

Hoewel vanaf het moment dat het concept-VVD verkiezingsprogramma openbaar werd, de wens tot afschaffing van de onroerend-zaakbelastingen (OZB) onmiddellijk een onderwerp van discussie was, verraste het niettemin vrijwel iedereen toen tijdens de persconferentie over het Regeerakkoord op 28 juni bleek dat de afschaffing van de OZB op woningen daarin was opgenomen. Een dure afspraak waarvoor EUR 2 miljard opzij werd gezet om het gemeentefonds voor deze inkomstenderving te compenseren.

In een eerste reactie zou de gedachte kunnen opkomen, dat de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen, samen met een goede compensatie via het gemeentefonds, nog niet zo'n slecht plan is. Volstrekt uiteenlopende organisaties publiceren al jaren kritische rapporten over de verschillen tussen de OZB-tarieven, en plaatsen daarmee zichzelf in het juiste daglicht en de OZB met de gemeenten in de schaduw.

Het geringe aantal wetenschappelijke publicaties hier over, zoals de *COELO Atlas van de lokale lasten*, krijgen vooral publiciteit vanuit dezelfde schaduwzijde. Dus waarom al die moeite en ergernissen: schaf de OZB af en compenseer de gemeenten door een verhoging van de uitkeringen uit het gemeentefonds, te betalen uit een door belastingplichtigen nauwelijks op te merken verhoging van de rijksbelastingen.

Simpele oplossingen zijn zowel goed voor simpele als voor onoplosbaar ingewikkelde problemen. Het debat over de OZB is echter niet simpel en evenmin een Gordiaanse knoop. De argumenten kunnen heel goed op een rij worden gezet, het is daarvoor de hoogste tijd.

Afschaffing OZB: negen

De onroerend-zaakbelastingen zijn zonder twijfel belastingen die de belastingplichtigen meer dan gemiddeld irriteren. Aan de benzinepomp kost een liter loodvrije benzine € 1,16. Daarvan is € 0,82 bestemd voor diverse accijns, heffingen en BTW. Desondanks heb ik, als ik bij een benzinepomp ben, hoofdzakelijk het gevoel dat ik sta te tanken, terwijl ik, wel beschouwd, eigenlijk vooral bezig ben belasting te betalen. Op dezelfde wijze heeft iemand die een salaris ontvangt, vooral het gevoel zijn of haar salaris te ontvangen, terwijl er toch per maand in totaal € 2,3 mld. loonbelasting wordt ingehouden, d.w.z. 90% van de OZB van woningen op jaarbasis. Ook de overdrachtsbelasting, voor 2002 geraamd op € 3,2 mrd. opbrengst, levert per jaar meer op dan de OZB van woningen en niet-woningen samen (€ 2,6 mrd.). Desondanks hoort men weinig klachten over de overdrachtsbelasting; vaak wordt deze belasting meegefinancierd en lijkt er welhaast sprake van een collectieve illusie waarin velen zich rijker achten naarmate de hypotheekschuld hoger is, en men dus meer rente-af trek heeft. De belastingaanslag voor de OZB valt echter opvallend herkenbaar op de deurmat, veelal te betalen in twee termijnen.

De belangrijkste rijksbelastingen voldoen zonder meer beter aan het beginsel van de *minste pijn* dan de gemeentelijke heffingen, – en emoties spelen bij belastingheffing zonder meer een rol. De vraag is echter of de wens om de belastingweerstand zoveel mogelijk te vermijden, nu bepalend moet zijn bij de beoordeling van de OZB.

De visie van de rijksoverheid op de belastingweerstand van de OZB was kort geleden zelfs nog een geheel andere. In 1981 en 1992 stelden de respectievelijke staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken commissies in, die de opdracht kregen te rapporteren over de wijze waarop het gemeentelijke belastinggebied zou kunnen worden verdubbeld. Bij de installatie van de Commissie-Christiaanse merkte staatssecretaris mr. H.E. Koning op: *‘Een belasting als de gemeentelijke onroerend-goedbelasting zal altijd impopulair blijven.’* Niettemin kregen de commissies Christiaanse en De Kam beide de opdracht te rapporteren over de vergroting van het gemeentelijk belastinggebied. Een vergroting die overigens gepaard zou gaan met een even grote vermindering van de uitkeringen uit het gemeentefonds. Eén van de argumenten die voor vergroting van het gemeentelijk belastinggebied werd aangevoerd, was de veronderstel-

ling dat daardoor de afweging door gemeenteraden over extra uitgaven zou worden verbeterd. Naarmate gemeenten in meerdere mate inkomsten uit eigen belastingen zouden verwerven, zou niet alleen de financiële afweging door gemeenten verbeteren, het zou bovendien de betrokkenheid van de burgers bij het gemeentebestuur stimuleren. Later is deze *pijn is fijn-theorie* wetenschappelijk weerlegd.¹ De VNG voelde vanwege de belastingpijn van de OZB juist weinig voor de af te dwingen vergroting van de opbrengst van deze belasting. Meer eigen inkomsten leiden voor gemeenten in het stelsel van wettelijke verplichtingen en specifieke uitkeringen ook niet zonder meer tot een grotere beleidsvrijheid.

Wel is duidelijk dat weinig eigen belastinginkomsten in ieder geval leiden tot een minder goede afweging in de gemeenteraden. Die afweging heeft bovendien zowel een economische als een democratische functie. *No taxation without representation*, of zoals het in de VNG-publicatie *Waardering voor het gemeentelijk belastinggebied*² werd gezegd: *‘Een overheid die alleen maar uitgeeft en niet heft, heeft geen weet van de effecten die het wegnemen van koopkracht op burgers en bedrijven heeft. Voor burgers en bedrijven is een overheid die alleen maar uitgeeft en niet heft, als een koe die in de hemel gevoederd en op aarde gemolken wordt. Gemeenten kunnen dus niet zonder eigen belastinggebied.’*

Alternatieven voor de onroerend-zaakbelastingen zijn ondanks het zoeken daarnaar, onder andere door de Commissie-De Kam, nog nooit gevonden. Ook internationaal gezien kennen de belangrijkste lokale belastingen voornamelijk het onroerend goed als grondslag. De democratische en economische argumenten vóór een eigen belastinggebied wegen zwaarder dan de belastingweerstand, die overigens vooral door allerlei publicaties van belangenverenigingen en in mindere mate door het gedrag van individuele belastingplichtigen wordt verwoord.

Uit een oogpunt van democratische legitimatie zou afschaffing van de OZB van bedrijven overigens meer voor de hand liggen dan de afschaffing van de OZB van woningen. Bedrijven zijn als zodanig niet in gemeenteraden vertegenwoordigd. Aangezien bedrijven ook geen melkkoe zullen willen zijn, is het te verwachten dat er limieten aan de OZB-heffing van bedrijven zullen worden gesteld. De afschaffing van de OZB van woningen houdt dus in twee opzichten een beperking van het gemeentelijke belastinggebied in.

argumenten tegen en één voor

De financiële verhouding

De gemeentelijke belastingheffing staat niet op zich zelf, zij is ingebed in de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. Hier geldt dat compensatie door verhoging van de gemeentefondsuitkeringen een onvolledig antwoord is op de gevolgen van de afschaffing van de OZB van woningen.

In de Financiële Verhoudingswet 1997 is er zeer bewust voor gekozen de gemeentelijke belastingcapaciteit een belangrijke functie toe te kennen bij de verdeling van het gemeentefonds. De herverdeeldeffecten van deze wet worden onderscheiden in effecten die een gevolg zijn van de normering (ijking) van de uitgaven en effecten die een gevolg zijn van de normering (ijking) van de inkomsten. Het totale effect is voor 60% veroorzaakt door de ijking van de inkomsten. De OZB van woningen is ongeveer tweederde deel van de totale OZB-opbrengst. De wijze waarop de afschaffing van de OZB van woningen verrekend zal worden met het gemeentefonds, wordt in het *Strategisch Akkoord* van het kabinet Balkenende niet toegelicht. Het lijkt echter voor de hand te liggen dat de negatieve verdeelfactor die thans nog voor de waarde van woningen wordt gehanteerd, zal worden afge-

Het argument dat afschaffing OZB de armoedeval verkleint, heeft geen materiële betekenis



schaft. De verdeelfactor belastingcapaciteit is geoperationaliseerd door aan te nemen dat gemeenten van de volgens de Wet WOZ vastgestelde waarden een genormeerd belastingtarief heffen (dit rekestarief is in 2003 € 4,99 per € 2.268 waarde). De opbrengst van deze genormeerde belastingheffing wordt bij de verdeling van het gemeentefonds in mindering gebracht op het door de uitgaven-ijking bepaalde uitgavenniveau. Van de OZB van bedrijven mogen de gemeenten 30% houden, van de OZB van woningen 20%. Het overige wordt over het gehele land verdeeld, zodat gemeenten met een grote belastingcapaciteit langs deze weg geld overhevelen naar gemeenten met een kleine belastingcapaciteit. Wanneer het gemeentefonds voor de afschaffing van de OZB wordt gecompenseerd en de negatieve verdeelfactor voor de OZB-capaciteit van woningen verdwijnt, blijft de verdeling van het fonds over de gemeenten hetzelfde.

