

Vergaderjaar 2005–2006

30 096

Wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting (OZB) op woningen en het maximeren van de resterende OZB-tarieven (Afschaffing gebruikersdeel OZB op woningen)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 15 november 2005

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de navolgende opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

De leden van de **CDA** fractie hadden, na kennis te hebben genomen van het voorliggende wetsvoorstel en de discussie dienaangaande in de Tweede Kamer en met de VNG, alsmede van de relevante adviezen aan de regering, de volgende vragen:

De geschiedenis van de OZB (aanvankelijk OGB) laat zien dat de wetgever de introductie van de OZB destijds motiveerde met de gedachte, «dat (ook) genothebbers en gebruikers van een onroerende zaak belang hebben bij gemeentelijke voorzieningen in de meest ruime zin van het woord. In die zin bevat deze belasting elementen van het profijtbeginsel. Gelet op de koppeling van het tarief aan de waarde van het belastbare object en het onderscheid tussen eigenaar en gebruiker is ook het draagkrachtaspect aanwezig»....«De OZB fungeert als de belangrijkste zelfstandige gemeentelijke inkomensbron. De functie van de OZB is het genereren van eigen inkomsten voor de gemeente als «algemeen dekkingsmiddel». (citaten uit: Dölle & Elzinga, *Handboek voor het Nederlandse Gemeenterecht*, p. 627–630).

Deze leden nodigden de regering uit tegen de achtergrond van deze historische rechtsgronden en functie het voorliggende wetsvoorstel te duiden.

¹ Samenstelling:

Leden: Holdijk (SGP), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertma (PvdA), Bemelmans-Videc (CDA) (plv. voorzitter), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA) (voorzitter), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Van Raak (SP) en Engels (D66).
Plv. leden: Van Middelkoop (CU), Hoekzema (VVD), V.d. Broek-Laman Trip (VVD), Pruiksma (CDA), Van Thijn (PvdA), Lemstra (CDA), Vedder-Wubben (CDA), Thissen (GL), Tan (PvdA), Kox (SP) en Schuyer. (D66).

De Raad van State heeft in zijn advies geconstateerd dat de memorie van toelichting geen overtuigende omschrijving biedt van de problemen die tot het wetsvoorstel leiden, noch van de doelen die moeten worden bereikt. In de nota n.a.v. het verslag gaf de regering aan dat – kort samengevat – met de afschaffing is beoogd het verminderen van de irritatie t.a.v. het lokaal bestuur, het geven van een lastenverlichting aan de burgers door verlaging van de lokale lastendruk en het in balans houden van de verhouding tussen de bekostigingswijzen en het beheersen van de negatieve effecten op het macro-economische beleid van de regering door een maximering van de tarieven.

Kan de regering in het licht van de uitkomsten van de discussie in de Tweede Kamer deze doelen nogmaals toelichten? Kan zij daarbij ook ingaan op de wenselijkheid van het gebruik van lokale belastingen ten behoeve van het inkomensbeleid, en daarbij ook aandacht besteden aan de feitelijke effecten van het wetsvoorstel voor met name de laagste inkomenscategorieën?

De Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen wezen in hun rapportage *Autonoom of automaat; Advies over de gemeentelijke autonomie* (augustus 2005) indringend op het belang van de gemeentelijke autonomie, die onder toenemende druk staat. «Juist in een tijd waarin er vele krachten en tendensen zijn in de richting van centralisatie en uniformering van het bestuur is het van belang de waarde en betekenis van een sterke gemeentelijke autonomie te beseffen». Beide adviesraden onderbouwen hun oordeel tevens met verwijzing naar de grondwettelijke erkenning van de zogeheten «originaire positie van gemeenten» (die teruggaat tot de Grondwet van 1814), dat gemeentebesturen in beginsel vrij zijn elk openbaar belang of onderwerp op te pakken, te behartigen en te regelen.

Kan de regering reageren op deze adviezen en daarbij meer in het bijzonder ingaan op genoemde «originaire positie van gemeenten» in de Grondwet? Kan zij daarbij meedelen hoe zij de stelling zou willen beoordelen, dat met een compensatie via vergroting van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds die positie niet wordt versterkt, daar op die wijze de werking van de allocatiefunctie van het gemeentelijk belastinggebied wordt ontkend? Kan zij tevens nader motiveren – in het licht van hetgeen daarover in de Tweede Kamer is gewisseld – hoe zij de relatie ziet tussen de voorgestelde maximering van de resterende OZB tarieven en de gemeentelijke beleidsvrijheid? Deze leden wilden in dit verband wijzen op een aantal recente ontwikkelingen waarbij sprake is van taak- en bevoegdheidsoverdracht aan gemeenten, onder andere ter uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Op grond van deze wet ontstaat meer diversiteit tussen gemeenten waar het gaat om de uitgaven voor de zorg. Hoe verhoudt zich die te verwachten ontwikkeling in de ogen van de bewindslieden tot de afnemende mogelijkheden van gemeenten om eigen belastingen te heffen, zo vroegen deze leden.

Kan de regering ingaan op de problemen die door de VNG worden gesignaleerd (in haar brief aan de Voorzitter van de Eerste Kamer van 20 oktober jl.; zie subparagraaf «Tarieven en compensatie») waar het gaat om de compensatie via het Gemeentefonds en de nadelige effecten daarvan voor bepaalde categorieën gemeenten? Terzake hebben deze leden brieven bereikt van verontruste gemeenten. Kan daarbij tevens worden meegedeeld hoe de compensatieregeling op langere termijn (na 2006) zal worden ingericht?

Gezien de gevolgen voor het decentrale belastinggebied van de thans voorgestelde maatregelen waren deze leden van mening dat er een onderzoek dient te komen naar alternatieve lokale belastinggebieden in relatie tot het belastinggebied – en de te verwachten ontwikkelingen daarin – van zowel provincies als waterschappen. Daarbij dient vergroting van de fiscale autonomie uitgangspunt te zijn, mede gezien de beperkte betekenis van het gemeentelijk belastinggebied in Nederland in internationaal-vergelijkend perspectief. Kan de regering meedelen of zij daartoe bereid is, ook gegeven de oproep daartoe vervat in de aanbeveling van The Congress of Local and Regional Authorities van de Raad van Europa van 7 oktober jl.?

De leden van de **PvdA**-fractie deelden mee met enige verontrusting kennis te hebben genomen van dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel riep bij

deze leden een aantal vragen op. Voor de motivatie van het wetsvoorstel grijpt de regering vooral terug op het Hoofdlijnenakkoord. Daarnaast wordt de irritatiefactor van de OZB door de regering vaak genoemd. De Raad van State spreekt van een zwakke motivering. Ook de leden van de PvdA fractie komt de motivatie wat zwak voor. Kan de regering ook uitleggen welk probleem nu eigenlijk wordt opgelost met betrekking tot het OZB gebruikersdeel, of is er sprake van een ingrijpende oplossing zonder dat er echt een probleem was? Is de regering bereid om een stevige motivering van dit wetsvoorstel, waartegen heel gemeentelijk Nederland te hoop loopt, te leveren? Komt overigens de allocatiefunctie niet in het gedrang? Deze regering is, zo stelden deze leden vast, bezig een aantal centrale taken op decentraal niveau onder te brengen. De WWB en de WMO zijn daarvan bij uitstek voorbeelden. Eerder is de WVG al op decentraal niveau gepositioneerd. Kan de regering uiteenzetten wanneer zij kiest voor centralisatie en wanneer voor decentralisatie. Het maximaliseren van de resterende OZB-tarieven en maximalisering van de tariefstijging heeft sterk de geur van centralisatie. In de WWB bijvoorbeeld wordt de gemeente nogal wat ruimte gelaten, ook ten aanzien van minima. Een en ander heeft de schijn van tegenstrijdigheid. Daarnaast vrezen de leden van de PvdA-fractie dat een deel van de afwegingen met betrekking tot voorzieningenniveau, een afweging die naar hun mening op het lokale vlak thuis hoort, straks in Den Haag zal gebeuren. Weliswaar kan vrijstelling voor 1 jaar bij GS worden verkregen, maar dat zal alleen in uitzonderingsgevallen gebeuren. Kan de regering de angst van de leden van de PvdA-fractie dat Haagse bedeelzucht de gemeenten straks meer raakt dan strikt nodig is ontzenuwen. De adviezen van de Raad van State, de Raad voor het openbaar bestuur en van de Raad voor de financiële verhoudingen waren zeer kritisch tot ronduit afwijzend. De leden van de PvdA-fractie hebben niet goed kunnen bespeuren of die adviezen invloed hebben gehad op het definitieve wetsvoorstel. Kan de regering meedelen op welke punten met (de onderdelen van) de adviezen is rekening gehouden, waar zij wel geluisterd heeft en waar zij de adviezen van deze deskundigen naast zich heeft neergelegd.

Het Congres van lokale en regionale autoriteiten van de Raad van Europa stelt dat Nederland met dit wetsvoorstel niet voldoet aan het internationaal recht. Deze wet zou strijdig zijn met het Europees Handvest voor de lokale autonomie. Dit congres heeft het vervangen van het OZB gebruikersdeel door een uitkering uit het gemeentefonds strijdig verklaard met artikel 9 paragraaf 3 van het Handvest. De regering stelt dat van strijdigheid geen sprake is. De VNG gaat op verzoek van haar leden dit nader onderzoeken. Wat is de consequentie indien er wel sprake is van strijdigheid?

Er zou geen sprake van strijdigheid zijn indien er te gelijktijd sprake is van invoering van alternatieve belastingen. Waarom talmt de regering zo op dit punt en komt zij niet verder dan technische voorbereidingen rond de voorstellen van de commissie-Eenhoorn om vervolgens de beslissingen over te laten aan het volgende kabinet. Doet dat geen afbreuk aan de kordate, besluitvaardige indruk die dit kabinet graag wil maken? De compensatie in 2006 lijkt goed geregeld. In het debat in de Tweede Kamer liet de regering doorschemeren dat met de VNG niet te praten viel over wat er na 2006 zou gebeuren. De leden van de PvdA-fractie willen gaarne inzicht in de ontwikkelingen rond de compensatie in 2007 en later. Dat moet ook mogelijk zijn zonder dat er met de VNG wordt gesproken. Is overigens de verhouding met de VNG weer aan de beterende hand? Is het afschaffen van het OZB gebruikersdeel niet strijdig met de code voor interbestuurlijke verhoudingen die het Rijk, de VNG en het IPO een jaar geleden tekenden? Eén van de motieven die worden genoemd om het OZB gebruikersdeel af te schaffen luidt dat met dit gebruikersdeel middels kwijtschelding lokaal inkomensbeleid wordt gevoerd. Gezien de aantallen (530 000) en de categorieën die het betreft, met name bejaarden en

WAO-ers betreuren de leden van de PvdA-fractie het dat een relatief voordeeltje bij deze categorieën weg valt. Is de regering van zins met name de bejaarden met alleen AOW en een klein pensioen die ook al getroffen zijn door verlaging van de huursubsidie, tegemoet te komen door ze op andere wijze een deel van het relatieve voordeel te gunnen, zodat ook zij, evenals gebruikers die nu wel kwijtschelding krijgen, profiteren van deze wet. Of is de redenering van de regering dat deze huishoudens en met name de bejaarden, genoeg geprofiteerd hebben en dat zij een belastingverlaging niet nodig hebben. Begrijpen deze leden overigens goed dat iemand met een huis met een waarde van 800 000 euro er grosso modo 800 euro op vooruit gaat en iemand die in een huis woont van 100 000 euro, 100 euro?

Is het zo dat gemeenten met veel goedkope woningen er bij afschaffing van gebruikerdeel OZB er structureel op achteruitgaan?

De compensatie voor 2006 lijkt over het algemeen goed geregeld, meer onduidelijkheid is er over de jaren daarna. Vragen die ook nog bij de leden van de PvdA fractie leven zijn: waarom is er geen tariefdifferentiatie op basis van waardeontwikkeling bij niet-woningen? Is inderdaad de inkomstenderving ten gevolgen van amendement-De Pater een derving van 25 tot 30 miljoen?

Tenslotte rijst is de vraag waarom dit wetsvoorstel zo laat behandeld wordt. Immers, oorspronkelijk was voorzien dat deze wet in 2005 zou ingaan. Nu is naar de mening van deze leden 2006 nauwelijks haalbaar. Gemeenten ervaren nu een geweldige tijdsdruk. Er blijft voor gemeenten nauwelijks tijd over om de verordening OZB tijdig voor het begin van het nieuwe kalenderjaar vast te stellen. De ontheffingsregeling moet vóór 15 november bij GS worden ingediend, die vóór 16 december moet reageren. Dat lijkt de leden van de PvdA een onmogelijk tijdspad in dit jaar.

De leden van de fractie van de **VVD** deelden mee met grote belangstelling te hebben kennis genomen van dit wetsvoorstel. Dat leidt tot een zeer substantiële lastenverlichting van 1 miljard Euro voor de burgers. Deze lastenverlichting juichen de leden van de VVD-fractie toe. Zij vinden het wel jammer, dat algehele afschaffing van de onroerendezaakbelasting om budgettaire redenen nog niet mogelijk is. Zij roepen de regering op naar algehele afschaffing te blijven streven. Algehele afschaffing zal de burgers en het bedrijfsleven een grote verdere lastenverlichting brengen. Naast een financiële lastenverlichting zal de algehele afschaffing een belangrijke bijdrage leveren aan de door het kabinet nagestreefde administratieve lastenverlichting.

Hoewel de leden van de VVD-fractie het wetsvoorstel dus van harte steunen hebben zij nog wel enkele vragen aan de regering.

Op 20 oktober 2005 heeft VNG een brief aan de Voorzitter van de Eerste Kamer gezonden. Hierin heeft zij nog eens de historie van en de visies van alle criticasters op het wetsvoorstel behandeld. De leden van de VVD-fractie vragen de regering te reageren op die onderdelen van de brief, waarin nieuwe aspecten of visies worden verwoord. Het betreft de hoofdstukken:

- Maximering van de resterende OZB-tarieven en de «compensatie» via het gemeentefonds.
- Herindelingsgemeenten.
- Uitvoeringskosten Wet WOZ.
- Overig onder Amendement-De Pater (artikel I, onderdeel CA, wetsvoorstel).
- Tot slot.

Verder zijn genoemde leden benieuwd naar het antwoord van de regering op de vraag of er geen sprake van ongelijke behandeling zal zijn als onroerende zaken, die voor meer dan 70% voor woondoeleinden worden gebruikt, vrijgesteld worden van belastingheffing en onroerende zaken,

die voor minder dan 70% dat doel dienen aan belastingheffing zijn onderworpen.

Tot slot vernemen zij nog graag de mening van de regering over het voornemen van de gemeente Doetinchem om een procedure tegen de staat te starten indien en zodra de Eerste Kamer dit wetsvoorstel heeft aangenomen.

De leden van de **SP**-fractie merkten op te vrezen dat de voorstellen voor afschaffing van het gebruikersdeel en de maximering van de resterende tarieven van de onroerendzaakbelasting (OZB) afbreuk doen aan de gemeentelijke autonomie, de lokale democratie en de efficiëntie van het lokale bestuur. Zij hebben daarnaast vragen over de voorgestelde compensatie en over de argumentatie van het kabinet.

Tevens betreuren deze leden dat door deze voorstellen de goede verhouding tussen de minister en de gemeenten onder druk komt te staan. De VNG onderzoekt de mogelijkheden van gerechtelijke stappen om invoering van de voorgestelde wijzigingen te voorkomen. Hoe waardeert de regering de voorgenomen gerechtelijke procedure van de VNG? Welke stappen wil zij zetten om een eventuele procedure te voorkomen?

De VNG heeft de Eerste Kamer opgeroepen om deze voorstellen te verwerpen. Zij wordt hierin gesteund door onder meer de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen. In hun gezamenlijke advies van augustus 2005 pleiten deze adviesraden voor nieuwe lokale belastingen, als compensatie voor het verlies aan eigen gemeentelijk belastinggebied. Hoe wil de minister tegemoetkomen aan deze wensen? Is de minister bereid om nog deze kabinetsperiode met voorstellen te komen voor een nieuwe gemeentelijke belasting?

Veel gemeenten zien de voorstellen als een beperking van de gemeentelijke autonomie. Een commissie van de VNG concludeerde in mei 2004 in een rapport over de bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeenten en de rijksoverheid, dat de centrale prestatiesturing toeneemt en gemeenten in toenemende mate onderworpen worden aan vormen van kwaliteitsbewaking vanuit de rijksoverheid.

Is de regering met deze leden eens dat de lokale autonomie onder druk staat?

Vindt zij het wenselijk dat gemeentebesturen in toenemende mate verantwoording moeten afleggen aan de rijksoverheid?

Gaat dit ten koste van de controlefunctie van de gemeenteraden?

Ziet de regering met deze leden het gevaar van een lokale «wensendemocratie», waarbij de gemeenten voor steeds meer zaken moeten aankloppen bij de rijksoverheid?

Deelt de regering de opvatting van deze leden dat gemeenten in Nederland in vergelijking met andere Europese landen een klein eigen belastinggebied hebben?

Hoe rijmt de regering haar voorstellen met het actieprogramma Andere Overheid, waarin zij zegt te streven naar meer eigen verantwoordelijkheid voor de lokale overheden?

Veel gemeenten zien in de voorstellen tevens een bedreiging van de lokale democratie. In de memorie van toelichting stelt de regering dat uit bevindingen in het buitenland zou blijken dat de betrokkenheid van burgers bij de lokale politiek niet verbonden is met de lokale belastingen. Kan de regering dit nader toelichten?

Is de regering het met deze leden eens dat in Groot-Brittannië de nationale controle op en aansturing van gemeenten de afgelopen jaren sterk is toegenomen? En dat mede hierdoor de betrokkenheid van burgers

bij de lokale politiek afneemt? Is zij bekend met het voornemen van de Britse regering om deze trend te keren?

Is de regering het eens met deze leden dat de situatie in Noorwegen leert dat als het eigen belastinggebied verdwijnt ook de belangstelling van kiezers voor de lokale politiek afneemt?

Hoe waardeert de regering in dit verband de ontwikkelingen in Italië waar, mede om de betrokkenheid van de bevolking bij de lokale democratie te vergroten, vanaf 1993 voor gemeenten weer een eigen OZB is ingevoerd?

Deze leden denken tevens dat de voorstellen de efficiëntie van het lokale bestuur niet zullen bevorderen.

Is de regering het met deze leden eens dat de OZB in sommige gemeenten wordt gebruikt om tekorten als gevolg van de uitvoering van rijksbeleid op te vangen?

Deelt zij de zorg van deze leden dat de voorstellen de mogelijkheden voor het leveren van bestuurlijk maatwerk door gemeenten beperken?

Ziet zij met deze leden dat gemeenten die nog niet aan de ondergrens zijn gekomen van het bedrag waarbij de verhoging van de tarieven gemaximeerd moeten worden, nu heel snel naar die ondergrens toegroeien?

De regering heeft zich bereid getoond de gemeenten deels te compenseren via het Gemeentefonds.

Kan zij garanderen dat gemeenten er in 2006, maar ook in de daaropvolgende jaren, niet op achteruit gaan?

Deelt de regering de angst van deze leden dat vooral gemeenten met relatief veel goedkope huizen, en relatief veel inwoners met een laag inkomen, er de komende jaren op achteruit zullen gaan? Hoe wil zij dit voorkomen?

Wanneer kan de regering de gemeenten volledige duidelijkheid geven over de beoogde compensatie na 2006?

Klopt het dat de regering wat betreft de beoogde compensatie nog geen meerjarenraming heeft kunnen presenteren?

Deelt de regering de ongerustheid van deze leden dat de voorgestelde compensatieregeling de neiging van gemeentebesturen zal vergroten om gelden minder snel te reserveren, teneinde te voorkomen dat de opgebouwde lokale reserves worden opgevat als ruimte voor nationale bezuinigingen?

Een belangrijk argumenten voor afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB is dat het kabinet de lasten van burgers wil verlagen, zo vervolgden de leden van de fractie van de SP.

Waarom heeft de regering, zo vragen deze leden, gekozen voor afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB en niet voor bijvoorbeeld verlaging van de bijdragen via het Gemeentefonds? Waarom is niet ook op deze manier de beoogde lastenverlichting te realiseren?

Is de regering het eens met deze leden dat de voorgestelde vorm van lastenverlichting grofmazig is en niet gericht op een gedefinieerde groep mensen?

Een ander argument van de regering is dat de OZB een belasting zou zijn die bij burgers veel irritatie oproept.

Hoe heeft de regering deze irritatie onderzocht?

Is zij het met deze leden eens dat, als de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB wordt gecompenseerd via het Gemeentefonds, dit eveneens gebeurt met belastinggeld van diezelfde burgers?

Een belangrijk argument voor maximering van de resterende tarieven van de OZB is dat het kabinet de lokale lasten wil beheersen.

Waarop baseert de regering haar oordeel dat de lokale lasten de afgelopen jaren buitenproportioneel zijn gestegen? Is zij het eens met deze

leden dat in een eigen monitor van het ministerie van Binnenlandse Zaken gesproken wordt van een beheerste lastenverhoging?

Ziet de regering met deze leden dat gemeenten in de toekomst andere lasten zullen verhogen? Ziet zij dat de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB, omdat gemeenten deels gecompenseerd worden uit andere belastingen, per saldo een lastenverzwaring is?

Ziet de regering met deze leden dat vooral de combinatie van zowel afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB als maximering van de resterende tarieven de oorzaak is van veel van de door hen geconstateerde problemen?

In de memorie van toelichting stelt de regering dat de lokale lastenontwikkeling van negatieve invloed is op de concurrentiepositie van ons land.

Kan de regering deze uitspraak nader toelichten?

Is zij het met deze leden eens dat deze opmerking op zijn minst overdreven is?

Met een forse dosis gereserveerdheid hebben de leden van de fractie van **GL** kennis genomen van het wetsvoorstel om het gebruikersdeel van de OZB af te schaffen en het resterende OZB-tarief te maximeren.

De redenen voor deze gereserveerdheid zijn gevarieerd.

Allereerst zijn de argumenten van de regering voor dit wetsvoorstel niet bijster sterk. Deze leden zouden graag zien dat de regering tot een betere onderbouwing probeert te komen. Het argument dat deze wetswijziging in het regeerakkoord is opgenomen, is uiteraard het minst krachtig. Het argument dat de OZB een «irritatiebelasting» is, snijdt eveneens weinig hout. Dat geldt voor vele andere belastingen ook. Zie bijv. de accijns op benzine. Dit argument scheidt een onheilspellende politieke jurisprudentie. Ziet de regering dit gevaar?

Het argument dat met het schrappen van het gebruikersdeel aan lastenverlichting wordt gedaan is slechts beperkt houdbaar, zo vervolgd deze leden. Effectieve lastenverlichting moet toch in verband worden gebracht met draagkracht. Aangezien gebruikers (=huurders) met een minimuminkomen al vrijstelling van deze belasting hebben, hebben zij geen voordeel van deze lastenverlichting. In feite vergroot deze lastenverlichting de verschillen tussen lage en overige inkomens; deze laatste groep gaat er immers wel op vooruit. Ondersteunt de regering deze redenering?

Een ander argument van de regering is dat met het schrappen van het gebruikersdeel de lokale lasten worden beheerst. Vindt de regering dat de ontwikkeling van de lokale lasten de laatste jaren een onbeheerste indruk maken? Zo ja, kan zij dat antwoord dan onderbouwen?

In de discussie over dit onderwerp is veel naar de internationale situatie verwezen. Het Handvest van de Raad van Europa brengt een duidelijk verband aan tussen lokale autonomie en gemeentelijke belastingheffing. Kan de regering meedelen hoe in andere Europese landen de verdeling op gemeentelijk niveau is tussen zelf geheven (gemeentelijke) belastingen en overgedragen middelen van hogere overheden?

De OZB op zich is niet heilig; het uitgangspunt dat gemeenten in staat worden gesteld om eigen belastingen te heffen is echter prima. Waarom is de regering niet bereid om, gezien de voorstellen die er zijn gedaan door de commissie-Eenhoorn, in overleg met de VNG de mogelijkheid van nieuwe gemeentelijke belastingen te bezien en uit te spreken dat zij nog deze regeerperiode met een voorstel ter zake zal komen? Deze leden zouden de argumenten willen horen waarom de regering daartoe eventueel niet bereid is.

Bij de compensatie via het Gemeentefonds kunnen kritische kanttekeningen worden geplaatst. Kan de regering garanderen dat deze compensatie een structureel karakter heeft, die ook trendmatig wordt aangetast? Waarom heeft zij er niet voor gekozen de compensatie te laten verlopen via een apart compensatiefonds, zodat transparant blijft hoe de compensatie plaats blijft vinden?

In de reactie van de regering op het advies van de Raad van State wordt de stelling betrokken dat het kwijtscheldingsbeleid een ongunstig effect heeft op de arbeidsmarkt. Zou de regering deze stelling kunnen onderbouwen? Als deze stelling waar zou zijn, draagt het afschaffen van de OZB daar dan wel bij aan een gunstig effect? Zou het in de redenering van de regering dan niet beter zijn geweest om gemeenten te verbieden een kwijtscheldingsbeleid te voeren?

Met zeer gemengde gevoelens hebben de leden van de fractie van **D66** kennis genomen van dit voorstel. Zij zetten in de eerste plaats vraagtekens bij de motieven die hieraan ten grondslag liggen. Daarnaast kunnen zij zich het een en ander voorstellen bij de bezwaren die onder meer door de Raad van State, de Raad voor de financiële verhoudingen en de Raad voor het openbaar bestuur naar voren zijn gebracht. Bovenal hebben zij op principiële gronden moeite met de inbreuk die met dit voorstel wordt gemaakt op het fundamentele rechtsbeginsel van de lokale autonomie.

De inhoudelijke argumenten die hebben geleid tot indiening van dit voorstel zijn naar het oordeel van de D66-fractie niet in alle opzichten overtuigend. In de eerste plaats valt moeilijk in te zien om welke redenen de OZB in de lokale samenleving in relatie tot andere belastingen en heffingen een zodanige imitatiefactor zou vormen dat een gedeeltelijke afschaffing noodzakelijk is. Deze leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat er eerder andere gemeentelijke belastingen kunnen worden aangewezen die een bovengemiddelde maatschappelijke irritatie veroorzaken. De in theoretische zin uit het voorstel te trekken conclusie dat de irritatie bij de burgers zich juist manifesteert bij de gebruikers van woningen lijkt nogal wonderlijk. In de tweede plaats heeft de gedachte dat een onbeheersbare lokale lastenontwikkeling tot de voorgestelde ingreep zou nopen bij deze leden vragen opgeroepen. Zij hebben de indruk dat de met enige regelmaat op landelijk niveau te beluisteren bezorgdheid over een buitenproportionele lokale lastendruk nogal overtrokken is. Als zich op dit punt al een probleem zou voordoen, lijkt dat eerder verband te houden met de financiële doorvertaling van door het Rijk opgelegde verplichtingen.

Deze leden menen ten derde overigens wel dat de regering een punt heeft waar het betreft de verhouding tussen rijksbeleid en lokaal beleid, voorzover dat van invloed is op het inkomen van burgers. Niet zozeer als gevolg van het instrument van de belastingkwijtschelding, dat op grond van rijksregels inzake de relevante kosten van bestaan zodanig is ingekaderd dat lokaal geen ruimer beleid kan worden gevoerd dan de rijksnormen aangeven. Er lijkt zich veeleer een probleem voor te doen waar gemeenten in bredere zin directe (curatieve) en indirecte (preventieve) vormen van minimabeleid voeren. Naast de uitvoering van de Algemene bijstandswet, waaronder de verlening van de zogeheten bijzondere bijstand, kunnen instrumenten worden ingezet als inkomensafhankelijke tariefstellingen, schuldregelingen en reductieregelingen. Cumulatief bezien zou dit tot een verstoring van het landelijke inkomensbeleid kunnen leiden. Als dit het geval is lijkt dit wetsvoorstel, dat zich specifiek richt op de huurders van woningen, niet het meest adequate antwoord op deze kwestie. Kan de regering op dit punt reageren? Deze leden voegen hier nog een meer algemene opmerking aan toe. De hiervoor van commentaar voorziene argumentatie beweegt zich vrijwel

uitsluitend binnen de grenzen van de staathuishoudkunde en mist elke aansluiting bij het concept van de gemeente als volwaardige democratie. Volgens de aan het woord zijnde leden mag in het kader van de onderbouwing van een zo ingrijpende maatregel als de reductie van het eigen belastinggebied een nadere, en vooral ook bredere visie worden verwacht op de toekomst van het lokaal bestuur in het algemeen, en op de omvang en inrichting van het financiële perspectief op de lange termijn in het bijzonder.

Vervolgens vragen de leden van de D66-fractie de regering te willen reageren op een aantal meer concrete vraagpunten dat vanuit de VNG is aangedragen.

Volgens het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen Lagere overheden (ESBL) houdt het Gemeentefonds bij de verdeling geen rekening met verschillen in gebieden met overwegend goedkope en die met overwegend dure woningen. Daardoor zouden gemeenten met gemiddeld lagere waarden van onroerende zaken door dit wetsvoorstel nadeel ondervinden. Daarnaast zouden gemeenten, die thans boven het rekestarief heffen, een structurele inkomstenvermindering ondervinden.

Is de veronderstelling dat de nieuwe formulering van artikel 220f, lid 3 Gemeentewet niet in overeenstemming is met de Aanwijzingen voor de regelgeving (ar 60) inzake het gebruik van afkortingen juist?

Is het waar dat de in artikel 1, onderdeel e van het wetsvoorstel bedoelde ontheffingsregeling (art 220g Gemeentewet) dit jaar niet kan werken omdat daarvoor nodig is een door het gemeentebestuur vóór 15 november gedaan verzoek (wettelijke datum indiening begroting) aan gedeputeerde staten?

Het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement-De Pater heeft als effect een verminderde belastingcapaciteit. Welke zijn de gevolgen van deze wijziging, met name met betrekking tot de compensatie van de gemeenten?

Van meer principiële aard is het bezwaar van de leden van de D66-fractie tegen de inbreuk die met dit voorstel wordt gemaakt op het fundamentele rechtsbeginsel van de gemeentelijke autonomie, zoals gewaarborgd in artikel 124, lid 1 Grondwet en in het Europese Handvest voor de lokale autonomie. In de kern komt het voorstel immers neer op een substantiële inperking van de mogelijkheid van gemeenten om eigen inkomsten te genereren. Daarmee dreigt hun positie als een zelfstandig onderdeel van de bestuurlijke hoofdstructuur, met een integraal takenpakket en een volwaardige democratische legitimatie, in niet onaanzienlijke mate te worden uitgehold. Hier rijst de vraag naar de betekenis van het in het Europese Handvest neergelegde recht voor lokale democratieën om zelf te beslissen over de heffing van lokale belastingen. Naar de opvatting van de D66-fractieleden impliceert dit recht de aanwezigheid van een eigen gemeentelijk belastinggebied met een betekenisvolle omvang. In dat licht kan men in de ogen van deze leden moeilijk heen om de vraag wat het concrete perspectief is op een vervangende gemeentelijke belasting, waarvoor onder meer in de rapporten van de commissie-Boorsma c.s en de commissie-Eenhoom belangwekkende bouwstenen zijn aangedragen. Een realistisch uitzicht op een substantieel alternatief voor de (gedeeltelijke) afschaffing van de OZB zou een ander licht werpen op het thans voorliggende voorstel. De regering lijkt de mogelijke verwerkelijking van dat perspectief voorshands echter over te willen laten aan een volgende regering.

De leden van de D66-fractie zouden de regering met enige nadruk willen vragen nog eens te overwegen in hoeverre het toch niet de voorkeur zou verdienen om nog in deze kabinetsperiode een besluit te nemen om te komen tot wetgeving met betrekking tot een vervangende vorm van lokale belastingheffing. Daarmee zou ook een positief signaal uitgaan in de

richting van de gemeenten als mede-overheden.

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie deelden mee met belangstelling, maar tevens met gemengde gevoelens van het wetsvoorstel, te hebben kennis genomen. De leden van genoemde fracties plaatsten vraagtekens bij de motivering van het wetsvoorstel. Zo vragen zij of irritatie bij burgers uitsluitend de OZB betreft en niet andere gemeentelijke belastingen of heffingen. Is de mate van irritatie over de onderscheiden gemeentelijke belastingen onderzocht en gemeten?

De leden van genoemde fracties stellen ook nog enkele meer specifieke vragen.

Zo vragen deze leden of de stelling van de VNG juist is dat het effect van het wetsvoorstel zal zijn dat gemeenten financieel nagenoeg geheel van het rijk afhankelijk worden.

Op grond van welke argumenten is de regering van oordeel dat het wetsvoorstel niet in strijd is met het Europees Handvest voor lokaal zelfbestuur?

Deze leden vragen voorts of en zo ja, in hoeverre gemeenten die thans nog tot de «goedkoopste» van Nederland behoren, gestraft worden door de effecten van het wetsvoorstel. In hoeverre hebben de gemeenten de vrijheid om het eigenaarsdeel van de OZB voor woningen te verhogen? Is de constatering van de VNG terecht dat de wettekst, in afwijking van de memorie van toelichting (pag. 14) geen voorziening bevat die het mogelijk maakt om in individuele gemeenten waarin een waardedaling plaatsvindt, de tarieven naar boven aan te passen om toch voldoende inkomsten te behouden?

Wat betreft de maximering van de tarieven beroept de regering zich op de wens tot beheersing van de lokale lasten. Deze leden vragen zich af of niet juist een dalende tendens aftekent.

Wat betreft het motief lastenverlichting stellen genoemde leden de vraag in hoeverre er van een reële lastenverlichting sprake kan zijn wanneer de door gemeenten gedeelde inkomsten op nationaal niveau volledig worden gecompenseerd. Is er per saldo niet veeleer sprake van een lastenverschuiving dan van een lastenverlichting? In dit verband stellen zij tevens de vraag wat het standpunt van de regering is aangaande de pleidooien van vele zijden om in plaats van woningen alternatieve compenserende, gemeentelijke belastingopbrengsten te genereren. Wat schiet de burger daarmee uiteindelijk op? Zijn er protesten van burgers tegen het wetsvoorstel bekend of zijn deze alleen van overheidsvertegenwoordigers en overheidsadviesorganen afkomstig?

Wat betreft het argument van de doorkruising van het inkomensbeleid van de landelijke overheid door de mogelijkheid van kwijtschelding stellen deze leden de vraag waarom de regering niet desgewenst een specifieke maatregel heeft genomen om doorkruising van haar visie op dit aspect ongedaan te maken.

Het lid van de fractie van de **OSF** merkte op met teleurstelling te hebben kennis genomen van het wetsvoorstel tot afschaffing van het gebruikersdeel OZB op woningen.

Deze fractie constateert dat het hier niet alleen gaat om de afschaffing van het gebruikersdeel OZB op woningen, maar ook om maximering van de overblijvende heffingen in het kader van de OZB.

Zij meent dat hierdoor het gemeentelijk belastinggebied zo klein wordt dat het de vraag is of het nog in voldoende mate de burgers confronteert met de gevolgen van gemeentelijke keuzes, of het de gemeenten nog in voldoende mate gelegenheid geeft lasten en baten van belastingheffing tegen elkaar af te wegen, en of het gemeenten nog de mogelijkheid geeft te voorzien in tekorten die door of buiten eigen schuld kunnen ontstaan.

M.a.w. of belastingheffing nog wel de functie die zij voor de gemeente moet hebben kan waarmaken.

Is het niet zo dat, alhoewel vergelijking altijd lastig is, er toch van uit moet worden gegaan dat het aandeel van de lokale (en provinciale) belastingen in het totaal van de belastingheffing, in Nederland relatief klein is vergeleken met andere Europese landen? En is het ook niet juist dat deze verkleining van het gemeentelijk belastinggebied door de Raad van Europa beschouwd wordt als strijdig met het Europees Handvest voor de lokale autonomie? Moet ook niet, in navolging van dat handvest, er van uit worden gegaan dat voor een werkelijke inhoudsvolle autonomie het noodzakelijk is dat een overheid over een substantieel eigen belastinggebied kan beschikken waardoor eigen afwegingen mogelijk zijn? Betekent een terugdringing van de gemeentelijke middelen tot (voornamelijk) uitkeringen vanwege het Rijk, met daarnaast een zeer beperkte en door het rijk gemaximeerde mogelijkheid tot belastingheffing, niet dat de gemeentelijke inkomsten in feite (zowat) vast liggen zodat iedere afweging van nut tegen op te leggen lasten onmogelijk wordt?

Als het al zo zou zijn dat de heffing van OZB van gebruikers van woningen negatieve aspecten heeft, zou dan niet deze belastingmogelijkheid in ieder geval in stand moeten blijven tot daarvoor een alternatief is vastgesteld? In dat geval zou, wanneer het ene in de plaats van het andere kan komen, niet het negatieve effect op de gemeentelijke vrijheid van keuzes optreden. Zijn er mogelijkheden om op korte termijn een alternatief belastinggebied voor de gemeenten aan te wijzen?

Zal afschaffing van de gebruikersheffing op woningen en compensatie aan de gemeenten daarvoor d.m.v. extra uitkeringen uit het gemeentefonds werkelijk, zoals de bedoeling is, er toe leiden dat geen enkele gemeente er op achteruit gaat? Of is de realiteit dat toch diverse gemeenten, al onmiddellijk, negatieve financiële gevolgen ondervinden? En zal de op termijn te bereiken structurele situatie niet in ieder geval aan de gemeenten de mogelijkheid ontnemen ter wille van extra voorzieningen extra inkomen te genereren? Betekent dat niet dat zeker een aantal gemeenten in de structurele situatie een stap terug zal moeten doen?

Een groot aantal burgemeesters is van opvatting dat de door de regering voorgenomen afschaffing van de gebruikersheffing op woningen in strijd is met de code voor interbestuurlijke verhoudingen, waaraan rijk, provincies en gemeenten zich in 2004 hebben gebonden. Kan aannemelijk gemaakt worden dat dit oordeel onjuist is? Moet het, afgezien daarvan, trouwens niet in het algemeen als onverstandig beschouwd worden als het Rijk direct in de gemeentelijke huishouding ingrijpende maatregelen, tegen de zin van het eensgezinde collectief van gemeenten, toch doorzet? Doet dat, niet zozeer in staatsrechtelijke als wel in feitelijke zin, als zodanig al niet tekort aan de autonomie die gemeenten in de gedecentraliseerde eenheidsstaat heten te hebben?

Is, zo vraagt deze fractie, tenslotte, het koopkrachteffect van de voorgenomen maatregelen niet zodanig scheef, niet alleen jegens de gemeenten, maar ook jegens de burgers, dat ook daarvoor compenserende maatregelen overwogen zouden moeten worden?

De voorzitter van de commissie,
Witteveen

De griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen