

De minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
De heer J.W. Remkes
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	--	Rfv2002098122	27 november 2002
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
drs. G.IJ. Batelaan	55817-036	070 – 426 7246	
mr. G.A. van Nijendaal		070 – 426 7232	
Onderwerp			
Afschaffing OZB op woningen			

Geachte heer Remkes,

1. Inleiding

In het strategisch akkoord van het kabinet-Balkenende is het voornemen opgenomen de onroerend-zaakbelastingen op woningen (OZB-woningen) af te schaffen. Het akkoord zegt hierover onder meer het volgende:

- Blz. 12: “Teneinde algemene inkomenseffecten van de invoering van het zorgstelsel in het jaar van invoering te compenseren zal in hetzelfde jaar een afgewogen pakket fiscale maatregelen worden genomen (waaronder afschaffing van de OZB voor woningen, &ldots; &ldots;).”
- Blz. 22: “&ldots; wordt de gemeentelijke OZB voor woningen afgeschaft, onder volledige compensatie van de gemeenten via het Gemeentefonds.”

Het is de Raad bekend dat u voornemens bent rond de jaarwisseling 2002/2003 een brief aan de Tweede Kamer te sturen over de uitvoering op hoofdlijnen van de afschaffing van de OZB-woningen. De Raad is van mening dat het hier gaat om een voorgenomen maatregel die van essentiële betekenis is voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het rijk en de lokale overheden. Gezien de taakopdracht aan de Raad, onder andere het adviseren over majeure wijzigingen in het decentrale belastinggebied, meent hij dat een

spontaan advies op hoofdlijnen in dit stadium op zijn plaats is. De Raad baseert zich daarbij uitsluitend op de overwegingen om de OZB-woningen af te schaffen, genoemd in het strategisch akkoord. Andere mogelijke overwegingen alsmede de meer technische aspecten (bijvoorbeeld de compensatiemethodiek) blijven op dit moment buiten beschouwing.

Samenvatting

In dit advies komt de Raad tot de volgende conclusies:

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

Het advies is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 gaat de Raad in op de plaats en het belang van het lokale belastinggebied. In paragraaf 3 wordt aandacht besteed aan de beoogde en niet beoogde effecten van de voorgenomen maatregel. In paragraaf 4 trekt de Raad conclusies.

2.

Plaats en belang van het lokale belastinggebied

De gemeentelijke inkomstenbronnen kunnen in drie categorieën worden ingedeeld: eigen inkomsten (belastingen, retributies), de algemene uitkering en de specifieke uitkeringen. De bekostigingsvolgorde is dat de eigen inkomsten de eerste voorkeur hebben. Waar dat niet mogelijk of wenselijk is, is de algemene uitkering de eerst volgende optie. De specifieke uitkeringen vormen de minst wenselijke vorm van bekostiging. In de memorie van toelichting op de Financiële-verhoudingswet wordt de algemene uitkering gezien als een aanvulling of correctie op het eigen belastinggebied. Onder het eigen belastinggebied verstaat de Raad in het vervolg van dit advies een verplicht te betalen heffing waar geen directe individuele tegenprestatie tegenover staat.

De plaats van het eigen belastinggebied in de bekostigingsvoorkeur heeft geen directe relatie met de omvang van de eigen inkomsten binnen het totaal van de gemeentelijke inkomsten. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat in de Nederlandse verhoudingen het uitgangspunt bij de financiële verhouding is dat “elke gemeente, gezien haar structurele omstandigheden, (globaal) in staat moet zijn, bij gelijke belastingdruk, een gelijkwaardig niveau van voorzieningen te realiseren” (paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting bij de Financiële-verhoudingswet). Grote verschillen in belastingdruk mede als gevolg van verschillen in belastingpotentieel worden als onwenselijk beschouwd. De verdeelsystematiek van de algemene uitkering is zodanig ingericht dat de verschillen in belastingpotentieel in belangrijke mate worden verevend.

Aan de eigen belastingen worden binnen het geheel van de financiële verhoudingen de volgende functies toegedacht (zie paragraaf 2.3.1 van de memorie van toelichting bij de Financiële-verhoudingswet 1984 en blz. 22 van het Jaarrapport 2000 van de Raad voor de financiële verhoudingen):

- Het op lokaal niveau kunnen afwegen van het nut van een voorziening en het vragen van een offer daarvoor aan de burger (democratische functie).
De vrijheid die de gemeente daarbij heeft is een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke autonomie. Deze functie houdt tevens in dat het eigen verantwoordelijkheidsbesef wordt versterkt als een deel van de voorzieningen uit een eigen belastinggebied wordt bekostigd (burgers worden er immers direct mee geconfronteerd). Zonder eigen belastinggebied zouden de gemeenten slechts kunnen beslissen (en dus ook rekenschap afleggen) over de samenstelling van het voorzieningenpakket (dat bovendien grotendeels in wet- en regelgeving vastligt) en niet over de omvang ervan.
- Het opvangen van eventuele onevenwichtigheden in het verdeelstelsel van de algemene uitkering, dat immers globaal is.
Als gemeenten door het ontbreken van een effectief eigen belastinggebied deze onevenwichtigheden niet zelf kunnen opvangen zal er een druk ontstaan het verdeelstelsel steeds verder te verfijnen om die onevenwichtigheden zoveel mogelijk te beperken. Met die verdere verfijning wordt het normerende effect van het verdeelstelsel op de uitgaven versterkt. Ook bij de omvang en de verdeling van specifieke uitkeringen is het van belang dat gemeenten beschikken over een adequaat eigen belastinggebied om onevenwichtigheden in de verdeling of het niet kostendekkend zijn van specifieke uitkeringen te kunnen opvangen. Zonder substantieel eigen belastinggebied zouden de gemeenten steeds meer afhankelijk worden van het Rijk.
- 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. In dit kader is aan een aanvraag om een aanvullende uitkering ex artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet dan ook de voorwaarde verbonden dat de eigen gemeentelijke inkomsten eerst tot een bepaald minimumniveau zijn opgevoerd. Dit werpt een drempel op tot toetreding. Naast kostendekkende tarieven voor riolering en afvalverwijdering bestaat dat minimumniveau uit een OZB-tarief van tenminste 20% boven het landelijk gemiddelde.

De facto worden de bovengenoemde functies vervuld door de OZB. De overige belastingen hebben een regulerend karakter (parkeerbelasting), zijn specifiek voor bepaalde gemeenten (toeristenbelasting, forensenbelasting; beide bovendien belasting van niet-inwoners) of hebben een vrij beperkte en soms wisselende opbrengst (hondenbelasting, precariobelasting, baatbelasting).

De opbrengst van de OZB bedraagt circa € 2,7 miljard. Dat is circa 8% van de totale inkomsten van de gemeenten (€ 32,8 miljard, dat is exclusief de bedrijfsmatige inkomsten zoals die uit grondbedrijf, e.d.). In procenten van de vrij besteedbare algemene middelen, algemene uitkering en belastingen, gaat het evenwel om bijna 14%.

De Raad is van mening dat in de huidige situatie de bovengenoemde functies van het eigen belastinggebied naar behoren worden vervuld.

De Raad acht een eigen belastinggebied dat de bovengenoemde functies kan vervullen van essentieel belang voor een gezonde en effectieve financiële verhouding tussen de rijksoverheid en autonome gemeenten. De vraag is dus of na afschaffing van de OZB-woningen het resterende eigen belastinggebied die functies effectief kan vervullen. De facto gaat het dan naar de mening van de Raad dan om de OZB op niet-woningen. De omvang van dat belastinggebied bedraagt circa € 0,7 miljard, zijnde nog slechts 2,1% van de totale gemeentelijke inkomsten (exclusief bedrijfsmatige inkomsten). De waarde van de niet-woningen, die de belastingcapaciteit dus bepaalt, is zeer ongelijk over de gemeenten gespreid. De opbrengsten tegen het huidige gemiddelde tarief bedragen namelijk van circa € 13 per inwoner tot circa € 170 per inwoner. Voorst voldoet deze belasting niet aan een grondregel van de belastingheffing, te weten "no taxation without representation". Voor een niet onbelangrijk deel zal de belasting worden opgebracht door bedrijven/niet ingezetenen, dus niet-kiezers. De eerste bovengenoemde, de democratische, functie zal door dit resterende belastinggebied dus zeer gebrekkig kunnen worden vervuld.

De andere twee functies zullen voor een deel van de gemeenten wel, voor een ander deel van de gemeenten (vanwege een te kleine belastingcapaciteit) wellicht niet worden vervuld. Niet ondenkbaar is dat (te) hoge tariefstijgingen zullen leiden tot een politieke druk de tarieven aan een wettelijk maximum te binden, hetgeen ook weer ten koste gaat van de gemeentelijke autonomie.

Nederland heeft zich gebonden aan het Europese Handvest inzake Lokale Autonomie. In

het derde lid van artikel 9 van dat Handvest is bepaald dat lokale overheden tenminste voor een deel van inkomsten dienen te beschikken over een eigen belastinggebied. Overigens is daarbij niet bepaald hoe groot dat deel tenminste zou moeten zijn. Internationaal gezien is het percentage eigen belastingen van de gemeenten gering te noemen. Het Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE) is in zijn vergadering van 15-17 juni 1999 zelfs tot de conclusie gekomen dat het aandeel eigen belastingen in Nederland zelfs zeer beperkt is. Het CLRAE doet de aanbeveling, in de geest van artikel 9 van het Handvest, dit aandeel in betekenende mate te verhogen.

Zoals hiervoor reeds gesteld is de Raad van mening dat het huidige aandeel van de eigen belastingen redelijk voldoet om de functies die het moet vervullen ook daadwerkelijk gestalte te geven. Uit het voorgaande mag echter duidelijk zijn geworden dat dit niet meer het geval is als het voornemen de OZB-woningen af te schaffen daadwerkelijk wordt uitgevoerd. De Raad acht de voorgenomen maatregel dan ook in strijd met tenminste de geest van artikel 9 van het Europese Handvest inzake de Lokale Autonomie.

Het voorgaande leidt de Raad tot de conclusie dat, mocht het Kabinet van mening blijven dat er voldoende aanleiding is de OZB-woningen af te schaffen, het noodzakelijk is dit deel van de gemeentelijke inkomsten niet te compenseren door een verhoging van de algemene uitkering maar door het toekennen van een alternatief effectief eigen belastinggebied. In dat verband wijst de Raad op de alternatieven die genoemd worden in het rapport "Belastingen omlaag" (commissie-De Kam, Den Haag, augustus, 1992). Ook internationale vergelijking kan tot alternatieve suggesties leiden (overigens is internationaal gezien de belasting op onroerende zaken voor lokale overheden de meest voorkomende; veel voorkomende alternatieven zijn de inkomstenbelasting, omzetbelasting en een soort "koppengeld").

De Raad is uiteraard bereid over de uitvoering daarvan mee te denken en te adviseren.

3. Beoogde en niet-beoogde effecten

Het is niet aan de Raad om een oordeel te geven over de beoogde effecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB-woningen. Gezien het ingrijpende karakter van de voorgenomen maatregel voor de financiële verhoudingen acht de Raad de vraag wel van belang in welke mate de beoogde effecten met de maatregel worden geëffectueerd. De Raad heeft daar geen eigen onderzoek naar gedaan. De Raad heeft wel ernstige twijfels over de effectiviteit van de maatregel en baseert die twijfels op verschillende publicaties die over de maatregel zijn verschenen. Met name verwijst de Raad naar het COELO-rapport "Voor- en nadelen van afschaffing van de OZB op woningen" (Groningen, oktober 2002). Voor wat betreft het aspect lastenverlichting (door het Kabinet beoogd als onderdeel van de compensatie voor de inkomenseffecten van het nieuwe zorgstelsel) wordt daarin betoogd dat in een aanzienlijk aantal gevallen die lastenverlichting niet optreedt dan

wel slechts gedeeltelijk optreedt. Het eerste geval geldt voor de 400.000 huishoudens waarvoor thans de OZB wordt kwijtgescholden. Gedeeltelijke lastenverlichting doet zich voor in die gevallen waarin de gemeente min of meer gedwongen wordt de tarieven voor riolering en/of afvalverwijdering kostendekkend te maken (in dat geval kan zelfs een negatief effect optreden). Ook moeten huurders van woningen maar afwachten of het vervallen van het eigenarendeel van de OZB leidt tot een lagere huur. De inkomenseffecten zijn aanzienlijk en heel divers over de verschillende inkomensgroepen gespreid.

Naast het beoogde effect van de voorgenomen maatregel is er ook sprake van niet beoogde effecten. In de vorige paragraaf is er al op gewezen dat het ontbreken van een effectief eigen belastinggebied leidt tot afnemend van de gemeentelijke autonomie, tot een verdere verfijning van de verdeelsystematiek van de algemene uitkering en tot een toenemend beroep op de rijksoverheid (waaronder beroep op artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet) om financiële problemen op te lossen. Bijkomend effect daarvan is een toename aan bureaucratie, daar waar juist een afname daarvan een kabinetsprioriteit is. Een ander niet beoogd effect zijn de herverdeeleeffecten als gevolg van de € 2 miljard compensatie voor het verlies aan OZB-inkomsten via het gemeentefonds. Dit komt extra hard aan in een periode waarin de groei van het gemeentefonds toch al onder druk komt te staan. In een ander COELO-rapport, te weten “Herverdeeeffecten van de voorgenomen afschaffing van de OZB op woningen” (Groningen, september 2002) wordt een schets gegeven van die herverdeeeffecten. Die zijn naar de mening van de Raad fors te noemen, te meer daar de nadeelgemeenten, nadat zij het nadeel eventueel al beperkt hebben door het kostendekkend maken van de riool- en reinigingsrechten, nauwelijks nog mogelijkheden hebben om door tariefsverhoging bij andere belastingen het (resterende) nadeel op te vangen. De herverdeeeffecten na het kostendekkend maken van riool en reiniging lopen sterk uiteen van ruim € 60 per inwoner negatief tot wel meer dan € 100 per inwoner positief. Onder de groep gemeenten met een sterk negatief herverdeeeffect zit een aantal (ex) artikel 12-gemeenten. Gemeenten met een dergelijk negatief herverdeeeffect worden als het ware gedwongen te bezuinigen. Daar staat tegenover dat voordeelgemeenten hun voordeel kunnen aanwenden om het voorzieningenniveau te verhogen en/of hun tarieven te verlagen.

In aansluiting op wat de Raad hiervoor reeds heeft aangegeven worden in het eerstgenoemde COELO-rapport als nadelige niet beoogde effecten genoemd de uitholling van de lokale democratie, het ontstaan van grotere verschillen in voorzieningenniveaus tussen gemeenten en een toename van de overheidsuitgaven en lastendruk. De Raad volstaat verder te verwijzen naar dat rapport.

Conclusies

Op grond van het voorgaande komt de Raad tot de volgende conclusies:

- Een effectief eigen belastinggebied van voldoende omvang is van essentieel belang voor een gezonde financiële verhouding tussen het Rijk en autonome gemeenten.
- Van een in die zin effectief eigen belastinggebied is geen sprake meer als het voornemen tot afschaffing van de OZB-woningen wordt doorgevoerd zonder dat een alternatief eigen belastinggebied wordt geboden.
- Er kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de beoogde effectiviteit van de voorgenomen maatregel.
- De voorgenomen maatregel gaat gepaard met een aantal nadelige niet beoogde effecten met name op het terrein van herverdeling tussen gemeenten en inkomens.

De Raad adviseert u van de voorgenomen maatregel af te zien zolang dit niet gepaard gaat met een voorstel tot invoering van een alternatief belastinggebied voor de gemeenten dat min of meer dezelfde omvang heeft als de huidige OZB.

Namens de Raad voor de financiële verhoudingen,

De voorzitter,

De secretaris,

Mevrouw A. van den Berg

De heer M.P.H. van Haeften