte ruimte voor vergroting van het gemeentelijk belastinggebied in de bestaande gemeentelijke belastingen?*

Antwoord: de enige methode die gemeenten binnen het huidige belastinggebied substantieel meer middelen oplevert is afschaffing van de vrijstellingen binnen de onroerendgoedbelastingen. Andere opties zoals verhoging van de tarieven of tariefdifferentiatie zullen gemeenten niet snel overwegen.

Titel: 'Het gemeentelijk belastinggebied. Elf feiten en dertien misverstanden'

Auteur(s): A.G.A. Jacobs

Jaartal: 1996 (september)

Type publicatie: Uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Deze brochure somt een aantal belangrijke feiten op over het gemeentelijk belastinggebied. Ook wordt een poging gedaan een aantal misverstanden uit de weg te ruimen. Een paar van de belangrijkste misverstanden zijn:

1. *Een groter belastinggebied leidt tot meer beleidsvrijheid.*
Reactie: keuzeafwegingen van gemeenten worden, zo meldden gemeenten in reactie op het rapport Christiaanse¹³ waarin wordt gepleit voor uitbreiding van het belastinggebied, vooral bepaald door eisen die worden gesteld aan specifieke uitkeringen en regels waaraan men moet voldoen bij uitvoering van taken. Belastingen zijn hierbij minder van belang.
2. *Een groter belastinggebied vergroot de betrokkenheid van burgers.*
Reactie: volgens de brochure is een veel belangrijker drijvende kracht van betrokkenheid, de manier van dienstverlening van de gemeente. Zie ook (hierboven) vraag 7 van de publicatie 'veertien vragen over het gemeentelijk belastinggebied'.
3. *Een groter belastinggebied strookt niet met rijksbeleid van poging tot lastenverlichting.*
Reactie: een misverstand volgens de brochure, de lokale belastingen zijn zo klein vergeleken bij de rijksbelastingen dat een verdubbeling zelfs nog maar een klein effect heeft.

¹³ Commissie Christiaanse (1983). Commissie tot herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten, *Rapport*. Den Haag, Staatsuitgeverij.

4. *Het gemeentelijk belastinggebied stelt internationaal gezien niets voor.*
Reactie: als percentage van gemeentelijke uitgaven is het gemeentelijk belastinggebied inderdaad niet groot, maar enkele kanttekeningen zijn op z'n plaats. Zie ook (hierboven) vraag 1 van de publicatie 'veertien vragen over het gemeentelijk belastinggebied'.
5. *Er is ruimte voor uitbreiding van het belastinggebied.*
Reactie: politiek en maatschappelijk gezien is dit niet het geval volgens de brochure.

Titel: **'Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie.'**

Auteur(s): **M.A. Allers**

Jaartal: **2000 (december)**

Type publicatie: **Rapport in opdracht van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)**

Dit rapport behandelt het belang van een gemeentelijk belastinggebied, en hanteert daarbij zowel een theoretische als empirische benadering. De theoretische noodzaak voor een lokaal belastinggebied hangt af van de mate waarin burgers van verschillende gemeenten, verschillende voorzieningen wensen. Het belastinggebied moet groot genoeg zijn om de verschillen in wensen door te kunnen voeren. Het rapport besteedt expliciet aandacht aan de zogenaamde *mental accounting* theorie, een relatief nieuwe theorie die veronderstelt dat het voor de uitgaven van belang is, wat de bron van inkomsten is. Dat wil zeggen, gemeentebestuurders gaan anders om met een gulden geïnd uit de belastingen, dan met een gulden vanuit de algemene uitkering. De mix van inkomsten maakt dus wel degelijk uit voor de besteding. De theorie impliceert dat decentrale taken zouden moeten worden bekostigd vanuit belastingen en medebewindstaken vanuit rijksmiddelen.

Het empirische deel van het rapport richt zich op de stelling dat een groter decentraal belastinggebied leidt tot meer betrokkenheid bij de burger. Er is echter geen empirisch verband te vinden tussen het aandeel van gemeentelijke belastingen in totale uitgaven enerzijds en de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen anderzijds. De stelling kan dus (vooralsnog) niet empirisch onderbouwd worden.

Titel: **'Rapport gemeentelijke belastingen in de 21^e eeuw. Heffing op goede grond(slag)**

Auteur(s): **Erasmus Studiecentrum Belastingen Lokale Overheden (ESBL)
(onder leiding van J.A. Monsma)**

Jaartal: **2001 (juni)**

Type publicatie: **Rapport in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)**

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de VNG. De centrale vraag was, of het totaal aan gemeentelijke belastingen en rechten wel in "voldoende mate is toegesneden op de maatschappelijke verhoudingen nu en in de toekomst" (voorwoord). Hierbij wordt aandacht geschonken aan zowel juridische houdbaarheid, als economische en bestuurlijke wenselijkheid. Aanleidingen van het onderzoek zijn de toegenomen importantie van lokale heffingen in totale inkomsten enerzijds en de grote maatschappelijke aandacht voor deze materie anderzijds.

Voor een aantal heffingen stelt het rapport wijzigingen voor. Alleen de roerende woon- en bedrijfsruimtebelastingen, de precariobelasting en de reinigingsheffing worden wat de onderzoekers betreft ongemoeid gelaten. Wat betreft de overige belastingen, geeft het rapport de volgende suggesties:

1. De ozb dient uit niet meer dan vier categorieën te blijven bestaan. Een nadere verfijning zou de regelgeving te complex en ondoorzichtig maken. De ozb heeft het grote voordeel dat toewijzing van de grondslag aan gemeentegrond gemakkelijk is. Voor een woning (of ander pand) bestaat immers geen twijfel over de gemeente waarbinnen deze valt. De plaats van de onroerende zaak zegt ook veel over de locatie van activiteiten van burgers (de woning is het vertrekpunt). Bovendien kennen belastingen met de woning als grondslag het voordeel dat het gekoppeld is aan de betaalcapaciteit van de burger (rijke mensen hebben duurere woningen).
2. De eigenaarsbelasting op woningen wordt als onomstreden beschouwd. De gebruikersbelasting kent enige technische uitvoeringsproblemen en in verhouding hoge perceptiekosten. De voordelen van een breed draagvlak en democratische legitimatie wegen echter zwaarder, zodat de gebruikersbelasting op woningen kan worden gehandhaafd.
3. Voor niet-woningen dient een aparte belasting te (blijven) bestaan. Het gebruikersdeel hierbinnen roept echter vragen op. Zo kost het gemeenten vaak veel moeite om te achterhalen wie de gebruiker van een niet-woning is. De onderzoekers benoemen de mogelijkheid om de eigenaar ook voor het gebruikersdeel aan te slaan. Gemeentelijke lasten worden immers toch vaak afgewenteld op de huurder. Dit zou de uitvoeringskosten verlagen. Al met al wordt dus voorgesteld om het gebruikersdeel op niet-woningen in het eigenaarsdeel op te nemen.
4. Ten aanzien van de verplichte vrijstellingen merken de onderzoekers op dat de totale waarde van de vrijgestelde objecten (met name cultuurgronden, werktuigen, Natuurschoonwetlandgoederen en natuurterreinen, en land- en waterwegen) aanzienlijk is. Zouden al deze objecten niet zijn vrijgesteld, dan zou de grondslag ten minste verdubbelen. Tarieven op niet-woningen zouden vervolgens omlaag kunnen worden gebracht. Nadelen van een dergelijk besluit is de geringe maatschappelijke acceptatie en 'onrechtvaardigheid'. In theorie zou de belastinggrondslag echter zo breed mogelijk moeten zijn. Het instellen van vrijstellingscategorieën kan worden gezien als een "verkapte subsidie" voor bepaalde sectoren (p. 12). Per categorie overlopen de onderzoekers de belangrijkste overwegingen (zie daarvoor het rapport vanaf pagina 12). De conclusie luidt dat sommige vrijstellingen moeilijk te rechtvaardigen zijn en derhalve de belastinggrondslag kan worden verbreed.
5. De baatbelasting kent qua uitvoering veel (juridische) haken en ogen, maar dient wel gehandhaafd te blijven. Wel worden enkele (technische) veranderingen voorgesteld.
6. De verblijfsbelastingen moeten worden samengevoegd tot één belasting. De slaapforensenbelasting kan worden afgeschaft omdat deze nauwelijks wordt geheven.
7. De onderzoekers adviseren het rioolrecht om te buigen tot een rioolbelasting, aangezien een rioolaansluiting meer en meer het karakter krijgt van een publiek goed. Ontheffing van aansluiting komt immers zelden voor.

Titel: 'Waardering voor het gemeentelijk belastinggebied'
Auteur(s): G.J. van Leijenhorst
Jaartal: 2002 (april)
Type publicatie: Uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Deze VNG brochure bevat voorstellen om het gemeentelijk belastinggebied te verbeteren. De algemene conclusie luidt dat de omvang van de gemeentelijke belastingen goed is. Een aantal van de belangrijkste conclusies luiden:

1. In theorie is een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied gerechtvaardigd, maar gemeenten hebben er weinig behoefte aan. Bovendien zal er weerstand van burgers en bedrijven zijn. Ten slotte levert dit weinig extra beleidsvrijheid op. Gemeenten zijn namelijk gebonden aan een gereguleerd belastingstelsel. Verkleining van het belastinggebied ligt ook niet voor de hand, omdat dan het beeld gaat ontstaan van een overheid die alleen maar uitgeeft en niet heft. Dit is voor de burger niet wenselijk.
2. In theorie is een volledig open gemeentelijk belastingstelsel (de gemeente geeft vorm aan de heffingen naar eigen inzicht) wenselijk. In de praktijk zal dit een te grote stap zijn. Voorzichtige versoepeling is een mooi alternatief.
3. Wat de ozb betreft, is het belasten van 4 verschillende categorieën gewenst. Dit zorgt voor pluriformiteit en geeft de meeste beleidsvrijheid.
4. De gebruikersbelasting voor niet-woningen moet worden opgelegd aan de eigenaren.
5. Het rioolrecht is naar aard een belasting en moet als zodanig te boek staan.
6. Als potentiële alternatieven worden genoemd: ingezetenenheffing, overdrachtsbelasting, grondexploitatieheffing, ondernemingsbelasting en vermogensbelasting. Een aantal van deze alternatieven wordt nader beoordeeld. Een duidelijk eindoordeel welke belastingen de voorkeur genieten blijft uit.
 - De ondernemingsbelasting is een belasting voor alle ondernemingen in de betreffende gemeente. Voorgestelde grondslag is de loonsom, ondernemersvermogen of een combinatie daarvan. Het Rijk zal gemeenten hierbinnen niet veel beleidsvrijheid geven, men zit niet te wachten op fiscale concurrentie.
 - Zie ook (hierboven) vraag 7 van de publicatie 'veertien vragen over het gemeentelijk belastinggebied'. Volgens de auteur is invoering van een ingezetenenheffing (als vervanging van het gebruikersdeel op woningen) niet wenselijk. Het zal tot veel weerstand onder burgers leiden, tot extra administratieve lasten, het geeft aanzienlijke herverdelingseffecten en is weinig flexibel (geen beleid mogelijk).
 - Mocht de ozb eens komen te vervallen, pas dan is de optie van het overhevelen van de overdrachtsbelasting naar gemeenten een goed alternatief. Als deze belasting bovenop de ozb zou komen is de nadruk op onroerend goed als grondslag voor gemeentelijke belastingen te groot.

Titel: 'Mogelijkheden voor een efficiënter financieringsstelsel van gemeenten'

Auteur(s): S. Visser

Jaartal: 2002 (mei)

Type publicatie: Doctoraalscriptie, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde

In deze scriptie onderzoekt Visser de vraag of de huidige inrichting van het financieringsstelsel van lokale overheden de juiste prikkels bevat in het kader van de efficiëntie. Hij doet hierbij concrete voorstellen om de financiering te veranderen teneinde de efficiëntie te verhogen. Het algemene idee is dat rijksuitkeringen alleen zouden moeten worden ingezet ter financiering van een zogenaamd basispakket aan voorzieningen. Alles hier bovenop moet worden gefinancierd met belastingen. Belastingen roepen meer weerstand op bij de burger, waardoor gemeenten meer geprikkeld worden zich te verantwoorden en hun efficiëntie te verhogen. Concrete voorstellen hoe dit uit te werken worden niet gedaan.

Titel: 'Heisa rond de lokale belastingen'

Auteur(s): M.A. Allers

Jaartal: 2002 (mei/juni)

Type publicatie: Publicatie in tijdschrift B&G, mei/juni 2002

De maatschappelijke weerstand tegen gemeentelijke belastingen is soms aanzienlijk. Allers legt in dit artikel uit dat gemeentelijke belastingen wel degelijk te rechtvaardigen zijn. Allers benoemt een aantal functies van het lokale belastinggebied: (1) de mogelijkheid om het voorzieningenniveau aan te passen op lokale wensen, (2) het opvangen van onvolkomenheden in het gemeentefonds en (3) een aanzienlijk gemeentelijk belastinggebied is nodig om ervoor te zorgen dat bestuurders verantwoording afleggen over hoe ze met het geïnde geld omgaan. Allers gaat in op de *mental accounting* benadering, die stelt dat geld in het ene potje niet gelijk is aan geld in het andere potje. Er wordt dus anders omgegaan met geld van het Rijk, dan geld afkomstig van belastingen. Allers pleit niet direct voor een vergroting van het gemeentelijk belastinggebied. Het ligt er aan in hoeverre verschillen tussen gemeenten acceptabel en of wenselijk worden geacht. Inkrimping van de gemeentelijke belastingen ligt ook niet voor de hand. Weliswaar ligt de ozb onder vuur, maar de argumenten die hiervoor worden aangehaald snijden geen hout. Zo zou de ozb de armoedeval bevorderen. Allers berekent echter dat het effect van afschaffing van de ozb op de armoedeval verwaarloosbaar is.

Titel: 'Afschaffing OZB-Woningen. Onderwerp: toelichting en berekening van de financiële gevolgen van de afschaffing OZB voor gemeenten'

Auteur(s): Erasmus Studiecentrum Belastingen Lokale Overheden (ESBL)

Jaartal: 2002 (augustus)

Type publicatie: ESBL-memorandum nr. 1, augustus 2002

In dit memorandum laat het ESBL de berekeningen zien die leiden tot de conclusie dat de herverdeel-effecten van de afschaffing van ozb op woningen groot zouden zijn. Van de gemeenten groter dan 100.000 heeft bijvoorbeeld drie kwart een 'groot' nadelig herverdelingseffect. Dit treft 5 miljoen inwoners. Gemeenten die nadelige gevolgen ondervinden zullen dit op moeten vangen door ofwel door elders de lasten te

verhogen ofwel door te bezuinigen. Het ESBL vraagt zich af of dit per saldo wel leidt tot lastenverlichting en evenwichtige koopkrachtgevolgen.

Titel: 'Afschaffing OZB: negen argumenten tegen en één voor'
Auteur(s): G.J. Te Wechel
Jaartal: 2002 (september)
Type publicatie: Publicatie in tijdschrift B&G

In dit artikel geeft Te Wechel aan dat het debat omtrent de ozb voorlopig nog tekortschiet qua argumentatie. Hij benoemt negen argumenten tegen, en één argument voor afschaffing ozb op woningen (letterlijk geciteerd, zie pagina 22):

Tegen

1. *Slecht voor het democratisch proces bij de gemeenten.*
2. *Slecht voor de allocatie.*
3. *Heffing ozb uitsluitend van bedrijven is onevenwichtig.*
4. *De maatvoering van het rekentarief leidt tot herverdelingen die de gemeenten niet meer met hun eigen belastinggebied kunnen compenseren; gemeenten worden financieel vrijwel volledig afhankelijk van de rijksoverheid.*
5. *De afhankelijkheid van de rijksoverheid kan leiden tot 'leuningdrag'.*
6. *De bufferfunctie van het eigen belastinggebied verdwijnt, het is onwaarschijnlijk dat het verdeelsysteem dit probleem kan oplossen.*
7. *De afschaffing van de ozb past niet op de inkomenscompensatie voor het nieuwe zorgstelsel; verhuurders ontvangen een overbodig voordeel.*
8. *De afschaffing van de ozb is geen lastenverlichting, maar een lastenverschuiving.*
9. *Het argument dat afschaffing ozb de armoedeval verkleint, heeft geen materiële betekenis.*

Vóór

1. *Afschaffing van een belasting die slecht voldoet aan het beginsel van de minste pijn.*

Titel: 'Het gemeentelijke belastinggebied is aan herziening toe'
Auteur(s): C.M.J.E.P. Meerts
Jaartal: 2002 (september)
Type publicatie: Publicatie in tijdschrift B&G. Geactualiseerd samenvattend extract van de scriptie: Fiscale decentralisatie en belastingheffing bij gemeenten, augustus 2000, Universiteit Maastricht.

Meerts pleit voor een herziening van het totale stelsel aan lokale heffingen omdat deze in de huidige situatie ineffectief en inefficiënt zijn. Hij haalt een aantal stellingen aan die deze propositie ondersteunen.

1. Er is geen relatie tussen ozb-tarieven en het voorzieningenniveau van gemeenten, dus het idee dat verschillen tussen belastingen gerechtvaardigd kunnen worden op basis van verschillen in wensen van de bevolking houdt geen stand. De ozb is in feite een sluitpost op de begroting.
2. Ook zonder lokaal belastinggebied is decentralisatie mogelijk en kan men kiezen aan welke beleidsterreinen geld wordt besteed.
3. De hoogte van de lokale lasten, en de verschillen tussen gemeenten liggen maatschappelijk en politiek gevoelig. Er is vraag naar uniformering.
4. Lokale overheden zijn vooral uitvoeringsinstanties geworden. De autonomie is door de jaren heen afgenomen.

5. Toename in mobiliteit zorgt ervoor dat het profijtbeginsel van de ozb niet meer opgaat. Burgers profiteren veel van voorzieningen buiten de gemeentegrenzen.
6. Lokale belastingen zijn dermate klein dat de invloed ervan op de lokale autonomie en efficiëntie te verwaarlozen is.
7. De veronderstelling dat de ozb ervoor zorgt dat mensen met hoge inkomens meer belasting betalen is niet bewezen.
8. Sommige taken kunnen beter overgeheveld worden naar centraal niveau, omdat gemeenten niet objectief genoeg zijn.
9. Herindelingen hebben voor een afname in lokale autonomie gezorgd.

De auteur concludeert dat het huidige stelsel van lasten niet effectief is en stelt een aantal potentiële wijzigingen voor. Voorkeur wordt gegeven aan het volledig schrappen van lokale belastingen. Gemeenten worden dan gecompenseerd door het Rijk, dat extra geld kan innen door het verhogen van de inkomstenbelasting. Optimaal zou zijn om de volledige wet Waardering onroerende zaken (WOZ) af te schaffen, aldus Meerts. Dit kan echter pas doorgang vinden als de overige heffingen die hierop aansluiten ook worden aangepast. De auteur stelt voor om bovenstaand plan eerst voor een proefgemeente te testen.

Titel: 'Voor- en nadelen van afschaffing van de OZB op woningen'
Auteur(s): M.A. Allers, C.A. de Kam, C.G.M. Sterks, L. van Leeuwen en J.A. Monsma
Jaartal: 2002 (oktober)
Type publicatie: COELO-rapport in opdracht van TOG Nederland

In opdracht van TOG Nederland is een rapport geschreven met een overzicht van de argumenten voor en tegen de afschaffing van de ozb op woningen. Van deze afschaffing was (bijna) sprake onder Balkenende I. De auteurs concluderen dat de argumenten vóór afschaffing, stuk voor stuk niet valide zijn en brengen vervolgens een aantal argumenten tegen afschaffing in.

Argumenten voor afschaffing:

1. De ozb voor mensen met een minimumuitkering wordt in veel gevallen kwijtgescholden. Als deze mensen gaan werken vervalt deze kwijtschelding allicht. Aan het werk gaan loont dus minder; er is dus sprake van een armoedeval dankzij de ozb.
 Reactie: om voor deze reden de ozb af te schaffen gaat ver, want de bijdrage van de ozb aan de armoedeval is klein. Bovendien betreft dit slechts een gering aantal mensen. De complete ozb voor iedereen afschaffen speciaal voor deze groep zou niet logisch zijn. Andere opties genieten de voorkeur.
2. Afschaffen van de ozb zou eigen woningbezit bevorderen.
 Reactie: volgens het rapport is dit niet het geval omdat afschaffen van de ozb zou leiden tot hogere huizenprijzen.
3. Afschaffen van de ozb zou een besparing op uitvoeringskosten betekenen.
 Reactie: de grootste uitvoeringskosten worden gevormd door de waardering van de onroerende zaken in het kader van de Wet WOZ. Ook als de ozb wordt afgeschaft blijft dit nodig. Het opleggen van de ozb aanslagen kost weinig.
4. Afschaffen van de ozb zou leiden tot lastenverlichting voor iedereen.
 Reactie: dit argument snijdt geen hout omdat lastenverlichting niet voor iedereen geldt. Bovendien zullen er hogere lasten op andere gebieden voor terug komen (rioolrecht, reinigingsheffing).

Argumenten tegen afschaffing:

1. Afschaffing van de ozb op woningen beperkt de gemeentelijke beleidsvrijheid van de ozb op niet-woningen. Het ozb-tarief op niet-woningen is gebonden aan een maximum, ten opzichte van het tarief voor woningen. Er zijn zelfs plannen om de overige ozb-tarieven te maximeren.
2. De lokale democratie wordt uitgehold als het gemeentelijk belastinggebied drastisch wordt ingeperkt. Er is immers minder ruimte om als gemeente zelf het gewenste voorzieningenniveau op te schroeven of in te dammen.
3. Onvolkomenheden in het verdeelsysteem van de algemene uitkering kunnen niet meer voldoende worden opgevangen. Dit zal vermoedelijk leiden tot een toename van het aantal artikel 12-gemeenten.
4. De bufferfunctie valt weg; het zal nog moeilijker worden financiële tegenvallers op te vangen.
5. Omdat afschaffing van de ozb op woningen niet volledig wordt gecompenseerd voor elke gemeente, treden er naar verwachting aanzienlijke herverdeeleffecten op. De terugval in inkomsten voor nadeelgemeenten zullen moeilijk te compenseren zijn door een verhoging van de ozb op niet-woningen, temeer daar het kabinet dergelijke verhogingen tegen wil gaan. De (vooral arme) nadeelgemeenten zullen in financiële moeilijkheden komen en er zal in toenemende mate een beroep worden gedaan op de aanvullende uitkering (artikel 12).
6. Afschaffen van de ozb op woningen leidt tot denivellering, zowel tussen personen als tussen gemeenten. Minima profiteren niet van afschaffing van de ozb op woningen, omdat ze veelal gebruik maken van een kwijtscheldingsregeling. Hogere inkomens profiteren meer. Voor gemeenten geldt dat er herverdeeleffecten op zullen treden van arme naar rijke gemeenten.
7. De voordeelgemeenten zullen eerder geneigd zijn dit geld uit te geven om daarmee hun voorzieningenniveau op te krikken, dan het voordeel terug te geven aan de burger. Omdat nadeelgemeenten hier niet toe in staat zijn, zullen de verschillen in voorzieningen toenemen. Dit wordt in Nederland over het algemeen niet geaccepteerd.
8. De belastingdruk zal toenemen omdat het verband tussen beslissen, betalen en genieten lossier wordt. Bovendien zal er waarschijnlijk een flypaper effect optreden: voordeelgemeenten geven hun voordeel niet terug aan de burger door middel van lastenverlaging, nadeelgemeenten zullen wel tot lastenverhoging over gaan. Per saldo leidt dit tot lastenverhoging. Bovendien vervalt met de ozb op woningen een duidelijk zichtbare belasting met een goede monitorfunctie. Gemeentebestuurders hoeven minder verantwoording af te leggen.
9. Een waardevolle heffingsgrondslag (ongevoelig voor fraude) wordt minder goed benut als de ozb op woningen wordt afgeschaft.
10. Nederland zal internationaal gezien nog meer een buitenbeentje worden als het gaat om de belastingmix en de lokale autonomie.
11. De overheid streeft naar een Authentieke Registratie van Gebouwen. Voor gemeenten wordt de prikkel om de woz-gegevens deugdelijk te beheren minder, als de ozb op woningen weg zou vallen.

De algehele conclusie van het rapport luidt dat afschaffing van de ozb op woningen geen voordelen biedt, maar wel veel nadelen. De twee professoren (J.A. Monsma en L. Van Leeuwen), die commentaar op het rapport geven, onderschrijven deze conclusies.

Titel: 'OZB op woningen moet blijven'
Auteur(s): C.A. de Kam
Jaartal: 2002 (10 oktober)
Type publicatie: Publicatie in Weekblad voor Fiscaal Recht

De Kam houdt een betoog voor behoud en zelfs uitbreiding van het lokale belastinggebied. De drie argumenten die de VVD¹⁴ benoemt, om hun voorstel om de ozb op woningen af te schaffen kracht bij te zetten, zijn volgens De Kam ondeugdelijk. De Kam behandelt de argumenten stuk voor stuk:

1. Afschaffing van de ozb op woningen zou volgens de VVD de werking op de arbeidsmarkt verbeteren omdat het de armoedeval beperkt. In het huidige stelsel is het zo dat de ozb voor minima veelal wordt kwijtgescholden. Gaan ze aan het werk, dan vervalt de kwijtschelding waardoor het minder loont om te werken. De Kam stelt dat de invloed van de ozb op de armoedeval zeer klein is. Goedkopere alternatieven, zoals verhoging van de arbeidskorting, zijn voorhanden.
2. De VVD acht afschaffing van de ozb bevorderlijk voor het eigenwoningbezit. De Kam stelt echter dat (omdat de ozb kapitaliseert in woningprijzen) deze maatregel rechtstreeks ten goede komt aan de huidige huizenbezitters, omdat de waarde van woningen stijgt. Vragers van woningen zullen dus meer moeten neerleggen voor hetzelfde huis.
3. Ook het argument dat afschaffing van de ozb tot aanzienlijke besparing in de uitvoeringskosten leidt, snijdt volgens De Kam geen hout. Met name de waardering van de onroerende zaken (Wet WOZ) kost veel, en deze operatie gaat gewoon door omdat de woz-waarden van woningen ook voor andere bepalingen (eigenwoningforfait, omslag gebouwd waterschappen) nodig zijn.

Voorts noemt De Kam zes schadelijke gevolgen van de maatregel.

1. De gemeentelijke beleidsvrijheid neemt af. Waar nu besluiten over eventuele extra voorzieningen met name worden afgewogen tegen extra belastingen die hier tegen over moeten staan, is er bij verkleining van het belastinggebied minder ruimte voor deze overwegingen. Bovendien neemt de bufferfunctie van het gemeentelijk belastinggebied af. Dit is ongewenst in een tijd waarin gemeenten meer taken op het gebied van bijstandsuitkeringen en herinschakeling van werklozen te wachten staan.
2. Europees gezien valt Nederland nu al uit de toon met een relatief klein gemeentelijk belastinggebied. Deze positie wordt nog nijpender als de ozb krimpt.
3. Het compenseren van gemeenten via het gemeentefonds zal tot herverdeling leiden. Sommige gemeenten hebben per saldo voordeel, anderen nadeel.
4. De voordeelgemeenten zullen meer gaan uitgaven. De *mental accounting* theorie stelt dat een toename van de algemene uitkering wordt gezien als "windfall gain", zodat ze deze gelden gemakkelijk uitgeven.
5. Nadeelgemeenten zullen hun nadeel deels opvangen met belastingverhogingen, deels met bezuinigingen. Het is waarschijnlijk dat de totale lastendruk zal stijgen, zeker als de mogelijkheid bestaat om de tarieven op niet-woningen te verhogen. Als deze niet-woningen voor een groot

¹⁴ Het betreft de argumenten die door de VVD werden aangevoerd tijdens de verkiezingscampagne voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen in 2002.

gedeelte eigendom zijn van niet-ingezetenen ontstaat het gevaar van belastingexport.

6. Vooral mensen met dure woningen profiteren van afschaffing van de ozb. De maatregel leidt tot onevenwichtige gevolgen voor de koopkracht.

De Kam gaat nog een stap verder en pleit voor vergroting van het belastinggebied. De volgende algemene overwegingen zijn van belang.

1. Gemeenten worden minder afhankelijk van het Rijk. Hiervoor is het wel nodig dat gemeenten ook daadwerkelijk zelf de heffingsvrijheid over hun eigen belastingen krijgen.
2. Omdat veel belastinggrondslagen mobieler worden, is het belang nadruk te (blijven) leggen op belastingen met een immobiele grondslag, zoals de onroerende zaken.
3. Beslissen, betalen en genieten moeten in één hand worden gehouden. Alleen zo kan er op lokaal niveau een juiste afweging tussen extra kosten en extra voorzieningen worden gemaakt. Momenteel is deze mogelijkheid er in Nederland, omdat gemeenten beschikken over een eigen belastinggebied. Dit is dus niet direct een argument voor een verdere uitbreiding van het belastinggebied.

