

Baas in eigen beurs? Over de belastingautonomie van gemeenten

**Rapport verschenen naar aanleiding
van het afscheid van Maarten Allers
bij het COELO en de RUG**

Jan Donders
Flip de Kam



**rijksuniversiteit
groningen**

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

COELO

Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Faculteit Economie en Bedrijfskunde

Rijksuniversiteit Groningen

www.coelo.nl

COELO-rapport

© COELO, Groningen, 2026

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.

Inhoud

Voorwoord <i>Corine Hoeben</i>	4
Baas in eigen beurs? Over de belastingautonomie van gemeenten <i>Jan Donders, Flip de Kam</i>	5
Inleiding	5
Eigen belastingen van lokale overheden: internationale vergelijking	7
Meer belastingautonomie voor gemeenten?	13
Voors en tegens van een ruim eigen belastinggebied van lokale overheden	17
Naar meer belastingautonomie voor gemeenten?	19
Tot slot	24
Literatuur	24

Voorwoord

Corine Hoeben

Dit rapport verschijnt naar aanleiding van het afscheid van Maarten Allers bij het COELO en de Rijksuniversiteit Groningen.

Het COELO bestaat sinds 1993. Allers was de eerste onderzoeker. Hij heeft COELO opgebouwd en (samen met anderen) een groot aantal invloedrijke onderzoeken uitgevoerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- het effect van samenwerking tussen gemeenten en herindelingen op onder meer de gemeentelijke uitgaven en belastingen;
- het effect van een hogere Algemene Uitkering op de huizenprijzen;
- de invloed van de kleur van de gemeenteraad op de hoogte van de gemeentelijke belastingen

Daarnaast is Allers grondlegger van de jaarlijkse Atlas van de lokale lasten. Dit is inmiddels een voor beleidsmakers en lokale en regionale politici onmisbare publicatie, die van jaar op jaar de ontwikkeling van de decentrale belastingen zichtbaar maakt.

In dit rapport is het artikel opgenomen dat Jan Donders en Flip de Kam hebben geschreven naar aanleiding van het afscheid van Allers. Daarin belichten de auteurs voor- en nadelen van de belastingautonomie van gemeenten. Dat dit ook een belangrijk onderwerp is geweest in het werk van Allers blijkt wel uit het grote aantal verwijzingen naar zijn werk in de literatuurlijst.

Een groot aantal mensen uit het werkveld heeft een persoonlijke boodschap voor Allers geschreven. Vanwege het zeer persoonlijke karakter van sommige van deze bijdragen zijn deze niet opgenomen in dit rapport.

Baas in eigen beurs?

Over de belastingautonomie van gemeenten*

Jan Donders, Flip de Kam

Inleiding

In ieder land moeten beleidsmakers beslissen welke bronnen zij zullen aanboren voor de financiering van door de overheid tot stand gebrachte voorzieningen. Zij dienen bovendien te bepalen welke bestuurslagen de voor overheidstaken benodigde middelen zullen vergaren. Het aantal bestuurslagen verschilt per land. Federale staten kennen bijvoorbeeld een belangrijke bestuurslaag tussen enerzijds de centrale overheid en anderzijds de regionale en lokale overheden. Lokale overheden beschikken bovendien over een van land tot land in omvang sterk verschillend eigen belastingdomein. Wanneer hun ontvangsten voor een groot deel uit eigen belastingen bestaan, zegt dit echter lang niet alles over hun zeggenschap over deze bron van inkomsten. Die hangt af van hun autonomie, de mate waarin zij zelf het tarief en de heffingsgrondslag van die eigen belastingen mogen bepalen. Zelfs een respectabele omvang van het eigen belastingdomein en een behoorlijke dosis belastingautonomie staan niet automatisch garant voor veel beleidsvrijheid. Die wordt soms begrensd, doordat hogere bestuurslagen dwingend kunnen voorschrijven hoe lokale overheden (een deel van) de opbrengst van hun eigen belastingen moeten besteden.

Hoe zit dat in Nederland? Bij ons zijn gemeenten voor de financiering van hun activiteiten grotendeels afhankelijk van overdrachten van andere overheden, bovenal van het Rijk. Behalve uitkeringen uit het gemeentefonds, ontvangen gemeenten tal van specifieke uitkeringen. Deze specifieke uitkeringen zijn bedoeld als tegemoetkoming in de kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van bepaalde door het Rijk opgelegde taken.¹ Daarvandaan is de bijdrage van eigen belastingen aan de financiering van de gemeentelijke uitgaven in verhouding beperkt. Kijken we om te beginnen naar de cijfers.

Maarten Allers

In de meer dan dertig jaar dat Maarten Allers bij het COELO werkte, ontpopte hij zich als onderzoeker en beleidsadviseur tot een autoriteit op het veelomvattende terrein van de taakverdeling tussen het Rijk, de gemeenten en de provincies, en van hun

* De auteurs danken Corine Hoebe (COELO) voor haar uitgebreide en waardevolle commentaar op een eerdere versie van dit rapport.

¹ Allers (2011) bracht als eerste in beeld hoe het geheel van rijksuitkeringen over de gemeenten was verdeeld. Zie voor latere jaren onder andere: Allers en Kwakkel (2016) en Toolsema *et al.* (2022).

onderlinge financiële verhoudingen. Deze bijdrage is geschreven vanuit oprechte waardering voor zijn persoon en grote bewondering voor zijn wetenschappelijke werk.

In 2025 bedroegen de door gemeenten ontvangen overdrachten volgens de nationale rekeningen bijna 66 miljard euro. Dat staat gelijk aan driekwart van hun totale ontvangsten (tabel 1). De productie-inkomsten van gemeenten en provincies kwamen uit op iets meer dan 10 miljard euro. Het gaat bij deze categorie van ontvangsten onder andere om vergoedingen voor geleverde prestaties, zoals leges. De eigen belastingen waren goed voor ruim 9 miljard euro en dekten daarmee iets meer dan een tiende van de uitgaven.

Belastingen zijn volgens de gangbare definitie verplichte heffingen, waar geen rechtstreeks aanwijsbare individuele tegenprestatie van de overheid tegenover staat. Zoals bij elke definitie zijn er bij de afbakening van de belastingen grensgevallen. Zo is de gemeentelijke afvalstoffenheffing juridisch een belasting,² maar beschouwt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) haar in de nationale rekeningen als een vergoeding voor geleverde diensten. Het CBS rekent de parkeerbelasting daarentegen tot de belastingen, hoewel deze heffing economisch sterke kenmerken gemeen heeft met de vergoeding voor een dienst: het verschuldigde bedrag hangt vaak direct af van de tijdsduur en de plaats van het beslag dat de autobezitter op de openbare ruimte legt.

De ontvangsten van de gemeenten schieten tekort om al hun uitgaven te kunnen financieren. Zij moesten in 2025 samen in totaal 2,5 miljard euro lenen om de eindjes aan elkaar te kunnen knopen.

Tabel 1 Ontvangsten en uitgaven van gemeenten, 2025 (in miljard euro)

Ontvangsten		Uitgaven	
Belastingen	9,4	Intermediair verbruik	22,4
Productie-inkomsten	10,2	Personeelslasten	16,5
Ontvangen overdrachten	65,7	Inkomensoverdrachten	22,9
Overige ontvangsten	3,1	Rente	0,8
		Overige lopende uitgaven	16,7
		Overige kapitaaluitgaven	11,6
		Saldo (EMUsaldo)	-2,5
Totaal	88,4	Totaal	88,4

Bron: CBS, *Tabellensets Nationale rekeningen 2025*, tabellen 84115NED en 84116NED (stand 2 juli 2026; voorlopige cijfers); eigen berekeningen.

Onze gemeenten slaan de inwoners dus rechtstreeks aan voor tien procent van hun uitgaven.

Is dat nou veel of weinig? In het eerste deel van dit rapport willen wij het eigen belastinggebied van de gemeenten in Nederland afzetten tegen dat van de vergelijkbare bestuurslaag in een aantal andere landen. Het ligt nogal voor de hand om

² De afvalstoffenheffing is – net zoals de rioolheffing – bijzonder, aangezien de voor een bepaald jaar geraamde opbrengst niet hoger mag zijn dan de voor dat jaar geraamde kosten.

hierbij te rade te gaan bij de jaarlijks gepubliceerde *Revenue Statistics* van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. Dan blijkt het wel een probleem te zijn dat de OESO geen gegevens publiceert op het niveau van de onderste bestuurslaag. Noodgedwongen volgen wij als *next best* de afbakening van *local government* uit de *Revenue Statistics*. Voor Nederland omvat deze categorie van het openbaar bestuur niet alleen de gemeenten, maar daarnaast ook de provincies en de waterschappen. De OESO definieert nauwkeurig welke bijdragen van burgers en bedrijven aan deze overheden als belasting (*taxes*) worden aangemerkt, en welke betalingen een tegenprestatie voor geleverde diensten vormen (*user fees*).