Afwijkingen van het rekestarief veroorzaken op het niveau van de afzonderlijke gemeente wel herverdeeldeffecten. Eén op de drie gemeenten heft meer dan het rekestarief. Die gemeenten gaan er bij de afschaffing van de OZB van woningen dus op achteruit. Zij worden gecompenseerd op het niveau van het rekestarief, en het meerdere kunnen zij niet meer heffen. Globaal inzicht in de gevolgen is reeds verschaft door een persbericht van het ESBL, voorzien van een aantal voorbeeldberekeningen. Een aantal grotere gemeenten gaat er aanzienlijk op achteruit (Leeuwarden, Zoetermeer, Arnhem). Dit inzicht moet nog verder worden verfijnd, omdat sommige gemeenten in de OZB-tarieven ook delen van de kosten van de afvalstoffenverwijdering en de riolering hebben opgenomen. Voor een gemeente als Enschede, waar de afvalstoffenheffing en de rioolrechten op 100% dekking zijn gebracht en het OZB-tarief ruim uitgaat boven het rekestarief, zou afschaffing van de OZB van woningen een bezuinigingsstaakstelling van € 9 miljoen inhouden. Voor een deel heeft dit nadeel een regionale component, omdat de verdeling van het gemeentefonds, ondanks de ijking van de uitgaven en inkomsten, er niettemin toe leidt dat gemeenten met relatief goedkope woningen een hoger tarief heffen dan het rekestarief. Voor een deel is dit verklaarbaar uit het feit dat die gemeenten voor het overhouden van eenzelfde absoluut bedrag via het 'eigen behoud' van de 30 en 20% een hoger tarief moeten heffen dan gemeenten met duurder onroerend goed. Dit is in Groningen en Friesland vrijwel bij het alle gemeenten het geval. Voor die gemeenten die thans minder dan het rekestarief heffen, treedt een voordeel op dat uiteraard afhangt van de mate waarin het gehanteerde tarief lager is dan het rekestarief. De gemeente Wester-Koggenland, die met € 2,40 het laagste tarief heft, krijgt wanneer de compensatie zal plaatsvinden volgens de hiervoor aangenomen uitgangspunten, een compensatie die het dubbele is van de huidige heffing.

De afschaffing van de OZB van woningen heeft twee minder directe effecten op de financiële verhouding. Ten eerste ondergraaft de afschaffing van de OZB de bufferfunctie die het gemeentelijk belastinggebied heeft voor de onevenwichtigheden van het verdeelsysteem. In de theorie van de financiële verhouding geldt, dat waar het verdeelsysteem niet adequaat werkt, de gemeenten hun tekorten primair dienen op te vangen door eigen belastingheffing. De OZB is eigenlijk de enige substantiële algemene gemeentelijke belasting. De afvalstoffenheffing en de rioolrechten zijn bestemmingsheffingen, die niet meer mogen opbrengen dan de kosten die ermee zijn gemoeid.

Na de afschaffing van de OZB van woningen blijft er voor de gemeenten nog een belastinggebied over van € 1.150 mrd. (OZB niet-woningen 1 mrd.; toeristen-, honden-, forensen- en baatbelasting samen € 150 mln.). Ten aanzien van de OZB van bedrijven ligt limitering erg voor de hand, zodat er voor enige substantiële eigen invulling van het gemeentelijke belastinggebied erg weinig overblijft.

De bufferfunctie van het eigen belastinggebied wordt door de afschaffing van de OZB van woningen moeilijker in te vullen. Bovendien is de belastingcapaciteit van bedrijven zeer ongelijk over gemeenten gespreid. Deze twee ontwikkelingen leiden ertoe dat er dus hogere eisen zullen moeten worden gesteld ten aanzien van de kwaliteit van de verdeling van het gemeentefonds.

Wanneer gemeenten niet uitkomen met de door de rijksoverheid of via het gemeentefonds of via specifieke uitkeringen toebedeelde financiën, zullen zij óf moeten bezuinigen op bestaande uitgaven óf zich tot de rijksoverheid moeten wenden met een verzoek ruimere uitkeringen te ontvangen. De financiële mogelijkheden om nieuwe ontwikkelingen op te vangen worden voor gemeenten kleiner en de bereidheid om hierin risico's te nemen zal overeenkomstig veranderen.