Slechts twee argumenten zijn echter voor de Nederlandse zaak relevant en pleiten voor een verder uitbreiding bovenop het huidige belastinggebied:

4. Een ruimer belastinggebied maakt het mogelijk financiële meevallers door te geven aan de burger.
5. Door *mental accounting* springen gemeenten zorgvuldiger om met geld uit belastingen dan rijks gelden.

Titel: 'Afschaffing OZB is geen lastenverlichting voor iedereen'
Auteur(s): M.A. Allers
Jaartal: 2002 (november)
Type publicatie: Publicatie in tijdschrift B&G

In het strategisch akkoord van het kabinet Balkenende wordt als enige reden voor inkrimping van de ozb, lastenverlichting genoemd. Allers stelt dat niet iedereen hiervan profiteert. Voor mensen die nu profiteren van kwijtschelding verandert er bijvoorbeeld niets. Ook is het zo dat de ozb indirect een progressieve heffing is, het wegvallen daarvan heeft dus voor verschillende inkomensgroepen, verschillende gevolgen. Bovendien profiteren huurders minder dan eigenaren als de ozb zou worden afgeschaft. Ook zal afschaffing van de ozb doorwerken in andere heffingen, zoals het rioleringsrecht en de reinigingsheffing. Waar deze stijgen, zal dit een denivellerend effect hebben. Het is dus te kort door de bocht om afschaffing van de ozb te zien als lastenverlichting voor iedereen.

Titel: 'Advies Raad voor de financiële verhoudingen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Onderwerp: Afschaffing OZB op woningen'

Auteur(s): A. v.d. Berg en M.P.H. van Haften

Jaartal: 2002 (27 november)

In dit ongevraagde advies aan de minister zet de Rfv uiteen waarom afschaffing van de ozb op woningen geen goed idee zou zijn. De hoofdconclusies luiden: (letterlijk geciteerd)

1. *Een effectief eigen belastinggebied van voldoende omvang is van essentieel belang voor een gezonde financiële verhouding tussen het Rijk en autonome gemeenten.*
2. *Van een in die zin effectief eigen belastinggebied is geen sprake meer als het voornemen tot afschaffing van de ozb-woningen wordt doorgevoerd zonder dat een alternatief eigen belastinggebied wordt geboden.*
3. *Er kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de beoogde effectiviteit van de voorgenomen maatregel.*
4. *De voorgenomen maatregel gaat gepaard met een aantal nadelige niet beoogde effecten met name op het terrein van herverdeling tussen gemeenten en inkomens van huishoudens.*
5. *De Raad adviseert u van de voorgenomen maatregel af te zien zolang dit niet gepaard gaat met een voorstel tot invoering van een alternatief belastinggebied voor de gemeenten dat min of meer dezelfde omvang heeft als de huidige ozb.*

De Rfv is van mening dat het huidige belastinggebied in voldoende mate de functies van belastinggebied vervult (democratische functie, opvangen onvolkomenheden algemene uitkering, bufferfunctie). Afschaffing van de ozb op woningen leidt ertoe dat de grondregel 'no taxation without representation' wordt losgelaten. De ozb op niet-woningen wordt voor een groot deel betaald door niet-ingezetenen. De democratische functie komt dus onder druk te staan. De overige twee functies zullen voor een deel van de gemeenten ook sterk aan kracht verliezen, omdat de overgebleven belastingcapaciteit te klein is. Een verhoging van de opbrengsten kan dan alleen gerealiseerd worden door onacceptabele tariefstijgingen. De raad is dus van mening dat afschaffing van de ozb op woningen ertoe leidt dat de functies niet meer voldoende vervuld worden. Ook zal de maatregel volgens de Rfv kunnen leiden tot niet-beoogde effecten zoals een toename van bureaucratie (wegens meer artikel-12 aanvragen, en een fijnere verdeling van de algemene uitkering), grote herverdeeffecten, uitholling van de lokale democratie, verschillen in voorzieningenniveaus en toename van de lastendruk.

Titel: 'Afschaffing OZB is zo gek nog niet'

Auteur(s): G.D. Dales

Jaartal: 2002 (december)

Type publicatie: Publicatie in tijdschrift B&G

Dales benoemt enkele argumenten (uit de praktijk) voor de afschaffing van de ozb gebruikers op woningen. Zo verwacht Dales onder meer dat de maatregel de lokale autonomie niet erg zal aantasten. De gemeentelijke autonomie wordt niet zozeer door de grootte van het belastinggebied bepaald, veel belangrijker is vrijheid in beleid. Een ander veelgehoord tegenargument is dat de omvang van het gemeentelijk belastinggebied positief samenhangt met betrokkenheid van de burger. Dales

weerlegt dit argument met het feit dat hij vanuit zijn praktijkervaring nog nooit heeft meegemaakt dat een burger zich op grond van de belasting die hij betaalt, bemoeit met gemeentelijke zaken. De burger kan het verband tussen financiering en uitvoering niet zien. De ozb dient in veel gevallen bovendien als lapmiddel om de begroting te dichten. Fouten in beleid kunnen zo juist onzichtbaar worden gemaakt. Een groot probleem van de ozb volgens Dales is dat het een inkomensonafhankelijke belasting is. Je belastingstijging is met name gerelateerd aan de mate waarin de wozwaarden in je wijk of buurt zijn gestegen. De belasting is daarmee minder eerlijk dan hij lijkt. Ten slotte bevordert afschaffing van de ozb het eigenwoningbezit en leidt het tot een afname van de armoedeval, aldus Dales.

Titel: 'Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen'
Auteur(s): M.A. Allers
Jaartal: 2003 (september)
Type publicatie: COELO-rapport in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

In dit rapport, in opdracht van de VNG, worden de koopkrachteffecten als gevolg van eventuele afschaffing van gebruikers ozb op woningen berekend. Zowel het perspectief van de burger als van de gemeente komt aan het licht. Deze effecten zijn voor beide groepen aanzienlijk. Een groot aantal gemeenten zal onvoldoende compensatie ontvangen uit het gemeentefonds om gedeerde inkomsten te compenseren. Voor huishoudens zijn de gevolgen van de maatregel erg verschillend. Sommige groepen profiteren helemaal niet (onder meer minima en mensen die een boerderij bewonen). Het rapport stelt als alternatief op de afschaffing van de ozb-gebruikers voor om de eerste twee schijven van de inkomstenbelasting verder te verlagen. Hiermee wordt scheefheid in koopkrachtplaatjes tegengegaan. Ook daalt de armoedeval hierdoor, omdat arbeid (voor de werkgever) goedkoper wordt. In bijlage I van het rapport somt Allers een lijst met veelgenoemde argumenten voor en tegen de maatregel uit eerdere publicaties op (letterlijk geciteerd, zie bijlage I):

Argumenten voor afschaffing (verkiezingsprogramma VVD). Schuingedrukt het argument. Daarachter de reactie van Allers.

1. *De werking van de arbeidsmarkt verbetert doordat kwijtschelding van de ozb bijdraagt aan de armoedeval.* De bijdrage van het gebruikersdeel van de ozb op woningen aan de armoedeval is echter verwaarloosbaar klein.
2. *Er wordt aanzienlijk bespaard op de uitvoeringskosten.* Die besparing is verwaarloosbaar, doordat de kosten voornamelijk verband houden met de taxaties, en die blijven nodig.
3. *Verlaging van de woonlasten maakt bezit van een eigen huis voor een bredere groep mensen mogelijk.* Doordat afschaffing van de ozb de huizenprijzen zal opstuwten verandert er wat dit betreft niets.
4. *Afschaffing van de ozb zou een goede manier zijn om lastenverlichting vorm te geven.* Uit dit rapport blijkt het tegendeel.

Uit: Zalm en Luchtenveld, Financieel Dagblad 21 januari 2003. 'Voor afschaffen van Wet ozb bestaan sterke argumenten':

5. *De ozb is een belasting die veel ergernis oproept.* Dit is juist, maar geen argument. Populaire belastingen bestaan niet. Als alle ergerniswekkende belastingen zouden worden afgeschaft (accijnzen, successierechten, overdrachtsbelasting, enzovoort) zou de overheid in ernstige moeilijkheden komen. Bovendien leert de economische theorie dat ergerniswekkende belastingen minder snel oplopen dan "onzichtbare" belastingen. Beperken van de lastendruk is officieel kabinetsbeleid.

6. *Er bestaat steeds meer gefundeerde kritiek op de wijze van taxatie van woningen.* Als dit zo is, dan kan die wijze worden aangepast. Voorstellen hiervoor circuleren al enige jaren. Afschaffen van de ozb zou hier bovendien weinig aan verbeteren: de taxaties blijven nodig voor de waterschapsomslag en het eigenwoningforfait.
7. *Gemeenten gebruiken de ozb meer en meer als instrument voor het inkomensbeleid. Het feit dat gemeenten soms (een deel van) de kosten van de riolering of de reiniging uit de ozb financieren wijst daarop. Inwoners met een uitkering of een laag inkomen plegen kwijtschelding van de ozb te krijgen. Daardoor heeft afschaffing van de ozb ook een positief effect op de beperking van de armoedeval.* Het armoedevalargument is hierboven al behandeld. Dat gemeenten aan armoedebeleid doen is overigens iets dat vanaf halverwege de jaren negentig door het Rijk is gestimuleerd. Als het ongewenst zou zijn dat sommige gemeenten (een deel van) de kosten van het riool of de vuilnisophaal uit de ozb financieren dan zou dat eventueel verboden kunnen worden.
8. *Afschaffing van de ozb fungeert als terugsluis voor andere lastenverzwaringen die voortvloeien uit de stelselwijziging ziektekosten.* Wij zagen al eerder dat met deze wijze van koopkrachtreparatie grote groepen in de kou blijven staan, en dat er betere manieren zijn om de koopkracht te repareren die bovendien goedkoper zijn. De voordelen waarmee afschaffing van de ozb op woningen wordt aangeprezen blijken dus bij nadere beschouwing op een illusie te berusten of van verwaarloosbare omvang te zijn.

Nadelen van afschaffing:

1. De lokale democratie wordt uitgehold. De lokale kiezer kan niet meer kiezen tussen een hoog voorzieningenniveau en hogere lasten, of juist lage lasten en weinig voorzieningen. Gemeentebestuurders kunnen hun kiezers niet langer voorstellen om in ruil voor meer belastinggeld bijvoorbeeld de stad beter schoon te houden - of juist het omgekeerde.
2. Onvolkomenheden in het verdeelsysteem van de algemene uitkering kunnen niet langer worden opgevangen. Geen enkel verdeelsysteem is perfect.
3. Dit is des te problematischer doordat het na gedeeltelijke afschaffing en tariefbegrenzing van de ozb vrijwel onmogelijk wordt om na te gaan in hoeverre het verdeelsysteem van de algemene uitkering nog compensatie biedt voor verschillen tussen gemeenten in kosten en behoeften. Dat komt doordat gemeenten die tekort komen niet langer voorzieningen uit de ozb kunnen financieren.
4. De bufferfunctie van de ozb valt grotendeels weg. Financiële tegenvallers, bijvoorbeeld door invoering van het BTW-compensatiefonds of de nieuwe financiering van de bijstand, kunnen niet meer adequaat worden opgevangen.
5. Er treden aanzienlijke en denivellerende herverdeeleffecten op. Veel huishoudens gaan er helemaal niet op vooruit. Huishoudens met hoge inkomens profiteren meer dan huishoudens met lage inkomens.
6. Nadeelgemeenten zullen in financiële moeilijkheden komen. Doordat juist de armere gemeenten worden getroffen en doordat het slechts beperkt mogelijk is andere inkomstenbronnen aan te boren, zal het beroep op artikel 12 toenemen. Dit zal voor gemeenten bovendien minder onaantrekkelijk worden, doordat de bestaande eis tot hoge ozb-tarieven vervalt.
7. Verschillen in voorzieningenniveaus kunnen toenemen doordat voordeelgemeenten in sommige gevallen grote bedragen extra te besteden krijgen, terwijl nadeelgemeenten moeten bezuinigen. Dergelijke verschillen worden in Nederland slechts mondjesmaat geaccepteerd.
8. De overheidsuitgaven en de lastendruk nemen toe. Het Rijk zal onder druk komen ook het voorzieningenniveau in nadeelgemeenten te verhogen. Bovendien geven voordeelgemeenten hun extra middelen grotendeels uit, terwijl nadeelgemeenten de tarieven van rioolrecht en reinigingsheffing verhogen. Doordat gemeentebestuurders niet langer verantwoordelijk zullen zijn voor hun eigen inkomsten of voor hun uitgavenniveau is er een kleinere prikkel tot efficiënt beleid. Bovendien houdt de grote zichtbaarheid van de

- ozb - die tot een zekere belastingweerstand leidt - de lastendruk beperkt. Rijksbelastingen zijn vaak onzichtbaar en eenvoudiger te verhogen.
9. Er gaat een stabiele, onverplaatsbare, nauwelijks fraudegevoelige belastinggrondslag verloren.
 10. Nederland wordt internationaal gezien nog sterker een buitenbeentje, doordat het aandeel van onroerende zaken in de belastingmix in vergelijking met andere OECD-landen zeer laag wordt, evenals de lokale belastingautonomie.

Titel: 'Lokale belasting blijft nodig'
Auteur(s): M.A. Allers
Jaartal: 2003 (5 september)
Type publicatie: Publicatie in Economisch Statistische Berichten (ESB)

Dit artikel richt zich op één specifiek nadeel van de voorgestelde maatregelen om de ozb voor gebruikers van woningen af te schaffen en de overige tarieven te maximeren. Eén van de functies van het lokale belastinggebied is het opvangen van onvolkomenheden van de algemene uitkering binnen het gemeentefonds. In theorie zou dit niet nodig zijn als de verdeling van deze uitkering perfect zou zijn. Of algemener: hoe beter de verevening geschiedt, hoe minder nodig zijn de gemeentelijke belastingen. Nu is het zo dat onvolkomenheden in de verdeelmaatstaven worden gedetecteerd aan de hand van het verschil tussen de feitelijke uitgaven op een beleidsterrein en de uitgaven die zouden worden verwacht op basis van de verdeelmaatstaven. Dit verschil wordt dus opgevangen met financiering uit het belastinggebied. Deze financieringsbron heeft dus een signaalfunctie: het geeft aan dat het verdeelsysteem niet goed is. Als de belastingen inkrimpen vervalt deze signaalfunctie. Omdat betalen en beslissen niet in één hand blijven, is het moeilijk te beoordelen of een uitgavenstijging op een bepaald terrein wel of niet moet worden gehonoreerd. Bovendien kan een scheefheid in de algemene uitkering (een gemeente krijgt te weinig geld bijvoorbeeld) alleen nog worden opgevangen door elders te bezuinigen. Dit schopt het systeem extra in de war, omdat het in meerdere uitgavenclusters doorwerkt. In Engeland kent men dergelijke problemen al omdat daar uitgavenplafonds zijn ingesteld.