In het eerste deel van dit rapport vergelijken wij de opbrengst van de eigen belastingen van gemeenten, provincies en waterschappen in Nederland met die van de eigen belastingen van *local government* in een aantal andere Europese landen. Bij deze vergelijking komt ons land als rodelantarendrager uit de bus. Mede daarom loopt in Nederland – al langer dan Maarten aan het COELO is verbonden – een debat over de voors en tegens van uitbreiding van het belastinggebied van de gemeenten (en de provincies). In het tweede deel van ons rapport stippen wij dat debat aan en vatten we de voornaamste argumenten pro en contra een grotere belastingautonomie van gemeenten nog even samen. Ter afronding volgen enkele gedachten bij concrete mogelijkheden voor uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied.

Eigen belastingen van lokale overheden: internationale vergelijking

OESO-cijfers laten zien dat door *local government* geheven belastingen (hierna: lokale belastingen)³ in ons land relatief een geringe opbrengst hebben – zowel in procenten van de totale belastingopbrengst, als in procenten van het bruto binnenlands product – het bbp (tabel 2). De cijfers hebben betrekking op het jaar 2023. Dit jaar is gekozen, omdat de OESO voor 2024 een opvallend sterke daling van de Nederlandse lokale belastingopbrengst rapporteert, een daling waarvoor wij vooralsnog geen afdoende verklaring hebben gevonden.⁴

³ De begrippen 'lokale overheden' en 'lokale belastingen' zijn in Nederland gebruikelijk om de gemeenten en hun belastingen aan te duiden. In dit onderdeel van ons rapport hebben deze begrippen dus een ruimere betekenis; conform de door ons gebruikte statistiek van de OESO bestrijken deze begrippen ook de provincies en de waterschappen.

⁴ Volgens de OESO-cijfers daalt de opbrengst van de Nederlandse lokale belastingen, uitgedrukt in procenten van het bbp, van 1,24 in 2023 naar 0,79 in 2024, een afname van ongeveer 36 procent. Zolang de oorzaak van deze daling niet is vastgesteld, achten wij 2024 minder geschikt als vergelijkingsjaar.

Tabel 2 Aandeel van de lokale belastingen, 2023 (procenten)

Land ^a	in de totale belastingopbrengst	in het bbp
Zweden	35,9	14,9
Denemarken	27,1	11,9
Zwitserland	16,0	4,3
Frankrijk	14,4	6,3
Noorwegen	12,6	5,3
Finland	11,2	4,8
Duitsland	8,9	3,3
België	4,8	2,0
Verenigd Koninkrijk	4,8	1,7
Nederland	3,2	1,2

Bron: OESO (2025), *Revenue Statistics 2025*; eigen berekeningen

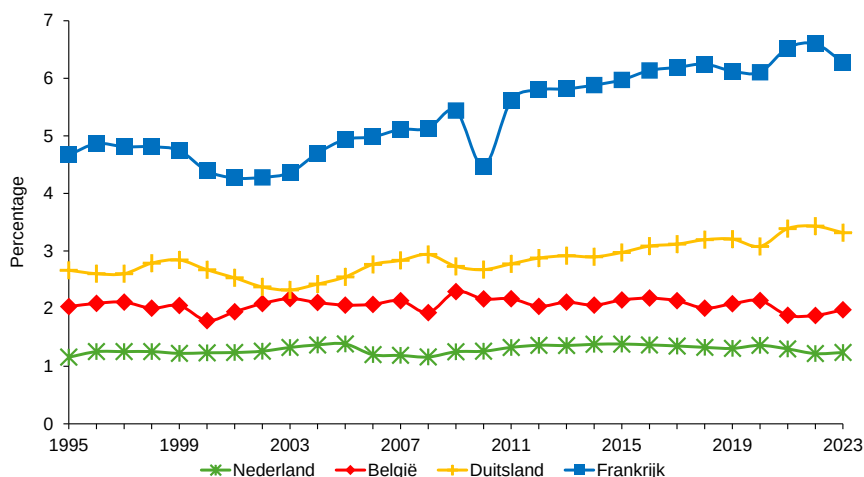
a Landen gerangschikt naar dalend aandeel van de lokale belastingen in de totale belastingopbrengst.

Het eigen belastinggebied van gemeenten in Nederland is in feite nog kleiner dan tabel 2 suggereert, doordat in de daar gepresenteerde cijfers ook de belastingontvangsten van provincies en waterschappen zijn begrepen. Vooral de waterschappen hebben een relatief groot eigen belastinggebied. Zij financieren hun uitgaven voor het overgrote deel uit eigen heffingen.⁵ Anders dan de gemeenten (en de provincies) ontvangen zij geen algemene uitkering van het Rijk, waarvan de hoogte rekening houdt met verschillen in de kosten van hun taken en die daarnaast is afgestemd op hun mogelijkheden om zelf inkomsten te verwerven. De waterschappen beschikken dus over een aanzienlijk grotere belastingautonomie dan de gemeenten (en de provincies).

Voor een kleinere groep landen toont figuur 1 de ontwikkeling van de opbrengst van de lokale belastingen in de periode 1995–2023. In Nederland blijft de opbrengst gedurende deze gehele periode beperkt tot 1,2 à 1,4 procent van het bbp. De afschaffing van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting wegens het gebruik van een woning in 2006 is zichtbaar in een lichte daling van het peil van de lokale belastingen, die in de daaropvolgende jaren slechts geleidelijk wordt goedge maakt. Ook in België blijft het aandeel van de lokale belastingen betrekkelijk stabiel; het schommelt rondom 2 procent van het bbp. In Duitsland lopen de lokale belastingontvangsten op van 2,7 procent van het bbp in 1995 naar 3,3 procent in 2023. Frankrijk laat de sterkste stijging zien: van 4,7 naar 6,3 procent van het bbp. Het beeld in figuur 1 onderstreept dat het Nederlandse lokale belastinggebied in internationaal perspectief niet alleen klein is, maar dat het over een lange periode ook amper is gegroeid.

⁵ De waterschappen financieren hun taken voor het overgrote deel met de opbrengst van de watersysteemheffing en die van de zuiveringsheffing. Het is niet duidelijk in hoeverre de OESO de opbrengst van deze heffingen als belastingontvangst aanmerkt.

Figuur 1 Lokale belastingopbrengst, 1995–2023 (procenten bbp)



Bron: OESO (2025), *Revenue Statistics 2025*; eigen berekeningen

Belastingautonomie

De omvang van het lokale belastinggebied zegt niet alles over de belastingautonomie van lokale overheden. Een gemeente kan bijvoorbeeld aanzienlijke belastingontvangsten beuren, zonder dat zij zelf het tarief of de grondslag van de onderliggende heffingen kan bepalen. Omgekeerd kan een gemeente zijn aangewezen op een bescheiden eigen belastinggebied, waarbij zij echter veel vrijheid heeft om het tarief en/of de grondslag van de eigen belastingen te bepalen. De OESO onderscheidt daarom verschillende graden van belastingautonomie, afhankelijk van de zeggenschap over tarieven, grondslagen en belastingverminderingen (*tax reliefs*). Bij belastingverminderingen moet je denken aan aftrekposten, vrijstellingen en heffingskortingen.

Tabel 3 laat zien hoeveel zeggenschap lokale overheden in 2019 over hun belastingontvangsten hadden. De percentages geven aan welk deel van de totale opbrengst onder de onderscheiden vormen van belastingautonomie valt. De verschillen tussen landen zijn opvallend groot. In Zweden, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk staat het lokale overheden vrij om voor het overgrote deel van hun belastingopbrengst zelf het tarief vast te stellen. In Zwitserland en Noorwegen ligt de tariefvrijheid daarentegen vrijwel volledig aan banden. België valt op, doordat lokale overheden bij een groot deel van de opbrengst zowel het tarief als de belastingverminderingen kunnen bepalen. Frankrijk en Duitsland tonen een meer gemengd beeld: een aanzienlijk deel van de lokale belastingopbrengst valt daar onder de overige onderscheiden vormen van belastingautonomie.

Nederland neemt blijkens tabel 3 een tussenpositie in. Voor 72 procent van de eigen belastingontvangsten kunnen lokale overheden het tarief vrij vaststellen;⁶ voor 28 procent geldt tariefvrijheid binnen door hogere bestuurslagen gestelde grenzen. Al met al is dit een betrekkelijk grote formele tariefautonomie, zeker afgezet tegen de geringe

⁶ Dit percentage is opwaarts beïnvloed, doordat de waterschappen meetellen als *local government*.

omvang van het Nederlandse lokale belastinggebied. In het waarnemingsjaar 2019 gold overigens de OZB-macronorm nog.⁷

Tabel 3 Belastingautonomie van lokale overheden, 2019

Verdeling van de lokale belastingopbrengst naar mate van zeggenschap (procenten)

Land	Tarief en verminderingen Zeggenschap over tarief en belastingverminderingen	Vrij tarief Vrije tariefstelling	Tarief binnen grenzen Tariefstelling binnen grenzen gesteld door hogere bestuurslaag	Overige Andere vormen van beperkte zeggenschap
Zweden	-	98	-	2
Denemarken	-	90	10	-
Zwitserland	2	-	97	1
Frankrijk	31	4	13	52
Noorwegen	-	-	99	1
Finland	-	69	16	15
Duitsland	-	10	49	41
België	67	33	-	0
Verenigd Koninkrijk	-	99	1	1
Nederland	-	72	28	0

Bron: OESO (2023), *Fiscal Decentralisation Database, Tax Autonomy Indicators*, tabel 1; eigen aggregatie van de autonomieklassen.

Toelichting: De percentages geven aan welk deel van de totale belastingontvangsten van lokale overheden onder de verschillende vormen van belastingautonomie valt. 'Tarief en verminderingen' omvat zeggenschap over beide. 'Vrij tarief' betreft vrije tariefstelling zonder zeggenschap over belastingverminderingen. 'Tarief binnen grenzen' omvat tariefstelling binnen door een hogere bestuurslaag gestelde grenzen, waaronder een limiet voor de jaarlijkse stijging van de opbrengst. 'Overige' omvat de resterende vormen van belastingautonomie, waaronder gedeelde belastingopbrengsten en belastingen zonder zeggenschap over tarief of belastingverminderingen. Legenda: – = nihil; 0 = minder dan 0,5 procent. Door afronding tellen de percentages niet altijd op tot 100.

⁷ Van 2008 tot en met 2019 gold een bestuurlijke afspraak tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over de in een bepaald jaar toegestane maximale stijging van de totale opbrengst van de onroerendezaakbelastingen (OZB). Deze 'macronorm' beperkte niet de toegestane tariefverhoging van afzonderlijke gemeenten. Bij overschrijding van het plafond voor de afgesproken stijging van de OZB-opbrengst kon het Rijk de algemene uitkering uit het gemeentefonds korten. De macronorm is herhaaldelijk overschreden, onder andere in 2008, en in de jaren 2012–2016. Een korting op het gemeentefonds heeft nooit plaatsgevonden. Wel werden geconstateerde overschrijdingen in mindering gebracht op de toegestane opbrengstgroei in daaropvolgende jaren. Een evaluatie uit 2014 concludeerde dat de macronorm geen effectief beheersinstrument vormde. Met ingang van 2020 is zij vervangen door de benchmark woonlasten. Deze benchmark – die jaarlijks wordt gepubliceerd in de Atlas van de lokale lasten van het COELO – maakt per gemeente (onderscheidenlijk per provincie en waterschap) zichtbaar hoe de gemeentelijke woonlasten voor een meerpersoonshuishouden zich van jaar op jaar ontwikkelen, zodat de gemeenteraad de ontwikkeling van de eigen lokale lasten gemakkelijk kan vergelijken met die in andere gemeenten.

De vrijheid om belastingtarieven vast te stellen betekent niet dat lokale overheden ook vrij zijn in de keuze van de belastingen die zij heffen, of bij de afbakening van de heffingsgrondslag van hun eigen belastingen. Nederland kent – anders dan bijvoorbeeld België – een gesloten stelsel: de Gemeentewet en de Provinciewet bepalen welke belastingen gemeenten en provincies mogen heffen. Veelal ligt ook de keuze van de heffingsgrondslag nagenoeg vast. Gemeenten moeten voor de onroerendezaakbelastingen⁸ de WOZ-waarde als grondslag gebruiken en zij zijn bij deze heffingen gebonden aan de wettelijke vrijstellingen, zoals voor landbouwgrond. Gemeenten kunnen wel besluiten bepaalde door de Gemeentewet toegestane belastingen niet te heffen; zo neemt het aantal gemeenten dat hondenbelasting heft gestaag af.

Belastingmix

Tabel 4 toont de grondslagen waarop *local government* in de vergelijkingslanden eigen belastingen heft. De OESO onderscheidt hierbij zes rubrieken. Heffingen uit de rubrieken 2000 (premies voor verplichte sociale verzekeringen), 3000 (bepaalde werkgeversheffingen) en 6000 (overige belastingen) worden in slechts vier van de tien landen aangetroffen; zij zijn vanwege hun betrekkelijk geringe betekenis in tabel 4 samengevoegd in de rechterkolom.

In de Scandinavische landen, Duitsland en Zwitserland genereren belastingen op inkomen, winst en gerealiseerde vermogenswinst (rubriek 1000) het leeuwendeel van de opbrengst. Nederland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk heffen lokaal geen enkele belasting op deze grondslagen. Het Verenigd Koninkrijk is vrijwel geheel aangewezen op belastingen op vermogen (rubriek 4000). Ook in België vormen deze belastingen de grootste categorie, maar daar zijn ook belastingen op inkomen en winst goed voor een aanzienlijk deel van de belastingopbrengst van *local government*.

Frankrijk kent een meer gemengde samenstelling, met behalve belastingen op vermogen relatief veel ontvangsten uit belastingen op goederen en diensten (rubriek 5000). In Nederland is het aandeel van dit laatste type belastingen eveneens relatief groot. De aanduiding 'goederen en diensten' moet daarbij ruim worden opgevat: de OESO rekent hiertoe niet alleen belastingen op de consumptie, maar ook heffingen op het gebruik van goederen en op het verrichten van bepaalde activiteiten. Denk voor Nederland aan de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting en aan gemeentelijke heffingen zoals de parkeer- en de toeristenbelasting.

Een internationale vergelijking maakt wel duidelijk dat een omvangrijk belastinggebied van lokale overheden op uiteenlopende heffingsgrondslagen kan rusten. Zij biedt echter geen antwoord op de vraag welke grondslagen zich het beste lenen voor een eventuele uitbreiding van het belastinggebied van gemeenten (en provincies) in Nederland.

⁸ Gemeenten heffen twee onroerendezaakbelastingen (OZB): één van de eigenaren van onroerende zaken, en één van de gebruikers van onroerende zaken die geen woning zijn.

Tabel 4 Samenstelling van de belastingontvangsten van lokale overheden, 2023

Aandeel in de totale lokale belastingopbrengsten (procenten)

Land OESO-rubriek	Inkomen en winst (1000)	Vermogen (4000)	Goederen en diensten (5000)	Overige
Zweden	98	2	-	-
Denemarken	90	10	-	-
Zwitserland	81	16	1	2
Frankrijk	-	40	47	13
Noorwegen	85	14	1	-
Finland	84	16	-	-
Duitsland	83	10	7	-
België	34	60	6	0
Verenigd Koninkrijk	-	100	-	-
Nederland	-	56	44	0

Bron: OESO (2025), *Revenue Statistics 2025*, tabel 3.18; eigen samenvoeging van de belastingen uit de rubrieken 2000, 3000 en 6000

Toelichting: De percentages tonen de samenstelling van de totale belastingontvangsten van lokale overheden, uitgesplitst naar door de OESO onderscheiden heffingsgrondslagen. De rubriek 'overige' omvat de sociale premies, belastingen op de loonsom en het personeelsbestand, en overige belastingen. De afbakening van lokale overheden is gelijk aan die in tabel 2. Bij federale landen (België, Duitsland en Zwitserland) tellen de belastingen van de deelstaten niet mee.

Legenda: – = nihil; 0 = minder dan 0,5 procent.

Belastingautonomie en bestedingsvrijheid

Een eigen belastinggebied garandeert niet dat lokale overheden volledig vrij zijn in de besteding van de langs deze weg verkregen middelen. Een hogere bestuurslaag kan de bestemming van belastingontvangsten voorschrijven, verregaand de aanspraken op door lokale overheden aangeboden voorzieningen bepalen, dan wel eisen dat de bedoelde voorzieningen voldoen aan bepaalde kwaliteitsnormen. Daarnaast kunnen vereveningsregelingen bestaan, om rekening te houden met de uiteenlopende belastingcapaciteit van lokale overheden. Een voorbeeld daarvan in Nederland is een van de verdelingsmaatstaven bij de toedeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, die rekening houdt met de geaggregeerde WOZ-waarde van de in een gemeente gelegen onroerende zaken.⁹ Een ruimer eigen belastinggebied levert daarom niet noodzakelijkerwijs een dienovereenkomstig grotere beleidsvrijheid op. Omgekeerd kan een lagere bestuurslaag met beperkte eigen belastingontvangsten een aanzienlijke uitgavenautonomie hebben, te weten wanneer zij vrij over van een hogere bestuurslaag ontvangen uitkeringen kan beschikken. Belastingautonomie en

⁹ Bij de bepaling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds is de belastingcapaciteit de enige verdeelmaatstaf met een negatief gewicht. Zij wordt berekend door de WOZ-waarde van de onroerende zaken in een gemeente te vermenigvuldigen met landelijk vastgestelde rekentarieven. Een hogere op deze manier berekende belastingcapaciteit leidt, bij overigens gelijke omstandigheden, tot een lagere algemene uitkering. De feitelijk geldende OZB-tarieven van een gemeente spelen hierbij geen rol.

uitgavenautonomie van lokale overheden moeten dus afzonderlijk (en uiteraard in samenhang) worden beoordeeld.

