

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

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
-	-	Rfv200452381	26 januari 2004
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
drs. G.IJ. Batelaan	55817-040	070-4267246	
Onderwerp			
Afschaffing gebruikersdeel onroerende- zaakbelastingen op woningen			

Geachte heer Remkes,

1.

Inleiding

Met dit ongevraagde advies reageert de Raad voor de financiële verhoudingen op uw brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 19 december 2003 over afschaffing van de OZB-gebruikersheffing op woningen en maximering van tarieven (verder: de hoofdlijnenbrief). De Raad acht de in de hoofdlijnenbrief geschetste beleidsvoornemens van zo'n groot belang voor de gemeenten dat hij meent aan u een ongevraagd advies te moeten uitbrengen.

Om te beginnen maakt de Raad ernstig bezwaar tegen de gekozen procedure. Ingevolge artikel 2 van de Wet op de Raad voor de financiële verhoudingen heeft de Raad tot taak te adviseren over de wetgeving inzake de financiële verhoudingen tussen het Rijk en provincies en gemeenten. Blijkens de memorie van toelichting op het ontwerp van bedoelde wet gaat het daarbij onder andere om majeure wijzigingen in het fiscaal instrumentarium van gemeenten en provincies. Daarvan is hier sprake. Daarom had in de gevolgde procedure een adviesaanvraag over de genoemde voornemens gepast.

Samenvatting

Na kennis te hebben genomen van de hoofdlijnenbrief trekt de Raad de volgende conclusies:

- Als de kabinetsvoornemens met betrekking tot de OZB worden gerealiseerd is niet langer sprake van een eigen, effectief gemeentelijk belastinggebied, dat bestaansvoorwaarde is voor het functioneren van de lokale democratie .*
- Als het kabinet overwegende bezwaren heeft tegen de OZB als gemeentelijke belasting, verdient het de voorkeur de OZB geheel af te schaffen en haar (gelijktijdig) te vervangen door een andere volwaardige gemeentelijke belasting.*
- Als de kabinetsvoornemens worden gerealiseerd, dienen zowel de omvang van de compensatie via het gemeentefonds als de verdeling van de compenserende uitkering te worden vastgesteld op reële bedragen naar de situatie op het moment dat de nieuwe regelgeving van kracht wordt.*
- Als de OZB op niet-woningen en het eigenarendeel van de OZB op woningen worden gemaximeerd, dienen de maxima zo te worden vastgesteld dat voor gemeenteraden voldoende budgettaire armslag overblijft om een eigen afweging te maken tussen plaatselijk voorzieningenniveau en het belastingoffer dat daarvoor van burgers wordt gevraagd. Tevens dient voldoende budgettaire armslag over te blijven om onevenwichtigheden in de verdeling van algemene en specifieke uitkeringen van het Rijk en tegenvallers bij de uitvoering van de eigen begroting op te vangen.*

2.

Plaats en belang van het lokale belastinggebied

In zijn advies van 27 november 2002, Rfv2002098122, over het voornemen van het eerste kabinet-Balkenende om de OZB op woningen af te schaffen, heeft de Raad een principiële beschouwing gewijd aan plaats en belang van het lokale belastinggebied. De essentie van die beschouwing wordt hierna weergegeven.

De Raad merkt op dat de belastingmacht ("taxing power") van gemeenten in Nederland al zeer beperkt is. Dit blijkt uit recent onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO); zie tabel in de bijlage.

Bij uitvoering van de kabinetsvoornemens vindt uitholling van de belastingmacht van gemeenten op twee manieren plaats:

- De opbrengst van de eigen belastingen (in procenten van het bruto binnenlands product – bbp) valt in de toekomst lager uit.
- De vrijheid om het tarief van de resterende OZB te bepalen (nu: 100%) wordt ingesnoerd.

De waarde van de indicator voor de gemeentelijke belastingmacht in Nederland (toch al gering) zal dus dalen. Door verdergaande uitholling van de belastingmacht van gemeenten raakt ons land internationaal verder achterop. De Raad keert zich tegen zo'n ontwikkeling.

Aan voldoende eigen belastingmacht van gemeenten worden binnen het geheel van de financiële verhoudingen de volgende functies toegedacht:

- Het op lokaal niveau kunnen afwegen van het nut van een voorziening tegen belastingoffers die burgers daarvoor moeten brengen (democratische functie). De vrijheid die de gemeente daarbij heeft is een belangrijk onderdeel van de gemeentelijke autonomie. Zonder eigen belastinggebied zouden gemeentebesturen slechts kunnen beslissen (en dus ook rekenschap afleggen) over de samenstelling van het voorzieningspakket (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 uit het gemeentefonds, dat immers globaal is. Als gemeenten door het ontbreken van een effectief eigen belastinggebied deze onevenwichtigheden niet langer zelf kunnen opvangen zal de druk toenemen om het verdeelstelsel steeds verder te verfijnen teneinde onevenwichtigheden zoveel mogelijk weg te nemen. Met die verdere verfijning wordt het normerende effect van het verdeelstelsel op de uitgaven versterkt. Dit maakt gemeenten steeds meer afhankelijk van het Rijk. 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.
- Het opvangen van tegenvallers. Bij het ontbreken van de mogelijkheid via heffing van eigen belastingen financiële problemen zelf op te lossen is de enige overblijvende remedie een beroep te doen op de rijksoverheid. Dit deed zich in het verleden, toen gemeenten nog niet beschikten over een effectief eigen belastinggebied, veelvuldig voor. Die geschiedenis dreigt zich na invoering van de kabinetsvoornemens te herhalen.

Feitelijk worden alle drie functies thans vervuld door de OZB. De onroerende-zaakbelastingen zijn de kurk waarop de financiële autonomie van de gemeenten drijft. De overige gemeentelijke belastingen hebben een regulerend karakter (parkeerbelasting), zijn specifiek voor bepaalde gemeenten (toeristenbelasting, forensenbelasting) of hebben een 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, en dergelijke). In procenten van de vrij besteedbare algemene middelen, algemene uitkering en belastingen, bedraagt de OZB-opbrengst evenwel bijna 14%.

De Raad is van mening dat in de huidige situatie de bovengenoemde functies van het eigen belastinggebied naar behoren kunnen worden vervuld. Dat zal na uitvoering van de kabinetsvoornemens niet langer het geval zijn.

Het voornemen tot afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen betekent dat de democratische functie wordt verstoord. Het zijn immers juist de kiezers (alle gebruikers van woningen zijn uiteraard ingezetenen van de gemeente) die niet langer OZB zouden hoeven te betalen. Slechts een deel van de eigenaren van woningen en van de gebruikers en eigenaren van niet-woningen zijn tevens ingezetene van de gemeente en dus kiezer. In dit opzicht zou handhaving van de gebruikersheffing op woningen en afschaffing van de OZB voor eigenaren van woningen en/of de OZB voor niet-woningen logischer zijn, omdat dan de band tussen beslissen, betalen en genieten niet wordt doorbroken.

Een ander voornemen, te weten de maximering van OZB-tariefstijgingen, beperkt gemeenten in hun autonome bevoegdheid zelf middelen te verwerven om maatwerk in het voorzieningenniveau tot stand te brengen en om onevenwichtigheden in de verdeling van de algemene uitkering en tegenvallers te compenseren. Overigens erkent de Raad dat dit bezwaar minder knellend is als de bovengrens voor de tarieven relatief hoog wordt gesteld. Kern van een eigen belastinggebied is immers dat gemeenten voldoende ruimte krijgen de omvang daarvan zelf te bepalen. Met andere woorden: autonomie bestaat niet alleen uit bestedingsvrijheid met betrekking tot een gegeven omvang van middelen maar ook met betrekking tot de bepaling van die omvang zelf. Dat laatste is in Nederland weliswaar niet formeel, maar wel materieel toch al beperkt, omdat er weerstand is tegen grote verschillen.

Net zoals in zijn advies van 27 november 2002 benadrukt de Raad het grote belang van een volwaardig eigen belastinggebied voor gemeenten. Een eigen belastinggebied is de belangrijkste uitdrukking van de gemeentelijke financiële autonomie. Indien het kabinet van mening is dat aan de OZB te grote bezwaren kleven (de Raad is daarvan niet overtuigd) dan verdient het de voorkeur de OZB in haar geheel af te schaffen en deze te vervangen door een gelijkwaardige, ander gemeentelijke belasting (zie paragraaf 5 hierna). Daarbij valt op te merken dat een heffing op onroerende zaken ook in veel andere OESO-landen de spil is waarom de lokale belastingheffing draait. Dat is niet verwonderlijk: deze heffingsgrondslag is immobiel (geen belastingvlucht) en relatief stabiel.

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 hun inkomsten dienen te beschikken over een eigen belastinggebied. Overigens is daarbij niet bepaald hoe groot dat deel ten minste zou moeten zijn. Internationaal gezien is het percentage eigen belastingen van Nederlandse gemeenten gering te noemen (zie tabel in de bijlage). Een verkleining van het gemeentelijk belastinggebied door de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB op woningen acht de Raad in strijd met artikel 9 van bedoeld Handvest. De hoofdlijnenbrief behandelt dit punt uitgesproken formeel. Het gaat naar de mening van de Raad vooral om de materiële bedoeling van de bewuste bepaling. Het Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLRAE) heeft in zijn vergadering van 15-17 juni 1999 geconcludeerd dat het aandeel van de eigen belastingen van gemeenten in Nederland zeer beperkt is. Het CLRAE doet daarom de aanbeveling, in de geest van artikel 9 van het Handvest, dit aandeel in betekenende mate te verhogen.

De Raad meent dat het huidige aandeel van de eigen belastingen redelijk strookt met de functies die het minimaal moet vervullen. Dit zou niet langer het geval zijn als het voornemen

het gebruikersdeel van de OZB op woningen af te schaffen daadwerkelijk wordt uitgevoerd. De Raad acht de voorgenomen maatregel in strijd met ten minste de geest van artikel 9 van het Europese Handvest inzake de Lokale Autonomie.

3.

Onderbouwing van het kabinetsvoornemen

De hoofdlijnenbrief bevat geen argumenten ten gunste van het kabinetsvoornemen tot afschaffing van de gebruikersheffing OZB. Dit is zeer opmerkelijk, aangezien het hier gaat om een wezenlijke aantasting van de gemeentelijke financiële autonomie en het doorsnijden van de directe financiële band tussen gemeenten en haar burgers. In de hoofdlijnenbrief wordt slechts verwezen naar het hoofdlijnenakkoord dat de programmatische grondslag legt van dit kabinet. Ook in dat akkoord wordt echter geen enkel argument voor afschaffing van de gebruikersheffing OZB genoemd. Vooralsnog gaat de Raad ervan uit dat de argumentatie zal worden gegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Waar nodig zal de Raad daar alsnog op reageren.

In de hoofdlijnenbrief wordt wel een argument aangevoerd ten gunste van het voornemen de overblijvende OZB-tarieven te maximeren, te weten bescherming van belastingplichtigen die niet voldoende bij de besluitvorming door hun kiesrecht vertegenwoordigd zijn. De Raad acht dit argument tekenend voor de onevenwichtigheid van het kabinetsvoornemen. De wezenlijke functie van het lokale belastinggebied, namelijk de democratische functie, wordt geschrapt en dit noopt vervolgens tot bijkomende regelgeving die de bevoegdheden van de gemeenten verder beperkt. De noodzaak tot bescherming van de overblijvende belastingplichtigen vloeit voort uit het onvolledig voldoen aan het hiervoor reeds aangehaalde principe van 'No taxation without representation'.

4.

Praktische uitwerking van het kabinetsvoornemen

In dit advies beperkt de Raad zich voornamelijk tot de hoofdlijnen van de kabinetsplannen. Over de praktische uitwerking volgen hierna echter enkele algemene opmerkingen. Nader advies volgt mogelijk, nadat de kabinetsvoornemens zijn neergeslagen in een concreet wetsvoorstel. De Raad gaat er voorts van uit dat hij zal worden gehoord over nader te treffen uitvoeringsregelingen.

Compensatie in het gemeentefonds

De Raad heeft er begrip voor dat het kabinet niet van plan is zonder meer de daadwerkelijke omvang van het te schrappen belastinggebied op het moment van ingang, te compenseren. Gemeenten kunnen dat bedrag immers beïnvloeden door verhoging van de tarieven. Een tijdstip vóór het bekend worden van de voornemens van het kabinet-Balkenende I als referentiepunt ligt voor de hand, bijvoorbeeld de opbrengst van het gebruikersdeel van de OZB op woningen in 2002. De Raad is wel van mening dat dat bedrag met een redelijk percentage moet worden opgehoogd naar een "genormeerd" peil voor het jaar van invoering (bijvoorbeeld met het stijgingspercentage van het bbp in de periode vanaf 2002 tot aan het invoeringsjaar).

Het kabinet is van plan de gemeenten structureel te compenseren volgens de "genormeerde" verdeling in de inkomensmaatstaf OZB in het gemeentefonds. Ook de Raad is van mening dat een evenredige verlaging van het rekentarief noodzakelijk is. Indertijd is er (op verzoek van de Tweede Kamer) voor gekozen om de egalisatie van de OZB-capaciteit van woningen voor slechts 80% te laten plaatsvinden via de waarde van de woningen en voor 20% via een bedrag per woonruimte. Daarmee werd afgeweken van het uitgangspunt van kostenoriëntatie voor het

cluster eigen inkomsten. Om te voorkomen dat van dat uitgangspunt verder wordt afgeweken zal bij de verdeling van de compensatie ook het bedrag per woonruimte moeten worden aangepast. De Raad acht dat de enig juiste methode om de kostenoriëntatie en het eigen draagkrachtprincipe van het gemeentefonds in stand te houden. Gezien de te verwachten herverdeeleffecten van de maatregel is een ruime overgangstermijn gewenst. Uit de hoofdlijnenbrief maakt de Raad op dat de voornemens van het kabinet over verdeling en overgangstermijn stroken met dit uitgangspunt.

Maximering van de overblijvende tarieven

De hoofdlijnenbrief geeft nog geen concrete uitwerking aan de maximering van de OZB-tarieven voor andere belastingplichtigen dan die voor gebruikers van onroerende zaken. De Raad wacht met belangstelling de nadere uitwerking van dit onderdeel van de kabinetsvoornemens af, en zal daar zo nodig op reageren. De Raad is van mening dat gemeenten voldoende ruimte moeten houden om de eigen afweging te kunnen maken tussen voorzieningenniveau en het belastingoffer dat daarbij van de ingezetene burgers wordt gevraagd. Die armslag is bovendien nodig om onevenwichtigheden in het verdeelsysteem van het gemeentefonds te kunnen compenseren. Anders zou de druk kunnen toenemen om het verdeelsysteem van het gemeentefonds verder te verfijnen. De Raad meent dat dit geen wenselijke weg zou zijn.

Uitvoeringskosten wet WOZ

De Raad merkt terzijde nog op te verwachten dat het voorstel negatief kan uitwerken naar de kosten van de waardebepaling van onroerende zaken. Door de OZB-gebruikersheffing op woningen te schrappen, wordt het namelijk des te belangrijker een goede grensafbakening tussen woningen en niet-woningen te hebben. Voorts merkt de Raad op dat het voor de hand ligt dat als gevolg van de vermindering van het gemeentelijk belang bij de taxatie van onroerende zaken het gemeentelijke aandeel in de kosten van de uitvoering van de wet WOZ neerwaarts zal worden bijgesteld.

Invoeringsdatum

De Raad acht invoering van de aangekondigde wijzigingen van de belastingheffing door gemeenten per 1 januari 2005 niet verantwoord. Naar verwachting zal het wetsvoorstel – indien de volksvertegenwoordiging daarmee kan instemmen – op zijn vroegst in het najaar 2004 het Staatsblad bereiken. Gemeenten maken hun strategische keuzen voor de begroting van het eerstvolgende jaar en de meerjarenraming voor de daarop volgende jaren al in de lente van het lopende begrotingsjaar. Onzekerheid over een zo belangrijk onderdeel van het gemeentelijk beleid acht de Raad niet in het belang van een zorgvuldig financieel beleid.

5.

Alternatief

De Raad hecht blijkens het voorgaande groot belang aan een volwaardig eigen belastinggebied voor gemeenten. Als de OZB naar de mening van het kabinet te grote bezwaren met zich brengt, dient een alternatief te worden gevonden. In de afgelopen twintig jaar zijn door verschillende commissies studies verricht naar mogelijke alternatieve belastingen voor gemeenten en provincies. Daarbij was mede de vraag aan de orde of uitbreiding van het lokale dan wel provinciale belastinggebied wenselijk is. De Raad heeft die vraag in zijn jaarrapport 2001 negatief beantwoord, hoewel vanuit de wetenschap argumenten voor vergroting van het lokale belastinggebied zijn aangedragen. De Raad heeft in bedoeld jaarrapport wel een aantal eisen geformuleerd waaraan nieuwe belastingen zouden moeten voldoen. Die gelden niet alleen voor uitbreiding van het belastinggebied maar (voor een deel) ook voor de vervanging van bestaande belastingen. Een belangrijke eis is dat een

gemeentelijk belastinggebied voldoet aan het uitgangspunt 'No taxation without representation'. Met andere woorden: de kiezer betaalt.

De Raad is van mening dat het alternatief voor het huidige kabinetsvoornemen is: volledige afschaffing van de OZB als gemeentelijke belasting en gelijktijdige vervanging door één of meer nieuwe lokale belastingen. Gelijktijdige vervanging is naar de mening van de Raad noodzakelijk omdat anders de burger eerst mag profiteren van een belastingverlaging om enige tijd daarna toch weer te worden geconfronteerd met een nieuwe belasting. Gemeenten worden bovendien tweemaal geconfronteerd met herverdeeleffecten.

Voor wat betreft de keuze voor nieuwe belastingen merkt de Raad het volgende op. De commissies die de afgelopen twintig jaar actief waren hebben de voor- en nadelen van verschillende fiscale opties tegen elkaar afgewogen en op basis daarvan een oordeel gegeven over de mogelijkheid of wenselijkheid van invoering van onderscheiden (nieuwe) gemeentelijke belastingen. De Raad is van mening dat actualisering van die afwegingen noodzakelijk is. De slotsom van de door de bedoelde commissies gemaakte afwegingen kan immers thans anders uitvallen, bijvoorbeeld door ontwikkelingen in de informatietechnologie of het stelsel van rijksbelastingen.

Een eensluidende brief is verzonden aan de minister van Financiën en aan de staatssecretaris van Financiën. Afschrift is gezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mevrouw A. van den Berg, voorzitter

De heer M.P.H. van Haften, secretaris

Bijlage

Belastingmacht van decentrale overheden in een aantal OESO-landen, 1995

	Opbrengst eigen belastingen (% bbp)	Vrijheid om tarief, dan wel grondslag te bepalen	Belastingmacht ^a
Zweden	15,5	100 %	15,5
Denemarken	15,5	95,1%	14,7
Zwitserland	11,9	92,4%	11,0
België	12,4	57,9%	7,2
Japan	6,8	90,3%	6,1
Spanje	4,4	66,6%	2,9
Duitsland	11,1	12,8%	1,4
Verenigd Koninkrijk	1,4	100 %	1,4
Nederland	1,1	100 %	1,1
Oostenrijk	8,7	9,5%	0,8
Noorwegen	7,9	3,3%	0,3

^a 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 de mate van vrijheid van decentrale overheden om grondslag en/of tarieven van hun eigen belastingen te bepalen.

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

Na uitvoering van het voornemen wordt aan het algemeen erkende uitgangspunt van belastingheffing ("No taxation without representation") niet meer voldaan. Het zijn vooral de niet-gerepresenteerden die dan moeten betalen.

Zie dr. M.A. Allers, 'Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen', COELO, 2003.

Zie ook prof. dr. L.G.M. Stevens, 'Fiscale Beleidsnotities 2004' in: Weekblad fiscaal recht, 25 september 2003, blz. 1460.

'Decentrale overheden en hun belastinggebied' in: Rfv, 'Trends in de financiële verhoudingen. Jaarrapport 2001', april 2001.

Op grond van de theorie van de 'mental accounting' over menselijk keuzegedrag. Toegepast op de gemeentelijke financiën houdt deze theorie in dat de herkomst van middelen wel degelijk invloed heeft op de besteding ervan. Een stijging van de van het Rijk verkregen algemene uitkering zal worden besteed. Een stijging van de bij de eigen burger te halen belastingen zal worden afgewogen tegen een verlaging van uitgaven.