Titel: 'Advies Raad voor de financiële verhoudingen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Onderwerp: Afschaffing gebruikersdeel onroerendezaakbelastingen op woningen'
Auteur(s): A. v.d. Berg en M.P.H. van Haften
Jaartal: 2004 (26 januari)

De Rfv heeft naar aanleiding van de kabinetsplannen om het gebruikersdeel van de ozb op woningen af te schaffen, een ongevraagd advies aan de minister uitgebracht met als strekking dat zowel het idee op zich, als de uitvoering ervan ongewenst is. Ten eerste stelt het gemeentelijk belastinggebied internationaal gezien weinig voor. Onderzoek van de OECD¹⁵ laat dit blijken. De Rfv noemt de zogenaamde belastingmacht uit dit onderzoek als belangrijke indicator voor de omvang van het lokale belastinggebied. Belastingmacht is gedefinieerd als: de opbrengst van eigen

¹⁵ Joumard & Kongsrud, 'Fiscal Relations Across Government Levels', *OECD Economic Studies* No. 36, 2003/1.

belastingen (als % BBP) vermenigvuldigd met de vrijheid om tarief en/of grondslag te bepalen. Door de kabinetsplannen zouden beide componenten van de belastingmacht teruglopen, zodat het lokale belastinggebied in Nederland nog kleiner wordt. De raad acht een voldoende omvang van het gemeentelijk belastinggebied cruciaal ten einde de functies hiervan in werking te houden. De RFV benoemt hierbij drie functies, te weten (1) lokale afwegingen van voorzieningenniveaus, (2) het opvangen van 'fouten' in de algemene uitkering en (3) het opvangen van financiële tegenvallers. Omdat de ozb veruit de belangrijkste belasting is, zou afschaffing en beperking deze functies ernstig in gevaar brengen. De RFV prefereert volledige afschaffing van de ozb boven gedeeltelijke afschaffing, mits deze dan wordt vervangen door een andere belasting. Verdere inkringing van het lokale belastinggebied zou in strijd met het Europese Handvest inzake Lokale Autonomie, waarin is vastgelegd dat ten minste een deel van de inkomsten zelf gegeneerd moet zijn. De Rfv doet geen concrete voorstellen welke belastingen als vervanger op zouden kunnen treden. De verschillende onderzoeken naar alternatieven uit het verleden zijn volgens de Raad mogelijk gedateerd, zodat eerst nieuw onderzoek nodig is.

Titel: 'Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven'
Auteur(s): M.A. Allers
Jaartal: 2004 (februari)
Type publicatie: Rapport COELO (deels gefinancierd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

Dit rapport onderzoekt de financiële effecten van de door het kabinet-Balkenende II voorgestelde maatregel om de ozb-tarieven te maximeren. Omdat er nog geen duidelijkheid bestond over de hoogte van de maximale tarieven hanteert het rapport meerdere varianten. Voor veel gemeenten blijkt dat de maximering van tarieven grotere nadelige gevolgen heeft dan het afschaffen van het gebruikersdeel op woningen. Beide maatregelen treffen met name dezelfde gemeenten. De beide maatregelen samen kunnen een nadeel tot gevolg hebben van meer dan 100 euro per inwoner. Met name gemeenten die al problemen kennen op financieel en/of sociaal gebied worden hard getroffen.

Titel: 'Misverstanden over lokale belastingen'
Auteur(s): O.M. Merk
Jaartal: 2004 (februari)
Type publicatie: Publicatie in Economisch Statistische Berichten (ESB)

De auteur legt uit waarom volgens hem de meeste kritiek op de kabinetsplannen rondom de ozb ongegrond zijn. Hij benoemt hierbij vijf misverstanden.

1. Economische theorie schrijft voor dat het belastinggebied voldoende groot moet zijn, onder meer omdat het de doelmatigheid verhoogt en de burger in staat stelt op te treden als monitor van gemeentelijk beleid. Volgens Merk is dit monitoren door de burger vrijwel onmogelijk, omdat de burger de link tussen belastingniveau en voorzieningen niet kan leggen. Bovendien leidt een aanzienlijke ozb tot inkomenspolitiek bij gemeenten, via de belastingmix en kwijtscheldingsmogelijkheden. Ten slotte meldt de auteur dat overheidsuitgaven als stabilisator van de conjunctuur dienen. Gemeenten zouden moeten worden beperkt in hun vrijheid om dit beleid te doorkruisen.

2. In veel publicaties is aangegeven dat het gemeentelijk belastinggebied in Nederland, internationaal gezien zeer klein is. Volgens Merk wil dit niet zeggen dat Nederland de zaken verkeerd aanpakt. Hij laat zien dat Nederland in vergelijking met andere Europese landen¹⁶ behoorlijk gedecentraliseerd is, getuige het aandeel decentrale uitgaven uitgedrukt in BBP of totale overheidsuitgaven. Het belastinggebied is in anderen landen wel groter, maar vaak zo vormgegeven dat lokale overheden de grondslag en/of het tarief niet zelf mogen bepalen. Worden de maatstaven hiervoor gecorrigeerd, dan is het belastinggebied in Nederland niet eens zo gering, maar vergelijkbaar met landen als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Ook is Merk van mening dat de mogelijkheden voor de burger om te verhuizen als het belasting- en voorzieningenniveau niet naar wens is, beperkt zijn vanwege hoge verhuiskosten.
3. Merk stelt dat de herverdeeleeffecten van de maatregel klein zullen zijn.
4. Een veel gehoord argument voor behoud van het belastinggebied is dat dit nodig is om onvolkomenheden in de algemene uitkering op te vangen. Volgens de auteur wordt de ozb echter zelden voor dit doeleinde ingezet. Er zijn immers geen aanwijzingen van gemeenten die hun ozb-tarieven verlagen zodra er onvolkomenheden in het verdeelstelsel worden opgelost.
5. Ten slotte gaat de auteur in op de bufferfunctie die het gemeentelijk belastinggebied zou hebben (opvangen van tegenvallers). In de realiteit blijkt dat een lagere uitkering niet leidt tot een verhoging van belastingen, maar vaak wordt opgevangen door inkrimping van het budget. De ozb vervult dus niet direct een bufferfunctie.

Titel: 'OZB-plan is echt onzin'

Auteur(s): M.A. Allers

Jaartal: 2004 (5 maart)

Type publicatie: Publicatie in Economische Statistische Berichten (ESB)

Dit is een korte reactie op een artikel van dhr. Merk in ESB (zie hierboven). Allers stelt dat Merk een onvolledige voorstelling van zaken geeft omtrent afschaffing van de ozb. Zo stelt Merk dat het financiële nadeel van de maatregel beperkt blijft tot maximaal €30,- per inwoner. Voor de afschaffing van gebruikers ozb op woningen is dit het geval, maar als we de maximering van de overige tarieven ook meenemen in de berekening loopt dit verder op. Allers vreest dat de maatregel een doel op zich aan het worden is, in plaats van dat het een hoger doel dient.

Titel: 'Belasten op niveau. Meer fiscale armslag voor gemeenten'

Auteur(s): Commissie bestaande uit P.B. Boorsma, C.A. de Kam en L. van Leeuwen

Jaartal: 2004 (mei)

Type publicatie: Onderzoek in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Deze door de VNG ingestelde commissie heeft de gewenste omvang en indeling van het gemeentelijk belastinggebied onderzocht. Dit als reactie op eventuele

¹⁶ Nederland wordt vergeleken met het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Italië, Spanje, België en Denemarken.

kabinetsplannen de ozb voor gebruikers van woningen af te schaffen en de overige ozb-tarieven te maximeren. De belangrijkste conclusies van de onderzoekers luiden:

1. ozb is de meest geschikte belasting voor gemeenten.
2. In de toekomst zouden gemeenten de mogelijkheid moeten krijgen meer belasting te heffen (het gemeentelijk belastinggebied moet worden uitgebreid)
3. Vijf potentiële nieuwe gemeentelijke belastingen passeren de revue waarbij een ingezetenenheffing en een gemeentelijke inkomstenbelasting het meest gunstig worden geacht.

De commissie geeft vijf redenen aan waarom gemeenten eigen belasting zouden moeten kunnen heffen, gebaseerd op de functies van gemeentelijke belastingen.

1. Volgens de democratische functie is het decentraliseren van taken en beleid welvaartverhogend. Burgers hebben echt iets te kiezen en zijn meer betrokken bij politiek en besluitvorming. Als burgers een sober en goedkoop voorzieningenniveau genoeg vinden, kunnen de belastingen laag blijven. Andere gemeenten zullen juist kiezen voor een hoog voorzieningenniveau en dus hogere lasten. Het Rijk zorgt ervoor dat alle gemeenten ten minste een basispakket aan voorzieningen aanbieden.
2. De allocatiefunctie stelt dat een groot aandeel van de taken die gemeenten uitvoeren een lokaal bereik hebben. Dus is het ook het beste om er op lokaal niveau over te beslissen en te betalen.
3. De regulerende functie van belastingen stelt gemeenten in staat het gedrag van burgers en bedrijven te prikkelen. Als voorbeeld wordt de parkeerbelasting genoemd: men betaalt voor de mogelijkheid om te parkeren al naargelang schaarste van ruimte.
4. De compensatiefunctie maakt het mogelijk voor gemeenten om fouten en tekortkomingen in de verdeelsleutel van het gemeentefonds, en het pakket aan specifieke uitkeringen op te vangen door de belastingen aan te passen.
5. Door onverwachte omstandigheden of foute beslissingen kunnen gemeenten financiële tegenvallers te verwerken krijgen. De bufferfunctie van belastingen kan deze klappen in elk geval deels opvangen.

Al deze functies (op de regulerende functie na) werken pas goed door als het belastinggebied ten minste voldoende groot is, aldus de onderzoekers. Met name de democratische functie komt in het geding, als de voorgestelde kabinetsplannen doorgang vinden. Een groot deel van de bevolking huurt immers een woning en betaalt dus ozb-gebruikers. Als deze belasting wegvalt zijn huurders minder betrokken bij de besluitvorming van gemeenten. De grootste bezwaren tegen de plannen berusten dan ook op de bovengenoemde functies (zie p. 19). De commissie vreest een aantal nadelige gevolgen van de voorgestelde maatregelen (letterlijk geciteerd, zie pagina 19):

1. *De gemeentelijke beleidsvrijheid bij de ozb op niet-woningen zal verdwijnen*
2. *De lokale democratie wordt uitgehold*
3. *De verdeling van de algemene uitkering tussen gemeenten kan niet langer periodiek worden geijkt, omdat het na beperking en begrenzing van de ozb moeilijker wordt de in gebruik zijnde verdeelsleutel te beoordelen.*
4. *Onvolkomenheden in de verdeelsleutel van de algemene uitkering kunnen niet langer worden opgevangen.*
5. *De bufferfunctie van de ozb valt grotendeels weg*
6. *Nadeelgemeenten komen in financiële problemen*
7. *Er is sprake van omvangrijke en denivellerende herverdeeffecten voor gezinnen*

8. *Verschillen in voorzieningenniveaus nemen onbedoeld toe.*
9. *Overheidsuitgaven en lastendruk nemen toe*
10. *Nederland wordt internationaal nog meer een buitenbeentje*
11. *Het streven naar de Authentieke Registratie van Gebouwen wordt bemoeilijkt*
12. *Het weerstandsvermogen van gemeenten wordt verkleind*
13. *De plannen zijn strijdig met de geest van het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie.*

Het rapport laat overigens ook nog een internationale vergelijking zien van de grootte van het decentrale belastinggebied, gebaseerd op OECD cijfers.¹⁷ De conclusie luidt dat decentrale belastingopbrengsten, als percentage van het BBP in Nederland relatief laag is. Hierdoor is ook de score van belastingmacht laag. De auteurs waarschuwen dat het één-op-één vergelijken van landen niet geheel gepast is, aangezien sommige landen meer bestuurslagen hebben dan andere, en het aantal taken dat gedecentraliseerd is, kan verschillen. Ook de mix van lokale belastingen wordt in internationaal perspectief geplaatst en ook hier ontstaat het beeld van aanzienlijke verschillen. In sommige landen heffen lokale overheden vooral belastingen gebaseerd op inkomen, in andere landen heeft onroerend goed als grondslag de overhand. Nederland is koploper voor wat betreft het aandeel lokale belastingen met consumptie als grondslag.

De commissie doet voorstellen om het gemeentelijk belastinggebied te vergroten.

1. Een woonruimtebelasting zou de ozb kunnen vervangen. Het enige (maar grote) verschil is dat de grondslag niet langer de woz-waarde is, maar een combinatie van objectieve kenmerken, zoals oppervlakte en type woning. De meeste voordelen van de ozb blijven behouden, maar op uitvoeringskosten kan worden bespaard. De grondslag is eenvoudig te bepalen en er zal geen sprake meer zijn van bezwaren omtrent woz-waarden. Dit voordeel wordt pas echt groot als de complete woz-waardering zou worden afgeschaft. De woz-waarden zijn nu echter nog wel nodig voor andere doeleinden.
2. Bouwsombelasting. Gemeenten met groei-opgaven (bijvoorbeeld een stijgend aantal leerlingen) worden hiervoor niet tijdig gecompenseerd via het gemeentefonds. Een belasting op nieuwe bebouwing (eenmalig) zou dit op kunnen vangen. Soortgelijke belastingen bestaan al in de Verenigde Staten en Canada.
3. Een gemeentelijke inkomstenbelasting is voor veel landen al een belangrijke bron van financiering. Deze belasting kent twee varianten. In de eerste bepaalt de gemeente zelf een (proportioneel) belastingtarief. Inkomstenbelasting geheven door het Rijk zal moeten dalen. In de tweede variant belast de gemeente, de belasting die een ingezetene al aan het Rijk afdraagt in het kader van de inkomstenbelasting.
4. Een gemeentelijke energiebelasting zou dezelfde grondslag hebben als de rijksenergiebelasting (energieverbruik). Een belangrijk nadeel is dat deze grondslag geen verband houdt met het profijt van voorzieningen (het profijtbeginsel is niet gerespecteerd).

¹⁷ Nederland wordt vergeleken met Zweden, Denemarken, Zwitserland, België, Japan, Spanje, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk en Noorwegen. Merk op dat ook waterschappen en provincies in de cijfers meetellen. Er wordt namelijk een vergelijking getoond op basis van alle decentrale overheden (voor de federale staten tellen alleen lokale overheden mee). Cijfers zijn afkomstig uit: Joumard & Kongsrud, 'Fiscal Relations Across Government Levels', *OECD Economic Studies* No. 36, 2003/1, en: OECD, *Revenue Statistics 195-2002* (Parijs, 2003), p. 223-226.

5. Een burgerbelasting (of ingezetenenheffing/koppentaks) is een vast bedrag dat elke inwoner boven de 18 betaalt. Qua uitvoeringskosten en breedte van de grondslag is deze belasting erg gunstig. Er is echter een groot bezwaar, de beperkte maatschappelijke acceptatie.

De commissie prefereert behoudt van de ozb (volledig) aangevuld met ten minste één extra brede belasting, waarvan de inkomstenbelasting of de burgerbelasting de voorkeur genieten. De inkomstenbelasting kent problemen rondom onzekerheid van herverdeeffecten en economische gevolgen. De commissie geeft daarom de voorkeur aan een ingezetenenheffing, ondanks de mogelijke weerstand waar deze op kan stuiten.

Titel: 'Italiaanse les'

Auteur(s): M.A. Allers

Jaartal: 2004 (mei)

Type publicatie: Publicatie in Economisch Statistische Berichten (ESB)

De voorstellen van het kabinet om de gemeentelijke belastingen deels af te schaffen en in te perken, vertonen gelijkenissen met de situatie in Italië een aantal decennia geleden. In 1972 werden daar de lokale belastingen afgeschaft en vervangen door een verhoging van rijksuitkeringen. De praktijkervaring in Italië leerde dat gemeenten hierdoor minder zorgvuldig met hun middelen omsprongen. Elke wens tot voorzieningen werd zo'n beetje ingewilligd. Als er problemen ontstonden, sprong het Rijk financieel bij. Doordat beslissen, betalen en genieten niet meer in één hand lagen, namen de overheidsuitgaven dus toe. Pas toen in 1993 Italiaanse lokale overheden weer een onroerendezaakbelasting kregen, werden de overheidsuitgaven weer in de hand gehouden. Of de situatie in Italië te vertalen is naar Nederland is niet met zekerheid te zeggen, maar het risico bestaat dat (als de voorstellen doorgang vinden) belangengroepen naar het Rijk stappen om geld te vragen en dat gemeenten onder electorale druk meer uitgeven dan verantwoord is, stelt Allers. Komt een gemeente na verloop van tijd in zwaar weer, dan zal het Rijk moeten bijspringen. Ten slotte merkt Allers ook nog op dat hoe kleiner het gemeentelijk belastinggebied wordt, hoe minder er sprake zal zijn van belastingconcurrentie. Het gemeentelijk belastinggebied is dus een natuurlijke rem op overheidsuitgaven.

Titel: 'Internationale vergelijking omvang decentrale belastingen. Nederland in middenpositie'

Auteur(s): O.M. Merk

Jaartal: 2004 (november)

Type publicatie: Publicatie in tijdschrift B&G

Merk stelt dat het belastinggebied van de decentrale overheden, in tegenstelling tot wat vaak beweerd wordt, internationaal gezien een middenpositie inneemt. De auteur vergelijkt Nederland met de overige OECD-landen waarvoor voldoende gegevens zijn. Nederland scoort inderdaad laag op het aandeel van het decentrale belastinggebied, uitgedrukt in totale belastingen. Volgens Merk geeft dit echter geen volledig beeld, omdat in veel landen decentrale belastingen zogenaamde 'shared taxes', waarbij de decentrale overheden geen zeggenschap hebben over tarief en grondslag. Neem je de zogenaamde belastingmacht in 1995 als uitgangspunt, dan stijgt Nederland aanzienlijk. Omdat het gemeentelijk belastinggebied in Nederland sindsdien is uitgebreid, staat Nederland eigenlijk nog te laag, stelt Merk. Omdat betere cijfers

ontbreken, construeert Merk zelf nog een maatstaf, waar hij het belastinggebied in 2002 corrigeert voor het aandeel 'shared taxes' in 1995. In deze fictieve ranglijst zou Nederland tot de middenmoot behoren. Zouden de cijfers ook nog gecorrigeerd worden voor de mate waarin decentrale overheden aan maximering van tarieven gebonden zijn, dan stijgt Nederland nog iets. Ten slotte worden cijfers niet gecorrigeerd voor horizontale verevening (verevening op basis van de belastinggrondslagen) wat in veel landen beslag legt op een aanzienlijk deel van de belastinginkomsten. De autonomie van bijvoorbeeld een aantal Scandinavische zou door een dergelijke correctie aanzienlijk zakken. Het beeld dat het decentrale belastinggebied in Nederland internationaal gezien weinig voorstelt is dus niet juist, concludeert Merk.

Titel: 'Lokale Belastingen: meer, beheerst!'
Auteur(s): Stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied
(voorzitter B. Eenhoorn)
Jaartal: 2005 (mei)
Type publicatie: Onderzoek in opdracht van Rijk, provincies en gemeenten

De stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied kreeg de opdracht mee om helderheid te scheppen in het totaalplaatje aan decentrale belastingen. Enkele van de belangrijkste adviezen van de stuurgroep zijn:

1. Vergroting van het gemeentelijk belastinggebied (van 3 naar 6 miljard).
2. Daarbovenop een betekenisvolle vrije ruimte toevoegen (onder meer als buffer voor financiële tegenvallers)
3. Ontwikkeling van de lokale lasten dient wettelijk verankerd te zijn (maximering is aanvaardbaar, als het belastinggebied groter is).
4. In drie fasen toewerken naar één algemene belastinggrondslag, opcenten op inkomensten- en loonbelasting. In fase 1 (1 januari 2006) wordt voorgesteld het gebruikersdeel van de ozb op woningen af te schaffen. Fase 2 (1 januari 2008) bestaat uit het introduceren van de opcenten. In fase 3 wordt de ozb volledig afgeschaft, mits fase 2 de gewenste uitwerking blijkt te hebben.
5. Wettelijke maximering van belastinggebied.
6. De vele vragen die dit oproept (wat zijn de uitvoeringskosten, wat zijn de herverdeeffecten) vragen om nader onderzoek.
7. Kleinere belastingen worden zoveel mogelijk opgeschoond. Inkomstenderving kan worden opgevangen door de opcenten.
8. Dit alles gebeurt macro budget neutraal.
9. Op macro-niveau worden voorstellen gedaan hoe de koopkrachtplaatjes op niveau kunnen blijven. Wat de gevolgen op micro-niveau zijn is onduidelijk, erkent de stuurgroep.
10. De Stuurgroep erkent dat deze wijziging de belastingen conjunctuurgevoeliger maakt en dat er herverdeeffecten optreden. Of en zo ja hoe, hiervoor gecorrigeerd dient te worden, wordt niet besproken.
11. De Stuurgroep gelooft dat opcenten maatschappelijk meer acceptabel zijn dan een ingezetenenheffing of de ozb.

Titel: 'Autonomoem of Automaat. Advies over gemeentelijke autonomie'
Auteur(s): Raad voor openbaar bestuur (Rob) en Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)
Jaartal: 2005 (augustus)
Type publicatie: Rapport in opdracht van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer heeft aan de Rob en de Rfv gevraagd stelling te nemen in het thema 'lokale autonomie in relatie tot lokale belastingen'. Het thema gemeentelijke autonomie wordt in brede zin besproken, financiële verhoudingen en het lokaal belastinggebied vormen een klein onderdeel van het rapport. De auteurs pleiten voor lokale belastingen van voldoende omvang, die (1) herkenbaar zijn en (2) door de gemeente zelf vastgesteld kunnen worden. Mocht het belastinggebied verder verkleind worden, zoals voorgesteld, dan wordt volgens de auteurs de ondergrens van wat een acceptabel belastinggebied is, overschreden. Dit is zowel in principiële zin (een gemeente heeft recht op een volwaardig belastinggebied om lokale beslissingen af te wegen) als functionele zin (in financieel onzekere tijden is een vergroting van het belastinggebied nodig om als bufferfunctie te dienen) nodig.

Titel: 'OZB: de werkelijkheid in beeld'
Auteur(s): Erasmus Studiecentrum Belastingen Lokale Overheden (ESBL)
Jaartal: 2005 (september)
Type publicatie: Rapport in opdracht van Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Het kabinet Balkenende II stelde voor het gebruikersdeel van de ozb op woningen af te schaffen en de overige ozb-tarieven te maximeren. Gemeenten zouden worden gecompenseerd via het gemeentefonds. In opdracht van de VNG heeft het ESBL de mogelijke gevolgen hiervan onderzocht. De VNG is namelijk van mening dat ondanks dat er via het gemeentefonds compensatie plaatsvindt, het wetsvoorstel nog steeds negatieve effecten inhoudt (met name inbreuk op de gemeentelijke autonomie). Het rapport gaat in op de te verwachten financiële gevolgen voor burgers, bedrijven en gemeenten. De belangrijkste gevolgen voor de koopkracht van burgers en bedrijven zijn:

1. De voorgestelde maatregel bereikt 10% van de mensen niet. Zo blijft de ozb voor boeren, zelfstandigen en verpleeghuizen onveranderd. Ook minima en kamerhuurders profiteren niet. De eerste groep omdat ze al geen ozb betaalden, de tweede groep omdat de maatregel terecht komt bij de verhuurder.
2. Mensen met dure woningen, of zij die een tweede woning hebben of recreatiewoningen exploiteren profiteren onevenredig van de maatregel.

Het zou volgens dit rapport 'beter' zijn voor de koopkrachtplaatjes om als alternatief, wijzigingen aan te brengen in Rijksbelastingen.

Ook de herverdeeleffecten voor gemeenten zijn onevenwichtig, zo stelt het rapport. Omdat het gemeentefonds compenseert aan de hand van het rekentarieef (en niet de werkelijke tarieven) gaan de gemeenten die voor de wetswijziging hoge tarieven hanteren erop achteruit, en gemeenten met lage tarieven erop vooruit. De uitwerking van het voorstel kent op detailniveau nog enkele effecten waardoor de compensatie niet volledig is. Zo wordt er niet gesproken over compensatie voor gedeeltelijke afschaffing van de roerende woon- en bedrijfsruimtebelasting. Bovendien is er geen

inflatiecorrectie opgenomen en wordt alleen gemiddelde kwijtschelding gecompenseerd.

De algehele conclusie luidt dus dat het wetsvoorstel tot 'onevenwichtige' herverdeeffecten leidt, zowel voor burgers, bedrijven als gemeenten.

Titel: 'Atlas van de lokale lasten 2006'
Auteur(s): M.A. Allers, C. Hoeben, J. Th. van der Veer, E. Gerritsen
Jaartal: 2006
Type publicatie: Publicatie van COELO

In zijn jaarlijkse Atlas van de lokale lasten berekent COELO het zogenaamde hefboomeffect van de ozb, dat weergeeft met welk percentage de ozb zou moeten stijgen om de gemeentelijke uitgaven met één procent te doen toenemen. Eén van de effecten van het afschaffen van het gebruikersdeel van de ozb op woningen is een toename van de hefboom. Gemiddeld gezien stijgt de hefboom van 12,4 procent naar 17,7 procent door deze maatregel. Het wordt voor gemeenten dus moeilijker om de inkomsten te verhogen met een bepaald percentage van de begroting. In zijn algemeenheid geldt: hoe kleiner het gemeentelijk belastinggebied, hoe groter het hefboomeffect.

Titel: 'De financiële verhouding onder de loep'
Auteur(s): P.B. Boorsma en M.A. Allers
Jaartal: 2006
Type publicatie: Essays in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Zowel Boorsma als Allers heeft een essay geschreven op aanvraag van de VNG. De centrale vraag hierbij was de financiële verhouding onder de loep nemen, en eventuele aanbevelingen te doen om de verhoudingen te wijzigen. Volgens de VNG lopen theorie en praktijk uit elkaar, vanwege grote politieke druk om het voorzieningenniveau en belastingtarieven tussen gemeenten zo weinig mogelijk te laten verschillen.

Boorsma is van mening dat het gemeentelijk belastinggebied uitgebreid dient te worden en somt hiertoe de volgende argumenten op:

1. Een groter belastinggebied is een voorwaarde voor meer autonomie.
2. Financiering uit belastingen leidt tot een betere afweging van eventuele extra voorzieningen. Vaak wordt gesteld dat er hiervoor niet zozeer een uitbreiding van het belastinggebied nodig is: zolang er maar een belastinggebied is, kan men 'beslissen in de marge'. Boorsma geeft aan dat omdat het belastinggebied zo klein is, er een grote tariefverhoging nodig is om een behoorlijk bedrag te genereren.
3. Een belastinggebied dient om onvolkomenheden in de algemene uitkering op te vangen.
4. Ook specifieke uitkeringen zijn vaak niet kostendekkend of onjuist verdeeld. Belastingen zijn nodig om dit op te vangen.

5. Het belastinggebied heeft een bufferfunctie; het kan financiële tegenvallers opvangen. Omdat het pakket aan medebewindstaken is uitgebreid, is er ook een grotere buffer nodig.
6. Belastingen hebben een signaalfunctie ten aanzien van de financiële verhoudingen en de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering.
7. Belastinggeld wordt zorgvuldiger besteed dan rijks gelden. Dit hangt samen met het zogenaamde flypaper effect (stijgen de rijksuitkeringen, dan leidt dit vooral tot een stijging van uitgaven in plaats van lastenverlichting). De bron van het geld is van belang voor de uitgaven (mental accounting).
8. Hoe meer lokale belastingen, hoe meer verantwoordelijkheid bestuurders moeten afleggen over de besteding.
9. "Belastingheffing versterkt het politieke bewustzijn van de kiezers, versterkt de lokale democratie, vergeleken met bekostiging uit geld afkomstig van de Staat" (p.35).
10. Overdracht van taken van het Rijk naar gemeenten betekent overdracht en toename van risico's. Hiervoor zou een 'reserve belastinggebied' op zijn plaats zijn.
11. In Europees verband klinkt de roep om harmonisatie van belastingen. Het Nederlandse beleid laat zich niet goed rijmen met het Europese Handvest inzake Lokale Autonomie, waarin wordt gesproken over het recht op een substantieel belastinggebied.
12. Door herindelingen is de gemiddelde omvang van gemeenten toegenomen. Dit vraagt om meerdere redenen om een groter belastinggebied volgens Boorsma. Ten eerste is de deskundigheid van gemeenten om zorgvuldig nieuwe belastingbronnen te beheren toegenomen. Ten tweede kennen grotere gemeenten meer (nieuwe) voorzieningen en een hoger uitgavenniveau. Nieuwe voorzieningen en toegenomen risico's vragen om een groter belastinggebied.

