

***Belasten op niveau***  
Meer fiscale armslag voor gemeenten

Prof. dr. P.B. Boorsma  
Prof. dr. C.A. de Kam  
Prof. dr. L. van Leeuwen

Den Haag, 25 mei 2004

## **Samenstelling commissie**

Prof. dr. Peter B. Boorsma (1944) is sinds 1978 werkzaam als hoogleraar Openbare Financiën aan de Universiteit Twente. Hij was van 1987 tot 2003 lid van de CDA-fractie in de Eerste Kamer. Verder was hij onder andere voorzitter van de subcommissie Economische aspecten van de commissie-Christiaanse (1983) en voorzitter van de IPO-commissie Versterking Financiële Slagkracht van de Provincies (2002).

Prof. dr. Flip de Kam (1946) is sinds 1988 werkzaam als hoogleraar Economie van de Publieke Sector aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij was onder andere voorzitter van de Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden (1992).

Prof. dr. Luigi van Leeuwen (1939) is sinds 1998 werkzaam als bijzonder hoogleraar Openbare financiën der lagere overheden aan de Universiteit van Tilburg. Hij was van 1966 tot 2004 actief in de gemeentepolitiek, achtereenvolgens als raadslid van Rotterdam, geëmmitteerde van het voormalige Openbaar Lichaam Rijnmond, burgemeester van Capelle aan den IJssel en burgemeester van Zoetermeer.

## **Dankbetuiging**

De commissie heeft bij haar werkzaamheden steun ontvangen van mevrouw mr. P.W. Lantink-van der Welle, drs. R. Verkuijlen en drs. G.J. te Wechel, allen werkzaam bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Wij zijn hen erkentelijk voor hun inhoudelijke bijdragen en de plezierige samenwerking.

Bij de totstandkoming van dit rapport heeft het ministerie van Financiën technische ondersteuning verleend. De commissie heeft deze assistentie zeer op prijs gesteld. Ten overvloede: de verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport berust uitsluitend bij de auteurs.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek was bereid op korte termijn de gegevens voor bijlage 2 van het rapport samen te stellen.

Dr. M.A. Allers en prof. dr. C.G.M. Sterks (Centrum voor Onderzoek van de Economie van de lagere Overheden, Rijksuniversiteit Groningen) deden – na een concept van dit rapport te hebben gelezen – de commissie waardevolle suggesties aan de hand.

## Samenvatting voor bestuurders

Het kabinet is van plan de financiële autonomie van de gemeenten in te snoeren. Hun twee voornaamste belastingen – die voor gebruikers en die voor eigenaren van onroerende zaken – liggen onder vuur. De onroerendezaakbelasting voor gebruikers van woningen gaat verdwijnen. In plaats daarvan krijgen gemeenten in de toekomst nog meer geld uit Den Haag. De onroerendezaakbelasting blijft bestaan voor eigenaren van woningen en voor gebruikers en eigenaren van niet-woningen. Maar bij de overblijvende onroerendezaakbelastingen geldt in de toekomst een plafond voor toegestane tariefstijgingen; daarnaast worden maximumtarieven van kracht.

Deze voorstellen brengen lokale overheden in een onmogelijke positie. Gemeenten lopen toenemende financiële risico's, mede doordat het Rijk steeds meer taken doorschuift naar lokale overheden. Eigen belastingen zijn nodig om eventuele tegenvallers bij de uitgaven voor bestaande en nieuwe taken te kunnen opvangen. Bovendien zijn gemeenteraden straks niet langer in staat het nut van plaatselijke voorzieningen voldoende af te wegen tegen voor de financiering van die voorzieningen noodzakelijke belastingoffers. De belangstelling van de burgers voor de lokale politiek zal hierdoor verder teruglopen. Bijna nergens in de Europese Unie is de 'belastingmacht' van gemeenten al zo beperkt als in ons land. Gaan de kabinetsvoorstellen door, dan wordt ons land helemaal een buitenbeentje.

In januari 2004 heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een commissie ingesteld om onderzoek te doen naar de toekomst van de lokale belastingen. In dit rapport concludeert deze commissie:

- dat onroerendezaakbelastingen de meest geschikte eigen belasting van gemeenten zijn; wel kunnen deze belastingen in enkele opzichten worden vereenvoudigd;
- dat ook bij handhaving van vereenvoudigde onroerendezaakbelastingen de fiscale armslag van gemeenten in Nederland te krap is;
- dat gemeenten daarom door wetswijziging in staat moeten worden gesteld in de toekomst meer eigen belastingen te heffen;
- dat gemeenten vijf nieuwe eigen belastingen zouden kunnen heffen;
- dat twee daarvan de voorkeur genieten:
  - de burgerbelasting (ook koppengeld of ingezetenenbelasting genoemd);
  - een gemeentelijke inkomstenbelasting, waarbij twee varianten mogelijk zijn.

Daarnaast is van belang dat met name snelgroeiende gemeenten in de toekomst een bouwsombelasting kunnen heffen.

Invoering van nieuwe gemeentelijke belastingen hoeft niet te leiden tot een hogere belastingdruk. Gemeenten die meer eigen belastingen kunnen heffen hebben minder geld uit Den Haag nodig. De commissie denkt aan een 'belastingschuif' van ten minste EUR 2,5 à 3 miljard. De rijksuitgaven – en dus de rijksbelastingen – kunnen met dit bedrag omlaag, zodra gemeenten meer fiscale armslag krijgen. De hogere opbrengst van gemeentelijke belastingen valt in beginsel weg tegen de lagere opbrengst van de rijksbelastingen.

Het is niet onmogelijk dat de totale belastingdruk door de operatie juist daalt. Op de gemeentebegroting prijken straks hogere opbrengsten van eigen belastingen. Dit zal gemeenteraden prikkelen tot een nieuwe afweging, namelijk of het nut van alle bestaande voorzieningen (vroeger gefinancierd met geld uit Den Haag) wel het hogere belastingoffer van de inwoners van de gemeente waard is. Zo niet, dan blijft geld over om het tarief van de plaatselijke belastingen te verlagen. Zulke afwegingen maken de gemeentepolitiek voor de burgers interessanter.

Bij de gekozen varianten van de inkomstenbelasting kunnen gemeenten geen eigen inkomenspolitiek voeren, omdat de commissie kiest voor een proportioneel tarief.

De commissie aanvaardt de grotere verschillen in voorzieningenniveau en plaatselijke belastingdruk die eigen zijn aan verruimde fiscale armslag voor gemeenten. Wanneer beleidsmakers in Den Haag de

voorkeur geven aan landelijk uniforme voorzieningen, dient het Rijk een regeling te treffen en de kosten daarvan voor zijn rekening te nemen. In de overige gevallen moet Den Haag een rijkgeschakeerd plaatselijk voorzieningenniveau en bijbehorend uiteenlopend gemeentelijk lastenpeil accepteren, als vrucht van echte bestuurlijke decentralisatie.

Voor alle duidelijkheid: de commissie houdt vast aan het uitgangspunt dat gemeenten in staat zijn bij een gelijk belastingpeil een min of meer gelijk voorzieningenniveau te bereiken. Hiertoe dient het Rijk gemeenten in grote lijnen te compenseren voor verschillen in objectieve kosten (bijvoorbeeld door een slappe bodem en zwakke sociale structuur) en in belastingcapaciteit. Nadat de bulldozer van het Rijk het speelveld voor de lokale democratie heeft geëffend, kunnen burgers en hun vertegenwoordigers in de gemeenteraad eigen keuzen maken. Het Rijk dient die dan te respecteren.

In dit unanieme rapport onderbouwt de commissie bovenstaande conclusies.

De leden van de commissie hopen dat de gepresenteerde analyse beleidsmakers weet te overtuigen dat het eigen belastinggebied van gemeenten niet mag worden versmald – zoals het kabinet wil – maar juist dient te worden verruimd.

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	7
1.1	Instelling en taak van de commissie	7
1.2	Werkwijze van de commissie	9
1.2.1	Uitgangspunten	9
1.2.2	Afbakening werkerterrein	11
1.3	Indeling rapport	11
<b>2</b>	<b>Lokale belastingen</b>	13
2.1	Functies eigen belastinggebied	13
2.1.1	Democratische functie	13
2.1.2	Allocatiefunctie	13
2.1.3	Regulerende functie	15
2.1.4	Compensatiefunctie	15
2.1.5	Bufferfunctie	15
2.2	Lokale belastingen in Nederland	16
2.2.1	Overzicht	16
2.2.2	Opbrengst	16
2.3	Internationale vergelijking	17
<b>3</b>	<b>Kleiner belastinggebied voor gemeenten?</b>	21
<b>4</b>	<b>Groter belastinggebied voor gemeenten!</b>	23
4.1	Passende belastingen: eisen	23
4.1.1	Substantiële, conjunctureel stabiele opbrengst	23
4.1.2	Eigen, brede heffingsgrondslag	24
4.1.3	Eenvoud en uitvoeringskosten	24
4.1.4	Herkenbaarheid	24
4.1.5	Economische gevolgen	24
4.1.6	Belastingweerstand	25
4.1.7	Bestuurlijke verhoudingen	25
4.1.8	Bescheiden verdeeffecten	25
4.2	Passende belastingen: opties	26
4.3	Onroerendezaakbelastingen	27
4.4	Woonruimtebelasting	31
4.5	Bouwsombelasting	32
4.6	Gemeentelijke inkomstenbelasting	34
4.6.1	Twee varianten	34
4.6.2	Technische aspecten	37
4.6.3	Uitvoeringsaspecten	40
4.6.4	Beoordeling	40
4.7	Energiebelasting	44
4.8	Burgerbelasting	45
4.9	Samenvattende conclusies	48
<b>5</b>	<b>Drie scenario's</b>	51

<b>Bijlagen</b>	53
1 Proeve van wetteksten en memorie van toelichting.	55
2 Heffingsgrondslag gemeentelijke inkomstenbelasting: overzicht per gemeente.	69
3 Commentaar op kabinetsplannen met de onroerendezaakbelastingen: chronologisch overzicht.	89
4 Commentaar van prof. dr. J.A. Monsma.	95

# 1 Inleiding

## 1.1 Instelling en taak van de commissie

In januari 2004 heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een commissie ingesteld die opdracht kreeg onderzoek te doen naar de toekomst van de lokale belastingen. Op dit moment dekken de 483 gemeenten in Nederland slechts acht procent van hun uitgaven door eigen belastingen te heffen.<sup>1</sup> Voor dekking van de rest van hun uitgaven zijn zij grotendeels aangewezen op uitkeringen van het Rijk.<sup>2</sup> In andere industrielanden is de financiële betekenis van lokale belastingen doorgaans (aanzienlijk) groter. Doet Nederland er goed aan het buitenlandse voorbeeld te volgen?

De economische theorie levert zeker argumenten ten gunste van uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. Puntsgewijs luiden die argumenten:

- 1 De welvaart van burgers neemt toe wanneer de baten van lokale voorzieningen plaatselijk worden afgewogen tegen het voor de bekostiging van die voorzieningen noodzakelijke belastingoffer. Door de centrale overheid geserveerde eenheidsworst mondt daarentegen uit in welvaartsverliezen. In de ene gemeente krijgen burgers meer voorzieningen dan zij wensen, in de andere gemeente minder voorzieningen dan waarvoor zij bereid zijn belasting te betalen. Bij grotere autonomie op financieel gebied krijgen gemeentebestuurders betere mogelijkheden om het plaatselijke voorzieningenpeil af te wegen tegen de hoogte van de lokale belastingen (democratie).
- 2 Hierdoor neemt de verantwoordelijkheid van plaatselijke bestuurders toe en verbetert de afstemming van voorzieningen op de behoeften van burgers en bedrijven (allocatie).
- 3 Dankzij de heffing van eigen belastingen kunnen gemeenten oneffenheden gladstrijken die zich onvermijdelijk voordoen bij de verdeling van rijksmiddelen (compensatie).
- 4 Eigen belastingen vormen een buffer om financiële tegenvallers op te vangen.
- 5 Eigen middelen worden doelmatiger besteed dan van derden ontvangen middelen ('potjesdenken').

Andere industrielanden brengen de theorie in praktijk: het eigen belastinggebied van gemeenten is daar veelal een stuk ruimer dan bij ons en hun fiscale autonomie is doorgaans aanzienlijk groter; zie tabel 3 op bladzijde 18 van dit rapport. Een groter eigen belastinggebied voor gemeenten past dus in het breed gedragen streven ons belastingstelsel meer in lijn te brengen met het stelsel in andere lidstaten van de Europese Unie.<sup>3</sup>

Veel waarnemers zijn evenwel beducht dat verruiming van het eigen belastinggebied van Nederlandse gemeenten zal leiden tot een hogere belastingdruk. Deze zienswijze valt eenvoudig te weerleggen. Wanneer gemeenten zelf méér belasting gaan heffen, kunnen zij toe met minder geld uit Den Haag. Zo ontstaat op de rijksbegroting ruimte voor verlaging van landelijke belastingen. De hogere opbrengst van gemeentebelastingen valt weg tegen de lagere opbrengst van rijksbelastingen.

---

<sup>1</sup> De eigen belastingen van gemeenten brachten in 2003 samen EUR 3480 miljoen op. De uitgaven (preciezer: de lasten) van de lokale overheden beliepen EUR 43.643 miljoen. Uit deze cijfers valt een 'dekkingsgraad' van acht procent af te leiden. Twee kantekeningen zijn op hun plaats: (1) als belasting zijn hier twee heffingen meegeteld die het CBS als retributie aanmerkt (parkeerbelasting en precariobelasting) en (2) de cijfers zijn op begrotingsbasis; realisatiecijfers kunnen afwijken. Bron: CBS/STATLINE: TABELLEN VOOR GEMEENTEN.

<sup>2</sup> Gemeenten beschikken nog over andere eigen middelen dan de opbrengst van lokale belastingen, zoals de opbrengst van retributies (afvalstoffenheffing, rioolrecht, leges) en voordelen uit het gemeentelijke grondbedrijf. Daarnaast financieren gemeenten – net als bedrijven in de marktsector – een deel van hun investeringsuitgaven met geleend geld. Naar de gemeentelijke inkomsten uit tarieven (musea e.d.), winstuitkeringen van (nuts)bedrijven en inkomsten uit vermogensbezit is weinig onderzoek gedaan. Een uitzondering vormt: W.P. de Ruiter, 'Eigen inkomsten lokale overheid', *Financiële Maandstatistiek* 1995/8, blz. 11-13. Van oudere datum is: P.A.H.H. Coumans, *Gemeentelijk Inkomsten- en Reinigingsbeleid, verslag van een vergelijkend onderzoek*. Enschede, 1981.

<sup>3</sup> Dit streven komt onder andere tot uitdrukking in voorstellen om de (top)tarieven van inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting af te stemmen op door andere EU-lidstaten bij deze belastingen gehanteerde (top)tarieven.

Per saldo verandert de belastingdruk in beginsel niet.

Gezien de bovenstaande argumenten zijn de leden van de commissie unaniem van oordeel dat de fiscale armslag van gemeenten in Nederland op dit moment te krap is. Dit oordeel wordt niet algemeen gedeeld. Vooral op praktische gronden achten velen de huidige omvang van het gemeentelijk belastinggebied voldoende.

Het regeerakkoord dat ten grondslag ligt aan het kabinet-Balkenende II zet zelfs een forse stap in de andere richting: de fiscale armslag van gemeenten wordt aanzienlijk beperkt, indien haalbaar al met ingang van het jaar 2005. Het kabinet legt de onroerendezaakbelastingen (OZB) onder vuur. De OZB voor gebruikers van woningen zou verdwijnen. Verder zouden de tarieven van de OZB voor gebruikers van niet-woningen en voor zakelijk gerechtigden (eigenaren) in de toekomst worden gemaximeerd. Deze plannen staan op gespannen voet met het Europese Handvest voor Lokale Autonomie. Artikel 9 van dit Handvest schrijft voor dat ten minste een deel van de ontvangsten van lokale overheden afkomstig moet zijn van plaatselijke belastingen. Hoewel ook na aanvaarding van de kabinetsplannen aan de letter van deze bepaling is voldaan, staan de voornemens van het kabinet haaks op de geest van het Handvest.

### **OZB-opbrengst steeg niet sneller dan opbrengst van rijksbelastingen**

Voorstanders van een kleiner gemeentelijk belastinggebied verwijzen graag naar ‘tomeloze’ lastenverzwaringen op lokaal niveau. Die zouden het rijksbeleid – dat is gericht op lastenmatiging – doorkruisen. De feiten wijzen anders uit. In 1990 brachten belastingen en premies voor de verplicht gestelde sociale verzekeringen NLG 227 miljard op. Dat kwam destijds overeen met 45,7 procent van de waarde van het bruto binnenlands product (BBP). Destijds bedroeg het aandeel van de gemeentebelastingen in de totale collectieve lasten niet meer dan 1,4 procent. In 2001 was de opbrengst van belastingen en sociale premies gestegen tot NLG 364 miljard (39,6 procent BBP). Hoewel belastingen en premies inmiddels NLG 137 miljard meer opbrachten, blijkt de collectieve lastendruk tussen 1990 en 2001 met 6,1 procentpunten te zijn gedaald, als gevolg van de uitbundige groei van de binnenlandse productie (‘noemereffect’).

Saillant detail: in 2001 was het aandeel van de gemeentebelastingen nog steeds niet groter dan 1,4 procent van de totale belasting- en premieopbrengst. Het aandeel van de rijksbelastingen in de totale collectieve lasten was daarentegen toegenomen van 60,6 tot 62,4 procent; het aandeel van de sociale premies was dienovereenkomstig gedaald. Deze cijfers illustreren de terughoudendheid van gemeenten op fiscaal gebied. Zij onderstrepen bovendien nog eens de geringe kwantitatieve betekenis van het gemeentelijk belastinggebied.<sup>4</sup>

Zoals de praktijk in veel andere landen leert, vormen onroerende zaken een geschikte grondslag voor lokale belastingen. Afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen is daarom een onzalige gedachte. Maximering van de (stijging van de) overige OZB-tarieven doet een onaanvaardbare aanslag op de gemeentelijke autonomie. Om die reden wijst de commissie ook deze ingreep vierkant af.

Als de plannen van het kabinet met de onroerendezaakbelastingen onverhoopt doorgaan, is niet langer sprake van een volwaardig gemeentelijk belastinggebied. Recente wetwijzigingen hebben het pad geëffend voor ‘dualisme’ bij het gemeentebestuur: de gemeenteraad kan zich gemakkelijker afzetten tegen beleid van het college van burgemeester en wethouders. Wethouders zijn niet langer lid van de gemeenteraad. Dualisme wordt, althans in het begrotingsbeleid, grotendeels een wassen neus, wanneer in de toekomst bijna al het geld uit Den Haag komt en de gemeenteraad niet kan kiezen voor belastingverhoging om wensen van de burgers voor extra voorzieningen uit te voeren. Bij een klein eigen belastinggebied van gemeenten kan de gemeenteraad zich evenmin sterk maken voor een aansprekende belastingverlaging – gedekt door doelmatiger te werken of via een beperking van het plaatselijke voorzieningenniveau.

<sup>4</sup> Flip de Kam, ‘De belastingpolitiek van paars’. *Tweeëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam, 2001, blz. 123.



Zoals ook bij een eerste bespreking van de kabinetsplannen door verschillende leden van de Tweede Kamer is geopperd, verdient het daarom overweging gemeenten in de toekomst de mogelijkheid te geven een of meer nieuwe eigen belastingen te heffen.<sup>5</sup> Die nieuwe belastingen zouden eventueel in de plaats moeten komen van de weggevallen onroerendezaakbelasting.

Onroerendezaakbelastingen zijn niet populair, vooral doordat zij via een aanslag worden geheven en dus erg zichtbaar zijn.<sup>6</sup> Bovendien kunnen belastingplichtigen – anders dan bij de meeste rijksbelastingen – de hoogte van de jaarlijkse aanslag nauwelijks manipuleren door hun gedrag aan te passen (zoals stoppen met roken na verhoging van de tabaksaccijns), door gebruik te maken van wettelijke verminderingen in de vorm van vrijstellingen en aftrekposten, of door te frauderen. Dit maakt de weerstanden tegen de onroerendezaakbelastingen alleen nog maar groter. Kunnen zij daarom toch niet beter worden vervangen door andere gemeentelijke belastingen?

Los van de vraag naar de gewenste *omvang* van het gemeentelijke belastinggebied is dus de vraag aan de orde of de *samenstelling* van de gemeentelijke belastingmix op dit moment optimaal is. Beide vragen zijn van groot belang voor burgers en de bestuurders van hun gemeente.

## 1.2 Werkwijze van de commissie

### 1.2.1 *Uitgangspunten*

De leden van de commissie menen dat een voldoende omvangrijk eigen belastinggebied voor gemeenten van wezenlijk belang is.

Internationale vergelijking leert dat lokale overheden in Nederland in verhouding weinig eigen belastingen heffen. De economische theorie draagt argumenten aan ten gunste van verruiming van de fiscale armslag van de Nederlandse gemeenten. Zo worden lokale overheden op dit moment onvoldoende gestimuleerd om zo efficiënt mogelijk met hun middelen om te gaan.<sup>7</sup> Voorts strookt een groter eigen belastinggebied van gemeenten met het streven onze nationale regels en instellingen af te stemmen op de beste praktijken die elders in de Europese Unie in zwang zijn.

De leden van de commissie zijn daarom unaniem van oordeel dat lokale belastingen een grotere rol moeten gaan spelen bij de bekostiging van de gemeentelijke uitgaven. Dit doel valt het beste te bereiken door uitbreiding van het aantal lokale belastingen dat gemeenten kunnen heffen. Zodoende hoeven de tarieven van nu al bestaande belastingen niet fors te worden opgeschroefd.

Dankzij een groter aantal heffingen met gematigde tarieven blijven de economische verstoringen door ruimere gemeentelijke belastingheffing betrekkelijk beperkt. De ‘excess burden’ (zie kader) zal waarschijnlijk gelijkmatiger over belastingplichtigen zijn verdeeld, omdat de diverse heffingen een verschillende grondslag kennen.

---

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld: motie-Slob c.s., TK 2003-2004, 29 200 VII, nr. 26.

<sup>6</sup> Hoewel de zichtbaarheid van een heffing belastingweerstand oproept, vereist een goede afweging van het nut van voorzieningen tegen het voor hun bekostiging noodzakelijke belastingoffer dat belastingen op een voor burgers merkbare manier worden vergaard.

<sup>7</sup> Zie: L. van Leeuwen, M.A. Smits & A.S. Visser, *Mogelijkheden voor een efficiënter financieringsstelsel van gemeenten*. Rotterdam, 2003.

## Kosten van belastingheffing

Belastingheffing brengt vier soorten kosten mee:<sup>8</sup>

1 Koopkrachtverlies voor belastingbetalers: een belastingaanslag van €1000 betekent dat zij €1000 minder vrij te besteden hebben of kunnen sparen.

2 De belastingheffing brengt ‘perceptiekosten’ mee voor de overheid (er is een ambtelijk apparaat nodig om belasting te kunnen heffen) en gaat gepaard met administratieve lasten voor belastingplichtigen.

3 Er ontstaan ‘dead weight’-kosten doordat belastingplichtigen hun gedrag aanpassen met het oogmerk de belastingdruk te verminderen. Een voorbeeld: zonder belastingheffing zou een onderneming zich uit kosten oogpunt bij voorkeur vestigen in de gemeente A. Als de lokale belastingen daar veel hoger zijn dan in de gemeente B, kan de leiding van de onderneming besluiten dat vestiging in B per saldo voordeliger is. Uit maatschappelijk oogpunt is dit niet optimaal, omdat de productiekosten van de onderneming in B hoger zijn. Zo heeft vrijwel elke belasting een ‘excess burden’, omdat belastingbetalers meer nut verliezen dan strookt met de directe opbrengst van de heffing.

4 Belastingen veroorzaken politieke kosten voor gekozen volksvertegenwoordigers. Lastenverzwaringen zijn nu eenmaal niet populair. Om de politieke kosten te drukken, hebben de meeste politici een voorkeur voor weinig zichtbare belastingen (‘beginsel van de minste pijn’). De politieke kosten vallen ook lager uit wanneer heffingen ten laste komen van belastingbetalers zonder stemrecht, omdat zij de voor lastenverzwaring verantwoordelijke politici niet kunnen wegstemmen.

Wanneer gemeenten uit verschillende belastingbronnen kunnen putten, neemt de kans toe dat een tegenvallende opbrengst van de ene heffing kan worden opgevangen door meevallers bij andere heffingen. Hierdoor vloeit de totale opbrengst van de gemeentebelastingen gelijkmatiger uit.

Doordat gemeenten een groter deel van hun uitgaven zelf gaan financieren, kunnen uitkeringen die zij momenteel van het Rijk ontvangen omlaag. Dit maakt verlaging van de rijksbelastingen mogelijk, waardoor het totale belastingpeil en de microlastendruk in beginsel gelijk blijven, terwijl de financiële autonomie van de gemeenten toeneemt.

Een en ander vereist aanpassing van de Gemeentewet en van de financiële verhouding tussen Rijk en gemeenten. De Gemeentewet bevat namelijk een limitatieve opsomming van alle belastingen die gemeenten mogen heffen. De Financiële-verhoudingswet 1997 houdt nu al rekening met de eigen belastingcapaciteit van gemeenten. Voor elke €2268 aan onroerende zaken in een gemeente wordt de algemene uitkering uit het Gemeentefonds aan die gemeente met €5,05 gekort.<sup>9</sup> Hoe hoger de totale waarde van de onroerende zaken in een gemeente is, hoe lager de algemene uitkering uit het Gemeentefonds dus uitvalt. Daar zit de gedachte achter dat gemeenten met een grotere belastingcapaciteit een groter deel van hun uitgaven uit eigen middelen kunnen bekostigen. Bij uitbreiding van het aantal gemeentelijke belastingen (hoofdstuk 4) valt te overwegen om de algemene uitkering op een vergelijkbare manier te corrigeren voor verschillen in de binnen gemeentegrenzen aanwezige heffingsgrondslag van die nieuwe belastingen.

Onderzoek naar opties voor nieuwe belastingen krijgt extra betekenis, mocht het kabinet de werkingssfeer van de onroerendezaakbelastingen volgens plan inperken. In dat geval kan de bestaande opbrengst van de gemeentelijke belastingen worden gegaard door – in de plaats van de OZB – nieuwe

<sup>8</sup> Ontleend aan: John Joseph Wallis, ‘A History of the Property Tax in America’ in: Wallace E. Oates (ed.), *Property Taxation and Local Government Finance*. Cambridge Mass., 2001, blz. 129.

<sup>9</sup> Hierbij wordt tachtig procent van de waarde van woningen en zeventig procent van de waarde van niet-woningen in aanmerking genomen. Niet de totale uitkering aan alle gemeenten samen wordt gekort, maar bij het bepalen van de uitkering aan afzonderlijke gemeenten wordt met de waarde van inliggende onroerende zaken rekening gehouden. Hierdoor wordt het voor de algemene uitkering beschikbare bedrag anders over gemeenten verdeeld. Gemeenten met een in verhouding geringe belastingcapaciteit krijgen méér, die met een relatief grote belastingcapaciteit krijgen minder uit het Gemeentefonds.

belastingen te introduceren. Uitkomst is dan dat (de omvang van) het bestaande eigen belastinggebied van gemeenten niet substantieel wordt aangetast. Wél verandert de lokale belastingmix.

### 1.2.2 Afbakening werkkerrein

Volgens de verleende opdracht heeft de commissie zich bepaald tot heffingen van *gemeenten*. Overigens is een groot deel van de analyse en de aanbevelingen in dit rapport van overeenkomstige toepassing op de heffingen van provincies.

Verder heeft de commissie besloten zich bij haar onderzoek uitdrukkelijk te richten op *belastingen*. Volgens een juridische omschrijving gaat het hierbij om gedwongen betalingen van burgers en bedrijven aan de gemeentelijke overheid, waar geen rechtstreekse, individueel aanwijsbare prestatie tegenover staat. Volgens een economische omschrijving vloeit de opbrengst van belastingen in de algemene middelen. Daarnaast bestaan bestemmingheffingen, zoals het reinigingsrecht en het rioolrecht. Zoals het woord al zegt, is de opbrengst van de laatste groep heffingen bedoeld om bepaalde taken te bekostigen, in het gegeven voorbeeld de riolering en het verzamelen en verwerken van afval.

Anno 2004 mogen gemeenten krachtens hoofdstuk XV van de Gemeentewet slechts een beperkt aantal belastingen heffen. Het overzicht in tabel 1 op blz. 16 maakt duidelijk dat de onroerendezaakbelastingen de kurk zijn waarop de financiële autonomie van de gemeenten drijft. De overige gemeentelijke belastingen genereren – uitgezonderd de parkeerbelasting – slechts een beperkte opbrengst.

De commissie laat door gemeenten geheven *retributies (rechten)* dus buiten beschouwing. Hierbij gaat het om gedwongen betalingen van (groepen van) burgers en bedrijven aan de gemeentelijke overheid waar in beginsel een rechtstreekse, individueel aanwijsbare tegenprestatie tegenover staat. De bevoegdheid van gemeenten om rechten te heffen is geregeld in artikel 229 van de Gemeentewet. De opbrengst van sommige rechten – met name het rioolrecht en het reinigingsrecht – en die van bepaalde leges, is in de afgelopen tien jaar sterk gestegen. Dat is goed verklaarbaar. De kosten van riolering en afvalverwijdering en -verwerking liepen hoog op door milieuwetgeving van het Rijk.

Ook sommige leges zijn fors opgetrokken. Door de bedoelde tariefstijgingen komen de kosten van door gemeenten verleende diensten voor een groter deel ten laste van de gebruikers. Burgers en bedrijven klagen daar soms over. Zij vergeten dat rechten en leges ten hoogste de kosten van plaatselijke voorzieningen mogen goedmaken. Deze toepassing van het profijtbeginsel – wie voorzieningen gebruiken moeten daarvoor betalen – is volgens het boekje, maar rechten en leges kunnen niet de voornaamste functies vervullen die eigen belastingen voor gemeenten hebben. De allocatiefunctie en de democratische functie niet, gegeven de gedetailleerde regelgeving van het Rijk. De bufferfunctie niet, omdat tarieven van rechten ten hoogste kostendekkend mogen zijn.

Zie § 2.1 voor een uitgebreider overzicht van de functies van eigen belastingen.

## 1.3 Indeling rapport

Het tweede hoofdstuk bespreekt nut en noodzaak van gemeentelijke belastingen tegen de achtergrond van de functies die lokale heffingen kunnen vervullen (§ 2.1). In § 2.2 krijgen de op dit moment feitelijk in Nederland geheven gemeentebelastingen kort aandacht. Daarna volgt een beknopte internationale vergelijking (§ 2.3). Het derde hoofdstuk vat de kritiek op de kabinetsplannen met de onroerendezaakbelastingen samen.

Het vierde hoofdstuk zet mogelijke nieuwe belastingen van gemeenten op een rij. Eerst worden toetsstenen geformuleerd die bruikbaar zijn bij een beoordeling van bestaande en nieuwe gemeentebelastingen (§ 4.1). Daarna behandelt de commissie zes alternatieven (§ 4.2). Deze alternatieve belastingen zijn – betrekkelijk willekeurig – gerangschikt naar heffingsgrondslag. Het gaat om de volgende grondslagen: onroerende zaken, inkomen, consumptie en persoon. Concreet betreft het:

- 1 beperkte wijzigingen van de onroerendezaakbelastingen (§ 4.3);
- 2 woonruimtebelasting (§ 4.4);
- 3 bouwsombelasting (§ 4.5);
- 4 inkomstenbelasting (§ 4.6);
- 5 energiebelasting (§ 4.7);
- 6 burgerbelasting (§ 4.8).

Het vijfde hoofdstuk schetst drie toekomstscenario's van de gemeentebelastingen. De commissie spreekt de hoop uit dat beleidsmakers kiezen voor het scenario met ruimere fiscale armslag voor gemeenten en lagere rijksbelastingen. In dit scenario krijgt de lokale democratie een impuls, worden plaatselijke voorzieningen beter afgestemd op kiezersvoorkeuren en zijn gemeenten beter in staat onverhoopte financiële tegenvallers op te vangen.

Het rapport bevat vier bijlagen:

- 1 Proeve van wetteksten en memorie van toelichting inzake twee alternatieve belastingen: de gemeentelijke inkomstenbelasting en de burgerbelasting.
- 2 Overzicht van de heffingsgrondslag van de gemeentelijke inkomstenbelasting per gemeente.
- 3 Chronologisch overzicht van de maatschappelijke discussie over de recente kabinetsplannen met de OZB.
- 4 Commentaar van prof. dr. J.A. Monsma.

## 2 Lokale belastingen

### 2.1 Funcities eigen belastinggebied

Vijf argumenten pleiten voor de bevoegdheid van gemeenten om voldoende eigen belastingen te kunnen heffen, te weten de:

- 1 democratische functie;
- 2 allocatiefunctie;
- 3 regulerende functie;
- 4 compensatiefunctie;
- 5 bufferfunctie.

#### 2.1.1 *Democratische functie*

Door politieke besluitvorming in een democratische samenleving zo veel mogelijk te decentraliseren, hebben burgers meer te kiezen. Dankzij decentralisatie van taken en bevoegdheden raken burgers sterker betrokken bij de gemeentepolitiek en neemt hun welvaart toe. Geven inwoners van een gemeente in meerderheid de voorkeur aan sobere voorzieningen, dan vallen de lokale belastingen lager uit. Kiezen zij voor ruimere voorzieningen, dan loopt de gemeentelijke belastingdruk op. Het functioneren van de lokale democratie is dus gebaat bij de bevoegdheid van gemeenten om binnen bepaalde grenzen het eigen voorzieningenniveau en belastingpeil vast te stellen.<sup>10</sup>

Het ontstaan van te grote verschillen tussen gemeenten in voorzieningen- en belastingpeil is tegen te gaan, doordat het Rijk eist dat voorzieningen in het gehele land aan minimale eisen voldoen. Gemeenten met een beperkte eigen belastingcapaciteit zullen in voorkomende gevallen zijn aangewezen op aanvullende middelen van het Rijk om een minimaal voorzieningenniveau tot stand te kunnen brengen. Het Rijk houdt bijvoorbeeld rekening met de belastingcapaciteit van gemeenten bij de verdeelsleutel voor de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Gemeenten dienen echter vrij te zijn om in aanvulling op het door het Rijk minimaal noodzakelijk geachte niveau extra voorzieningen te treffen, wanneer dat strookt met voorkeuren van de lokale bevolking.

#### 2.1.2 *Allocatiefunctie*

In een representatieve democratie beslissen gekozen volksvertegenwoordigers over voorzieningen die de overheid tot stand brengt en hoe die voorzieningen zullen worden gefinancierd. Veel van die voorzieningen hebben een plaatselijk bereik. Inwoners van de ene gemeente hebben behoefte aan uitgebreidere lokale voorzieningen – sportvelden, toneel, armoedebeleid – dan inwoners van een andere gemeente. Eerstgenoemden zullen bereid moeten zijn om voor betere dan wel uitgebreidere lokale voorzieningen een hogere ‘belastingprijs’ te betalen.