Een tweede indirect effect treedt op bij het artikel 12 beleid. Ook hier geldt, dat de toegenomen financiële afhankelijkheid van het Rijk gemeenten er eerder toe zal brengen om meer rijksgeld te vragen. Wanneer dat gaat via artikel 12, wordt dit door de andere gemeenten betaald. De belangrijkste drempel voor het aanvragen van artikel 12 is het zogenaamde toegangskaartje. Dit houdt in dat een gemeente ten minste de afvalstoffenheffing en het rioolrecht voor 100% doorberekent en daarnaast ten minste 120% heft van het gemiddelde OZB-tarief. Deze laatste sanctie vervalt voor de OZB van woningen, waardoor de drempel voor artikel 12 FVW wordt verlaagd.

De inkomenseffecten

In de het *Strategisch Akkoord* wordt de afschaffing van de OZB van woningen samen met

de verhoging van de algemene heffingskorting en de invoering van een inkomensafhankelijke kinderkorting genoemd als één van de belangrijkste maatregelen in een inkomensgericht beleid dat in het bijzonder huishoudens beoogt te compenseren voor de financiële effecten van de invoering van een nieuw verzekeringsstelsel voor de zorgfinanciering. Het evenwicht in dit pakket is op grond van de gegevens van het *Strategisch Akkoord* vooralsnog niet te beoordelen, dit is pas mogelijk na verdere uitwerking.

Zo op het eerste gezicht lijkt er echter weinig verband te bestaan tussen de hoogte van de OZB van woningen en de nagestreefde compensatie. Van de afschaffing van de OZB is duidelijk dat die substantiëler van betekenis is, naarmate de woning duurder is. Wie in een duur huis woont, wordt dus beter (over)gecompenseerd voor de invoering van het nieuw verzekeringsstelsel. Wie thans geen OZB betaalt omdat deze belasting door de gemeente wordt kwijtgescholden, ontvangt in ieder geval geen compensatie. Eigenaren van woningen ontvangen meer compensatie dan huurders. De helft van de 6,5 mln. woningen in ons land wordt bewoond door de eigenaar-bewoner, de andere helft dus door huurders. De sociale verhuurders bezitten ongeveer 2,3 mln. woningen. De inkomenseffecten van de afschaffing van de OZB van woningen lopen in elk geval gigantisch uiteen. De maandpremie van de nieuwe verzekering zou ongeveer € 75 per volwassene bedragen en dat is weer meer dan lagere inkomens aan ziekenfondspremie betalen. Kortom, de relatie tussen de afschaffing OZB van woningen en de financiering van het nieuwe zorgstelsel blinkt vooralsnog niet uit door dwingende logica.

In de bijlage over de lastenverlichting wordt in het *Strategisch Akkoord* gesproken over 'afschaffen OZB-huishoudens'. Dit zal een onnauwkeurige redactie zijn, want de OZB van woningen heeft een ruimere strekking dan de afschaffing van de OZB van huishoudens. Ook niet-huishoudens, zoals pensioenfondsen, woningcorporaties en particuliere verhuurders betalen (eigenaren)OZB. Deze verhuurders ontvangen dus een lastenverlichting die op geen enkele wijze in relatie met het nieuwe verzekeringsstelsel kan worden gebracht.

Tenslotte moet nog worden opgemerkt dat de afschaffing van de OZB van woningen ten onrechte als een lastenverlichting wordt gekwalificeerd. De financiering van de afschaffing wordt betaald door vooral de inkomstenbelasting te verhogen, de Zalmstip te liquideren en de rijksbijdrage aan de ziektekostenverzekering af te schaffen. Het is derhalve geen belastingverlichting, maar een belastingverschuiving.

Een inkomenseffect dat op geheel andere wijze in relatie met de afschaffing van de OZB is gebracht, betreft de bijdrage die de OZB levert aan de armoedeval. Die rol van de OZB is evenwel zeer beperkt, sociale premies, de loon/inkomstenbelasting en de individuele huursubsidie leveren alle drie een belangrijkere bijdrage

aan de armoedeval dan de OZB. Door de afschaffing van de OZB treedt er in de armoedeval geen wezenlijke verandering op.

Conclusie

Bij een inhoudelijk zinvol debat over de afschaffing van de OZB van woningen dienen heel wat meer argumenten de revue te passeren dan tot heden aan de orde zijn gekomen. Hiervoor zijn negen punten genoemd, die elk tegen de voorgenomen afschaffing pleiten. Daar zijn nog niet-fiscale argumenten aan toe te voegen, zoals het belang van de OZB en de WOZ voor het draagvlak van de gemeentelijke vastgoedregistratie en de kostenverdeling van de WOZ over gemeenten, Rijk en waterschappen.

Tegen deze argumenten is slechts één steekhoudend tegenargument te plaatsen. De OZB is een belasting die meer dan gemiddeld weerstand bij de belastingplichtige oproept. Dat klopt, maar dat is niet voldoende. Er zijn geen betekenisvolle alternatieven voor een afgeschafte OZB; en zowel voor de financiële verhouding als voor de lokale democratie blijft deze belasting derhalve van groot belang.

Vóór

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

Tegen

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

Noten

- 1 Dr. M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*, Groningen, december 2000.
- 2 April 2002).

Het gemeentelijke belastinggebied

Gemeentelijke belastingen staan in de belangstelling. Het VVD-voorstel de OZB af te schaffen, is reeds opgenomen in het Regeerakkoord. Dit is een ontroerend goede zaak: voor alle burgers! Voorwaarde is echter dat de afschaffing van de OZB een onderdeel vormt van een herziening van het totale pakket aan lokale heffingen, waartoe naast andere gemeentelijke heffingen ook de waterschapsbelastingen behoren. Tevens dient het eigenwoningforfait in de inkomstenbelasting onderwerp van discussie te zijn. De belangrijkste lokale heffingen en het eigenwoningforfait gebruiken immers de WOZ-waarde als gezamenlijke grondslag voor de belastingberekening.

MR. DRS. C.M.J.E.P. MEERTS

Werkzaam als belastingadviseur bij een van de grote belastingadvieskantoren

Indien een herziening van het gemeentelijke belastingstelsel kan leiden tot lastenverlichting voor de burger, dan is dat een goede zaak waaraan uitvoering gegeven dient te worden.¹ 'Het is geen taak van de gemeenteraad om burgers maximaal belastingtechnisch te irriteren.'² Een herziening hoeft echter niet per definitie te leiden tot afschaffing van de OZB of andere lokale heffingen. Het blijkt echter dat deze in de huidige vorm en omvang niet efficiënt en effectief zijn. Alle argumenten voor het behoud van het huidige stelsel aan lokale heffingen kunnen worden weerlegd. Daarom is ten minste een herziening noodzakelijk, waaronder de afschaffing van de OZB.

Het doel van een rechtvaardiging voor een gemeentelijk belastinggebied is de beoogde allocatieve functie van de lokale autonomie. Het nemen van beslissingen op lokaal niveau op basis van bestaande behoefte, zal tot meer efficiëntie leiden, zo is de gedachte. Onlangs gaf Binnenlands Bestuur de volgende uitleg: '*Eigen belastingen stellen gemeentebesturen in staat eigen afwegingen te maken, bijvoorbeeld om een zwembad aan te leggen of om een voetbalclub van de ondergang te redden. Als de algemene uitkering van het Rijk daartoe ontoereikend is, kunnen gemeenten besluiten de OZB te verhogen. Bewoners kunnen op die manier die voorzieningen kiezen waaraan behoefte is.*'³

2 Bij lokale overheden die geen autonoom belastinggebied hebben, kan niettemin sprake zijn van decentralisatie.⁴ Ook zonder de mogelijkheid eigen middelen te genereren, moeten de (alsdan van hogerhand beschikbaar gestelde) middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Men zal een keuze moeten maken uit de middelen, die – anders dan eigen belastinginkomsten – een vaststaand gegeven zullen zijn. Bovendien wordt in die situatie de keuze nog steeds op lokaal niveau gemaakt.

3 Gemeenten zijn steeds meer geïnteresseerd in hun belastingniveau in relatie tot die van andere (buur)gemeenten. 'Regering en parlement, consumenten- en ondernemersorganisaties spreken regelmatig hun bezorgdheid uit over de hoogte van de lokale lasten en de verschillen tussen gemeenten'.⁵ Er bestaat zowel in politieke als in maatschappelijke zin een sterk draagvlak voor uniformering van deze lasten, alsmede van de voorzieningen.

4 Het onderscheid tussen de gemeentelijke autonomie en het medebewind wordt steeds vager. De lokale beleidsvrijheid is afgenomen, lagere overheden zijn voornamelijk uitvoerende ambtenarenapparaten geworden, leidende tot een verminderde behoefte aan een financiële lokale autonomie.

5 Vanwege de toenemende mobiliteit is het nog maar de vraag in welke mate er überhaupt nog behoefte is aan

tinggebied van voldoende omvang is.