Meer belastingautonomie voor gemeenten?

Het in verhouding kleine eigen belastinggebied van gemeenten (en provincies) in Nederland roept allicht (opnieuw) de vraag op of, en zo ja hoe, het eigen belastinggebied van gemeenten en provincies kan worden uitgebreid. Opnieuw, want de maatschappelijke en politieke discussie over deze kwestie sleept zich al decennia voort. Wij kijken naar de periode die begint in 1990 en pikken enkele krenten uit een pap, rijk gevuld met rapporten en adviezen.

De Commissie Verruiming eigen middelen lagere overheden rapporteert in 1992 de resultaten van een diepgaand technisch onderzoek naar mogelijkheden om het belastinggebied van gemeenten en provincies te verbreden. De commissie onderzocht een groot aantal opties, waaronder de invoering van een gemeentelijke inkomstenbelasting. Het uitgangspunt was daarbij steeds dat tegenover hogere eigen belastingontvangsten van gemeenten (en provincies) de overdrachten van het Rijk aan deze bestuurslagen zouden dalen, in combinatie met een gelijktijdige en daarmee in omvang strokende verlaging van de rijksbelastingen. Als gevolg hiervan zou het collectievelastenpeil¹⁰ na deze hervorming min of meer onveranderd blijven.

Inzake het gemeentelijke belastinggebied concludeert de commissie dat vier wijzigingen voldeden aan een set door haar geformuleerde criteria.¹¹ Het gaat om drie nieuwe heffingen: een ingezetenenbelasting, een bouwsombelasting en opcenten op de door het Rijk geheven inkomstenbelasting. Daarnaast komt verruiming van de onroerendezaakbelasting in aanmerking.

Rond de eeuwwisseling raakt het maatschappelijke debat over het gemeentelijke belastingdomein in een stroomversnelling. Er gaan stemmen op om het licht uit te doen voor de voornaamste bron van eigen belastinginkomsten. Allers (2002a; 2002b) wijst erop dat afschaffing van de onroerendezaakbelasting (OZB) niet gelijkstaat aan een belastingverlichting voor iedereen. Lokale belastingheffing blijft bovendien nodig (Allers, 2003). Samen met anderen inventariseert hij de voor- en nadelen van afschaffing van de OZB op woningen (Allers *et al.*, 2002). In 2006 verdwijnt deze belasting voor *gebruikers* van woningen – dat komt hierna nog ter sprake. De OZB voor *eigenaren* van woningen blijft in stand.

Tegelijkertijd komt een tegenbeweging op gang. Een door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ingestelde commissie pleit met tal van argumenten ten gunste van uitbreiding van het gemeentelijk belastingdomein (Boorsma *et al.*, 2004).

¹⁰ Het collectievelastenpeil is de totale opbrengst van belastingen en sociale premies (= de collectieve lasten), uitgedrukt als percentage van het bbp.

¹¹ Die criteria waren: (1) een redelijke, stabiele opbrengst, (2) praktische uitvoerbaarheid en acceptabele uitvoeringskosten, (3) herkenbaarheid, (4) aanvaardbare economische gevolgen, (5) maatschappelijke aanvaarding (belastingweerstand), (6) passend binnen de bestuurlijke verhoudingen en (7) bescheiden verdeeleffecten.

De VNG blijft zich nadien sterk maken voor grotere belastingautonomie van de gemeenten. Een door haar in het leven geroepen Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (2015) kiest als vier randvoorwaarden bij vergroting van het eigen belastingdomein van de gemeenten: geen stijging van het collectievelastenpeil, geen opening bieden voor lokaal inkomensbeleid, niet al te grote herverdeellevendeffecten, en verlaging van de lasten op arbeid. Belastingen die geschikt zijn voor verruiming van het gemeentelijke belastinggebied dienden volgens de commissie bovendien aan zeven criteria te voldoen. Wij vermelden die criteria, aangezien ze vijf jaar later ook het richtsnoer zijn voor een ambtelijke werkgroep die zoekt naar bouwstenen voor een beter belastingstelsel:

1. Substantiële opbrengst.
2. Robuuste en voorspelbare opbrengst, niet afhankelijk van schommelingen in het niveau van de economische bedrijvigheid (de conjunctuur).
3. Eenvoudig en tegen lage kosten uit te voeren.
4. Zo weinig mogelijk verstoring van het gedrag van burgers en bedrijven.
5. *No taxation without representation*: beperkte mogelijkheden om de belasting af te wentelen op niet-inwoners van de gemeente.
6. *No representation without taxation*: alle inwoners die daartoe in staat zijn betalen mee.
7. Zichtbaarheid en vergelijkbaarheid: de heffingsgrondslag moet daarom in heel Nederland uniform zijn.

Vanuit deze randvoorwaarden en criteria beveelt de commissie aan om het gemeentelijke belastinggebied te vergroten door een ingezetenenbelasting in te voeren en daarnaast de OZB te verbreden, zowel door haar opnieuw in te voeren voor gebruikers van woningen als via het elimineren van een aantal vrijstellingen. Andere in overweging genomen maatregelen voldoen naar het oordeel van de commissie onvoldoende aan de door haar geformuleerde randvoorwaarden en criteria. Dit advies uit 2015 is later geactualiseerd in een korte notitie van commissievoorzitter Rinnooy Kan en Allers (2022).¹²

Nu kunnen deze onder auspiciën van de VNG opgestelde adviezen nog worden gezien als een preek voor eigen parochie. Andere instanties kwamen evenwel met vergelijkbare analyses en aanbevelingen voor grotere belastingautonomie van gemeenten. Zonder te streven naar volledigheid noemen wij hierna enkele van deze rapporten.

De Raad voor de financiële verhoudingen (2015) stelt voor om het gemeentelijke belastinggebied te verdubbelen, onder meer door herinvoering van de OZB voor gebruikers van woningen, en door invoering van een ingezetenenbelasting.

¹² De aanleiding was dat op dat moment tussen het Rijk en de gemeenten werd gesproken over een nieuwe of aangepaste financieringssysteem. De wens was om per 2026 tot een nieuw model te komen. Ook verruiming van het lokale belastinggebied zou daarbij in overweging worden genomen. Uiteindelijk is besloten om de voeding van het gemeentefonds vanaf 2027 te laten meegroeien met het bbp, in plaats van met de (gecorrigeerde) rijksuitgaven. De invoering van deze systematiek is later vervroegd naar 2024.

Daartegenover zouden de rijksbelastingen worden verlaagd. In hetzelfde jaar onderzoekt het Centraal Planbureau de economische en inkomenseffecten van beide opties. Van Eijkel en Vermeulen (2015) concluderen dat een dergelijke verschuiving goed mogelijk is, zonder dat grote inkomenseffecten hoeven op te treden, mits de compenserende verlaging van de landelijke belastingen zorgvuldig vorm krijgt. Afhankelijk van die vormgeving kan de belastingverschuiving bovendien de structurele werkgelegenheid bevorderen. Tegenover de hogere gemeentelijke belasting op vermogen (onroerende zaken) staat immers een compenserende verlaging van de door het Rijk geheven inkomensheffing.¹³ Daarmee verkleint de belastingschuif van het Rijk naar de gemeenten de kloof tussen arbeidskosten en nettolonen, wat volgens modelberekeningen van het Centraal Planbureau leidt tot een permanent iets hoger aantal banen.

Een later advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (2017) legt vooral de nadruk op de betekenis van eigen belastingontvangsten voor doelmatige investeringsbeslissingen. Gemeenten zouden meer moeten kunnen profiteren van de waardestijging van onroerende zaken, wanneer die mede het gevolg is van succesvol lokaal beleid, bijvoorbeeld bij het aantrekken van nieuwe bedrijfsvestigingen. De Raad bepleit daarom aanpassing van de verevening via het gemeentefonds. Doordat een hogere waarde van de in een gemeente gelegen onroerende zaken bij de bestaande verevening leidt tot een lagere algemene uitkering uit het gemeentefonds, wordt immers een deel van de extra belastingcapaciteit afgeroomd. Een minder vergaande verevening zou gemeenten een sterkere financiële prikkel kunnen geven om te investeren in de ontwikkeling van de lokale economie.