Allers gaat in op de bekostiging van overheidstaken en stelt dat theorie voorschrijft dat degene die beslist ook over de bekostiging zou moeten gaan. Autonome taken zouden dus bekostigd moeten worden uit belastingen. Hoewel het moeilijk is om precies onderscheid te maken tussen medebewind en autonome taken is het duidelijk dat de bekostiging in de Nederlandse praktijk niet voldoet aan het theoretisch optimum.

Titel: 'Rafelranden van de nieuwe OZB-wetgeving'
Auteur(s): M.A. Allers
Jaartal: 2006
Type publicatie: Publicatie in Tijdschrift voor Openbare Financiën (TvOF), 2006, nummer 3.

Sinds 2006 is het gebruikersdeel van de ozb voor woningen afgeschaft en zijn de overige ozb-tarieven gemaximeerd. Ook is er aan de stijging van tarieven een maximum verbonden. Gemeenten mogen onder een vastgesteld 'drempeltarief' de ozb maximaal verhogen. Boven het drempeltarief is men echter gebonden aan een maximumstijging. In deze publicatie beschrijft Allers twee problemen die zijn ontstaan als gevolg van deze maatregelen.

1. Het gemeentefonds verevent verschillen in belastingcapaciteit. Dat wil zeggen, hoe hoger de woz-waarden in een gemeente, hoe lager de uitkering van het Rijk. Een gemeente met relatief hoge woz-waarden int bij een gelijk tarief immers meer belasting dan een gemeente met lage woz-waarden. Een verhoging van de woz-waarden binnen een gemeente leidt er dus ook toe dat die gemeente minder uit het gemeentefonds ontvangt omdat de gemeente geacht wordt zelf meer te kunnen innen. De maximeringsmaatregel is echter zo vormgegeven dat de "maximale jaarlijkse tariefstijging per gemeente aangepast wordt aan de waardeontwikkeling van de inliggende onroerende zaken" (p. 130). Dus waar de verdeling van het gemeentefonds impliceert dat een verhoging van woz-waarden leidt tot meer mogelijkheden om zelf belasting te innen, maakt de maximering van de tariefstijging dit, in elk geval deels, onmogelijk.
2. Een tweede nadelige gevolg van de systematiek is dat gemeenten met benedengemiddelde woz-waarden benadeeld worden. Dergelijke gemeenten moeten hogere ozb-tarieven hanteren dan een gemeente met een gemiddelde grondslag om een gelijkwaardige 'netto ozb-opbrengst' te genereren. Dit is het geval omdat het gemeentefonds niet volledig, maar slechts gedeeltelijk verevent. Het drempeltarief zou voor deze 'armere' gemeenten dus hoger moeten liggen dan voor de 'gemiddelde' gemeente om gelijk behandeld te worden. Dit is echter niet het geval, het drempeltarief is voor alle gemeenten gelijk. De ene gemeente heeft dus meer financiële armslag dan de andere bij het drempeltarief. Dezelfde redenering gaat op voor het maximumtarief.

Allers doet een paar voorstellen om deze nadelige gevolgen ongedaan te maken. Het meest voor de hand liggend is om de maximering af te schaffen. Mocht dit (politiek) onhaalbaar blijken dan zijn er twee alternatieven mogelijk, maar deze zijn aanzienlijk complexer aangezien ze vereisen dat er maxima en drempeltarieven per gemeente vastgesteld worden. Allers erkent dat deze methoden veel administratieve lasten met zich mee brengen en de regelgeving omtrent de ozb nog ondoorzichtiger maken. Allers prefereert daarom nog steeds het in ere herstellen van de ozb.

Titel: 'Wil tot verschil. Gemeenten in 2015'
Auteur(s): Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (voorzitter T. Bovens)
Jaartal: 2006 (juni)
Type publicatie: Rapport in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

De commissie Bovens geeft een algemene visie van de samenleving en de daarbij passende rol van gemeenten in 2015. Meer pluriformiteit is geboden, omdat de relatie tussen de gemeente en haar burgers niet meer direct aan te wijzen is op basis van het grondgebied. Dat wil zeggen, gemeenten hebben meer te maken met burgers die niet binnen de gemeentegrenzen wonen. Gemeenten wordt opgedragen om meer actief de banden met de burgers aan te halen. De commissie acht een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied hierbij wenselijk: "Een eigen belastinggebied en het debat over het gebruik van de opbrengsten daarvan vergroten de betrokkenheid van

de burger bij het bestuur", zo stelt de commissie (p. 84). Belastingen dienen dus een democratische functie en dwingen gemeentebestuurders verantwoording af te leggen. Ook acht de commissie het wenselijk dat het gemeentelijk belastinggebied meer in lijn met andere Europese landen komt te liggen: hiervoor is een verdubbeling zelfs nog niet genoeg. Er wordt geadviseerd de belastinginkomsten te vergroten tot een derde van de totale inkomsten. Verruiming van het belastinggebied mag volgens de commissie niet leiden tot lastenverzwaringen. De belastingen zouden zowel bij ingezetenen (personen) als bij bedrijven die in de gemeente gevestigd zijn, terecht moeten komen. Ook moeten de belastingen de pluriformiteit tussen gemeenten verdiepen.

Titel: 'Scenario's gemeentelijk belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen'
Auteur(s): Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Jaartal: 2006 (november)
Type publicatie: Bijlage bij kamerstuk 30 096 /Nr. 23 (Afschaffing gebruikersdeel ozb op woningen)

Dit rapport beschrijft verschillende scenario's omtrent de omvang van het gemeentelijk belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen. Een aantal ontwikkelingen zijn gaande:

1. De verhoudingen tussen Rijk en gemeenten zijn complex, in de loop der tijd zijn taken gecentraliseerd, weer gedecentraliseerd etc. Er is tegelijkertijd vraag naar gelijkheid van voorzieningen en beleidsvrijheid van gemeenten, dit kan frictie opleveren.
2. Ook de financiële verhoudingen zijn ingewikkeld en niet zonder spanning (aan de ene kant is er beleidsvrijheid door middel van de ozb, aan de andere kant dient er zo goed mogelijk verevend te worden). Het draagvlak voor gemeentelijke belastingen loopt terug.

Het rapport stelt dat de inrichting van het belastingstelsel, de verdeling van taken moet volgen. Hierbij maakt het rapport gebruik van 4 hoofdscenario's (waar tussen gekozen kan worden) over hoe deze inrichting eruit zou kunnen zien.

1. Het autonomie scenario gaat uit van bestuurlijke vrijheid, grote verschillen tussen gemeenten (maatwerk), een groot belastinggebied met als voorkeursbelasting een ingezetenenheffing en geen verevening vanuit het gemeentefonds.
2. Het gemeentefondsscenario voorziet een gemengde beslissingsbevoegdheid tussen rijk en gemeenten. In de financiering is het gemeentefonds (met verevening) leidend, het belastinggebied is klein.
3. Het 'Wie bepaalt betaalt' scenario lijkt veel op het gemeentefonds scenario. Taken worden nu aangemerkt als ofwel centraal ofwel lokaal. Er wordt niet verevend via het gemeentefonds.
4. Bij het gelijkheidsscenario gaat het Rijk voorop in het bepalen van beleid, is er van lokale belasting geen sprake en wordt er minutieus verevend via het gemeentefonds.
(Tabel 1, pagina 6 van het rapport geeft de scenario's schematisch weer).

Naast bovengenoemde scenario's, worden ook twee subscenario's belicht. Het betreft niet zozeer een keuzemogelijkheid, maar twee mogelijke trends op lokaal niveau.

1. Het economisch subscenario gaat uit van opschaling van sommige taken. Er zal onderscheid moeten ontstaan tussen centrumgemeenten en omliggende gemeenten. Dit scenario vraagt om zowel een groot belastinggebied als een groot gemeentefonds, zonder verevening. De hoofdbelasting wordt gevormd door de subcenten. Subcenten zijn opcenten op alleen de eerste schijf van de inkomstenbelasting.
2. Het bevolkingssubscenario verwacht verschillen in bevolkingsgroei tussen gemeenten. Verschillen tussen gemeenten nemen toe, het belastinggebied is klein, opcenten vormen de belangrijkste hoofdbelasting.
(Tabel 2, pagina 7 van het rapport geeft de scenario's schematisch weer).

Het rapport vergelijkt verder drie verschillende eventueel in te voeren (hoofd)belastingen: een ingezetenenheffing, subcenten en opcenten.

1. De ingezetenenheffing heeft het voordeel nauwelijks herverdeeldeffecten te hebben, niet conjunctuurgevoelig te zijn en eenvoudig in de uitvoering te zijn. Dit alles kan gecompliceerd worden als er sprake is van een kwijtscheldingsregeling
2. Subcenten en opcenten lijken in veel opzichten op elkaar wat uitwerking betreft. Beiden zijn duurder in de uitvoering dan een ingezetenenheffing. De herverdelingseffecten zijn groter, met name voor op de opcenten. De conjunctuurgevoeligheid is ook met name voor de opcenten erg hoog. De hoogte van de grondslag wordt bovendien mede bepaald door de inkomensverdeling. Voordeel van de opcenten en subcenten is dat er geen (normatief) inkomenseffect is.
(Tabel 3, pagina 8 in het rapport geeft de voor- en nadelen schematisch weer).

Ten aanzien van de kleine belastingen hanteert het rapport de stelregel dat belastingen op basis van het profijtbeginsel (parkeer-, toeristenbelasting) op zich kunnen blijven bestaan. Eventueel is overweging tot afschaffen mogelijk, als blijkt dat inningskosten hoog zijn. De hondenbelasting is hierop een uitzondering, dit is een belasting die het profijtbeginsel niet volgt. Deze zou afgeschaft kunnen worden. Voorts wordt als bedrijvenbelasting de voorkeur gegeven aan ozb op niet-woningen in plaats van winstbelasting aangezien de eerstgenoemde het minst complex is. Precieze uitvoering hangt wel af van welk subscenario als meest aannemelijk wordt beschouwd. In het economisch subscenario hebben belastingen als doel transparant te zijn en uit te gaan van compartimentering (men betaalt belastingen voor de voorzieningen waarvan men profiteert). Inwoners betalen subcenten, bedrijven een ozb op niet-woningen en recreanten een recreantenbelasting. Omdat het bevolkingsscenario uitgaat van steeds groter wordende verschillen tussen gemeenten is een groot belastinggebied moeilijk houdbaar, alleen als er goed verevend wordt zou het wel kunnen. De kleinere belastingen worden afgeschaft.

Titel: 'Brief van de Raad voor de financiële verhoudingen aan de kabinetsinformatuur. Onderwerp: Agenda toekomstig kabinet'
Auteur(s): M.A.P. van Haersma-Buma en C.J.M Breed
Jaartal: 2007 (januari)

De Rfv deed in 2007 een oproep aan de kabinetsinformatuur om de financiële verhoudingen tussen de overheidslagen op de agenda te plaatsen om het vertrouwen in de lagere overheden te behouden. Naast adviezen over de rijksuitkeringen aan gemeenten, stelt de Rfv voor om het gemeentelijk belastinggebied niet in te perken,

maar eerder uit te breiden. Bij een zelfstandig democratisch gekozen bestuurslaag, hoort volgens de Rfv ook een eigen belastinggebied (gemeenten zijn immers geen uitvoeringskantoren van het Rijk). Gemeentelijke belastingen stellen gemeenten in staat keuzes te maken betreffende lokaal beleid, en verantwoording af te leggen aan de burger (of volksvertegenwoordiging). Bovendien hebben belastingen een bufferfunctie en maken ze gemeenten minder afhankelijk van de centrale overheid. De huidige mix van ozb is onevenwichtig (qua verdeling tussen burgers en bedrijven), en onnodig ingewikkeld door de maximering van tarieven. De Rfv adviseert dat bij de kabinetsformatie een principebesluit moet worden genomen ten aanzien van gemeentelijke belastingen. Als alternatieven op de ozb noemt de raad opcenten op de inkomstenheffing en een ingezetenenheffing. De laatste verdient de voorkeur omdat deze eenvoudig is uit te voeren en weinig herverdeel-effecten kent.

Titel: 'Advies Raad voor de financiële verhoudingen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Onderwerp: Financiële gevolgen regeerakkoord voor decentrale overheden'

Auteur(s): M.A.P. van Haersma-Buma en C.J.M Breed

Jaartal: 2007 (27 april)

Als reactie op de kabinetsplannen voor de periode 2008-2011, geeft de Rfv advies over de financieel-bestuurlijke verhoudingen. Ten aanzien van het decentrale belastinggebied acht de raad een substantieel decentraal belastinggebied van belang. De raad acht de huidige mix van ozb onevenwichtig en stelt verder voor het belastinggebied uit te breiden. Voorkeur wordt hierbij gegeven aan een ingezetenenheffing omdat deze eenvoudig en uitvoerbaar is. Wordt er hiervoor gekozen, dan kan volgens de raad de ozb op woningen worden afgeschaft. Mocht een ingezetenenheffing politiek te gevoelig liggen, dan pleit de raad om ten minste de maximering van de ozb-tarieven af te schaffen.

Titel: 'De eerste overheid'

Auteur(s): VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet (voorzitter J. van Aartsen)

Jaartal: 2007 (juni)

Type publicatie: Rapport in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Dit rapport doet concrete wetsvoorstellen om de autonomie van gemeenten te versterken, en is gebaseerd op het rapport van de commissie Bovens (zie ook hierboven). Volgens de commissie Van Aartsen zijn de lokale overheden de eerste overheid (juist in de tijd van mondialisering), en zou deze visie ook in de wet naar voren moeten komen. Eén van de voorstellen om de gemeentelijke autonomie te verhogen is het uitbreiden van het gemeentelijk belastinggebied. Veel van de decentralisaties van de laatste jaren zijn gefinancierd door middel van doeluitkeringen, waarbij het Rijk dus alle touwtjes in handen heeft. Volgens de commissie is dit een kwalijke zaak en daarom wordt gepleit voor een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied naar 30 à 40% van de totale inkomsten. De commissie argumenteert dus dat gemeentelijke beleidsvrijheid rechtstreeks

samenhangt met de wijze van financiering.

Titel: 'Eerherstel voor de OZB'
Auteur(s): M.A. Allers
Jaartal: 2008 (april)
Type publicatie: Publicatie in Economisch Statistische Berichten (ESB)

In dit artikel geeft Allers aan de hand van recente bevindingen aan waarom de terugkeer van ozb voor gebruikers van woningen de meest geschikte methode is om het gemeentelijk belastinggebied te vergroten in plaats van voorgestelde alternatieven zoals opcenten op de inkomstenbelasting. Herstel van de ozb is goedkoop want de grondslag (de woz-waarde) moet toch al voor andere doeleinden worden bepaald. Deze grondslag is stabiel, ontduiking van de ozb is welhaast onmogelijk en de ozb is zichtbaar. Al deze voordelen liggen voor de hand, maar Allers gaat dieper in op nog twee belangrijke punten.

1. De ozb kapitaliseert in de woningprijs. Dus de afschaffing van het gebruikersdeel op woningen is ten goede gekomen aan de huiseigenaren. Een plotselinge bonus voor huizenbezitters dus. Wil men die ongedaan maken, dan dient de ozb hersteld te worden.
2. De ozb heeft vergeleken de meeste andere belastingen, een zeer gering verstoringseffect op de economie, juist vanwege bovengenoemde kapitalisatie.

Titel: 'Een sociale vlaktaks. Naar werkbare en begrijpelijke inkomstenbelastingen'
Auteur(s): Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Jaartal: 2009
Type publicatie: Uitgave van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Dit rapport geeft een uitgebreide Christendemocratische visie op een eventuele vlaktaks. Heel kort gaat het rapport ook in op de gemeentelijke belastingen. Er wordt betoogd dat omdat de huidige ozb veel voordelen kent (goedkoop en makkelijk uitvoerbaar, weinig versturende werking) en het Nederlandse lokale belastinggebied internationaal gezien klein is. Daarom is het denkbaar, aldus het Instituut, de herinvoering van het gebruikersdeel van de ozb op woningen mogelijk te maken. De kwijtscheldingsregeling zou beperkt moeten worden, omdat deze een versturende werking op de arbeidsmarkt kent.

Titel: 'Taakgericht heffen'
Auteur(s): Commissie onderzoek belastingen lokale overheden van de Vereniging voor Belastingwetenschap (voorzitter J. Gieskes)
Jaartal: 2009 (september)
Type publicatie: Onderzoek van de commissie, ingesteld door het bestuur van de Vereniging voor Belastingwetenschap

Dit betreft een diepgaand onderzoek waarin de vraag centraal staat welke inrichting van het lokale belastinggebied wenselijk is. Het rapport neemt de gemeentelijke taken als uitgangspunt, en bekijkt van daaruit wie uiteindelijk betaalt en wat de gewenste wijze van financiering zou zijn. De commissie maakt onderscheid tussen drie soorten taken: (1) opgedragen taken, waarbij de gemeente simpelweg uitvoert wat de centrale

overheid opdraagt, (2) gedeelde taken, deze taak wordt ook opgedragen vanuit het Rijk, maar gemeenten hebben eigen beleidsruimte bij de invulling en (3) eigen taken. De commissie concludeert kortweg dat een opgedragen taak met Rijksmiddelen gefinancierd moet worden. Voor een gedeelde taak geldt in beginsel hetzelfde, maar als de beleidsvrijheid aanzienlijk is, kan gedeeltelijke financiering met eigen middelen gerechtvaardigd zijn. Eigen taken ten slotte, dienen uit eigen middelen te worden gefinancierd, met als voorkeursvolgorde: prijs, retributie, bestemmingsheffing, belasting.

Men heeft de gemeentelijke taken in beeld gebracht om inzicht te krijgen in het relatieve aandeel van de verschillen categorieën. Het gros van gemeentelijke taken is een eigen taak, terwijl slechts een heel klein deel een puur opgedragen taak is, zo concludeert men. Men stelt de volgende wijzigingen voor:

1. Herinvoering van gebruikersdeel ozb op woningen. De ozb is om meerdere redenen te rechtvaardigen (met name omdat de ozb zo zichtbaar is). Het afschaffen van de gebruikers ozb op woningen is volgens de commissie indertijd niet inhoudelijk beargumenteerd en slechts door electorale motieven ingegeven. Het evenwicht binnen de ozb is verstoord zo oordeelt men, mede aangezien "het aandeel van de belastingplichtigen zonder stemrecht sterk is toegenomen" (p. 73).
2. De woz-waarde dient gehandhaafd te worden als grondslag voor de ozb.
3. De verplichte vrijstelling van de ozb moet worden opgeheven. Extra opbrengsten daaruit kunnen worden gecompenseerd door middel van tariefverlaging.
4. Roerende woon- en bedrijfsruimtebelasting moeten worden afgeschaft (deze belasting is marginaal qua budgettaire betekenis en beïnvloedt het aantal roerende goederen nauwelijks).
5. De baatbelasting moet worden afgeschaft (wegens geringe acceptatie, hoog afbreukrisico en weinig budgettaire betekenis).
6. De forensenbelasting moet worden afgeschaft (gering draagvlak, wordt geheven van belanghebbenden die niet mogen stemmen, leidt tot conflict omdat definities ruim te interpreteren zijn).
7. De auteurs stellen voor de toeristenbelasting te verbreden tot een heffing waar ook andere vormen van verblijf, recreatie en vermaak onder vallen. De gemakkelijksretributie kan vervallen.
8. De parkeerbelasting dient te blijven, zonder maximering. De belasting kent weliswaar weerstand, maar is belangrijk voor de parkeerregulering.
9. Wettelijke belemmeringen voor een verdergaande vergroening van de parkeerbelasting moeten worden weggehaald.
10. De hondenbelasting kan worden afgeschaft (wegens hoge perceptiekosten, geringe opbrengst).
11. Het voortbestaan reclamebelasting moet afhangen van de precariobelasting. Reclamebelasting is in feite een aanvulling op precariobelasting.
12. De precariobelasting moet worden gehandhaafd. Regulering van openbare ruimte is nodig.
13. De rioolheffing moet worden gehandhaafd (er is een duidelijke relatie tussen heffing en profijt).
14. Er is nader onderzoek naar artikel 9 in de kaderrichtlijn water gewenst.
15. De reinigingsheffing moet worden gehandhaafd (er is een duidelijke relatie tussen heffing en profijt).
16. De gemeentelijke retributies kan men ongemoeid laten.

De commissie is van mening dat bij uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied de voorkeur dient te worden gegeven aan het "ombouwen van rijksheffingen tot heffingen waarvan een deel van de opbrengst toekomt aan decentrale overheden" (p.

86). Hierbij zijn er twee mogelijkheden, ofwel gemeenten bepalen zelf welk percentage zij van de grondslag heffen, ofwel dit wordt door het Rijk bepaald. Omdat de commissie gelooft dat de eerste optie veel weerstand op zal roepen, is de tweede de enige reële optie. Volgens de commissie verschilt dit wel wezenlijk met een uitkering uit een fonds omdat gemeenten direct risicodragers zijn. Er is geen demping van een fonds.

Pas waar dit niet mogelijk is, kunnen eventuele nieuwe belastingen worden overwogen. Een aantal voorbeelden hiervan:

17. Invoering van een infrastructuurheffing (bij afschaffing van de baatbelasting) verdient overweging. Dit betekent dat mensen die profijt hebben bij infrastructurele werken (wegen, kabelnetten) betalen. In de praktijk komt dit bijvoorbeeld neer op eigenaren en gebruikers van onroerende goederen.
18. De commissie raadt af om een deel van de winstbelasting als gemeentelijke belasting aan te merken. Het is te lastig om vast te stellen bij welke regio of plaats een onderneming aangeknoopt dient te worden.
19. De commissie raadt af om een deel van de belasting uit sparen en beleggen als gemeentelijke belasting aan te merken. Dit leidt tot grote herverdelingseffecten en is in strijd met het algemeen rechtsbewustzijn: rijke gemeenten hebben genoeg aan lage tarieven, gemeenten met veel armeren zouden hoge tarieven nodig hebben.
20. De commissie beveelt de invoering van een negatieve heffingskorting aan. (De heffingskorting, of X% daarvan, wordt niet in mindering gebracht op de loon- en inkomstenbelasting, maar komt ten goede aan de gemeente). Volgens de commissie is dit een goed uitvoerbare methode van gemeentelijke participatie in een rijksheffing.
21. De commissie raadt af om een deel van de omzetbelasting aan gemeenten toe te kennen. Net als bij de winstheffing geldt hierbij dat aanknopning aan locatie van belastingplichtigen lastig is.

Het doorvoeren van bovenstaande voorstellen leidt er nog steeds niet toe dat de gemeentelijke taken geheel uit eigen middelen kunnen worden gefinancierd. De koppeling taken/belastingen is dus nog niet zomaar gemaakt.

Titel: 'Decentrale Overheden'
Auteur(s): M.A. Allers en C. Hoeben
Jaartal: 2010
Type publicatie: Hoofdstuk 4 in het jaarboek overheidsfinanciën 2010
(Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën)

Allers en Hoeben stellen dat de situatie rondom de ozb politiek snel verandert. In 2006 is het gebruikersdeel op woningen afgeschaft en zijn de overige tarieven gemaximeerd. Deze maximering is echter weer teniet gedaan en de situatie omtrent gemeentelijke belastingen staat ook de komende tijd op de agenda getuige het rapport taakgericht heffen (zie ook hierboven). Dit rapport pleit voor vergaande voorstellen die volgens Allers en Hoeben niet realistisch zijn. Eén van de aanbevelingen die wordt gedaan is 'revenue sharing' ofwel het delen in de belastingen van het Rijk. Allers en Hoeben zijn echter van mening dat dit principe heel iets anders is dan het heffen van een lokale belasting; het is eerder een variant op de algemene uitkering. Het enige verschil is dat de algemene uitkering is gerelateerd aan (een deel van) de rijksuitgaven waar revenue sharing gebaseerd is op de belastingen die het Rijk int. Pas als de gemeenten zowel de grondslag als het tarief bepalen is er sprake

van een gemeentelijke belasting. Daar waar het rapport taakgericht heffen een ingezetenenheffing niet ziet zitten is dit volgens Allers en Hoeben juist een voor de hand liggende optie als uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. In combinatie met een simpel kwijtscheldingsbeleid zorg je er voor dat er een eenvoudig uitvoerbare belasting overblijft die iedereen kan betalen. Allers en Hoeben vinden de 'negatieve heffingskorting' (een belasting op de algemene heffingskorting binnen de inkomstenbelasting) onnodig ingewikkeld.

Titel: 'Decentrale en supranationale belastinggebieden: Van middelentoedeling naar middelenindeling'
Auteur(s): N.S. Groenendijk
Jaartal: 2011
Type publicatie: Publicatie in Tijdschrift voor Openbare Financiën (TvOF), 2011 nummer 1.

Dit artikel brengt de omvang van de Nederlandse lokale belastingen in kaart, en vergelijkt deze met andere Europese landen. Voorts wordt stilgestaan bij de voor- en nadelen van uitbreiding van het lokale belastinggebied. Ook betreft Groenendijk in dit geheel, de financiële verhoudingen tussen Europa en de lidstaten, met aandacht voor een eventueel Europees belastinggebied. Omdat overheidstaken vaak verspreid over meerdere overheidslagen worden uitgevoerd, dient dit alles in samenhang te worden bekeken.

Groenendijk betoogt dat ondanks de vele rapporten die zijn verschenen met pleidooien voor uitbreiding van het lokale belastinggebied, er sinds 1996 niet veel is veranderd. Ten opzichte van de (totale belastingen en sociale premies), zijn de lokale belastingen in Nederland zeer laag, in vergelijking met het gemiddelde van de EU-27 (2008).¹⁸ Dit verschil liep tussen 2000 en 2008 bovendien alleen maar op. De score op belastingmacht is voor Nederland ook beneden gemiddeld.¹⁹

Het centrale punt dat de auteur maakt is dat de lidstaten van de EU nog steeds vrijwel alle macht over het belastinggebied hebben, terwijl beleid voor een groot deel in Europa (maar ook bij lagere overheden) wordt bepaald. Groenendijk pleit voor een vorm van tax sharing, waarbij alle overheidslagen delen uit dezelfde belastinggrondslag. Dit geniet de voorkeur boven nieuwe belastingen, omdat nieuwe belastingen vaak niet aan de criteria van een goede belasting voldoen.

¹⁸ De EU-27 bestaat uit België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Finland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Merk op dat ook waterschappen en provincies in de cijfers meetellen. Er wordt namelijk een vergelijking getoond op basis van alle decentrale overheden (federale staten zijn buiten beschouwing gelaten).

¹⁹ Op basis van belastingmacht, vergelijkt de auteur Nederland met Zweden, Denemarken, Finland, Noorwegen, Italië, Frankrijk, Hongarije, Luxemburg, Verenigd Koninkrijk, Polen, Portugal, Tsjechië, Griekenland en Ierland.

Titel: 'Het lokale belastinggebied in internationaal perspectief'
Auteur(s): A.P. Monsma
Jaartal: 2011
Type publicatie: Publicatie in *Belastingblad* november 2011/1153, nummer 2.
Uitgave van het Erasmus Studiecentrum Belastingen Lokale Overheden

Monsma neemt een kijkje over de grens om te zien hoe groot het Nederlandse lokale belastinggebied is ten opzichte van andere landen, en wat we hieruit kunnen leren. Monsma haalt een aantal internationale rapporten aan (onder meer van het OECD en de Raad van Europa) waar beargumenteerd wordt dat lokale autonomie een goede zaak is, en dat daarvoor een duidelijk (groot genoeg) lokaal belastinggebied nodig is. Als hoofdargumenten voor een lokaal belastinggebied noemt Monsma (letterlijk geciteerd, zie pagina 1473):

1. *Een substantieel eigen belastinggebied is nodig om een verhoging van uitgaven op te kunnen vangen zonder de tarieven onevenredig te verhogen.*
2. *Bij inkomsten waarbij de lokale overheid geen zeggenschap heeft over de hoogte, zoals bij rijksuitkeringen, bestaat het gevaar van inefficiënt gebruik van de middelen en van het wijten van slechte dienstverlening aan te weinig geld.*
3. *Lokale volksvertegenwoordigers, ambtenaren en burgers zullen zorgvuldiger omgaan met zelf geheven belastinggeld dan met geld uit andere bronnen.*
4. *Bij rijksuitkeringen bestaat het gevaar dat de centrale overheid controle wil houden op de uitgaven van de lokale overheid.*

Monsma haalt voorts het Handvest voor de Lokale Autonomie van de Raad van Europa (en nadere uitwerkingen hiervan) aan, waarin wordt gesteld dat lokale overheden voldoende (vrij besteedbare) financiële middelen moeten hebben om hun taken uit te kunnen voeren, en dat de lokale overheid zelf van een deel van deze middelen de hoogte moet kunnen vaststellen. Van verschillende landen is onderzocht of de lokale overheden aan bovenstaande voorwaarden voldoen. Nederlandse lokale overheden hebben een zeer klein eigen belastinggebied, uitgedrukt als percentage van het BBP. In verhouding kent Nederland veel specifieke uitkeringen (geoormerkt geld). Lokale belastingen als deel van totale belastingen, zijn ook lager dan in de meeste landen.²⁰ De lokale fiscale autonomie is dus laag, internationaal gezien.

Ook concluderen de OECD en de Raad van Europa dat een lokaal belastinggebied zou moeten bestaan uit een mix van belastingen. Alleen zo kan het belastinggebied haar gewenste omvang aannemen. Bovendien is er geen enkele belasting perfect (qua impact op de economie), dus een mix van belasting zorgt ervoor dat uiteindelijk alle criteria waaraan belastingen zouden moeten voldoen, behaald worden.

²⁰ Nederland wordt vergeleken met Zweden, Finland, IJsland, Japan, Polen, Noorwegen, Tsjechië, Zuid-Korea, Zwitserland, Frankrijk, Oostenrijk, Verenigde Staten, Slowakije, Spanje, Canada, Duitsland, Hongarije, België, Italië, Portugal, Nieuw-Zeeland, Turkije, Verenigd Koninkrijk, Luxemburg, Australië, Ierland en Griekenland. Merk op dat ook waterschappen en provincies in de cijfers meetellen. Er wordt namelijk een vergelijking getoond op basis van alle decentrale overheden (voor de federale staten tellen alleen lokale overheden mee).

Titel: 'Stabiliteit en Vertrouwen. Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte'
Auteur(s): Studiegroep Begrotingsruimte (voorzitter R. van Zwol)
Jaartal: 2012 (juni)
Type publicatie: Publicatie van de Rijksoverheid

De Studiegroep Begrotingsruimte brengt advies uit over de inrichting van de Nederlandse overheidsfinanciën. Ten aanzien van gemeenten, juicht de Studiegroep de toegenomen decentralisatie van beleid toe. De auteurs stellen echter dat de huidige wijze van financiering van gemeenten niet meer in de pas loopt met het uitgebreide takenpakket en de toename van risico's die dit met zich meebrengt. De Studiegroep adviseert om het gemeentelijk belastinggebied uit te breiden en het aandeel rijksuitkeringen te verlagen. Ook zouden gemeenten meer zeggenschap moeten krijgen over de ontwikkeling van het belastinggebied. Volgens de Studiegroep zou dit gemeenten "beter in staat kunnen stellen om de regierol die van hen wordt verwacht op het sociale domein adequaat in te vullen en tot een doelmatiger aanwending van publieke middelen kunnen leiden" (p. 43). Eventuele uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied zou niet mogen leiden tot verdere toename van de collectieve lastendruk.

3.3. Conclusies

Er is de afgelopen twee decennia veel geschreven over het gemeentelijk belastinggebied. Met name ten tijde van de discussie over het afschaffen van (het gebruikersdeel van) de ozb op woningen, en de maximering van tarieven. Ook de andere gemeentelijke belastingen worden vaak betrokken in de literatuur. Veel van de argumenten die genoemd worden vóór en tegen uitbreiding van het belastinggebied zien we meermaals terug, vaak in net wat andere bewoordingen. Voorstanders van een groot belastinggebied noemen vaak de democratische functie, de bufferfunctie en toename in efficiency. De meest geziene argumenten bij de tegenstanders bevinden zich op het terrein van de armoedeval, de besparing in uitvoeringskosten en de grote maatschappelijke weerstand van gemeentelijke belastingen.

Tal van verschillende opties om het gemeentelijk belastinggebied uit te breiden komen aan de orde met evenzovele verschillende conclusies en adviezen.²¹ Zowel tax-sharing als het instellen van geheel nieuwe belastingen worden genoemd als mogelijkheden om het belastinggebied uit te breiden.

Een aantal publicaties neemt een kijk over de grens. Veelal wordt Nederland vergeleken met andere Europese landen. De meeste auteurs zijn het erover eens dat het gemeentelijk belastinggebied van Nederland internationaal gezien bijzonder klein is, al wordt er ook betoogd dat de gepresenteerde cijfers vaak een vertekend beeld kunnen geven.

²¹ We benadrukken nogmaals dat alle samenvattingen in het licht van de toenmalige situatie geïnterpreteerd dienen te worden.

Bijlage

Overzicht besproken publicaties

Titel: 'Belastingen omlaag'
Auteurs: Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden
(voorzitter C.A. de Kam)
Jaartal: 1992 (augustus)
Type publicatie: Rapport in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken

Titel: 'Veertien vragen over het gemeentelijk belastinggebied'
Auteurs: A.G.A. Jacobs
Jaartal: 1993 (januari)
Type publicatie: Uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Titel: 'Het gemeentelijk belastinggebied. Elf feiten en dertien misverstanden'
Auteur(s): A.G.A. Jacobs
Jaartal: 1996 (september)
Type publicatie: Uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Titel: 'Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie.'
Auteur(s): M.A. Allers
Jaartal: 2000 (december)
Type publicatie: COELO-rapport in opdracht van de Raad voor de financiële verhoudingen

Titel: 'Rapport gemeentelijke belastingen in de 21^e eeuw. Heffing op goede grond(slag)
Auteur(s): Erasmus Studiecentrum Belastingen Lokale Overheden (ESBL)
Jaartal: 2001 (juni)
Type publicatie: Rapport in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Titel: 'Waardering voor het gemeentelijk belastinggebied'
Auteur(s): G.J. van Leijenhorst
Jaartal: 2002 (april)
Type publicatie: Uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Titel: 'Mogelijkheden voor een efficiënter financieringsstelsel van gemeenten'
Auteur(s): S. Visser
Jaartal: 2002 (mei)
Type publicatie: Doctoraalscriptie, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit Economische Wetenschappen en Bedrijfskunde

Titel: 'Heisa rond de lokale belastingen'
Auteur(s): M.A. Allers
Jaartal: 2002 (mei/juni)
Type publicatie: Publicatie in tijdschrift B&G, mei/juni 2002

Titel: 'Afschaffing OZB-Woningen. Onderwerp: toelichting en berekening van de financiële gevolgen van de afschaffing ozb voor gemeenten'
Auteur(s): Erasmus Studiecentrum Belastingen Lokale Overheden (ESBL)
Jaartal: 2002 (augustus)
Type publicatie: ESBL-memorandum nr. 1, augustus 2002

Titel: 'Afschaffing OZB: negen argumenten tegen en één voor'
Auteur(s): G.J. Te Wechel
Jaartal: 2002 (september)
Type publicatie: Publicatie in tijdschrift B&G

Titel: 'Het gemeentelijke belastinggebied is aan herziening toe'
Auteur(s): C.M.J.E.P. Meerts
Jaartal: 2002 (september)
Type publicatie: Publicatie in tijdschrift B&G. Geactualiseerd samenvattend extract van de scriptie: Fiscale decentralisatie en belastingheffing bij gemeenten, augustus 2000, Universiteit Maastricht.

Titel: 'Voor- en nadelen van afschaffing van de OZB op woningen'
Auteur(s): M.A. Allers, C.A. de Kam, C.G.M. Sterks, L. van Leeuwen en
J.A. Monsma
Jaartal: 2002 (oktober)
Type publicatie: COELO-rapport in opdracht van TOG Nederland

Titel: 'OZB op woningen moet blijven'
Auteur(s): C.A. de Kam
Jaartal: 2002 (10 oktober)
Type publicatie: Publicatie in Weekblad voor Fiscaal Recht

Titel: 'Afschaffing OZB is geen lastenverlichting voor iedereen'
Auteur(s): M.A. Allers
Jaartal: 2002 (november)
Type publicatie: Publicatie in tijdschrift B&G

Titel: 'Advies Raad voor de financiële verhoudingen aan de minister
van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Onderwerp:
Afschaffing OZB op woningen'
Auteur(s): A. v.d. Berg en M.P.H. van Haeften
Jaartal: 2002 (27 november)

Titel: 'Afschaffing OZB is zo gek nog niet'
Auteur(s): G.D. Dales
Jaartal: 2002 (december)
Type publicatie: Publicatie in tijdschrift B&G

Titel: 'Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing
van de OZB op woningen'
Auteur(s): M.A. Allers
Jaartal: 2003 (september)
Type publicatie: COELO-rapport in opdracht van de Vereniging van Nederlandse
Gemeenten (VNG)

Titel: 'Lokale belasting blijft nodig'
Auteur(s): M.A. Allers
Jaartal: 2003 (5 september)
Type publicatie: Publicatie in Economisch Statistische Berichten (ESB)

Titel: 'Advies Raad voor de financiële verhoudingen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Onderwerp: Afschaffing gebruikersdeel onroerendezaakbelastingen op woningen'
Auteur(s): A. v.d. Berg en M.P.H. van Haeften
Jaartal: 2004 (26 januari)

Titel: 'Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven
Auteur(s): M.A. Allers
Jaartal: 2004 (februari)
Type publicatie: COELO-rapport (deels gefinancierd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

Titel: 'Misverstanden over lokale belastingen'
Auteur(s): O.M. Merk
Jaartal: 2004 (februari)
Type publicatie: Publicatie in Economisch Statistische Berichten (ESB)

Titel: 'OZB-plan is echt onzin'
Auteur(s): M.A. Allers
Jaartal: 2004 (5 maart)
Type publicatie: Publicatie in Economische Statistische Berichten (ESB)

Titel: 'Belasten op niveau. Meer fiscale armslag voor gemeenten'
Auteur(s): Commissie bestaande uit P.B. Boorsma, C.A. de Kam en L. van Leeuwen
Jaartal: 2004 (mei)
Type publicatie: Onderzoek in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Titel: 'Italiaanse les'
Auteur(s): M.A. Allers
Jaartal: 2004 (mei)
Type publicatie: Publicatie in Economisch Statistische Berichten (ESB)

Titel: 'Internationale vergelijking omvang decentrale belastingen. Nederland in middenpositie'
Auteur(s): O.M. Merk
Jaartal: 2004 (november)
Type publicatie: Publicatie in tijdschrift B&G

Titel: 'Lokale Belastingen: meer, beheerst!'
Auteur(s): Stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied
(voorzitter B. Eenhoorn)
Jaartal: 2005 (mei)
Type publicatie: Onderzoek in opdracht van Rijk, provincies en gemeenten

Titel: 'Autonoom of Automaat. Advies over gemeentelijke autonomie'
Auteur(s): Raad voor openbaar bestuur (Rob) en Raad voor de financiële
verhoudingen (Rfv)
Jaartal: 2005 (augustus)
Type publicatie: Rapport in opdracht van de vaste commissie voor Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer

Titel: 'OZB: de werkelijkheid in beeld'
Auteur(s): Erasmus Studiecentrum Belastingen Lokale Overheden (ESBL)
Jaartal: 2005 (september)
Type publicatie: Rapport in opdracht van Vereniging van Nederlandse
Gemeenten (VNG)

Titel: 'Atlas van de lokale lasten 2006'
Auteur(s): M.A. Allers, C. Hoeben, J. Th. van der Veer, E. Gerritsen
Jaartal: 2006
Type publicatie: Publicatie van COELO

Titel: 'De financiële verhouding onder de loep'
Auteur(s): P.B. Boorsma en M.A. Allers
Jaartal: 2006
Type publicatie: Essays in opdracht van de Vereniging van Nederlandse
Gemeenten

Titel: 'Rafelranden van de nieuwe OZB-wetgeving'
Auteur(s): M.A. Allers
Jaartal: 2006
Type publicatie: Publicatie in Tijdschrift voor Openbare Financiën (TvOF), 2006,
nummer 3.

Titel: 'Wil tot verschil. Gemeenten in 2015'
Auteur(s): Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (voorzitter T. Bovens)
Jaartal: 2006 (juni)
Type publicatie: Rapport in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Titel: 'Scenario's gemeentelijk belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen'
Auteur(s): Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Jaartal: 2006 (november)
Type publicatie: Bijlage bij kamerstuk 30 096 /Nr. 23 (Afschaffing gebruikersdeel ozb op woningen)

Titel: 'Brief van de Raad voor de financiële verhoudingen aan de kabinetsinformatuur. Onderwerp: Agenda toekomstig kabinet'
Auteur(s): M.A.P. van Haersma-Buma en C.J.M Breed
Jaartal: 2007 (januari)

Titel: 'Advies Raad voor de financiële verhoudingen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Onderwerp: Financiële gevolgen regeerakkoord voor decentrale overheden'
Auteur(s): M.A.P. van Haersma-Buma en C.J.M Breed
Jaartal: 2007 (27 april)

Titel: 'De eerste overheid'
Auteur(s): VNG-commissie Gemeentewet en Grondwet (voorzitter J. van Aartsen)
Jaartal: 2007 (juni)
Type publicatie: Rapport in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

Titel: 'Eerherstel voor de OZB'
Auteur(s): M.A. Allers
Jaartal: 2008 (april)
Type publicatie: Publicatie in Economisch Statistische Berichten (ESB)

- Titel: 'Een sociale vlaktaks. Naar werkbare en begrijpelijke inkomstenbelastingen'
 Auteur(s): Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
 Jaartal: 2009
 Type publicatie: Uitgave van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
- Titel: 'Taakgericht heffen'
 Auteur(s): Commissie onderzoek belastingen lokale overheden van de Vereniging voor Belastingwetenschap (voorzitter J. Gieskes)
 Jaartal: 2009 (september)
 Type publicatie: Onderzoek van de commissie, ingesteld door het bestuur van de Vereniging voor Belastingwetenschap
- Titel: 'Decentrale Overheden'
 Auteur(s): M.A. Allers en C. Hoeben
 Jaartal: 2010
 Type publicatie: Hoofdstuk 4 in het jaarboek overheidsfinanciën 2010 (Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën)
- Titel: 'Decentrale en supranationale belastinggebieden: Van middelentoedeling naar middelenindeling'
 Auteur(s): N.S. Groenendijk
 Jaartal: 2011
 Type publicatie: Publicatie in Tijdschrift voor Openbare Financiën (TvOF), 2011 nummer 1.
- Titel: 'Het lokale belastinggebied in internationaal perspectief'
 Auteur(s): A.P. Monsma
 Jaartal: 2011
 Type publicatie: Publicatie in Belastingblad november 2011/1153, nummer 2. Uitgave van het Erasmus Studiecentrum Belastingen Lokale Overheden
- Titel: 'Stabiliteit en Vertrouwen. Veertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte'
 Auteur(s): Studiegroep Begrotingsruimte (voorzitter R. van Zwol)
 Jaartal: 2012 (juni)
 Type publicatie: Publicatie van de Rijksoverheid