7 De OZB doorkruist de landelijke inkomenspolitiek. Door gemeenten wordt wel – *met een glazen bol?* – verondersteld dat de woningprijs positief afhankelijk is van het inkomen en zodoende burgers met een hoger inkomen meer OZB betalen. Het Tweede-Kamerlid, Agnes Kant (SP), heeft terecht opgemerkt dat lokale heffingen niet inkomensafhankelijk en daarmee oneerlijk zijn. Voorts draagt eventuele kwijtschelding van gemeentelijke belastingen – weliswaar vrij gering, maar toch – bij aan de armoedeval.

8 Er zijn beleidsvelden waarin op centraal niveau beter wordt voorzien. Lokale overheden kunnen daar vanwege de lokale voorkeuren en het directe belang te weinig objectieve aandacht aan besteden. Denk aan bijvoorbeeld bovenlokale infrastructuur of aan bijstandsuitkeringen die uniformering behoeven.

9 De gemeentelijke herindelingen hebben reeds geleid tot een sterke afname van de lokale autonomie en daarmee ook de allocatieve functie.

Het is derhalve een illusie te veronderstellen dat de huidige gemeentelijke belastingen bijdragen aan een grotere betrokkenheid van de burger bij de lokale politiek, althans is de allocatieve functie geringer dan wordt aangenomen. De lokale autonomie komt met de huidige OZB niet uit de verf, de afschaffing ervan doet om die reden tevens niets af aan het onlangs ingevoerde dualisme noch aan de beginselen van het liberalisme.

Dure belastingen

Zonder een effectieve allocatieve functie in de praktijk, is de vraag gerechtvaardigd of de gemeentelijke belastingen nog wel bestaansrecht hebben. Ware het niet dat deze belastingen voor de burger erg dure heffingen zijn, zou het antwoord mogelijk nog positief kunnen zijn geweest.

Ongeveer 70% van alle fiscale beschikkingen wordt door lokale overheden gegeven. Dit aandeel is zeer groot in verhouding tot het aandeel van de lokale overheden in de opbrengsten van alle beschikkingen. De heffings- en invorderingskosten van de belasting- en premieopbrengsten van de Belastingdienst lagen enkele jaren geleden even boven de 1%. De gemeentelijke belastingen kosten (afhankelijk van de desbetreffende heffing tot tien-

is aan herziening toe

De theorie van lokale autonomie voldoet in de praktijk echter niet, zij blijft steken in de wetenschap van de openbare financiën. Een stelling die gebaseerd is op onderstaande argumenten:

1 De relatie tussen concrete uitgaven dan wel het totale voorzieningenniveau en de OZB-tarieven is in de praktijk niet aanwezig. Voorzover er wel enig verband bestaat, is dit niet transparant. In veel gemeenteraden vindt geen confrontatie van extra *voorziening* tegenover extra *belasting* plaats, doch een confrontatie van algemeen begrotingstekort (en uitkering gemeentefonds) tegenover de benodigde extra belasting. De OZB vormt aldus een sluitpost van begroting. Veelal zijn mee- en tegenvallers in de jaarrekening bovendien van grotere orde dan de wijziging van het OZB-tarief.

lokale autonomie. De OZB voldoet vanwege deze toenemende mobiliteit niet meer aan het profijtbeginsel. Men betaalt tegenwoordig voor voorzieningen (bijvoorbeeld in de woongemeente) die nauwelijks worden gebruikt en betaalt juist niet voor voorzieningen waarvan wél wordt geprofiteerd (bijvoorbeeld in de werkgemeente).

6 Reeds in de vorige twee eeuwen werd het gemeentelijke belastinggebied aanzienlijk verkleind, onder meer door de afschaffing van de gemeentelijke inkomstenbelasting. Thans vormen de gemeentelijke belastingen nog maar een fractie van de totale inkomsten van de gemeenten en zijn daarom nog slechts van marginaal belang voor de beoogde lokale autonomie. De efficiëntie van de lokale autonomie werkt uitsluitend ingeval het lokale belas-

tallen) procentpunten méér. Zo kost het door de bank genomen minimaal 40 cent om 1 euro aan parkeerbelastingen te heffen. Voorts bestaat er grote zorg over de beheersbaarheid van de uitvoeringskosten van de WOZ. Dan hebben we het nog niet over de kosten, voor zowel burger als overheid, van de stapels bezwaar- en beroepsprocedures tegen lokale heffingen en WOZ-beschikkingen, die tevens hebben geleid tot een gigantische werkdruk voor de gerechtshoven. Deze procedures zijn soms ook het gevolg van de kwaliteit van gemeentelijke belastingverordeningen. De kans is namelijk groot dat een dergelijke verordening bij de rechter onderuit gaat.⁶

Ook het geharrewar in de uitvoering van de Zalmsnip, alsmede het

3 De toeristenbelasting is geen bestemmingsbelasting. Voorzover de toeristenbelasting niet ten goede komt aan de toeristen, is deze belasting niet bevorderlijk voor het lokale toerisme.

4 De inelasticiteit van een goed als de beschikbare parkeerruimte, impliceert dat parkeerbelastingen niet effectief zijn.

5 De reguleringseffecten van de afvalstoffenheffing en de reinigingsrechten zijn moeilijk aan te tonen.

Een belastingstelsel geniet een hoger draagvlak naarmate het meer voldoet aan het beginsel van de minste pijn. De gemeentelijke belastingen voldoen hier niet aan, gelet op het vorenstaande. In tegenstelling tot de loonbelasting die wordt ingehouden door de werkgever, krijgt de belastingplichtige

Afschaffing is de ultieme oplossing

kwijtscheldingsbeleid dragen aan de kosten bij. De kosten voor de beoordeling van een kwijtscheldingsaanvraag zijn vaak even hoog als de kwijtschelding zelf. Met de afschaffing van de lokale heffingen wordt de armoedebestrijding op nationaal niveau gebracht, hetgeen kostenbesparend is en bovendien de rechtvaardigheid vergroot. Uit onderzoek is gebleken dat ten minste één op de drie uitkeringsgerechtigden die recht heeft op kwijtschelding, daar geen gebruik van maakt en derhalve onnodig gemeentelijke belastingen betaalt.

Doelmatigheid

Gemeentelijke belastingen dienen niet uitsluitend ter financiering van lokale uitgaven, maar worden ook ingezet in de effectuering van divers gemeentelijk beleid. In het algemeen zijn deze beleidsbelastingen echter niet (meer) doelmatig en zijn zij verworpen tot (dure) financieringsbelastingen, die gelijktijdig met de OZB kunnen worden afgeschaft. Enkele voorbeelden:

1 Voor het voeren van lokaal vestigingsbeleid voor bedrijven bestaat de mogelijkheid tot tariefdifferentiatie in de OZB. In strijd met dit doel, stellen de gemeenten het OZB-tarief voor bedrijven juist hoger dan het OZB-tarief voor huishoudens.

2 De uit het jaar 1800 stammende hondenbelasting dient echt niet meer ter bestrijding van hondsdomheid, de oorspronkelijke reden voor invoering van deze belasting.

door de gemeente een aanslagbiljet toegestuurd waarop hij zelf actie moet ondernemen. De mate waarin bezwaar- en beroepsprocedures worden ingesteld, zegt ook iets over de acceptatiegraad.

Alternatieven

Het huidige gemeentelijke belastingstelsel is niet efficiënt en ook niet doelmatig en is daarom aan herziening toe. Men zou kunnen denken aan een verruiming van de gemeentelijke belastingcapaciteit teneinde de beoogde allocatieve functie te bevorderen. De Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) heeft geconcludeerd dat verruiming niet of nauwelijks hieraan kan bijdragen. Volgens de Rgf kan beter het aantal specifieke uitkeringen worden verminderd.⁷ Deze uitkeringen ter financiering van de door de centrale overheid opgelegde taken zijn vaak dermate gedetailleerd, dat zij de beleidsvrijheid van gemeenten te veel inperken. Voorts is Nederland een te klein land om al te grote verschillen in belastingdruk en voorzieningenniveau te laten bestaan,⁸ anders zou dit uiteindelijk kunnen leiden tot 'exodus-effecten' of 'voting by feet'.⁹

Als verruiming van het belastinggebied niet aan de orde is, kan worden gezocht naar verbeteringen in de huidige structuur, leidende tot verhoging van de efficiëntie en doelmatigheid onder behoud (op hoofdlijnen) van het gemeentelijke belastinggebied, zoals we dat thans kennen.

Eén mogelijkheid is de heffingen afzonderlijk te herzien en al dan niet op punten te verbeteren. Dit kan tot op bepaalde hoogte ook door de gemeenten zelf. Zo kan een gemeenteraad bijvoorbeeld zelfstandig besluiten bepaalde belastingen eenvoudigweg niet te heffen.

Een andere, minst ingrijpende, maar zeer voordelige variant is het centraliseren van de inning van de lokale heffingen, waarbij de gemeenten zelf de tarieven blijven vaststellen. De belastingdienst int dan de OZB.

Iets verdergaand is de invoering van gemeentelijke opcenten op de loon- en inkomstenbelasting. Opcenten kennen echter een zeer lage acceptatiegraad onder de bevolking.

De stap naar de ultieme oplossing is van daar uit maar klein: de inbreng van de gemeentelijke belastingen in de inkomstenbelasting. De lokale heffingen verdwijnen en de gemeenten worden gecompenseerd. Voor een succesvolle uitvoering van die mogelijkheid dient tevens de kostbare WOZ te worden afgeschaft. Hierdoor moeten ook andere heffingen in de herziening worden betrokken. Mogelijk kan bij wijze van experiment een proefgemeente worden aangewezen, die dan geen eigen belastingen meer heft. Uiteraard dient hier een compensatie van rijkswege tegenover te staan, die wordt betaald uit een tijdelijke opslag op de inkomstenbelasting van de inwoners van de proefgemeente. Dan is het mogelijk te beoordelen of de lagere heffingskosten leiden tot een lagere belastingdruk voor de burger, onder gelijkblijvende inkomsten voor de gemeente. Die heeft immers recht op een efficiënte belastingheffing.

Fundamentele discussie

Alleen het resultaat telt, een voorbeeld:

Een belastingplichtige die geen hond bezit zal wellicht tegenstander zijn van afschaffing van de hondenbelasting, omdat hij met een – ter compensatie van de afschaffing – verhoogd OZB-tarief zal worden geconfronteerd, doch zonder zich te realiseren dat de hondenbelasting is verworpen tot een pure financieringsbelasting met willekeurige selectie van belastingplichtigen (die hem zelf niet heeft getroffen.)

Uiteraard is er een gedegen onderzoek vereist naar de exacte vormgeving van een herziening van het gemeentelijke belastingstelsel in een breed kader.

Daarin past dan ook niet de kritiek over veranderingen ten opzichte van de huidige situatie, zoals dat de afschaffing van de OZB nadelig uit zou pakken voor een aantal gemeenten. Ook losse flodders, als zou de afschaffing nauwelijks bijdragen aan bestrijding van de armoedeval, doen niet ter zake. Louter roepen dat de afschaffing van de OZB slecht is voor de lokale autonomie, is evenmin zinvol. De discussie dient immers gemotiveerd en fundamenteel te zijn en te worden gevoerd over het resultaat van een eventuele herziening. Wat staat ons voor ogen en is dat efficiënt, doelmatig, rechtvaardig en structureel een goede oplossing? Er dient een alternatief voor het huidige gemeentelijke belastinggebied te worden gevonden dat deze mix van criteria optimaliseert, ongeacht of dit een inperking dan wel een verruiming van het huidige stelsel meebrengt. Mijn voorkeur zal duidelijk zijn.

Uit het vorenstaande blijkt dat een voortzetting van de huidige situatie in elk geval niet gewenst is. Vervolgens kunnen oplossingen worden gezocht voor eventuele – niet te onderschatten doch in de discussie bijkomende – problemen met nadeelgemeenten.

Het artikel is op persoonlijke titel geschreven in reactie op de actualiteit en in vervolg op een afstudeerscriptie aan de Universiteit Maastricht.

Noten

- 1 Dit artikel is een geactualiseerd samenvattend extract van mijn scriptie *Fiscale decentralisatie en belastingheffing bij gemeenten*, augustus 2000, Universiteit Maastricht.
- 2 Tilborg, C. van, 'De tijd lijkt rijp voor een nieuwe plaatsbepaling van het gemeentelijk belastinggebied', *B&G*, mei/juni 1998.
- 3 Bekkers, H., 'Hoogleraren tegen afschaffen OZB', *Binnenlands Bestuur*, 5 juli 2002.
- 4 Bahl, R.W., *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview, Topic 1, Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management Program, World Bank Institute*, paragraaf 1.70.
- 5 Allers, M.A. & S. Schranter, 'Lokale lasten rijzen niet de pan uit', *B&G*, april 2002.
- 6 'Lokale belastingen juridisch kwetsbaar', *Binnenlands Bestuur Actueel* (op Internet), 20 juli 2000.
- 7 *Raad voor de gemeentefinanciën*, 'Na een collier de misère: gelijkwaardigheid', Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 's-Gravenhage, 1986, p. 73.
- 8 *Raad voor de gemeentefinanciën*, 'Na een collier de misère: gelijkwaardigheid', Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 's-Gravenhage, 1986, p. 71.
- 9 Goedhart, C., 'Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving door lagere overheden', in: *Macht en middelen in de verhouding rijk-lagere overheden*, IOO-onderzoeksreeks nr. 3, 's-Gravenhage, 1982, p. 29.