De baten van voorzieningen met een plaatselijk bereik kunnen het best op lokaal niveau

---

<sup>10</sup> Sommigen betwijfelen of de tarieven van lokale heffingen een rol spelen bij plaatselijke verkiezingen. Uit empirisch onderzoek blijkt echter dat de gemeentelijke belastingen lager zijn naarmate ‘rechts’ sterker in de gemeenteraad is vertegenwoordigd. Zie voor een overzicht van de literatuur: M.A. Allers, J. de Haan & C.G.M. Sterks, ‘Partisan influence on the local tax burdens in the Netherlands’, *Public Choice*, jg. 2001, blz. 351-363. Het tarief van de onroerendezaakbelastingen hangt bovendien mede af van het OZB-tarief in naburige gemeenten. Dit verband vloeit vermoedelijk voort uit maatstafconcurrentie. Hierbij wordt de verhouding tussen de lokale tarieven en de tarieven in aanpalende gemeenten door kiezers als maatstaf gehanteerd voor de kwaliteit van het functioneren van het eigen gemeentebestuur. Zie: Maarten Allers, ‘Lokale fiscale beleidsinteractie: apen gemeenten hun burens na?’, *Kwartaaltijdschrift Economie*, jg. 2004, blz. 26-45. Empirisch onderzoek naar de situatie in Vlaamse gemeenten laat zien dat de tariefkeuze samenhangt met de politieke samenstelling van het bestuur, dat de tarieven in verkiezingsjaren gemiddeld licht dalen (althans niet stijgen) en dat in gemeenten met hoge opcentiemen op de onroerende voorheffing de zittende partijen het risico van politieke afstraffing lopen. Zie: C. Smolders, *Determinanten van de Vlaamse gemeentelijke fiscaliteit*. Paper gepresenteerd op 24 maart 2004 op de VNG-Belastingconferentie in Veldhoven, blz. 7 en blz. 16.

worden afgewogen tegen de voor de financiering daarvan noodzakelijke belastingoffers.<sup>11</sup> Het voorzieningspeil in elke gemeente strookt dan het beste met de voorkeuren van gekozen volksvertegenwoordigers en – nemen wij aan – de burgers die zij vertegenwoordigen. Bij differentiatie van lokale voorzieningen en daarvoor gevraagde belastingoffers neemt de welvaart toe, in vergelijking met een situatie waarin inwoners van alle gemeenten te maken hebben met landelijk uniforme voorzieningen en belastingen. Wanneer de centrale overheid eenheidsworst serveert, ervaren inwoners van sommige gemeenten een voorzieningentekort, waarin niet kan worden voorzien door hogere lokale belastingen (die zij bereid zijn te betalen). In andere gemeenten krijgen inwoners méér voorzieningen dan waarop zij belastingprijs stellen (en waarvoor zij desondanks moeten betalen).

Traditioneel veronderstellen economen dat individuen op een rationele manier hun nut maximaliseren. Deze veronderstelling domineert ook het denken over de besluitvorming in de gemeente. Door meer of minder belasting te heffen, kunnen gemeentebestuurders het lokale voorzieningenniveau precies afstemmen op plaatselijk uiteenlopende voorkeuren en behoeften. Daarbij nemen economen stiltwijgend aan dat elke euro gelijk is, ongeacht de herkomst van de middelen. In werkelijkheid is dit niet zo. Volgens de ‘mental accounting’-theorie laten beleidsmakers bij overheden, bestuurders van bedrijven en gezinnen beslissingen over de besteding van hun middelen mede afhangen van de bron waaruit inkomsten vloeien. Afhankelijk van de bron verdelen zij hun geld in gedachten over verschillende potjes. Geld uit het ene potje geven zij veel gemakkelijker uit dan geld uit het andere potje. Verder wordt de bestemming van een potje soms gekoppeld aan de oorsprong van de middelen. Anders dan in de traditionele theorie is de ene euro *niet* gelijk aan de andere. Het gewicht en de bestemming van een euro hangen in belangrijke mate af van het potje waar die euro in zit (‘potjesdenken’).

Toegepast op de financiële verhouding tussen bestuurslagen, betekent dit dat het verschil maakt of middelen afkomstig zijn uit de algemene uitkering uit het Gemeentefonds of uit de opbrengst van eigen belastingen. De uitkering uit het Gemeentefonds wordt primair gezien als bestemd voor uitgaven, niet voor belastingverlaging. Van een stijging van de algemene uitkering zullen bestuurders dus een groot deel omzetten in hogere uitgaven. Daarentegen wegen zij een eventuele verhoging van de lokale belastingen veel scherper af tegen het nut van extra voorzieningen.<sup>12</sup>

Deze empirisch vastgestelde verbanden zijn volledig in strijd met de traditionele economische theorie. De praktijk van het potjesdenken maakt de omvang van het gemeentelijke belastinggebied van grote betekenis. Hoe groter de rol van de eigen belastingen is, hoe kritischer gemeentebestuurders kijken naar nut en noodzaak van hogere uitgaven voor allerhande voorzieningen. Een belangrijk bijkomend voordeel van het lokale belastinggebied is dus dat dit tot een zorgvuldiger afweging van kosten tegen baten leidt.<sup>13</sup>

De invloed van het potjesdenken bij besluitvorming over de gemeentefinanciën kent wel grenzen. Potjesdenken geeft zonder twijfel vaak de doorslag bij beslissingen over het gebruik van meevallers uit Den Haag. Bij tegenvallers is dit minder vanzelfsprekend, omdat de gemeentebegroting uiteindelijk elk jaar sluitend moet worden gemaakt.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Sommige gemeentelijke voorzieningen (museum, zwembad) worden ook gebruikt door niet-inwoners. Omgekeerd dragen niet-inwoners soms bij aan de bekostiging van plaatselijke voorzieningen (eigenaar van onroerende zaken woont buiten de gemeente). Zulke overloopeffecten (‘spill overs’) zijn hier buiten beschouwing gelaten.

<sup>12</sup> M.A. Allers, *Het decentrale belastinggebied, de kwaliteit van de lokale afweging en de politieke participatie*. Groningen, 2000.

<sup>13</sup> Zie bij voorbeeld: L. van Leeuwen, ‘Lokale belastingen: is de kiezer daar gevoelig voor?’ *Belastingblad* 22 juni 2001, blz. 1-2.

<sup>14</sup> De herziening van de Financiële-verhoudingswet 1997 biedt een fraaie illustratie van de invloed van potjesdenken. Sommige gemeenten gingen er bij deze gelegenheid op vooruit. Deze ‘voordeelgemeenten’ hebben hun OZB-tarief in het algemeen gesproken duidelijk minder verlaagd dan mogelijk was geweest. Zij gaven er de voorkeur aan de uitgaven op te voeren. Andere gemeenten gingen er op achteruit. In veel gevallen verhoogden deze ‘nadeelgemeenten’ hun OZB-tarief eerst nadat op beschikbare reserves was ingeteerd.

### 2.1.3 *Regulerende functie*

Net zoals het Rijk (tabaksaccijns, milieubelastingen) kunnen ook gemeenten lokale belastingen gebruiken om het gedrag van gezinnen en bedrijven te beïnvloeden. De parkeerbelasting vormt het voorbeeld bij uitstek. Door het tarief te variëren naar plaats en tijd kan schaarse parkeercapaciteit worden toegewezen. De door sommigen voorgestelde heffing op voordelen die zijn behaald bij grondexploitatie is een ander voorbeeld hoe lokale belastingen inzetbaar zijn als instrument van gemeentelijk beleid.<sup>15</sup>

### 2.1.4 *Compensatiefunctie*

Gemeenten financieren het grootste deel van hun uitgaven met uitkeringen die zij ontvangen van het Rijk. Specifieke uitkeringen zijn bedoeld om gemeenten in staat te stellen bepaalde door de centrale overheid opgelegde taken te vervullen. Daarmee is dit jaar EUR 16,2 miljard gemoeid. Daarnaast ontvangen gemeenten een algemene uitkering uit het Gemeentefonds van EUR 13,2 miljard.<sup>16</sup> Het voor de algemene uitkering beschikbare geld wordt over gemeenten verdeeld via bijna vijftig verdeelmaatstaven. Zo hangt de hoogte van de algemene uitkering onder andere af van het aantal inwoners en de belastingcapaciteit van elke gemeente.

Specifieke uitkeringen kunnen tekortschieten. De verdeelsleutel voor de algemene uitkering kan nooit perfect zijn, ook al wordt hij regelmatig herijkt. Gemeentebestuurders dienen tekortkomingen bij specifieke uitkeringen en bij de toedeling van de algemene uitkering te kunnen compenseren. Daarvoor hebben zij de opbrengst van eigen lokale belastingen nodig.

### 2.1.5 *Bufferfunctie*

Blunders van gemeentebestuurders kunnen veel geld kosten en zullen vaak leiden tot verhoging van een of meer lokale belastingen. Terecht: wie zich brandt moet op de blaren zitten. Bij afwezigheid van een buffer in de vorm van een voldoende ruim eigen belastinggebied, kunnen gemeentebestuurders de rekening echter te gemakkelijk in Den Haag deponeren.

Ook bij een zorgvuldige uitvoering van de begroting kunnen zich (onverwachte) tegenvallers voordoen. Ontbreekt de mogelijkheid zulke financiële problemen op te lossen door eigen belastingen te heffen, dan zullen gemeenten veel vaker een beroep op het Rijk moeten doen. In de jaren vijftig en zestig – toen het eigen belastinggebied van gemeenten aanzienlijk kleiner was – was dit schering en inslag. Om dergelijk afwentelingsgedrag tegen te gaan, verdient het de voorkeur dat gemeenten zo veel mogelijk de eigen broek kunnen ophouden.

Artikel 11 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 2003 schrijft voor dat decentrale overheden in hun begroting een paragraaf opnemen met informatie over het weerstandsvermogen. Dit weerstandsvermogen wordt bepaald door de verhouding tussen de aanwezige weerstandscapaciteit en de financiële risico's waaraan de gemeente blootstaat, voorzover voor die risico's geen reserve of voorziening is gevormd. De weerstandscapaciteit hangt onder andere af van de omvang van de algemene reserve en de ongebruikte belastingcapaciteit. Zowel de voorgenomen afschaffing van de OZB voor gebruikers als de maximering van de OZB-tarieven verkleint de ongebruikte belastingcapaciteit. Zet het kabinet zijn plannen door, dan neemt het weerstandsvermogen van gemeenten dus af.

Tegelijkertijd neemt door het gevoerde en voorgenomen rijksbeleid de kans op financiële tegenvallers toe. Zo zijn gemeenten volledig verantwoordelijk gemaakt voor de uitgaven krachtens de Wet voorzieningen gehandicapten en voor het onderhoud van schoolgebouwen. Sinds kort zijn zij volledig verantwoordelijk voor de bijstandsuitgaven (Wet werk en bijstand). Verder wil het kabinet een aantal voorzieningen, die nu nog worden gefinancierd ten laste van de Algemene wet bijzondere ziektekosten, in de komende jaren overhevelen naar de gemeenten (Wet maatschappelijke ondersteuning). Gezien de hiermee verband houdende toenemende financiële risico's dienen gemeenten over voldoende budgettaire buffers te beschikken. De mogelijkheid zo nodig eigen

<sup>15</sup> ESBL, *Gemeentelijke belastingen in de 21<sup>e</sup> eeuw, heffing op goede grond(slag)*. Rotterdam, 2001, blz. 104.

<sup>16</sup> *Begroting Gemeentefonds*, TK 2003-2004, 29 200 B, nr. 2, blz. 4.

belastingen te kunnen verhogen is hierbij onmisbaar.

## 2.2 Lokale belastingen in Nederland

### 2.2.1 *Overzicht*

De commissie laat de lange en bewogen geschiedenis van de gemeentelijke belastingen buiten beschouwing. Anderen hebben daarover voldoende gepubliceerd.<sup>17</sup> Hier en nu mogen gemeenten de belastingen heffen die staan opgesomd in tabel 1. In 2004 bedraagt de totale opbrengst van de gemeentelijke belastingen naar raming EUR 4 miljard.

Tabel 1 Gemeentelijke belastingen, 2004 (miljoen euro)<sup>a</sup>

Onroerendezaakbelasting zakelijk gerechtigden	1.875
Onroerendezaakbelasting gebruikers	1.484
Parkeerbelasting	385
Toeristenbelasting	104
Precariobelasting	63
Hondenbelasting	47
Forensenbelasting	18
Reclamebelasting	12
Baatbelasting	3
Roerende woon- en bedrijfsruimtebelastingen	3
	-----
Totaal	3.994

<sup>a</sup> Belastingen gerangschikt naar afnemende begrote opbrengst.

Bron: CBS, *Opbrengst lokale heffingen stijgt met zeven procent*, persbericht 16 maart 2004, en aanvullende informatie van het CBS

### 2.2.2 *Opbrengst*

In 2004 brengen de gemeentebelastingen naar raming EUR 5,6 miljard op. De opbrengstontwikkeling sinds 1985 is te vinden in tabel 2. De gegevens voor deze tabel komen uit de Nationale rekeningen en zijn daarom beschikbaar voor de periode tot en met het jaar 2002. In de Nationale rekeningen wordt uitsluitend de opbrengst van de gezamenlijke onroerendezaakbelastingen gerapporteerd.

De commissie heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) – de instantie die de Nationale rekeningen opstelt – gevraagd om een tijdreeks met de opbrengst van alle gemeentelijke belastingen, zo mogelijk uitgesplitst per belasting. Het CBS kon niet aan dit verzoek voldoen. Bij gebrek aan gegevens wordt daarom in tabel 2 de opbrengstontwikkeling van de OZB – verreweg de belangrijkste gemeentebelastingen – afgezet tegen de ontwikkeling van de totale belastingopbrengst.

In de periode 1985-2000 blijkt de opbrengst van de OZB niet sneller te zijn gestegen dan de opbrengst van alle belastingen samen.<sup>18</sup> In deze vijftien jaar is de opbrengst van zowel de rijksbelastingen als de OZB verdubbeld. Na het jaar 2000 is – afgaande op voorlopige cijfers in de Nationale rekeningen – de opbrengst van de OZB wat sterker gestegen dan de opbrengst van alle belastingen samen. Desondanks valt moeilijk vol te houden dat gemeenten de OZB hebben gebruikt om de burgers uit te persen. Toch

<sup>17</sup> Bijvoorbeeld: J.W. van der Dussen, *De financiële verhouding*. Den Haag, 1990. W.M.C. van Zaalén, *Financiële verhoudingen in Nederland*. Den Haag, 2003.

<sup>18</sup> Deze conclusie strookt met de slotsom die is weergegeven in het kader op blz. 00 van dit rapport. In het daar geciteerde onderzoek zijn meer heffingen tot de gemeentelijke belastingen gerekend dan in tabel 2.



hebben veel mensen het gevoel dat de gemeentebelastingen veel harder zijn gestegen dan de rijksbelastingen. Voor dat onbehagen over de lokale lasten bestaan twee verklaringen.

Ten eerste innen gemeenten hun belastingen niet op een versluierende manier, maar door aanslagen op te leggen. Hierdoor lopen lokale lasten in het oog. Daarentegen haalt het Rijk het overgrote deel van zijn belastingen op een veel minder opvallende manier binnen, via de loonbelasting die werkgevers direct op het brutoloon inhouden en via een hele reeks belastingen die zijn verstopt in de prijzen (BTW, benzineaccijns, energiebelasting etc.).

De tweede verklaring voor het onbehagen over lokale lasten is al even simpel. De tarieven van sommige heffingen – afvalstoffenheffing, rioolrecht – zijn in de afgelopen jaren inderdaad fors verhoogd. Dat was onvermijdelijk, omdat de gemeentelijke uitgaven voor vuilnisophaal en riolering sterk zijn gestegen als gevolg van strenge milieueisen van het Rijk. De oorzaak van deze tariefstijgingen ligt dus in Den Haag, niet op het gemeentehuis. Ook sommige leges zijn flink opgetrokken. Dit is een uitvloeisel van de profijtgedachte: bedrijven en burgers die gebruikmaken van bepaalde gemeentelijke voorzieningen dienen de kosten daarvan geheel of voor een deel te vergoeden.

Tabel 2 Belastingopbrengsten, 1985-2002 (miljard euro)

	1985	1990	1995	2000	2002 <sup>a</sup>
1 Totaal	47,8	65,1	74,3	96,1	112,3
2 Onroerendezaakbelastingen	1,2	1,4	1,9	2,3	2,9
3 (2) in procenten van (1)	2,4	2,1	2,5	2,4	2,6
<i>Index (1980 = 100)</i>					
1 Totaal	100	136	155	201	235
2 Onroerendezaakbelastingen	100	117	160	200	251

<sup>a</sup> Voorlopig cijfer.

Bron: CBS, *Nationale rekeningen*

### 2.3 Internationale vergelijking

Onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) leert dat de belastingmacht ('taxing power') van gemeenten in Nederland beperkt is (zie tabel 3). Let op: de OESO neemt bij het opstellen van deze vergelijkende belastingstatistiek een andere set heffingen in aanmerking dan de belastingen die zijn verwerkt in tabel 1 en 2. Uiteraard zijn de onroerendezaakbelastingen ook door de OESO meegenomen.<sup>19</sup>

Op grond van de OESO-cijfers kan worden vastgesteld dat de fiscale autonomie van gemeenten in Nederland in verhouding gering is. Bij uitvoering van de kabinetsplannen zal de indicator voor de gemeentelijke belastingmacht (toch al gering) dalen en raakt ons land internationaal verder achterop.

<sup>19</sup> Als heffingen op onroerende zaken registreert de OESO behalve de OZB (EUR 2834 miljoen) ook verschillende omslagen van waterschappen (EUR 613 miljoen). De voornaamste belastingen van decentrale overheden op consumptie (in totaal EUR 2553 miljoen) zijn in de OESO-statistiek: de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting (EUR 787 miljoen), de heffing krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewater (EUR 987 miljoen) en de gemeentelijke rioolrechten (EUR 691 miljoen). Bron: mededeling ministerie van Financiën.

Tabel 3 Belastingmacht van decentrale overheden, 1995

	Opbrengst eigen belastingen (procent BBP)	Vrijheid om tarief, dan wel grondslag te bepalen (procent)	Belastingmacht <sup>a</sup>
Zweden	15,5	100	15,5
Denemarken	15,5	95	14,7
Zwitserland	11,9	92	11,0
België	12,4	58	7,2
Japan	6,8	90	6,1
Spanje	4,4	67	2,9
Duitsland	11,1	13	1,4
Verenigd Koninkrijk	1,4	100	1,4
Nederland	1,1	100	1,1
Oostenrijk	8,7	10	0,8
Noorwegen	7,9	3	0,3

<sup>a</sup> De indicator voor de belastingmacht van decentrale overheden is berekend door de opbrengst van hun eigen belastingen (in procenten van het BBP) te vermenigvuldigen met hun vrijheid om grondslag en/of tarieven van hun eigen belastingen te bepalen.

Bron: I. Joumard & P.M. Kongsrud, 'Fiscal Relations Across Government Levels', *OECD Economic Studies* No. 36, 2003/1, blz. 166

Bij het beeld in tabel 3 passen enkele welbekende relativeringen. Zo loopt het aandeel van de gemeente-uitgaven in de totale overheidsuitgaven uiteen. In federale staten is dit doorgaans geringer, omdat er een extra bestuurslaag is ('States', 'Länder'). Daarmee hangt samen dat de pakketten van te bekostigen decentrale taken van land tot land nogal kunnen verschillen. Een voorbeeld: zouden de Wet werk en bijstand en de Wet sociale werkvoorziening worden uitgevoerd door een gedeconcentreerde rijksdienst, dan zouden de uitgaven en inkomsten van de Nederlandse gemeenten (die deze wetten nu in medebewind uitvoeren) op dit moment ongeveer EUR 8,5 miljard lager liggen. In dat geval zouden gemeenten hun resterende uitgaven voor een aanzienlijk groter deel uit eigen belastingen dekken.<sup>20</sup>

Het is verder denkbaar dat de centrale overheid strikte regels stelt aan door lokale overheden uit te voeren taken, die zij uit eigen middelen (moeten) financieren. Dat zet de allocatiefunctie onder druk.

Ten slotte bestaan in sommige landen vereveningsmechanismen, waardoor middelen van gemeenten met een relatief omvangrijke heffingsgrondslag worden overgeheveld naar gemeenten met een smalle belastingbasis.

Tabel 4 geeft een beeld van de opbrengst en mix van lokale belastingen in de geselecteerde landen. Voor eenheidsstaten geeft tabel 4 de belastingen van alle decentrale overheden samen, dus inclusief provincies, waterschappen en dergelijke, omdat in de gebruikte statistiek geen gedetailleerdere gegevens beschikbaar zijn. Voor federale staten geeft tabel 4 een beeld van de belastingen van uitsluitend de lokale bestuurslaag. De eerste kolom toont de opbrengst van de in aanmerking genomen belastingen als aandeel van het BBP. De in deze kolom gepresenteerde cijfers stroken globaal met die in tabel 3.<sup>21</sup> De daarop volgende kolommen tonen het aandeel van de onderscheiden soorten belastingen.

Het blijkt dat de belastingmix van land tot land sterk verschilt. In Zweden heffen decentrale overheden uitsluitend belasting op inkomen, in het Verenigd Koninkrijk daarentegen uitsluitend op

<sup>20</sup> Het voorbeeld is ontleend aan: VNG, *Veertien vragen over het gemeentelijk belastinggebied*. Den Haag, 1993, blz. 16. Het cijfer voor het begrotingsjaar 2004 is gebaseerd op informatie in de *Rijksbegroting 2004, hoofdstuk Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, TK 2003-2004, 29 200 XV, nr. 2.

<sup>21</sup> Percentages in tabel 4 (voor het jaar 2001) verschillen van die in tabel 3 (voor het jaar 1995).

onroerende zaken. Consumptiebelastingen zijn met name van belang in Nederland en Spanje.<sup>22</sup> In Frankrijk en Italië zijn ‘andere’ belastingen van grote budgettaire betekenis. In het geval van Frankrijk betreft het de ‘taxe professionnelle’ (een plaatselijke heffing verschuldigd door ondernemers).

Internationaal gezien zijn inkomen en onroerende zaken de voornaamste pijlers onder het plaatselijke belastinggebouw.

Tabel 4 Mix van lokale belastingen, 2001

	Opbrengst (procent BBP)	Aandeel in belastingmix van eigen heffingen op:			
		Inkomen	Onroerende zaken	Consumptie	Anders
<i>Eenheidsstaten (belastingen van alle decentrale overheden)</i>					
Denemarken	16,8	93	7	0	--
Zweden	15,9	100	--	--	--
Japan	7,2	48	31	20	1
Spanje	5,9	25	37	35	2
Italië	5,1	9	18	19	54
Frankrijk	4,2	--	49	11	40
Ver. Koninkrijk	1,5	--	100	--	0
Nederland	1,4	--	58	43	--
<i>Federale staten (belastingen van uitsluitend lokale overheden)</i>					
Zwitserland	5,0	83	17	0	--
Verenigde Staten	3,5	6	72	22	--
Duitsland	2,6	77	17	6	0
België	2,1	86	--	14	0

Bron: OESO, *Revenue Statistics 1965-2002* (Parijs, 2003), blz. 223-226

<sup>22</sup> De OESO rangschikt deze heffingen onder rubriek 5200 (‘taxes on the use of goods’). Het gaat – behalve om de heffingen genoemd in voetnoot 19 – om de hondenbelasting (EUR 42 miljoen), de woonforensenbelasting (EUR 15 miljoen) en de provinciale grondwaterheffing (EUR 18 miljoen). Ten onrechte heeft Nederland onder deze post ook de mestoverschotheffing (EUR 11 miljoen) opgenomen. Dit zal in de toekomst worden gecorrigeerd. Bron: mededeling ministerie van Financiën.



### 3 Kleiner belastinggebied voor gemeenten?

Het voornemen de onroerendezaakbelasting voor woninggebruikers af te schaffen, zonder dat gemeenten bevoegd worden in plaats daarvan andere belastingen te heffen, erodeert het eigen belastinggebied van lokale overheden. Hierdoor komen alle besproken functies van het eigen belastinggebied (§ 2.1) in het gedrang, uitgezonderd de regulerende functie.

In het bijzonder de democratische functie wordt verstoord. Iets meer dan de helft van de gezinshuishoudens bezit een eigen huis. De overige gezinnen huren. Gebruikers van woningen – zowel eigenaren als huurders – zijn over het algemeen ingezetenen van de gemeente.<sup>23</sup> Een groot deel van hen zou niet langer OZB hoeven te betalen; uitsluitend *eigenaren*-gebruikers zouden nog worden aangeslagen (voor de eigenaren-OZB). Hierdoor vervalt voor huurders, bijna de helft van het electoraat, de directe betrokkenheid bij de financiering van de algemene uitgaven van gemeenten.

#### De ‘homevoter’ hypothese

Huizenprijzen hangen onder andere af van de kwaliteit van lokale voorzieningen en de hoogte van de gemeentelijke belastingen. Kopers zijn bereid meer voor een huis te betalen wanneer de woonwijk ruim is opgezet, de kinderen over vrij liggende fietspaden naar een fraai gehuisveste school gaan, en bij een ruim aanbod van culturele voorzieningen. Omgekeerd zullen hoge tarieven van plaatselijke heffingen de huizenprijzen drukken.

Omdat uitgaven en heffingen van gemeenten effect hebben op de waarde van hun huis – veruit het belangrijkste vermogensbestanddeel van de meeste gezinnen – zijn huizenbezitters (‘homevoters’)<sup>24</sup> extra betrokken bij beslissingen van de gemeenteraad. Hogere uitgaven voor lokale voorzieningen krijgen alleen instemming van deze kiezers wanneer de daarmee samenhangende waardeverhoging van hun huis groter is dan de waardevermindering door het hogere belastingpeil. Dit dwingt lokale politici tot scherpe afweging van het nut van (extra) voorzieningen tegen de daarvoor noodzakelijke hogere belastingoffers. Het ‘home voter’-effect versterkt de democratische functie van lokale belastingen. Bij bekostiging uit door het Rijk verstrekte middelen ontbreekt dit mechanisme.

De voorgenomen maximering van de overige OZB-tarieven beperkt de gemeenten verder in hun mogelijkheden eigen middelen te verwerven. Met name de bufferfunctie en de afwegingsfunctie komen zodoende onder zware druk te staan.

Puntsgewijs kleven aan de plannen van het kabinet de volgende bezwaren:<sup>25</sup>

- 1 De gemeentelijke beleidsvrijheid bij de OZB op niet-woningen zal verdwijnen.
- 2 De lokale democratie wordt uitgehold.
- 3 De verdeling van de algemene uitkering tussen gemeenten kan niet langer periodiek worden geijkt, omdat het na beperking en begrenzing van de OZB moeilijker wordt de in gebruik zijnde verdeelsleutel te beoordelen.<sup>26</sup>
- 4 Onvolkomenheden in de verdeelsleutel van de algemene uitkering kunnen niet langer worden opgevangen.

<sup>23</sup> Een beperkte groep gebruikers woont niet in de gemeente waar de onroerende zaak ligt. Eigenaren van recreatiewoningen worden bijvoorbeeld wel als gebruiker aangeslagen, maar zullen vaak geen ingezetene zijn van de gemeente waar hun tweede woning is gesitueerd.

<sup>24</sup> William A. Fischel, *The Homevoter Hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance and Land-Use Policies*. Cambridge, Mass., 2001.

<sup>25</sup> Voor een groot deel ontleend aan: M.A. Allers e.a., *Voor- en nadelen van afschaffing van de OZB op woningen*. Groningen, 2002, blz. 21 e.v.

<sup>26</sup> M.A. Allers, ‘Lokale belasting blijft nodig’, *Economisch Statistische Berichten*, 5 september 2003, blz. 418-419.

- 5 De bufferfunctie van de OZB valt grotendeels weg.
- 6 Nadeelgemeenten komen in financiële problemen.
- 7 Er is sprake van omvangrijke en denivellerende herverdeeffecten voor gezinnen.<sup>27</sup>
- 8 Verschillen in voorzieningenniveaus nemen onbedoeld toe.
- 9 Overheidsuitgaven en lastendruk nemen toe.
- 10 Nederland wordt internationaal nog meer een buitenbeentje.
- 11 Het streven naar de Authentieke Registratie van Gebouwen wordt bemoeilijkt.<sup>28</sup>
- 12 Het weerstandsvermogen van gemeenten wordt verkleind.
- 13 De plannen zijn strijdig met de geest van het Europees Handvest inzake Lokale Autonomie.

Het geringe eigen belastinggebied van gemeenten maakt Nederland kwetsbaar voor het verwijt van andere lidstaten van de Europese Unie dat de concurrentieverhoudingen (tussen vestigingsgemeenten in de diverse lidstaten) worden verstoord.<sup>29</sup>

De plannen met de OZB staan verder haaks op diverse andere voornemens van het kabinet. Twee illustraties mogen volstaan.

Blijkens het actieprogramma om de overheid te moderniseren wil het kabinet meer ruimte laten aan ‘medeoverheden bij taken die naar aard en schaal tot de competentie van lokale overheden horen’. Het kabinet zet daarom in ‘op vergroting van de decentrale beleidsvrijheid’. Met vooruitziende blik onderkennen de opstellers van het actieprogramma dat ‘dit een cultuuromslag bij de rijksdienst en de nationale politiek’ vergt.<sup>30</sup> De voorstellen inzake de OZB illustreren dat de vereiste draai nog niet is gemaakt.

De opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen daalt al jaren, vooral in de grote steden. Om de plaatselijke democratie te versterken, is het plaatselijk bestuur in de afgelopen jaren hervormd. Bij deze operatie kwam de gemeenteraad – als controlerend orgaan – scherper tegenover de wethouders – ontwerpers en uitvoerders van het beleid – te staan. Anders dan vroeger zijn wethouders niet langer lid van de gemeenteraad. De bedoeling van meer ‘dualisme’ was de werkzaamheden van de raad beter zichtbaar te maken en zo de interesse van de burgers voor de plaatselijke politiek te vergroten. Met hetzelfde oogmerk zal de burgemeester in de toekomst mogelijk worden gekozen, en niet langer worden benoemd.<sup>31</sup> Het is de vraag in hoeverre zulke ingrepen de herkenbaarheid van de lokale politiek dienen. Onderzoek toont aan dat vergroting van de financiële autonomie van gemeenten een veel effectievere methode zou zijn om burgers actief bij de plaatselijke politiek te betrekken.<sup>32</sup> De kabinetsplannen met de OZB hollen daarentegen de interesse in de gemeentepolitiek verder uit.

Het valt op dat de voorstellen van het kabinet nauwelijks inhoudelijk zijn gemotiveerd. Dit bemoeilijkt een zakelijke beoordeling van die voorstellen, terwijl bovengenoemde bezwaren daartegen onverminderd blijven bestaan. Daar komt iets bij. De belastingmacht van Nederlandse gemeenten is al gering. Een heffing op onroerende zaken is ook in veel andere OESO-landen de spil waarom de lokale belastingheffing draait (tabel 4). Dat is niet verwonderlijk: deze heffingsgrondslag is immobiel (geen belastingvlucht) en relatief stabiel. Het lijkt onverstandig de oude, gemakkelijk passende schoen van de OZB weg te gooien, gezien de knellende bezwaren van nieuw schoeisel, in de vorm van een hogere algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

<sup>27</sup> De koopkrachteffecten van het kabinetsplan zijn inferieur aan die van een verlaging van de inkomstenbelasting. Zie: M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*. Groningen, 2003.

<sup>28</sup> Dit project beoogt te komen tot een eenduidige registratie van (gegevens van) gebouwen als (enige) grondslag voor de uitvoering van publiekrechtelijke taken. De OZB/WOZ-gegevens vormen hiervoor een goede aanzet. Zie de door RAVI/VNG verrichte haalbaarheidsstudie *Van kraamkamer tot sloophamer*. Amersfoort, 2001.

<sup>29</sup> Zie daarover: L. van Leeuwen, ‘Het Nederlandse lokale belastinggebied en Europa’, *De Europese gemeente*, maart/april 2004, blz. 00-00.

<sup>30</sup> *Modernisering van de overheid*. TK 2003-2004, 29 362, nr. 2, blz. 11.

<sup>31</sup> *Invoering direct gekozen burgemeester*. TK 2002-2003, 28 759, nr.1.

<sup>32</sup> F. de Vries, ‘De staat van het lokaal bestuur’, *de Gemeentestem*, 13 maart 2004, blz. 138.

## 4 Groter belastinggebied voor gemeenten!

Dit hoofdstuk behandelt mogelijkheden voor uitbreiding van het eigen belastinggebied van gemeenten. Het hoofdstuk begint met een toelichting op de algemene eisen waaraan lokale belastingen moeten voldoen (§ 4.1). De uitgangspunten van de commissie bij de selectie van alternatieve gemeentelijke belastingen zijn te vinden in § 4.2. In afzonderlijke paragrafen komen vervolgens zes fiscale alternatieven aan de orde. De conclusies van de commissie worden samengevat in § 4.9.

### 4.1 Passende belastingen: eisen

Niet elke belasting is geschikt om door gemeenten te worden geheven. Deze paragraaf licht acht algemene eisen toe waaraan lokale belastingen moeten voldoen.<sup>33</sup>

- 1 substantiële opbrengst, die van jaar op jaar niet te veel schommelt;
- 2 bij voorkeur een eigen, tamelijk brede heffingsgrondslag;
- 3 eenvoud, praktische uitvoerbaarheid en acceptabele uitvoeringskosten;
- 4 herkenbaarheid voor belastingbetalers;
- 5 aanvaardbare economische gevolgen;
- 6 maatschappelijke aanvaarding (belastingweerstand);
- 7 passend binnen de bestuurlijke verhoudingen;
- 8 bescheiden verdeeffecten.

Deze eisen gelden vooral voor belastingen waarbij de financieringsfunctie vooropstaat, die dus zijn bedoeld voor de dekking van gemeentelijke uitgaven. Bij regulerende belastingen zijn de eisen niet (substantiële opbrengst) of in mindere mate (bescheiden verdeeffecten) van toepassing.

Geen enkele belasting kan volledig aan alle opgesomde eisen voldoen. Dat geldt ook voor bestaande en nieuwe gemeentelijke belastingen. Niet alle toetsstenen hebben bovendien hetzelfde gewicht. De commissie hecht in verhouding grote betekenis aan een redelijke en voldoende stabiele opbrengst, praktische uitvoerbaarheid, hoogte van de uitvoeringskosten, herkenbaarheid als belasting van de gemeente en de mate van te verwachten belastingweerstand.

Betere herkenbaarheid van een heffing kan de belastingweerstand vergroten. Dit voorbeeld illustreert mooi dat tussen de opgesomde toetsstenen soms spanning bestaat.

#### 4.1.1 *Substantiële, conjunctureel stabiele opbrengst*

De eerste eis die aan nieuwe belastingen mag worden gesteld is dat zij substantieel gaan bijdragen aan de eigen middelen van gemeenten. Anders worden de uitvoeringskosten in verhouding al snel te hoog.

De opbrengst van nieuwe belastingen moet niet alleen van voldoende omvang zijn (substantiële opbrengst), zij dient ook tamelijk stabiel te zijn, ofwel niet te veel te schommelen met de stand van de conjunctuur (conjunctureel stabiele opbrengst). Onstabiele ontvangsten leiden tot problemen bij het opstellen van achtereenvolgende begrotingen. Een stabiel opbrengstenpatroon voorkomt met name dat gemeenten bij een tegenvallende gang van zaken in de economie – wanneer de sociale uitgaven toch al stijgen – extra moeten bezuinigen.

Wanneer de opbrengst meegroeit met toenemende economische bedrijvigheid en de bevolkingsomvang, geldt dit als een pre. Dit voordeel heeft ook een nadeel: burgers oordelen mogelijk minder kritisch over een automatische stijging van de opbrengst dan over een lastenverzwaring waartoe uitdrukkelijk wordt besloten.

---

<sup>33</sup> Hoofdzakelijk ontleend aan het rapport van de Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden (VEMLO), *Belastingen omlaag*. Den Haag, 1992, blz. 33 e.v.; zie over criteria voor de beoordeling van belastingen ook: Commissie Versterking Financiële Slagkracht van de Provincies, *Financiële slagkracht van de provincies*. Den Haag, 2002, blz. 37-39.

#### 4.1.2 *Eigen, brede heffingsgrondslag*

Een belasting moet zo mogelijk niet dezelfde grondslag hebben als bestaande belastingen. Wanneer verschillende belastingen worden geheven op basis van dezelfde grondslag, gaat dit ten koste van de herkenbaarheid van elk van die heffingen afzonderlijk. Cumulatie van heffingen kan ook de maatschappelijke acceptatie bemoeilijken.