De ambtelijke werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied (2020) werkt voorstellen uit voor een aanzienlijke verruiming van het gemeentelijke belastinggebied. Deze voorstellen passen in het raamwerk van een veel bredere ambtelijke inspanning, die is gericht op het ontwerpen van een beter belastingstelsel voor Nederland. De werkgroep presenteert varianten met een verschuiving van 4 miljard euro dan wel 6 miljard euro van de rijksbelastingen naar gemeentelijke belastingen (kader).

Uitbreiding gemeentelijk belastinggebied

De werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied onderscheidt eigen, gedeelde en door het Rijk opgedragen taken. Eigen taken (cultuur en ontspanning) zouden gemeenten zelf kunnen betalen, gedeelde taken (brandweer, wegen, riolering) voor de helft. Voor door de centrale overheid opgedragen taken (bijstand, jeugdhulp, schoolgebouwen) zou het Rijk de beurs moeten trekken. Uit deze benadering volgt – op basis van begrotingscijfers voor 2018 – dat gemeenten 6 miljard euro meer aan eigen belastingen zouden moeten kunnen heffen.

Bron: werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied (2020)

¹³ De inkomensheffing omvat de inkomstenbelasting plus de premies voor de drie volksverzekeringen.

De opstellers van het rapport van de werkgroep bewandelen voor een deel platgetreden paden. Ook zij tonen zich voorstander van herinvoering van de OZB voor gebruikers van woningen en invoering van een ingezetenenbelasting. Evenals de Commissie Financiële ruimte gemeenten (2015) attendeert de werkgroep op mogelijkheden om één of meer vrijstellingen in de OZB ('waarderingsuitzonderingen') af te schaffen. Deze mogelijkheid verdient inderdaad aandacht, aangezien meer dan de helft van de potentiële heffingsgrondslag (van niet-woningen) momenteel onbelast blijft. Afgezien van de verruiming van het bereik van de OZB en de verbreding van haar heffingsgrondslag besteedt de werkgroep aandacht aan de modernisering van de overige gemeentelijke belastingen. Als mogelijkheden worden onder andere genoemd: uitbreiding van de toeristenbelasting tot een algemene belasting op nachtverblijf in de gemeente, verbouwing van de gemakkelikhedenretributie tot een dagverblijfsbelasting, en afschaffing van de hondenbelasting.

In een verdiepingsbijlage bij het rapport maakt de werkgroep korte metten met een aantal andere opties om de gemeentelijke belastingautonomie te vergroten. Daaronder: het verleggen van de belasting op leidingwater naar de gemeenten, de introductie van gemeentelijke opcenten op rijksbelastingen en herinvoering van de 1970 afgeschafte grondbelasting.¹⁴

Aan het begin van de jaren twintig hangen ideeën over verruiming van het gemeentelijke belastinggebied meer dan ooit in de lucht. In *bestuurlijk* Den Haag bestaat breed gevoelde sympathie voor deze koersverlegging. De Studiegroep Begrotingsruimte (2020) en de Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020) breken opnieuw een lans voor uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied. Tot op heden volgde echter geen doorbraak in *politiek* Den Haag.

Inertie in politiek Den Haag

Decennialang vielen pleidooien voor een ruimer eigen belastinggebied van gemeenten en provincies op dorre grond. Aan het begin van de jaren tien lijkt de wind voor het eerst uit een andere hoek te gaan waaien. Onderdeel van de plannen van het kabinet-Rutte II (2012–2017) voor herziening van het belastingstelsel is een verschuiving van de inkomstenbelasting naar het gemeentelijke belastinggebied van 4 miljard euro (met ingang van 2019). Tijdens de onderhandelingen over het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III (2017–2021) is evenwel afgesproken dat deze lastenverschuiving geen doorgang zou vinden.¹⁵

Dat de politieke animo voor een ruimer gemeentelijk belastinggebied uiterst beperkt is, blijkt nog eens in 2024. Met een ruime meerderheid verwierpt de Tweede Kamer de motie Roederkerk/Sneller¹⁶ die de regering oproept om concrete voorstellen uit te werken voor een groter gemeentelijk belastingdomein. De eerstverantwoordelijke minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontraadt de motie met de

¹⁴ Allers *et al.* (2024) laten zien dat er zeker argumenten zijn die pleiten voor een grondbelasting en dat er vooral politiek bestuurlijke redenen zijn om *nu* geen grondbelasting in te voeren in Nederland.

¹⁵ Donders en De Kam (2021), p. 411.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 B, nr. 16.

mededeling dat het kabinet geen plannen heeft om het lokale belastinggebied uit te breiden.

Wat kan deze inertie in Den Haag verklaren? Bij de behandeling van de motie wees de woordvoerder van de VVD nadrukkelijk op de gevolgen van hogere gemeentelijke belastingen voor de belastingdruk van de burgers. Andere woordvoerders noemden dit argument bij deze gelegenheid niet expliciet. De vrees dat lokale overheden hun grotere belastingautonomie zullen gebruiken om de belastingdruk (fors) te verzwaren lijkt echter een constante. Toch biedt de geschiedenis van de gemeentefinanciën weinig steun voor de verwachting dat gemeenten bij een ruimer eigen belastinggebied zullen kiezen voor ongebreidelde lastenverhogingen. Zo lieten Allers en Schrantee (2002) al zien dat de lokale lasten destijds maar weinig sneller stegen dan de inflatie. Hun conclusie staat nog recht overeind.¹⁷ De opbrengst van de rijksbelastingen plus de premies voor de verplichte sociale verzekeringen steeg in de periode 1995–2023 met 1,2 procent van het bbp. Figuur 1 bevestigt dat de opbrengst van de lokale belastingen (volgens de OESO-definitie) in dezelfde periode voortdurend bleef schommelen binnen de bandbreedte van 1,2 tot 1,4 procent van het bbp. De feitelijke ontwikkeling contrasteert daarmee opmerkelijk met de in sommige Haagse kringen kennelijk hardnekkige inschatting dat een ruimer gemeentelijk belastinggebied tot een sterke stijging van de plaatselijke belastingdruk zal leiden.

Voors en tegens van een ruim eigen belastinggebied van lokale overheden

De argumenten ten gunste van een ruim(er) belastinggebied van lokale overheden zijn bekend. Ten eerste krijgen zij door eigen heffingsbevoegdheden meer mogelijkheden om een pakket van publieke voorzieningen aan te bieden dat het beste strookt met voorkeuren van het gemeentelijke of het provinciale electoraat. Een stevige eigen belastingcapaciteit betekent ook dat lokale overheden over een buffer beschikken om financiële tegenvallers op te vangen. Dit argument heeft in ons land aan gewicht gewonnen, doordat de financiële risico's voor gemeenten vanaf 2015 sterk zijn toegenomen als gevolg van de decentralisatie van de jeugdzorg en maatregelen gericht op maatschappelijke ondersteuning. Bovendien is het praktisch onmogelijk om via de algemene uitkering uit het gemeentefonds alle gemeenten financieel precies 'gelijk te schakelen'. Eigen belastingen kunnen in voorkomende gevallen een iets tekortschietende algemene uitkering aanvullen.

Verder zou je verwachten dat een ruimer eigen belastinggebied een impuls aan de lokale democratie geeft. Veel kiezers zullen zich immers realiseren dat over een groter deel van hun bijdrage aan de bekostiging van de overheidsvoorzieningen voortaan 'dichter bij huis' wordt beslist. Dit standaardargument uit de literatuur op het terrein van de overheidsfinanciën en *public choice* heeft door recent onderzoek van Allers en Rienks (2022) aan overtuigingskracht ingeboet. Zij vinden dat de politieke samenstelling van gemeenteraad en college van B&W nauwelijks invloed heeft op de hoogte en de verdeling van de lokale lasten. Daarmee is niet gezegd dat verkiezingen geen invloed hebben op het gemeentelijke beleid, maar wel dat de veronderstelde

¹⁷ Zie Hoebe *et al.* (2026a), p. 24.

relatie tussen politieke voorkeuren en lokale belastingdruk in de praktijk weinig zichtbaar is. Zoals de auteurs aangeven komt dit mede door het kleine belastinggebied van de gemeenten. Burgers voelen het verschil niet.

