

Opgenomen in: Sprenger, J. e.a. (red.), *Per Saldo- Overheidsfinanciën en fiscaliteit na twaalf jaar minister Zalm*, Sdu Uitgevers, Den Haag, 2007, pp. 87-99.

Minister Gerrit Zalm en de onroerendezaakbelasting

prof. dr. A.F.A. Korsten en mr G. van Nijendaal

1. Inleiding

Niet elke minister van Financiën heeft gedurende zijn ambtstermijn even veel aandacht geschonken aan de financiële verhoudingen tussen overheden. Vaak werd de verantwoordelijkheid voor het fondsbeheerderschap overgedragen aan een staatssecretaris. Minister Gerrit Zalm heeft echter nadrukkelijk zijn stempel gedrukt op de financiële verhoudingen in Nederland. Dat is niet in de eerste plaats het gevolg van zijn lange ambtstermijn. Het komt vooral door zijn persoonlijke belangstelling voor dit onderdeel van het beleidsterrein van het ministerie van Financiën.

Minister Zalm heeft op verschillende onderdelen van de financiële verhoudingen zijn sporen nagelaten. Te denken valt aan de normering van het provincie- en gemeentefonds, waardoor de omvang van de fondsen gelijke tred houdt met de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Ook leende hij van 1998 tot 2003 zijn naam aan de zalmsnip, een tegemoetkoming van honderd gulden per inwoner die gemeenten aan burgers verstrekten ter compensatie van de gestegen lokale milieulasten. De introductie van het BTW-compensatiefonds, op grond waarvan decentrale overheden de betaalde BTW kunnen declareren moet ook worden gememoreerd. Maar naar verwachting zal minister Zalm voor wat betreft de financiële verhoudingen vooral worden herinnerd door de maatregelen tot beperking van de onroerendezaakbelastingen (OZB). Op zijn verschillende rollen in dit dossier gaan we hier nader in.

Per 1 januari 2006 is het gebruikersdeel van de OZB op woningen afgeschaft. Tevens is de jaarlijkse stijging van de overige OZB-tarieven gemaximeerd. Voor veel burgers betekende dit een lastenverlichting. Een bron van irritatie voor een groot aantal burgers werd daardoor verminderd of zelfs geheel weggenomen. Ter compensatie voor het verlies aan gemeentelijke inkomsten is een bedrag toegevoegd aan het gemeentefonds. Tal van gemeentebesturen beklagden zich erover dat daardoor de gemeentelijke autonomie werd aangetast. Maar daar staat tegenover dat enige wethouders financiën van grote steden de minister juist hebben gesteund.

De OZB-maatregel heeft niet alleen geleid tot sympathiebetuigingen maar ook tot veel maatschappelijke en bestuurlijke discussie. Er is een indrukwekkende lijst van artikelen, onderzoeken, ingezonden brieven, adviezen en andersoortige publicaties verschenen over de OZB-maatregelen. Bestuurders, politici, belangenvertegenwoordigers, adviesraden, economen en bestuurskundigen hebben zich in deze discussie gemengd.¹ De inperking van het gemeentelijke belastinggebied heeft ertoe bijgedragen dat de verhoudingen tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) verstoord zijn geraakt. De VNG is naar

¹ Voor een uitgebreid en nagenoeg compleet overzicht: Verhagen, A.J.W.M. (2005). *Aanslag op belasting*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

aanleiding van deze maatregel zelfs samen met een paar gemeenten een rechterlijke procedure tegen de staat gestart.²

Gerrit Zalm is bij de totstandkoming van de OZB-maatregel in verschillende hoedanigheden nauw betrokken geweest. Als politicus, partijleider en onderhandelaar bij de kabinetsformaties was hij verantwoordelijk voor het op de politieke agenda krijgen en houden van deze ‘parel’ uit het VVD-verkiezingsprogramma. Als minister van Financiën is Zalm niet alleen fondsbeheerder (geweest) maar is hij in de eerste plaats verantwoordelijk voor het macro-economische beleid van de rijksoverheid. In deze bijdrage ligt de nadruk op de verschillende hoedanigheden waarin de betrokkenheid van minister Zalm bij de OZB-maatregelen tot uitdrukking is gekomen.

De indeling is als volgt. In paragraaf 2 zal worden ingegaan op het politieke aspect van de OZB-maatregelen. De verantwoordelijkheid als minister van Financiën voor de macro-economische effecten van de OZB-maatregelen wordt in paragraaf 3 belicht. In paragraaf 4 komen de financiële verhoudingen aan de orde. Paragraaf 5 geeft een korte slotbeschouwing.

2. Het politieke aspect

Minister Zalm wordt door velen vooral gezien als een vakminister en daarvoor geprezen. Het politieke karakter van zijn ministerschap lijkt daarbij wel eens aan de aandacht te ontsnappen. De OZB-maatregelen zijn vooral politiek geïnspireerd. Hoewel onduidelijk is wie zich de geestelijk vader van de OZB-plannen mag noemen, heeft minister Zalm zich van meet af aan een warm pleitbezorger voor dit VVD-programmapunt getoond.

2.1 De ‘parel’ uit het VVD-verkiezingsprogramma

Het aanvankelijke voornemen uit het VVD verkiezingsprogramma van 2002 was om de gehele OZB af te schaffen.³ Hiervoor was €2,8 miljard gereserveerd. Het voorstel was voorzien van een uitgebreide motivering:

“Het pakket lastenverlichting faciliteert keuzevrijheid en verbetert de werking van de arbeidsmarkt. Daartoe wordt ondermeer de Onroerend Zaak Belasting (OZB) afgeschaft. De gemeentelijke autonomie voor het heffen van belasting blijft daarmee in stand. Deze maatregel heeft de charme van de eenvoud. De inkomensverbetering die daarvan het gevolg is, komt ten goede aan huurders en eigenaren, particulieren en bedrijven. Het verschil tussen werken en niet werken wordt vergroot, zonder dat mensen met een uitkering er op achteruit gaan. Gemeenten hoeven deze belasting niet meer kwijt te schelden aan mensen met de laagste inkomens. En mensen die van een uitkering aan de slag gaan, raken die kwijtschelding ook niet meer kwijt. Daarmee is deze maatregel - samen met de verhoging van de arbeidskorting - de meest effectieve methode om de ‘armoedeval’ te bestrijden. Bovendien wordt het belastingstelsel niet vervuild met specifieke regelingen voor diverse groepen. Ouderen met een klein pensioen hoeven niet meer een maal per jaar deze belasting op te hoesten. En zowel bedrijven die vennootschapsbelasting betalen, als ondernemers die onder de inkomstenbelasting vallen, profiteren hiervan. Bij het Rijk en de gemeenten wordt aanzienlijk bespaard op uitvoeringskosten. Vanzelfsprekend worden de gemeenten via het Gemeentefonds gecompenseerd voor het verlies aan inkomsten op een wijze die recht doet

² Zie voor de dagvaarding: www.vng.nl.

³ Volkspartij voor vrijheid en democratie (oktober 2001). *Ruimte, respect en vooruitgang, ontwerp verkiezingsprogramma.*

aan de zelfstandige positie van gemeenten in het algemeen en hun specifieke situatie in het bijzonder. Dit wordt voor de afschaffing van de OZB vastgelegd bij wet.”

In het ‘Strategisch akkoord’ van het kabinet-Balkenende I was sprake van een afschaffing van de OZB op woningen.⁴ Daarvoor was een bedrag van €2 mld. ingeboekt. Door de val van dat kabinet is aan dit voornemen geen uitvoering gegeven. In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II was het voornemen verder beperkt tot afschaffing van het bewonersdeel van de OZB op woningen.⁵ De kosten werden geraamd op €1 mld. Tevens werd aangekondigd dat de stijging van de OZB op bedrijfspanden en het eigenaarsdeel van de OZB op woningen zou worden gemaximeerd. De gedeeltelijke afschaffing werd gezien als een eerste stap naar volledige afschaffing. In het VVD-verkiezingsprogramma van 2006 stond nog onomwonden aangekondigd: “*Na afschaffing van het gebruikersdeel nu ook afschaffing van de OZB voor de huiseigenaren*”.⁶

Politiek-ideologisch lijkt de beperking van de lokale belastingvrijheid op gespannen voet te staan met de liberale uitgangspunten van de *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie*.⁷ Gemeenten zijn als democratisch gelegitimeerde bestuursorganen er mee gediend, om binnen bepaalde grenzen, de vrijheid te hebben het lokale voorzieningenpeil af te wegen tegen het daarbij behorende belastingpeil. Het plan is dan ook niet zozeer ingegeven door deze politiek-ideologische motieven. Het aangrijpingspunt was vooral de onvrede bij grote groepen burgers en ondernemers over de hoogte van de gemeentelijke OZB. Onder deze groep bevonden zich vooral veel huiseigenaren en het midden- en kleinbedrijf, voor de VVD niet onbelangrijke kiezersgroepen. De andere argumenten lijken daaraan ondergeschikt gemaakt. Daarbij had het voornemen zoals dat ook in het verkiezingsprogramma stond ‘de charme van de eenvoud’. Het is geen al te boude veronderstelling dat het voorstel tot afschaffing van de OZB door de VVD mogelijk voor een belangrijk deel mede werd ingegeven door voorkeuren uit delen van de samenleving en daarmee samenhangende electorale overwegingen.

2.2 De irritatiefactor als politiek motief

Het kabinet gaf zelf onomwonden aan dat de irritatiefactor de belangrijkste reden was voor de OZB-maatregelen. Van een min of meer ondergeschikt argument werd het gepromoveerd tot formeel hoofdargument.⁸

Hoe is daarop gereageerd? Die irritatiefactor is ‘om te draaien’. De OZB is een zichtbare en voelbare belasting. De OZB-aanslag valt in één keer op de deurmat. Dergelijke zichtbare belastingen zijn uit democratisch oogpunt daarom wel verdedigbaar geacht en volgens sommigen verdienen ze zelfs de voorkeur. Juist de ergernis die ze oproepen zou dwingen tot het afleggen van lokale politieke verantwoording.

Een ander discussiepunt is de vraag geweest of de feiten de ergernis geheel kunnen verklaren. De feiten laten een contrast zien tot de hier en daar grote ergernis. De totale opbrengst van de OZB bedraagt namelijk minder dan 4% van alle in Nederland geheven belastingen en sociale premies.

⁴ Tweede Kamer, 2001-2002, 28 375, nr. 5, p. 33.

⁵ Tweede Kamer, 2002-2003, 28 637, nr. 19, p. 16.

⁶ Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (september 2006). *Voor een samenleving met ambitie*; Financiële bijlage bij het verkiezingsprogramma VVD 2006.

⁷ In haar verkiezingsprogramma uit 1994 pleit de VVD nog voor uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied. Bron: Lipschitz (1994). *Verkiezingsprogramma's 1994*. Den Haag: Sdu.

⁸ Tweede Kamer, 30 096, nr. 3, p 1.

De veronderstelling dat gemeentebesturen de maatschappelijke onvrede over zichzelf hebben afgeroepen door een excessieve stijging van de tarieven lijkt ook genuanceerder te liggen. De opbrengststijging van rijksbelastingen zoals de overdrachtsbelasting, de BTW en de loonbelasting is tussen 1998 en 2003 hoger geweest dan de opbrengststijging van de OZB. Uit onderzoek van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) blijkt dat de tarieven voor OZB voor woningen en voor niet-woningen tussen 1998 en 2004 gecorrigeerd voor inflatie gemiddeld jaarlijks met 2,5 % zijn gestegen.⁹ De gemeentelijke woonlasten (OZB, riolrechten en afvalstoffen) zijn sinds 1998 niet sneller gestegen dan de totale woonlasten. Vooral energie en water werden duurder. Dit werd veroorzaakt door de vergroening van ons belastingstelsel. Deze heffingen zijn minder zichtbaar omdat ze in de energie- en waterrekening verstopt zitten.

Een andere verklaring voor het overtrokken beeld van de stijging van de lokale lasten is dat deze stijging telkens veel media aandacht krijgt. Het CBS, maar ook verschillende onderzoeksinstellingen, consumentenorganisaties, belangengroeperingen, kranten en dergelijke publiceren overzichten van de stijging van de gemeentelijke woonlasten. Steeds dezelfde cijfers maar in een iets andere context, waardoor de indruk ontstaat dat het om stijging op stijging gaat.

Dat de feiten een genuanceerder beeld geven van de lokale lastenontwikkeling doet uiteindelijk niet ter zake: *feelings are facts*. Het kabinet heeft nagelaten deze gevoelens met feiten te weerspreken. Waarbij minister Zalm er steeds subtiel op wist te wijzen dat vooral links georiënteerde gemeentebesturen de burger opzadelen met hoge lokale lasten. Minister Zalm was als onderhandelaar en minister van Financiën nauw betrokken bij de onderhandelingen van de beide kabinetten-Balkenende en dit heeft er mede toe geleid dat de OZB-voorstellen in de beide regeerakkoorden terug te vinden waren. Als later in het proces de OZB-voorstellen vertraging dreigen op te lopen, neemt Zalm duidelijk stelling: “*Mijn kop eraf als de OZB voor gebruikers niet per 2006 wordt afgeschaft*”.¹⁰ Het is dan ook niet opmerkelijk dat de OZB-maatregelen vooral aan Zalm worden toegeschreven hoewel hij als minister van Financiën niet eens de eerst verantwoordelijke was voor het wetgevingsproces. De gedrevenheid van minister Zalm bleek nog eens in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2006, toen hij op basis van achteraf gezien verkeerde cijfers een ongenueerd en hard oordeel velde over de vermeende ontwikkeling van OZB-tarieven in een aantal gemeenten. Zalm moest zijn oordeel bijstellen. Hier bracht de politicus Zalm de vakman Zalm nog even in verlegenheid.

2.3 Doelstelling gehaald

Hoewel het oorspronkelijke voorstel om de gehele OZB af te schaffen maar gedeeltelijk wordt gerealiseerd, komt het pakket maatregelen ruimschoots tegemoet aan tal van geuite bezwaren. En ondanks de zware kritiek op de OZB-plannen is het wetsvoorstel uiteindelijk met een ruime meerderheid in de Tweede Kamer aangenomen.¹¹ Zelfs de PvdA heeft als oppositiepartij met de plannen ingestemd. De PvdA wilde daarmee voorkomen dat ze zou worden neergezet als de partij die tegen lastenverlichting voor burgers is. Ook de Eerste

⁹ Coelo (2004). *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*.

¹⁰ Weblog Gerrit Zalm, 11 april 2005.

¹¹ De fracties van CDA, PvdA, VVD, D66, groep-Lazrak en groep-Wilders stemden voor het wetsvoorstel, de fracties van SP, GroenLinks, LPF, Christenunie en groep Nawijn stemden tegen. Handelingen Tweede Kamer 4 oktober 2005, p. 7-384

Kamer ging uiteindelijk akkoord, maar niet dan nadat een motie-Engels was aangenomen, waarin het kabinet wordt gevraagd maatregelen tot herstel van het gemeentelijk belastinggebied voor te bereiden.¹²

Politiek geldt ook wel als 'de kunst van het haalbare'. In dat opzicht zijn de OZB-maatregelen zonder meer een politiek succes te noemen.

3. De verantwoordelijkheid van de minister van Financiën

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de macro-economische gevolgen van het begrotingsbeleid. De drie belangrijkste doelstellingen van het begrotingsbeleid zijn het streven naar macrostabilisatie, een rechtvaardige herverdeling van inkomens en doelmatige allocatie van middelen.¹³ Deze paragraaf gaat nader in op de eerste twee, de allocatiefunctie komt aan de orde bij het fondsbeheerderschap.

3.1 De stabilisatiefunctie

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de macro-economische stabilisatie. Het spreekt voor zich dat een minister van Financiën controle wil hebben over de macro-economische effecten van de overheidsuitgaven als geheel. Op landelijk niveau heeft minister Zalm daartoe de naar hem genoemde zalmnorm voor een trendmatig begrotingsbeleid geïntroduceerd. Deze zalmnorm houdt in dat de uitgaven niet hoger mogen zijn dan een vooraf afgesproken plafond. De uitgavenkant wordt daarbij losgekoppeld van de inkomstenkant. Lokale overheden kunnen door hun gedrag het nationale of Europese stabilisatiebeleid doorkruisen. De uitgaven van lokale overheden hebben immers ook effect op het relevante EMU-tekort.

De lokale belastingtarieven kunnen tevens de collectieve lastendruk beïnvloeden. Lokale lastenontwikkelingen kunnen daarmee consequenties hebben voor het klimaat om lonen te matigen en daarmee ook van invloed zijn op de concurrentiepositie van ons land. De regering motiveerde de OZB-maatregelen door er op te wijzen dat zowel werkgevers- als werknemersorganisaties aangaven dat het draagvlak voor een gematigde loonontwikkeling wordt ondermijnd wanneer de ontwikkeling van de lokale lasten niet wordt gematigd.¹⁴ Vanuit zijn specifieke verantwoordelijkheid is het niet vreemd dat minister Zalm een eenvoudige taakverdeling tussen overheden voorstaat: *“Het Rijk voor de inning en verdeling van het geld; bij provincies en gemeenten de besteding naar eigen prioriteit aan uitvoerende taken, hun kernactiviteit.”*¹⁵ In die visie is er strikt genomen helemaal geen plaats voor een gemeentelijk (of provinciaal) belastinggebied.

Er bestaat op gemeentelijk niveau weliswaar niet zoiets als een zalmnorm, maar daarmee is niet gesteld dat er helemaal geen rem zit op de gemeentelijke uitgaven. Gemeentebesturen mogen in tegenstelling tot het Rijk geen permanent tekort op hun begroting hebben. De mogelijkheden tot het aangaan van leningen voor het doen van uitgaven zijn aan regels gebonden. Ook bevatten veel collegeakkoorden bij gemeenten afspraken over de hoogte van de gemeentelijke uitgaven en de belastingtarieven. De hoogte van de OZB speelt bij lokale verkiezingen en bij de behandeling van de gemeentebegroting een duidelijke rol. De zichtbaarheid van de lokale belastingen dwingt daarbij tot het afleggen van politieke

¹² Eerste Kamer, 2005-2006, 30 096F.

¹³ Musgrave, R.M. (1959). *The theory of public finance*. New York: McGraw-Hill.

¹⁴ Tweede Kamer, 30 096, nr. 5, p. 6.

¹⁵ *Provincie & Gemeente*, jrg.57, nr. 4, mei 2006, p. 7.

verantwoording. De eerder genoemde irritatiefactor is – zo gezien - juist één van de waarborgen tegen lichtvaardige uitgaven door gemeenten.¹⁶ Vanuit een oogpunt van een gematigde lastenontwikkeling verdient een belasting waarvan tariefverhogingen publiek verzet kunnen oproepen juist de voorkeur.

De memorie van toelichting op het wetsvoorstel stelt echter dat voor een gemiddelde burger de relatie tussen het OZB-tarief en het voorzieningenniveau onvoldoende helder is. Dit motief getuigt van weinig vertrouwen in de lokale democratie.¹⁷

De stabilisatiefunctie rechtvaardigt de maximering van gemeentelijke belastingen, maar niet om het lokale belastinggebied geheel af te schaffen. Maximering van lokale belastingen is overigens iets wat in veel landen gebruikelijk is. Ook in Nederland waren tot 1989 de lokale belastingtarieven gemaximeerd.

3.2 Inkomensverdeling

In de economische literatuur bestaat vrij brede overeenstemming over het bij voorkeur op centraal niveau vormgeven van de herverdeling van inkomsten. De mate waarin dat centraal plaats dient te vinden kan wel verschillen. Zo is in de jaren negentig van de vorige eeuw vanuit het Rijk ruimte geboden voor lokaal armoedebeleid. Met de komst van de kabinetten-Balkenende I en II wordt het inkomensbeleid echter weer voorbehouden geacht aan de rijksoverheid.

Door het verlenen van kwijtschelding en door te kiezen voor een bepaalde mix van lokale heffingen zijn gemeenten in staat inkomensbeleid te voeren. De OZB belemmert daarmee, zo is de redenering van het kabinet, de werking van de arbeidsmarkt. Mensen met een minimuminkomen kunnen van de gemeente kwijtschelding krijgen van lokale lasten en dus ook van de OZB. Gaan zij werken dan kunnen zij er per saldo in inkomen op achteruit gaan. Kwijtschelding van de OZB drukt, samen met andere inkomensafhankelijke tegemoetkomingen, de betrokken huishoudens in de armoedeval.

De bijdrage van de OZB-kwijtschelding aan de totale armoedeval is echter tamelijk gering.¹⁸ De armoedeval is vooral een gevolg van de werking van de inkomstenbelasting en de premieheffing, en van landelijke inkomensondersteunende regelingen zoals de individuele huursubsidie.¹⁹

Het afschaffen van de OZB voor gebruikers is daarbij weinig doelmatig. Als de armoedeval het daadwerkelijke probleem was, dan had het meer voor de hand gelegen elke vorm van gemeentelijke kwijtschelding af te schaffen en de beschikbare middelen in te zetten voor een verhoging van de arbeidskorting. De ongewenste effecten op het inkomensbeleid van het lokaal belastinggebied kunnen – zo wordt wel gesteld – simpel worden ondervangen. Bijvoorbeeld door het voorschrijven van een inkomensafhankelijke heffingsgrondslag, een landelijk uniform kwijtscheldingsbeleid of het voorschrijven van kostendekkende tarieven voor lokale heffingen.

Het kabinet greep de afschaffing van het gebruikerdeel van de OZB op woningen aan om een algemene lastenverlichting door te voeren. Een lastenverlichting die de consument moest aanzetten tot meer bestedingen om de nationale economie een extra impuls te geven. De

¹⁶ De Raad van State wijst in zijn advies naar de motieven zoals die bij invoering van de OZB naar voren zijn gebracht. Tweede Kamer, 30 096, nr. 5.

¹⁷ Tweede Kamer, 30 096, nr.5, p. 3.

¹⁸ Miljoenennota 2001.

¹⁹ CPB (juli 2002). *Economische gevolgen van het Strategisch Akkoord 2003-2006*. CPB Document no. 22.

OZB-maatregelen werden tegelijkertijd gepresenteerd als compensatie voor het nieuwe stelsel van ziektekosten. Met de OZB-maatregelen sloeg het kabinet als het ware twee vliegen in één klap. Deze manier van koopkrachtreparatie lijkt echter erg omslachtig en voor grote groepen burgers tamelijk willekeurig uit te pakken.²⁰

4. De financiële verhoudingen²¹

4.1 De positie van de minister van Financiën

De minister van Financiën is op grond van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) samen met de minister van Binnenlandse Zaken beheerder van het gemeentefonds. Er bestaat wettelijk geen taakverdeling tussen deze bewindslieden. Het spreekt uit de aard van de zaak dat de minister van Binnenlandse Zaken meer let op de bestuurlijke aspecten en de minister van Financiën zich meer richt op de omvang van de fondsen. Feitelijk is het zo, dat het zwaartepunt allens steeds meer bij de minister van Binnenlandse Zaken is komen te liggen. Dat neemt niet weg dat juist van de minister van Financiën mag worden verwacht dat hij aandacht heeft voor een doelmatige verdeling.

De algemene doelstelling van de financiële verhoudingen is dat de verdeling van middelen aansluit op de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de decentrale overheden en wel op zodanige wijze dat het leidt tot een effectieve en doelmatige overheid. Daarmee is duidelijk dat de financiële verhoudingen de bestuurlijke verhoudingen volgen. De Nederlandse bestuurlijke verhoudingen gaan uit van het principe van een gedecentraliseerde eenheidsstaat, waarbij gemeenten (en provincies) beschikken over een zekere mate van autonomie. De financiële verhoudingen kunnen met het oog op een optimale verdeling van middelen echter wel voorwaarden met zich brengen voor de interbestuurlijke verhoudingen.

4.2 Bekostigingsmethoden

Voor de bekostiging van gemeentelijke taken staan verschillende bekostigingsmethoden ter beschikking. Binnen de Nederlandse verhoudingen wordt de zogeheten voorkeursvolgorde voor de bekostiging als uitgangspunt genomen. Gelet op het streven naar een optimale allocatie is de meest wenselijke volgorde voor bekostiging van gemeentelijke taken: 1. prijzen, 2. belastingen, 3. algemene uitkering, 4. specifieke uitkeringen. Op deze voorkeursvolgorde valt het een en ander af te dingen. Maar globaal genomen kan worden gesteld dat voor autonome gemeentelijke taken, die vooral ten goede komen aan de eigen ingezetenen, eigen inkomsten de voorkeur verdienen boven de algemene uitkering.²² In de toelichting op de OZB-maatregelen werd de algemene uitkering echter – ten onrechte – gelijkgesteld met lokale belastingen.

4.3 Belastingen

²⁰ Allers, M.A. (september 2003). *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*.

²¹ De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) heeft in verschillende adviezen uitvoerig commentaar geleverd op de OZB-plannen, zie: Raad voor de financiële verhoudingen (januari 2004). *Afschaffing gebruikersdeel onroerendzaakbelastingen op woningen* (kenmerk Rfv200452381); (juni 2005). *Advies wetsvoorstel afschaffing gebruikersdeel op woningen (maximering overige OZB-tarieven)* (kenmerk Rfv200505828).

²² Boorsma, P.B., M.A. Allers (2005). *De Financiële verhouding onder de loep*. Den Haag: VNG-Uitgeverij.

Het belastinggebied moet worden gezien in de bestuurlijke en een financiële context. Het is een subtiel evenwicht tussen het streven naar gelijkheid van voorzieningen en beleidsvrijheid van gemeenten. De omvang van het belastinggebied heeft daarmee ook een relatie met de omvang en de wijze waarop de andere geldstromen zijn vormgegeven.

Belastingen zijn primair bedoeld om middelen binnen te halen voor publieke voorzieningen. Aan de eigen belastingen worden binnen het geheel van de financiële verhoudingen ook een aantal andere functies toegedacht.²³

De democratische en/of allocatiefunctie

De vrijheid die een gemeentebestuur heeft om gemeentelijke belastingen te heffen, geldt als een belangrijk aspect van de gemeentelijke autonomie. Het eigenverantwoordelijkheidsbesef wordt versterkt als een deel van de lokale voorzieningen uit het eigen belastinggebied wordt bekostigd. Zonder eigen belastinggebied kunnen gemeenten slechts beslissen en rekenschap afleggen over de samenstelling van het voorzieningenpakket (dat bovendien grotendeels in wet- en regelgeving vastligt) en niet over de omvang ervan. Volgens de zogeheten *mental accounting*theorie wegen gemeentebestuurders de uitgaven zorgvuldiger af als het gaat om zelf geheven belastingen en heffingen dan wanneer het inkomsten uit de algemene uitkering uit het gemeentefonds betreft. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten bij de besteding inderdaad rekening houden met de herkomst van de middelen.²⁴ Uit oogpunt van efficiënte allocatie leidt beperking van het eigen belastinggebied dus tot – wat economen noemen – ‘welvaartsverlies’.

De compensatiefunctie

Om tekortkomingen in de verdeling van de algemene uitkering en van middelen vanuit specifieke regelingen te kunnen compenseren, hebben gemeenten de opbrengst van eigen belastingen nodig ten einde hun taken adequaat te kunnen uitoefenen.

De verdeling van de algemene uitkering is gebaseerd op twee basisprincipes: kostenoriëntatie en globaliteit. Het zwaartepunt in de verdeling van de algemene uitkering is steeds meer op de kostenoriëntatie komen te liggen en daarmee zo verfijnd geworden dat zelfs van een ‘magistrale complexiteit’ wordt gesproken.²⁵ De compensatiefunctie van de OZB als belastingmiddel lijkt daarmee minder urgent. Het nadeel is dat met de verfijning van het verdeelstelsel het normerende effect van het verdeelstelsel op de uitgaven wordt versterkt. Zolang de onevenwichtigheden door een betere verdeling opgelost kunnen worden en niet leiden tot een extra claim op de rijksoverheid is een verdere verfijning van het verdeelstelsel voor de minister van Financiën geen punt. Verdelen op zich kost immers geen geld.

De bufferfunctie

De bufferfunctie van belastingen is nodig voor het opvangen van tegenvallers in de eigen huishouding. Bij het ontbreken van de mogelijkheid uit het eigen belastinggebied financiële problemen zelf op te lossen is de enige overblijvende oplossing een beroep doen op de rijksoverheid. Dat deed zich in het verleden, toen gemeenten nog niet beschikten over een effectief eigen belastinggebied, dan ook veelvuldig voor. Volgens de eerder genoemde memorie van toelichting werd de bufferfunctie van de OZB door het wetsvoorstel niet aangetast. Gemeenten kunnen immers bij de provincie ontheffing aanvragen voor de

²³ Zie paragraaf 2.3.1 van de memorie van toelichting bij de Financiële-verhoudingswet 1984; Raad voor de financiële verhoudingen, *Jaarrapport 2000*, p. 22.

²⁴ Allers, M.A. (2001). *Mental accounting en het decentrale belastinggebied*. *Openbare Uitgaven*, september/oktober 2001, p. 184-195.

²⁵ Doesselaere, T. (2002). De kogel is door de (regerings)kerk. *BinnenBand*, jrg. 7, februari, 10-13.

maximale tariefstijging. De opbrengst van de OZB is echter door de afschaffing sterk verminderd. Dat heeft tot gevolg dat een uitgavenverhoging van één procent gepaard moet gaan met een tariefverhoging van de OZB van wel meer dan 18 procent. Dit wordt wel het vliegwieleffect genoemd. Het gevolg van de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen is dus dat de buffer om financiële risico's op te vangen wel degelijk wordt aangetast. Dat betekent dat gemeenten bij optredende budgettaire problemen vaker zullen moeten ombuigen. Of anders geformuleerd: *“Gemeenten die een hoger dan gemiddeld belastingtarief heffen zijn ofwel inefficiënt of hebben een hoger voorzieningenniveau, dit binnen de grenzen van een globaal verdeelsysteem. Door het afschaffen van de OZB van gebruikers op woningen en het maximeren van de andere OZB-tarieven, wordt de ruimte om die keus te maken kleiner.”*²⁶

Bovenstaande bevindingen worden gestaafd door ervaringen in het buitenland. Deze tonen aan dat een beperking van het lokale belastinggebied leidt tot een geringere financiële discipline bij decentrale overheden en de kans vergroten op extra financiële claims op de centrale overheid en ook tot een geringere betrokkenheid van burgers bij lokale verkiezingen.²⁷

4.4 De relatie tussen algemene uitkering en eigen belastingen

De verdeling van het gemeentefonds dient aan te sluiten bij de kosten en de mogelijkheden om inkomsten te verwerven. Dit zogeheten derde aspiratieniveau houdt in dat de verdeling van middelen alle gemeenten in staat moet stellen een gelijkwaardig voorzieningenniveau aan te bieden, gekoppeld aan een globaal gelijke lastendruk, rekening houdend met de structuurkenmerken van de gemeenten.²⁸ Nadrukkelijk wordt er op gewezen dat niet dezelfde of gelijkwaardige voorzieningen moeten worden gerealiseerd. In deze visie komt aan decentrale overheden een zekere autonomie toe. Gemeenten *hoeven* niet dezelfde voorzieningen aan te bieden, maar worden in staat gesteld dat desgewenst wel te doen. Gelijkheid wordt nagestreefd op het niveau van decentrale overheden. Als sluitstuk van het streven naar het derde aspiratieniveau wordt bij de verdeling van de algemene uitkering door middel van een (negatieve) verdeelmaatstaf rekening gehouden met de mogelijkheden die gemeenten hebben om eigen inkomsten te verwerven. Het derde aspiratieniveau stelt zeer hoge eisen aan het te hanteren verdeelsysteem, maar veronderstelt tegelijkertijd ook de aanwezigheid van een gemeentelijk belastinggebied.

4.5 Autonomie

Het belangrijkste argument van de tegenstander van de OZB-plannen is dat dit een aantasting oplevert van de gemeentelijke autonomie. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) hebben dat in hun advies *Autonom of Automaat?* aangegeven.²⁹ Het Congres van de Lokale en regionale Autoriteiten van de Raad van Europa (CLRAE) oordeelde dat de afschaffing van de OZB voor gebruikers een schending oplevert van artikel 9, derde lid van het Europees Handvest inzake lokale

²⁶ Tweede Kamer, 30 096, nr.8, p. 17-18,

²⁷ Allers, M.A., E. Gerritsen, C. Hoebewn (2005). Decentrale overheden. In C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005* (p. 123-148), Den Haag.

²⁸ Goedhart, C. (1982). Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving. In Niekerk, N.C.M. van, (red.) *Macht en middelen in de verhouding Rijk - lagere overheden*. Den Haag.

²⁹ Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (augustus 2005). *Autonom of automaat? – Advies gemeentelijke autonomie*.

autonomie. Deze bepaling schrijft voor dat lokale overheden ten minste een deel van hun financiële middelen moeten verkrijgen uit lokale belastingen en heffingen waarover zij de bevoegdheid hebben de hoogte vast te stellen. Ook de Raad van State stelt nadrukkelijk dat binnen een gedecentraliseerde eenheidsstaat en het daarbij behorende beginsel van lokale autonomie gemeenten een belastinggebied van enige betekenis dienen te hebben. Het nu overgebleven gemeentelijke belastinggebied voldoet niet aan dit criterium.³⁰

5 Slotbeschouwing

Politiek geldt als de kunst van het haalbare. Zo gezien, zijn de OZB-maatregelen, waar minister Zalm een voorstander van was, een succes. Ze konden op parlementaire steun rekenen. VVD-minister Gerrit Zalm heeft bereikt wat hij in essentie wilde. Maar de politieke strijd over lokale autonomie, mede in relatie tot lokale belastingen, gaat verder. De taakverdeling die minister Zalm in de kern voor ogen stond – het Rijk voor de inning en verdeling van de middelen en de gemeenten voor de besteding van die middelen – past volgens vele autonomieadepten niet binnen de bestaande Nederlandse interbestuurlijke verhoudingen. Dit betekent dat ofwel moet worden gekozen voor centralistische verhoudingen of dat toch gekozen wordt voor een lokaal belastinggebied dat recht doet aan de autonomie van gemeenten.

De eerste optie – een breuk met de gegroeide interbestuurlijke verhoudingen - wordt gevoed door de centralistische tendensen in bestuurlijk Nederland, die onder het ‘gelijkheidsdenken’ wel steeds sterker worden.³¹ Het is in zekere zin ironisch dat een liberaal politicus als Zalm, die opteert voor vrijheid, juist het maatschappelijke en politieke gelijkheidsdenken een dienst bewijst. Het gelijkheidsdenken staat in zekere zin op gespannen voet met de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen.

Vooralsnog lijkt een definitieve keuze pro centralisme een brug te ver. Dat betekent dat een uitbreiding van het lokale belastinggebied vermoedelijk onontkoombaar is. Maar de politieke kaarten zijn nog niet allemaal geschud. Het onderwerp zal zeker in de discussie terugkeren.³² Zijn opvolger mag zich vermoedelijk buigen over de vraag wat, gelet op de verantwoordelijkheden van het Rijk en in het bijzonder de minister van Financiën, de keuze gaat worden.³³ Tenzij ook hier eerst weer een staatscommissie voor wordt ingesteld.

Literatuur

Allers, M. A., *Mental accounting en het decentrale belastinggebied*, in Openbare Uitgaven, september/oktober 2001, blz. 184-195.

Allers, M.A.. *Decentralisatie, verevening en de bekostiging van overheidsvoorzieningen*. In: Boorsma, P.B. en M.A. Allers, *De financiële verhouding onder de Loep*. Den Haag: VNG Uitgeverij, 2005.

³⁰ Raad van State (november 2006). *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen – Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag, p. 22.

³¹ Raad voor het openbaar bestuur (april 2006). *Vershil moet er zijn*.

³² Stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied (18 mei 2005). *Lokale belastingen: meer, beheerst!* Den Haag.

³³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (november 2006). *Scenario's gemeentelijk belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen*.

Allers, M.A., C.A. de Kam, C.G.M. Sterks, L. van Leeuwen en J.A. Monsma, *Voor- en nadelen van afschaffing van de OZB op woningen*, 2002.

Goedhart, C., *Een theoretisch kader voor inkomstenverwerving*. In: Niekerk, N.C.M. van, (red.) *Macht en middelen in de verhouding Rijk - lagere overheden*. Den Haag, 1982

Korsten, A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Reed/Elsevier, Den Haag, 2006.

Merk, O.M., *Misverstanden over lokale belastingen*, in ESB 20 februari 2004, blz. 84-86.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; *Scenario's gemeentelijk belastinggebied in relatie tot de bestuurlijke verhoudingen*, november 2006

Nijendaal, G.A. van, *OZB afschaffen? De argumenten pro en contra*, in: *Bestuurswetenschappen*, aug. 2004, nr. 4, pp. 340-345.

Raad van State, *Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen – Eerste periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*, Den Haag, november 2006

Raad voor het openbaar bestuur, *Verschil moet er zijn*, april 2006

Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen *Autonom of automaat?*, augustus 2005.

Raad voor de financiële verhoudingen, *Afschaffing gebruikersdeel onroerendzaakbelastingen op woningen*, januari 2004 (kenmerk Rfv200452381);

Raad voor de financiële verhoudingen *Advies wetsvoorstel afschaffing gebruikersdeel op woningen (maximering overige OZB-tarieven)*, juni 2005 (kenmerk Rfv200505828).

Stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied , *Lokale belastingen: meer, beheerst!*, Den Haag, 18 mei 2005

Verhagen, A.J.W.M., *Aanslag op belasting*, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2005.

De auteurs

Prof.dr. A. (Arno) F.A. Korsten is hoogleraar bedrijfs- en bestuurswetenschappen, in het bijzonder bestuurskunde, aan de Open Universiteit Nederland (faculteit managementwetenschappen) en bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden van de Universiteit Maastricht (faculteit rechtsgeleerdheid). Tevens lid van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), adviesorgaan voor regering en parlement.

Mr. G. (Gerber) van Nijendaal is jurist en plaatsvervangend-secretaris van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad financiële verhoudingen (Rfv).