Gegeven de nagestreefde opbrengst, pakt het tarief van een belasting lager uit naarmate het wordt toegepast op een bredere heffingsgrondslag. De basis van een belasting is breder naarmate meer ingezetenen van de gemeente onder de belasting vallen en de heffingsgrondslag minder is aangetast door vrijstellingen. Een belasting die door een brede groep belastingplichtigen wordt betaald valt bovendien beter te rechtvaardigen dan een heffing die slechts door een kleine groep wordt opgebracht.

#### 4.1.3 *Eenvoud en uitvoeringskosten*

Nieuwe belastingen moeten begrijpelijk zijn voor de burgers en zij moeten in de praktijk goed uitvoerbaar zijn voor het ambtelijk apparaat. Van belang is verder dat nieuwe belastingen niet gemakkelijk zijn te ontduiken (fraude) of simpel op legale wijze kunnen worden ontlopen.

Behalve de eenvoud vragen de maatschappelijke kosten van belastingen aandacht. De kosten van heffing, inning en controle (perceptiekosten) mogen voor de overheid – dus uiteindelijk voor de belastingbetalers – niet te hoog oplopen.

Het Nederlandse bedrijfsleven en de burgers helpen om de belastingheffing soepel te laten verlopen. Zo berekenen werkgevers de in te houden loonbelasting en sociale premies en dragen deze af aan de belastingontvanger. Dit verklaart in belangrijke mate de lage perceptiekosten van deze heffingen (voor de overheid). Nieuwe belastingen voor gemeenten mogen bij voorkeur geen extra administratieve en andere lasten op burgers en bedrijven leggen.

#### 4.1.4 *Herkenbaarheid*

Eigen belastingen van gemeenten worden vaak verdedigd met het argument dat zij de afweging tussen kosten en baten van lokale voorzieningen verbeteren. Hieruit volgt de eis dat contribuabelen de heffing herkennen als een gemeentelijke belasting en de hoogte van hun afdracht relateren aan het voorzieningenaanbod in de gemeente.

Een belasting die aansluit bij het takenpakket van de gemeente heeft een positieve invloed op de herkenbaarheid en het draagvlak van de belasting.

De herkenbaarheid van belastingen neemt sterk toe als ze via een afzonderlijke aanslag worden geheven. Dit vergroot de betrokkenheid van belastingplichtige burgers. Die betrokkenheid kan ook tot uiting komen in grotere weerstand tegen de belasting in kwestie. Uit kosten oogpunt kan het evenwel in bepaalde gevallen de voorkeur verdienen belastingen – mits als zodanig herkenbaar – te laten meeliften met bijvoorbeeld een rijksbelasting.

#### 4.1.5 *Economische gevolgen*

Het is in theorie denkbaar dat gemeenten de benodigde middelen uit slechts één belastingbron putten. Het verdient echter de voorkeur dat gemeenten kunnen beschikken over een mix van eigen belastingen. Wanneer gemeenten diverse belastingbronnen kunnen aanboren, liggen de tarieven van de afzonderlijke belastingen eerder op een voor contribuabelen aanvaardbaar niveau en blijven de nadelige economische gevolgen van de belastingheffing overzienbaar.

Grotere fiscale autonomie van gemeenten kan leiden tot toenemende verschillen in plaatselijke belastingtarieven. Te grote tariefverschillen kunnen belastingvlucht stimuleren. Burgers en bedrijven ‘stemmen met de voeten’ door uit te wijken naar gemeenten met een lager belastingpeil. In theorie kan deze gedragsreactie lagere overheden – mits sprake is van een min of meer gelijk kostenpeil en vergelijkbare belastingcapaciteit – dwingen tot een ‘race to the bottom’, waardoor het gewenste



voorzieningsniveau niet kan worden bekostigd. In de praktijk is aan de genoemde voorwaarden vaak niet voldaan. Het empirisch bewijs voor dit type belastingvlucht is bovendien niet sterk.<sup>34</sup>

Sommige plaatselijke belastingen drukken (mede) op belastingbetalers die in andere gemeenten wonen. Een voorbeeld van zo'n 'overlopende' belasting is de OZB, wanneer de eigenaar van de onroerende zaak in een andere gemeente woont. Van belang is dat de belastingoverloop beperkt blijft. Anders worden vermoedelijk meer collectief bekostigde voorzieningen tot stand gebracht dan strookt met plaatselijke voorkeuren, omdat de kosten kunnen worden afgewenteld op ingezetenen van andere gemeenten.

Belastingen hebben gevolgen voor de personele verdeling van de vrij besteedbare inkomens. Het tarief van gemeentelijke belastingen mag – naar de mening van het Rijk – niet afhankelijk zijn van inkomen, winst of vermogen. Een heffing met een proportioneel tarief lijkt goed verdedigbaar, omdat lagere overheden dan geen wijziging kunnen brengen in inkomens- en vermogensverhoudingen.

Bij invoering van een gemeentelijke inkomstenbelasting neemt het verschil tussen bruto en netto arbeidsbeloning (de 'werknemerswig') toe. Dit kan inschakeling van arbeid bemoeilijken en draagt bij aan de armoedeval.<sup>35</sup> Dit nadeel vervalt, wanneer het Rijk tegelijkertijd het tarief van de landelijke inkomstenbelasting naar rato verlaagt.

#### 4.1.6 *Belastingweerstand*

De maatschappelijke aanvaarding van belastingen wordt, behalve door de tariefstelling en door de mate waarin de heffingsgrondslag strookt met maatschappelijke opvattingen over 'rechtvaardigheid', mede beïnvloed door de eenvoud van de heffing, de hoogte van de uitvoeringskosten en haar kenbaarheid (zichtbaarheid).

#### 4.1.7 *Bestuurlijke verhoudingen*

De commissie geeft de voorkeur aan (nieuwe) belastingen waarvan de opbrengst vrij en naar eigen inzicht door gemeenten kan worden besteed. Dit strookt met de gedachte dat bij lokale voorzieningen de afweging van baten en belastingoffers het best op plaatselijk niveau kan plaatsvinden. Grotere belastingmacht voor gemeenten past naadloos in het streven naar meer dualisme bij de politieke besluitvorming, ook op plaatselijk niveau.

Bij nieuwe belastingen dient de haalbare opbrengst (belastingcapaciteit) redelijk over de verschillende gemeenten te zijn verdeeld. Wanneer slechts een beperkt aantal gemeenten uit een nieuwe belastingbron kan putten, ontstaan mogelijk onaanvaardbaar geoordeelde onevenwichtigheden.

Uiteraard mogen nieuwe gemeentelijke belastingen niet strijdig zijn met regelgeving door de Europese Unie en evenmin met het streven naar belastingharmonisatie.

#### 4.1.8 *Bescheiden verdeeffecten*

De drukverdeling van bestaande belastingen valt op verschillende manieren te meten. Bespreking daarvan valt buiten het raamwerk van dit rapport.<sup>36</sup> Wel geeft het kader bij § 4.3 een indruk van de onroerendezaakbelasting die gezinshuishoudens betalen. De invoering van nieuwe belastingen zal eveneens verdeeffecten hebben. Zij zijn te bepalen in vergelijking met de nulsituatie, waarin de belasting nog niet wordt geheven. Dit rapport kiest een andere insteek. Verondersteld is dat de

---

<sup>34</sup> Paul W. Rhode & Koleman S. Strumpf, 'Assessing the Importance of Tiebout Sorting: Local Heterogeneity from 1850 to 1990', *The American Economic Review* (December 2003), blz. 1648-1677.

<sup>35</sup> Na de voorgestelde gedeeltelijke afschaffing van de OZB zal het kabinet ter compensatie de algemene uitkering uit het Gemeentefonds met bijna EUR 1 miljard verhogen. Die maatregel wordt voor een deel via de inkomstenbelasting gefinancierd en vergroot dus eveneens de werknemerswig.

<sup>36</sup> Een uiteenzetting is onder andere te vinden in: Richard A. Musgrave & Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (5th ed). New York, 1989, blz. 234-248.

verhoging van de gemeentelijke belastingen wegvalt tegen een even grote verlaging van door het Rijk geheven belastingen. Ook dan treden verdeeffecten op:<sup>37</sup>

- a. niet iedere belastingplichtige levert in euro's of als percentage van zijn inkomen dezelfde bijdrage aan de financiering van gemeentelijke uitgaven als in de oude situatie;
- b. omdat de aanwezige belastingcapaciteit van gemeente tot gemeente uiteenloopt, zal de opbrengst per inwoner – ook bij gelijke tarieven per gemeente – verschillen.

Stel dat een nieuwe gemeentebelasting wordt ingevoerd onder gelijktijdige beperking van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Hierdoor kan het tarief van één of meer rijksbelastingen omlaag. Neem aan dat verlaging van het inkomstenbelastingtarief de voorkeur krijgt. De verdeeffecten van deze operatie laten zich dan als volgt bepalen:

- a. voor belastingplichtigen, door het voordeel dankzij de verlaging van de inkomstenbelasting te vergelijken met het bedrag dat is verschuldigd aan nieuwe gemeentelijke belastingen;
- b. voor gemeenten, door de daling van de algemene uitkering te vergelijken met de opbrengst van de vervangende eigen belastingen.

De commissie onderkent dat het onvermijdelijk is dat verdeeffecten optreden bij veranderingen in omvang en samenstelling van het gemeentelijke belastinggebied. Die verdeeffecten hoeven niet problematisch te zijn. Dat – na uitbreiding van het eigen belastinggebied – de verschillen in voorzieningenniveau en lastenpeil tussen gemeenten toenemen, is goed verdedigbaar. Om praktische en politieke redenen is het echter gewenst dat geen extreme verdeeffecten optreden.

Het is aan het Rijk om te beslissen in hoeverre 'nadeelgemeenten' moeten worden gecompenseerd en in welke vorm die compensatie dient te worden gegoten.

Hoe dan ook, zorgvuldige besluitvorming eist dat deze verdeeffecten vooraf goed in kaart worden gebracht. Zorgvuldige uitvoering van eenmaal genomen besluiten brengt verder met zich mee dat belastingbetalers en gemeenten een overgangperiode worden gegund om zich aan de nieuwe fiscale situatie aan te passen.

#### 4.2 Passende belastingen: opties

De commissie pleit voor verruiming van de eigen middelen van lokale overheden op zo'n manier dat de operatie:

- gemeentebestuurders prikkelt tot doelmatigheid en het afleggen van verantwoording aan de burgers;
- burgers prikkelt tot een welbewuste afweging van door gemeenten tot stand gebrachte voorzieningen tegen daarvoor noodzakelijke belastingoffers.

Bij de speurtocht naar nieuwe eigen middelen beperkt de commissie zich tot belastingen. Mogelijkheden om de gemeentekas te spekken via invoering van nieuwe rechten (leges) blijven dus buiten beschouwing. Daarom krijgt het recente voorstel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten om het rioolrecht te verbreden tot een rioolheffing geen aandacht.<sup>38</sup>

Bepaalde regulerende heffingen komen stellig in aanmerking om te worden toegevoegd aan het gemeentelijke belastingareaal. Bij regulerende heffingen staat niet de opbrengst voorop, maar de wens van beleidsmakers het gedrag van burgers en bedrijven te sturen. Bij een heffing die beoogt bepaald gedrag te ontmoedigen (roken, energieverbruik) geeft een tegenvallende opbrengst aan dat het doel voor een deel is bereikt (afgezien van fraude). De commissie laat zulke regulerende belastingen buiten beschouwing, omdat het doel van dit rapport is belastingbronnen op te sporen die de financiële armslag van gemeenten flink verruimen.

<sup>37</sup> Het gaat hier om de 'differential incidence'; zie: Musgrave & Musgrave, t.a.p., blz. 238.

<sup>38</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Baas in eigen buis*. Den Haag, 2004, blz. 10-11.

De commissie heeft diverse mogelijkheden voor aanpassing dan wel verruiming van het gemeentelijke belastinggebied onder de loep genomen. Daarbij is gebruikgemaakt van suggesties in de vakliteratuur en van werk dat is verzet door eerdere commissies die zich met lokale belastingen hebben beziggehouden. Een aantal denkbare opties viel al snel af. Zo heeft de commissie de mogelijkheid van plaatselijke opcenten op de BTW overwogen. Zo'n heffing lijkt echter niet levensvatbaar. Haar grondslag is zeer ongelijk over gemeenten verdeeld, consumenten kunnen bovendien een groot deel van hun aankopen gemakkelijk verleggen naar een naburige gemeente, waar de BTW lager is. Heffing van opcenten op de BTW past verder niet in het streven naar belastingharmonisatie binnen de Europese Unie en brengt voor het bedrijfsleven veel administratieve rompslomp mee.

Uiteindelijk resteren volgens de commissie zes mogelijkheden:

- 1 handhaving van de onroerendezaakbelastingen in vereenvoudigde vorm (§ 4.3);
- 2 invoering van een woonruimtebelasting (§ 4.4);
- 3 invoering van een bouwsombelasting (§ 4.5);
- 4 invoering van een gemeentelijke inkomstenbelasting (§ 4.6);
- 5 invoering van een gemeentelijke energiebelasting (§ 4.7);
- 6 invoering van een burgerbelasting (§ 4.8).

Elk van deze opties voldoet redelijk aan de in § 4.1 opgesomde eisen voor een 'goede' gemeentebelasting, zij het in wisselende mate. Elke optie staat garant voor een behoorlijke opbrengst, die niet al te heftig fluctueert met de stand van de conjunctuur.<sup>39</sup> In de helft van de gevallen is sprake van een eigen heffingsgrondslag. In alle gevallen lijken de uitvoeringskosten (nog) acceptabel. De herkenbaarheid van de belasting is doorgaans gewaarborgd. De economische gevolgen blijven betrekkelijk beperkt of zijn zelfs te verwaarlozen. Sommige opties voeden wel de belastingweerstand. Alle opties passen binnen de bestuurlijke verhoudingen. De verdeeffecten zijn overzienbaar, maar zij vergen in enkele gevallen nog nader onderzoek.

### **Toets op lokale belastingen**

Een uitvoeriger toetsing van de OZB en vijf alternatieve gemeentebelastingen aan de in § 4.1 gestelde eisen is te vinden in de paragrafen waarin deze zes eigen middelen successievelijk worden besproken. De uitkomst van de toets wordt met een symbool samengevat:

+++ = voldoet uitstekend  
++ = voldoet goed  
+ = voldoet  
0 = neutraal  
- = voldoet niet  
-- = voldoet absoluut niet

Bij een ruimer lokaal belastinggebied past onlosmakelijk dat Kamerleden en Haagse bureaucraten een grotere diversiteit van lokale voorzieningenniveaus en lokaal lastenpeil verwelkomen en beter de verleiding weerstaan om zich gedetailleerd met plaatselijke kwesties te willen bemoeien. Deze nieuwe oriëntatie zou getuigen van versterkt vertrouwen tussen (mede)overheden in Nederland, die de komende tijd samen het hoofd moeten bieden aan oude en nieuwe uitdagingen.

### **4.3 Onroerendezaakbelastingen**

Sinds 1970 mogen gemeenten onroerendezaakbelastingen heffen. Zij kwamen in de plaats van de voordien geheven gemeentelijke opcenten op de grondbelasting en de personele belasting. Tevens

<sup>39</sup> Anders dan wel wordt beweerd, geldt dit ook voor de inkomstenbelasting. Zie de opmerkingen in § 4.6.

verviel in 1970 de gemeentelijke straatbelasting. Al die oude heffingen knoopten aan bij kenmerken van de onroerende zaak (en de woninginrichting). Aanvankelijk mochten gemeenten kiezen of zij OZB zouden heffen naar oppervlakte (aard en ligging) of naar waarde van de onroerende zaak. Het verband tussen beide heffingsgrondslagen was in de ogen van de Hoge Raad onvoldoende sterk. Na een wetswijziging bleef uiteindelijk de waardemaatstaf over.

Zoals eerder is opgemerkt zijn er twee onroerendezaakbelastingen:

- voor zakelijk gerechtigden (eigenaren);
- voor gebruikers (bewoner-eigenaren, huurders).

De bewoner-eigenaar ontvangt dus twee aanslagen, die doorgaans zijn verenigd op één aanslagbiljet, vaak met nog andere gemeentelijke heffingen, zoals de afvalstoffenheffing.

De tarieven van de OZB worden uitgedrukt per €2268 economische waarde van de onroerende zaken. Die waarde wordt elke vier jaar opnieuw getaxeerd conform de Wet waardering onroerende zaken (WOZ). In de periode 2001-2004 hanteren gemeenten de WOZ-waarde per 1 januari 1999. Voor de periode 2005-2009 is de waarde op de peildatum 1 januari 2003 maatgevend.

Gemeenten zijn vrij om hun tarieven vast te stellen. De enige beperking is dat het tarief van de eigenarenbelasting niet hoger mag zijn dan 125 procent van het tarief van de gebruikersbelasting. Met ingang van 1997 mag voor woningen bovendien een ander tarief worden vastgesteld dan voor niet-woningen (voornamelijk bedrijven). Wel is een grens gesteld aan de verhouding tussen de tarieven voor woningen en niet-woningen.

In 2004 heeft de gemeente Wester-Koggenland het laagste tarief (€2,04) en Eemsmond het hoogste (€12,78).<sup>40</sup> In gemeenten met hoge OZB-tarieven is het rioolrecht of de afvalstoffenheffing vaak niet kostendekkend of wordt het helemaal niet geheven. Het tarief zegt overigens lang niet alles. Van belang is uiteraard ook de waarde van de woning waarop het wordt toegepast. Een zuiverder vergelijking is mogelijk door te kijken naar de aanslag voor een woning met een in de gemeente geldende gemiddelde waarde. Uit tabel 5 blijkt dat inwoners van de gemeente Eemsmond (met het hoogste OZB-tarief van Nederland – te weten €12,78) gemiddeld toch maar half zoveel betalen als inwoners van Bloemendaal, waar de duurste huizen staan (gemiddelde waarde €363.000). Inwoners van Blaricum ontvangen gemiddeld de hoogste aanslag (€986). De gemeente Wester-Koggenland kent het laagste OZB-tarief (€2,04) en ook – gemiddeld genomen – de laagste aanslag (€135). Het tarief in Reiderland (€10,02) is vijfmaal zo hoog. Toch is de aanslag daar gemiddeld slechts 2,5 keer zo hoog (€318), omdat huizen in Reiderland de helft goedkoper zijn dan in Wester-Koggenland.

Gemiddeld bedraagt het OZB-tarief dit jaar €5,90. De taxatiewaarde van een woning bedraagt landelijk gemiddeld €134.000. In 2004 betaalt een huishouden dus gemiddeld €335 aan OZB.

Tabel 5 OZB: tarief, gemiddelde woningwaarde en aanslag, 2004 (in €)

	OZB-tarief	Gemiddelde waarde	OZB-aanslag
<i>hoogste</i>			
Eemsmond	12,78	80.000	451
Bloemendaal	5,13	363.000	821
Blaricum	6,21	360.000	986
<i>laagste</i>			
Wester-Koggenland	2,04	150.000	135
Reiderland	10,02	72.000	318
<i>landelijk gemiddelde</i>	5,90	134.000	335

Bron: COELO, *Atlas van de lokale lasten 2004* (Groningen, 2004)

<sup>40</sup> Het gebruikerstarief en het eigenarentarief zijn hier samengevoegd.

In hoofdstuk 3 heeft de commissie aangegeven verklaard voorstander te zijn van handhaving van de onroerendezaakbelastingen. Toetsing aan de in § 4.1 opgenomen eisen geeft namelijk als uitkomst:

- De opbrengst van de OZB is substantieel (+++) en conjunctureel stabiel (++)
- De heffingsgrondslag (waarde van onroerende zaken) is breed (+++), maar wordt gedeeld met de waterschappen voor de omslag gebouwd (-).
- De heffing van OZB is praktisch uitvoerbaar en de uitvoeringskosten liggen in de orde van ten hoogste vier procent van de opbrengst (++)<sup>41</sup>
- De OZB is bijzonder herkenbaar als gemeentelijke belasting (+++).
- De economische gevolgen van de OZB zijn te verwaarlozen (+++).
- De weerstand tegen de OZB is merkbaar (-).
- De OZB past goed binnen de bestuurlijke verhoudingen (++)
- De verdeel effecten van de OZB voor gemeenten zijn inpasbaar gebleken (++); de verdeling van de druk van deze belastingen over gezinshuishoudens lijkt aanvaardbaar (++)

### **Belastingdrukverdeling OZB**

Het CBS doet onder andere onderzoek naar het bestedingspatroon van gezinshuishoudens. Uit dit jaarlijkse Budgetonderzoek blijkt dat, naarmate het huishoudensinkomen hoger is, gezinnen daarvan – gemiddeld genomen – een (licht) afnemend deel kwijt zijn aan onroerendezaakbelastingen. In eerste aanleg is de drukverdeling dus (enigszins) degressief. Dit in tegenstelling tot de drukverdeling van de inkomstenbelasting, die is progressief.

Dat de OZB het zwaarste drukt op huishoudens uit de lagere inkomensgroepen wordt bevestigd door cijfers van het Centraal Planbureau (CPB). Het CPB geeft aan dat huishoudens uit lagere inkomensgroepen er na afschaffing van de OZB voor gebruikers in verhouding tot hun inkomen meer op vooruitgaan dan huishoudens uit hogere inkomensgroepen.<sup>42</sup>

Om deze conclusies te bereiken is de feitelijk door gezinshuishoudens betaalde belasting uitgedrukt als percentage van het inkomen ('statutory incidence'). Er is geen rekening gehouden met het feit dat huishoudens er soms in slagen belastingen op anderen af te wentelen. De drukverdeling na afwentelingsreacties ('economic incidence') kan er anders uitzien.

Al scoren de OZB over vrijwel de gehele linie goed als lokale belastingen, wil dat niet zeggen dat zij in hun huidige gedaante ideaal zijn. In de loop van de tijd zijn dan ook verschillende voorstellen gedaan om de OZB te hervormen. De commissie besteedt aandacht aan vijf suggesties:<sup>43</sup>

- 1 alleen OZB heffen van zakelijk gerechtigden, die haar in voorkomende gevallen aan gebruikers/huurders van hun onroerende zaken doorberekenen;
- 2 verbreding van de OZB-grondslag door bestaande vrijstellingen af te schaffen;
- 3 frequenter de waarde van onroerende zaken bepalen;
- 4 invoering van waardeklassen bij de waardebepaling voor de OZB;
- 5 roerende woon- en bedrijfsruimten via wetsfictie onder de OZB brengen.

De derde en de vierde suggestie hebben in feite betrekking op mogelijke herzieningen van de Wet waardering onroerende zaken (WOZ). De WOZ-waarde vormt de heffingsgrondslag van de OZB en van

<sup>41</sup> Beleidsmatig uitgangspunt is dat de uitvoeringskosten van de WOZ in 2004 een plafond van EUR 140 miljoen niet mogen overschrijden. Daarvan betalen gemeenten 45 procent (EUR 65 miljoen). De werkelijke kosten liggen op dit moment nog wel hoger. Daar komen nog andere kosten van de belastingafdelingen van de gemeenten bij. Naar de inschatting van de commissie zullen de totale perceptiekosten in geen geval EUR 120 miljoen overschrijden. Dit komt overeen met vier procent van de OZB-opbrengst.

<sup>42</sup> Centraal Planbureau, *Centraal Economisch Plan 2004*. Den Haag, 2004, blz. 112.

<sup>43</sup> Drie van deze beleidsopties zijn gesuggereerd door L.G.M. Stevens, *Belasting: weggegooid geld?* Deventer, 2002, blz. 243-248.

enkele andere belastingen.

*Ad 1.* Een belangrijke vereenvoudiging valt te bereiken door de OZB voor gebruikers van onroerende zaken af te schaffen en haar samen te smelten met de OZB voor eigenaren. Voor de eigenaar-bewoner verandert hierdoor niets. In plaats van de twee aanslagen die hij nu ontvangt, krijgt hij in de toekomst één aanslag voor hetzelfde bedrag. Eigenaren van verhuurde panden kunnen de gebruikers-OZB doorberekenen aan hun huurders, voorzover de marktomstandigheden dit toelaten. Bij gewilde panden zal de huurder de huurverhoging (moeten) slikken. Bij slecht verhuurbare panden zal de eigenaar de gebruikers-OZB daarentegen niet kunnen doorberekenen en haar voor eigen rekening moeten nemen.

Een zeer groot bezwaar van deze optie is dat gebruikers van onroerende zaken niet langer zelfstandig in de heffing van OZB worden betrokken. Zij worden slechts indirect met de heffing geconfronteerd, voorzover eigenaren er in slagen de OZB aan huurders door te berekenen. Een bijkomend bezwaar is dat huurders deze extra huurverhoging niet als een gemeentelijke belasting zullen ervaren. Nog een bezwaar is dat de kring van belastingplichtigen sterk krimpt, wat de betrokkenheid van de inwoners bij het financiële reilen en zeilen van de gemeente beperkt. De uitvoeringskosten zullen niet dalen: nog steeds moeten alle onroerende zaken worden gewaardeerd.

Voor bedrijfsruimten ligt dit anders. Gebruikers zijn vaak geen stemgerechtigde ingezetenen van de gemeente. Bij complexen met verschillende huurders zouden verder problemen verdwijnen die zich nu voordoen bij de precieze afbakening van de onroerende zaak (iedere huurder dient afzonderlijk te worden aangeslagen voor het gedeelte van het complex dat hij in gebruik heeft).

Merk ten slotte op dat gebruikers met een laag inkomen niet langer voor kwijtschelding van de via de huur doorberekende OZB in aanmerking zouden komen. De commissie vindt dat terecht. Kwijtschelding voor belastingplichtigen met lage inkomens past slecht bij het karakter van de OZB. Zij is bedoeld als objectieve belasting, die geen rekening houdt met de persoonlijke situatie van de bewoner. Bovendien is het niet doelmatig dat gemeenten enkele honderdduizenden OZB-aanslagen opleggen, die vervolgens prompt worden kwijtgescholden. Lage-inkomensgroepen zouden desgewenst compensatie kunnen krijgen voor de lastenverzwaring die optreedt na afschaffing van de kwijtscheldingsmogelijkheid, bijvoorbeeld via verlening van bijzondere bijstand (moet wel per geval worden beoordeeld) of via aanpassing van de tabellen voor de individuele huursubsidie.

Alle genoemde voor- en nadelen afwegend, komt de commissie tot de conclusie dat de OZB voor gebruikers van woningen moet blijven. Doorslaggevend is de overweging dat zo veel mogelijk burgers financieel betrokken moeten zijn bij de financiering van de gemeentelijke uitgaven. De democratische functie en de allocatiefunctie van het eigen gemeentelijke belastinggebied zijn daarmee gediend.

De OZB voor gebruikers van niet-woningen kan opgaan in de bijbehorende OZB voor eigenaren van niet-woningen. Langs deze weg valt een belangrijke vereenvoudiging te bereiken.

*Ad 2.* De grondslag van de onroerendezaakbelastingen valt te verbreden door bestaande vrijstellingen te laten vervallen.<sup>44</sup> Vrijstellingen hebben bijna zonder uitzondering betrekking op niet-woningen. In het algemeen gesproken passen zij slecht bij het objectieve en zakelijke karakter van de OZB. Dit betekent dat bij de berekening van het belastingbedrag geen rekening wordt gehouden met de persoonlijke situatie van belastingplichtigen. Het gaat bij de vrijstellingen in feite om verkapte subsidies aan vrijgestelde eigenaren en gebruikers van onroerende zaken.

Door de vrijstellingen blijft meer dan de helft van de totale theoretische heffingsgrondslag van niet-woningen buiten de belastingheffing.<sup>45</sup> In termen van gederfde grondslag is de werktuigenvrijstelling de belangrijkste, gevolgd door de vrijstelling voor openbare (spoor)wegen en waterwegen. Een andere belangrijke vrijstelling betreft gronden die in gebruik zijn voor landbouw en veeteelt. Zij bevoordeelt de agrarische bedrijfstak ten opzichte van andere bedrijfstakken die eveneens onroerende zaken als bedrijfsmiddel gebruiken.

Het schrappen van de bulk van de OZB-vrijstellingen zou de opbrengst van deze belasting voor

---

<sup>44</sup> Voor dit onderdeel is gebruik gemaakt van het ESBL-rapport *Gemeentelijke belastingen in de 21e eeuw*, blz. 83-99.

<sup>45</sup> ESBL, *Gemeentelijke belastingen in de 21e eeuw*, blz. 84.

niet-woningen met ruim een half miljard euro verhogen. Deze meeropbrengst valt te gebruiken voor een aanzienlijke tariefverlaging.

De commissie staat sympathiek tegenover de grondgedachte vrijstellingen te laten vervallen om de opbrengst van de OZB te verhogen en, als daarvoor zou worden gekozen, de extra opbrengsten te gebruiken voor een algemene tariefverlaging. De commissie doet terzake echter geen concrete aanbevelingen. Eerst is nader onderzoek nodig, met name naar eventuele nadelige economische gevolgen van beperking dan wel volledige afschaffing van bestaande vrijstellingen. Voor zulk onderzoek ontbrak de benodigde tijd.

*Ad 3.* De eenmaal vastgestelde WOZ-waarde van onroerende zaken geldt voor een aaneengesloten periode van vier jaar. De waardepeildatum ligt bovendien twee jaar voor het begin van het WOZ-tijdvak. Hierdoor is de OZB-aanslag over 2004 nog gebaseerd op de getaxeerde WOZ-waarde per 1 januari 1999.

Wanneer huizen sterk in waarde stijgen, zullen belastingplichtigen met deze uitkomst goed kunnen leven. De gemeente zal echter jaarlijks het tarief moeten verhogen, om de opbrengst van de OZB gelijk op te laten groeien met prijzen en inkomens. Wanneer huizen in waarde dalen, zal de vertraging bij de hertaxatie bij belastingplichtigen daarentegen op veel onbegrip stuiten.

Komt na hertaxatie (eenmaal in de vier jaar) vast te staan dat huizen in WOZ-waarde zijn gestegen, dan verlagen gemeenten in het algemeen hun OZB-tarieven zodanig dat de totale OZB-opbrengst in de pas blijft met de overige prijsstijgingen.

Om deze redenen pleit de commissie voor invoering van een korter WOZ-tijdvak. Een tijdvak van één, hooguit twee jaar geniet daarbij de voorkeur. De commissie heeft begrepen dat een wetsvoorstel valt te verwachten dat de invoering regelt van jaarlijkse waardebeoordeling van onroerende zaken met ingang van het jaar 2007 (tenzij uit nader onderzoek zou blijken dat dit niet doelmatig is). Dit voornemen heeft de instemming van de commissie.

*Ad 4.* Op dit moment wordt de waarde van onroerende zaken getaxeerd op een bedrag, afgerond op duizend euro. Belastingplichtigen spannen regelmatig procedures aan om de getaxeerde waarde van hun onroerende zaak met een in verhouding gering bedrag te corrigeren (verlagen). Een vereenvoudiging valt te bereiken door onroerende zaken bij taxatie onder te brengen in waardeklassen, met een bandbreedte van enkele tienduizenden euro's. Taxateurs kunnen dan sneller hun werk doen, wat de uitvoeringskosten drukt. Belastingplichtigen hebben minder aanleiding om bezwaar tegen de vastgestelde waarde te maken.<sup>46</sup>

De commissie heeft begrepen dat binnenkort een wetsvoorstel valt te verwachten dat beoogt waardeklassen met een nog te bepalen bandbreedte in te voeren. Dit voornemen heeft de instemming van de commissie.

*Ad 5.* Sommige roerende zaken (woonwagens, woonboten en stacaravans) worden net zo gebruikt als onroerende zaken. Gemeenten zijn bevoegd in deze gevallen roerende woon- en bedrijfsruimtebelastingen te heffen. Zij kunnen vervallen, na invoering van een wetsbepaling die zulke roerende zaken voor de heffing van OZB aan onroerende zaken gelijkstelt. Dit is wat de commissie bepleit.

#### 4.4 Woonruimtebelasting

De uitvoeringskosten van de onroerendezaakbelastingen worden in hoge mate veroorzaakt door de voor de waardebeoordeling van onroerende zaken noodzakelijke taxaties en door de bezwaren die belanghebbenden tegen de eenmaal vastgestelde WOZ-waarde maken. Een aanzienlijke kostenbesparing valt daarom te bereiken door bij de belastingheffing van onroerende zaken niet langer uit te gaan van de waarde in het economisch verkeer, maar van bepaalde objectief vaststaande

---

<sup>46</sup> Ervan uitgaande dat bij de heffing van OZB de ondergrens van de relevante waardeklasse wordt aangehouden.

kenmerken van de onroerende zaak, zoals (grond)oppervlakte en type opstal (flatwoning, rijtjeswoning, twee-onder-een-kapwoning, vrijstaande woning). In zekere zin grijpt zo'n woonruimtebelasting terug op voorlopers van de huidige OZB, te weten de grondbelasting en de personele belasting. Het gaat in wezen om een OZB zonder waarderingsperikelen. Bedrijven blijven buiten zo'n gebruikersheffing voor woningen.

De commissie gaat ervan uit dat de woonruimtebelasting in de plaats zou komen van de bestaande onroerendezaakbelastingen op woningen. Toetsing aan de ijkpunten uit § 4.1 geeft dan de volgende uitkomst.

De opbrengst van de woonruimtebelasting is substantieel (+++) en ongevoelig voor de conjuncturele ontwikkeling (++) , mede omdat de eigen grondslag van deze heffing breed is – alle huishoudens dragen bij (+++). Zij kan betrekkelijk eenvoudig worden geheven, door gebruik te maken van kadastrale gegevens (oppervlakte) en beschikbare informatie over woningtype. Belastingontwijking is praktisch uitgesloten. Zo blijven de perceptiekosten laag. De kosten zullen oplopen, wanneer ervoor wordt gekozen de heffing te verfijnen, bijvoorbeeld door rekening te houden met het aantal vertrekken per woning. In dit geval zal het nodig zijn een onbekend aantal woningen (eenmalig) visueel te inspecteren. Doordat het aantal procedures sterk zal teruglopen, nadat de conflictgevoelige waardebeoordeling is vervallen, dalen de administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven (+).

Op dit moment knopen, behalve de OZB, twee andere heffingen aan bij de WOZ-waarde van onroerende zaken: de door het Rijk geheven inkomstenbelasting<sup>47</sup> en de omslag gebouwd van de waterschappen. Zou de OZB voor woningen worden vervangen door een variant van de woonruimtebelasting, dan blijft de conflictgevoelige waardebeoordeling van alle onroerende zaken nodig, zolang de grondslag van beide andere heffingen niet wordt aangepast.

De woonruimtebelasting is goed herkenbaar voor belastingplichtigen (++) . Negatieve economische gevolgen zullen zich niet of nauwelijks voordoen (+++). Haar maatschappelijke acceptatie valt op voorhand lastig te bepalen. Een deel van de belastingplichtigen neemt mogelijk aanstoot aan de ruwheid van de heffingsmaatstaf en aan het feit dat de heffing niet-woningen ongemoeid laat. Anderzijds kunnen de relatie met gemeentetaken en de eenvoud van de heffing eventuele weerstanden wellicht verminderen (0).

De woonruimtebelasting sluit aan bij de onroerende zaak – een geschikte heffingsgrondslag – en houdt duidelijk verband met de bestuurstaken van de gemeente. Zij past binnen de bestuurlijke verhoudingen (++) .

De directe verdeeleeffecten voor *gemeenten* zijn nihil, wanneer het tarief van de woonruimtebelasting zo wordt vastgesteld dat haar opbrengst gelijk is aan die van de vroegere OZB op woningen (++) . Indirect kunnen wel aanzienlijke verdeeleeffecten tussen gemeenten optreden, omdat de hoogte van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds op dit moment mede is afgestemd op de OZB-belastingcapaciteit. Vervanging van de OZB voor woningen door een variant van de woonruimtebelasting maakt bijstelling van deze 'eigeninkomenmaatstaf' nodig om het ontstaan van onevenwichtige verdeeleeffecten te voorkomen.

Voor individuele *belastingplichtigen* kunnen aanzienlijke verdeeleeffecten optreden, afhankelijk van de mate waarin de grondslag van de woonruimtebelasting afwijkt van de WOZ-waarde (-). Even grote huizen zijn goedkoper wanneer ze liggen in 'mindere' buurten. Vermoedelijk verschuift daarom een stukje van de belastingdruk van bewoners van dure buurten naar bewoners van mindere buurten.

#### 4.5 Bouwsombelasting

Bij de verdeling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en van specifieke uitkeringen gaat het Rijk noodgedwongen uit van gedateerde gegevens. Het duurt nu eenmaal een tijd voordat bijvoorbeeld de noodzakelijke statistische gegevens over aantallen jongere inwoners beschikbaar zijn.

---

<sup>47</sup> Bewoner-eigenaren hebben bij de heffing van inkomstenbelasting te maken met het eigenwoningforfait, een bijtelling wegens woongenot die is gerelateerd aan de WOZ-waarde.



Hierdoor zijn met name groeigemeenten in het nadeel. Zij krijgen in dit voorbeeld geld uit Den Haag op basis van leerlingenaantallen van twee jaar eerder, terwijl klaslokalen nodig zijn voor een inmiddels veel groter aantal scholieren.

Mede om dit 'tijdgat' tussen gemeentelijke uitgaven en middelen van het Rijk voor een deel te dichten, valt invoering van een bouwsombelasting te overwegen. Zij is een eenmalige heffing, die extra opbrengsten genereert in een periode waarin specifieke uitgaven van de groeigemeente onvoldoende door het Rijk worden vergoed. Een andere rechtsgrond valt te vinden in de kosten van gemeenten voor vernieuwing en uitbreiding van de stedelijke bebouwing. Het ligt in de rede die op globale wijze toe te rekenen aan belanghebbenden. Ook niet-groeigemeenten hebben daarom baat bij de bouwsombelasting. Op dit moment berekenen gemeenten met komende bebouwing samenhangende kosten in veel gevallen via de grondexploitatie door in de grondkosten – wanneer de grond in het bezit is van de gemeente. In deze gevallen is heffing van een bouwsombelasting niet nodig.

Een gemeentelijke bouwsombelasting knoopt aan bij bouwactiviteiten waarvoor een vergunning van de gemeente is vereist, of die verplicht bij de gemeente moeten worden aangemeld. Belastingplichtig is wie de vergunning aanvraagt of de melding doet, dan wel degene voor wie de vergunning wordt gevraagd of de melding wordt gedaan. Grondslag is de aannemingsom op basis van de Uniforme administratieve voorwaarden voor de uitvoering van werken of – als geen aannemingsom bekend is – de bouwkosten als bedoeld in het normblad NEN 2631. De gemeentelijke belastingverordening zal de maatstaf voor heffing moeten noemen.

De bouwsombelasting overlapt niet met de bestaande bouwleges. Die leges vormen een vergoeding voor concreet door de gemeente verrichte diensten. Zou de bouwsombelasting worden ingevoerd, dan verdient haar relatie met de baatbelasting nog nader onderzoek.<sup>48</sup>

#### **De 'lot levy' in Canada<sup>49</sup>**

Voor veel gemeenten in Canada vormt de 'lot levy' al een aantal jaren een welkome bron van inkomsten. Deze heffing (een vast bedrag per woning) is verschuldigd door de ontwikkelaar van nieuwe woonhuizen. De opbrengst is bedoeld om uitgaven te dekken die de gemeente doet voor infrastructuur: wegen, riolering, maar ook culturele en recreatieve voorzieningen. In de Verenigde Staten bestaan vergelijkbare heffingen onder de verzamelnaam 'development exactions'. Zulke heffingen hebben wel iets weg van bouwleges en baatbelastingen. Het verband met de tegenprestatie van de lokale overheid is echter veel globaler.

In ons land zijn de ontwikkelingskosten voor de gemeente vaak verwerkt in de grondexploitatie per bestemmingsplan, die in beginsel sluitend moet zijn.

Toetsing aan de ijkpunten uit § 4.1 geeft de volgende uitkomst. De opbrengst van de bouwsombelasting is de moeite waard. Ook bij een bescheiden tarief wordt een tamelijk substantiële opbrengst verkregen, gezien de heffingsgrondslag (++) . Met investeringen in bedrijfsgebouwen is jaarlijks ongeveer EUR 13 miljard gemoeid, met investeringen in woningen EUR 28 miljard.<sup>50</sup> Ongetwijfeld is de opbrengst van de bouwsombelasting conjunctuurgevoelig, zonder dat dit een doorslaggevend bezwaar hoeft te zijn. Tevens zal de opbrengst schommelen, afhankelijk van de omvang van de belastbare bouwactiviteiten. Dat hoeft in dit geval niet als een groot bezwaar te worden gezien, omdat de bijdrage van het Rijk met enkele jaren vertraging zal stijgen (+). De belasting heeft

<sup>48</sup> De bouwsombelasting vormt geen volledig alternatief voor de baatbelasting. Ook bestaande bebouwing profiteert immers van baatbrengende activiteiten van gemeenten, zoals een herstructurering van de binnenstad. Eigenaren van bestaande gebouwen kunnen daarom wél in de baatbelasting, maar niet in de bouwsombelasting worden betrokken.

<sup>49</sup> Richard M. Bird & Enid Slack, 'Financing Local Government in OECD Countries: the Role of Local Taxes and User Charges' in: Jeffrey Owens & Giorgio Panella (red.), *Local Government: An International Perspective*. Amsterdam, 1991, blz. 93-94.

<sup>50</sup> Centraal Planbureau, *Macro-economische verkenning 2004*. Den Haag, 2003, blz. 75 en blz. 153. De investeringen in gebouwen door de overheid zijn hierbij nog buiten beschouwing gelaten.

een eigen grondslag, te weten dezelfde heffingsmaatstaf als nu bij de heffing van bouwleges wordt toegepast (++)). Zo blijven de perceptiekosten laag en ontstaan geen extra administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven (++)). De mogelijkheden voor belastingontwijking zijn gering, doordat de gemeente nauw bij de belaste (bouw)activiteiten betrokken is. De belasting heeft een goede herkenbaarheid (++)). Om eventuele negatieve economische gevolgen – ontmoediging van investeringen en woningbouw – te beperken, mag het tarief niet te hoog oplopen (+).

De maatschappelijke acceptatie van een bouwsombelasting valt op voorhand lastig te bepalen. De relatie met gemeentetaken en de eenvoud van de heffing kunnen eventuele weerstanden verminderen (0). De bouwsombelasting sluit aan bij de onroerende zaak – een geschikte heffingsgrondslag – en houdt duidelijk verband met de bestuurstaken van de gemeente (++)). Verdeeleeffecten tussen gemeenten treden niet op (++)). Wel treden verdeeleeffecten voor belastingplichtigen op. Deze blijven beperkt, omdat de eenmalige belasting – die de stichtingskosten verhoogt – zal worden uitgesmeerd over de gehele exploitatieperiode van de onroerende zaak (0).

#### 4.6 Gemeentelijke inkomstenbelasting

Vergelijking met de belastingstelsels in andere OESO-landen leert dat inkomen van natuurlijke personen – naast de waarde van onroerende zaken – de voornaamste heffingsgrondslag van lokale belastingen vormt (zie tabel 4). Het wekt daarom weinig verwondering dat in eigen land de gedachte van een gemeentelijke inkomstenbelasting herhaaldelijk naar voren is geschoven.<sup>51</sup>

##### 4.6.1 *Twee varianten*

In OESO-landen waar gemeenten inkomstenbelasting heffen, komen twee varianten voor:

- 1 een belasting over het inkomen;
- 2 een belasting over door de landelijke overheid geheven inkomstenbelasting.

##### Belasting over het inkomen

De eerste variant – een belasting over het *inkomen* – bestaat onder andere in de Verenigde Staten.<sup>52</sup> Gemeenten hebben daar zelfs de vrijheid te heffen op basis van een eigen inkomensbegrip, dat op onderdelen afwijkt van het door de Internal Revenue Service voor de heffing van ‘federal income tax’ vastgestelde belastbare inkomen. In dit geval moeten burgers afzonderlijk aangifte doen voor de ‘local income tax’. Die extra complicatie alleen al pleit tegen het Amerikaanse voorbeeld. Bovendien kunnen gemeenten in de Verenigde Staten tot op zekere hoogte eigen belastingpolitiek voeren, bijvoorbeeld door op sociale gronden bepaalde aftrekposten toe te staan. Ook om die reden valt deze variant voor Nederland af. Gemeenten mogen immers geen eigen inkomensbeleid voeren.<sup>53</sup>

De grondslag van de gemeentelijke inkomstenbelasting zal dus identiek moeten zijn aan de grondslag van de op dit moment door het Rijk geheven inkomstenbelasting.

Het uitgangspunt dat gemeenten geen eigen inkomensbeleid mogen voeren brengt mee dat zij alleen een proportioneel tarief kunnen heffen: van elke euro van de heffingsgrondslag een gelijk aantal centen. De bestaande inkomstenbelasting van het Rijk kent daarentegen een progressief tarief. Het inkomen wordt opgeknipt in vier ‘schijven’. Over elke schijf is een hoger percentage belasting verschuldigd.<sup>54</sup> Het resultaat is dat, naarmate het inkomen stijgt, daarvan een groter deel wordt wegbelast.

---

<sup>51</sup> Zie: J.W. van der Dussen, ‘De woonplaatsbelasting’, *Gemeentefinanciën*, juli/augustus 1963, blz. 113-117; commissie-Christiaanse, *Rapport inzake de herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten*. Den Haag, 1983, blz. 74 (de commissie wees de gemeentelijke inkomstenbelasting overigens af); commissie-VEMLO, *Belastingen omlaag*. Den Haag, 1992, blz. 43-45.

<sup>52</sup> Lang niet alle gemeenten in de Verenigde Staten heffen overigens inkomstenbelasting.

<sup>53</sup> In strijd hiermee is de praktijk gegroeid dat veruit de meeste gemeenten – als onderdeel van het plaatselijke armoedebeleid – kwijtschelding van lokale heffingen verlenen voor gezinshuishoudens op het bestaansminimum. Een overzicht van het kwijtscheldingsbeleid van gemeenten is te vinden in COELO, *Atlas van de lokale lasten 2004*. Groningen, 2004, blz. 74-77.

<sup>54</sup> Over inkomen in de eerste en de tweede tariefschijf is ook premie voor drie volksverzekeringen verschuldigd

Een gemeentelijke inkomstenbelasting met een proportioneel tarief betekent dat gemeenten van inkomen in elke schijf hetzelfde percentage heffen. Gemeenteraden zijn vrij zelf het tarief vast te stellen. Overigens is het denkbaar dat het Rijk die vrijheid beperkt door het toegestane tariefpercentage aan een wettelijk maximum te binden. In de praktijk zullen de door gemeenten toegepaste tariefpercentages dan binnen een bepaalde bandbreedte liggen.

Neem aan dat het landelijk (gewogen) gemiddelde van de gemeentelijke inkomstenbelastingtarieven zou uitkomen op één procent. Om te voorkomen dat de ‘wig’ op arbeids- en winstinkomen toeneemt, zou daar een verlaging van de schijfpercentages van de inkomstenbelasting van het Rijk met één procentpunt tegenover moeten staan.<sup>55</sup> In feite is dan sprake van een uitruil van tariefpunten. Deze uitruil garandeert dat de operatie budgettair neutraal verloopt, anders gezegd, dat de totale belastingdruk niet stijgt.

Met de besproken tariefschuif is per procentpunt ongeveer EUR 2,7 miljard gemoeid. Bij een gemiddeld tarief van slechts een half procentpunt brengt de gemeentelijke inkomstenbelasting al EUR 1,35 miljard op, dat is ruim dertig procent meer dan de onroerendezaakbelasting voor gebruikers van woningen, die het kabinet wil schrappen. Bij een gemiddeld tarief van 0,8 procentpunt zou de OZB voor woningen (opbrengst EUR 2,1 miljard) geheel kunnen vervallen, zonder dat gemeenten eigen middelen verliezen.<sup>56</sup>

#### Belasting over door de landelijke overheid geheven inkomstenbelasting

De tweede variant – een belasting over de door de landelijke overheid geheven *inkomstenbelasting* – bestaat onder andere in België. Bij onze zuiderburen mogen gemeenten een ‘aanvullende personenbelasting’ heffen. Haar tarief is uitgedrukt in procenten van de door de federale overheid geheven ‘algemene personenbelasting’. Deze laatste heffing is vergelijkbaar met onze inkomstenbelasting (zie kader).

---

(zie hierna).

<sup>55</sup> De ‘wig’ is gelijk aan het verschil tussen de loonkosten van de werkgever en het bijbehorende nettoloon van zijn werknemer. De wig is de oorzaak van aanzienlijke economische verstoringen, omdat de werkgever bij het in dienst nemen van arbeid uitgaat van een veel hogere prijs (zijn loonkosten) dan de werknemer die overweegt arbeid aan te bieden (het veel lagere nettoloon).

<sup>56</sup> Deze conclusie geldt voor alle gemeenten samen. De grondslag van beide heffingen (inkomen versus WOZ-waarde van woningen) zal echter niet gelijk over de 483 gemeenten zijn verdeeld. Hierdoor ontstaan herverdelingseffecten wanneer van de ene op de andere heffingsgrondslag wordt overgestapt.

## De aanvullende personenbelasting in België

Het tarief van de gemeentelijke belasting over de algemene personenbelasting (PB, te vergelijken met onze inkomstenbelasting), de zogeheten ‘aanvullende personenbelasting’ (APB), loopt in Vlaanderen uiteen van nul procent (Koksijde en Knokke-Heist) tot 9,5 procent (Borgloon). De officiële woonplaats op 1 januari van het aanslagjaar (= het jaar na het kalenderjaar waarin de inkomsten zijn genoten) bepaalt tegen welk tarief iemand wordt belast, en dus aan welke gemeente de opbrengst van de APB toevalt.

De bedrijfsvoorheffing, te vergelijken met onze loonbelasting – een voorheffing op het loon van werknemers – houdt op forfaitaire basis rekening met de van gemeente tot gemeente uiteenlopende APB-tarieven. Ongeacht de woonplaats wordt bij de bedrijfsvoorheffing een opslagtariaf van zeven procent toegepast (tot twee jaar geleden: zes procent). De centrale overheid int de zeven procent-opslag van inhoudingsplichtige werkgevers.

Bij het opleggen van de definitieve aanslag PB plus APB, past de federale belastingdienst het werkelijke opslagtariaf van de woongemeente toe. Op het aanslagbiljet staat de APB afzonderlijk vermeld. Belastingbetalers in gemeenten met een hoog APB-tarief zullen eerder (wat) moeten bijbetalen. Omgekeerd krijgen zij restitutie wanneer er te veel aan bedrijfsvoorheffing is ingehouden, bijvoorbeeld omdat zij wonen in een gemeente met een laag APB-tarief.

Alle werkzaamheden voor de heffing – bijheffen, restituties – liggen dus in handen van de federale belastingdienst.

Gemeenten ontvangen hun geld van de federale overheid eerst drie maanden nadat de APB-aanslagen zijn opgelegd. Op de doorgestorte APB houdt de Staat één procent administratiekosten in. Daarnaast beschikt de Staat renteloos gedurende ongeveer twee jaar over de opbrengst van de forfaitaire voorheffing van zeven procent. Dit is de periode die verstrijkt tussen de inhouding door de werkgever en de uiteindelijke verrekening met belastingplichtigen bij het opleggen van de definitieve aanslag.

Bij deze variant zijn gemeenten vrij een bepaald percentage te heffen van de inkomstenbelasting (IB) die ingezetenen van de gemeente aan het Rijk afdragen. Ook nu is het denkbaar dat het Rijk die beleidsvrijheid inperkt door het tarief aan een wettelijk maximum te binden. In de praktijk komen de door gemeenten toegepaste tarieven dan binnen een bepaalde bandbreedte te liggen.

Met een procentpunt is ongeveer EUR 650 miljoen gemoeid.<sup>57</sup> Ook deze variant kan budgettair neutraal vorm krijgen. Daarvoor is het voldoende dat de door het Rijk geheven inkomstenbelasting *grosso modo* zo veel wordt verlaagd dat het resulterende belastingvoordeel voor de burgers opweegt tegen de landelijke opbrengst van de gemeentebelasting. Deze uitruil garandeert dat de totale belastingdruk niet stijgt.

Tabel 6 vergelijkt beide varianten. De vergelijking betreft werknemers die het wettelijk minimumloon verdienen, die nog net verplicht verzekerd zijn in het ziekenfonds (‘modaal’) en die het dubbele van een modale werknemer verdienen. De tweede kolom van tabel 6 vermeldt het belastbaar inkomen – dit is de grondslag BI van een gemeentelijke belasting naar het inkomen (variant 1). De derde kolom toont het bedrag aan belasting plus premies voor de volksverzekeringen dat deze werknemers aan het Rijk verschuldigd zijn – dit is de grondslag B van de gemeentelijke belasting bij variant 2.

De vierde kolom van tabel 6 laat zien welk bedrag deze gezinnen verschuldigd zouden zijn bij een tarief van de gemeentelijke inkomstenbelasting van één procent. Dit is één procent van het belastbaar inkomen zoals vermeld in de tweede kolom. De vijfde kolom geeft aan welk bedrag deze gezinnen kwijt zouden zijn bij de heffing van vier procent over de belasting plus premies volksverzekeringen die zij aan het Rijk betalen. Uiteraard zijn deze tarieven niet willekeurig gekozen. Bij beide varianten is de opbrengst voor de gemeenten samen vergelijkbaar: EUR 2,6 à 2,7 miljard.

<sup>57</sup> Het gaat hier om de opbrengst van één procent belasting over het gezamenlijke bedrag van de inkomstenbelasting plus de premies voor de volksverzekeringen. Zie de toelichting in § 4.6.2 onder het kopje ‘Heffingsgrondslag variant 2’.

Hoewel het tarief van de gemeentelijke inkomstenbelasting in beide gevallen proportioneel is, pakt de drukverdeling bij variant 2 progressiever uit. Bij de eerste variant betaalt de dubbelmodale salaristrekker 3,3 maal zo veel belasting als de minimumloner, bij de tweede variant honderd maal zo veel. Oorzaak: bij de tweede variant maakt de heffingsgrondslag (B) een toenemend deel uit van de heffingsgrondslag bij de eerste variant (BI), als gevolg van het progressieve tarief van de landelijke inkomstenbelasting.

Tabel 6 Twee varianten van gemeentelijke inkomstenbelasting (euro)

Categorie	Belastbaar inkomen (BI)	Landelijke IB + PVV (B)	Gemeentelijke IB	
			Eén procent (op BI)	Vier procent (op B)
Minimum	17.419	181	174	7
Modaal	29.803	5.340	298	214
2x modaal	57.307	17.919	573	714

Bij beide varianten is het bedrag van de belasting (direct dan wel indirect) inkomensafhankelijk. Op zichzelf bezien is dit in strijd met artikel 219, lid 2, van de Gemeentewet. Daar is bepaald: ‘het bedrag van een gemeentelijke belasting mag niet afhankelijk zijn van het inkomen, de winst of het vermogen’. Hetzelfde artikel voorziet echter uitdrukkelijk in de mogelijkheid bij wet van deze verbodsbepaling af te wijken.<sup>58</sup> Zo’n afwijking zou hier aan de orde zijn, zonder dat gemeenten daarmee de vrijheid krijgen hun inkomstenbelasting te gebruiken voor het voeren van gemeentelijk inkomensbeleid.

#### 4.6.2 Technische aspecten

##### Belastingplicht

Bepalend voor de belastingplicht is, net als bij de onroerendezaakbelastingen, de woonplaats op 1 januari. De belasting is verschuldigd over het inkomen dat is genoten in het voorafgaande kalenderjaar (variant 1) dan wel over de inkomstenbelasting die is verschuldigd over het in het voorafgaande jaar genoten inkomen (variant 2).

##### Heffingsgrondslag bij variant 1

Sinds de belastingherziening in 2001 worden belastbare inkomsten gerangschikt in drie ‘boxen’. In box I vallen inkomsten uit woning en werk, waaronder ook pensioenen en sociale uitkeringen. Box I-inkomsten zijn belast tegen het progressieve schijventarief. Box II omvat inkomsten van directeuren-grotaandeelhouders uit hun besloten vennootschap. Deze inkomsten uit een ‘aanmerkelijke belang’ worden afgerekend tegen 25 procent. In box III vallen inkomsten uit sparen en beleggen, die de wet gelijk stelt aan vier procent van het netto vermogen. Deze inkomsten zijn belast tegen dertig procent.

In variant 1 hoort ook box II- en box III-inkomen tot de grondslag van de gemeentelijke inkomstenbelasting. Anders gezegd, het ‘verzamelinkomen’ uit de drie boxen is aangrijpingspunt voor de heffing, net zoals bij inkomensafhankelijke regelingen (doorgaans) het geval is.

##### Heffingsgrondslag bij variant 2

De tariefstructuur van de inkomstenbelasting verschuldigd over box I-inkomen is onevenwichtig. Over inkomen dat valt in de eerste van de vier schijven is slechts één procent verschuldigd, over inkomen in de tweede schijf 7,95 procent, over inkomen in de derde en de vierde schijf 42 procent respectievelijk 52 procent. De eerste schijf (één procent) biedt onvoldoende ruimte voor een substantiële tariefschuif richting gemeenten. Voor dit probleem bestaat een oplossing. Over inkomen in de eerste en de tweede

<sup>58</sup> De bepaling is zo geredigeerd om – bij een inkomensafhankelijk tarief – inkomensbeleid via vrijstellingen tegen te gaan.

tariefschijf is tevens 32,4 procent aan premie voor drie volksverzekeringen (PVV) verschuldigd. Bij variant 2 zou het tarief daarom moeten worden berekend over het gezamenlijke bedrag van IB + premies voor de volksverzekeringen (PVV).

Een probleem doet zich dan voor bij 64-plussers (op de peildatum), die geen AOW-premie zijn verschuldigd. In dit geval kan een correctiefactor worden toegepast van  $17,9/14,5 \times PVV$  (door de 64-plusser verschuldigd). Deze correctiefactor kan desgewenst naar tijdgelang worden toegepast in het jaar waarin de belastingplichtige 65 jaar wordt.

In variant 2 wordt de gemeentelijke belasting verder geheven op de rijksbelasting over box II- en box III-inkomen.

### Heffingstechniek

Het kan een aantal jaren duren voordat het belastbare inkomen en de daarover verschuldigde inkomstenbelasting definitief vaststaan. Al in februari legt de belastingdienst een voorlopige aanslag (VA) op naar het geschatte inkomen in het zojuist begonnen kalenderjaar. Belastingplichtigen kunnen daartegen bezwaar maken, waarop de VA in veel gevallen wordt verlaagd. Anderzijds kunnen nadere voorlopige aanslagen volgen, wanneer gegevens beschikbaar komen die erop duiden dat de VA tot een te laag bedrag is opgelegd.

Na afloop van het kalenderjaar heeft de belastingdienst drie jaar de tijd om een definitieve aanslag op te leggen. Blijkt daarna van nieuwe feiten die navordering van belasting rechtvaardigen, dan kan een navorderingsaanslag volgen, in voorkomende gevallen verhoogd met een boete (tot honderd procent van het nagevorderde bedrag).

De vraag komt op of elke door de belastingdienst opgelegde (vermindering) aanslag moet leiden tot een daarmee strokende wijziging van de aanslag in de gemeentelijke inkomstenbelasting. Uitvoeringstechnisch is dit veruit het eenvoudigst. Als daarentegen wordt aangeknoopt bij de definitieve aanslag, zoals in België, dan moeten gemeenten lang op hun geld wachten. Dit betekent een fors, zij het tijdelijk liquiditeitsnadeel. Bovendien blijven definitieve aanslagen voor een kleine groep belastingplichtigen lang nadruppen.

Van belang is welke instantie met de uitvoering wordt belast (zie hierna). Wanneer de belastingdienst heft in opdracht van de gemeente, is de enige werkbare aanpak dat de gemeentebelasting in elke aanslag en vermindering daarvan meeloopt.<sup>59</sup> Wanneer wordt gekozen voor een constructie waarbij de belastingdienst de benodigde gegevens verstrekt aan de Dienst belastingen van de betrokken gemeenten, die vervolgens de aanslag opleggen, staat te bezien wat de meest doelmatige aanpak is. Wel zouden alle gemeenten dezelfde techniek moeten hanteren.

### Voorheffing of niet?

Werkgevers houden in de loop van het jaar loonbelasting (LB) en premies voor de volksverzekeringen (PVV) in op loon uit dienstbetrekking, sociale uitkeringen en pensioenuitkeringen, als voorheffingen op de te zijner tijd verschuldigde IB + PVV. Zouden inhoudingsplichtige werkgevers worden ingeschakeld bij de (voor)heffing van de gemeentelijke inkomstenbelasting, dan krijgen zij in theorie te maken met 483 verschillende tarieven – er zijn nu 483 gemeenten. Op twee manieren valt te voorkomen dat de administratieve lasten voor werkgevers hoog oplopen.

De eerste mogelijkheid is dat voorheffing van de gemeentelijke inkomstenbelasting achterwege blijft. Alle belastingplichtigen worden dus voor het volle bedrag aangeslagen, door de belastingdienst of door de Dienst belastingen van de betrokken gemeente. Dit is zeer bevorderlijk voor de herkenbaarheid van de heffing. Het betekent wél dat voortaan bijna vier miljoen belastingplichtigen een aanslag in de gemeentelijke inkomstenbelasting krijgen, voor wie de loonheffing nu nog eindheffing is, omdat hun werkgever al voldoende LB en PVV als voorheffing op de uiteindelijk verschuldigde IB + PVV heeft ingehouden.<sup>60</sup> Verder kan de invordering van de aanslagen problemen oproepen, omdat deze groep belastingplichtigen er niet aan gewend is tijdig geld opzij te leggen voor de komende belasting- en premieaanslag.

---

<sup>59</sup> Mededeling directoraat-generaal Belastingdienst van het ministerie van Financiën.

<sup>60</sup> Op dit moment zijn bij de belastingdienst in totaal 11,8 miljoen belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting bekend. Voor 3,9 miljoen van hen is de loonbelasting eindheffing.

De tweede mogelijkheid is de aanpak in België te adopteren. Werkgevers houden daar een landelijk uniform percentage (zeven procent) van het belastbare loon in als voorheffing van de gemeentelijke inkomstenbelasting. Bij de definitieve aanslagregeling past de federale belastingdienst het correcte percentage toe en verreken de ingehouden zeven procent met de uiteindelijk verschuldigde belasting. Merk op dat ook nu alle belastingplichtigen voortaan met een aanslag te maken krijgen. Ogenschijnlijk is een belangrijk bezwaar van deze tweede variant dat gemeenten enkele jaren op hun geld moeten wachten. Een liquiditeitscrisis van de gemeenten valt te voorkomen door de gemeentelijke inkomstenbelasting gefaseerd in te voeren. Zij kan bijvoorbeeld al vanaf 2007 worden ingehouden (landelijk uniform, forfaitair percentage) en op voorlopige aanslag worden geheven, terwijl de opbrengst over 2007 eerst vanaf 2010 aan gemeenten ter beschikking wordt gesteld. Eerst in 2010 daalt ook de uitkering uit het Gemeentefonds. De operatie leidt tot een tijdelijke lastenverzwaring in de jaren 2007-2009. Voordeel daarvan is dat het vorderingensaldo van de overheid tijdelijk verbetert.

### Belastingverdragen

Wanneer gemeenten een belasting naar het inkomen heffen – direct (variant 1) of indirect (variant 2) – krijgen zij in beginsel te maken met door Nederland gesloten belastingverdragen. Deze verdragen wijzen het heffingsrecht over bepaalde inkomsten toe aan het woonland (Nederland) of het bronland (het buitenland). Zo betalen mensen die in Nederland wonen en die elders meer dan 183 dagen per jaar werken in de ‘werkstaat’ belasting over hun loon. Buitenlandse, in Den Haag geaccrediteerde diplomaten betalen hier geen inkomstenbelasting. Ook bij de premieheffing voor de volksverzekeringen gelden internationale regels die de heffingsmogelijkheid in Nederland (kunnen) beperken. Extra complicatie: de toewijzing van het recht om premie te heffen loopt niet altijd parallel aan de toewijzing van het recht om inkomstenbelasting te heffen.

Het risico bestaat dat een deel van de potentiële opbrengst van de gemeentelijke inkomstenbelasting weglekt naar het buitenland. Het gaat om de belasting over inkomsten die in verdragen aan het buitenland zijn toegewezen. Dit zal vooral financiële consequenties hebben voor grensgemeenten (grensarbeiders) en voor de gemeente Den Haag (diplomaten).<sup>61</sup> Bovendien leidt dit tot ongelijke behandeling van inwoners met een gelijk inkomen. In het meest extreme geval betalen inwoners die hun gehele inkomen vanuit het buitenland verkrijgen geen gemeentelijke IB, terwijl hun burens die wel betalen.<sup>62</sup>

Het is praktisch onmogelijk na invoering van de gemeentelijke inkomstenbelasting alle 75 bestaande belastingverdragen waar nodig aan de gewijzigde situatie aan te passen. Dit is een sterk argument om te kiezen voor heffing over aan het Rijk betaalde belasting en premies voor de volksverzekeringen (variant 2). Het standpunt is verdedigbaar dat de gemeentebelasting in dit geval wordt geheven over een mix van allerlei achterliggende inkomensbestanddelen. Die zijn niet individueel te identificeren. Daarom is sprake van ‘restinkomen’. In belastingverdragen is de heffing over dergelijk restinkomen in het algemeen toegewezen aan de woonstaat (dus aan Nederland).<sup>63</sup>

Het hier gekozen standpunt is niet zonder risico. Technisch is het mogelijk het belastbare bedrag, waarover de belasting wordt geheven, op te splitsen naar de onderliggende inkomensbestanddelen waarop het belastingverdrag ziet. De commissie beschikte over onvoldoende tijd om precies na te gaan hoe andere landen met een gemeentelijke inkomstenbelasting (België, Denemarken) deze vork aan de steel steken.

Diplomaten blijven hoe dan ook buiten de heffing van gemeentelijke inkomstenbelasting. Voor hun woongemeente levert dit geen nadeel op, omdat het onderkomen van diplomaten eveneens is vrijgesteld van OZB.

---

<sup>61</sup> Overigens betalen diplomaten op dit moment ook geen OZB.

<sup>62</sup> Deze ongelijkheid bestaat ook bij de door het Rijk geheven inkomstenbelasting, maar het verdrag veronderstelt dat in dit geval in een ander land inkomstenbelasting aan de centrale overheid wordt voldaan.

<sup>63</sup> Het Verdrag met België zal hoe dan ook dubbele heffing van de gemeentelijke inkomstenbelasting opleveren. Zij kan waarschijnlijk worden rechtgetrokken door gebruik te maken van voor grensarbeiders geldende compensatieregelingen. Bron: Directie Internationale Fiscale Zaken van het ministerie van Financiën.

### 4.6.3 Uitvoeringsaspecten

De uitvoering van de gemeentelijke inkomstenbelasting kan in handen liggen van:

- 1 de belastingdienst;
- 2 de Dienst belastingen van de gemeente.

In het tweede geval maakt de Dienst belastingen gebruik van door de belastingdienst verstrekte gegevens over belastingplichtigen, hun woonplaats en belastbare verzamelinkomen (variant 1) dan wel de door hen verschuldigde inkomstenbelasting plus premies voor de volksverzekeringen (variant 2).

Doelmatige uitvoering door de belastingdienst vereist dat de heffing van de gemeentelijke inkomstenbelasting meeloopt in het proces van inkomensheffing en loonheffing. De huidige interne systemen van de belastingdienst houden geen rekening met de woonplaats van belastingplichtigen en moeten ook in andere opzichten worden aangepast. Het toe te passen tarief moet bij voorkeur een half jaar voorafgaand aan het belastingjaar bekend zijn, omdat het tarief van bijna vijfhonderd gemeenten moet worden ingebouwd. Een bezwaar van deze variant is dat de heffing minder herkenbaar is als gemeentelijke belasting.

Aan uitvoering door de Dienst belastingen van de gemeente kleeft dit bezwaar niet. Bij de noodzakelijke uitwisseling van gegevens kan gebruik worden gemaakt van ervaringen opgedaan bij de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken. Bijkomend voordeel is dat discussies met burgers over hun (feitelijke) woonplaats worden gevoerd met de instantie die verantwoordelijk is voor de vaststelling van dit gegeven (gemeentelijke bevolkingsadministratie). Nog een ander voordeel is dat gemeenten voor de heffing geen beeld hoeven te hebben van de samenstelling van het inkomen van de inwoners. Dit vermindert de kans op verdragsperikelen – zie het laatste onderdeel van §4.6.2.

### 4.6.4 Beoordeling

#### Algemeen

Toetsing aan de ijkpunten uit § 4.1 geeft de volgende uitkomst. De opbrengst van de inkomstenbelasting (en haar voorheffing: de loonbelasting) plus de premies voor de volksverzekeringen is zeer substantieel (+++), alhoewel enigszins conjunctuurgevoelig (++) . In 2004 bedraagt de gezamenlijke opbrengst van deze heffingen EUR 64,5 miljard.<sup>64</sup> De belastingcapaciteit is evenwel tamelijk onevenwichtig over gemeenten verdeeld en gemeenten moeten deze heffingsgrondslag delen met het Rijk (+). Uitvoeringstechnische problemen en de kosten die kleven aan een gemeentelijke inkomstenbelasting mogen niet worden onderschat (0). Afgezien van het feit dat gemeenten afhankelijk zijn van gegevens van de belastingdienst – die voor een deel met vertraging beschikbaar komen – wijst de commissie in dit verband op de omstandigheid dat bijna vier miljoen belastingplichtigen voor wie de loonbelasting op dit moment eindheffing is, zullen worden geconfronteerd met een individuele aanslag.

Daar staat als voordeel tegenover dat de herkenbaarheid van de via een afzonderlijke aanslag opgelegde gemeentelijke inkomstenbelasting groot is (+++). De economische gevolgen blijven beperkt (++) , mits de inkomstenbelasting van het Rijk zodanig wordt verlaagd dat de wig door een genomen niet expandeert.

De maatschappelijke weerstand tegen een gemeentelijke inkomstenbelasting laat zich moeilijk taxeren (+). Te bedenken valt dat de inkomstenbelasting van het Rijk – gemiddeld genomen – met een gelijk bedrag daalt. Van lastenverzwaring is per saldo dus geen sprake, al zal de druk in sommige gemeenten stijgen en in andere gemeenten dalen.

---

<sup>64</sup> De opbrengst van loonbelasting en inkomstenbelasting bedraagt EUR 26 miljard. Verder is de helft van de totale opbrengst van de dividendbelasting (EUR 3 miljard) aan binnenlandse belastingplichtigen toegerekend. Bron: *Miljoenennota 2004*, blz. 127. De opbrengst van de premies voor de volksverzekeringen bedraagt EUR 37 miljard. Bron: *Rijksbegroting 2004, hoofdstuk Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, TK 2003-2004, 29 200 XV, nr. 2, blz. 333; *Rijksbegroting 2004, hoofdstuk Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, TK 2003-2004, 29 200 XVI, nr. 2, blz. 291.



De gemeentelijke inkomstenbelasting past in de bestaande bestuurlijke verhoudingen (++)).

#### Inkomensgevolgen voor gezinshuishoudens

De verdeeleeffecten die optreden bij invoering van een gemeentelijke inkomstenbelasting hangen uiteraard af van de gekozen modaliteit. De commissie beperkt zich tot de twee al besproken varianten:

- 1 een belasting op basis van het verzamelinkomen;
- 2 een belasting op basis van het bedrag van de aanslag inkomstenbelasting plus premies volksverzekeringen.

Bij variant 1 verlaagt het Rijk alle inkomstenbelastingtarieven – ook die van box II en box III – met één procentpunt. Hierdoor daalt de opbrengst voor de schatkist van het Rijk met EUR 2,7 miljard. Om dit middelenverlies te compenseren, verlaagt het Rijk aan de uitgavenkant van zijn begroting de storting in het Gemeentefonds met eveneens EUR 2,7 miljard. Na deze uitname ontvangen gemeenten samen EUR 2,7 miljard minder uit het Gemeentefonds. Om dit verlies aan inkomsten goed te maken, kunnen gemeenten zelf een tarief over het verzamelinkomen heffen.

Tabel 7 laat de inkomensgevolgen zien voor zeven typen huishoudens, die verschillen naar gezinssamenstelling en inkomen. Die huishoudens wonen bij veronderstelling in drie gemeenten.

- 1 een goedkope gemeente die de helft van het gemiddelde tarief heft (0,5 procent);
- 2 een gemiddelde gemeente die één procent heft;
- 3 een dure gemeente die anderhalf keer het gemiddelde tarief heft (1,5 procent).

Bij variant 2 vermindert het Rijk het door burgers af te dragen bedrag aan inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen met vier procent. Hierdoor ontstaat in de schatkist van het Rijk een gat van EUR 2,6 miljard. Om dat te vullen, stopt het Rijk voortaan EUR 2,6 miljard minder in het Gemeentefonds. Dit keert eenzelfde bedrag minder aan de gemeenten uit. Om hun inkomstenverlies goed te maken, kunnen gemeenten zelf belasting heffen over het door hun inwoners verschuldigde bedrag aan inkomstenbelasting plus premies voor de volksverzekeringen.<sup>65</sup>

Tabel 7 laat de inkomensgevolgen zien voor zeven typen huishoudens. Die huishoudens wonen bij veronderstelling in drie gemeenten.

- 1 een goedkope gemeente die de helft van het gemiddelde tarief heft (twee procent);
- 2 een gemiddelde gemeente die vier procent heft;
- 3 een dure gemeente die anderhalf keer het gemiddelde tarief heft (zes procent).

---

<sup>65</sup> Gemeenten heffen belasting van de oorspronkelijk te betalen inkomstenbelasting plus premies volksverzekeringen. Bij een tarief van vier procent dus vier procent van 100/96 van het bedrag van de in de nieuwe situatie (aan het Rijk) verschuldigde belasting plus premies.

Tabel 7 Koopkrachtgevolgen door gemeentelijke inkomstenbelasting (%)

<i>Grondslag:</i> <i>Soort gemeente:</i>	Verzamelinkomen			Belasting + premies		
	goedkoop	gemiddeld	duur	goedkoop	gemiddeld	duur
-----						
Alleenstaande						
-- minimumloon	0,7	0	-0,7	0,4	0	-0,4
-- modaal	0,8	0	-0,8	0,8	0	-0,8
Kostwinner <sup>a</sup>						
-- minimumloon	0,5	0	-0,5	0	0	0
-- modaal	0,6	0	-0,6	0,5	0	-0,5
-- 2x modaal	0,8	0	-0,8	1,0	0	-1,0
Tweeverdieners <sup>a</sup>						
-- 1 + ½ modaal	0,7	0	-0,7	0,6	0	-0,6
-- 1½ + 1 modaal	0,8	0	-0,8	0,9	0	-0,9
-----						

<sup>a</sup> Met twee jonge kinderen.

Bron: ministerie van Financiën

In een gemiddelde gemeente heeft de operatie voor deze huishoudenstypen geen gevolgen: zij betalen straks evenveel belasting (en premies voor de volksverzekeringen) als in de bestaande situatie. Alleen gaat een deel van het vertrouwde belastingbedrag voortaan naar de gemeente.

In *goedkope* gemeenten neemt de koopkracht – afhankelijk van het type huishouden – bij variant 1 toe met 0,5 tot 0,8 procent. In *dure* gemeenten is het koopkrachtverlies voor elk type huishouden (in procenten) even groot als de koopkrachtverbetering in goedkope gemeenten.

De koopkrachtgevolgen zijn bij variant 2 wat minder gelijkmatig. In *goedkope* gemeenten gaan alleenstaande minimumloners er iets minder op vooruit (0,4 procent tegen 0,7 procent bij variant 1), dubbelmodale kostwinners juist iets meer (één procent tegen 0,8 procent bij variant 1). In *dure* gemeenten is het koopkrachtverlies voor elk type huishouden (in procenten) ook bij variant 2 even groot als de koopkrachtverbetering in goedkope gemeenten.

De hier getoonde verdeeleeffecten hangen uiteraard samen met de veronderstelde tariefverschillen tussen gemeenten. Voor de presentatie in tabel 7 is verondersteld dat het verschil tussen een goedkope en een dure gemeente gelijk is aan het gemiddelde tarief. Bij variant 2 lopen de tarieven dan uiteen van twee tot zes procent. In België is de feitelijk waargenomen spreiding groter. Daar liggen de tarieven tussen nul en 9,5 procent, bij een gemiddeld tarief van circa zeven procent. Veruit de meeste gemeenten heffen een tarief tussen zes en acht procent.

Al met al zijn de koopkrachtgevolgen onder de gemaakte veronderstellingen relatief bescheiden (++).

Bij de presentatie in tabel 7 passen nog drie kanttekeningen.

- 1 De verdeeleeffecten zijn bepaald met behulp van koopkrachtplaatjes.
- 2 Ontvangers van een uitkering op het sociaal minimum krijgen te maken met een verandering in de hoogte van hun bruto-uitkering door de ‘netto-nettokoppeling’.
- 3 Sommige groepen, zoals gehuwden met uitsluitend een AOW-uitkering, betalen op dit moment geen inkomstenbelasting aan het Rijk; daarom kunnen zij de verlaging van de rijksbelasting niet verzilveren, terwijl zij (bij variant 1) in beginsel wel gemeentelijke inkomstenbelasting gaan betalen.

#### Koopkrachtplaatjes: beperkt beeld

Tabel 7 toont verdeeleeffecten die zijn bepaald met koopkrachtplaatjes. In die plaatjes staat een bepaald huishoudenstype centraal. De presentatie in tabel 7 is voor werknemersgezinnen, die verschillen van samenstelling (alleenstaand, samenwonend), in aantal verdieners (een- en tweeverdieners) en

salarisniveau. Voor zelfstandigen en uitkeringsontvangers kunnen de koopkrachtgevolgen iets anders uitvallen.

Bovendien laten deze koopkrachtplaatjes uitsluitend de gevolgen zien van één overheidsmaatregel: invoering van een gemeentelijke inkomstenbelasting, onder gelijktijdige verlaging van de door het Rijk geheven inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen. Daarmee zeggen de plaatjes weinig over de werkelijke koopkrachtontwikkeling van huishoudens. Maar liefst viervijfde van de inkomensveranderingen van huishoudens valt toe te schrijven aan oorzaken waarmee opstellers van koopkrachtplaatjes geen rekening (kunnen) houden: een nieuwe baan vinden, een huis kopen, echtscheiding etc.

### Netto-nettokoppeling

De hoogte van de netto uitkeringen op sociaal minimumniveau (AOW, bijstand) wordt afgeleid van het netto minimumloon (netto-nettokoppeling). Het bedrag van de bij de netto minimumuitkering horende bruto uitkering wordt vervolgens bepaald door rekening te houden met de inkomstenbelasting en sociale premies die sociale minima over de bruto uitkering verschuldigd zijn (brutering).

Invoering van een gemeentelijke inkomstenbelasting, in combinatie met gelijktijdige verlaging van de door het Rijk geheven inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen, heeft door de mechanismen van netto-nettokoppeling en brutering gevolgen voor de hoogte van de bruto uitkering van mensen op het sociaal minimumniveau. Verlaging van de door het Rijk geheven inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen doen het netto minimumloon stijgen. Immers, voortaan wordt van het bruto minimumloon minder ingehouden, dus stijgen ook de netto uitkeringen. Bij de brutering van de hogere netto uitkering wordt rekening gehouden met een lager bedrag aan heffingen van het Rijk. De bruto uitkering valt in verhouding weer wat lager uit.

Zowel bij de netto-nettokoppeling als bij de brutering blijft de gemeentelijke inkomstenbelasting in beginsel buiten beschouwing. Omdat haar tarief per gemeente verschilt, kan zij niet in de becijfering van landelijk uniforme uitkeringsbedragen worden meegenomen. Eventueel zou bij de koppeling en de brutering rekening kunnen worden gehouden met het (landelijk, gewogen) gemiddelde tarief van de gemeentelijke inkomstenbelasting. Nodig lijkt dit niet, omdat – bij handhaving van de bestaande koppelings- en bruteringstechniek – de koopkrachtgevolgen voor uitkeringsontvangers in dezelfde orde van grootte liggen als de koopkrachtgevolgen voor werknemers (tabel 7).

### Verzilveringsprobleem

De verlaging van de door het Rijk geheven inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen heeft geen effect voor huishoudens die deze heffingen niet betalen, zoals gehuwde ouderen met uitsluitend een AOW-uitkering. Zij kunnen hun lastenverlichting dus niet verzilveren, maar moeten in variant 1 (belasting op basis van verzamelinkomen) wél gemeentelijke inkomstenbelasting voldoen. Deze groep zal in dure gemeenten ten minste één procent koopkrachtverlies lijden. Bij variant 2 doet zich in dit geval geen probleem voor. Of gehuwde ouderen met uitsluitend een AOW-uitkering nu in een dure of een goedkope gemeente wonen, zij betalen op dit moment geen belasting en premies en worden dus niet geraakt door de gemeentebelasting (2, 4 of zes procent van nul blijft nul).

Chronisch zieken met een laag inkomen hebben op dit moment al te maken met het verzilveringsprobleem: zij kunnen hun aftrekpost wegens hoge ziektekosten niet te gelde maken, omdat zij weinig of geen belasting hoeven te betalen. Op aangifte krijgt deze groep in 2004 en 2005 een bedrag uitbetaald door de belastingdienst. Het is denkbaar zo'n tegemoetkoming ook in te voeren voor groepen die bij de invoering van de gemeentelijke inkomstenbelasting onvoldoende kunnen profiteren van de gelijktijdige verlaging van de door het Rijk geheven inkomstenbelasting plus premies volksverzekeringen. De beperkte nadelige inkomensgevolgen, waarvan hier sprake is, lijken zo'n complexe correctie evenwel niet te rechtvaardigen.

### Verdeeleffecten voor gemeenten

De herverdeeleffecten voor gemeenten zijn gelijk aan het saldo van enerzijds de verlaging van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en anderzijds de opbrengst van de eigen inkomstenbelasting. De verlaging van de algemene uitkering kan op veel manieren vorm krijgen, zoals:

- 1 een voor alle gemeenten even grote procentuele korting op de algemene uitkering;
- 2 een korting per inwoner;<sup>66</sup>
- 3 een korting per woonruimte.<sup>67</sup>

Hoeveel de door de gemeente geheven inkomstenbelasting opbrengt, hangt af van de mate waarin gemeenten hun verruimde heffingsmogelijkheid daadwerkelijk gebruiken en van hun belastingcapaciteit. De belastingcapaciteit bestaat uit het totale verzamelinkomen van alle inwoners van de gemeente (variant 1) en de door de inwoners gezamenlijk betaalde inkomstenbelasting plus premies volksverzekeringen (variant 2).

Twaalf jaar geleden deed de Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden (VEMLO) een cijferexercitie om de verdeel-effecten in kaart te brengen bij invoering van één procent op de tariefpercentages van de loonbelasting en de inkomstenbelasting. De Commissie nam aan dat de hiermee samenhangende verlaging van de algemene uitkering vorm zou krijgen door een korting per inwoner, respectievelijk per woonruimte. De slotsom van deze exercitie was dat het verdeel-effect voor slechts een op de tien gemeenten binnen een bandbreedte bleef van –één procent tot plus één procent.<sup>68</sup> Bij mutaties in het Gemeentefonds wordt in het algemeen een nadelig herverdeel-effect van ten hoogste één procent als aanvaardbaar gezien. Deze uitkomst geeft aan dat de vormgeving van de uitname uit het Gemeentefonds nauw luistert.

Om twee redenen presenteert dit rapport geen verdeel-effecten voor gemeenten. Ten eerste is volstrekt onduidelijk hoe de verlaging van de algemene uitkering – een van de hoekstenen van de operatie – precies vorm zou moeten krijgen. Ten tweede wordt bij dit soort becijferingen noodgedwongen verondersteld dat alle gemeenten hetzelfde tarief zullen toepassen. Deze veronderstelling is werkelijkheidsvreemd. In de praktijk zullen gemeenten uiteenlopende tarieven hanteren.

Ook al worden geen verdeel-effecten voorgeschoteld, het is wel belangrijk inzicht te hebben in de verdeling van de grondslagen van de gemeentelijke inkomstenbelasting (verzamelinkomen, respectievelijk betaalde inkomstenbelasting plus premies volksverzekeringen). Bijlage 2 geeft een op verzoek van de commissie door het Centraal Bureau voor de Statistiek opgesteld overzicht van beide grondslagen (per gemeente).

#### 4.7 Energiebelasting

Gemeenten kunnen de bevoegdheid krijgen een plaatselijke energiebelasting te heffen. De commissie-Haks stelde voor de provincies een energiebelasting te laten heffen. Zij zou kunnen meeliften met de bestaande energiebelasting van het Rijk. Belastingplichtig zijn zowel gezinshuishoudens als ondernemingen. De grondslag van de gemeentelijke energiebelasting zou identiek zijn aan die van de energiebelasting van het Rijk en op dezelfde manier via de distributeurs worden geheven.

Een belangrijk bezwaar van deze optie is dat de heffingsgrondslag (energieverbruik) geen enkel verband heeft met het profijt dat burgers van lokale voorzieningen hebben.

Toetsing aan de ijkpunten uit § 4.1 geeft de volgende uitkomst. De verwachte opbrengst van de gemeentelijke energiebelasting is – uiteraard afhankelijk van de tariefstelling – substantieel (+++) en betrekkelijk stabiel (++) . De heffingsgrondslag is breed, maar niet ‘eigen’: deze wordt immers ook door het Rijk aangeboord (+). De heffingskosten zouden relatief gering zijn, indien de belasting meelift op de rekening van het energiebedrijf, samen met de energiebelasting van het Rijk (+++). Anderzijds laat de herkenbaarheid van een gemeentelijke energiebelasting bij stapeling van energieheffingen veel te wensen over (– –). Dit is een groot verschil met bijvoorbeeld een gemeentelijke inkomstenbelasting die via een afzonderlijke aanslag wordt geheven.

---

<sup>66</sup> Het aantal inwoners van een gemeente is een van de verdeelmaatstaven bij de bepaling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds waarop een gemeente aanspraak kan maken.

<sup>67</sup> Het aantal woonruimten in een gemeente is een andere verdeelmaatstaf bij de bepaling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds waarop een gemeente aanspraak kan maken.

<sup>68</sup> Commissie VEMLO, *Belastingen omlaag*. Den Haag, 1992, blz. 75-76.

Toetsing van de economische gevolgen leidt tot ambivalente uitkomsten. De gemeentelijke energiebelasting kan enigszins bijdragen aan vermindering van het energieverbruik, wat uit een oogpunt van milieubeleid gunstig is (+). De stijging van de energiekosten kan echter (aanzienlijke) negatieve gevolgen hebben voor energie-intensieve bedrijfstakken. De nadelen blijven echter beperkt, wanneer de vrijstellingen uit de energiebelasting van het Rijk van overeenkomstige toepassing worden verklaard op de gemeentelijke energiebelasting (-).

Al zullen de woonlasten door de gemeentelijke energiebelasting stijgen, veel belastingweerstand valt niet te verwachten, als gevolg van de geringe herkenbaarheid van de heffing (++)). Er is een zekere band met gemeentelijke voorzieningen (via woning/bedrijvigheid). Anderzijds past het, gelet op het grensoverschrijdende karakter van milieuproblemen door brandstofverbruik, wat minder goed in de bestuurlijke verhoudingen om gemeenten bij overheidsheffingen op energie te betrekken (0).

De belastingcapaciteit van de energiebelasting is nogal ongelijk over gemeenten verdeeld. Gaat invoering van de energiebelasting gepaard aan gelijktijdige vermindering van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds, dan zullen hoogstwaarschijnlijk vooral gemeenten met een in verhouding laag energieverbruik per inwoner nadeel ondervinden. Om dit goed te maken, zullen nadeelgemeenten het plaatselijk geldende tarief van de energiebelasting moeten opschroeven. Voordeelgemeenten – te denken valt aan Rotterdam met zijn energie-intensieve petrochemische complex – kunnen met een in verhouding aanzienlijk lager tarief volstaan. De verdeleffecten voor gemeenten hangen mede af van de vorm waarin de vermindering van de algemene uitkering gestalte krijgt. Het is denkbaar bij de algemene uitkering uit het Gemeentefonds in de toekomst rekening te houden met verschillen in energiebelastingcapaciteit (0/-).

De verdeleffecten voor belastingplichtigen laten zich moeilijk met enige precisie bepalen. Zij hangen af van:

- de mate waarin belastingplichtigen profiteren van de verlaging van de rijksbelastingen, die mogelijk is doordat het Rijk minder kwijt is aan de algemene uitkering uit het Gemeentefonds;
- het eigen energieverbruik;
- het plaatselijk geldende tarief van de energiebelasting.

De commissie waardeert deze effecten als neutraal (0), omdat de invoering van de gemeentelijke energiebelasting in combinatie met een gelijktijdige verlaging van de rijksbelastingen landelijk budgettair neutraal kan verlopen.

#### 4.8 Burgerbelasting

In Japan, Korea en Zwitserland heffen lokale overheden een burgerbelasting, ook wel ingezetenenbelasting of koppengeld genoemd. De burgerbelasting is een vast bedrag dat iedere (volwassen) inwoner bijdraagt voor de bekostiging van de gemeente-uitgaven. Deze belasting valt goed te vergelijken met de contributie van een sportvereniging, de toneelclub of een fanfarekorps. In andere landen is het tarief van de burgerbelasting uitgesproken laag. Om de gedachten te bepalen, in het kanton Zürich bedraagt de 'impôt personnel' slechts SFR 24 (€15,40) per jaar.<sup>69</sup>

In navolging van de commissie-Haks (1990) heeft de commissie-De Kam (1992) destijds een lans gebroken voor invoering van een ingezetenenbelasting.<sup>70</sup> Uitsluitend personen van 18 jaar en ouder zouden haar verschuldigd zijn. Zo'n burgerbelasting kan jaarlijks via een aanslag worden geheven. Om te voorkomen dat de belastingdruk stijgt, moeten de rijksbelastingen omlaag op het moment dat de burgerbelasting wordt ingevoerd. Dat kan heel eenvoudig.

Op dit moment krijgt elke gemeente bij de vaststelling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds een vast bedrag van €139,17 per inwoner.<sup>71</sup> Deze maatstaf voor de verdeling van het geld uit het Gemeentefonds kan na invoering van de burgerbelasting – óók een vast bedrag per

<sup>69</sup> OECD, *Taxing Wages 2001-2002*. Parijs, 2003, blz. 379.

<sup>70</sup> Al eerder voorgesteld door P.B. Boorsma, 'Belastinghervorming in Nederland', *Economisch Statistische Berichten* 22 januari 1986, blz. 81-83.

<sup>71</sup> Voor inwoners jonger dan 18 jaar en ouder dan 64 jaar geldt een hoger bedrag. Daarvan is hier geabstraheerd.

inwoner – zonder bezwaar vervallen. Uitgaande van 16,255 miljoen inwoners hoeft het Gemeentefonds dan EUR 2,94 miljard minder uit te keren.<sup>72</sup> Het Rijk kan de voeding van het Gemeentefonds met eenzelfde bedrag verminderen. Zo ontstaat ruimte om de algemene heffingskorting in de loon- en inkomstenbelasting voor iedere volwassene met €245 te verhogen (zie kader).

Voor de gemeenten samen verloopt de operatie – uitgaande van 12,7 miljoen inwoners van 18 jaar en ouder – budgettair nagenoeg neutraal bij een tarief van gemiddeld €230 per persoon (2,94 miljard/12,7 miljoen). De burgerbelasting brengt dan in totaal de EUR 2,94 miljard op die gemeenten niet langer uit het Gemeentefonds ontvangen.

Voor individuele gemeenten treden wel herverdeeffecten op. Gemeenten met in verhouding veel inwoners jonger dan 18 jaar (die meetelden voor de uitkering uit het Gemeentefonds, maar geen burgerbelasting gaan betalen) komen bij de operatie iets te kort. Omgekeerd gaan vergrijpde gemeenten er per saldo op vooruit.

### **Burgerbelasting en hogere heffingskorting: budgettaire gevolgen**

Sinds 2001 kent de inkomstenbelasting (en haar voorheffing – de loonbelasting) een algemene heffingskorting. Deze korting kwam destijds in de plaats van de vroegere belastingvrije som. De algemene heffingskorting is de voor iedere belastingplichtige gelijke korting op de verschuldigde inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen. In 2004 bedraagt de algemene heffingskorting €1825.

Een verhoging van de algemene heffingskorting met €100 kost de schatkist EUR 1200 miljoen. Dit is met inbegrip van de effecten van de netto-nettokoppeling. Via deze techniek wordt de netto-uitkering krachtens de Algemene ouderdomswet (AOW), de Algemene nabestaandenwet en de Algemene bijstandswet afgeleid van het nettominimumloon. Bij een verhoging van de algemene heffingskorting met €100 is een kwart miljard euro nodig om de bruto-uitkeringen van alleenstaanden uit deze groepen inactieven extra te verhogen.<sup>73</sup> De heffing over deze verhoogde bruto-uitkeringen levert weer EUR 50 miljoen extra belasting en premies voor de volksverzekeringen op. Door de combinatie van een hogere bruto-uitkering en de hogere heffingskorting bedraagt het voordeel bij de netto-gekoppelde uitkeringen per saldo voor alleenstaanden €140 en voor alleenstaande ouders zelfs €180.

Invoering van een burgerbelasting van €100 voor personen van 18 jaar en ouder levert EUR 1270 miljoen op. Het verschil met de kosten van een verhoging van de algemene heffingskorting met €100 (EUR 1200 miljoen) van EUR 70 miljoen ontstaat, doordat enerzijds een deel van de belastingplichtigen (bijvoorbeeld studenten en 'kleine' zelfstandigen) de heffingskorting niet (geheel) kan claimen, en doordat anderzijds alleenstaanden en alleenstaande ouders met een netto-gekoppelde uitkering er door de koppelingstechniek meer dan €100 op vooruitgaan.

Bron: mededeling ministerie van Financiën

Gemeenten die kiezen voor het gemiddelde tarief van de burgerbelasting (€230 per inwoner van 18 jaar en ouder) ontvangen in totaal hetzelfde bedrag als 'contributie' van hun volwassen inwoners, als zij voordien uit het Gemeentefonds ontvingen.

In gemeenten waar de raad kiest voor het gemiddelde tarief van de burgerbelasting (€230) krijgen de meeste ingezetenen een meer dan volledige compensatie door de wat grotere verlaging van de inkomstenbelasting (€245). Deze geringe overcompensatie met €15 is mogelijk, al verloopt de

<sup>72</sup> Berekend als: 16,255 miljoen inwoners x €139,17 x 1,3 (uitkeringsfactor) = EUR 2940 miljoen.

<sup>73</sup> De bruto-uitkeringen voor alleenstaanden en alleenstaande ouders moeten extra worden verhoogd, omdat bij de netto-nettokoppeling het bruto-nettotraject van alleenverdieners (kostwinners) het uitgangspunt is. Samen met hun niet-verdienende partner maken zij aanspraak op een dubbele algemene heffingskorting. Die stijgt met tweemaal €188, terwijl alleenstaanden hun korting slechts eenmaal met €188 zien toenemen. Om te zorgen dat alleenstaanden desondanks aan de operatie niet tekortkomen, moet hun bruto-uitkering extra omhoog.

totale operatie budgettair neutraal. Dit komt doordat naar schatting ongeveer anderhalf miljoen volwassenen onvoldoende compensatie krijgen. Zij verdienen zo weinig dat ze nauwelijks of geen belasting betalen. Wie nu al geen belasting betaalt, kan ook niet profiteren van de verlaging van de inkomstenbelasting met €245. Om welke groepen gaat het?

Volgens een opgaaf van het ministerie van Financiën betreft het circa 370 duizend 'kleine' zelfstandigen, 625 duizend werknemers (loontrekkers met een kleine deeltijdbaan, onder wie veel studenten), 245 duizend gepensioneerden en een restgroep van 190 duizend personen, hoofdzakelijk studenten zonder fiscaal inkomen. De meeste personen uit deze groepen kunnen desgewenst compensatie krijgen door een eenmalige aanpassing van de fiscale zelfstandigenaftrek, de AOW-uitkering en het stelsel van studiefinanciering.<sup>74</sup> De commissie is echter geen voorstander van gemillimeter rondom de komma van koopkrachtplaatjes. Net zo bestaat in de visie van de commissie geen aanleiding om betrekkelijk kleine koopkrachtvoordelen via specifieke maatregelen af te romen. Bij de operatie spinnen ook 1,6 miljoen alleenstaande uitkeringsontvangers garen: zij gaan er (eenmalig) circa €100 tot €200 op vooruit. Het gaat om 1 miljoen niet (meer) gehuwde personen van 65 jaar en ouder en 0,6 miljoen niet (meer) gehuwde personen jonger dan 65 jaar, onder wie circa 100 duizend alleenstaande ouders.

Het staat gemeenten uiteraard vrij het tarief van de burgerbelasting op een ander bedrag dan het landelijk gemiddelde van €230 vast te stellen. Bestuurders kunnen kiezen voor een lager tarief, dankzij meevallers bij andere ontvangsten, door op bestaande uitgavenposten te bezuinigen of door doelmatiger te gaan werken. Gemeenten die kampen met tegenvallers of die hun uitgaven willen verhogen, zullen hun tarief daarentegen boven het landelijk gemiddelde (moeten) vaststellen.

Bestuurders zullen in dit geval kritischer kijken naar de noodzaak van hogere uitgaven dan bij een stijging van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

Tariefverhogingen maken burgers spits op hun bijdrage aan de financiering van lokale voorzieningen. Net als hun gemeentebestuurders zullen zij bij voorstellen voor tariefverhoging extra kritisch letten op omvang, kwaliteit en doelmatige voortbrenging van door hun gemeente geproduceerde dienstverlening.

Toetsing aan de in § 4.1 geformuleerde eisen levert het volgende resultaat op. De verwachte opbrengst van de burgerbelasting is substantieel en stabiel (+++). Het gaat om een eigen heffing van de gemeente, met een brede grondslag (+++). De beschikbare belastingcapaciteit is adequaat over gemeenten verdeeld. De benodigde gegevens over belastingplichtigen kunnen eenvoudig worden ontleend aan de gemeentelijke bevolkingsadministratie. Toch zijn de perceptiekosten mogelijk aan de hoge kant, omdat de invordering van de burgerbelasting niet altijd soepel zal verlopen (+). Ogenschijnlijk is het daarom aantrekkelijk de inning te koppelen aan andere betalingen van de burger, bijvoorbeeld aan de ingezetenenomslag die de waterschappen heffen. Dit zou echter ten koste gaan van de herkenbaarheid van de gemeentelijke burgerbelasting.<sup>75</sup>

Die herkenbaarheid laat niets te wensen over wanneer de belasting via een afzonderlijke aanslag wordt geheven (+++).

De economische gevolgen van invoering van een burgerbelasting (een 'lump sum'-heffing) zijn te verwaarlozen (+++). De economische verstoringen door de inkomstenbelasting worden na de verhoging van de algemene heffingskorting met €245 juist geringer.

Omdat haar opbrengst niet automatisch meegroeit met de stijging van inkomens en prijzen, zijn expliciete tariefverhogingen nodig om de opbrengst van de burgerbelasting met de economie in de pas te houden. Mede om deze reden zal de te verwachte belastingweerstand tegen een burgerbelasting

---

<sup>74</sup> Het alternatief is deze groepen langs een andere weg een tegemoetkoming te geven. Sinds kort is er een precedent: in 2004 en 2005 kunnen mensen met hoge ziektekosten en een laag inkomen (waardoor zij hun aftrekpost wegens ziektekosten niet kunnen verzilveren) aanspraak maken op een tegemoetkoming ten laste van de begroting van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, die wordt uitgekeerd via de belastingdienst. Zie ook § 4.6.4 onder het kopje Inkomensgevolgen voor gezinshuishoudens.

<sup>75</sup> Op grond van uitvoeringstechnische overwegingen en ter beperking van de perceptiekosten is in de proeve van een wettelijke regeling (bijlage 1 van dit rapport) gekozen voor een regeling waarbij alle aanslagen voor de leden van een huishouden worden opgelegd aan één lid van dat huishouden.

niet gering zijn (– –). Inderdaad ligt het meest fundamentele bezwaar in de geringe maatschappelijke aanvaarding van deze nieuwe belasting. In dit verband wordt vaak verwezen naar de ervaringen met de ‘poll tax’ in het Verenigd Koninkrijk. Gemakkelijk wordt daarbij vergeten dat het verzet tegen deze belasting ook te maken had met de lastenverzwaring die tegelijkertijd werd opgelegd. De nadelige inkomensgevolgen van invoering van de burgerbelasting worden daarentegen in beginsel volledig gecompenseerd door de algemene heffingskorting in de loon- en inkomstenbelasting met €245 te verhogen.<sup>76</sup> Bovendien zijn de negatieve ervaringen met de ‘poll tax’ niet maatgevend. Zoals opgemerkt heffen alle waterschappen al sinds 1995 een ingezetenenomslag, die bij invoering nauwelijks op maatschappelijke weerstand is gestuit.<sup>77</sup>

De burgerbelasting past uitstekend in de bestuurlijke verhoudingen (+++).

De verdeel effecten tussen *gemeenten* hangen af van de leeftijdsopbouw van de bevolking. Gemeenten met veel ingezetenen onder de 18 jaar leveren in verhouding (wat) in, vergrijsde gemeenten gaan er (wat) op vooruit. Al met al blijven deze effecten te overzien (++) . Voor de overgrote meerderheid van de *belastingplichtigen* blijven de verdeel effecten (zeer) beperkt. Groepen die er op achteruitgaan kunnen desgewenst compensatie ontvangen, al is de commissie daarvan geen voorstander. De voor koopkrachtreparatie noodzakelijke middelen zijn op de rijksbegroting te vinden door de algemene heffingskorting met iets minder dan €245 te verhogen (++) .

In zijn commentaar op de voorstellen van de commissie-De Kam merkt Stevens op dat principieel weinig tegen een ingezetenenbelasting valt in te brengen.<sup>78</sup> Hij wijst het voorstel echter om praktische redenen af. In zijn ogen is deze heffing uitwisselbaar met de algemene uitkering (per inwoner), terwijl de moeizame omweg via de portemonnee van de burger wordt vermeden. De commissie deelt deze opvatting niet. Bestuurders kijken kritischer naar uitgaven die worden gefinancierd uit eigen lokale belastingen dan naar uitgaven die worden gedekt via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Een grotere rol voor eigen belastingen verscherpt de afweging van nut en belastingoffer op plaatselijk niveau en vergroot de budgettaire opties van lokale overheden. Daarvoor wordt een prijs betaald in de vorm van hogere perceptiekosten en vermoedelijk een grotere belastingweerstand bij de burgerij. Belastingweerstand in de vorm van wrevel over tarieven geeft op zichzelf weer een impuls aan de afweging van nut tegen belastingoffer.

#### 4.9 Samenvattende conclusie

In dit hoofdstuk zijn de bestaande onroerendezaakbelastingen en vijf alternatieve belastingen voor gemeenten getoetst aan acht criteria (§ 4.1). Tabel 8 vat de score van elke belasting eerst nog eens samen.

---

<sup>76</sup> Wel zal na verloop van jaren de herinnering aan de oorspronkelijk gegeven compensatie (in de vorm van een verlaging van de inkomstenbelasting die is verschuldigd aan het Rijk) vervagen, tenzij de extra verhoging van de heffingskorting (ter compensatie van de burgerbelasting) tot in lengte van dagen afzonderlijk zichtbaar blijft op het aanslagbiljet. Vergelijk de verwerking van de Zalmsnip in op dit moment door gemeenten opgelegde aanslagen.

<sup>77</sup> Daarbij valt op te merken dat het tarief van de ingezetenenomslag gemiddeld genomen aanzienlijk lager is dan het tarief van de hier onderzochte variant van de burgerbelasting. Voor de ingezetenenomslag is evenwel nooit compensatie gegeven via verlaging van de door het Rijk geheven inkomstenbelasting.

<sup>78</sup> L.G.M. Stevens, ‘Commissie-De Kam rapporteert: Belastingen omlaag!!’ *Weekblad voor fiscaal recht* (1992), nr. 6024, blz. 1258.



Tabel 8 Toetsing van alternatieve gemeentebelastingen

<i>Belastingen</i>	OZB	WRB	BSB	IB	EB	BB
<i>Toetsstenen</i>						
Opbrengst						
• substantieel	+++	+++	++	+++	+++	+++
• conjunctureel stabiel	++	++	+	++	++	+++
Eigen grondslag	++	+++	++	+	+	+++
Uitvoerbaarheid	++	+	++	0	+++	+
Herkenbaarheid	+++	++	++	+++	--	+++
Economische gevolgen	+++	+++	+	++	+/-	+++
Belastingweerstand	-	0	0	+	++	--
Bestuurlijke verhoudingen	++	++	++	++	0	+++
Verdeeleffecten						
• gemeenten	++	++	++	p.m.	0/-	++
• belastingplichtigen	++	-	0	++	0	++
OZB = onroerendezaakbelasting(en)	IB = inkomstenbelasting					
WRB = woonruimtebelasting	EB = energiebelasting					
BSB = bouwsombelasting	BB = burgerbelasting					

Op basis van deze uitkomsten stelt de commissie vast dat de bestaande onroerendezaakbelastingen en de burgerbelasting het beste aan de in § 4.1 gestelde eisen voldoen. Mocht het kabinet zijn plannen met de OZB – afschaffing voor woninggebruikers, maximering van tarief(stijgingen) – onverhoopt doorzetten, dan komt de woonruimtebelasting in aanmerking als alternatieve heffing op bewoonde onroerende zaken.

De gemeentelijke inkomstenbelasting scoort goed. Dit verrast niet, omdat zij ook in veel andere industrielanden wordt geheven. Wel verdient bij de vormgeving veel aandacht te worden besteed aan uitvoeringsaspecten.

De energiebelasting heeft de minste papieren. Voor de commissie weegt zwaar dat zij voor burgers slecht als gemeentelijke heffing herkenbaar is.

**De commissie concludeert dat de onroerendezaakbelastingen moeten blijven, zonder dat het Rijk grenzen aan de (stijging van de) tarieven stelt. Naast de OZB zouden gemeenten ten minste één andere belasting moeten kunnen heffen, die bij een gematigd tarief ten minste EUR 2,5 à 3 miljard oplevert. Zowel de burgerbelasting als de inkomstenbelasting voldoen aan deze voorwaarde. De verdelingseffecten van de burgerbelasting zijn voor zowel belastingplichtigen als gemeenten in verhouding gering en haar herkenbaarheid is hoogstwaarschijnlijk nog wat groter dan die van de gemeentelijke inkomstenbelasting. Mede om die reden stuit de burgerbelasting waarschijnlijk op grotere maatschappelijke weerstanden. De heffing van een gemeentelijke inkomstenbelasting is niet zonder complicaties. De verdelingseffecten voor gemeenten zijn waarschijnlijk groter. Al met al heeft de commissie een lichte voorkeur voor invoering van de burgerbelasting.**

**Daarnaast is van belang dat gemeenten in de toekomst desgewenst een bouwsombelasting kunnen heffen.**



## 5 Drie scenario's

De komende tijd kan het met de gemeentebelastingen verschillende kanten uit. In dit afsluitende onderdeel etaleert de commissie drie denkbare scenario's.

- 1 uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied, doordat gemeenten de mogelijkheid krijgen naast de bestaande onroerendezaakbelastingen een of meer nieuwe belastingen te heffen;
- 2 vervanging van de bestaande onroerendezaakbelastingen door andere gemeentebelastingen – dit komt neer op een gewijzigde belastingmix bij min of meer gelijkblijvende opbrengst;
- 3 insnoering gemeentelijk belastinggebied.

De *eerste* mogelijkheid is dat landelijke beleidsmakers kiezen voor (aanzienlijke) verruiming van het plaatselijke belastinggebied. De commissie heeft een sterke voorkeur voor dit scenario. Invoering van de burgerbelasting past daarin. Ook een variant van de gemeentelijke inkomstenbelasting komt in aanmerking. In beide gevallen blijft de opbrengst van alle in Nederland geheven belastingen in beginsel gelijk. Gelijkijdig met een verhoging van de eigen belastingontvangsten van lokale overheden kunnen de rijksbelastingen namelijk in overeenkomstige mate omlaag, omdat gemeenten minder geld uit Den Haag nodig hebben. De commissie denkt aan een 'belastingsschuif' van ten minste EUR 2,5 à 3 miljard.

Sommige gemeenten zullen hun belastingen méér dan gemiddeld verhogen. Daar weegt de gelijktijdige verlaging van de rijksbelastingen niet tegenop. Zien de inwoners van zulke gemeenten van de resulterende netto lastenverzwaring onvoldoende terug in de vorm van betere lokale voorzieningen, dan kost dat de verantwoordelijke politici stemmen. De betrokkenheid van de burgers bij de plaatselijke politiek is dus gediend met een grotere fiscale armslag voor gemeenten.

Andere gemeenten zullen juist opteren voor soberder voorzieningen of een doelmatiger werkwijze, waardoor de plaatselijke belastingen minder hoeven te stijgen. Inwoners van zulke gemeenten ervaren per saldo een lastenverlichting, omdat de stijging van lokale lasten meer dan goed wordt gemaakt door de gelijktijdige verlaging van de belasting die zij aan het Rijk afdragen.

De commissie onderstreept dat in dit scenario de verschillen in lokaal voorzieningenniveau en plaatselijke belastingdruk zullen toenemen, ook al blijft het Rijk zorg dragen voor de nodige herverdeling van middelen tussen gemeenten. Zo zullen financiële prikkels om bijstandontvangers aan het werk te krijgen grotere diversiteit gaan tonen. Verder zal de ene gemeente royalere voorzieningen voor gehandicapten (vervoer, aanpassing huisvesting) treffen dan een andere gemeente. De uitgaven per inwoner voor welzijnswerk, sportvoorzieningen en culturele voorzieningen – die nu al van gemeente tot gemeente variëren – zullen mogelijk verder uiteen gaan lopen. Een en ander heeft uiteraard gevolgen voor de hoogte van de plaatselijke belastingen.

De commissie aanvaardt de grotere verschillen in voorzieningenniveau en plaatselijke belastingdruk die eigen zijn aan een scenario waarin het gemeentelijk belastinggebied (aanzienlijk) toeneemt. Grotere diversiteit past bij gedecentraliseerd bestuur. Wanneer beleidsmakers op rijksniveau de voorkeur geven aan landelijk uniforme voorzieningen, dient het Rijk een regeling te treffen, zoals de Wet op de individuele huursubsidie. Voor de gemeenten is er dan hooguit een rol als uitvoerder van die regeling, in 'medebewind'. In alle overige gevallen moeten beleidsmakers op landelijk niveau een rijkgeschakeerd plaatselijk voorzieningenniveau en bijbehorend uiteenlopend gemeentelijk lastenpeil accepteren, als vrucht van echte bestuurlijke decentralisatie.

Tot slot vestigt de commissie de aandacht op een ander gevolg van verruiming van het gemeentelijk belastinggebied die is gekoppeld aan een corresponderende uitname uit het Gemeentefonds. Een nadere beslissing is nodig in hoeverre en op welke manier bij de verdeelmaatstaven voor de algemene uitkering rekening wordt gehouden met de toegenomen belastingcapaciteit van gemeenten. Bovendien ontstaat door de krimp van het voor de algemene uitkering beschikbare bedrag (met EUR 2,5 à 3 miljard) mogelijk een situatie waarin sommige gemeenten niet langer uit het Gemeentefonds kunnen putten.

De *tweede* mogelijkheid is dat een Kamermeerderheid instemt met plannen van het kabinet om de onroerendezaakbelastingen gedeeltelijk af te schaffen, in combinatie met maximering van de

overblijvende OZB-tarieven. In plaats daarvan zouden een of meer alternatieve gemeentelijke belastingen worden ingevoerd. Aan deze optie kleven grote bezwaren. Onroerendezaakbelastingen zijn de aangewezen belasting voor gemeenten (§ 4.3). Bovendien zal het – ook na afschaffing van de OZB voor woninggebruikers – nodig blijven periodiek de waarde van alle onroerende zaken te bepalen, om de eigenarenheffing te kunnen opleggen. De kosten van de OZB-heffing (als percentage van de opbrengst) nemen dus toe. Het ligt dan – op grond van kostenoverwegingen – meer voor de hand de onroerendezaakbelastingen in één keer volledig af te schaffen. Dit voornemen lag verankerd in het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende I (2002-2003), maar bleek bij de besprekingen die voorafgingen aan het nu geldende regeerakkoord budgettair niet langer haalbaar te zijn.<sup>79</sup>

De commissie is faliekant tegen afschaffing van de onroerendezaakbelastingen. Zij kan echter een politiek gegeven zijn ('het staat nu eenmaal zo in het regeerakkoord'). In dat geval zal – om de fiscale autonomie van de gemeenten te redden – in de visie van de commissie een andere gemeentelijke belasting met ten minste hetzelfde opbrengstpotentieel in de plaats van de OZB moeten komen. Opnieuw zouden zowel de burgerbelasting als een variant van de gemeentelijke inkomstenbelasting geschikte kandidaten zijn. In dit geval komt ook de woonruimtebelasting in beeld.

Daarnaast heeft de bouwsombelasting sterke papieren.

De *derde* mogelijkheid is dat het gemeentelijk belastinggebied wordt ingesnoerd volgens de voornemens die zijn neergelegd in het regeerakkoord van het kabinet-Balkenende II. Dat zou een zwarte dag zijn voor de gemeentelijke autonomie en de lokale democratie. De commissie hoopt dat het zover niet zal komen. Zelfs verklaarde tegenstanders van de onroerendezaakbelastingen kunnen de fiscale autonomie van gemeenten onverlet laten, door de OZB in te wisselen voor andere gemeentelijke belastingen. Dit rapport laat zien welke mogelijkheden daarbij voor het oprapen liggen.

---

<sup>79</sup> In dit geval blijft een probleem dat ook andere overheden bij de belastingheffing gebruikmaken van de WOZ-waarde van onroerende zaken: het Rijk bij de bepaling van de 'huurwaarde' van de eigen woning voor de inkomstenbelasting, en de waterschappen bij de omslagheffing voor gebouwde eigendommen.



## **Bijlage 1A**

### **Wijziging van de Gemeentewet ter uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied met een burgerbelasting en een gemeentelijke inkomstenbelasting (Uitbreiding gemeentelijk belastinggebied)**

#### **VOORSTEL VAN WET**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is dat gemeenten beschikken over een ruimer eigen belastinggebied, en in verband hiermee de Gemeentewet te wijzigen door het aantal belastingen dat een gemeente mag heffen uit te breiden met de mogelijkheid tot het heffen van een burgerbelasting en een gemeentelijke inkomstenbelasting.

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

#### **Artikel I**

De Gemeentewet wordt gewijzigd als volgt:

A

Na artikel 221 worden twee nieuwe artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 221a

*Variant 1 (belasting over het verzamelinkomen)*

1. In afwijking in zoverre van artikel 219, tweede lid, kunnen gemeenten jaarlijks inkomstenbelasting heffen van de in de gemeente wonende personen.
2. Voor de toepassing van het eerste lid worden als in de gemeente wonende personen aangemerkt degenen die op 1 januari van het belastingjaar in de gemeente als ingezetene in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens zijn ingeschreven.
3. De belasting wordt berekend over het verzamelinkomen, bedoeld in artikel 2:18 van de Wet inkomstenbelasting 2001, dan wel indien de loonbelasting eindheffing is over het

belastbare loon bedoeld in artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964, een en ander zoals dat is genoten in het aan het belastingjaar voorafgaande kalenderjaar.

4. Wanneer een inwoner inkomsten uit het buitenland verkrijgt die krachtens een internationale overeenkomst ter voorkoming van dubbele belasting in Nederland van inkomstenbelasting zijn vrijgesteld, wordt de gemeentelijke inkomstenbelasting desalniettemin geheven, voorzover die internationale overeenkomst zulks toelaat.
5. De gemeentelijke inkomstenbelasting wordt voor alle belastingplichtigen vastgesteld op een gelijk percentage.
6. Indien het in het vijfde lid genoemde percentage een breukgedeelte omvat, moet dat breukgedeelte tot een decimaal worden beperkt. Het percentage mag niet hoger liggen dan @.

*Variant 2 (opcenten op het gezamenlijke bedrag van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen)*

1. In afwijking in zoverre van artikel 219, tweede lid, kunnen gemeenten jaarlijks opcenten heffen van in de gemeente wonende personen, met als heffingsgrondslag de gecombineerde inkomensheffing bedoeld in artikel 8:1, onderdeel b, van de Wet inkomstenbelasting 2001, dan wel de loonheffing als deze eindheffing is.
2. Voor de toepassing van het eerste lid worden als in de gemeente wonende personen aangemerkt degenen die op 1 januari van het belastingjaar in de gemeente als ingezetene in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens zijn ingeschreven.
3. De gemeentelijke opcenten bedoeld in het eerste lid worden berekend op de gecombineerde inkomensheffing, voordat verrekening als bedoeld in artikel 15 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen heeft plaatsgevonden, onderscheidenlijk op de loonheffing, een en ander zoals die zijn verschuldigd over het aan het belastingjaar voorafgaande kalenderjaar.
4. In afwijking in zoverre van het eerste lid wordt, indien de belastingplichtige aan het begin van het aan het belastingjaar voorafgaande kalenderjaar de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt, voordat de gemeentelijke opcenten worden berekend, de door hem verschuldigde premieheffing volksverzekeringen vermenigvuldigd met het quotiënt van het premiepercentage Algemene Ouderdomswet en de som van het premiepercentage Algemene nabestaandenwet en het premiepercentage Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. De in de vorige volzin bedoelde correctie wordt indien de belastingplichtige in de loop van het in de vorige volzin bedoelde kalenderjaar de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt, tijdsevenredig toegepast met ingang van de eerste dag van de maand waarin hij die leeftijd heeft bereikt.
5. Wanneer een inwoner inkomsten uit het buitenland verkrijgt die krachtens een internationale overeenkomst ter voorkoming van dubbele belasting in Nederland van inkomstenbelasting zijn vrijgesteld, worden de in het eerste lid bedoelde gemeentelijke

opcenten desalniettemin, voorzover de internationale overeenkomst zulks toelaat, berekend op de inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen die verschuldigd zouden zijn in Nederland, indien de inkomsten in kwestie uit bronnen in Nederland zouden zijn verkregen.

6. De in het eerste lid bedoelde gemeentelijke belasting wordt voor alle belastingplichtigen vastgesteld op een gelijk percentage van de gecombineerde inkomensheffing, onderscheidenlijk loonheffing.
7. Indien het in het zesde lid genoemde percentage een breukgedeelte omvat, moet dat breukgedeelte tot een decimaal worden beperkt. Het percentage mag niet hoger liggen dan @.

#### Artikel 221b

1. Gemeenten kunnen een burgerbelasting heffen van de personen die bij het begin van het belastingjaar in de gemeente als ingezetene in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens zijn ingeschreven en de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt.
2. Indien meer dan een ingezetene deel uitmaakt van hetzelfde particuliere huishouden, wordt de belasting geheven van het door de in artikel 231, tweede lid, onderdeel b, bedoelde gemeenteambtenaar aan te wijzen lid van dat huishouden. De in de vorige volzin per ingezetene verschuldigde belasting kan in een aanslag worden begrepen.
3. De burgerbelasting wordt vastgesteld op een gelijk bedrag per ingezetene.

*Alternatief behorende bij gemeentelijke inkomstenbelasting, bij uitvoering door rijksbelastingdienst*

B. Na artikel 257 wordt een nieuw artikel 258 ingevoegd, luidende:

#### Artikel 258

1. Met betrekking tot de in artikel 221a bedoelde belasting:
  - a. is de rijksbelastingdienst belast met de berekening van belastingaanslagen, verminderingen en ontheffingen, alsmede met de verzending van aanslagbiljetten en afschriften van beschikkingen inzake verminderingen en ontheffingen;
  - b. blijven buiten toepassing de artikelen 231, tweede lid, 232, 250, 255 en 256;
  - c. wordt de opbrengst aan de gemeente uitgekeerd volgens bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels.
2. De in het eerste lid, onderdeel c, bedoelde regels bevatten in elk geval een regeling omtrent de wijze en het tijdstip van vergoeding van de door de rijksbelastingdienst ontvangen bedragen en omtrent een vergoeding van de kosten welke zijn verbonden aan de werkzaamheden die de rijksbelastingdienst krachtens artikel 221b verricht.



3. De heffing van de in artikel 221a bedoelde belasting vindt plaats gelijktijdig met de vaststelling van de belastingaanslag voor de gecombineerde inkomensheffing bedoeld in artikel 8:1, onderdeel b, van de Wet inkomstenbelasting 2001. Indien de loonheffing eindheffing is, wordt de in artikel 221a bedoelde belasting afzonderlijk geheven.
4. De in artikel 221a bedoelde belasting die gelijktijdig en in verband met de vaststelling van een belastingaanslag voor de gecombineerde inkomensheffing bedoeld in artikel 8:1, onderdeel b, van de Wet inkomstenbelasting 2001 is opgelegd, is invorderbaar overeenkomstig de bepalingen die gelden voor die belastingaanslag.

## **Artikel II**

Onder toepassing van artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet treedt deze wet in werking met ingang van 1 januari na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

## **Bijlage 1B**

### **Wijziging van de Gemeentewet in verband met het uitbreiden van het gemeentelijke belastinggebied met een gemeentelijke inkomstenbelasting en een burgerbelasting (Uitbreiding gemeentelijk belastinggebied)**

#### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

##### **Inhoudsopgave**

##### **I Algemeen**

1	Toelichting op het wetsvoorstel	blz.
2	Inhoud van het wetsvoorstel	blz.
	2.1 Gemeentelijke inkomstenbelasting	blz.
	2.1.1 Inleiding	blz.
	2.1.2 Herkenbaarheid als gemeentelijke belasting	blz.
	2.1.3 Opbrengst en perceptiekosten	blz.
	2.1.4 Koopkrachtgevolgen	blz.
	2.1.5 Verdeeffecten voor gemeenten	blz.
	2.1.6 Economische gevolgen / Lasten voor bedrijven en instellingen	blz.
	2.2 Burgerbelasting	blz.
	2.2.1 Inleiding	blz.
	2.2.2 Herkenbaarheid als gemeentelijke belasting	blz.
	2.2.3 Opbrengst en perceptiekosten	blz.
	2.2.4 Koopkrachtgevolgen	blz.
	2.2.5 Verdeeffecten voor gemeenten	blz.
	2.2.6 Economische gevolgen / Lasten voor bedrijven en instellingen	blz.
3	Compensatie	blz.
4	Bestuurlijke lasten / Organisatorische en personele gevolgen	blz.
5	Gevolgen voor de koopkrachtontwikkeling	blz.
	<b>II Artikelsgewijze toelichting</b>	blz.

## I Algemeen

### 1 Toelichting op het wetsvoorstel

Op dit moment dekken de 483 gemeenten in Nederland niet meer dan 8 procent van hun uitgaven door eigen belastingen te heffen. In andere industrielanden is de financiële betekenis van lokale belastingen doorgaans aanzienlijk groter. Om een aantal redenen – uiteengezet in het rapport *Belasten op niveau* – is het wenselijk het eigen belastinggebied van gemeenten uit te breiden. Hierdoor:

- neemt de welvaart van burgers toe: gemeentebestuurders krijgen betere mogelijkheden om het plaatselijke voorzieningspeil af te wegen tegen de hoogte van de lokale belastingen;
- neemt de verantwoordelijkheid van plaatselijke bestuurders toe en verbetert de afstemming van voorzieningen op behoeften van burgers en bedrijven (allocatie);
- kunnen gemeenten oneffenheden gladstrijken die zich onvermijdelijk voordoen bij de verdeling van rijksmiddelen;
- kunnen gemeenten een buffer vormen om financiële tegenvallers op te vangen.

Een groter eigen belastinggebied van gemeenten past verder goed in een dualistisch bestel, waarin de gemeenteraad zich in voorkomende gevallen kan afzetten tegen beleid van het college van burgemeester en wethouders. Een groter eigen belastinggebied van gemeenten strookt eveneens met het streven onze nationale regels en instellingen af te stemmen op de beste praktijken die elders in de Europese Unie in zwang zijn.

Het is daarom van belang dat lokale belastingen een grotere rol gaan spelen bij de bekostiging van de gemeentelijke uitgaven. Wij zijn van oordeel dat dit doel het beste valt te bereiken door uitbreiding van het aantal belastingen dat gemeenten kunnen heffen. Dan hoeven de tarieven van nu al bestaande belastingen niet fors te worden opgeschroefd. Dankzij een groter aantal heffingen met gematigde tarieven blijven de economische verstoringen door ruimere gemeentelijke belastingheffing beperkt.

Verruiming van het eigen belastinggebied van gemeenten hoeft niet te leiden tot een hogere belastingdruk, want tegelijkertijd kunnen uitkeringen van het Rijk aan gemeenten omlaag. Op die manier blijven het totale belastingpeil en de microlastendruk in beginsel gelijk, terwijl de financiële autonomie van de gemeenten toeneemt.

Een en ander vereist aanpassing van onder andere de Gemeentewet. Deze bevat namelijk een limitatieve opsomming van de belastingen die gemeenten mogen heffen. Een door de VNG ingestelde commissie noemt een gemeentelijke inkomstenbelasting en een burgerbelasting als meest voor de hand liggende nieuwe belastingen.<sup>1</sup>

Wij willen voor gemeenten de mogelijkheid openen deze belastingen te heffen. Daarom stellen wij voor het eigen belastinggebied van gemeenten uit te breiden met een gemeentelijke inkomstenbelasting en een burgerbelasting. De opbrengst van deze belastingen kan naar eigen inzicht door gemeenten worden besteed. Dit strookt met de gedachte dat bij lokale voorzieningen de afweging van baten en belastingoffers het best op plaatselijk niveau kan plaatsvinden.

## **2 Inhoud van het wetsvoorstel**

### **2.1 Gemeentelijke inkomstenbelasting**

#### *2.1.1 Inleiding*

Een vergelijking met de belastingstelsels van andere landen leert dat inkomen, naast de waarde van onroerende zaken, de voornaamste heffingsgrondslag van lokale belastingen vormt.<sup>2</sup> Wij willen gemeenten de mogelijkheid bieden:

- 1 <een percentage te heffen van het verzamelinkomen van hun ingezetenen>
- 2 <een percentage te heffen van de inkomstenbelasting (IB) en premies volksverzekeringen (PVV) die zijn verschuldigd door hun ingezetenen>.

Het wetsvoorstel stelt een bovengrens aan het <percentage> dat gemeenten mogen heffen.

Bepalend voor de belastingplicht is de woonplaats op 1 januari. De gemeentelijke inkomstenbelasting is verschuldigd over < het verzamelinkomen van het voorafgaande jaar /de over het voorafgaande jaar verschuldigde IB plus PVV >.

#### *2.1.2 Herkenbaarheid als gemeentelijke belasting*

Bij de uitvoering van de heffing zijn twee opties denkbaar:

- volledige uitvoering in handen van de rijksbelastingdienst;
- gemeenten voeren de heffing (en invordering) zelfstandig uit en dienen daartoe over <inkomensgegevens/gegevens over verschuldigde IB plus PVV> te beschikken.

Het eerstgenoemde systeem wordt ook in België gevolgd bij de aanvullende belasting op de personenbelasting.

Bij uitvoering door de rijksbelastingdienst zal – vanwege de herkenbaarheid – de gemeentelijke inkomstenbelasting afzonderlijk op de aanslagbiljetten IB/PVV worden vermeld.

### *2.1.3 Opbrengst en perceptiekosten*

Nader onderzoek is nodig naar kosten en baten van beide in onderdeel 2.1.2 geëtaleerde uitvoeringsopties.

### *2.1.4 Koopkrachtgevolgen*

Een illustratie van de koopkrachtgevolgen van beide in onderdeel 2.1.1 geïntroduceerde varianten van een gemeentelijke inkomstenbelasting is te vinden in het rapport van de door de VNG ingestelde commissie.

Doordat 64-plussers geen AOW-premie betalen, is het gecombineerde tarief in de eerste en tweede schijf voor hen lager dan voor de overige inkomenstrekkingen. Om hiervoor te corrigeren, is ervoor gekozen de premieheffing voor de volksverzekeringen ten aanzien van de groep ouderen te corrigeren met een AOW-deel.

### *2.1.5 Verdeeleeffecten voor gemeenten*

Nader onderzoek is nodig naar de verdeeleeffecten voor gemeenten. Bijlage 2 van het rapport van de VNG-commissie legt de cijfermatige basis om deze effecten te becijferen.

### *2.1.6 Economische gevolgen / Lasten voor bedrijven en instellingen*

Uitgangspunt bij de vormgeving van de gemeentelijke inkomstenbelasting is geweest dat de administratieve lasten voor werkgevers niet toenemen. De herkenbaarheid van de belasting is het grootst wanneer de dienst belastingen van de betrokken gemeente de aanslagen oplegt, daarbij gebruikmakend van door de belastingdienst verstrekte basisgegevens.

## **2.2 Burgerbelasting**

### *2.2.1 Inleiding*

De gedachte achter de burgerbelasting is dat elke ingezetene er belang bij heeft dat de gemeente de leefomgeving in stand houdt, zodat hij of zij daarin kan wonen en vertoeven. Aangezien iemands maatschappelijk leven zich niet alleen in en rond de woning afspeelt, gaat het hier om een persoonlijk belang dat voor elke ingezetene in beginsel even groot is. Pas vanaf 18 jaar bezitten ingezetenen stemrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen. Daarom raakt de burgerbelasting die in dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd uitsluitend ingezetenen die ouder zijn dan 17 jaar. Zoals bekend, heffen alle waterschappen sinds 1995 een ingezetenenomslag, die vergelijkbaar is met de voorgestelde burgerbelasting.

Na invoering van de burgerbelasting kan bij de vaststelling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds de maatstaf 'aantal inwoners' neerwaarts worden aangepast of vervallen.

Wij geven de voorkeur aan een burgerbelasting boven de algemene uitkering (per inwoner) uit het Gemeentefonds, ook al lijkt deze belasting hiermee uitwisselbaar en is er sprake van perceptiekosten. Bestuurders kijken kritischer naar uitgaven die worden gefinancierd uit eigen belastingen dan naar uitgaven die worden gedekt ten laste van de algemene uitkering. Een grotere rol voor eigen belastingen verscherpt de afweging van nut en belastingoffer en vergroot de budgettaire opties van lokale overheden. Daarvoor wordt een prijs betaald in de vorm van hogere perceptiekosten en vermoedelijk een grotere belastingweerstand bij de burgerij. Belastingweerstand in de vorm van wrevel over tarieven geeft op zichzelf weer een impuls aan de afweging van nut en belastingoffers.

### *2.2.2 Herkenbaarheid als gemeentelijke belasting*

De herkenbaarheid van de burgerbelasting laat niets te wensen over wanneer zij via een afzonderlijke aanslag wordt geheven.

### *2.2.3 Opbrengst en perceptiekosten*

De verwachte opbrengst van de burgerbelasting is substantieel en stabiel. De beschikbare belastingcapaciteit is adequaat over gemeenten verdeeld. De benodigde gegevens over belastingplichtigen kunnen eenvoudig worden ontleend aan de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

Gekozen is voor een methodiek waarbij alle ingezetenen boven de 17 jaar belastingplichtig zijn, met dien verstande dat bij een meerpersoonshuishouden een aan te wijzen lid van dat huishouden belastingplichtig/-schuldig is voor de

burgerbelasting naar het aantal ingezetenen dat deel uitmaakt van dat huishouden. Daarbij geldt een gelijk tarief per persoon.

Voordeel van deze methodiek is de beperking van de perceptiekosten. In de meeste gevallen zal diegene belastingplichtig zijn die ook belastingplichtig is voor het rioolafvoerrecht of de afvalstoffenheffing. Dit betekent dat de aanslag burgerbelasting met deze heffingen op één aanslagbiljet kan worden gecombineerd. Ook de herkenbaarheid van de burgerbelasting als gemeentelijke belasting is daarmee gewaarborgd.

#### *2.2.4 Koopkrachtgevolgen*

De koopkrachtgevolgen van invoering van een burgerbelasting staan beschreven in het rapport van de door de VNG ingestelde commissie. Burgers in gemeenten die kiezen voor het gemiddelde tarief krijgen 100 procent compensatie via een (even grote) verlaging van de door het Rijk geheven inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen. Het staat gemeenten vrij het tarief van de burgerbelasting op een ander bedrag vast te stellen.

#### *2.2.5 Verdeeffecten voor gemeenten*

De verdeeffecten voor gemeenten blijven beperkt. Gemeenten met in verhouding veel ingezetenen jonger dan 18 jaar komen aan het gemiddelde tarief iets te kort, vergrijsde gemeenten gaan er bij het gemiddelde tarief iets op vooruit.

#### *2.2.6 Economische gevolgen / Lasten voor bedrijven en instellingen*

De economische gevolgen van invoering van een burgerbelasting (een lumpsumheffing) zijn te verwaarlozen. De economische verstoringen door de inkomstenbelasting worden na tariefverlaging juist geringer. De mogelijkheden voor belastingontwijking zijn gering. De burgerbelasting heeft geen invloed op de administratieve lasten van bedrijven en instellingen.

### **3 Compensatie**

Het is onvermijdelijk dat bij veranderingen in omvang en samenstelling van het gemeentelijke belastinggebied verdeeffecten optreden. Die verdeeffecten hoeven niet problematisch te zijn. Om het optreden van extreme verdeeffecten te voorkomen, kan de Financiële-verhoudingswet 1997 (die de verdeling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds regelt) waar nodig worden aangepast.

### **4 Bestuurlijke lasten / Organisatorische en personele gevolgen**

De organisatorische en personele gevolgen van invoering van nieuwe gemeentebelastingen vergen nog nader onderzoek. Aandacht verdient de informatieplicht van de rijksbelastingdienst aan de gemeentelijke dienst belastingen, wanneer gemeenten hun eigen inkomstenbelasting gaan heffen.

## **5 Gevolgen voor de koopkrachtontwikkeling**

Door een gelijktijdige, compenserende verlaging van de aan het Rijk verschuldigde inkomstenbelasting leidt de invoering van de gemeentelijke inkomstenbelasting of de burgerbelasting niet tot noemenswaardige koopkrachteffecten.

## **II Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel I**

#### ***Onderdeel A***

#### ***Artikel 221a (gemeentelijke inkomstenbelasting op verzamelinkomen; variant 1)***

In het eerste lid is de bevoegdheid neergelegd om een aanvullende gemeentelijke belasting naar het inkomen te heffen.

Het tweede lid bepaalt de grondslag voor de aanvullende gemeentelijke inkomstenbelasting. Dit is het verzamelinkomen zoals dat is gedefinieerd in artikel 2:18 van de Wet inkomstenbelasting 2001, dan wel het belastbare loon ingevolge artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964.

Aangezien grensarbeiders over de meeste in het buitenland genoten inkomsten geen Nederlandse inkomstenbelasting (IB) en premies voor de volksverzekeringen (PVV) zijn verschuldigd, is in het derde lid een aanvullende regeling getroffen. De regeling houdt in dat voor de gemeentelijke heffing wordt uitgegaan van fictieve Nederlandse IB en PVV over de bewuste inkomsten.

Wij achten het wenselijk dat gemeenten bij het vaststellen van de aanvullende gemeentelijke inkomstenbelasting geen inkomenspolitiek voeren. Daarom wordt in het vierde lid een vast percentage (proportioneel tarief) voorgeschreven.

Op grond van het vijfde lid dient de gemeente een op één decimaal afgerond percentage in de gemeentelijke belastingverordening op te nemen.

#### ***Artikel 221a (gemeentelijke inkomstenbelasting over inkomstenbelasting plus premies volksverzekeringen verschuldigd aan het Rijk; variant 2)***



In het eerste lid is de bevoegdheid neergelegd om gemeentelijke belasting te heffen op het bedrag van de aan het Rijk verschuldigde IB en PVV, dan wel op het bedrag van de loonheffing. Door de onevenwichtige tariefstructuur van de IB hebben wij ervoor gekozen de opslag te nemen van het gezamenlijke bedrag van IB + PVV.

Aangezien de definitieve aanslag IB pas na afloop van het desbetreffende kalenderjaar kan worden opgelegd, wordt in het tweede lid voor de heffing aangesloten bij de IB/PVV dan wel loonbelasting die verschuldigd is over een aan het gemeentelijke belastingjaar voorafgaand kalenderjaar.

**NB:** De exacte formulering hangt af van de gekozen modaliteit.

Aangezien personen die de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt geen AOW-premie zijn verschuldigd, zal voor deze categorie een correctiefactor worden toegepast van (thans)  $17,9/14,5 \times$  PVV (door de 65-plusser verschuldigd). Deze correctiefactor wordt naar tijdgelang toegepast in het jaar waarin de belastingplichtige 65 jaar wordt.

De grondslag voor de heffing bestaat uit de inkomstenbelasting die is verschuldigd over het inkomen uit box 1, box 2 en box 3: het verzamelinkomen.

Aangezien grensarbeiders over in het buitenland genoten inkomsten geen Nederlandse IB en PVV zijn verschuldigd, is in het vierde lid een regeling getroffen. De regeling houdt in dat voor de gemeentelijke heffing wordt uitgegaan van fictieve Nederlandse IB en PVV over deze inkomsten.

Wij achten het wenselijk dat gemeenten bij het vaststellen van de opcenten geen inkomenspolitiek voeren. Daarom schrijft het vijfde lid een vast percentage voor.

Op grond van het zesde lid dient de gemeente een op één decimaal afgerond percentage in de gemeentelijke belastingverordening op te nemen.

### **Artikel 221b (*burgerbelasting*)**

In dit artikel krijgt de burgerbelasting vorm. Wij hebben gekozen voor een heffing per ingezetene. Ingezetene is degene die bij het begin van het belastingjaar blijkens de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens woonplaats heeft in de gemeente en op dat moment ouder is dan 17 jaar (eerste lid).

Uit doelmatigheidsoverwegingen scheidt het tweede lid de mogelijkheid de burgerbelasting per huishouden op te leggen. De regeling is zodanig vormgegeven dat één aanslag kan worden opgelegd aan een aan te wijzen lid van dat huishouden voor alle ingezetenen die deel uitmaken van dat huishouden.

Op grond van het derde lid is het bedrag van de burgerbelasting een vast bedrag per ingezetene.

## Onderdeel B

### Artikel 258 (gemeentelijke inkomstenbelasting, uitgevoerd door de belastingdienst)

In het geval de belastingdienst de gemeentelijke inkomstenbelasting volledig gaat uitvoeren, worden de heffings- en invorderingsbevoegdheden uitgeoefend door de desbetreffende inspecteur en ontvanger. Daarom dient een aantal bepalingen in de Gemeentewet buiten toepassing te worden verklaard, waar specifieke bevoegdheden aan gemeenten worden toegekend.

De afdracht van door de belastingdienst namens de gemeente geheven en ingevorderde bedragen vergt een zo specifieke regeling, dat hiervoor bij algemene maatregel van bestuur regels zullen worden gesteld (tweede lid).

De heffing van de gemeentelijke inkomstenbelasting vindt plaats gelijktijdig met de vaststelling van de belastingaanslag voor de gecombineerde inkomensheffing bedoeld in artikel 8:1, onderdeel b, van de Wet inkomstenbelasting 2001 (derde lid). De term 'belastingaanslag' impliceert dat de gemeentelijke inkomstenbelasting elke door de belastingdienst opgelegde voorlopige, definitieve, navorderings- of verminderingaanslag volgt. Voorzover de loonheffing eindheffing is, wordt een zelfstandige aanslag opgelegd. Wat voor de heffing geldt, is van dienovereenkomstige toepassing voor de invordering. Ook de invordering volgt zo veel mogelijk de rijksbelasting waarmee wordt meegelift.

**NB:** Indien de gemeente zelfstandig heft en invordert, zal een informatieplicht van de belastingdienst aan de heffingsambtenaar (en invorderingsambtenaar) moeten worden geregeld in het Besluit gegevensverstrekking gemeentelijke belastingheffing (wijziging artikel 7).

## Artikel II

Inwerkingtreding: **pro memorie**

c/: vngbijlage1B

---

<sup>1</sup> P.B. Boorsma, C.A. de Kam en L. van Leeuwen, *Belasten op niveau*. Meer fiscale armslag voor gemeenten. Den Haag, 2004.

---

<sup>2</sup> Rapport genoemd in noot 3, tabel 4.

## Bijlage 2

### Belastbaar inkomen per gemeente, 2000

Gemeente- code	Gemeente	Aantal		Bedragen		Gemiddelde bedragen			
		Inwoners	Personen met inkomen	Belastbaar inkomen	Inkomstenbelasting en premies volksverzekering	per inwoner	per persoon met inkomen		
		<i>x 1000</i>		<i>mln euro</i>		<i>1000 euro</i>			
Nederland		15.987,0	11.777,7	208.094	58.068	13,0	3,6	17,7	4,9
1680	Aa en Hunze	25,2	18,3	318	88	12,6	3,5	17,4	4,8
738	Aalburg	11,9	7,8	130	36	10,9	3,0	16,7	4,6
358	Aalsmeer	22,7	17,0	349	106	15,4	4,7	20,6	6,3
197	Aalten	18,8	13,5	204	52	10,9	2,7	15,1	3,8
480	Aar Ter	9,1	6,3	113	34	12,4	3,8	17,8	5,4
305	Abcoude	8,5	5,9	156	54	18,4	6,3	26,4	9,0
59	Achtkarspelen	28,0	19,4	288	71	10,3	2,5	14,8	3,7
360	Akersloot	5,0	3,5	70	20	13,9	4,0	20,1	5,8
482	Alblasserdam	18,4	12,6	223	59	12,1	3,2	17,6	4,7
613	Albrandswaard	17,7	12,8	273	83	15,4	4,7	21,3	6,5
483	Alkemade	14,4	10,4	190	56	13,2	3,9	18,3	5,4
361	Alkmaar	93,0	70,0	1.207	327	13,0	3,5	17,2	4,7
141	Almelo	70,4	51,6	791	199	11,2	2,8	15,3	3,9
34	Almere	150,4	105,3	1.910	555	12,7	3,7	18,1	5,3
1723	AlphenChaam	9,5	6,9	120	35	12,6	3,7	17,3	5,0
484	AlphenRijn	70,2	51,5	1.011	302	14,4	4,3	19,6	5,9
1679	Ambt Montfort	11,0	8,0	132	34	12,0	3,1	16,5	4,2
60	Ameland	3,5	2,6	37	9	10,4	2,6	14,2	3,6
306	Amerongen	7,2	5,1	100	29	13,8	4,0	19,4	5,7
307	Amersfoort	128,0	94,3	1.821	530	14,2	4,1	19,3	5,6
362	Amstelveen	77,4	58,7	1.365	433	17,6	5,6	23,3	7,4
363	Amsterdam	734,6	564,1	10.326	2.992	14,1	4,1	18,3	5,3
364	Andijk	6,3	4,7	75	21	11,8	3,3	15,8	4,4
199	Angerlo	4,9	3,5	63	18	12,9	3,7	18,1	5,2
366	Anna Paulowna	13,9	10,2	159	45	11,4	3,3	15,6	4,4
200	Apeldoorn	153,7	115,2	2.065	571	13,4	3,7	17,9	5,0
3	Appingedam	12,4	9,1	147	37	11,8	3,0	16,2	4,1

885	Arcen en Velden	9,0	6,7	110	30	12,2	3,3	16,5	4,5
202	Arnhem	139,3	107,4	1.788	478	12,8	3,4	16,6	4,5
106	Assen	59,0	43,2	728	193	12,3	3,3	16,9	4,5
743	Asten	15,8	11,4	188	53	11,9	3,4	16,5	4,7
650	Axel	12,3	9,0	153	39	12,4	3,2	16,9	4,4
744	Baarle-Nassau	6,3	4,7	74	19	11,7	3,1	15,5	4,1
308	Baarn	24,5	18,7	386	116	15,8	4,7	20,7	6,2
489	Barendrecht	31,0	21,8	457	138	14,8	4,5	20,9	6,3
203	Barneveld	48,3	32,2	566	163	11,7	3,4	17,6	5,1
144	Bathmen	5,2	3,8	73	21	14,0	4,1	19,2	5,6
5	Bedum	10,9	7,7	123	33	11,3	3,0	16,0	4,2
888	Beek	17,2	12,4	228	63	13,3	3,6	18,4	5,0
370	Beemster	8,5	6,3	119	36	14,0	4,2	18,8	5,7
889	Beesel	13,2	9,7	157	41	11,9	3,1	16,2	4,2
7	Bellingwedde	9,7	7,1	107	27	11,0	2,7	15,1	3,7
206	Bemmel	41,2	30,2	512	142	12,4	3,4	17,0	4,7
372	Bennebroek	5,2	3,9	93	30	17,9	5,7	24,0	7,7
491	Bergambacht	9,3	6,5	123	36	13,2	3,9	18,9	5,6
1724	Bergeijk	18,0	12,6	223	63	12,4	3,5	17,6	5,0
373	Bergen 0373	31,7	23,7	474	140	15,0	4,4	20,0	5,9
893	Bergen 0893	13,4	9,8	154	39	11,5	2,9	15,7	4,0
748	Bergen op Zoom	65,4	48,2	839	228	12,8	3,5	17,4	4,7
207	Bergh	18,4	13,5	214	54	11,6	2,9	15,9	4,0
492	Bergschenhoek	13,2	9,1	199	64	15,1	4,8	22,0	7,0
493	Berkel en Rodenrijs	17,0	12,1	264	89	15,6	5,2	21,8	7,3
1721	Bernheze	28,7	20,3	342	97	11,9	3,4	16,8	4,8
568	Bernisse	12,7	9,0	181	54	14,2	4,2	20,0	5,9
753	Best	26,8	19,3	361	107	13,5	4,0	18,7	5,5
209	Beuningen	25,4	18,0	324	93	12,7	3,7	18,0	5,2
375	Beverwijk	35,9	27,4	485	128	13,5	3,6	17,7	4,7
63	Bildt het	10,3	7,2	106	26	10,3	2,6	14,6	3,6
310	Bilt De	42,1	31,3	717	225	17,0	5,4	22,9	7,2
585	Binnenmaas	19,2	14,0	284	85	14,8	4,4	20,3	6,1
1728	Bladel	19,0	13,7	231	65	12,2	3,4	16,9	4,7
376	Blaricum	9,4	6,9	222	85	23,7	9,1	32,3	12,4
495	Bleiswijk	10,3	7,0	143	48	13,9	4,6	20,3	6,8
377	Bloemendaal	16,8	12,1	378	136	22,5	8,1	31,3	11,3
55	Boarnsterhim	18,6	13,4	219	59	11,8	3,2	16,3	4,4
497	Bodegraven	19,6	13,6	258	77	13,2	3,9	18,9	5,6
755	Boekel	9,2	6,7	101	27	11,0	2,9	15,1	4,0
9	Boer Ten	7,5	4,9	79	21	10,6	2,9	16,2	4,4
64	Bolsward	9,3	6,7	102	25	10,9	2,7	15,2	3,8
211	Borculo	10,5	7,7	119	31	11,4	2,9	15,4	4,0
1681	Borger-Odoorn	26,3	19,0	298	78	11,3	3,0	15,7	4,1

147	Borne	20,7	14,8	260	73	12,5	3,5	17,5	4,9
654	Borsele	22,0	15,5	256	68	11,6	3,1	16,5	4,4
499	Boskoop	15,1	10,8	204	60	13,5	4,0	19,0	5,5
756	Boxmeer	28,9	21,0	354	98	12,2	3,4	16,8	4,6
757	Boxtel	29,3	21,7	373	104	12,7	3,5	17,2	4,8
758	Breda	162,3	123,4	2.217	622	13,7	3,8	18,0	5,0
311	Breukelen	14,3	10,2	221	71	15,5	5,0	21,6	6,9
501	Brielle	16,0	11,7	238	71	14,9	4,4	20,3	6,0
213	Brummen	21,6	15,8	284	80	13,1	3,7	18,0	5,1
899	Brunssum	30,4	22,6	350	83	11,5	2,7	15,5	3,6
312	Bunnik	13,8	10,1	222	70	16,1	5,1	21,9	6,9
313	Bunschoten	19,3	13,0	221	62	11,5	3,2	16,9	4,7
214	Buren	25,2	17,9	326	96	12,9	3,8	18,2	5,3
381	Bussum	31,1	23,3	548	176	17,6	5,7	23,5	7,6
502	Capelle aan den IJssel	65,0	48,2	953	281	14,7	4,3	19,8	5,8
383	Castricum	23,1	17,2	368	109	15,9	4,7	21,4	6,3
109	Coevorden	35,5	26,0	402	105	11,3	3,0	15,5	4,0
1706	Cranendonck	20,3	14,6	259	72	12,7	3,6	17,7	5,0
611	Cromstrijen	12,8	9,3	180	53	14,1	4,2	19,4	5,7
1684	Cuijk	24,2	17,7	285	75	11,7	3,1	16,0	4,2
216	Culemborg	25,3	18,1	339	99	13,4	3,9	18,7	5,5
148	Dalfsen	25,8	18,2	293	79	11,3	3,1	16,1	4,3
65	Dantumadeel	19,8	13,4	193	47	9,7	2,3	14,4	3,5
503	Delft	96,2	73,8	1.256	349	13,1	3,6	17,0	4,7
10	Delfzijl	29,0	20,6	330	84	11,4	2,9	16,0	4,0
149	Denekamp	26,0	18,2	292	77	11,2	2,9	16,1	4,2
762	Deurne	32,0	23,1	380	103	11,8	3,2	16,4	4,5
150	Deventer	85,0	63,0	1.035	272	12,2	3,2	16,4	4,3
218	Didam	16,6	11,9	200	54	12,1	3,2	16,8	4,5
384	Diemen	23,8	17,8	364	111	15,3	4,6	20,4	6,2
219	Dinxperlo	8,6	6,2	101	23	11,7	2,7	16,3	3,8
504	Dirksland	8,2	5,7	100	28	12,2	3,5	17,4	4,9
220	Dodewaard	4,5	3,1	52	15	11,6	3,2	17,0	4,8
221	Doesburg	11,5	8,4	139	37	12,1	3,2	16,6	4,4
222	Doetinchem	47,7	35,1	589	157	12,3	3,3	16,8	4,5
766	Dongen	24,9	18,1	311	86	12,5	3,5	17,2	4,7
58	Dongeradeel	24,7	17,5	248	60	10,0	2,4	14,2	3,5
315	Doorn	10,1	7,7	176	53	17,3	5,3	22,7	6,9
505	Dordrecht	120,0	87,9	1.546	421	12,9	3,5	17,6	4,8
498	Drechterland	10,0	7,3	125	36	12,5	3,6	17,2	4,9
316	Driebergen-Rijsenburg	18,3	13,5	292	90	16,0	4,9	21,7	6,6
1719	Drimmelen	26,6	19,4	347	100	13,0	3,8	17,9	5,2
303	Dronten	35,6	24,8	397	111	11,1	3,1	16,0	4,5
225	Druten	17,1	12,5	207	57	12,2	3,4	16,6	4,6

226	Duiven	25,8	18,1	327	95	12,7	3,7	18,1	5,2
902	Echt	19,2	14,3	227	58	11,8	3,0	15,9	4,0
227	Echteld	6,7	4,6	80	22	11,8	3,3	17,2	4,8
385	Edam-Volendam	27,7	20,0	380	111	13,7	4,0	19,0	5,6
228	Ede	102,4	72,6	1.279	355	12,5	3,5	17,6	4,9
317	Eemnes	8,7	6,0	145	51	16,7	5,9	24,1	8,5
1651	Eemsmond	16,7	11,6	172	43	10,3	2,6	14,8	3,7
770	Eersel	18,3	12,9	236	68	12,9	3,7	18,2	5,3
229	Eibergen	16,7	12,1	182	48	10,9	2,9	15,0	3,9
905	Eijsden	12,1	8,6	156	43	12,9	3,6	18,1	5,0
772	Eindhoven	203,4	157,3	2.747	759	13,5	3,7	17,5	4,8
230	Elburg	21,7	14,9	246	65	11,3	3,0	16,5	4,4
114	Emmen	107,4	79,6	1.208	303	11,2	2,8	15,2	3,8
388	Enkhuizen	17,0	12,8	207	55	12,2	3,2	16,2	4,3
153	Enschede	150,4	111,7	1.668	422	11,1	2,8	14,9	3,8
232	Epe	33,2	24,3	417	111	12,6	3,4	17,1	4,6
233	Ermelo	26,8	19,6	346	96	12,9	3,6	17,7	4,9
777	Etten-Leur	37,8	28,0	490	137	13,0	3,6	17,5	4,9
1722	Ferwerderadiel	8,8	6,3	90	22	10,2	2,5	14,3	3,5
70	Franekeradeel	20,4	14,7	218	55	10,7	2,7	14,8	3,7
653	Gaasterlân-Sleat	10,2	7,1	109	27	10,7	2,7	15,3	3,8
779	Geertruidenberg	21,0	15,7	273	75	13,0	3,6	17,4	4,8
236	Geldermalsen	24,9	17,9	331	96	13,3	3,9	18,4	5,4
781	Geldrop	28,0	20,6	386	110	13,8	3,9	18,7	5,3
1652	Gemert-Bakel	27,7	20,1	314	85	11,3	3,1	15,7	4,2
237	Gendringen	20,9	14,9	232	58	11,1	2,8	15,6	3,9
907	Gennep	16,8	12,4	205	54	12,2	3,2	16,5	4,4
689	Giessenlanden	14,2	9,7	191	57	13,5	4,0	19,7	5,9
784	Gilze en Rijen	24,5	17,9	306	85	12,5	3,5	17,1	4,7
511	Goedereede	11,3	7,7	143	42	12,7	3,7	18,5	5,4
664	Goes	36,0	27,0	458	121	12,7	3,4	16,9	4,5
785	Goirle	22,4	16,6	306	89	13,7	4,0	18,5	5,4
512	Gorinchem	34,0	25,3	451	124	13,3	3,6	17,8	4,9
239	Gorssel	13,4	9,9	195	56	14,6	4,2	19,7	5,7
513	Gouda	71,8	52,4	984	282	13,7	3,9	18,8	5,4
693	Graafstroom	9,6	6,3	119	36	12,4	3,7	19,0	5,7
365	Graft-De Rijp	6,4	4,6	85	25	13,3	3,9	18,7	5,4
786	Grave	12,6	9,2	151	40	11,9	3,2	16,4	4,4
390	Graveland	9,2	6,9	142	44	15,3	4,7	20,6	6,4
517	Gravendeel	8,7	6,3	114	32	13,0	3,7	18,0	5,1
518	Gravenhage	442,4	335,1	6.114	1.710	13,8	3,9	18,2	5,1
519	Gravzande	19,2	13,9	248	74	13,0	3,8	17,8	5,3
240	Groenlo	9,1	6,9	112	29	12,3	3,2	16,3	4,2
241	Groesbeek	19,4	14,3	240	62	12,4	3,2	16,8	4,3

14	Groningen	174,3	140,5	2.028	525	11,6	3,0	14,4	3,7
15	Grootegast	11,9	8,0	119	30	10,0	2,5	14,8	3,7
1729	GulpenWittem	15,5	11,4	194	50	12,5	3,2	17,1	4,4
158	Haaksbergen	24,1	17,5	293	79	12,1	3,3	16,7	4,5
788	Haaren	14,1	10,2	181	54	12,9	3,8	17,8	5,3
392	Haarlem	148,4	115,2	2.113	590	14,2	4,0	18,3	5,1
393	Haarlemmerliede c.a.	5,6	3,9	83	25	14,8	4,5	21,0	6,4
394	Haarlemmermeer	113,6	83,5	1.699	520	15,0	4,6	20,3	6,2
914	Haelen	10,1	7,5	133	36	13,2	3,5	17,7	4,7
1655	Halderberge	29,5	21,8	383	106	13,0	3,6	17,6	4,9
160	Hardenberg	57,3	40,1	600	152	10,5	2,7	15,0	3,8
243	Harderwijk	40,2	28,9	497	136	12,4	3,4	17,2	4,7
523	Hardinxveld-Giessendam	17,8	11,9	212	58	11,9	3,2	17,8	4,8
17	Haren	18,7	13,7	309	94	16,5	5,0	22,6	6,9
395	Harenkarspel	15,1	11,1	184	53	12,1	3,5	16,6	4,8
72	Harlingen	15,4	10,9	168	44	10,9	2,8	15,4	4,0
244	Hatterem	11,7	8,3	153	43	13,1	3,7	18,5	5,2
1937	Heel	8,3	6,3	108	29	13,0	3,5	17,0	4,5
396	Heemskerk	36,1	26,5	480	131	13,3	3,6	18,1	4,9
397	Heemstede	26,0	19,5	490	161	18,8	6,2	25,1	8,2
246	Heerde	18,1	12,8	225	61	12,5	3,4	17,5	4,7
74	Heerenveen	41,2	30,7	508	133	12,3	3,2	16,6	4,3
398	Heerhugowaard	45,6	33,4	578	165	12,7	3,6	17,3	5,0
526	Heerjansdam	3,5	2,5	50	14	14,0	4,0	20,0	5,7
917	Heerlen	95,1	72,3	1.149	276	12,1	2,9	15,9	3,8
1658	Heeze-Leende	15,3	11,0	220	66	14,4	4,3	20,0	6,0
399	Heiloo	21,9	16,1	345	104	15,7	4,7	21,4	6,4
918	Helden	19,5	14,3	229	62	11,7	3,2	16,0	4,4
400	Helder Den	59,8	44,7	734	189	12,3	3,2	16,4	4,2
163	Hellendoorn	35,8	25,5	413	108	11,5	3,0	16,2	4,2
530	Hellevoetsluis	38,9	27,7	522	151	13,4	3,9	18,9	5,5
794	Helmond	80,9	59,4	978	261	12,1	3,2	16,5	4,4
531	Hendrik-Ido-Ambacht	21,2	14,5	286	83	13,5	3,9	19,7	5,7
164	Hengelo 0164	80,4	59,6	997	264	12,4	3,3	16,7	4,4
248	Hengelo 0248	8,5	6,2	99	26	11,6	3,0	15,9	4,2
796	Hertogenbosch	130,5	99,6	1.818	517	13,9	4,0	18,2	5,2
252	Heumen	16,5	11,6	228	68	13,8	4,1	19,7	5,8
797	Heusden	42,9	30,7	538	152	12,5	3,5	17,5	5,0
920	Heythuysen	12,1	8,8	147	40	12,1	3,3	16,7	4,6
534	Hillegom	20,9	15,8	298	87	14,3	4,1	18,9	5,5
798	Hilvarenbeek	14,8	10,6	184	53	12,4	3,6	17,3	5,0
402	Hilversum	82,8	63,4	1.290	383	15,6	4,6	20,3	6,0
1735	Hof van Twente	34,9	25,3	435	121	12,5	3,5	17,2	4,8
675	Hontenisse	8,0	5,9	102	27	12,8	3,4	17,4	4,6



118	Hoogeveen	52,8	38,0	586	147	11,1	2,8	15,4	3,9
18	Hoogezand-Sappemeer	33,2	24,4	380	97	11,4	2,9	15,6	4,0
405	Hoorn	65,8	49,0	856	241	13,0	3,7	17,5	4,9
1507	Horst aan de Maas	28,3	21,0	348	96	12,3	3,4	16,5	4,5
321	Houten	36,0	24,9	497	152	13,8	4,2	20,0	6,1
406	Huizen	42,1	30,2	631	198	15,0	4,7	20,9	6,5
677	Hulst	19,7	14,6	259	68	13,1	3,4	17,7	4,6
256	Hummelo en Keppel	4,5	3,3	65	19	14,3	4,2	19,4	5,7
925	Hunsel	6,1	4,4	68	19	11,1	3,1	15,5	4,3
353	IJsselstein	30,9	22,3	442	133	14,3	4,3	19,8	6,0
645	Jacobswoude	10,7	7,7	145	44	13,6	4,1	18,9	5,7
166	Kampen	47,9	34,0	509	130	10,6	2,7	15,0	3,8
678	Kapelle	11,4	8,1	138	38	12,1	3,3	17,0	4,7
537	Katwijk	41,0	28,8	496	134	12,1	3,3	17,2	4,7
928	Kerkrade	51,1	38,4	610	125	11,9	2,5	15,9	3,3
929	Kessel	4,2	3,1	52	14	12,3	3,4	16,4	4,5
258	Kesteren	10,9	6,8	111	29	10,2	2,7	16,3	4,3
79	Kollumerland c.a.	13,2	9,0	131	31	9,9	2,4	14,5	3,5
588	Korendijk	10,8	7,5	138	39	12,8	3,6	18,4	5,2
542	Krimpen aan den IJssel	28,7	20,5	401	115	14,0	4,0	19,6	5,6
1659	Laarbeek	21,5	15,3	260	72	12,1	3,3	17,0	4,7
1685	Landerd	14,4	10,4	166	45	11,5	3,2	16,0	4,4
882	Landgraaf	40,8	30,2	489	117	12,0	2,9	16,2	3,9
415	Landsmeer	10,2	7,6	158	49	15,4	4,7	20,7	6,4
416	Langedijk	24,2	17,6	311	91	12,9	3,7	17,7	5,1
417	Laren	11,5	8,5	244	86	21,1	7,4	28,8	10,1
22	Leek	19,0	13,6	224	61	11,8	3,2	16,5	4,5
545	Leerdam	20,9	14,9	255	69	12,2	3,3	17,1	4,6
326	Leersum	7,4	5,3	108	33	14,6	4,4	20,4	6,2
80	Leeuwarden	89,5	69,2	1.043	262	11,7	2,9	15,1	3,8
81	Leeuwarderadeel	10,7	7,3	123	33	11,5	3,1	16,7	4,5
546	Leiden	117,0	90,0	1.625	472	13,9	4,0	18,1	5,2
547	Leiderdorp	26,2	19,3	414	127	15,8	4,8	21,4	6,6
548	Leidschendam	39,6	29,0	594	174	15,0	4,4	20,5	6,0
995	Lelystad	64,7	47,7	777	212	12,0	3,3	16,3	4,4
82	Lemsterland	12,7	9,2	146	40	11,5	3,1	15,9	4,3
327	Leusden	28,8	20,9	442	137	15,3	4,7	21,1	6,5
260	Lichtenvoorde	19,2	13,6	216	57	11,2	2,9	15,8	4,1
1673	Liemeeer	6,8	4,9	88	27	13,0	3,9	18,1	5,4
552	Lier De	11,2	8,2	147	43	13,2	3,8	18,0	5,2
694	Liesveld	9,6	6,3	117	33	12,2	3,5	18,4	5,3
418	Limmen	6,6	4,6	93	28	14,1	4,3	20,3	6,1
733	Lingewaal	10,7	7,4	136	39	12,7	3,6	18,3	5,2
553	Lisse	22,0	16,3	309	89	14,0	4,1	18,9	5,5

808	Lith	6,7	4,7	75	21	11,2	3,2	15,9	4,5
140	Littenseradiel	10,7	7,4	116	31	10,8	2,8	15,7	4,1
262	Lochem	19,2	14,4	251	69	13,1	3,6	17,5	4,8
329	Loenen	8,4	6,1	142	46	16,9	5,5	23,2	7,5
809	Loon op Zand	22,9	16,9	288	81	12,6	3,5	17,1	4,8
330	Loosdrecht	8,7	6,6	147	47	16,8	5,3	22,3	7,1
331	Lopik	13,5	9,3	167	48	12,3	3,5	17,9	5,1
24	Loppersum	11,0	7,6	119	31	10,8	2,8	15,7	4,1
168	Losser	22,8	16,6	255	65	11,2	2,8	15,4	3,9
332	Maarn	5,8	4,3	103	33	17,6	5,7	23,8	7,7
333	Maarsse	40,3	29,6	595	182	14,8	4,5	20,1	6,2
933	Maasbracht	13,7	10,0	168	44	12,3	3,2	16,7	4,4
934	Maasbree	12,8	9,3	156	43	12,1	3,4	16,7	4,7
1671	Maasdonk	11,4	7,9	134	38	11,7	3,3	16,9	4,8
263	Maasdriel	23,4	16,8	287	81	12,3	3,5	17,1	4,8
555	Maasland	6,8	4,8	100	32	14,6	4,6	20,8	6,6
556	Maasluis	33,0	24,7	445	125	13,5	3,8	18,0	5,1
935	Maastricht	122,2	94,4	1.516	400	12,4	3,3	16,1	4,2
936	Margraten	13,7	9,9	180	51	13,1	3,7	18,2	5,2
1663	Marne e	10,9	7,8	118	30	10,8	2,7	15,0	3,8
25	Marum	9,9	6,8	109	29	10,9	2,9	16,1	4,3
420	Medemblik	7,7	5,7	95	26	12,4	3,4	16,6	4,5
993	Meerlo-Wanssum	7,7	5,8	86	24	11,2	3,1	14,9	4,1
938	Meerssen	20,2	14,6	276	78	13,6	3,9	18,9	5,3
941	Meijel	5,8	4,3	67	18	11,6	3,2	15,7	4,3
83	Menaldumadeel	14,1	9,8	164	43	11,6	3,1	16,6	4,4
1987	Menterwolde	12,6	8,9	134	34	10,7	2,7	15,0	3,8
119	Meppel	30,0	22,2	370	98	12,3	3,3	16,6	4,4
687	Middelburg	45,4	33,4	568	150	12,5	3,3	17,0	4,5
559	Middelharnis	17,0	12,2	206	55	12,1	3,2	16,8	4,4
1731	Midden-Drenthe	32,8	23,7	370	98	11,3	3,0	15,6	4,1
814	Mierlo	10,2	7,3	138	41	13,5	4,0	18,9	5,6
815	Mill en Sint Hubert	11,1	8,1	124	33	11,2	2,9	15,4	4,0
265	Millingen aan de Rijn	5,9	4,3	67	17	11,5	2,9	15,5	4,0
1709	Moerdijk	36,5	26,4	483	139	13,3	3,8	18,3	5,2
562	Monster	20,2	15,1	262	74	12,9	3,6	17,3	4,9
335	Montfoort	13,3	9,4	186	56	14,0	4,2	19,9	6,0
944	Mook en Middelaar	8,0	5,8	120	37	15,0	4,6	20,6	6,3
563	Moordrecht	7,9	5,6	102	30	12,9	3,7	18,4	5,3
424	Muiden	6,8	4,9	119	40	17,6	5,9	24,4	8,2
565	Naaldwijk	29,1	21,4	374	111	12,9	3,8	17,5	5,2
425	Naarden	16,9	12,0	327	112	19,4	6,6	27,3	9,3
426	Nederhorst den Berg	5,1	3,7	82	26	16,1	5,1	22,0	7,0
643	Nederlek	14,9	10,4	194	55	13,0	3,7	18,7	5,2

946	Nederweert	16,2	11,7	189	52	11,7	3,2	16,1	4,4
266	Neede	11,0	8,1	128	33	11,5	3,0	15,7	4,1
304	Neerijnen	11,4	8,1	142	41	12,4	3,6	17,5	5,0
412	Niedorp	11,4	8,2	143	41	12,6	3,6	17,4	4,9
356	Nieuwegein	62,3	47,7	898	263	14,4	4,2	18,8	5,5
567	Nieuwerkerk aan den IJss	21,6	15,3	326	103	15,0	4,7	21,3	6,7
569	Nieuwkoop	11,0	7,9	158	48	14,3	4,4	20,1	6,2
571	Nieuw-Lekkerland	9,4	5,9	104	28	11,1	3,0	17,6	4,8
104	Nijefurd	10,9	7,8	113	28	10,4	2,6	14,6	3,6
267	Nijkerk	36,7	26,1	485	143	13,2	3,9	18,6	5,5
268	Nijmegen	153,7	119,6	1.935	515	12,6	3,4	16,2	4,3
1695	Noord-Beveland	7,0	5,3	88	23	12,6	3,3	16,5	4,3
1699	Noordenveld	31,0	22,3	404	112	13,0	3,6	18,1	5,0
529	Noorder-Koggenland	10,5	7,7	134	39	12,8	3,7	17,4	5,0
171	Noordoostpolder	43,7	31,5	451	121	10,3	2,8	14,3	3,9
575	Noordwijk	24,7	18,7	375	117	15,2	4,7	20,0	6,2
576	Noordwijkerhout	15,4	11,4	206	60	13,4	3,9	18,1	5,2
577	Nootdorp	12,5	8,5	175	55	14,0	4,4	20,6	6,4
820	Nuenen c.a.	23,7	16,7	355	112	15,0	4,7	21,2	6,7
302	Nunspeet	26,1	18,0	304	82	11,6	3,2	16,9	4,6
951	Nuth	16,7	12,3	217	59	13,0	3,5	17,6	4,8
429	Obdam	6,4	4,7	80	23	12,4	3,5	17,1	4,8
579	Oegstgeest	21,1	14,9	377	128	17,9	6,0	25,4	8,6
823	Oirschot	17,7	12,6	216	61	12,2	3,4	17,2	4,8
824	Oisterwijk	25,3	18,6	350	102	13,8	4,0	18,8	5,5
269	Oldebroek	22,6	15,3	246	64	10,9	2,8	16,0	4,2
173	Oldenzaal	31,1	22,9	384	103	12,3	3,3	16,8	4,5
174	Olst	17,0	12,3	197	52	11,6	3,1	16,0	4,2
175	Ommen	16,8	12,0	185	49	11,0	2,9	15,4	4,0
881	Onderbanken	8,5	6,1	102	26	12,0	3,0	16,8	4,2
692	Oostburg	18,0	13,7	227	60	12,6	3,3	16,5	4,4
826	Oosterhout	52,7	38,8	706	199	13,4	3,8	18,2	5,1
580	Oostflakkee	10,1	7,3	122	33	12,1	3,3	16,7	4,5
85	Ooststellingwerf	26,2	19,0	286	73	10,9	2,8	15,1	3,9
431	Oostzaan	8,9	6,6	131	38	14,7	4,3	19,9	5,8
432	Opmeer	11,0	8,0	131	36	11,8	3,3	16,4	4,6
86	Opsterland	28,8	20,4	321	85	11,1	2,9	15,7	4,1
828	Oss	66,9	49,0	852	233	12,7	3,5	17,4	4,7
584	Oud-Beijerland	22,4	15,9	308	91	13,8	4,1	19,4	5,7
437	Ouder-Amstel	13,0	9,9	228	74	17,5	5,7	23,1	7,5
644	Ouderkerk	8,1	5,5	104	30	12,8	3,7	18,9	5,5
589	Oudewater	9,7	7,0	137	41	14,0	4,2	19,6	5,9
1734	Overbetuwe	39,7	28,4	506	143	12,7	3,6	17,8	5,0
590	Papendrecht	30,1	21,7	421	121	14,0	4,0	19,4	5,6

765	Pekela	13,4	9,6	139	33	10,4	2,4	14,4	3,4
594	Pijnacker	23,5	16,4	346	108	14,7	4,6	21,1	6,6
439	Purmerend	72,1	53,6	959	266	13,3	3,7	17,9	5,0
273	Putten	22,9	16,0	292	85	12,8	3,7	18,3	5,3
177	Raalte	36,4	26,1	416	112	11,4	3,1	15,9	4,3
835	Ravenstein	8,5	6,1	101	28	11,8	3,3	16,6	4,6
595	Reeuwijk	12,9	9,0	204	67	15,9	5,2	22,6	7,4
1661	Reiderland	6,9	5,2	73	17	10,5	2,5	14,1	3,3
703	Reimerswaal	20,7	14,3	228	59	11,0	2,8	16,0	4,1
274	Renkum	32,2	24,4	498	141	15,5	4,4	20,4	5,8
339	Renswoude	4,1	2,7	46	14	11,4	3,4	16,9	5,0
1667	Reusel-De Mierden	12,5	8,9	140	38	11,3	3,1	15,7	4,3
275	Rheden	44,4	33,9	621	167	14,0	3,8	18,3	4,9
340	Rhenen	17,3	12,4	227	64	13,1	3,7	18,4	5,2
597	Ridderkerk	46,5	34,4	634	175	13,6	3,8	18,4	5,1
602	Rijnsburg	14,8	10,1	181	52	12,2	3,5	18,0	5,2
196	Rijnwaarden	11,1	7,9	124	32	11,2	2,9	15,7	4,0
1672	Rijnwoude	19,2	13,6	263	78	13,7	4,1	19,3	5,7
178	Rijssen	35,4	23,8	389	103	11,0	2,9	16,3	4,3
603	Rijswijk	53,2	41,6	833	235	15,7	4,4	20,0	5,6
1669	Roerdalen	10,5	7,6	134	36	12,7	3,4	17,6	4,7
957	Roermond	45,2	33,8	565	145	12,5	3,2	16,7	4,3
1670	Roggel en Neer	8,4	6,2	102	28	12,1	3,3	16,3	4,5
736	Ronde Venen De	34,2	24,4	522	163	15,2	4,8	21,4	6,7
1674	Roosendaal	76,8	56,4	976	266	12,7	3,5	17,3	4,7
599	Rotterdam	595,3	443,9	7.351	1.940	12,3	3,3	16,6	4,4
600	Rozenburg	13,2	9,6	184	52	13,9	3,9	19,2	5,4
277	Rozendaal	1,5	1,1	33	11	21,8	7,3	29,5	9,9
840	Rucphen	22,6	16,8	278	75	12,3	3,3	16,5	4,5
278	Ruurlo	8,1	5,9	92	25	11,4	3,0	15,7	4,2
704	Sas van Gent	8,6	6,3	108	28	12,5	3,3	17,0	4,4
604	Sassenheim	14,9	11,1	217	64	14,6	4,3	19,6	5,8
441	Schagen	17,1	12,9	226	62	13,2	3,6	17,5	4,8
39	Scheemda	14,4	10,2	160	39	11,1	2,7	15,7	3,9
458	Schermer	4,9	3,5	62	18	12,5	3,7	17,4	5,1
279	Scherpenzeel	9,1	6,3	113	32	12,4	3,5	18,0	5,1
606	Schiedam	76,1	56,3	964	256	12,7	3,4	17,1	4,5
88	Schiermonnikoog	1,0	0,8	13	3	12,6	3,4	16,1	4,3
844	Schijndel	23,0	16,8	284	78	12,4	3,4	16,9	4,6
962	Schinnen	13,7	9,8	177	49	13,0	3,6	18,1	5,0
607	Schipluiden	11,1	7,8	142	45	12,8	4,0	18,2	5,7
608	Schoonhoven	11,8	8,4	155	45	13,2	3,8	18,4	5,3
1676	Schouwen-Duiveland	34,2	25,4	442	125	12,9	3,7	17,4	4,9
964	Sevenum	7,2	5,4	90	25	12,5	3,4	16,7	4,6

965	Simpelveld	11,5	8,5	142	33	12,3	2,8	16,7	3,8
1702	Sint Anthonis	11,7	8,3	129	34	11,0	2,9	15,5	4,1
845	Sint-Michielsgestel	27,8	20,0	365	105	13,1	3,8	18,2	5,2
846	Sint-Oedenrode	17,1	12,4	204	58	11,9	3,4	16,4	4,6
1883	Sittard-Geleen	97,9	72,4	1.239	324	12,6	3,3	17,1	4,5
51	Skarsterlân	27,0	18,8	306	81	11,3	3,0	16,2	4,3
610	Sliedrecht	23,7	16,9	302	81	12,7	3,4	17,8	4,8
40	Slochteren	14,9	10,4	172	46	11,5	3,1	16,5	4,4
1698	Sluis-Aardenburg	6,6	5,1	79	19	12,1	2,9	15,6	3,8
90	Smallingerland	53,0	38,2	601	153	11,3	2,9	15,7	4,0
91	Sneek	32,1	23,6	378	98	11,8	3,0	16,0	4,2
342	Soest	44,6	33,0	680	204	15,2	4,6	20,6	6,2
847	Someren	18,5	12,9	209	57	11,3	3,1	16,3	4,4
848	Son en Breugel	14,8	10,7	222	66	15,0	4,4	20,7	6,1
612	Spijkensisse	73,9	53,2	957	266	13,0	3,6	18,0	5,0
37	Stadskanaal	33,5	24,2	356	85	10,6	2,5	14,7	3,5
180	Staphorst	15,3	9,9	148	39	9,7	2,5	15,0	3,9
532	Stede Broec	21,1	15,6	251	68	11,9	3,2	16,1	4,4
851	Steenbergen	23,4	17,1	296	82	12,7	3,5	17,3	4,8
280	Steenderen	5,0	3,5	58	16	11,7	3,2	16,4	4,5
181	Steenwijk	41,2	29,8	462	119	11,2	2,9	15,5	4,0
971	Stein	26,4	19,3	328	86	12,4	3,2	17,0	4,4
617	Strijen	9,4	6,6	127	37	13,5	3,9	19,2	5,5
974	Susteren	13,0	9,5	163	43	12,5	3,3	17,1	4,5
975	Swalmen	8,6	6,4	101	25	11,7	2,9	15,9	4,0
715	Terneuzen	34,5	25,1	445	119	12,9	3,5	17,7	4,7
93	Terschelling	4,8	3,7	58	15	12,2	3,2	15,8	4,2
448	Texel	13,5	10,0	151	40	11,2	2,9	15,1	4,0
716	Tholen	23,8	16,2	256	66	10,8	2,8	15,9	4,1
977	Thorn	2,6	2,0	34	9	13,1	3,5	17,1	4,6
281	Tiel	39,6	28,8	497	138	12,5	3,5	17,3	4,8
855	Tilburg	195,8	148,4	2.401	642	12,3	3,3	16,2	4,3
183	Tubbergen	20,0	13,8	217	58	10,8	2,9	15,8	4,2
1730	Tynaarlo	31,8	22,9	439	125	13,8	3,9	19,2	5,5
737	Tytsjerksteradiel	31,0	21,7	362	96	11,7	3,1	16,7	4,4
282	Ubbergen	9,3	7,1	124	33	13,3	3,6	17,4	4,7
856	Uden	39,9	29,2	514	143	12,9	3,6	17,6	4,9
450	Uitgeest	11,7	8,3	164	49	14,1	4,2	19,8	5,9
451	Uithoorn	26,2	19,6	418	130	15,9	4,9	21,3	6,6
184	Urk	16,2	9,2	136	36	8,4	2,2	14,8	3,9
344	Utrecht	256,4	201,8	3.518	992	13,7	3,9	17,4	4,9
981	Vaals	10,8	7,7	138	23	12,7	2,1	17,8	3,0
619	Valkenburg	3,7	2,6	47	14	12,5	3,6	18,1	5,2
994	Valkenburg aan de Geul	17,9	13,5	226	59	12,6	3,3	16,8	4,4

858	Valkenswaard	31,0	22,5	408	114	13,2	3,7	18,1	5,1
47	Veendam	28,3	20,7	324	82	11,4	2,9	15,7	3,9
345	Veenendaal	60,4	42,6	750	210	12,4	3,5	17,6	4,9
717	Veere	22,0	15,5	263	70	11,9	3,2	16,9	4,5
860	Veghel	36,4	26,4	450	126	12,4	3,5	17,0	4,8
861	Veldhoven	42,5	31,0	570	163	13,4	3,8	18,4	5,3
453	Velsen	67,0	49,5	925	257	13,8	3,8	18,7	5,2
454	Venhuizen	7,8	5,6	99	29	12,6	3,6	17,7	5,1
983	Venlo	90,5	68,3	1.106	282	12,2	3,1	16,2	4,1
984	Venray	38,1	28,3	457	123	12,0	3,2	16,2	4,4
620	Vianen	19,3	14,2	260	75	13,5	3,9	18,3	5,3
622	Vlaardingen	73,7	55,5	992	266	13,5	3,6	17,9	4,8
48	Vlagtwedde	16,4	12,1	175	41	10,6	2,5	14,4	3,4
96	Vlieland	1,2	0,9	15	4	12,5	3,5	17,7	5,0
718	Vlissingen	44,8	33,5	552	143	12,3	3,2	16,5	4,3
623	Vlist	9,8	6,9	128	38	13,0	3,8	18,5	5,4
986	Voerendaal	13,1	9,5	175	48	13,3	3,7	18,4	5,1
624	Voorburg	38,7	30,2	669	201	17,3	5,2	22,2	6,7
625	Voorhout	13,9	9,6	200	62	14,4	4,5	20,7	6,4
626	Voorschoten	22,6	16,5	381	120	16,8	5,3	23,1	7,3
285	Voorst	23,7	17,3	290	78	12,2	3,3	16,7	4,5
286	Vorden	8,5	6,4	103	26	12,1	3,1	16,2	4,2
186	Vriezenveen	33,3	22,8	347	88	10,4	2,6	15,2	3,9
865	Vught	25,5	18,9	382	116	15,0	4,6	20,2	6,2
866	Waalre	16,3	11,6	273	90	16,8	5,5	23,5	7,7
867	Waalwijk	45,3	33,4	577	159	12,7	3,5	17,3	4,8
627	Waddinxveen	26,8	19,3	374	110	13,9	4,1	19,4	5,7
289	Wageningen	33,8	25,5	420	116	12,4	3,4	16,5	4,5
628	Warmond	5,2	3,9	78	24	15,1	4,6	20,1	6,1
291	Warnsveld	9,1	6,5	121	33	13,2	3,6	18,5	5,0
629	Wassenaar	26,0	17,6	540	198	20,8	7,6	30,6	11,2
630	Wateringen	15,7	11,5	211	61	13,5	3,9	18,4	5,3
852	Waterland	17,2	12,6	261	80	15,1	4,6	20,7	6,3
988	Weert	48,2	35,5	615	168	12,8	3,5	17,3	4,7
457	Weesp	18,1	14,0	277	81	15,3	4,5	19,7	5,8
292	Wehl	6,7	4,9	74	20	11,1	2,9	15,3	4,0
870	Werkendam	26,1	18,1	324	92	12,4	3,5	17,9	5,1
459	Wervershoof	8,5	6,2	101	28	11,9	3,3	16,4	4,6
668	West Maas en Waal	18,2	13,3	228	63	12,5	3,5	17,1	4,7
558	Wester-Koggenland	13,6	9,9	164	46	12,1	3,4	16,6	4,6
1701	Westerveld	18,9	13,8	230	61	12,2	3,2	16,7	4,4
293	Westervoort	16,2	11,4	192	52	11,9	3,2	16,8	4,6
98	Weststellingwerf	25,2	18,6	273	67	10,8	2,7	14,7	3,6
614	Westvoorne	13,9	10,2	225	71	16,2	5,1	22,1	7,0

189	Wierden	23,4	16,1	266	73	11,4	3,1	16,5	4,5
462	Wieringen	8,4	6,3	102	27	12,1	3,2	16,2	4,2
463	Wieringermeer	12,3	9,1	139	39	11,3	3,2	15,3	4,3
296	Wijchen	38,4	27,7	492	138	12,8	3,6	17,8	5,0
352	Wijk bij Duurstede	23,2	16,5	312	94	13,5	4,1	18,9	5,7
52	Winschoten	18,8	14,1	215	52	11,4	2,8	15,2	3,7
53	Winsum	14,0	9,7	159	43	11,3	3,0	16,3	4,4
294	Winterswijk	28,7	21,2	326	81	11,4	2,8	15,4	3,8
295	Wisch	19,6	14,4	227	59	11,6	3,0	15,8	4,1
873	Woensdrecht	21,5	15,6	275	72	12,8	3,4	17,7	4,6
632	Woerden	46,9	33,8	681	207	14,5	4,4	20,1	6,1
466	Wognum	8,0	5,9	96	27	11,9	3,3	16,2	4,5
1690	Wolden De	23,8	17,2	278	75	11,7	3,1	16,2	4,4
880	Wormerland	15,4	11,3	213	61	13,8	4,0	18,9	5,4
351	Woudenberg	11,0	7,7	140	39	12,7	3,6	18,1	5,1
874	Woudrichem	14,3	10,1	179	50	12,5	3,5	17,7	4,9
710	Wûnseradiel	11,9	8,2	121	31	10,1	2,6	14,7	3,8
683	Wymbritseradiel	15,9	10,9	177	49	11,1	3,1	16,2	4,5
479	Zaanstad	136,1	102,1	1.826	503	13,4	3,7	17,9	4,9
297	Zaltbommel	25,7	17,8	314	89	12,3	3,5	17,7	5,0
473	Zandvoort	16,3	12,7	258	75	15,8	4,6	20,3	5,9
707	Zederik	13,6	9,3	163	46	12,0	3,4	17,5	4,9
478	Zeevang	6,3	4,6	90	27	14,2	4,3	19,6	6,0
50	Zeewolde	18,4	12,1	222	68	12,0	3,7	18,3	5,6
355	Zeist	59,8	45,6	932	281	15,6	4,7	20,4	6,2
298	Zelhem	11,2	8,0	129	34	11,5	3,0	16,0	4,2
299	Zevenaar	26,2	19,6	339	92	13,0	3,5	17,3	4,7
1666	Zevenhuizen-Moerkapelle	10,0	7,0	134	40	13,4	4,0	19,1	5,8
476	Zijpe	11,2	8,3	141	40	12,6	3,5	17,0	4,8
637	Zoetermeer	110,1	81,2	1.600	475	14,5	4,3	19,7	5,8
638	Zoeterwoude	8,7	6,2	122	37	14,0	4,2	19,7	5,9
56	Zuidhorn	18,1	12,2	206	56	11,4	3,1	16,9	4,6
879	Zundert	20,3	15,0	246	67	12,1	3,3	16,4	4,4
301	Zutphen	35,7	26,7	437	114	12,2	3,2	16,4	4,3
1896	Zwartewaterland	22,1	14,6	233	63	10,5	2,8	15,9	4,3
642	Zwijndrecht	41,4	30,1	563	157	13,6	3,8	18,7	5,2
193	Zwolle	107,4	81,8	1.381	374	12,9	3,5	16,9	4,6

Bron: CBS, Regionaal Inkomensonderzoek

## Bijlage 3

### Commentaar op kabinetsplannen met de onroerendezaakbelastingen: chronologisch overzicht

*Het kabinet-Balkenende I (2002) was van plan de onroerendezaakbelastingen (OZB) op woningen geheel af te schaffen. Deze bijlage geeft een beknopt chronologisch overzicht van de argumenten voor en tegen die in het recente verleden zijn gewisseld.*

*Artikel: VVD wil OZB innen via belasting op inkomsten.* In: de Volkskrant, 11 oktober 2001. In dit artikel wordt aangekondigd dat afschaffing van de OZB een van de belangrijkste voorstellen uit het komende VVD-verkiezingsprogramma zal zijn.

*Verkiezingsprogramma VVD 2002-2006, Ruimte, respect en vooruitgang.*

Argumenten ten gunste van afschaffing van de OZB zijn volgens het verkiezingsprogramma: deze maatregel vermindert de armoedeval, maakt besparing op de uitvoeringskosten mogelijk, verlaagt de woonlasten – wat bezit van een eigen huis voor een bredere groep mensen mogelijk maakt – en is een vorm van lastenverlichting.

Van Leeuwen, prof. dr. L., *VVD schrapt huizentaks.* In: Trouw, 2 november 2001.

Volgens Van Leeuwen moet de OZB niet verdwijnen, zoals de VVD in het nieuwe verkiezingsprogramma voorstelt. Afschaffing hiervan lost nauwelijks problemen op en betekent geen echte lastenverlichting. Bovendien tast deze maatregel de autonomie van gemeenten aan.

Van Tilborg, mr. ing. C., *Afschaffing OZB een beetje dom.* In: Algemeen Dagblad, 1 november 2001.

Van Tilborg, lid van de directieraad van de VNG, keert zich tegen afschaffing van de OZB voor woningen, omdat het voorstel voorbijgaat aan de fundamentele betekenis voor gemeenten van eigen belastingen. Ook is het voorstel te zeer gemotiveerd door actuele problemen met de heffing van de OZB. Ten slotte gaat het voorbij aan de bredere fiscale en financiële betekenis van de wet WOZ (waardering onroerende zaken).

Stevens, prof. L.G.M., *Een misser van de VVD.* In: Elsevier, 8 december 2001.

Stevens stelt onder andere dat de door de VVD aangehaalde uitvoeringscomplicaties en kosten het gevolg zijn van de uitvoering van de WOZ, en dus niet aan de OZB zijn toe te schrijven. Verder: dat de armoedevalproblematiek niet door de OZB, maar juist door het Haagse beleid wordt gecreëerd, doordat gemeenten niet hun eigen kwijtscheldingsbeleid mogen voeren.

Van den Berg, prof. dr. J. Th. J., *Au fond: Overheid zonder belasting?* In: B&G, december 2001.

Volgens de toenmalige voorzitter van de directieraad van de VNG is afschaffing van de OZB in strijd met Europeesrechtelijk erkende beginselen van lokale zelfstandigheid.

Kuipers, E. [e.a.], *'Er hangt iets in de lucht', Interview met Jan Peter Balkenende.* In: Bestuursforum, februari 2002.

In dit interview geeft de premier aan niets te zien in het voorstel van de VVD om de OZB af te



schaffen en de gemeenten hiervoor te compenseren via het Gemeentefonds. Als er niets voor de OZB in de plaats komt, is afschaffing van deze belastingen volgens Balkenende een vorm van recentralisatie en een onwenselijke beperking van het lokaal belastinggebied. Daarnaast is er sprake van een vestzak-broekzakelement, omdat de OZB wordt gecompenseerd via het Gemeentefonds. Volgens Balkenende is de armoedeval een gezocht argument en dienen instrumenten ingezet te worden die echt bijdragen aan vermindering van de armoedeval.

*Artikel: Melkert wil VVD-plan tot afschaffing OZB van tafel.* In: De Telegraaf, 21 februari 2002.

Volgens PVDA-leider Melkert is het plan de OZB af te schaffen, gelet op de huidige stagnerende economische groei, volstrekt onbetaalbaar.

*Artikel: CDA fel tegen invoering Zalmnorm voor gemeenten.* In: VNG-magazine, 15 februari 2002.

Invoering van de Zalmnorm voor de uitgaven van gemeenten (dus koppeling van de gemeentelijke uitgaven aan een plafond) is volgens minister Zalm van Financiën een logisch gevolg van de afschaffing van de OZB. Het CDA-Kamerlid Van der Hoeven heeft minister De Vries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd hoe hij als beheerder van het Gemeentefonds aankijkt tegen een eventuele Zalmnorm voor de decentrale overheden. Het CDA toont zich fel tegenstander van zo'n Zalmnorm, omdat na aanvaarding daarvan de lasten naar centraal niveau verschuiven en de gemeentelijke autonomie wordt aangetast.

Van Leeuwen, prof. dr. L., *De weggestopte belastingbetaler in onze bobo-democratie.* In: Openbaar bestuur, maart 2002.

Column over de onherkenbaarheid van onze belastingen, de methode van de minste pijn en de OZB.

Vliegenberg, F., *Afschaffen OZB doet afbreuk aan dualisering.* In: Binnenlands Bestuur, 6 maart 2002.

Afschaffing van de OZB staat haaks op de doelstellingen van de Commissie-Elzinga om de lokale democratie te revitaliseren, constateert raadslid Frans Vliegenberg te Asten voor GroenLinks.

Allers, dr. M.A., *Heisa rond de lokale belastingen.* In: B&G, mei/juni 2002.

In dit artikel wordt een antwoord gegeven op vragen als: Waarom zijn er gemeentelijke belastingen en wat zou er gebeuren als ze zouden worden afgeschaft? Geconcludeerd wordt dat de status quo op het gebied van de gemeentelijke belastingen zo gek nog niet is en dat afschaffing van de OZB een verwaarloosbaar effect heeft op de armoedeval.

*Artikel Hoogleraren tegen afschaffen OZB.* In: Binnenlands Bestuur, 5 juli 2002.

VVD-hoogleraren met deskundigheid op het gebied van de financiële verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten zijn tegen afschaffing van de OZB, omdat de maatregel 'tot potverteren door gemeenten zal leiden'.

Van Leeuwen, prof. dr. L., *Afschaffing OZB beperkt de autonomie van gemeenten.* In: Noordhollands Dagblad, 16 juli 2002.

*Persbericht van het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen voor lokale overheden (ESBL) van 18 juli 2002.*

Het ESBL heeft voor de 34 grootste gemeenten, op basis van een aantal vooronderstellingen,

de gevolgen berekend van de afschaffing van de OZB voor woningen in 2005. Van de 34 gemeenten zullen 26 rekening moeten houden met financiële nadelen en hebben acht gemeenten voordeel. In absolute bedragen zou Amsterdam het grootste voordeel hebben (EUR 31 miljoen) en Rotterdam het grootste nadeel (EUR 29 miljoen).

*Artikel: Wegvallen OZB slecht voor relatie raad - kiezer.* In: Twentsche Courant Tubantia, 8 augustus 2002.

Schaf je de OZB af, dan ontnem je volgens wethouder A.J.E. Gerritsen van de gemeente Wierden de burger dé mogelijkheid met de raad af te rekenen.

Te Wechel, drs. G.J., *Afschaffing OZB: negen argumenten tegen en één voor.* In: B&G, september 2002.

Argument vóór afschaffing: de meer dan gemiddelde weerstand bij belastingplichtigen die de OZB oproept.

Argumenten tegen afschaffing:

- maatregel is slecht voor het democratisch proces;
- maatregel is slecht voor de allocatie;
- heffing van OZB uitsluitend voor bedrijven is onevenwichtig;
- gemeenten worden financieel afhankelijk van het Rijk;
- er kan 'leuningdrag' ontstaan (van gemeenten met een zwakke financiële positie);
- de bufferfunctie verdwijnt;
- de maatregel biedt geen inkomenscompensatie voor de premiestijging bij het nieuwe zorgstelsel, geen lastenverlichting maar lastenverschuiving, verwaarloosbaar effect op armoedeval.

Brief van de VNG aan de Tweede Kamer, *Reactie Rijksbegroting 2003*, 17 september 2002

De VNG geeft aan dat afschaffing van de OZB op woningen, zonder gelijktijdige invoering van een alternatieve gemeentelijke belasting van gelijke omvang, de gemeentelijke zelfstandigheid wezenlijk aantast.

Memorandum Erasmus studiecentrum Belastingen Lokale Overheden, *Afschaffing OZB woningen, toelichting en berekening van de financiële gevolgen van de afschaffing OZB voor gemeenten*, augustus 2002.

Uit dit onderzoek blijkt dat de nadelige effecten van de afschaffing OZB voor gemeenten vooral bij de grotere gemeenten vanaf 50.000 inwoners zijn geconcentreerd en dat de nadelige effecten toenemen met de gemeentegrootte.

*Persbericht van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO)*, 23 september 2002.

Uit onderzoek van het COELO blijkt dat de totale lastendruk als gevolg van de afschaffing van de OZB toeneemt. De 'tekortgemeenten' zijn vaak grote en middelgrote gemeenten met een zwakke sociale structuur. Circa 400.000 huishoudens profiteren niet van de met de maatregel beoogde lastenverlichting, omdat zij reeds kwijtschelding van de OZB krijgen.

*Artikel: Minima worden dupe afschaffing OZB.* In: BN/De Stem, 26 september 2002.

Ruim vijfduizend Bredanaars met de laagste inkomens dreigen de dupe te worden van een eventuele afschaffing van de onroerendezaakbelasting voor woningen in 2005.

De Kam, prof. dr. C.A., *OZB op woningen moet blijven.* In: Weekblad fiscaal recht, 10 oktober 2002.

Monsma, prof. dr. J.A., *Afschaffen OZB maakt van Nederland een buitenbeentje*. In: Binnenlands Bestuur, 18 oktober 2002.

Afschaffing van de OZB is minimaal in strijd met de geest van het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Maar strikt juridisch-technisch is de maatregel wel haalbaar, volgens Monsma.

Van Dijke, L., Rouvoet, A., *Stunten met OZB is niet verantwoord*. In: BN/De Stem, 30 oktober 2002.

Afschaffing van OZB is voor burgers een sigaar uit eigen doos en ontnemt gemeenten beleidsvrijheid. Verlaging van overdrachtsbelasting heeft meer voordelen dan afschaffing van de OZB.

Allers, dr. M.A., De Kam, prof. dr. C.A., Sterks, prof. dr. C.G.M., Van Leeuwen, prof. dr. L., en Monsma, prof. dr. J.A. *Voor- en nadelen van afschaffing OZB op woningen*, COELO, oktober 2002.

In dit rapport worden de voor- en nadelen van de afschaffing OZB op een rij gezet. Dit rapport is opgesteld in opdracht van Tog Nederland.

*Advies van de Raad voor de financiële verhoudingen*, 27 november 2002.

In een ongevraagd advies aan minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) geadviseerd de plannen tot afschaffing van de OZB op woningen in te trekken. In dit advies op hoofdlijnen wijst de Raad met name op het grote belang van een lokaal belastinggebied van enige omvang. Verder wijst de Raad in zijn advies op een aantal niet beoogde negatieve effecten.

Van der Zwan, P., *Pans en Zalm kruisen de degenen – de irritatiefactor van de OZB*. In: VNG-magazine, 29 november 2002.

In dit artikel wordt verslag gedaan van een discussiebijeenkomst tussen minister Zalm en de heer Pans, voorzitter van de directieraad van de VNG.

Dales, mr. dr. G.D., *Afschaffing OZB is zo gek nog niet*. In: B&G, december 2002

In dit artikel geeft Dales een aantal argumenten vóór afschaffing van de OZB. Het autonomie- en participatieargument wordt door tegenstanders van de afschaffing ten onrechte gebruikt. Afschaffing van de OZB leidt tot lagere woonlasten, levert een besparing op uitvoeringskosten op en vermindert de frustratie bij de burgers.

*Artikel: Afschaffing OZB werkt averechts*. In: Bestuursforum, december 2002.

In dit commentaar wordt geconcludeerd dat het voornemen tot afschaffing van de OZB op woningen de lokale autonomie aantast, niet leidt tot de gewenste maatschappelijke effecten en in strijd is met het sociale gezicht van het CDA.

Luchtenveld, R. & drs. G. Zalm, *Voor afschaffing van Wet OZB bestaan sterke argumenten, OZB onterecht gebruikt voor inkomensbeleid*. In: Het Financieele Dagblad, 21 januari 2003.

Als argumenten vóór afschaffing van de OZB worden aangegeven: de OZB is een belasting die veel ergernis oproept, er bestaat steeds meer gefundeerde kritiek op de wijze van taxatie van woningen, gemeenten gebruiken de OZB meer en meer als instrument voor het inkomensbeleid, afschaffing van de OZB fungeert als terugsluis voor andere lastenverzwaringen die voortvloeien uit de stelselwijziging ziektekosten.

*Artikel: Centraal Economische Commissie (CEC) van topambtenaren tegen afschaffing OZB.*

In: Het Financieele Dagblad, 21 januari 2003.

De CEC adviseert om de lastenverlichting met EUR 1,4 miljard die in het Strategisch Akkoord staat, zo in te zetten dat de arbeidskosten worden gedrukt en het investeringsklimaat wordt verbeterd. Dat betekent onder meer dat in plaats van de afschaffing van de OZB de arbeidskorting wordt verhoogd en sociale premies voor werkgevers en werknemers worden verlaagd.

***Het kabinet-Balkenende II (2003- ) is van plan de gebruikersbelasting onroerendezaakbelastingen (OZB) op woningen af te schaffen. Dit onderdeel geeft een beknopt chronologisch overzicht van de argumenten voor en tegen die naar aanleiding van dit voornemen zijn gewisseld.***

*Hoofdlijnenakkoord 2004-2007, CDA, VVD en D66*

Met betrekking tot de WOZ/OZB bevat het Hoofdlijnenakkoord de volgende passages: 'Het bewonersdeel van de onroerendezaakbelasting (OZB) op woningen wordt afgeschaft. Via het Gemeentefonds worden gemeenten daarvoor gecompenseerd. De stijging van de OZB op bedrijfspanden en van het eigenaarsdeel van de OZB op woningen wordt na overleg met de gemeenten gemaximeerd.'

Brief van de VNG aan de Tweede Kamer, *VNG-reactie op Hoofdlijnenakkoord*, 19 mei 2003. De VNG geeft aan grote bezwaren te hebben tegen de voorstellen met betrekking tot de OZB, omdat deze voorstellen een belangrijke aantasting van het gemeentelijk belastinggebied betekenen, zonder dat hier een vervangende gemeentelijke belasting voor in de plaats komt. Het voorzieningenniveau wordt daarmee in de toekomst vrijwel volledig bepaald door inkomsten die de gemeente ontvangt van het Rijk en door de gelimiteerde OZB-opbrengsten. Daarmee wordt het lokale belastinggebied, dat al tot de kleinste van Europa hoort, gemarginaliseerd.

Rapport van het COELO, *Koopkrachteffecten van afschaffing van het gebruikersdeel OZB op woningen*, september 2003.

Afschaffing van het gebruikersdeel OZB woningen maakt deel uit van een pakket maatregelen dat inkomenscompensatie moet bieden voor de overstap naar het nieuwe zorgstelsel in 2006. Uit onderzoek van het COELO blijkt dat dit kabinetsplan de beoogde doelen niet zal bereiken. Minima, boeren, ouderen en zelfstandigen vallen buiten de boot. Daarnaast varieert voor de overige huishoudens het koopkrachteffect sterk, afhankelijk van de woongemeente en de waarde van de woning. Een door het COELO uitgewerkt alternatief, namelijk verlaging van de inkomstenbelasting, bereikt deze doelen wel en vergt minder budgettaire middelen. COELO verrichtte het onderzoek in opdracht van de VNG.

Allers, dr. M.A., *Lokale belasting blijft nodig*. In: Economisch Statistische berichten, 5 september 2003.

Lokale belasting blijft onder andere nodig als check op de verdeelsleutel voor de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

*Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden, 2 oktober 2003, TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 B, nr. 3.*

In antwoord op Kamervragen geeft de regering aan dat de belangrijkste achtergrond van de

plannen rond de OZB is dat zij een irritante en ingewikkelde belasting voor de burgers vormt.

Brief van de VNG aan de Tweede Kamer, *VNG-reactie op antwoorden op Kamervragen*, 22 oktober 2003.

In deze reactie geeft de VNG aan dat de OZB geen ongebruikelijk grote irritatie oproept. Een indicatie hiervoor vormt het geringe aantal bezwaar- en beroepschriften dat wordt ingediend. Daarnaast pleit de VNG voor verbeteringen in de bestaande heffingen.

*Hoofdpijnenbrief van het kabinet inzake afschaffing OZB gebruikersheffing woningen en maximering van tarieven* van 19 december 2003.

Deze brief bevat een schets van de kabinetsplannen voor de OZB.

Brief van de VNG aan de Tweede Kamer, *VNG-reactie op Hoofdpijnenbrief*, 21 januari 2004.

In deze brief geeft de VNG aan dat de in de Hoofdpijnenbrief neergelegde voornemens inzake afschaffing van de OZB niet acceptabel zijn voor de VNG. Gemeenten worden door de plannen vrijwel volledig financieel afhankelijk van het Rijk. De plannen zijn niet gemotiveerd en gaan zelfs nog verder dan wat was bepaald in het Hoofdpijnenakkoord. Ook wijst de VNG op een aantal onderwerpen waarover nog geen duidelijkheid bestaat.

*Artikel: Meeste Zeeuwse overheden dupe van afschaffing gebruikersbelasting*. In: Provinciale Zeeuwse Courant, 16 januari 2004.

Voor negen van de dertien Zeeuwse gemeenten pakt afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen negatief uit.

*Persbericht VNG*, 19 januari 2004.

De VNG heeft een commissie van onafhankelijke deskundigen ingesteld die onderzoek doet naar de mogelijkheid van nieuwe gemeentelijke belastingen.

*Advies van de Raad voor de financiële verhoudingen*, 26 januari 2004.

In dit ongevraagde advies aan minister Remkes geeft de Raad voor de financiële verhoudingen aan dat een eigen lokaal belastinggebied van voldoende omvang van essentieel belang is voor de financiële zelfstandigheid van gemeenten. Het voornemen om de gebruikersheffing van de OZB op woningen af te schaffen, zonder dat daar een alternatieve gemeentelijke belasting voor in de plaats komt, doet daar ernstig afbreuk aan. Als het kabinet overwegende bezwaren heeft tegen de gebruikersheffing OZB op woningen, dan verdient het de voorkeur de OZB in haar geheel af te schaffen en te vervangen door een andere volwaardige gemeentelijke belasting.

Rapport van het COELO, *Financiële gevolgen van maximering van de OZB-tarieven*, februari 2004.

Uit het COELO-onderzoek blijkt dat het financiële nadeel van tariefmaximering voor veel gemeenten aanzienlijk groter is dan het nadeel van de afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen. In beide gevallen zijn het grotendeels dezelfde gemeenten die het hardst worden getroffen. Voor alle gemeenten samen kan het totale financiële nadeel enkele honderden miljoenen euro's bedragen, waarvoor het kabinet geen compensatie in het vooruitzicht stelt. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de VNG.

Merk, O.M., *Misverstanden over lokale belastingen*. In: Economisch Statistische Berichten, 20 februari 2004.

In dit artikel worden de argumenten die door tegenstanders van afschaffing van de

gebruikersbelasting OZB woningen worden gehanteerd door de auteur aangemerkt als misverstanden en gaat hij op deze misverstanden nader in.

Brief van de VNG aan de Tweede Kamer, *VNG-reactie op kabinetsplannen met de OZB*, 3 maart 2004.

In deze brief gaat de VNG in op recente ontwikkelingen, zoals het onderzoek van het COELO van februari 2004 en het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen van januari 2004. Ook geeft de VNG aan dat het kabinet de gestelde deadline van januari 2004 voor het indienen van een wetsvoorstel bij de Raad van State niet heeft gehaald, waarmee invoering van dit kabinetsvoornemen per 2005 niet langer haalbaar is.

Brief van Vereniging Eigen Huis aan de Tweede Kamer, *Afschaffing gebruikersdeel en maximering eigenarendeel*, 5 maart 2004.

De Vereniging Eigen Huis (VEH) spreekt haar waardering uit voor het kabinetsvoornemen om het gebruikersdeel OZB voor woningen af te schaffen en het eigenarendeel te maximeren. Hierdoor wordt volgens VEH de sterk stijgende lijn van de gemeentelijke woonlasten onderbroken. In de brief geeft VEH een aantal argumenten aan die het kabinetsvoornemen ondersteunen, namelijk de geringere betrokkenheid van burgers bij het gemeentelijk beleid, de gebrekkige grondslag van de OZB, de toenemende weerstand tegen stijgende woonlasten, de OZB als sluitpost op de begroting, de grote verschillen in woonlasten en de lagere drempel om tot de woningmarkt toe te treden door afschaffing OZB.

Brief van het Interprovinciaal Overleg (IPO), *Afschaffing gebruikersheffing OZB*, 18 maart 2004.

Het IPO doet een beroep op het kabinet af te zien van afschaffing van de OZB gebruikersbelasting op woningen. Mocht het kabinet vasthouden aan de plannen, dan komen nog meer gemeenten in financiële problemen dan dit jaar al het geval is. Door de huidige bezuinigingen van het kabinet is het aantal gemeenten dat zijn (meerjaren)begroting niet sluitend krijgt dit jaar al verdubbeld. Zonder eigen belastingen zijn gemeenten volgens het IPO ook niet of nauwelijks in staat deze problemen zelf op te lossen.

Van Leeuwen, prof. dr. L., *Het Nederlandse lokale belastinggebied in Europa*. In: De Europese Gemeente, maart/april 2004.

Bespreekt diverse nadelen van de kabinetsplannen, die gemeenten in financieel opzicht afhankelijker maken van het Rijk. Een verruiming van het lokale belastinggebied ligt meer in de rede. Zijn onze lage gemeentebelastingen niet concurrentievervalsend en dus kwetsbaar voor veroordeling door het Europese Hof van Justitie?

Brief van VNO-NCW aan Tweede Kamer, *Stijging van lokale lasten*, 29 april 2004.

In deze brief pleit de werkgeversorganisatie VNO-NCW er onder andere voor het OZB -tarief (voor eigenaren en gebruikers tezamen) te maximeren op €5,05, dat is het rekentarief dat gebruikt wordt bij de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. De inhoud van de Hoofdlijnenbrief van het kabinet heeft VNO-NCW er niet van overtuigd dat forse lastenverzwaringen achterwege zullen blijven.

## **Overzicht afgesloten per 1 mei 2004**

C:\vngbijlage3.doc

## Bijlage 4

### **Commentaar bij het rapport “Belasten op niveau” van Prof. dr P.B. Boorsma, Prof. dr C.A. de Kam en Prof. dr L. van Leeuwen**

*Prof. dr J.A. Monsma<sup>1</sup>*

Door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is mij gevraagd commentaar te leveren bij het concept d.d. 8 mei 2004 van het rapport “Belasten op niveau”. Mijn commentaar zou zeer kort kunnen zijn. Ik kan mij nagenoeg volledig vinden in de inhoud en de toonzetting van het rapport. De auteurs Boorsma, De Kam en Van Leeuwen zijn er in geslaagd een zeer lezenswaardig rapport te schrijven, waarin haarfijn wordt uiteengezet waarom met betrekking tot het gemeentelijke belastinggebied een andere weg moet worden ingeslagen dan het Kabinet voor ogen staat.

De onroerende-zaakbelastingen (hierna: OZB) zijn, zoals in het rapport terecht wordt vastgesteld, de meest geschikte eigen belastingen van gemeenten. Zij voldoen aan alle criteria die kunnen worden aangelegd ter beoordeling van de geschiktheid van een belasting als inkomstenbron voor gemeenten. De OZB hebben een brede heffingsgrondslag, die bovendien een evidente band heeft met het gemeentelijke territoir en de gemeentelijke taakuitoefening. De OZB vormen een stabiele inkomstenbron, die weinig conjunctuurgevoelig is. De OZB zijn praktisch uitvoerbaar en hebben relatief lage perceptiekosten. Zij passen goed binnen de bestuurlijke verhoudingen en hebben, om voor de hand liggende redenen, ook internationaal veelal een belangrijk aandeel in de lokale belastingmix.

Met het rapport maken de auteurs duidelijk, dat de OZB als gemeentelijke belastingen gehandhaafd dienen te worden. Voor afschaffing of inperking van de OZB zijn geen argumenten aan te voeren, die hout snijden. De bestaande weerstand tegen de OZB betreft, voor zover ik kan nagaan, niet de OZB als zodanig maar veeleer de uitvoering van de Wet waardering onroerende zaken (hierna: WOZ). Mijns inziens dient kritiek op de WOZ-praktijk evenwel te worden onderscheiden van kritiek op de OZB. Met betrekking tot de OZB als zodanig worden naar verhouding weinig fiscale procedures gevoerd. Inzake de door gemeenten vastgestelde WOZ-waarde van onroerende zaken des te meer. Wanneer men in het kader van de onderhavige discussie geen onderscheid maakt tussen de WOZ en de belastingen die met behulp van de WOZ-waarde worden geheven, kan men de kritiek op de WOZ-praktijk - mijns inziens al even onterecht - ook uitleggen als kritiek op het eigenwoningforfait van de inkomstenbelasting of op de omslagheffing gebouwd van waterschappen. Het rapport kan, dank zij de heldere analyses die het bevat, een bijdrage leveren aan de zuiverheid van de huidige discussie over de OZB.

Natuurlijk valt er wel het een en ander te verbeteren aan de OZB. In dit verband verwijs ik op deze plaats graag naar het ESBL-rapport “Gemeentelijke belastingen in de 21<sup>e</sup> eeuw”, waaraan ook de commissie refereert. Met name wijs ik op de aanbeveling de grondslag van de OZB te verbreden door het schrappen van vrijstellingen. Daardoor zouden de OZB-tarieven met betrekking tot niet-woningen substantieel kunnen worden

---

<sup>1</sup> Jan Monsma is als bijzonder hoogleraar lokale belastingen verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.



verlaagd. Ook wijs ik op de aanbeveling om te werken met waardeklassen. Daardoor zal de aanleiding voor belastingplichtigen om bezwaar te maken tegen de vastgestelde waarde verminderen.

Duidelijk zal zijn dat ik aan de door de commissie onderzochte alternatieve belastingbronnen geen behoefte heb, voor zover het erom zou gaan een alternatief te vinden voor de OZB. Er is wat mij betreft geen onontkoombare noodzaak om naar een alternatief voor de OZB te zoeken. In de huidige economische omstandigheden kan en mag het regeerakkoord op dit punt geen "Wet van Meden en Perzen" zijn. De uitdagingen waarvoor het Kabinet op dit moment in financieel-economisch opzicht is gesteld, maken bijna dagelijks duidelijk dat het geld dat moet worden uitgetrokken om de OZB geheel of gedeeltelijk af te schaffen beter aan andere zaken kan worden uitgegeven. De OZB dienen te worden gehandhaafd en, waar nodig, te worden verbeterd. De onderzochte alternatieven acht ik derhalve uitsluitend van belang in het kader van de door de commissie voorgestelde "belastingsschuif", waarbij de rijksuitgaven en dus de rijksbelastingen omlaag kunnen, en de gemeenten meer fiscale armslag krijgen.

Van de aangedragen alternatieve belastingbronnen spreekt de burgerbelasting (ook wel aangeduid als ingezetenenbelasting) mij het meest aan. Een dergelijke belasting, die ook in het buitenland bekend is, is eerder reeds aanbevolen door de commissies Haks en De Kam. Het rapport toont aan dat er uitstekende mogelijkheden zijn om tegenover de invoering van een burgerbelasting de uitkering uit het Gemeentefonds te verlagen (het vaste bedrag per inwoner kan vervallen) en de algemene heffingskorting in de loon- en inkomstenbelasting te verhogen. Daardoor zullen de verdelingseffecten van invoering van een burgerbelasting betrekkelijk gering kunnen zijn.

Van groot belang acht ik de aanvaarding door de commissie van grotere verschillen in lokaal voorzieningenniveau en plaatselijke belastingdruk die het gevolg zullen zijn van het toekennen van meer fiscale armslag aan gemeenten. Terecht merkt de commissie op dat grotere diversiteit past bij gedecentraliseerd bestuur. Beleidsmakers op rijksniveau zullen deze grotere diversiteit moeten aanvaarden wanneer zij de decentralisatiegedachte serieus willen nemen.