Voor een volgend argument ten gunste van eigen belastingen van lokale overheden bestaat wel enig empirisch bewijs. Naarmate lokale overheden een groter deel van hun uitgaven uit eigen middelen kunnen en moeten dekken, in plaats van daarvoor te kunnen terugvallen op financiering uit door het Rijk beschikbaar gestelde middelen, valt te verwachten dat het kostenbewustzijn bij lokale bestuurders toeneemt, wat bijdraagt aan budgetdiscipline en beheersing van de overheidsuitgaven.¹⁸

De argumenten tégen een royaal bemeten eigen belastinggebied van lokale overheden zijn eveneens bekend.¹⁹ Door de ruime beleidsvrijheid die hiervan het gevolg is, nemen de verschillen in het gemeentelijke of het provinciale voorzieningenniveau vermoedelijk toe. Dergelijke verschillen manifesteren zich in Nederland bijvoorbeeld nu al heel duidelijk bij het gemeentelijke armoedebeleid. Voorstanders aanvaarden deze consequentie. Zijn landelijke politici beducht dat bepaalde voorzieningen door de grotere belastingautonomie te veel onder druk komen te staan, dan kunnen zij desgewenst lokale overheden verplichten een minimaal niveau van de bewuste voorzieningen aan te bieden. Zo'n situatie illustreert treffend de eerdere observatie dat meer belastingautonomie van lokale overheden niet per definitie gelijkstaat aan een grotere bestedingsautonomie van deze bestuurslaag.

Een tweede veelgehoord bezwaar tegen een ruimer eigen belastinggebied is dat de belastingcapaciteit van lokale overheden sterk verschilt. Hierdoor zullen – om een gelijk voorzieningenniveau te kunnen financieren – de tarieven van lokale overheden uiteenlopen. Dit geldt sterker voor gemeenten dan voor provincies. Er zijn twee manieren om met deze verschillen om te gaan. De eerste is centralisering van de belastingheffing. De zeer grote verschillen in de hoogte van de gemeentelijke inkomstenbelasting vormden in 1929 een belangrijk motief om haar af te schaffen en te vervangen door algemene en specifieke uitkeringen van het Rijk.²⁰ De tweede manier is verevening: een hogere bestuurslaag organiseert een systeem van compenserende overdrachten, waarbij rekening wordt gehouden met verschillen in belastingcapaciteit. Een voorbeeld zijn de verdeelcriteria die worden toegepast bij de algemene uitkering uit het gemeentefonds en het provinciefonds. Verevening maakt het mogelijk om de

¹⁸ Een voorbeeld is de decentralisatie van de bijstand. Van Es (2010) concludeert op basis van CPB-onderzoek dat de budgettering en decentralisering van de bijstand in het midden van de jaren nul het beroep op deze voorziening met circa 8 procent hebben verminderd. De financiële verantwoordelijkheid van gemeenten heeft daarmee aantoonbaar bijgedragen aan een doelmatiger uitvoering. Een later CPB-onderzoek laat echter zien dat de decentralisatie ook tot afwenteling op de door het Rijk gefinancierde Wajong heeft geleid (Roelofs en Van Vuuren, 2011). Gemeenten sluisden jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt door naar deze arbeidsongeschiktheidsregeling. De doelmatigheidswinst voor de overheid als geheel was daardoor kleiner dan de daling van de gemeentelijke bijstandsuitgaven – geïsoleerd gezien – suggereert.

¹⁹ Al sinds het midden van de jaren negentig tolereert de rijksoverheid dat gemeenten een eigen armoedebeleid voeren. Voor een stel met twee kinderen ligt de waarde van de lokale armoederegelingen inmiddels tussen 175 en bijna 300 euro netto per maand. Bron: Commissie sociaal minimum (2023, p. 89). Dit aanzienlijke verschil is omstreden.

²⁰ Van der Dussen (1987).

invloed van verschillen in belastingcapaciteit te beperken, zonder de eigen belastingbevoegdheid van lokale overheden aan te tasten. Hoever die verevening moet gaan, blijft uiteraard een politieke keuze.

Naar meer belastingautonomie voor gemeenten?

In dit afsluitende deel van ons rapport staan wij kort stil bij enkele in veel rapporten en adviezen genoemde mogelijkheden om de belastingautonomie van de Nederlandse gemeenten te vergroten. Daarbij is de stilzwijgende veronderstelling dat de geesten in politiek Den Haag hiervoor voldoende rijp zijn. De kans hierop achten wij overigens niet zo groot.

Gemeentelijke opcenten op de inkomensheffing

De Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden (1992) onderzocht de merites van de invoering van gemeentelijke opcenten op het tarief van de inkomensheffing. De Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (2015) wees deze optie af, met als argument dat zo'n heffing in strijd zou zijn met artikel 219 lid 2 van de Gemeentewet. Daar is bepaald dat het bedrag van de belasting niet afhankelijk mag zijn van het inkomen, de winst of het vermogen. Dit argument overtuigt niet, aangezien immers ook de hoogte van de OZB-aanslag afhangt van het vermogen (de waarde van de onroerende zaak).

Hoe dit verder zij, deze aanpassing van het gemeentelijke belastingdomein is gecompliceerder geworden door de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001. Sinds het begin van deze eeuw kent Nederland niet langer een synthetische inkomstenbelasting, waarbij inkomsten uit verschillende bronnen worden samengevoegd en vervolgens gezamenlijk progressief worden belast. Daarvoor in de plaats kwam een analytische inkomstenbelasting, waarbij inkomsten over drie boxen worden verdeeld, met elk een eigen tariefregime. Vermoedelijk zouden de opcenten tegenwoordig het simpelste kunnen worden geheven op basis van het bedrag van de in totaal verschuldigde inkomensheffing (over de inkomsten in de drie boxen samen).

In beginsel kan de gemeenteraad van alle 342 gemeenten²¹ een eigen tarief van de opcenten vaststellen. Wanneer een werkgever personeel heeft dat in verschillende plaatsen woont, wordt de inhouding van loonheffing op de brutosalarissen een complexe zaak. Een praktisch probleem kan zijn dat de overbelaste Belastingdienst deze nieuwe heffing slechts met de grootst mogelijke moeite in haar computersystemen kan inbouwen.

Ingezetenenbelasting

Het wekt geen verwondering dat in alle rapporten en adviezen over verruiming van de gemeentelijke belastingautonomie invoering van een ingezetenenbelasting een vaste waarde is. Zo'n heffing – verschuldigd door alle inwoners van achttien jaar en ouder, op basis van hun woonplaats op 1 januari van het kalenderjaar – is administratief

²¹ Op 1 januari 2027 neemt het aantal gemeenten af tot 341, door de fusie van de gemeenten Hilversum en Wijdemeren.

eenvoudig en goedkoop, doordat dit gegeven uit de door de gemeenten gevoerde bevolkingsboekhouding bekend is. Sterke punten zijn de stabiliteit en de voorspelbaarheid van haar opbrengst. Een ander voordeel is dat de ingezetenenbelasting uitsluitend wordt geheven bij de eigen inwoners – daarmee is voldaan aan de eis van *no taxation without representation*. Nederland kent al een vergelijkbare belasting: de ingezetenenheffing die waterschappen heffen als onderdeel van de watersysteemheffing. Deze heffing wordt echter niet opgelegd per (volwassen) persoon, maar per huishouden. Zij kent een vast bedrag, dat varieert per waterschap.

Op dit moment ervaart de grote meerderheid van de huishoudens ongeveer dezelfde gemiddelde belastingdruk – circa 40 procent van het bruto-inkomen.²² De druk voor de allerlaagste inkomens is nog wat hoger; aan de absolute top van de inkomenspiramide daalt hij tot 20 procent. Het is duidelijk dat een ingezetenenbelasting de herverdelende werking van ons belastingstelsel verder zou verzwakken. Zou dit als een bezwaar worden gezien, dan valt te overwegen om als compensatie de algemene heffingskorting van de inkomensheffing te verhogen met het bedrag van de gemiddeld verwachte aanslag in de ingezetenenbelasting.²³ Bij deze macro-budgettaire neutrale vormgeving stijgt het collectievelastenpeil per saldo niet en blijft de koopkracht van huishoudens gemiddeld onveranderd.

Bij deze vorm van compensatie doet zich het probleem voor dat een betrekkelijk groot aantal belastingplichtigen zijn of haar algemene heffingskorting nu al niet (volledig) kan verzilveren, aangezien zij daarvoor te weinig inkomensheffing verschuldigd zijn. De beoogde compensatie bereikt deze groep dus niet. Dit geldt onder andere voor kleine zelfstandigen, studenten en fiscale partners met geen of weinig eigen inkomen.²⁴ Volledige compensatie van al deze belastingplichtigen zou vereisen dat heffingskortingen – anders dan nu het geval is – verzilverbaar worden (gemaakt).²⁵ Juist om hun arbeidsdeelname te stimuleren, kunnen fiscale partners hun algemene heffingskorting na 2022 alleen te gelde maken door voldoende eigen inkomen te verdienen. Herleeft hun aanspraak via de verzilverbare korting, ongeacht hun eigen inkomsten, dan zou dit hun arbeidsdeelname kunnen ontmoedigen.

Worden heffingskortingen over de gehele linie en ongeclausuleerd verzilverbaar, dan zouden fiscale partners met geen of weinig eigen inkomen ten opzichte van de huidige situatie jaarlijks ruim 3.000 euro van de fiscus gaan incasseren. Daarvan zouden ook fiscale partners uit welvarende huishoudens profiteren, hoewel compensatie vanuit verdelingsoogpunt voor deze groep minder voor de hand ligt.

²² Van Essen *et al.* (2022).

²³ De Belastingdienst kan een aanpassing van de algemene heffingskorting probleemloos verwerken; dit bedrag verandert hoe dan ook al elk jaar.

²⁴ Tot en met 2022 kon de algemene heffingskorting van de minstverdienende fiscale partner onder voorwaarden nog worden geïncasseerd, mits de andere partner daarvoor voldoende inkomensheffing verschuldigd was. Voor belastingplichtigen geboren vóór 1 januari 1963 geldt een overgangsregeling, waardoor uitbetaling nog steeds mogelijk is.

²⁵ Zoals eerder opgemerkt is het de vraag of de computerprogrammatuur van de Belastingdienst invoering van verzilverbare heffingskortingen aankan.

De schatkist zou bij deze aanpak bovendien forse schade lijden. Volgens een raming van het Ministerie van Financiën kon in 2020 voor ruim 5,3 miljard euro aan heffingskortingen niet worden verzilverd.²⁶

Verruiming van de onroerendezaakbelasting

Wie belasting betaalt verliest financiële veren. De Franse minister van Financiën Jean-Baptiste Colbert (1619–1683) wist al dat het de kunst is veren van een gans te plukken op een manier die het minste gesis oplevert. De invoering van een nieuwe belasting roept doorgaans meer verzet op dan de (geleidelijke) verhoging van een bestaande belasting. De uitvoering van een nieuwe heffing brengt voor de overheid bovendien onvermijdelijk extra personele en materiële uitgaven mee. Deze overwegingen pleiten ervoor om bij vergroting van de gemeentelijke belastingautonomie aan te sluiten bij een al bestaande eigen belasting. Verruiming van de onroerendezaakbelasting komt dan het meest in aanmerking. De OZB kent van alle geheven gemeentelijke belastingen namelijk veruit de hoogste opbrengst, zodat een betrekkelijk bescheiden tariefverhoging garant staat voor een relatief forse meeropbrengst.

De onroerendezaakbelasting

Onroerendezaakbelasting wordt elk jaar geheven van eigenaren van huizen en van niet-woningen, zoals winkels, kantoren en fabrieken. Zijn deze onroerende zaken in gebruik door een derde, dan zullen veel eigenaren proberen de belasting aan die derden door te berekenen. Deze mogelijkheid is soms beperkt, bijvoorbeeld bij meerjarige huurcontracten. Woningverhuurders hebben veelal te maken met huurregulering; woningcorporaties zijn überhaupt terughoudend om de onder het puntenstelsel maximaal mogelijke huur te vragen. Gebruikers van niet-woningen betalen *nóg* een OZB.

Heffingsgrondslag is de WOZ-waarde van de onroerende zaak op 1 januari van het voorafgaande belastingjaar; dit is de waarde in het economisch verkeer. Deze WOZ-waarde wordt in opdracht van de gemeente vastgesteld door taxateurs. Iedere gemeente stelt zelf de tarieven vast. Beide onroerendezaakbelastingen worden geheven via een aanslag.

Hier staat een minpunt tegenover. Anders dan de in de prijzen begrepen btw, de op het brutosalaris ingehouden loonheffing en de belastingen op het verbruik van water en energie wordt de OZB geheven via een aanslag op de deurmat. Door deze herkenbaarheid roept de onroerendezaakbelasting bij nogal wat contribuabelen weerstand op, getuige ook het grote aantal bezwaarschriften. In 2025 werd voor 3,3 procent van de woningen bezwaar gemaakt tegen de vastgestelde WOZ-waarde.²⁷ En dat, terwijl de gemiddelde aanslag voor een eigen woning slechts 449 euro bedroeg.²⁸

²⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 35302, nr. 13.

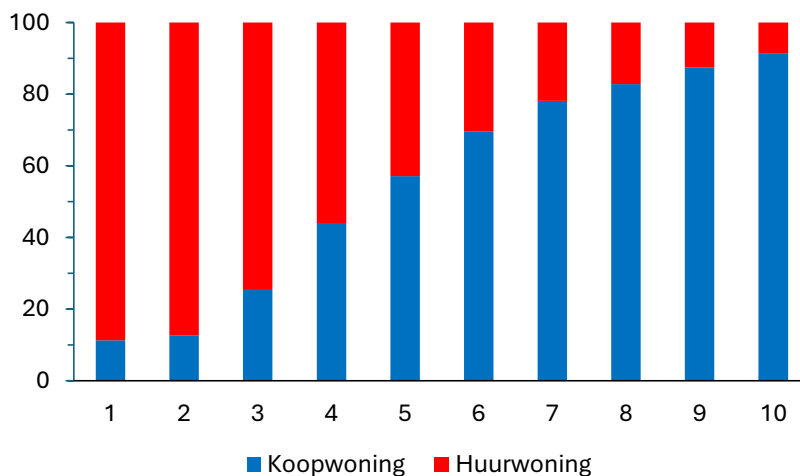
²⁷ Waarderingskamer (2025), p. 2.

²⁸ Hoeben, *et al.* (2026b), p. 6.

In feite beschikken gemeenten nu al over de bevoegdheid het OZB-tarief naar believen fors te verhogen. Van deze mogelijkheid maken zij in voorkomende gevallen ook gebruik. Zo steeg de OZB voor eigenaar-bewoners in Rheden in 2026 met 24 procent.²⁹ Het Rijk zou alle gemeenten kunnen bewegen hun tarieven op ruime schaal te verhogen, door de jaarlijkse stijging van de algemene uitkering uit het gemeentefonds te beperken. Dit kan een bijdrage leveren aan de beheersing van het begrotingstekort van de centrale overheid. Wethouders van financiën kunnen de daarop noodzakelijke tariefverhoging van de OZB motiveren door met een beschuldigende vinger naar 'Den Haag' te wijzen.

Afgezien van een eventuele tariefverhoging zijn er twee andere manieren om de opbrengst van de onroerendezaakbelasting op te krikken. De eerste mogelijkheid is herinvoering van de in 2006 afgeschafte OZB wegens het gebruik van woningen (zowel voor eigenaren als voor huurders). De afschaffing van de OZB voor woninggebruikers is destijds onder andere gemotiveerd als maatregel om het probleem van de armoedeval te verminderen. Wat was het geval? Gemeenten scholden en schelden een groot deel van hun heffingen vaak kwijt voor huishoudens met een laag inkomen. Gaan die (wat) meer verdienen, dan verliezen zij het voordeel van die kwijtschelding. Hierdoor raken zij (nog) dieper in de armoedeval: van hun extra bruto-inkomen blijft netto maar bitter weinig of niets over. Komt de OZB voor woninggebruikers terug, dan wordt de armoedeval voor huishoudens met een laag inkomen weer dieper, tenzij in de wet wordt vastgelegd dat gemeenten deze heffing niet mogen kwijtschelden.

Figuur 2 Huishoudens met een koopwoning dan wel huurwoning (procenten)



Bron: CBS (2025), *Wie zit waar in de inkomensverdeling?*; eigen berekeningen.

Toelichting: Huishoudens zijn naar oplopend gestandaardiseerd besteedbaar inkomen ingedeeld in tien even grote groepen (elk met 10 procent van de huishoudens). De eerste 10-procentgroep bevat de huishoudens met de laagste inkomens, de tiende 10-procentgroep de huishoudens met de hoogste inkomens.

²⁹ Hoeben, *et al.* (2026a), p. 104.

In dit geval zou de maatregel huishoudens met een laag inkomen in verhouding veruit het hardste raken. Het zal vooral om huurders gaan, die sterk zijn geconcentreerd in de lagere inkomensgroepen (figuur 2). Via een beperking van de wettelijk toegestane huurverhoging kan de overheid bereiken dat verhuurders, langs deze omweg, een deel van de last voor hun rekening nemen.³⁰ De overheid compenseert huurders bovendien voor een deel, doordat de huurtoeslag stijgt naarmate verhuurders een groter deel van de last in de huur mogen doorberekenen.³¹

Een andere mogelijkheid is de heffingsgrondslag van de onroerendezaakbelasting te verbreden. De OZB kent belangrijke vrijstellingen, die geheel of voor een deel kunnen worden ingesnoerd, onder andere voor openbare water- en spoorwegen, landbouwgrond en werktuigen. Volledige afschaffing van deze vrijstellingen zou de opbrengst van de OZB naar schatting met 2,1 miljard euro verhogen.³² Het COELO heeft hiernaar in twee rapporten nader onderzoek gedaan.³³

Inkomensgevolgen

De inkomensgevolgen van beleidsvoorstellen krijgen in Nederland traditioneel veel aandacht, bij procentuele mutaties doorgaans tot achter de komma. De werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied (2020) keek naar de inkomenseffecten van een belastingschuif van 4 miljard euro.³⁴ Bij de door de werkgroep onderzochte variant brengt een in te voeren ingezetenenbelasting de ene helft van dit bedrag op. Herinvoering van de onroerendezaakbelasting voor gebruikers van woningen is goed voor de andere helft. Als compensatie wordt de inkomensheffing verlaagd. Drie varianten zijn daarbij onderscheiden. Bij één variant daalt het tariefpercentage van de schijven 1, 2 en 3 met 0,6 procentpunt;³⁵ het bedrag van de algemene heffingskorting gaat met 230 euro omhoog.

De inkomenseffecten zijn – ook bij deze variant – niet voor elk huishouden gelijk. Hun spreiding wordt onder andere zichtbaar gemaakt via een puntenwolk. Vooral bij huishoudens met een bruto-jaarinkomen van minder dan 50.000 euro liggen de mutaties in een vrij brede bandbreedte, te weten tussen –2,5 en 2 procent. Negentig procent van de huishoudens ervaart een inkomenseffect tussen –1,2 en 0,7 procent.³⁶ Huishoudens met een bruto-jaarinkomen van minder dan (circa) 15.000 euro ontbreken in de figuur met de puntenwolk. Het gaat hier met name om studenten en kleine zelfstandigen.³⁷ Het lijkt er dus op dat de puntenwolk de inkomensgevolgen van deze

³⁰ Merk op dat huurverhogingen van de meeste woningen al op verschillende manieren zijn gemaximeerd.

³¹ Overigens levert de huurtoeslag, net zoals de andere inkomensafhankelijke toeslagen, een veel grotere bijdrage aan de armoedeval dan een eventuele onroerendezaakbelasting voor woninghuurders ooit zal hebben.

³² Werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied (2020), p. 22.

³³ Hoebe (2021); Allers en Hoebe (2021).

³⁴ De inkomensgevolgen van een inkomensschuif van 6 miljard euro blijven in het rapport ongenoemd.

³⁵ Het tarief van de inkomensheffing kende destijds nog een vierde (top)schijf.

³⁶ Werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied (2020), p. 68–70.

³⁷ Het nadeel van fiscale partners met weinig of geen inkomen – die evenmin compensatie via verlaging van de inkomensheffing krijgen – verklaart grotendeels de negatieve inkomensmutatie die wordt gevonden voor veel huishoudens met een bruto-jaarinkomen van meer dan 15.000 euro (geheel of hoofdzakelijk afkomstig van de meest verdienende fiscale partner).

uitbreiding van het gemeentelijke belastingdomein te rooskleurig voorstelt. Het is echter denkbaar dat de werkgroep heeft aangenomen dat gemeenten de ingezetenenbelasting kwijtschelden, wanneer het bruto-inkomen van huishoudens lager is dan (circa) 15.000 euro.

Tot slot

Het eigen belastinggebied van de provincies en de gemeenten in Nederland is klein, zo blijkt uit een vergelijking met de situatie in een reeks andere Europese landen.

Mogelijkheden om in het bijzonder de belastingautonomie van de gemeenten uit te breiden zijn al decennia in onderzoek. Tot echt ingrijpende veranderingen heeft dit voorshands niet geleid, vermoedelijk als gevolg van beduchtheid in Den Haag dat de druk van de plaatselijke belastingen hierdoor sterk zou stijgen. De harde cijfers geven evenwel geen enkele grond voor deze koudwatervrees. Sinds het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw ligt de opbrengst van de belastingen van gemeenten, provincies en waterschappen binnen de nauwe bandbreedte van 1,2 tot 1,4 procent van het bbp.

Mocht de politiek op afzienbare termijn de stap naar meer belastingautonomie voor de gemeenten willen zetten, dan ligt het voor de hand primair aan te sluiten bij de onroerendezaakbelasting. Gemeenten heffen de OZB al en bepalen zelf de tarieven. Verhoging van de tarieven, maar ook herinvoering van de OZB voor woninggebruikers en beperking van vrijstellingen kunnen de opbrengst aanzienlijk vergroten. Geen van deze mogelijkheden is zonder bezwaren, maar uitbreiding via de OZB lijkt minder ingrijpend dan de invoering van een of meer geheel nieuwe gemeentelijke belastingen.

Literatuur

Allers, M.A. (2002a), Afschaffing OZB is geen lastenverlichting voor iedereen, *B&G*, november 2002, 10–12

Allers, M.A. (2002b), Heisa rond de lokale belastingen, *B&G*, mei/juni 2002, 5–8

Allers, M.A. (2003), Lokale belasting blijft nodig, 88(4413), *Economisch-Statistische Berichten*, 418

Allers, M.A. (2011), *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2011*, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Allers, M.A., en S. Schrantee (2002), Lokale lasten rijzen niet de pan uit, *B&G*, april 2002, 33-35

Allers, M.A., C.A. de Kam, C.G.M. Sterks, L. van Leeuwen, en J.A. Monsma (2002), *Voor- en nadelen van afschaffing van de OZB op woningbezit*, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Allers, M.A., en K. Kwakkel (2016), Cumulatie van rijksuitkeringen aan gemeenten, 101(4727), *Economisch-Statistische Berichten*, 112

Allers, M.A., en C. Hoeben (2021), *Financiële en economische effecten van afschaffing van de OZB-vrijstelling voor cultuurgrond*, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Allers, M.A., en H. Rienks (2022), Rechts stemmen verlaagt de lokale lasten niet, *ESB* 107(4807), 118–121

Allers, M.A., A. Schep, C. Hoeben, R. Kastelein, A. Monsma (2024), *Mogelijkheden voor invoering van een planbatenheffing en een grondbelasting ter bevordering van de woningbouw*, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Boorsma, P.B., C.A. de Kam, en L. van Leeuwen (2004), *Belasten op niveau, Meer fiscale armslag voor gemeenten*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Commissie Financiële ruimte voor gemeenten (2015), *Bepalen is betalen*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Commissie sociaal minimum (2023), *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport I*, Den Haag: Commissie sociaal minimum

Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden (1992), *Belastingen omlaag*, Den Haag: Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie van het Directoraat-Generaal Openbaar Bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken

Donders, J.H.M., en C.A. de Kam (2021), *Toegang tot de collectieve sector*, Amsterdam: Amsterdam University Press

Dussen, J.W. van der (1987), Vijfenzeventig jaar financiële verhouding Rijk-gemeenten, *Economisch-Statistische Berichten*, 72(3607), 492–496

Eijkel, R. van, en W. Vermeulen (2015), *Een ruimer lokaal belastinggebied*, CPB Policy Brief 2015/04, Den Haag: Centraal Planbureau

Es, F. van (2010), *Invloed WWB op gebruik bijstand*, CPB Document 209, Den Haag: Centraal Planbureau

Essen, C. van, P.H.J. Leenders, A.M. Lejour, J. Möhlmann, en S. Rabaté (2022), *Ongelijkheid en herverdeling*, CPB Policy Brief, Den Haag: Centraal Planbureau

Hoeben, C. (2021), *Ontwikkeling OZB woningen en niet-woningen 1998–2019*, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Hoeben, C., J.H. Hamster, D.M.O. Jong, en M.A. Allers (2026a), *Atlas van de lokale lasten 2026*, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Hoeben, C., J.H. Hamster, en D.M.O. Jong (2026b), *Ontwikkeling gemeentelijke woonlasten 2022–2026*, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Raad voor de financiële verhoudingen (2015), *Uitbreiding lokaal belastinggebied*, Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen

Raad voor de financiële verhoudingen (2017), *Economisch omgaan met financiële verhoudingen. Een (regionaal) economisch perspectief op bestuurlijke en financiële verhoudingen*, Den Haag: Raad voor de financiële verhoudingen

Rinnooy Kan, A.H.G., en M.A. Allers (2022), *Korte notitie ter actualisering van 'Bepalen is betalen'*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Roelofs, G.H.A., en D.J. van Vuuren (2011), *The decentralization of social assistance and the rise of disability insurance enrolment*, CPB Discussion Paper 185, Den Haag: Centraal Planbureau

Studiegroep Begrotingsruimte (2020), *Koers bepalen. Kiezen in tijden van budgettaire krapte*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (2020), *Als één overheid slagvaardig de toekomst tegemoet!*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Toolsema, L.A., D.M.O. Jong en M.A. Allers (2022), *Atlas rijksuitkeringen aan gemeenten 2021*, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden

Waarderingskamer (2025), *Staat van de WOZ 2025*, Den Haag: Waarderingskamer

Werkgroep Herziening gemeentelijk belastinggebied (2020), *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties