

SCRIPTIEVOORSTEL 'LOKAAL BETALEN OF NATIONAAL BEPALEN?'

P.T. Overbeeke Studentnr. 402562

Master thesis

Begeleider: dr. A.R. Edwards

Bestuurskunde: beleid & politiek

Erasmus Universiteit Rotterdam

Colofon

Algemeen

Opleidingsinstituut: Erasmus Universiteit
Adres: Burgemeester Oudlaan 50,
Mandeville Building, Secretariaat T17-12
3062 PA Rotterdam
Telefoon: 010-4081111
Opleiding: Bestuurskunde
Module: Afstudeertraject Master Beleid en Politiek

Student

Naam: P.T. Overbeeke (Tom)
Adres: Groen van Prinstererstraat 95B, 3038 RG, Rotterdam
Studentnummer: 402562
E-mailadres: tomoverbeeke88@gmail.com
Telefoon: 06-22271902

Begeleider en eerste lezer

Naam: De heer dr. A.R. Edwards (Arthur)
E-mailadres: edwards@fsw.eur.nl
Telefoon: 010-4082395

Tweede lezer

Naam: De heer dr. I.F. van Meerkerk
E-mailadres: vanmeerkerk@fsw.eur.nl
Telefoon: 010-4082049

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ‘lokaal betalen of nationaal bepalen’. De titel is een verwijzing naar het onderwerp van de scriptie, namelijk een mogelijke verruiming van het gemeentelijke belastinggebied. De afgelopen twee jaar, maar ook lang daarvoor heeft dit onderwerp op de publieke agenda gestaan. En nog steeds gaat het in Den Haag over de keuze tussen een groter gemeentelijk belastinggebied of het relatief kleine gemeentelijke belastinggebied zoals we dat nu kennen. Waarbij een gemeenteraad natuurlijk een grotere vinger in de pap krijgt bij een groter gemeentelijk belastinggebied en dit beperkt blijft bij een klein gemeentelijk belastinggebied. In feite gaat deze scriptie niet over het gemeentelijke belastinggebied zelf, maar over het proces dat daar mogelijk toe heeft geleid. Mogelijk, omdat nog niet zeker is of er sprake gaat zijn van een verruiming. En juist dat proces, vol onzekerheden, vooruitgang en stappen terug is het onderwerp van dit onderzoek.

Voor mij was het niet het gemeentelijk belastinggebied zelf wat me boeide tot het einde van deze scriptie als wel de besluitvorming hierover. Ik heb het volgen van dit proces als een interessant college politiek & besluitvorming ervaren. Het schrijven van een scriptie heb ik ervaren als het bedenken van een puzzel die je vervolgens zelf dient op te lossen. Het bedenken van de puzzel is hersens kraken, het oplossen van de puzzel vooral veel werk. Gelukkig ben je bij het schrijven van een scriptie niet volledig op jezelf aangewezen.

Mijn dank gaat uit naar dr. Arthur Edwards, scriptiebegeleider en gepassioneerd besluitvormingsdeskundige in mijn ogen. Mijn dank gaat eveneens uit naar de Tweede Kamerfractie van de ChristenUnie, met name naar Frank Visser en Pim Roza die mij tijdens mijn stage daar een goede start hebben gegeven met betrekking tot dit onderwerp. Ook wil ik Annette Couprie bedanken voor een grondige check op spelling en grammatica. Van de vele uren op de campus van de universiteit heb ik er weinig alleen doorgebracht: ik ben mijn (voormalig) studiegenoten zoals Thomas Kruf, Maxim le Qlercq en Joey van Aken erkentelijk voor hun gezelschap en support.

Ten slotte gaat mijn dank uit naar mijn vrouw Caroline die me door het hele proces heen steunde, ook als ik er soms even geen gat meer in zag. Haar rotsvaste vertrouwen in mijn kunnen hebben me een aantal keren uit een impasse gered. En natuurlijk letterlijk: samen interviews uitwerken!

Met het afronden van deze scriptie rond ik ook een masteropleiding bestuurskunde af, waarna ik mezelf master of science of afgestudeerd bestuurskundige mag noemen. Ik hoop dat de scriptie zelf een interessante toevoeging is aan het vele werk dat er al bestaat rondom besluitvormingsprocessen en met name voor de direct betrokkenen op het gemeentelijk belastinggebied enig inzicht kan bieden in de afgelopen twee jaar.

Tom Overbeeke

Samenvatting

De centrale vraag van dit onderzoek heeft betrekking op het besluitvormingsproces over een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. Om tot beantwoording van deze vraag te komen, bevat deze scriptie een contextbeschrijving, een procesbeschrijving en een procesanalyse. Doel van dit onderzoek is onder andere het inzichtelijk krijgen van dat besluitvormingsproces en het blootleggen van mechanismen.

Het belastinggebied van Nederlandse gemeenten is al jaren een onderwerp van discussie. Volgens velen is het te klein om goed te functioneren en belemmert het de gemeenteraad in een goede afweging op lokaal niveau. Gemeenten zijn vrij beperkt in hun bewegingsruimte om de tarieven aan te passen. Het gemeentelijk belastinggebied is vooral historisch verklaarbaar.

De onderzochte periode begint met de aankondiging van de staatssecretaris van Financiën om het belastingstelsel te herzien. Een van de mogelijkheden is een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied, waar al langere tijd ambtelijk voor gelobbyd wordt. Er lijkt een ruime meerderheid voor een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied te zijn in de Eerste en Tweede Kamer. In de zomer 2015 presenteert de staatssecretaris een drietal pakketten als de formule voor een belastingherziening. De gewenste gemeentelijke verruiming van het belastinggebied is het derde pakket, maar korte tijd later flopt het overleg. Het onderwerp blijkt bij coalitie en oppositie op weinig prioriteit te kunnen rekenen.

In het najaar van 2015 staat het belastingplan 2016 op de agenda. Na een turbulente periode weet het kabinet op het nippertje een meerderheid te vinden. Dankzij twee oppositiepartijen ontstaat er een gelegenheidscoalitie. Een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied blijkt enigszins onverwacht onderdeel te zijn van het akkoord. Het kabinet doet de belofte voor de zomer van 2016 te komen met een voorontwerp van een verruiming.

Voor de analyse is het barrièremodel van Bachrach & Baratz gebruikt. Dit model schetst een beleidskanaal met barrières die tegenstanders van het betreffende voorstel opwerpen. De eerste barrière in het model van Bachrach & Baratz is het negatief framen of benoemen van de risico's. In dit onderzoek blijkt dat, hoewel vooral passief, er inderdaad sprake is van deze barrières. Daarnaast blijkt dit onderwerp voor veel actoren geen prioriteit te hebben. Aan zowel de kant van het kabinet als aan de kant van de oppositie wordt een verruiming gepasseerd. Hierin is de tweede barrière uit het barrièremodel zichtbaar, die draait om het vertragen en bemoeilijken van het besluitvormingsproces met institutionele instrumenten. Een voorbeeld dat in deze context het meest in het oog springt is het beloofde voorontwerp van een verruiming, onderdeel van het akkoord met D66 en het CDA over het belastingplan 2016: ondanks dat de uitgewerkte plannen voor een verruiming er al liggen en in de wetenschap dat er verkiezingsjaren aankomen heeft het kabinet een half jaar nodig voor een voorontwerp.

Cruciale factoren in dit proces zijn de ambtelijke lobby voor een groter gemeentelijk belastinggebied, de voormalige VNG commissieleden als doorslaggevende senatoren en in negatieve zin de Provinciale Statenverkiezingen. Het barrièremodel blijkt de toets minder goed te doorstaan: er missen belangrijke nuances en het model is te zwart-wit. Het ontbreken van prioriteit blijkt een belangrijke nuance die mist in het barrièremodel, evenals het ontbreken van een vloeiende overgang tussen de verschillende fasen in het besluitvormingsproces. Ten slotte worden er aanbevelingen gedaan gericht aan de beleidsbepalers en er worden aanbevelingen gedaan ten aanzien van het gebruik van het barrièremodel.

Inhoudsopgave

Colofon.....	1
Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
Inhoudsopgave	4
1. Inleiding	7
1.1. Probleemstelling.....	8
1.2. Doelstelling.....	9
1.3. Vraagstelling.....	9
1.4. Deelvragen	9
1.5. Onderzoeksmodel	10
1.6. Maatschappelijke relevantie	10
1.7. Wetenschappelijke relevantie.....	11
1.8. Leeswijzer	12
2. Theoretisch kader.....	13
2.1. Beleidsprocessen.....	13
2.2. Agendavorming	14
2.2.1. Het agendabegrip van Cobb & Elder	15
2.3. Barrièremodel van Bachrach & Baratz	16
2.3.1. Sleutelbegrippen	17
2.3.2. Het barrièremodel.....	20
2.3.3. De besluitvormingsarena	23
2.3.4. Implementatie en beleidsverandering	24
2.3.5. Kritiek op het barrièremodel.....	24
3. Methodiek	26
3.1. Conceptueel model	26
3.2. Operationalisatie	27
3.3. Operationalisatie begrippen.....	27
3.4. Onderzoeksstrategie	31
3.5. Onderzoeksoptzet.....	32
3.5.1. (Causal) Process Tracing	32
3.5.2. Dataverzameling.....	34
3.5.3. Keuzes en beperkingen	36
3.5.4. Informanten.....	36
3.5.5. Betrouwbaarheid.....	38
3.5.6. Validiteit	38

4.	Wat omvat het gemeentelijk belastinggebied?	39
4.1.	Samenstelling	39
4.2.	In verhouding	40
4.2.1.	Gemeentefonds.....	41
4.3.	Historie	41
4.4.	Ingekaderd bij wet.....	43
4.5.	Over het uitbreiden van het gemeentelijk belastinggebied	43
4.5.1.	Doelmatigheid en effectiviteit.....	43
4.5.2.	Allocatiefunctie.....	44
4.5.3.	Regulerende functie	44
4.5.4.	Bufferfunctie.....	44
4.5.5.	Rapporten en adviezen.....	44
5.	Uitbreiding gemeentelijk belastinggebied: een verhaallijn.....	46
5.1.	Eerste fase: aankondiging	46
5.1.1.	Samenvattend	49
5.2.	Tweede fase: voorbereiding.....	49
5.2.1.	Samenvattend	50
5.3.	Derde fase: stellingname.....	50
5.3.1.	Samenvattend	52
5.4.	Vierde fase: voorstel.....	52
5.4.1.	Samenvattend	54
5.5.	Vijfde fase: kabinetsakkoord	54
5.5.1.	Samenvattend	56
5.6.	Overzicht stuwende en remmende factoren	57
5.7.	Conclusies.....	58
6.	Analyse	60
6.1.	Actoren	60
6.1.1.	Belang actoren.....	62
6.1.2.	Stellingname actoren	63
6.1.3.	Middelen actoren	64
6.2.	Mechanismes	65
6.2.1.	Barrière I.....	65
6.2.2.	Barrière II	67
6.2.3.	Prioriteitsgebrek	70
6.2.4.	Besluitvormingsarena	71
6.2.5.	Barrière III.....	71

6.2.6. Barrière IV.....	72
6.3. Conclusies.....	73
7. Conclusies en aanbevelingen	76
7.1. Aanbevelingen.....	79
Discussie.....	81
Literatuurlijst.....	83
Bijlage I - Topiclijst	89
Bijlage II – Interviewtranscripten	91

1. Inleiding

‘Het belastingstelsel is doorgeschoten en te complex geworden’, zo oordeelde de staatssecretaris van Financiën, Eric Wiebes in april 2014 (Nu.nl, 2014). Het kabinet meldde bij monde van de staatssecretaris dat het dan ook wil dat het belastingstelsel wordt herzien en dat het wil toewerken naar ‘een simpeler stelsel, lagere tarieven, minder aftrekposten en eenvoudigere toeslagen’. Eerder al had minister van Financiën Jeroen Dijsselbloem aangegeven na te denken over een herziening en versimpeling van het belastingstelsel (NOS, 2014).

Zo werd in de loop van 2014 duidelijk dat het kabinet zich aan het oriënteren was op een herziening van het belastingstelsel. Half september 2014 stuurde staatssecretaris Wiebes van Financiën een brief naar de Tweede Kamer met als titel: *Keuzes voor een beter belastingstelsel* (Rijksoverheid, 2014a). In deze brief beschrijft de staatssecretaris de complexiteit van het belastingstelsel van dat moment en de noodzaak om te komen tot een nieuw, herzien belastingstelsel. Daarbij presenteerde de staatssecretaris ‘negen keuzes’, die gemaakt moeten worden in de aanloop naar een volledige herziening. Deze keuzes betreffen onderwerpen als vermogensbelasting, vergroening, inkomensbelasting en meer.

Eén van de keuzes, keuze acht, in deze brief was het ‘uitbreiden gemeentelijk belastinggebied’. Nederlandse gemeenten halen 7,5% van hun inkomsten uit eigen belastingen, en staan daarmee het laagst op het lijstje met OESO landen, waar 37% gemiddeld is (OECD, 2012). De staatssecretaris vermeldde dat een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied door vele aanbevelingen gesteund wordt. Het kabinet heeft gezocht naar ruimte in het belastingstelsel om de belasting op arbeid te verlagen. Deze ruimte zou kunnen komen uit een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Dit zou mogelijk zijn door het gemeentefonds, het fonds met financiële middelen voor gemeenten van het Rijk, te verkleinen en zo een besparing te realiseren.

De presentatie van deze keuze als een van de belangrijke dilemma’s bij een herziening staat niet op zichzelf. Verschillende ambtelijke instituten en adviserende organen laten al jaren weten het gemeentelijk belastinggebied te willen verruimen. Daar komt bij dat het gemeentelijk belastinggebied een uitgebreide historie van wisselingen in grootte heeft. De Vereniging van Nederlandse gemeenten, de VNG, pleit bijvoorbeeld al meer dan 20 jaar voor een groter en volgens eigen zeggen passender belastinggebied voor gemeenten (VNG, 2015c). Hiertoe heeft de VNG al verschillende onderzoekscommissies ingesteld en laten rapporteren. Ook de Raad voor de financiële verhoudingen is pleitbezorger van een groter gemeentelijk belastinggebied (Rfv, 2015). Met de grote decentralisaties van de langdurige zorg, jeugdzorg, werk en inkomen is de roep om een groter belastinggebied alleen maar toegenomen.

In de eerder genoemde brief van de staatssecretaris van Financiën wordt bij de keuze betreffende het gemeentelijk belastinggebied een onderzoek naar mogelijkheden beloofd, in samenwerking met de minister van Binnenlandse Zaken, Ronald Plasterk. Terwijl het ministerie van Financiën en het ministerie van Binnenlandse Zaken mogelijkheden zoeken voor een passender gemeentelijk belastinggebied komt het onderwerp meer en meer in de spotlights te staan. Mede debet hieraan zijn de verschillende onderzoeksinstituten en adviesraden die onderzoeksrapporten of adviezen uitbrengen aan het kabinet met betrekking tot het gemeentelijk belastinggebied. Ten slotte krijgt een eventuele uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied een rol in het publieke debat, waar experts de degenen kruisen over de noodzaak van een dergelijke verruiming.

Half juni 2015 komt de staatssecretaris met een concreet voorstel voor een belastingherziening. Een aantal keuzes uit de eerdere brief zijn in een concreet plan gegoten en de voorbereidende fase lijkt ten einde te zijn. Het plan bestaat uit drie ‘pakketten’ met drie maal een voorstel ter waarde van 5 miljard euro. Het derde pakket blijkt een grote wijziging voor het gemeentelijk belastinggebied te behelzen; een besparing van 5 miljard euro op het gemeentefonds, gecompenseerd door een groter gemeentelijk belastinggebied van dezelfde waarde (Volkskrant, 2015a) (Nu.nl, 2015a).

In de chaos die vervolgens ontstaat in de berichtgeving door mainstream media blijkt het behouden van de rust en het vinden van draagvlak een zware dobber voor de staatssecretaris van Financiën en de overige bewindslieden van het kabinet Rutte II. Politieke partijen buitelen over elkaar heen met het innemen van standpunten en het ‘breken van lanssen’ voor verschillende groepen die gecompenseerd dienen te worden in de plannen die op tafel liggen. In korte tijd wordt duidelijk dat de loopgraven te diep zijn gegraven en dat het verkrijgen van een meerderheid voor een belastingherziening niet realistisch meer is. Vervolgens laat ook de coalitie van VVD en PvdA de plannen vallen (Volkskrant, 2015b) (Nu.nl, 2014) (Trouw, 2015a).

Op Prinsjesdag 2015 presenteert de staatssecretaris van Financiën het belastingplan voor het jaar 2016. Tot onvrede van de oppositie blijkt daar de vijf miljard euro in te zitten die bestemd was voor de belastingherziening, maar nu wordt ingezet om een groot aantal bevolkingsgroepen te ‘plussen’. In eerste instantie lijkt het er op dat er geen meerderheid in de Eerste Kamer gevonden gaat worden voor het belastingplan (RTL, 2015). De Tweede Kamer, waar een coalitie van VVD en PvdA een meerderheid heeft, gaat akkoord. Het plan lijkt echter geen meerderheid in de Eerste Kamer te halen na een vruchteloze zoektocht van de staatssecretaris bij de kleine christelijke partijen en D66. Uiteindelijk zal blijken dat, vlak voor de finish van het kerstreces, D66 middels een novelle (voorstel van wijziging van de Eerste Kamer) onder bepaalde voorwaarden akkoord gaat met het belastingplan. Van belang voor dit onderzoek is de toezegging die Wiebes doet met betrekking tot het gemeentelijk belastinggebied als onderdeel van het nieuwe belastingplan, te weten een voorontwerp van een verruiming van vier miljard euro (Rijksoverheid, 2015c). Met deze toezegging, of in feite met deze toezegging van een toezegging komt een einde aan een periode van bijna anderhalf jaar waarin dit onderwerp zo nadrukkelijk en zichtbaar op de publieke agenda heeft gestaan.

1.1. Probleemstelling

De herziening van het belastingstelsel is voorlopig van de baan. Ondanks dat heeft een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied zich als onderwerp ontpopt dat voorlopig niet meer van de agenda zal verdwijnen. Zeker nu er een toezegging is dat de staatssecretaris met een voorontwerp komt dat uiteindelijk zal moeten leiden tot een concreet voorstel.

Toen de initiële plannen voor een belastingherziening van staatssecretaris Wiebes bekend werden, roerden vrijwel alle partijen zich al op voorhand in de discussie over een eventuele uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. In het voorjaar van 2015 werd een momentum gecreëerd door de vele onderzoeksrapporten over het gemeentelijk belastinggebied die werden gepresenteerd door verschillende adviesraden en onderzoeksinstituten. De vraag blijft wat er aan het einde van het verhaal van een verruiming terecht komt en hoe dit onderwerp het besluitvormingsproces heeft doorlopen.

Er is in de maanden voor de zomer van 2015 meer nadruk komen te liggen op de invulling van een groter gemeentelijk belastinggebied. ‘Welke belastingen mogen gemeenten heffen en welke niet?’ Of; ‘welke groepen gaan de voor en nadelen ondervinden van een groter gemeentelijk belastinggebied?’ Ondanks dat er nu sprake lijkt te gaan zijn van een daadwerkelijke verruiming van het gemeentelijke belastinggebied heeft het gros van de politieke partijen nog geen kleur bekend ten aanzien van dit onderwerp. Ook zijn er maar weinig politieke partijen die zich hierover publiekelijk hebben geuit dan wel voorstellen hebben ingediend voor of tegen het plan. Zo blijft de vraag hoe een dergelijk onderwerp het besluitvormingsproces ondergaat, hoe het kan dat een onderwerp met een dergelijke omweg zich van *outsider* naar beleid weet te manoeuvreren en welke factoren daarin hebben bijgedragen dan wel een barrière hebben gevormd.

Bestaande besluitvormingstheorieën zouden kunnen verklaren hoe dit proces is verlopen, en duiden welke cruciale factoren daarbij te onderscheiden zijn. Een besluitvormingstheorie heeft als doel verschillende besluitvormingsprocessen te vangen in een gemene deler. Tegelijkertijd kan het toepassen van een besluitvormingstheorie iets duidelijk maken over de theorie zelf. Vragen die hierbij aan de orde komen zijn ‘is de theorie accuraat?’ en ‘geeft de theorie een goede voorspelling van beïnvloedende factoren?’. In dit onderzoek wordt zowel het besluitvormingsproces als de besluitvormingstheorie, specifiek het barrièremodel van Bachrach & Baratz, centraal gesteld. De keuze is op het barrièremodel gevallen omdat er in dit model veel aandacht is voor tegenstand in een besluitvormingsproces, zoals het niet nemen van een besluit als tactische zet om verandering tegen te gaan. Het gemeentelijk belastinggebied kent een lange geschiedenis van pogingen tot een verruiming, wat aan lijkt te sluiten bij de insteek van het barrièremodel.

Naar aanleiding hiervan wordt de volgende probleemstelling opgesteld, geformuleerd in een doelstelling en een vraagstelling:

1.2. Doelstelling

Het verklaren van de aanwezigheid van het gemeentelijk belastinggebied als onderwerp op de publieke en politieke agenda en het analyseren van het besluitvormingsproces dat het onderwerp ‘een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied’ heeft doorlopen. Dit door het barrièremodel als besluitvormingstheorie toe te passen op deze casus, en daarmee te onderzoeken welke cruciale momenten dit besluitvormingsproces heeft gekend en welke actoren en factoren daar een rol in hebben gespeeld.

1.3. Vraagstelling

Hoe is de uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied op de publieke en politieke agenda terecht gekomen en hoe kenmerkt zich het verdere besluitvormingsproces aangaande een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied, in de context van de door de staatssecretaris van Financiën gewenste belastingherziening, en in het in een later stadium gerealiseerde belastingplan?

1.4. Deelvragen

Deelvraag 1: Wat omvat het gemeentelijk belastinggebied en hoe is dit tot zijn huidige vorm gekomen?

Deelvraag 2: Hoe is een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied op de publieke en politieke agenda terecht gekomen?

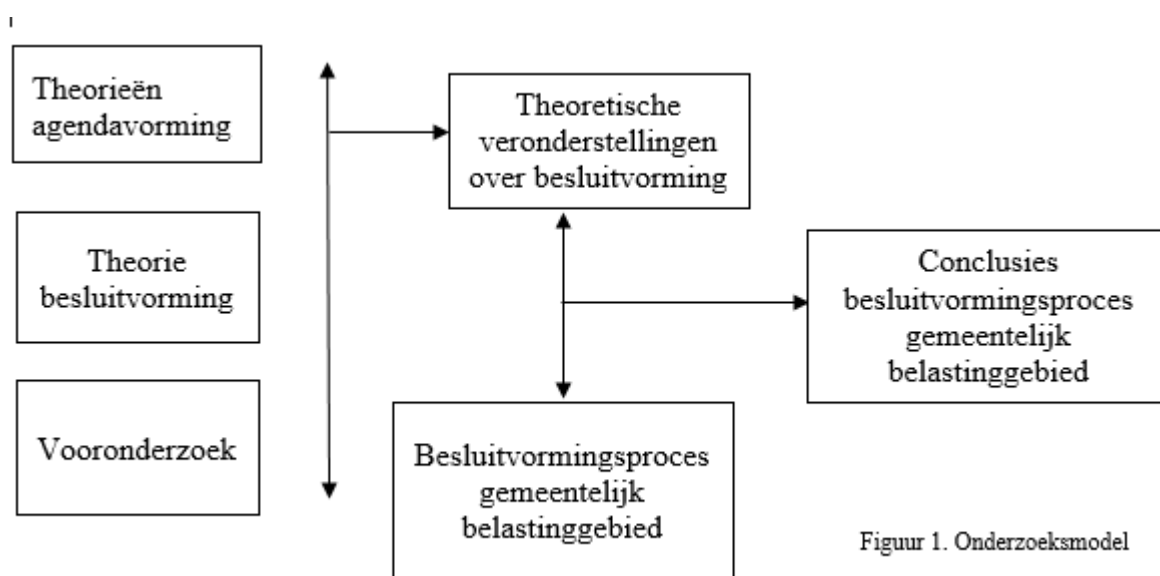
Deelvraag 3: Welk verloop kent het besluitvormingsproces omtrent een eventuele uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied en wat waren cruciale momenten?

Deelvraag 4: Welke actoren en factoren zijn van invloed op het besluitvormingsproces over een vergroting van het gemeentelijk belastinggebied?

Deelvraag 5: Welke inzichten levert het onderzoek naar het besluitvormingsproces omtrent een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied op, met het oog op bestaande besluitvormingstheorieën?

1.5. Onderzoeksmodel

‘Een onderzoeksmodel is een schematische weergave van het doel van het onderzoek en de globale stappen die gezet moeten worden om dit doel te bereiken’ (Verschuren en Doorewaard, 2007:67). In de beginfase van dit onderzoek wordt een onderzoeksmodel gebruikt om inzichtelijk te maken welke stappen genomen moeten worden om tot een onderzoeksresultaat te komen. Het onderzoeksmodel wordt als volgt opgebouwd: als eerste wordt het doel van het onderzoek geformuleerd, daarna wordt vastgesteld hoe het beoogde resultaat bereikt moet worden, wat in het geval van dit onderzoek de bestudering van een besluitvormingsproces is. Het te onderzoeken besluitvormingsproces wordt benaderd door de bril van een inkadering door theorie en vooronderzoek. De theorieën die centraal staan zijn agendavorming in de brede zin van het woord en theorieën over besluitvormingsprocessen, specifiek het barrièremodel. Hiermee komen we tot het volgende onderzoeksmodel, weergegeven in figuur 1.



Figuur 1. Onderzoeksmodel

1.6. Maatschappelijke relevantie

Een passend en gezond gemeentelijk belastinggebied is in het belang van de maatschappij. In dit besluitvormingsproces wordt duidelijk dat, hoe belastingen idealiter geheven worden, door

wie en op welke wijze, wordt bepaald door politieke keuzes. Deze politieke keuzes zijn van invloed op het functioneren van de maatschappij, ten slotte zijn belastingen stuurinstrumenten en hebben invloed op het gedrag van burgers, bedrijven en overheden. In het besluitvormingsproces dat betrekking heeft op het al dan niet vergroten van het gemeentelijk belastinggebied wordt duidelijk dat het niet altijd voor de hand liggende motieven en argumenten zijn die doorslag geven in de houding ten opzicht van een dergelijk plan.

Onderzoek naar het op de agenda staan van een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied dient de maatschappij, omdat het duidelijkheid verschaft over het waarom van de uitbreiding en de motieven en argumenten die worden gebruikt in de discussie over het gemeentelijk belastinggebied. Daarbij komt dat het zelden de fiscale argumenten zijn die doorslag geven voor het wijzigen van het belastingstelsel. Veel vaker is het een politiek aspect van besluitvorming dat beïnvloedt hoe een nieuw belastingstelsel er uit gaat zien. Mede daarom is het maatschappelijk interessant om juist die niet-fiscale kant van besluitvorming over het belastingstelsel aandacht te geven. Dit onderzoek is gericht op waarom een eventuele uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied op de politieke agenda is gekomen, welke belangen daarbij een rol hebben gespeeld en wat dat zegt over de voorlopige uitkomsten van het maatschappelijke debat over het gemeentelijke belastinggebied.

1.7. Wetenschappelijke relevantie

Een belangrijk deel van dit onderzoek gaat over een besluitvormingstheorie van Bachrach en Baratz, te weten het barrièremodel. Dit model, ontworpen in de jaren zeventig na onderzoek van Bachrach en Baratz naar Amerikaanse gemeenteraden (city council), geniet grote bekendheid en is veelvuldig toegepast. Ook in dit onderzoek wordt het barrièremodel toegepast om een besluitvormingsproces te analyseren.

Dat het model is ontwikkeld in Amerikaanse context en al meer dan veertig jaar gebruikt wordt zou ook te denken mogen geven over de toepasbaarheid van het model. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek zit dan ook voor een belangrijk deel in het toetsen van de toepasbaarheid van het barrièremodel aan de hand van een Nederlandse, actuele casus. Belangrijke vragen die aan bod zullen komen hebben betrekking op de toepasbaarheid van het model buiten de context waar deze voor ontwikkeld is. Ook wordt het model inhoudelijk onder de loep gelegd, zo is het bijvoorbeeld de vraag of de geschetste fasen van besluitvorming inclusief zijn, of missen er wellicht barrières en / of stappen? De toepassing van het barrièremodel kan waardevolle suggesties doen met betrekking tot vervolgonderzoek naar de toepasbaarheid van het model, en een richting geven waarin mogelijke verbeteringen op dit terrein gezocht moeten worden. De analyse van het besluitvormingsproces aangaande een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied wordt op die manier niet alleen getoetst aan de hand van een zeer vermaarde besluitvormingstheorie, maar de theorie wordt zelf ook getoetst in een andere context dan waar deze is ontwikkeld.

Daarnaast is het wetenschappelijk relevant om te onderzoeken hoe een onderwerp op de politieke en maatschappelijke agenda terecht komt, welke belangen daarbij spelen en welke barrières er zijn voor een onderwerp als een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied om gerealiseerd te worden. Het onderwerp op zich speelt al heel lang, en deze studie kan een interessante aanvulling zijn op het bestaande onderzoek naar hoe langlopende 'topics' zich manifesteren op de politieke en maatschappelijke agenda. Door te onderzoeken hoe een besluitvormingsproces als deze zich heeft ontwikkeld kunnen wellicht lessen getrokken worden over besluitvormingsprocessen in het algemeen. Specifiek besluitvormingsprocessen in de

Nederlandse parlementaire context komen daarvoor in aanmerking vanwege het aanwezig zijn van dezelfde beïnvloedende factoren als in dit onderzochte besluitvormingsproces.

1.8. Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk geeft een theoretische inkadering van de hoofdvraag en inleiding op besluitvormingstheorieën die in een later stadium gebruikt zullen worden voor de beantwoording van de hoofdvraag.

In de methodiek, hoofdstuk drie, worden theoretische begrippen geoperationaliseerd tot werkbare onderzoeksinstrumenten, worden keuzes met betrekking tot het afbakenen van het onderzoek toegelicht en wordt de methodiek ‘causal process tracing’ geïntroduceerd. Deze methodiek wordt gebruikt om causale processen en mechanismes in het besluitvormingsproces bloot te leggen.

Hoofdstuk vier is een schets van het huidige gemeentelijk belastinggebied, het functioneren ervan en een indruk van de recente geschiedenis om de lezer te informeren over de context van het onderwerp.

Hoofdstuk vijf is een empirische beschrijving van het besluitvormingsproces over een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. Volgens de methodiek van causal process tracing wordt een verhaallijn geschetst en worden cruciale momenten benoemd.

Hoofdstuk zes is de daadwerkelijke analyse waar de empirische bevindingen worden gestructureerd en doorgelicht om tot antwoorden te komen op de in hoofdstuk een gestelde hoofd- en deelvragen.

Hoofdstuk zeven bevat conclusies en geeft bondig antwoord op de onderzoeksvraag. Na de conclusies worden enkele aanbevelingen geformuleerd. Ten slotte wordt er gereflecteerd op het onderzoek in de discussie, volgt de geraadpleegde literatuur en de bijlagen.

2. Theoretisch kader

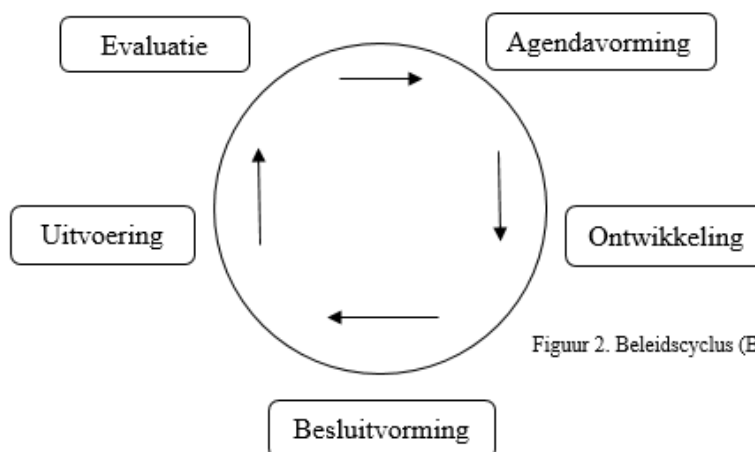
Het theoretisch kader bestaat grofweg uit twee delen. Ten eerste wordt er een perspectief geschetst van theoretische inzichten en ten tweede worden centrale bestuurskundige begrippen uitgewerkt. Dat laatste wil zeggen dat er een context wordt geschetst van hoe de begrippen eerder zijn beschreven en in de literatuur gebruikt worden. Het theoretisch kader vormt de basis voor verder onderzoek, omdat het een kader stelt voor het onderzoek en het onderzoek richting geeft.

Theoretische begrippen die aan de orde zijn gekomen in de aanleiding zijn beleidsdynamiek, het besluitvormingsproces, de politieke agenda en barrières. Om te komen tot een theoretisch kader voor dit onderzoek worden de begrippen ‘beleidsproces’ en ‘agendavorming’ als eerste verkend. Daarna wordt het barrièremodel van Bachrach & Baratz geïntroduceerd als besluitvormingstheorie.

2.1. Beleidsprocessen

Het beleidsproces is het proces dat beleid doorloopt van voorstel naar wet of beleid. Dit beleidsproces is doorlopend, wat wil zeggen dat er geen natuurlijk einde aan het proces zit maar dat het weer opnieuw begint na de laatste fase. De fasen die beleid doorloopt worden vaak voorgesteld als de beleidscyclus. Deze beleidscyclus wordt hieronder als zodanig gevisualiseerd. In de literatuur worden verschillende fasen onderscheiden (Hoogerwerf & Herweijer, 2008 p. 25). Allereerst onderscheidt men de ‘agendavormende fase’. In deze fase krijgt een maatschappelijk belang de aandacht van de beleidsbepalers. De literatuur verschilt over de fase die daarop volgt, kortweg de ontwikkelfase. Als het maatschappelijke belang de aandacht heeft van de beleidsmakers volgt deze fase, waarin op beleidsniveau allerlei ‘oplossingen’ voor het probleem bedacht worden. Deze ontwikkelfase wordt altijd voorafgegaan door de fase waarin de agendavorming plaatsvindt omdat hier het probleem politiek wordt gemaakt. Kort gezegd is er pas aandacht voor het probleem of een belang als het op de agenda staat, en worden er pas oplossingen ontwikkeld als het probleem politiek is gemaakt.

In de besluitvormingsfase worden alternatieven afgewogen en er wordt een keuze gemaakt voor beleid. De volgende fase is de implementatie en uitvoering van het gekozen beleid. In deze fase worden de gekozen maatregelen uitgevoerd. Dit behelst dus zowel het verankeren van het beleid als het gehoor geven aan de opdracht die uit het beleid voortvloeit. De fase beleidsimplementatie wordt gevolgd door de fase beleidsevaluatie. Het betreffende beleid wordt onder de loep genomen.



Figuur 2. Beleidscyclus (Bekkers 2012:20)

Uit de evaluatie blijkt of het beleid al dan niet voldoet aan de verwachtingen en kan overgegaan worden op het formuleren van een probleemdefinitie (Bekkers, 2012:20).

De beleidscyclus staat voor een bepaalde dynamiek die beleid in een ‘ongoing’ proces van aanpassing en verbetering plaatst. De visualisatie geeft een idee van welke cyclus beleid normaliter doorloopt. Een visualisatie is vrijwel altijd een versimpeling van de werkelijkheid. Kritiek op deze simpele weergave van de beleidscyclus is dat deze een eenzijdige, rationele kant van het beleidsproces laat zien, waar bijvoorbeeld een meer politieke of institutionele benadering buiten beschouwing wordt gelaten. De fasen die in het model zo lineair verlopen en strak gescheiden zijn, zouden in werkelijkheid door elkaar heen lopen en elkaar overlappen (Bekkers, 2012:58). De meer politieke of institutionele benaderingen van de beleidscyclus komen later in dit hoofdstuk aan bod, onder de kop ‘agendavorming’. Daar zullen de concepten ‘beperkte rationaliteit’ en ‘vuilnisemmermodel’ besproken worden.

Een van de eerste fasen in de beleidscyclus is agendavorming, waar in de volgende paragraaf verder op in zal worden gegaan vanwege de relevantie van het thema agendavorming voor dit onderzoek.

2.2. Agendavorming

Een onderdeel van de beleidscyclus is de fase agendavorming. Agendavorming in het klein is dat wat bepaalt wat er in onze agenda's komt. Voorkeuren, invloeden van buitenaf en rituelen bepalen hoe onze agenda wordt gevormd. Agendavorming in het groot speelt een rol in de beleidswetenschap en politicologie, met als centrale vraag hoe onderwerpen op de agenda's van beleidsmakers en politici komen. In deze context duidt de agenda niet meer op een schematisch overzicht van tijdseenheden, maar wordt met de ‘agenda’ de prioritering van politici en beleidsmakers bedoeld (Bekkers, 2012:59).

De beleidscyclus als geheel, maar ook specifiek agendavorming als onderdeel van de beleidscyclus kent een traditie van theorieën en modellen die elkaar zowel ondersteunen als tegenspreken. Hierna worden enkele bekendere theorieën met betrekking tot de beleidscyclus, en specifiek agendavorming besproken.

In de jaren 60 en 70 van de 20^e eeuw wint het gedachtegoed van Herbert Simon aan terrein. Een belangrijk onderdeel van zijn betoog was de zogenaamde ‘beperkte rationaliteit’ (*bounded rationality*) van beleidsmakers en hun keuzes door beperkte informatie, hun eigen grenzen en hun capaciteiten om de meest rationele keuze te maken. Het idee dat mensen en door mensen bedachte structuren niet zo rationeel zijn als tot dan toe aangenomen werd is in de jaren erna in veel wetenschappelijk werk terecht gekomen (Simon, 1957). Deze beperkte rationaliteit staat ook voor een meer politieke benadering van de werkelijkheid, waar tot dan aan toe een rationele benadering dominant was geweest. Teruggrijpend op het beleidscyclusmodel kan men stellen dat agendavorming niet zozeer een kwestie is van een rationele afweging en prioritering van bestaande problemen, maar een meer chaotische politieke strijd om de aandacht.

In 1972 presenteren Cohen, March & Olsen, mede onder invloed van ‘*bounded rationality*’ het zgn. ‘*garbage can model*’. Het idee van een garbage can (vuilnisemmer) staat model voor zgn. chaos waaruit zich een agenda vormt zonder dat er sprake is van rationaliteit en overwogen keuzes. De beleidsagenda is meer een willekeurige samenstelling van issues dan een gevolg van een doelbewust samenspel tussen actoren en problemen in bepaalde arena's (Cohen, March & Olsen, 1972).

Losjes gebaseerd op het vuilnisemmermodel, is het stromenmodel (*Multiple Streams Approach*) dat Kingdon ontwierp in de jaren 80 en 90. Kingdon geeft rationaliteit ook geen al te grote rol in de agendavorming, maar ziet wel meer structuur in de manier waarop de agenda tot stand komt. Kingdon identificeert een aantal 'stromen' die, als ze samenkomen in een *policy window* (beleidskans) leiden tot daadwerkelijke verandering van beleid. Kingdon beschrijft een stroom met beleidsproblemen, een stroom met beleidsentrepreneurs (zij die het initiatief nemen beleid te maken), een politieke stroom met ideologieën en een stroom met beleidsoplossingen. De agenda komt zo doende dus tot stand onder druk van de actualiteit (problemen), spelers (de entrepreneurs), bestaande ideologieën (de politieke stroom) en een aantal mogelijke oplossingen voor de beleidsproblemen. Een zogenaamde 'trigger' zoals een ramp of het omslaan van de publieke opinie kan plotseling een beleidskans creëren waar de stromen samenkomen en waar policy entrepreneurs het initiatief nemen tot het vormen van nieuw beleid. (Bekkers, 2012:143) (Kingdon, 1995).

Deze veel politieke modellen voor de beleidscyclus hebben laten zien dat de rationele benadering een eenzijdige kijk oplevert. Agendavorming is de fase waar de strijd om aandacht begint volgens deze meer politieke benaderingen. De genoemde benaderingen van de beleidscyclus zijn uiteraard niet uitputtend, maar geven een idee van een meer politieke benadering die aan erkenning heeft gewonnen. Naast de politieke is een institutionele benadering ontstaan die de aandacht meer verlegde naar de rol van instituten bij het bepalen van de agenda. Deze stroming zal hier verder niet worden besproken, omdat deze gedachte (rol van instituten) al aandacht krijgt in de bespreking van het barrièremodel.

Een aantal politicologen en bestuurskundigen heeft later geprobeerd de beleidscyclus in een groter en completer plaatje te zetten. Zo ontwikkelde Paul Sabatier in de jaren tachtig het *Advocacy Coalition Framework* (1987). Het ACF moest een overkoepeling zijn van eerdere theorieën en voegde daarnaast een aantal aspecten toe aan de manier waarop tegen de beleidscyclus en agendavorming kan worden aangekeken. Het ACF legt de nadruk op bestaande coalities van personen of groepen met een overeenkomstig belang. Dit belang zal in coalitie verband worden verdedigd of zo mogelijk op de agenda worden gezet. De coalities zullen 'slaags' met elkaar raken op die punten waar de kern van hun overtuigingen (policy core beliefs) met elkaar strijdig zijn. Door deze coalities en hun overtuigingen in kaart te brengen verschaftte het ACF inzicht in de manier waarop onderwerpen op de agenda van beleidsmakers komen (Sabatier, 1987:653). Deze benadering van de beleidscyclus vertoont opvallende parallellen met het later te bespreken barrièremodel van Bachrach & Baratz.

2.2.1. Het agendabegrip van Cobb & Elder

Als het gaat over de 'agenda', dan duiden Cobb & Elder (1972:905) dat als een set onderwerpen waarvan politici van mening zijn dat ze thuishoren op de lijst met onderwerpen die legitiem aandacht verdient van politici en beleidsmakers. Agendavorming is het proces waarin belanghebbenden pogen onderwerpen op deze lijst, ofwel de politieke agenda te krijgen.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen een 'systemische agenda' en een 'institutionele agenda' (Cobb & Elder, 1972:906). De institutionele agenda omvat de daadwerkelijke agenda van de wetgevende macht, de volgorde waarin onderwerpen besproken worden en men tot besluitvorming komt. Deze agenda is in de meer letterlijke zin een politieke agenda. De systemische agenda staat voor een meer abstracte agenda, die niet per definitie hoeft te overlappen met de institutionele agenda. Op de systemische agenda staan onderwerpen die kunnen rekenen op de actieve aandacht van politici en beleidsmakers.

Deze beide typen agenda's verschillen qua inhoud van tijd tot tijd. De institutionele agenda, is de meest concrete agenda en de agenda die in concretere zin politieke prioritering aangeeft. Volgens Cobb & Elder (1972:907) kent de institutionele agenda een bepaalde bevooroordeeldheid. Deze bevooroordeeldheid slaat op welke belangen en welke belangengroepen inspraak hebben op de institutionele agenda. Er is dus, zo blijkt, geen sprake van onbevooroordeelde en objectieve vaststelling van de agenda. Een belangrijke oorzaak van deze bevooroordeeldheid is de neiging van beleidsmakers om prioriteit te geven aan onderwerpen die ouder zijn en eerder op de politieke agenda hebben gestaan.

Een tweede oorzaak voor de bevooroordeeldheid van de institutionele agenda zit in de beleidsmakers zelf. Voor een onderwerp op de institutionele agenda staat is het nodig dat het onderwerp de aandacht heeft van een van de sleutelfiguren met toegang tot de 'formele agenda' (Cobb & Elder, 1972, 907). Het kennen van sleutelfiguren of het zelf toegang hebben tot de formele agenda creëert een verschil in de mate waarin belangengroepen onderwerpen op de agenda kunnen zetten. In aanvulling hierop onderscheiden Cobb & Elder het toegang hebben tot politieke partijen als een belangrijke factor die de toegang tot de institutionele agenda al dan niet versterkt.

Cobb & Elder (1972:908) onderscheiden in deze context dus verschillende redenen waarom er een verschil zit in de mate waarin groepen hun belangen vertegenwoordigd zien op de institutionele agenda. Zo kunnen beleidsmakers met toegang tot de institutionele agenda zich onderdeel weten van één bepaalde groep. Ten tweede heeft de ene groepering meer bronnen dan de andere, financieel maar ook in middelen, achterban en kennis. Ten derde zijn sommige groepen zo belangrijk dat ze niet genegeerd kunnen worden op de institutionele agenda. Cobb en Elder geven hierbij de voorbeelden van het grootbedrijf of landbouworganisaties. Ten vierde hebben sommige groepen een groter maatschappelijk aanzien, en kunnen zo doende niet overgeslagen worden bij het vaststellen van de agenda.

Tot zover is duidelijk dat institutionele agendavorming plaatsvindt door verschillende groepen, met of zonder toegang tot beleidsmakers, onder verschillende omstandigheden die er wel of niet toe bijdragen dat deze groepen zich vertegenwoordigd zien op de institutionele agenda.

De systemische agenda, de meer abstracte en minder te lokaliseren vorm van agenda, kent ook een vorm van bevooroordeeldheid. Tot deze agenda horen de onderwerpen die min of meer opkomen uit de maatschappij en zo de aandacht krijgen van beleidsmakers. Deze agenda kan, maar hoeft niet te overlappen met de institutionele agenda (Cobb & Elder, 1972:906).

De reden dat deze abstractere agenda ook bevooroordeeldheid kent, is de legitimatie die groepen zoeken voor het plaatsen van onderwerpen op de maatschappelijke agenda. Net ontstane belangengroepen of belangengroepen die bestaan uit minder aanzienlijken of minder bedeelden hebben moeite met het vinden van legitimatie voor hun programma (Cobb & Elder, 1972:910).

Of het nu om de institutionele agenda of de systemische agenda gaat, er blijken factoren aanwezig te zijn die de toegang tot de agenda bemoeilijken of vergemakkelijken. Deze factoren zijn de 'bias' van de betreffende agenda, waarbij de bovengenoemde factoren een indicator zijn voor de mate waarin een belangengroep haar programma terug ziet op de politieke agenda.

2.3. Barrièremodel van Bachrach & Baratz

Bachrach & Baratz hebben in de jaren 60 van de vorige eeuw veel onderzoek gedaan naar agendavorming en besluitvormingsprocessen, vooral op het niveau van een 'city council'

(gemeenteraad). In de twee wetenschappelijke artikelen ‘*Two faces of power*’ (1962) en ‘*Decisions and Nondecisions*’ (1963) wordt geschreven over de krachten die aan het werk zijn in besluitvorming. Later, in 1970, hebben zij dit vastgelegd in een boek, *Power & Poverty* (1970). Hierin komen zij tot een zgn. barrièremodel, een theoretische benadering van besluitvorming op politiek niveau. Voor het vormgeven van het barrièremodel worden een aantal sleutelbegrippen gedefinieerd in de onderstaande paragraaf.

Als men als belangengroep of actor participeert in een maatschappelijke of politieke context verloopt de beleidscyclus niet lineair, maar heen en weer door verschillende fasen van de beleidscyclus. Bachrach en Baratz benaderen agendavorming uit het perspectief van barrières, ze beschrijven de weg van een probleem of belang naar het stranden in de besluitvormingsarena’s óf de implementatie ervan door beleidsmakers als een proces met een aantal kritieke momenten. In het model van Bachrach & Baratz staan deze barrières als kritieke momenten tussen het belang en de implementatie in. In de hiernavolgende alinea’s wordt het barrièremodel geïntroduceerd en worden begrippen uit het model gedefinieerd.

2.3.1. Sleutelbegrippen

In het barrièremodel komt een aantal begrippen aan bod die goed gedefinieerd moeten worden voor een begrip van het model.

Over het geheel van politieke besluitvorming en machtsuitoefening door groepen spreken Bachrach en Baratz (1970) als ‘the political process’, hierna genoemd als ‘besluitvormingsproces’. Een basale assumptie van hun schets van dit proces is dat ‘*personen en groepen een herverdeling van middelen beogen*’. In de politieke realiteit zijn middelen schaars en worden ze door de machthebbers verdeeld. Deze verdeling is nooit volledig objectief en eerlijk (Bachrach & Baratz 1970:105). In tegenstelling tot eerlijk, deze verdeling van middelen neigt er naar ongelijk te zijn, en slaat uit in het voordeel van groepen of personen met toegang tot politici en beleidsmakers. Met andere woorden, de afstand tot de besluitvormingsarena en de actoren die daar een rol in spelen is bepalend voor de mate waarin men de handen op elkaar krijgt voor een bepaald belang. Er is dus, volgens Bachrach & Baratz, een continue conflict gaande over de verdeling van middelen. Deze strijd slaat uit in het voordeel van degenen met toegang tot politici en beleidsmakers.

In de jaren 60 en 70, toen het barrièremodel het licht zag was het gangbaar om over agendavorming en besluitvorming te denken als over het uitoefenen van macht. Wie agendavormend kan zijn heeft in feite de meeste macht. Bachrach & Baratz braken met deze traditie door macht als één van de mogelijke drijfveren te zien achter het op de agenda krijgen van onderwerpen. Macht kan, maar hoeft niet de enige sturende factor te zijn in het besluitvormingsproces. Andere factoren kunnen een even sterke sturende factor zijn. In *Power & Poverty* bespreken zij deze concepten (Bachrach & Baratz, 1970).

Van macht (*power*) is alleen sprake in een relatie. Macht wordt uitgeoefend *over* iemand. Van macht is verder sprake als 1. er sprake is van een conflict over waarden of de gang van zaken tussen persoon A en persoon B; 2. persoon B de eisen van persoon A inwilligt en; 3. dat doet omdat hij bang is dat persoon A hem iets afneemt dat hij hoger waardeert dan wat op het spel staat (Bachrach & Baratz 1970:24)

Invloed (*influence*) lijkt op macht, maar is verschillend. Van invloed spreekt men als A de acties van B kan veranderen zonder eigen ingrijpen of dreigen. Zowel macht als invloed worden in een relatie uitgeoefend, maar een belangrijk verschil zit in de sancties die bij uitgeoefende macht horen (Bachrach & Baratz 1970:30).

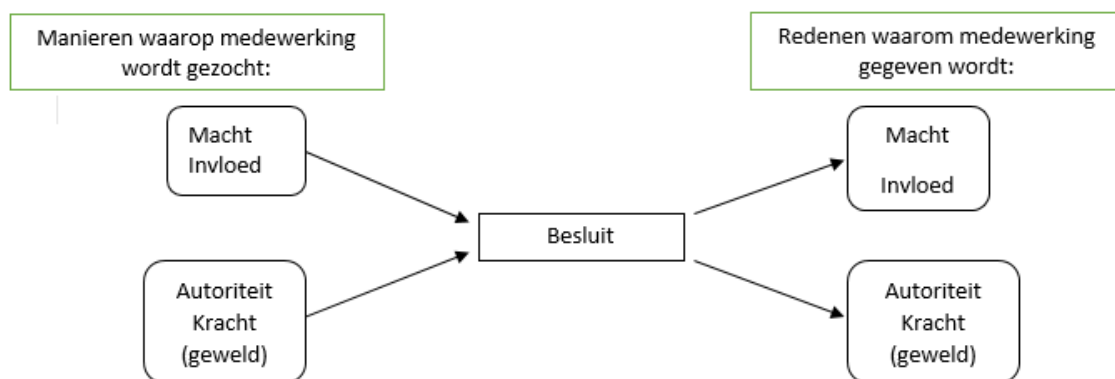
Autoriteit (*authority*) is een derde concept in relatie tot besluitvorming, en gelinkt aan macht en invloed. Autoriteit is niet hetzelfde als macht, maar autoriteit is ook relationeel. Autoriteit is een gegeven frame waarin iemand of iets kan opereren. Hoewel er waardenconflicten kunnen zijn met een autoriteit, is er niet per definitie sprake van sancties, of de mogelijkheid om sancties op te leggen (Bachrach & Baratz 1970: 37). Ten slotte, bij de bespreking van het vierde kernbegrip ‘force’ dient zich een vertaalprobleem aan. In het Nederlands vertaald zou dit zowel *kracht* als *macht* kunnen zijn, in deze context eerder macht. Bachrach & Baratz zien ‘force’ als uitgeoefende macht. Macht staat voor de mogelijkheid om *force* uit te oefenen. Force staat in dienst van de machthebber (Bachrach & Baratz 1970: 37). In het boek wordt manipulatie als vijfde toepassing besproken, maar omdat deze ver van de andere begrippen afstaat en in latere modellen niet wordt gebruikt, wordt deze hier buiten beschouwing gelaten.

Besluitvorming vindt plaats in het raamwerk van deze begrippen. De drijvende krachten achter een besluit kunnen variëren, het vindt plaats door middel van macht, uitoefening van invloed en doen gelden van autoriteit of het vertoon dan wel gebruik van kracht (*force*).

Het nemen van een besluit en het gehoor geven aan een besluit kunnen tot hetzelfde resultaat leiden maar hoeven niet door dezelfde motivatie ingegeven te zijn (Bachrach & Baratz 1970:41).

Maatschappelijke besluiten zijn een interactie tussen personen en groepen met een bepaald doel en personen of groepen wiens instemming nodig is. Dat de eerst genoemde groep actoren de instemming van de tweede soort actoren zoekt, kan vele redenen hebben. Andersom kan het verlenen van toestemming of het geven van instemming door de tweede groep actoren op verschillende manieren tot stand komen en verschillend gemotiveerd zijn. De ene groep kan macht willen uitoefenen door een besluit te nemen. De tweede groep kan dit besluit accepteren op basis van autoriteit van de eerste groep.

Een besluit kan ingegeven worden door het een, en opgevolgd (*compliance*) worden vanuit een andere insteek. Het punt dat hiermee gemaakt kan worden is dat beslissingen een resultaat zijn van uitgeoefende macht of invloed, zonder te weten vanuit wiens perspectief gesproken wordt (Bachrach & Baratz 1970:40).



Figuur 3. Impuls / reactie diagram, Bachrach & Baratz (1970)

Groepen of personen die bevoordeeld worden door het politieke systeem, worden in het zadel gehouden door een ‘mobilization of bias’, met andere woorden: heersende opvattingen over de werkelijkheid, een set dominante waarden en institutionele processen die de ene groep prevaleert boven de andere groep (Bachrach & Baratz 1970:43). Mobilization of bias valt te vertalen als het organiseren van (tegen)macht of het versterken van bestaande opvattingen. Het mobiliseren van (tegen)macht vindt plaats door ‘spelregels’ die systematisch en consequent de

ene groep bevoordelen ten opzichte van de andere groep. Overigens beoordeelt deze mobilisatie van macht regelmatig de meerderheid, van elitisme is dus niet per definitie sprake.

Een beslissing door politici of beleidsmakers valt doorgaans uit in een keuze voor het ene boven het andere. Een van de primaire methodes voor het mobiliseren van macht is echter ‘*non decision making*’ ofwel het niet nemen van een beslissing’ en vormt een barrière op zichzelf (Bachrach & Baratz, 1970:44). Hierna zal non-decision making vertaald worden als een non-besluit of non-beslissing.

Bachrach en Baratz betogen dat het niet nemen van een beslissing net zozeer als ‘beslissing’ moet worden geduid als het wel nemen van een beslissing, wat tot in de jaren 70 minder gebruikelijk was in literatuur over besluitvorming. Bij het observeren en analyseren van uitgeoefende macht en besluitvorming is het belangrijk om zowel daadwerkelijk genomen besluiten te analyseren als de beslissingen die niet worden genomen. Die laatste groep ‘beslissingen’ vormt als het ware ‘*one whole face of power*’ ofwel één van de twee gezichten van ‘macht’.

Non-beslissingen manifesteren zich in het voorkómen dat een onderwerp de juiste besluitvormingsarena bereikt. Anders gezegd, het smoren van een oproep voor deze gehoord kan worden. Daar tegenover kan een non-besluit ook het subtiel verhogen van de drempel om gehoord te worden in het politieke proces zijn.

Een eerste en meest directe en extreme vorm van een non-beslissing is die waarbij geweld en bedreiging wordt gebruikt om te voorkomen dat de groep in kwestie zich kan uiten in het politieke proces (Bachrach & Baratz 1970:44).

De tweede vorm van een non-beslissing is een iets afgezwakte vorm van de eerste. In deze vorm spelen intimidatie en het dreigen met sancties een grote rol. Een positieve variant is zgn. ‘coöptatie’, het belonen van medewerking en volgzzaamheid. In deze tweede vorm van non-beslissingen wordt niet geweld maar wel duidelijk macht gebruikt om de roep tot verandering te smoren. De groep die zich bevoordeeld weet door de allocatie van middelen en mogelijkheden heeft succesvol gebruik gemaakt van een mobilization of bias (Bachrach & Baratz 1970:44).

Een derde vorm van een non-beslissing is een indirecte. Door gebruik te maken van een bestaande ‘bias’ in het politieke systeem zoals regelgeving, een ongeschreven regel of procedures wordt de roep om verandering onderdrukt. Een voorbeeld hiervan is het *branden* van een roep tot verandering als immoreel of het doen van geweld aan belangrijke principes. *Branden* wordt hier bedoeld als in de Engelse term ‘branden’, ofwel markeren, bestempelen. Een meer bureaucratisch voorbeeld is het in leven roepen van onderzoekscommissies om sterk te vertragen in rituele routines. Vooral zwak georganiseerde belangengroepen laten zich tegenhouden door dergelijke ontmoediging en vertragingstactieken (Bachrach & Baratz 1970:45).

De vierde en meest indirecte vorm van een non-beslissing bestaat uit het versterken van de bestaande mobilization of bias. Het a.h.w. ingraven door het versterken en uitbreiden van bestaande procedures, het toevoegen van eisen aan de wijze waarop verandering kan plaatsvinden of het opwerpen van nieuwe barrières die het punt van discussie klein houden. Voorbeelden zijn het ontwerpen van procedures om wensen van stakers in behandeling te nemen of het opwerpen dat ‘de verhouding tussen een huurder en verhuurder een privé aangelegenheid is’ in een huurprijs conflict. In deze vorm van non-beslissingen vindt er geen conflict plaats maar worden de barricades opgehoogd (Bachrach & Baratz 1970:46).

Van non-beslissingen is sprake vóór de discussie de besluitvormingsarena heeft weten te bereiken. In het barrièremodel volgt dit na de tweede barrière. In de eerste twee fasen van het

barrièremodel wordt op verschillende manieren voorkomen dat de roep om verandering van waarden de besluitvormingsarena bereikt (Bachrach & Baratz 1970:54).

2.3.2. Het barrièremodel

Bachrach & Baratz (1970) hebben een model voor politieke besluitvorming ontwikkeld, het hier al eerder geïntroduceerde barrièremodel. Het barrièremodel is een schematische weergave van besluitvorming, arena's waarin dit afspeelt, mogelijke actoren en hun drijfveren. Ook worden barrières die opgeworpen kunnen worden onderscheiden. In figuur vier wordt een vertaalde weergave van het barrièremodel gegeven

In het model wordt een 'persoon of groep' beschreven, die een andere verdeling van middelen voor ogen heeft of bestaande waarden wil vervangen door andere waarden. Dit kunnen belangengroepen zijn, verenigingen, protestgroepen of individuen. Deze groep of persoon is ontevreden met de verdeling van middelen en heeft zich een herverdeling ten doel gesteld. Dit kan variëren van beter onderwijs tot armoedebestrijding. Zij achten zich nog niet vertegenwoordigd door politici en beleidsmakers.

Aan de andere kant staan groepen of individuen die zich wel vertegenwoordigd weten door politici of beleidsmakers. Zij zijn de actieve of potentiële supporters van het beleid en de verdedigers van het politieke klimaat. Termen als *progressief* of *conservatief* zijn hier niet van toepassing. Zij die een herverdeling van middelen of een wijziging van waarden beogen doen dat als belangenbehartigers, net zoals de verdedigers, zij die zijn toegewijd aan het bestaande beleid, belangen behartigen (Bachrach & Baratz 1970:56).

De personen of groepen die een herverdeling van middelen beogen én de personen of groepen die zich vertegenwoordigd weten in de status quo zijn er in alle diversiteit. Zoals al duidelijk wordt uit de termen *personen* en *groepen* kunnen deze belangenbehartigers bestaan uit grote, goed georganiseerde groepen met bijbehorende lobby- en PR afdelingen. Het kan echter ook gaan om een individu dat zich geroepen voelt een wijziging van beleid te realiseren of bepaald beleid te behouden. Dit laatste is het enige wat een groep of persoon kenmerkt; het willen bewerkstelligen van beleidsverandering óf het willen voorkomen dat beleid gewijzigd wordt. De groepen / personen verschillen sterk qua slagkracht, bekendheid en doelstellingen. Beide groepen hebben bepaalde machtsbronnen die de groepen maken tot wat ze zijn. Deze zijn in het barrièremodel van Bachrach & Baratz links weergegeven, zie figuur vier.

Deze bronnen van macht worden door Bachrach & Baratz onderverdeeld in verschillende categorieën. Ten eerste spreken ze over *bronnen*, deze vormen een aspect van de groep of persoon die de strijd om beleid voert. Deze bronnen bestaan uit status, middelen, leden ofwel achterban, organisatie(structuur), ideologie en belang (Bachrach & Baratz 1970:55).

De tweede soort machtsbron is meer een keuze die continue gemaakt wordt door de personen of groepen die strijden om beleid. Hier gaat het namelijk om *prioriteit*. En logischerwijs wordt dit type machtsbron onderverdeeld in (het geven van) voorrang en kosten. Er worden continue afwegingen gemaakt over de prioriteit die een onderwerp moet krijgen.

Een voorbeeld is een belangengroep als Greenpeace, die overbevissing in de Noordzee wil bestrijden. Tegelijkertijd moet dit onderwerp om aandacht strijden met een met uitsterven bedreigde diersoort. Beslissers bij Greenpeace hebben beperkte middelen, en kunnen zo doende maar op een beperkt aantal issues tegelijkertijd de aandacht vestigen. Dit geldt ook voor de kosten, geld kan maar een keer uitgegeven worden en dat vraagt een prioritering (Bachrach & Baratz 1970:56).

Ten derde noemen Bachrach & Baratz *strategie* als machtsbron. Hierbinnen vallen beslissingen en non-beslissingen. Zoals hierboven besproken, zijn beslissingen of het afdwingen van een non-besluit door macht, autoriteit of invloed mogelijkheden om een rivaliserende groep te stoppen (Bachrach & Baratz 1970:43).

Tenslotte wordt *interactie* genoemd als machtsbron. Allianties, samenwerkingsverbanden en conflicten worden hierin genoemd als instrumenten die een belangengroep heeft om in te zetten in de strijd. Een samenwerkingsverband kan de nodige steun vergaren die nodig is voor het bereiken van bijvoorbeeld de media (Bachrach & Baratz 1970:57).

Aan de andere kant zullen individuen en groepen die toegewijd zijn aan bestaand beleid en de status quo willen behouden, proberen te voorkomen dat er een andere verdeling van middelen wordt gerealiseerd of dat het debat hierover de besluitvormingsarena zal bereiken. Hier wordt het risico op het nemen van besluiten die positief uitvallen voor de laatst genoemde groepen immers groter. Daarom zullen zij, met het oog op de groep die uit is op een koerswijziging, op zoek zijn naar het herbevestigen van gemeenschappelijke waarden die bestaand beleid en waarden benadrukken. Hiertoe kunnen zij bestaande waarden of de gemeenschappelijke moraal benadrukken als ondersteuning voor de status quo. Deze inspanningen vallen samen onder *Barrière I* (Bachrach & Baratz 1970:57).

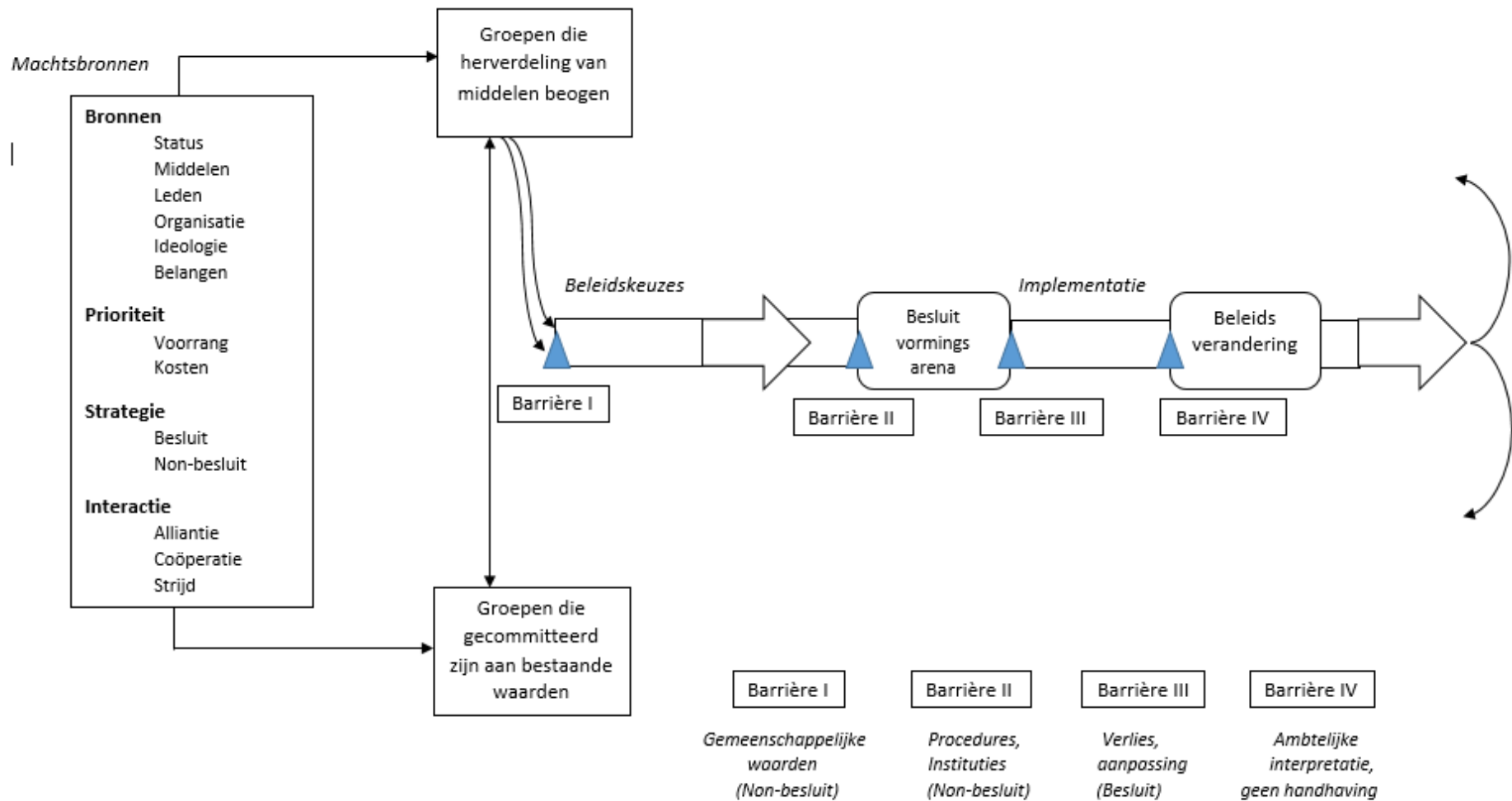
Ook kunnen deze personen of groepen die toegewijd zijn aan bestaand beleid hun macht, invloed of autoriteit aanwenden om procedures, regels en instituties op te werpen om nieuwe issues op de agenda te blokkeren. Zeker zij die zich in kringen van beleidsmakers en politici begeven, zullen hun mogelijkheden om een andere groep te blokkeren gebruiken door het instellen van andere gebruiken of het veranderen van de spelregels. Dit komt in het barrièremodel samen in *Barrière II* (Bachrach & Baratz 1970:57).

Beide barrières worden opgeworpen voor de discussie tussen de eerder genoemde groepen de daadwerkelijke besluitvormingsarena bereikt. Met het opwerpen van de barrières willen de zittende belangenbehartigers hun belangen verdedigen tegen de 'nieuwkomers'. In het barrièremodel wordt besluitvorming geanalyseerd. De eerste twee barrières leiden in termen van besluitvorming tot non-beslissingen.

Waar de voorvechters van verandering elke keer een overwinning zullen moeten boeken op de verdedigers van de status quo, hoeft de laatst genoemde groep maar één keer te winnen op de voorstanders van verandering. Als de roep om verandering strandt in het proces voor de besluitvorming, bereikt het de besluitvormingsarena niet met het gevolg dat er geen verandering plaatsvindt (Bachrach & Baratz 1970:58).

Het kanaal van beleidskeuzes loopt in het barrièremodel van links naar rechts en bevat elke roep om verandering die de publieke opinie bereikt. Het onderwerp blijft onderdeel van het publieke debat tot het de besluitvormingsarena bereikt, tenzij het onderwerp eerder is gestrand op een van de hiervoor beschreven barrières. Strandt een onderwerp op de eerste barrière dan wordt het onderwerp strijdig verklaard met de heersende moraal of de belangrijke waarden van een gemeenschap.

Figuur 4. Het barrièremodel



Auteur: P.T. Overbeeke, naar het Barrièremodel van Bachrach & Baratz (1970)

Is een thema hier gestrand, dan is de kans dat dit thema de besluitvormingsarena bereikt zeer gering. Ook voorstellen die op zich ondersteund worden door de gemeenschappelijke waarden en waar genoeg macht, autoriteit of invloed achter zit om het onderwerp publiek aan de orde te stellen hoeven niet per definitie barrière II te halen. In het geval dat een onderwerp strandt op barrière I of II is er dus sprake van een non-beslissing.

Personen of groepen die de status quo prevaleren, en dus de ‘verdedigende’ partij zijn, kunnen het onderwerp succesvol brandmerken als niet legitiem of bijvoorbeeld communistisch (Bachrach & Baratz richtten zich op de Amerikaanse publieke realiteit waar het communisme altijd op grote argwaan kon rekenen). Daarnaast kunnen deze groepen er in slagen het onderwerp zo te brengen dat het onderwerp alsnog strijdig lijkt met belangrijke waarden van de gemeenschap (framing) (Bachrach & Baratz 1970:59). Een derde manier voor de groep die toegewijd is aan de status quo om een onderwerp uit de besluitvormingsarena te houden is het a.h.w. doodzwijgen van een onderwerp. Door publiekelijk niet te reageren op een onderwerp, een onderwerp volledig te negeren kan een onderwerp van de agenda verdwijnen. Daar staat tegenover dat als een onderwerp uitgedragen wordt door goed uitgeoefende macht, autoriteit of invloed, het onderwerp zo invloedrijk kan worden dat het zelfs belangrijke waarden van de gemeenschap kan veranderen. Zo wordt het onderwerp niet getoetst op de waarden van de gemeenschap, maar verandert het onderwerp de gemeenschap (Bachrach & Baratz 1970:59).

Heeft een onderwerp barrière I doorbroken, dan volgt de institutionele barrière van regels, procedures en gewoonten. Naast vertragen heeft deze tweede barrière ook ten doel de modegrillen te onderscheiden van de serieuze en competitieve ideeën. Terwijl duidelijk wordt welke onderwerpen zich serieus gaan aandienen in de besluitvormingsarena, kunnen beleidsmakers zich voorbereiden op het onderwerp. Zeker gezien vanuit de dominante, status quo prevalerende groepen zijn deze vertragende en zuiverende procedures van grote waarde (Bachrach & Baratz 1970:60).

2.3.3. De besluitvormingsarena

Onderwerpen die de eerste twee barrières overleven arriveren in de besluitvormingsarena. Dat wil zeggen dat het onderwerp dan officieel aan bod komt bij beleidsmakers en politici. Er wordt een besluit genomen over het onderwerp. Non-beslissingen zijn niet meer aan de orde, omdat het onderwerp nu officieel een besluit vraagt. Een aantal vragen is nu relevant voor de analyse van dit proces.

De eerste vraag is: ‘wie neemt de beslissing en welke personen of groepen spelen een belangrijke rol in de besluitvorming?’. Ten tweede is belangrijk wat de beslissers van belang achten voor het nemen van een besluit. Vinden ze publieke opinie of reacties van anderen het belangrijkste of is het besluit meer ideologisch gemotiveerd? Ten derde, in welke mate zijn de beslissers gebonden aan incomplete informatie, bijvoorbeeld nog niet afgerond onderzoek, of is er met een onvolledige groep betrokkenen gesproken? In hoeverre wordt de keuze die ze hebben ten aanzien van het onderwerp ingeperkt? Ook wel, wat is hun eigen visie op het onderwerp of zijn ze gebonden aan beperkte mogelijkheden bij de implementatie in een later stadium? Ten vierde, in welke mate is de beslissing ingegeven door factoren? Spelen andere factoren een rol zoals de sfeer waarin het besluit is genomen, of formele factoren zoals functie, plaats in de hiërarchie of waren meer persoonlijke doelen van invloed op de beslissing?

Deze vier vragen moeten worden beantwoord om tot een analyse te komen van de besluitvorming *in* de besluitvormingsarena. Als een onderwerp heeft geleid tot een positief oordeel in de besluitvormingsarena dan volgt het onderwerp het kanaal van beleidskeuzes tot het volgende onderdeel: implementatie. Vindt er een succesvolle implementatie plaats, dan eindigt het kanaal van beleidskeuzes met een effectieve beleidsverandering. Voor dit

eindstation bereikt wordt, is er nog een tweetal barrières waar een onderwerp op kan stranden (Bachrach & Baratz 1970:61).

2.3.4. Implementatie en beleidsverandering

Het positieve resultaat in de besluitvormingsarena leidt er toe dat het onderwerp de fase van implementatie ingaat. In deze fase wordt de roep om verandering, gedragen door de groep of persoon die het debat ontstak omgezet in beleid. Het grote risico voor het onderwerp zijn belangrijke wijzigingen of het stranden van voornemens tijdens de implementatie. Middels procedures, regels en gewoonten wordt het onderwerp in een mal gegoten die geschikt is voor werkbaar beleid. In dit proces kan er nog veel invloed worden uitgeoefend op hoe het beleid er uit gaat zien, zelfs in die mate dat het uiteindelijke beleid zijn uitwerking mist. Deze modificaties of afgang vallen onder barrière III (Bachrach & Baratz 1970:61). In deze fase van implementatie wordt nog steeds macht, invloed en autoriteit uitgeoefend om het geïmplementeerde beleid er op een bepaalde manier uit te laten zien. In feite gaat de strijd om het onderwerp hier gewoon door. In de handen van ambtenaren kan het geïmplementeerde beleid er heel verschillend uit gaan zien.

Tenslotte, aan het einde van het kanaal van beleidskeuzes, wordt het geïmplementeerde beleid uitgevoerd. Een aanname is hier dat alle voorgaande barrières overwonnen zijn. Het onderwerp is in beleid gegoten en wordt uitgevoerd, maar ook hier wordt nog invloed uitgeoefend op de uitvoering. Barrière IV staat voor de interpretatie van uitvoerende ambtenaren of het missen van de bekrachtiging van het beleid. Beleid wordt anders geïnterpreteerd dan bedoeld, er worden geen consequenties gesteld of financiële middelen ontbreken. Dergelijke uitvoeringsproblemen voorkomen effectieve beleidsuitvoering (Bachrach & Baratz 1970:62).

2.3.5. Kritiek op het barrièremodel

Net als elk model doet ook het barrièremodel uiteindelijk de werkelijkheid tekort. Het omzetten van de realiteit naar een schema met verschillende fasen sluit niet naadloos aan op de werkelijkheid maar is een versimpeling daarvan. Bressers e.a. (1990:39) noemen allereerst dat het barrièremodel alleen over problemen of politieke spanningen lijkt te gaan. Hij stelt dat er tal van onderwerpen zijn in de meer instrumentele hoek van beleid die de eerste barrières overslaan en meteen in de officiële besluitvormingsarena beginnen. Aanvullend stelt hij dat van de barrières niet makkelijk toetsbare hypothesen zijn af te leiden, wat de controleerbaarheid van het daadwerkelijk bestaan van de barrières compliceert.

Daarnaast geeft Bressers de kritiek dat de fasen van besluitvorming en de barrières als een soort waterdichte schotten worden voorgesteld. Alsof het kanaal van besluitvorming daadwerkelijk als een kanaal functioneert en de barrières de sluizen zijn. In zijn visie is er vaak geen sprake van het wél of niet halen van een barrière maar van een meer ambigu waarschijnlijk of grotendeels wel of niet halen. Daarbij komt dat in de verschillende 'compartimenten' het draagvlak per onderwerp en actor kan verschillen. Zo kan een onderwerp voorbij de barrière van gemeenschappelijke waarden zijn voor de een en niet voor de ander, wat door kan blijven gaan tot in de officiële besluitvormingsarena's (Bressers, 1990:39).

Andere mogelijke kritiek op het barrièremodel is de leeftijd van het model. Is een model van meer dan 45 jaar oud nog wel relevant voor de besluitvorming van nu? Daar komt bij dat het model ontwikkeld is na onderzoek naar de gemeenteraad van de Amerikaanse stad Baltimore, en dus gefundeerd is op Amerikaanse besluitvorming. Is dit model wel van toepassing op niet

– Amerikaanse besluitvorming? Daar staat tegenover dat het hoge abstractieniveau van het barrièremodel juist aansluit; vanwege de hoge abstractiegraad van de begrippen en concepten uit het model zijn deze nog goed van toepassing. Er is immers nog steeds sprake van een politieke agenda, officiële besluitvormingsarena's en beeldvorming rondom een specifiek thema. Ook bij begrippen van besluit en non-beslissing valt nog steeds goed een voorstelling te maken. Als er toch sprake is van een té sterke veroudering van het model of een te grote focus op Amerikaanse besluitvorming ten opzichte van Europese en specifiekere Nederlandse besluitvorming, dan is het vrijwel niet op te merken omdat het barrièremodel zoveel ruimte laat voor een eigen interpretatie van de onderzoeker.

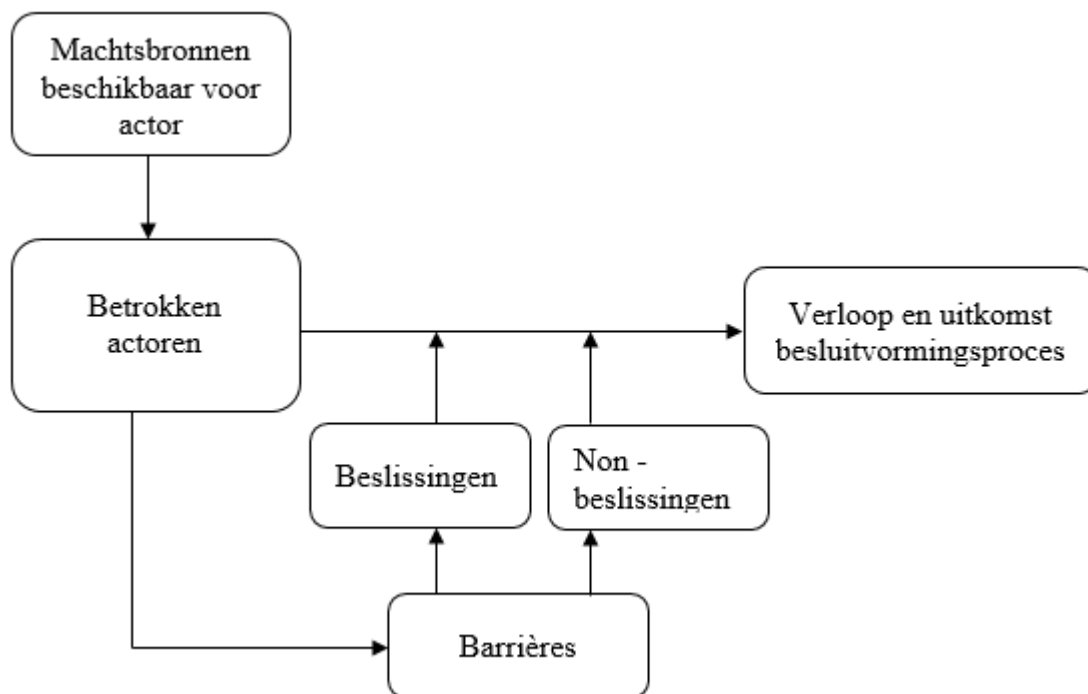
In de paragraaf hierop volgend, de methodiek, zullen de onderzoeksstrategie en de onderzoeksopzet besproken worden. Daarnaast worden de begrippen die zijn geïntroduceerd in het theoretisch kader toegespitst op het onderwerp van dit onderzoek. Dit laatste vindt plaats door een conceptuele schets van de veronderstelde relaties tussen begrippen. Deze begrippen zullen worden geoperationaliseerd naar meetbare eenheden.

3. Methodiek

In dit hoofdstuk wordt verantwoording van de methodiek gegeven. De methodiek beschrijft de wijze waarop het onderzoek zal worden uitgevoerd. Verder worden de in dit onderzoek gemaakte keuzes toegelicht. De in het theoretisch kader geïntroduceerde begrippen worden in de methodiek geoperationaliseerd en in verhouding met elkaar gezet in een conceptueel model.

3.1. Conceptueel model

In een conceptueel model worden kernbegrippen verzameld en weergegeven zodat er bepaalde relaties mee worden verondersteld (Verschuren & Doorewaard, 2007:279). Specifieker is een conceptueel model een verzameling kernbegrippen én een verzameling relaties tussen deze begrippen. In dit onderzoek worden de begrippen gebruikt die uitgewerkt zijn in het theoretisch kader.



Figuur 5 Conceptueel model

In het hierboven geschetste conceptuele model zijn de volgende relaties te onderscheiden: allereerst wordt er een relatie verondersteld tussen de machtsbronnen die voorhanden zijn in het besluitvormingsproces en hoe de betrokken actoren handelen in het besluitvormingsproces. De betrokken actoren oefenen invloed uit op het verloop en de uitkomsten van het besluitvormingsproces, terwijl de betrokken actoren invloed uitoefenen op de opgeworpen barrières.

Daarnaast wordt er een relatie verondersteld tussen barrières in het besluitvormingsproces en de uitkomsten. Ten slotte is er zoiets als een non-beslissing, wat eerder is toegelicht als het uitblijven van een besluit. Een barrière kan gevormd worden door een beslissing of een non-beslissing, en beiden zijn van invloed op de verloop van het besluitvormingsproces.

3.2. Operationalisatie

Een onderzoek staat of valt bij de waarneembaarheid van wat beweerd wordt. De begrippen die gebruikt worden in de inkadering van het onderzoek zijn vaak niet direct geschikt voor waarneming. Daarom worden eerder geïntroduceerde begrippen geoperationaliseerd (Verschuren & Doorewaard, 2007:143). De operationalisatie van begrippen, ook wel variabelen, is het vertalen van deze variabelen naar een waarneembare en ten slotte meetbare vorm. Hiertoe worden allereerst *indicatoren* gebruikt.

‘Indicatoren zijn een zintuigelijk waarneembaar fenomeen dat informatie verschaft over het niet direct waar te nemen verschijnsel dat met het gedefinieerde begrip wordt bedoeld’
(Verschuren & Doorewaard, 2007:143).

Als indicatoren zijn vastgesteld, is duidelijk wat de onderzoeker verstaat onder de beschreven variabelen. Indicatoren zijn nog niet geschikt voor het meten van de variabele. Daarvoor moeten *waarden* gekozen worden die de indicator vertegenwoordigen. De waarde moet daarom ook direct van toepassing zijn op de te onderzoeken situatie, ze moeten de onderzoeker immers informatie verschaffen over de toestand van de gekozen variabele in de context van het onderzoek.

Naast het uiteenrafelen van de begrippen, wat in feite gebeurt bij operationaliseren, is er bij operationaliseren sprake van *stipulatieve definities*. Niet alleen wordt er objectief vastgesteld hoe een variabele in concretere termen kan worden gevat, ook worden er keuzes gemaakt door de onderzoeker over wat men dient te verstaan onder de variabelen. Zo is voor de lezer op elk moment duidelijk wat de onderzoeker verstaat onder bepaalde variabelen (Verschuren & Doorewaard, 2007:136).

Het aantal indicatoren en waarden kan sterk verschillen per variabele. Soms is er maar een indicator per variabele nodig, soms meerdere. Het is goed voor te stellen dat een begrip als ‘leidinggevende’ minder indicatoren en waarden kent dan ‘macht’. Hierna zullen de variabelen die naar voren zijn gekomen geoperationaliseerd worden.

3.3. Operationalisatie begrippen

Voor het onderzoeken van het besluitvormingsproces omtrent een mogelijke uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied wordt het barrière model van Bachrach & Baratz gebruikt. Dit model is hiervoor besproken, en wordt hier geoperationaliseerd. Dat wil zeggen dat begrippen en concepten uit het model vertaald zullen worden naar meetbare eenheden ten behoeve van het onderzoek.

Allereerst wordt ervoor gekozen het containerbegrip ‘besluitvorming’ te operationaliseren. Dat betekent dat er naast variabelen en een definitie gebruik wordt gemaakt van sub-variabelen om het begrip af te bakenen en in te delen in herkenbare begrippen.

Het begrip besluitvorming wordt vertaald naar een besluit en een non-beslissing, zoals in het theoretisch kader. In feite vindt besluitvorming plaats door genomen besluiten ten gunste of ten nadele van een van de partijen óf als er *geen* besluit wordt genomen. De indicatoren zijn te herkennen als de vier verschijningsvormen van een non-beslissing. Hier worden waarden aan toegevoegd waarbij er wordt gekozen voor een dichotomie, een vertakking in twee mogelijke waarden: er is wel of geen sprake van het beschreven fenomeen. Het doel van deze waarden is van respondenten te vernemen of er sprake was van een (non-)beslissing en in welke vorm.

Variabele + definitie	Sub-variabelen	Indicatoren	Waarden	
Besluitvorming. <i>Groepen en personen zoeken de herverdeling van middelen. Anderen willen de bestaande situatie behouden. Deze strijdt uit zich in besluitvorming</i> (Bachrach & Baratz 1970:53).	Besluit. Actie inclusief keuze voor een alternatief boven een andere optie Bachrach & Baratz, 1970:39).	Er wordt, al dan niet publiekelijk, een keuze gemaakt. Consequenties worden geaccepteerd.	<i>Keuze voor</i>	
			<i>Keuze tegen</i>	
	Non-besluit. Succesvolle inzet van mobilisatie van weerstand, ofwel het afdwingen van een non-besluit (Bachrach & Baratz 1970:43).	Besluit wordt voorkomen door geweld door actor	Besluit blijft uit door dreiging van actor	<i>Er is sprake van geweld</i>
				<i>Er is geen sprake van geweld</i>
		Besluit blijft uit door oproep tot verwerpen voorstel of negatieve publiciteit door actor	Besluit blijft uit door bureaucratie vertraging, misbruik procedures of maximaal vertragen door regelgeving	<i>Er is sprake van bedreiging</i>
				<i>Er is geen sprake van bedreiging</i>
		Besluit blijft uit door oproep tot verwerpen voorstel of negatieve publiciteit door actor	Besluit blijft uit door bureaucratie vertraging, misbruik procedures of maximaal vertragen door regelgeving	<i>Er is sprake van oproep tot verzet, weerstand en tegenwerking</i>
				<i>Er is geen sprake van oproep tot weerstand, verzet en tegenwerking</i>
		Besluit blijft uit door bureaucratie vertraging, misbruik procedures of maximaal vertragen door regelgeving	Besluit blijft uit door bureaucratie vertraging, misbruik procedures of maximaal vertragen door regelgeving	<i>Er is sprake van vertraging van het proces met gebruiken en regelgeving</i>
				<i>Er is geen sprake van vertraging van het proces</i>

In het besluitvormingsproces worden barrières opgeworpen door de tegenpartij. Om de barrières te kunnen identificeren worden hierna de barrières uit het barrièremodel van Bachrach en Baratz geoperationaliseerd. Zoals beschreven in het theoretisch kader, stelt Bressers dat barrières juist niet goed zijn te vertalen naar hypothesen (1990:39). Door in dit onderzoek de barrières te vertalen naar meetbare begrippen probeert de onderzoeker toch inzicht te krijgen in wanneer een barrière zich voordoet. Alle vier de barrières uit het barrièremodel worden voor de volledigheid geoperationaliseerd. Bij de operationalisering van barrières worden meer waarden toegevoegd dan alleen ‘wel of geen sprake van’ keuzes. Dit om nuances binnen de barrières te kunnen herkennen. Zo wordt onder barrière II zowel het procedureel vertragen als het gebruiken van institutionele gewoonten om het voorstel te verwerpen verstaan.

Variabele + definitie	Sub-variabelen	Indicatoren	Waarden
<p>Barrières. <i>Verzameling van pogingen om een herverdeling van middelen en een aanpassing van beleid te stoppen en te laten stranden op een specifiek punt in het besluitvormingsproces</i> (Bachrach & Baratz, 1970:57).</p>	<p>Barrière I. <i>Benadrukken gemeenschappelijke waarden, uitsluiting tegenstanders</i> (Bachrach & Baratz, 1970:57).</p>	<p>Waarden worden verworpen, risico's worden benoemd, plannen worden negatief belicht.</p>	<p><i>Waarden van tegenpartij worden verworpen</i></p> <p><i>Negatieve framing door actor</i></p>
	<p>Barrière II. <i>Opwerpen van procedures en institutionele gebruiken om te vertragen of te stoppen</i> (Bachrach & Baratz, 1970:60).</p>	<p>Besluitvorming over het voorstel vertragen of stoppen door regelgeving te (ge)(mis)bruiken</p>	<p><i>Besluitvormingsproces vertragen met procedures</i></p> <p><i>Besluitvormingsproces stoppen met procedures</i></p>
		<p>Besluitvorming over het voorstel vertragen of stoppen met institutionele gebruiken zoals ongeschreven regels en politieke werkwijze</p>	<p><i>Besluitvormingsproces vertragen met institutionele gebruiken</i></p> <p><i>Besluitvormingsproces stoppen met institutionele gebruiken</i></p>
	<p>Barrière III. <i>Verworpen in besluitvormingsarena of zo verstrekkend aangepast dat de werking weinig of niets meer heeft met het oorspronkelijke idee</i> (Bachrach & Baratz, 1970:54).</p>	<p>Voorstel wordt verworpen in de officiële besluitvormingsarena of sterk aangepast waardoor kern van het voorstel verandert</p>	<p><i>Voorstel wordt officieel verworpen in besluitvormingsarena</i></p>
			<p><i>Voorstel wordt aangenomen maar wordt in de kern van het voorstel aangepast</i></p>
	<p>Barrière IV. <i>Ambtelijke interpretatie die verschilt met die van de indieners of het uitblijven realisatie door gebrek aan handhaving en/of communicatie</i> (Bachrach & Baratz, 1970:54).</p>	<p>Voorstel wordt uitgevoerd maar wordt zo anders geïnterpreteerd dat voorstel alsnog verandert, of voorstel wordt matig uitgevoerd en er vindt geen handhaving plaats.</p>	<p><i>Voorstel wordt anders uitgevoerd dan oorspronkelijk de bedoeling was</i></p>
			<p><i>Voorstel wordt niet volledig uitgevoerd</i></p>
			<p><i>Voorstel wordt niet gehandhaafd</i></p>

Vervolgens worden de machtsbronnen zoals benoemd door Bachrach & Baratz geoperationaliseerd. Machtsbronnen zijn volgens Bachrach & Baratz, vrij vertaald verschillende aspecten van de partijen die de mate van afhankelijkheid van de gemeenschap, de slagkracht van de organisatie en de mate waarin leiderschap afgedwongen kan worden in een politieke context bepalen (Bachrach & Baratz, 1970:55) Deze machtsbronnen karakteriseren de partijen in de strijd om de besluitvorming. In de empirie zal gezocht worden naar de specifieke aspecten van deze machtsbronnen om vast te kunnen stellen wat de invloed van deze machtsbronnen is op het verloop van de besluitvorming.

De machtsbronnen zijn wederom geoperationaliseerd als dichotomie, waarbij er op het niveau van waarden sprake is van ‘wel’ of ‘geen’ en ‘veel’ of ‘weinig’. Ook hier is er gekozen voor deze versimpeling om in de analyse een duidelijk onderscheid te kunnen maken tussen de machtsbronnen van de betrokken partijen. Daarbij komt dat er makkelijker onderscheid wordt gemaakt tussen bijvoorbeeld veel of weinig middelen, in tegenstelling tot wat het geval zou zijn bij het toevoegen van een waarde ‘gemiddelde hoeveelheid middelen’. Dit zou de analyse bemoeilijken zonder dat het iets toe zou voegen aan de betrouwbaarheid of validiteit van het onderzoek.

Variabele + definitie	Indicatoren	Waarden
Machtsbronnen: verschillende aspecten van de partijen die de mate van afhankelijkheid van de gemeenschap, de slagkracht van de organisatie en de mate waarin leiderschap afgedwongen kan worden bepalen (Bachrach & Baratz, 1970:55)	Status van actor	<i>Veel aanzien / hoge status</i>
		<i>Weinig aanzien / lage status</i>
	Middelen ter beschikking van actor (financieel, in de brede zin)	<i>Ruime middelen</i>
		<i>Weinig middelen</i>
	Leden van organisatie / actor	<i>Veel leden / grote achterban</i>
		<i>Weinig of geen leden / kleine achterban</i>
	Organisatie van actor	<i>Goed georganiseerd, sterke structuur</i>
		<i>Matig georganiseerd, weinig structuur</i>
	Ideologie die actor drijft	<i>Sterke, overtuigende ideologie</i>
		<i>Geen of nauwelijks sprake van ideologie</i>
	Belangen die actor heeft	<i>Duidelijke, grote belangen voor actor</i>
		<i>Geen of nauwelijks sprake van belangen</i>

3.4. Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek richt zich op het gemeentelijk belastinggebied en een mogelijke uitbreiding daarvan. Het kabinet kondigde in 2014 een belastingherziening aan, waarbij een groter gemeentelijk belastinggebied tot een van mogelijke hervormingen behoorde. Met het noemen van een groter gemeentelijk belastinggebied in de brief ‘keuzes voor een beter belastingstelsel’ werd dit onderwerp op de officiële agenda gezet. Dit onderzoek richt zich op het besluitvormingsproces wat zich sindsdien heeft afgespeeld. Aangezien het onderzoek zich richt op een proces binnen een specifieke tijdsspanne komt de *casestudy* als onderzoeksstrategie het eerst in beeld. Een casestudy, ofwel een gevalstudie, is een poging tot het verkrijgen van inzicht in processen die zich in de praktijk voltrekken. Bij de casestudy past een kwalitatieve onderzoeksmethode vanwege de wens om diep inzicht te krijgen in het *hoe* en het *waarom* (Verschuren & Doorewaard, 2007:163). Toch zijn er enkele redenen waarom een casestudy niet zonder meer geschikt zou kunnen zijn voor een onderzoek naar een besluitvormingsproces.

De casestudy is verworden tot een wat vage en brede beschrijving die een grote diversiteit aan typen onderzoek zou moeten beschrijven. Het risico van het gebruiken van de term casestudy ligt er in dat de term niet meer reflecteert hoe men onderzoekt (Blatter & Haverland, 2014:5). Er is dus behoefte om specifiekere aan te geven op welke wijze deze ‘case’ wordt bestudeerd.

Eén specifieke benadering van de casestudy is *causal process tracing*, hierna CPT. CPT, zoals beschreven door Blatter & Haverland (2014) is een vorm van casestudy die gericht is op het beantwoorden van typische ‘hoe- en waaromvraagstellingen’. Verder richt CPT zich op het in beeld brengen en het recht doen aan causale relaties van condities en mechanismes in het te onderzoeken proces, om tot in detail te laten zien hoe deze factoren tot een bepaalde uitkomst hebben kunnen leiden (Blatter & Haverland, 2014:2). CPT stelt de onderzoeker in staat zich te focussen op het vertellen van het hele verhaal, zonder dat de aandacht wordt afgeleid door vergelijkbare cases. De nadruk ligt op de volledigheid en de diepte van het te vertellen verhaal. CPT is dan ook geen vergelijkingsstudie of kwantitatieve methode. Vanwege de specifiekere geschiktheid voor besluitvormingsprocessen in een gekozen tijdsspanne wordt voor dit onderzoek gekozen voor de methode van CPT. Binnen CPT krijgt het beschrijven van het proces en interviewen een belangrijke rol, deze zullen verder worden beschreven in de onderzoeksopzet.

Dit onderzoek beperkt zich omwille van tijd en middelen tot het besluitvormingsproces over een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied vanaf het moment dat de brief van de staatssecretaris van Financiën naar de Tweede Kamer werd gestuurd, op 16 september 2014 (Rijksoverheid, 2014a). Daarbij beperkt dit onderzoek zich tot ‘keuze acht’ uit de brief (uitbreiden gemeentelijk belastinggebied) en zal zich niet verdiepen in de andere keuzes uit de brief zoals het *verschuiven van belasting op arbeid naar belasting op consumptie* of het *vereenvoudigen van complexe regelingen*. De onderzoeker erkent dat het bewuste besluitvormingsproces vele malen ouder is dan hiermee gesuggereerd. Om een indruk te geven van de gebeurtenissen vóór september 2014 wordt in hoofdstuk vier de voorgeschiedenis van het gemeentelijk belastinggebied geschetst. Het gaat hierbij niet alleen om het gemeentelijk belastinggebied zelf, maar met name om de voorgeschiedenis van de besluitvorming over het gemeentelijk belastinggebied.

3.5. Onderzoeksopzet

In de onderzoeksopzet bespreekt de onderzoeker de methoden die hij gebruikt om zijn onderzoek uit te voeren. De besproken methoden in dit onderzoek zijn georiënteerd rondom Causal Process Tracing (CPT). CPT is relatief nieuw, het komt voor vanaf het begin van deze eeuw. Er zijn verschillende toepassingen, hierna zal worden besproken wat de onderzoeker verstaat onder CPT en op welke wijze deze methode zal worden ingezet in dit onderzoek.

3.5.1. (Causal) Process Tracing

(Causal) Process Tracing is een methode bedoeld om een bepaald bestuurlijk, organisatorisch of psychologisch proces mee te ontrafelen en analyseren. David Collier (2011) beschrijft in *Understanding Process Tracing* process tracing als (1) een methode om politieke en sociale fenomenen te onderzoeken en te beschrijven, (2) het evalueren van bestaande en nieuwe hypothesen, (3) inzicht verkrijgen in causale relaties in een proces en (4) het verlenen van alternatieve betekenissen aan casussen in vergelijking met bestaande en conventionele methodieken (Collier, 2011:824). CPT is bij uitstek geschikt voor het ontrafelen van besluitvormingsprocessen. CPT vindt plaats door middel van archiefonderzoek en interviews met betrokkenen en is daarom een kwalitatieve onderzoeksmethode.

In de methodologie wordt zowel de term process tracing als causal process tracing gebruikt, in dit onderzoek wordt dit verder afgekort tot CPT. Waar in de beginjaren van CPT duidelijke beschrijvingen van de methodologie achter CPT ontbraken is nu het tegenovergestelde het geval. In de laatste jaren hebben verschillende auteurs CPT op verschillende wijze uitgelegd, wat resulteert in verschillende mogelijke toepassingen van de methode (Blatter & Haverland, 2014:6). CPT is gebaseerd op configurationeel denken, wat iets zegt over de aannames waar de onderzoeker mee begint. Vrij naar Blatter & Haverland (2014) zijn dat ‘wat de uitkomst ook mag zijn, ze altijd een combinatie is van causale factoren, er uiteenlopende paden naar de gegeven uitkomst zijn en de effecten van de causale factoren kunnen verschillen in verschillende contexten’. Deze aannames die de wortel van CPT als methode vormen, zijn een middenweg tussen een uitgesproken universele benadering waar factoren altijd dezelfde effecten hebben en de particularistische visie waarin alle factoren aan een specifieke context gebonden zijn. De middenweg die CPT daarin bewandelt is dat bevindingen niet zonder meer geëxtrapoleerd kunnen worden naar vergelijkbare cases maar wel iets kunnen zeggen over wat diezelfde causale factoren in een andere context kunnen betekenen (Blatter & Haverland, 2014:8).

Er zijn meerdere begrippen van de methode CPT in omloop. Blatter & Haverland (2014:9) leggen in hun uitleg van de methodiek de nadruk op de *tijdelijkheid* van de causale factoren. Hiermee benadrukken ze het belang van de factor tijd in het proces dat object van onderzoek is. Deze nadruk op tijd sluit goed aan bij het karakter van dit onderzoek, dat een besluitvormingsproces in een specifieke tijdsspanne onder de loep legt. Daarnaast is tijd op zichzelf een belangrijk aspect in het te onderzoeken besluitvormingsproces. Het belang van tijd in de visie van Blatter en Haverland wordt duidelijk in hun definitie van het doen van observaties in de methodiek van CPT:

‘A cluster of empirical information that is used (a) to determine the temporal order in which causal factors work together to produce the outcome of interest; (b) to determine the status of these causal

factors as individually necessary and jointly sufficient for the outcome in the cases under investigation; and/or (c) to identify and to specify the social mechanisms that form the basis for mechanism-based explanations' (Blatter & Haverland 2012:23, zoals gelezen in Blatter & Haverland, 2014:10).

Samengevat komen zij tot de definitie dat CPT een hoeveelheid empirisch verzameld materiaal analyseert om te bepalen in welke volgorde causale factoren op elkaar in hebben gewerkt, om te bepalen of deze factoren elk afzonderlijk noodzakelijk dan wel gezamenlijk een voldoende verklaring zijn voor de uitkomst en om de mechanismen te identificeren die de basis vormen voor een uitleg van de uitkomst.

Vervolgens komen zij tot een beschrijving van drie soorten observaties die nodig zijn bij het 'traceren en duiden van een proces'. Deze drie typen observaties worden hier beschreven als toe te passen methode in dit onderzoek. Blatter & Haverland onderscheiden de volgende typen observaties:

- I. Een kleine studie (qua aantal informanten) om een uitgebreide *verhaallijn* te reconstrueren waarin de causale factoren worden beschreven. Doel van deze verhaallijn is volgorde aanbrengen in de gebeurtenissen en kritieke momenten te identificeren.
- II. Daarnaast een meer uitgebreide beschrijving van de causale processen die ontstonden op de kritieke momenten van het proces. Het doel hierbij is het identificeren van een causale factor of een combinatie hiervan die met grote zekerheid de oorzaak is voor volgende stappen in het proces. In de literatuur wordt dit een *smoking gun observation* genoemd.
- III. Voor dieper inzicht in het proces zijn ten slotte nodig wat '*confessions*' worden genoemd. Dit beschrijft het proces op het niveau van motivatie en visie van de verschillende actoren. Hiermee wordt van de onderzoeker gevraagd dat hij de rol van de advocaat op zich neemt om het proces te reconstrueren ten overstaan van de jury in plaats van te werken als statisticus. Doel van deze confessions is het onderbouwen van de verhaallijn en de kritieke momenten in het proces. Belangrijk is een kritische houding van de onderzoeker bij deze confessions, het risico op het rationaliseren achteraf door de informanten is groot (Blatter & Haverland, 2014:11).

Door deze drie typen observatie ontstaat een beeld van het proces en wordt onderbouwd wat kritieke momenten waren in het proces. Toch is het beschrijven van een proces daarmee niet compleet. Zo staat bijvoorbeeld nog niet vast in hoeverre bepaalde gebeurtenissen nodig waren voor het vervolg, of de vervolgstappen vallen of staan met het voorgaande. Ook moet, om de causaliteit van de stappen te beschrijven theorie worden geraadpleegd die zich verklarend uitlaat over de op elkaar inwerkende 'mechanismen'. Blatter & Haverland (2014:13) noemen hierbij 'negative & positive feedback loops' als mechanisme dat gebruikt kan worden om causaliteit te verklaren.

'Negative & positive feedback loops' zijn mechanismen die versterken of juist onderdrukken, daarom kan er met terugwerkende kracht iets gezegd worden over causaliteit aan de hand van deze feedback loops. In dit onderzoek wordt gekozen voor het in het theoretisch kader beschreven barrièremodel van Bachrach & Baratz. Het barrièremodel kent een zelfde soort feedback loops, te weten de versterkende of onderdrukkende krachten die leiden tot het al dan niet doorbreken van de beschreven barrières.

In verband met beperkingen in tijd en middelen, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een bondige beschrijving van het besluitvormingsproces, een eveneens relatief kleine groep respondenten en een beknopte beschrijving van zogenaamde confessions.

David Collier (2011) gaat verder in op de wijze van de informatieverzameling die nodig is voor het beschrijven van een verhaallijn. De onderzoeker moet op zoek naar wat hij '*diagnostic evidence*' noemt. Hiermee worden verschillende vormen van informatie bedoeld waarbij het stempel 'evidence' afhankelijk is van de verzamelmethode en de duidelijkheid van de relatie met het onderwerp. Deze moet *terugkerend* zijn om een duidelijke relatie te vormen met het proces. Collier beschrijft vier soorten 'diagnostic evidence' die beschreven moeten worden:

- het conceptuele raamwerk; binnen welke context speelt het onderwerp, welke begrippen spelen een rol, wat is de voorgeschiedenis;
- waarneembare patronen in het proces;
- mogelijke eerste theorie: de verschillende inzichten in patronen en gebeurtenissen;
- mogelijke tweede theorie: mogelijke uitwerkingen en uitleg van deze terugkerende patronen, inclusief het waarom van terugkerende patronen (Collier, 2011:824).

Bij het komen tot een verhaallijn zoals beschreven door Blatter & Haverland kunnen bovenstaande aanknopingspunten helpen bij het construeren van een zo compleet mogelijke verhaallijn. Deze bieden een goed fundament voor een verdere procesbeschrijving. Daarbij moet opgemerkt worden dat Collier een andere nadruk legt dan Blatter & Haverland, waarbij de visie van de laatsten als leidend zal worden gebruikt.

Als een verhaallijn compleet is binnen de gekozen tijdsspanne, kunnen causale relaties getoetst worden. Deze causale relaties ondersteunen een hypothese of doen afbreuk aan wat de hypothese impliceert. Doel is dus dat met een verhaallijn een hypothese getoetst kan worden (Oisín Tansey, 2007:4). Hoewel aan dit onderzoek geen los van het proces staande hypothese ten grondslag ligt, kan het veronderstelde verloop van het besluitvormingsproces als te toetsen 'hypothese' worden gezien. In feite gaat dit onderzoek over het verloop van het besluitvormingsproces, en wordt gepoogd dit te verklaren met het barrièremodel van Bachrach & Baratz. Het barrièremodel veronderstelt zagezegd een bepaald verloop van het besluitvormingsproces.

3.5.2. Dataverzameling

Interviewen is zeer goed van toepassing binnen de methodiek van CPT. Interviews geven de interviewer informatie uit de eerste hand aangaande het onderzoeksobject. Dit ondersteunt en compenseert eventuele zwakten van het geschetste procesverloop. Het manco van informatie afkomstig uit archieven zit in de afstand tot het proces en daarbij het ontbreken van stukjes informatie die normaliter niet in archieven worden opgeslagen maar wel van belang zijn voor een reconstructie van het proces. Informatie uit archieven zoals vergaderverslagen compenseren in accuratesse juist de subjectieve informatie die bij het interviewen wordt verkregen (Oisín Tansey, 2007:8). Toch kennen ook interviews hun zwakte, zeker als deze worden afgenomen bij personen die belang hebben bij een bepaalde weergave van de werkelijkheid zoals politici. Juist zij hebben er belang bij hun rol met terugwerkende kracht te vergroten of juist te verkleinen, afhankelijk van de uitkomst van het proces destijds. Hiervan moet de interviewer zich bewust zijn, wil deze zich niet mee laten slepen in de motieven van de geïnterviewde. Om

zich niet mee te laten slepen moet de interviewer zich afvragen ‘wie spreekt er?’ evenals ‘mét wie spreken zij?’ en ‘waarom spreken ze en met welk doel?’ (Oisín Tansey, 2007:10)

CPT is uiteindelijk zoektocht naar wendingen in het plot of veranderingen in het besluitvormingsproces. Voor een verhaallijn en de daarbij ondersteunende confessions worden sleutelfiguren geïnterviewd. Oisín Tansey (2007) geeft een inleiding en een beschrijving van hoe interviewen in de methode process tracing uitgevoerd kan worden:

Ten eerste komt bij interviews het bevestigen van informatie die al bekend is uit andere bronnen aan bod. Informatie staat zelden geïsoleerd en wordt vaak in een vroeg stadium al in kaart gebracht uit verschillende vormen van verslaglegging. Het verifiëren van die informatie bij de geïnterviewde is een manier om de eerder vergaarde informatie te controleren op relevantie en betrouwbaarheid.

Ten tweede moeten de sleutelfiguren gevraagd worden naar hun aannames en overtuigingen aangaande het onderzoeksonderwerp. Ook dit zal in een eerder stadium boven zijn komen drijven en ook hier heeft het bevragen de functie van ‘dubbelchecken’ van informatie. Met open vragen kan de geïnterviewde aangespoord worden een boekje open te doen over zijn of haar gedachtegang aangaande het onderzoeksonderwerp. Vooral bij zogenaamde confessions krijgt dit aspect van interviewen een belangrijke rol.

Door deze gedachtegangen en aannames te identificeren kan de onderzoeker uitspraken doen over hoe aangaande het onderzoeksonderwerp gedacht wordt door groepen mensen of in bepaalde organisaties of instituten. Zeker bij onderwerpen die erg grote groepen aangaan zoals bijvoorbeeld de hele bevolking, moet onderscheid gemaakt worden tussen verschillende overtuigingen zonder dat ieder individu met een mening daarnaar gevraagd kan worden.

Ten slotte, het meest belangrijke onderdeel voor zover het CPT betreft is het identificeren van belangrijke (kritieke) momenten door daar direct naar te vragen in een interview. Door personen te interviewen die direct betrokken waren bij het besluitvormingsproces worden gedachtegangen en overwegingen op dergelijke belangrijke momenten inzichtelijk wat van belang is voor het kunnen reconstrueren van de verhaallijn en het onderbouwen hiervan (Oisín Tansey, 2007:5).

Afhankelijk van welk proces onderzocht wordt en in welke arena's zich de relevante besluitvorming heeft voorgedaan, moeten interviewpopulaties vastgesteld worden. Daar dringt zich een lastige vraag op; in welke mate er gestuurd moet worden op de te interviewen personen. In een kwalitatief onderzoek kunnen de populaties te bevragen personen niet té groot zijn in verband met de arbeidsintensiviteit van een dergelijk onderzoek. Bij process tracing speelt nog iets anders een rol; in een willekeurige groep respondenten zouden sleutelfiguren kunnen ontbreken. Daarom is het kiezen van de respondenten een niet te vermijden onderdeel van Process Tracing (Oisín Tansey, 2007:15).

Nogmaals merkt de onderzoeker op dat in verband met schaarste van tijd en middelen de uitvoering van het onderzoek wellicht niet volledig recht doet aan CPT zoals de auteurs van de geraadpleegde literatuur dat voor ogen zouden hebben. Door de beschreven methodische stappen toe te passen poogt de onderzoeker een toch zo volledig mogelijk te werk te gaan en recht te doen aan de methode CPT.

Nu de methodiek van Causal Process Tracing is beschreven worden keuzes en beperkingen met betrekking tot de scope van het onderzoek toegelicht.

3.5.3. Keuzes en beperkingen

Een belangrijk aspect van onderzoek is de afbakening ervan. Een onderzoeker heeft altijd een beperkte hoeveelheid tijd en middelen tot zijn beschikking, en is in toegang tot bronnen vaak afhankelijk van de welwillendheid van informanten om mee te werken. Nog belangrijker is dat het afgebakende onderzoek valide is en de onderzoeksresultaten betrouwbaar zijn. In deze paragraaf worden kort wat keuzes toegelicht die gemaakt zijn om het onderzoek af te bakenen.

Causal Process Tracing is een goede methode om een onderbouwde verhaallijn te schetsen. Daarom zal het empirisch hoofdstuk opgebouwd worden middels deze methode. Ten dienste van de te schetsen verhaallijn zal gebruik worden gemaakt van interviewdata en van toepassing zijnde documentatie zoals beleidsdocumenten en berichtgeving door grote media. Het hoofdstuk analyse wordt opgebouwd met het framework van het barrièremodel van Bachrach & Baratz. De interviewtranscripten zullen deductief gecodeerd worden met het programma 'atlas.ti' om zo tot een goede analyse te komen van de besluitvormingspraktijk van een eventuele uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied. Beide hoofdstukken zullen leiden tot bevindingen die in de conclusies samengevat zullen worden tot een antwoord op de hoofden deelvragen.

Een belangrijke afbakening van het onderzoek is de tijdspanne waarnaar onderzoek gedaan wordt. Dat begint in september 2014, met de toezending van de eerder genoemde brief van staatssecretaris van Financiën Wiebes naar de Kamer (Rijksoverheid, 2014a). Het eindpunt van de te onderzoeken tijdsspanne is het moment waarop duidelijk werd dat, middels een novelle, de Eerste Kamer na lang onderhandelen akkoord is gegaan met het belastingplan 2016. De reden dat dit een natuurlijk eindpunt voor dit onderzoek is, is de mededeling van staatssecretaris Wiebes van Financiën dat een vergroting van het gemeentelijk belastinggebied onderdeel is van het principeakkoord waarmee het belastingplan 2016 een meerderheid kreeg in de Eerste Kamer. In de brief bij de novelle van 8 december 2015 maakt Wiebes duidelijk dat hij tot een overeenstemming met de fractie van D66 is gekomen omtrent het belastingplan 2016, met daarbij de toezegging met een brief te komen over de uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied (Rijksoverheid, 2015c). De tijdsspanne waarover dit onderzoek gaat is zo doende 15 maanden.

3.5.4. Informanten

De informanten, ook wel geïnterviewden, hebben met elkaar gemeen dat ze ambtelijk, politiek of vanuit de wetenschap betrokken zijn bij het besluitvormingsproces rondom het gemeentelijk belastinggebied. Al bij de keuze voor informanten wordt er een afbakening gemaakt van het onderzoeksgebied. Zoals de methodiek van CPT voorschrijft wordt er in de analyse aan de hand van documentatie en nieuwsgaring een indruk gegeven van het verloop van het besluitvormingsproces. De verhaallijn die geschetst zal worden, wordt ook op basis van interviews vormgegeven. Daarbij wordt allereerst onderscheid gemaakt tussen een aantal organisaties die zich door middel van direct contact, indirecte betrokkenheid zoals onderzoeksinstituten of politieke kleur van elkaar onderscheiden.

Informanten	Wijze van raadpleging	Achtergrond	Perspectief
I	Mondeling interview	Vereniging Nederlandse Gemeenten	Ambtelijk
II	Mondeling interview	Vereniging Nederlandse Gemeenten	Ambtelijk
III	Mondeling interview	Centraal Plan Bureau	Ambtelijk
IV	Mondeling interview	Ministerie van Financiën	Ambtelijk
V	Mondeling interview	Ministerie Binnenlandse Zaken	Ambtelijk
VI	Mondeling interview	Raad voor Financiële verhoudingen	Ambtelijk
VII	Mondeling interview	Raad voor Financiële verhoudingen	Ambtelijk
VIII	Mondeling interview	PvdA	Politiek
IX	Mondeling interview	PvdA	Politiek
X	Mondeling interview	VVD	Politiek
XI	Mondeling interview	ChristenUnie	Politiek
XII	Mondeling interview	D66	Politiek
XIII	Mondeling interview	Academisch onderzoeker gemeentelijk belastinggebied	Academisch; extern
XIV	Schriftelijk interview	GroenLinks	Politiek
XV	Verkiezingsprogramma	CDA	Politiek
XVI	Verkiezingsprogramma	SP	Politiek
XVII	Verkiezingsprogramma	PVV	Politiek
XVIII	Verkiezingsprogramma	SGP	Politiek

Bij het benaderen van potentiële respondenten is de onderzoeker uitgegaan van de volgende uitgangspunten: ten eerste politieke spreiding en ten tweede zoveel mogelijk direct betrokkenen bij het besluitvormingsproces voor een zo compleet mogelijke beschrijving van het besluitvormingsproces. Van politieke partijen zijn in eerste instantie Kamerleden en in tweede instantie beleidsmedewerkers gevraagd mee te werken aan een interview. Beide regeringspartijen, de PvdA en de VVD komen aan bod, evenals de oppositiepartijen D66 en de ChristenUnie. GroenLinks stemde toe met schriftelijke beantwoording van interviewvragen. Geen van de mogelijke informanten van het CDA bleek bereid tot een mondeling interview of schriftelijke reactie. Voor deze partij zal de visie zoals verwoord in het verkiezingsprogramma 2012 gebruikt worden. Voor deze partijen is gekozen vanwege hun min of meer actieve betrokkenheid op het gemeentelijk belastinggebied of/ en hun constructieve houding ten opzichte van het kabinet Rutte II in een deel van deze periode.

De SP en de PVV zijn vanwege hun relatief grote aantal zetels gevraagd om een schriftelijke reactie. Helaas zijn zij hierin niet tegemoet gekomen. Deze twee partijen hebben echter nauwelijks een actieve rol gehad m.b.t het al dan niet vergroten van het gemeentelijk belastinggebied. Ook in de verkiezingsprogramma's van deze twee partijen (2012) komt een gemeentelijk belastinggebied niet expliciet aan de orde. Ook de SGP is gevraagd om een schriftelijke reactie. De SGP stelt wel in het verkiezingsprogramma vóór een ruimer gemeentelijk belastinggebied te zijn. Overige partijen zijn vanwege hun geringe rol in de besluitvorming over het gemeentelijk belastinggebied of vanwege hun geringe zetelaantal (<3) niet gevraagd om een reactie, mondeling of schriftelijk.

Niet politieke respondenten zijn de Vereniging Nederlandse Gemeenten (twee respondenten), het Centraal Plan Bureau (een respondent), de Raad voor de financiële Verhoudingen (twee respondenten), het ministerie van Financiën (een respondent), het ministerie van Binnenlandse Zaken (een respondent) en een academisch onderzoeker van een onderzoeksinstituut naar het gemeentelijk belastinggebied (een respondent). Zoals verder beschreven zal worden in het volgende hoofdstuk vier en het daarop volgende hoofdstuk vijf waarin de verhaallijn zal worden geschetst, is er op enig punt in de onderzochte periode door het kabinet een onderzoeksgroep ingesteld waarin men grofweg de belangenbehartigers en de adviesorganen samen met de wetenschappers aan het werk heeft gesteld om te onderzoeken welke belastingen lokaal ingevoerd dan wel uitgebreid zouden kunnen worden. Deze ‘niet politieke’ respondenten zijn vanwege hun functie betrokken dan wel leidend geweest bij het oriënteren op mogelijke lokale belastingen in opdracht van het kabinet, het doorrekenen of uitwerken van deze mogelijke lokale belastingen of zijn actief in belangenbehartiging op het gebied van gemeentelijke belastingen namens betrokken organisaties. Voor het empirische hoofdstuk zijn de interviews geanonimiseerd.

3.5.5. Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek zegt iets over de mate waarin de onderzoeksresultaten keer op keer dezelfde resultaten zouden laten zien. In kwalitatief bestuurskundig onderzoek gaat betrouwbaarheid vooral over de mate waarin de onderzoeksmethode transparant is. Dit onderzoek is niet in letterlijke zin herhaalbaar vanwege de beperkte periode waarin dit besluitvormingsproces mensen scherp op het netvlies staat. Transparantie werkt echter in de hand dat de onderzoeksmethode is te controleren op fouten en het onderzoek als ‘gedachtenexperiment’ herhaalbaar is. In het geval van dit onderzoek gebruikt de onderzoeker de methode ‘causal process tracing’ om zo volledig en transparant mogelijk te werk te gaan. CPT is in dit onderzoek het meetinstrument waarmee een zo volledig mogelijk beeld van het besluitvormingsproces geschetst kan worden. Deze methode is in dit hoofdstuk uitvoerig beschreven, evenals de afbakening van het onderzoek en de data verzamelingstechnieken.

3.5.6. Validiteit

Validiteit, ofwel geldigheid gaat over twee vragen: ‘meet de onderzoeker wat hij beoogt te meten’ en ‘zijn de resultaten van de onderzoeker te extrapoleren naar vergelijkbare situaties?’ Door het gebruik van CPT worden er meerdere bronnen gebruikt voor het reconstrueren van de verhaallijn, te weten het schetsen van een verhaallijn middels documentatie en het doen van interviews. Deze interviews krijgen een bepaalde rol in de verhaallijn door mogelijke ‘confessions’ wat zgn. ‘smoking gun evidence’ kan opleveren. Door het voorleggen van de verhaallijn aan de informanten blijft de verhaallijn zuiver van een enkele alternatieve interpretatie. Deze methode van uitpluizen, verifiëren en controleren levert een valide beeld op van de gebeurtenissen die onderzocht worden.

Het gebruik van deze methode en de keuze voor een aantal specifieke informanten betekent wel dat het reconstrueren van de gebeurtenissen weinig zegt over vergelijkbare besluitvormingsprocessen. In die zin levert dit onderzoek meer inzicht op in het verloop van de gebeurtenissen en in de acties en reacties van de betrokkenen dan dat uitkomsten te extrapoleren zijn naar vergelijkbare besluitvormingsprocessen.

4. Wat omvat het gemeentelijk belastinggebied?

In deze paragraaf gaat het over het object van deze studie, namelijk het gemeentelijk belastinggebied. Daarbij wordt de context van het gemeentelijk belastinggebied geschetst zoals een korte geschiedenis en een internationale vergelijking.

4.1. Samenstelling

Gemeentelijke belastingen moeten, zoals elke belasting, zijn vastgelegd bij wet. In o.a. de Gemeentewet moet beschreven staan wie de belastingplichtige is, wat het voorwerp van belasting is, wat het belastbare feit is, wat de heffingsmaatstaf is, het tarief, het tijdstip van ingang en eventuele beëindiging van de heffing en wat verder voor de heffing van belang is (Art 217, Gw). Een gemeente kan tot op zekere hoogte zelf kiezen welke heffing ze wel en niet toepast en dus kiezen uit een aantal belastingen die in de wet beschreven staan. Een gemeente kan geen niet in de wet verankerde belastingen toevoegen aan het bestaande pallet.

De gemeente kan de volgende belastingen heffen:

Gemeentelijke belasting	Particulieren	Bedrijven
Onroerendzaakbelasting (hierna OZB)	X	X
Belasting van roerende woon en bedrijfsruimten	X	X
Baatbelasting		X
Forenzenbelasting	X	
Logiesbelasting of toeristenbelasting	<i>Mogelijk bij Airbnb</i>	X
Hondenbelasting	X	
Reclamebelasting		X
Bedrijfsinvesteringszone ofwel BIZ		X
Bedrijfsreinigingsrecht		X
Parkeerbelasting	X	X
Precariobelasting		X
Rioolheffing	X	X
Afvalstoffenheffing / reinigingsheffing	X	
Leges	X	X
Staangeld (woonwagens e.d.)	X	
Lijkbezorgingsrechten	X	

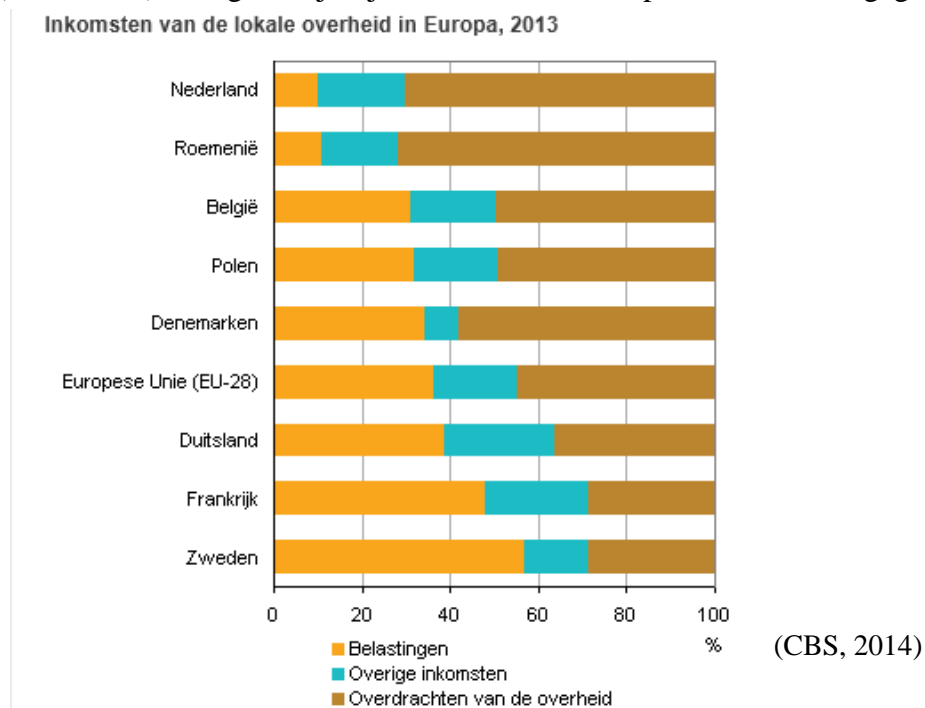
(Rijksoverheid, 2015a) (VNG, 2016a)

Er zijn twee soorten belastingen te onderscheiden, nl. algemene belastingen en heffingen. Algemene belastingen komen de algemene middelen van een gemeente ten goede. Heffingen zijn bedoeld om de kosten van een specifieke post te dekken, tevens de naamgever van de heffing. De opbrengsten van een heffing mogen zo doende niet groter zijn dan de kosten. Heffingen zijn ook herkenbaar als rechten, tarieven en leges (Rijksoverheid, 2015a).

De verschillende belastingen verschillen sterk van elkaar in grootte en daarmee de mate waarin ze bepalend zijn voor het gemeentelijke budget. De OZB is veruit de grootste belasting van de bovenstaande gemeentelijke belastingen. De OZB bestaat uit een percentage dat geheven wordt over de veronderstelde woningwaarde (WOZ) binnen het gemeentelijk grondgebied. Zowel zakelijk als particulier wordt er OZB betaald, maar sinds 2006 wordt er geen OZB meer door huurders betaald. Voor 2006 bestond de OZB uit een eigenarendeel en een gebruikersdeel, sinds dat jaar staat de OZB gelijk aan het eigenarendeel (Staat van het Openbaar Bestuur, 2014). De waardering van woningen, de zogenaamde WOZ, wordt gedaan door de gemeente, specifiek door een WOZ taxateur in dienst van de betreffende gemeente. De vastgestelde WOZ van een woning of bedrijfspand wordt vervolgens gebruikt voor het vaststellen van de verschuldigde OZB, de reinigingsheffing en afvalstoffenheffing. Ook buiten de gemeentelijke belastingen om wordt de WOZ van een woning of bedrijfspand gebruikt voor en door de belastingdienst. Nederland kent een zgn. ‘waarderingkamer’, een instituut waar het proces van waardering door gemeenten gecontroleerd wordt en eventueel gecorrigeerd. De missie van de waarderingkamer is dan ook het ‘bevorderen van het vertrouwen in een adequate uitvoering van de wet WOZ’ (Waarderingkamer, 2016).

4.2. In verhouding

Gemeentelijke belastingen vormen samen een klein deel van de inkomsten van gemeenten. Het grootste deel van de inkomsten van gemeenten vloeit voort uit het gemeentefonds. Het gemeentefonds wordt gevuld door het Rijk. De gemeentelijke inkomsten uit belastingen kwamen in 2014 cumulatief uit op zo’n 8,8 miljard euro (Rijksoverheid, 2014b). Inkomsten uit belastingen vormen naar schatting 8% tot 11% van het gemiddelde gemeentebudget. Nederlandse gemeenten halen daarmee in vergelijking met andere Europese landen relatief het kleinste percentage van hun inkomen uit eigen belastingen. Gemiddeld genomen bestaat de gemeentelijke begroting in Europa voor 36% uit inkomsten van eigen belastingen. Dat terwijl Nederlandse gemeenten juist relatief veel beleidstaken hebben in vergelijking met hun Europese counterparts (CBS, 2014). In figuur vijf zijn verschillende Europese landen weergegeven.



Figuur 6 Oorsprong inkomsten lokale overheden

4.2.1. Gemeentefonds

Zoals in bovenstaande staafdiagram af te lezen valt, komt verreweg het grootste deel van de inkomsten van de Nederlandse gemeenten van het Rijk. Het Rijk heeft hiervoor het gemeentefonds, een verdelingssystematiek die financiële middelen over gemeenten verdeelt naar behoefte. Hierin worden vele factoren meegenomen zoals het aantal inwoners, jongeren, uitkeringsgerechtigden in een gemeente, sterkte van de bodem, totale oppervlakte of oppervlakte van de natuurgebieden in de gemeente.

In 2014 omvatte het gemeentefonds ruim € 18,3 miljard, wat uitkomt op een bedrag van € 1091,- per Nederlander. Doel van deze ingenieuze verdelingssystematiek is de armere of om een specifieke reden meer behoeftige gemeenten te compenseren voor hun achterstand ten opzichte van de rijkere of minder benadeelde gemeenten. Hoewel het gemeentefonds verevent, ofwel natuurlijk aanwezige verschillen verkleint, is het niet de bedoeling dat het gemeentefonds een uniform welvaartspeil creëert voor gemeenten. Specifieker is het doel van het gemeentefonds om, buiten de belastingcapaciteit om, gemeenten te verevenen in de voor hen natuurlijk aanwezig zijnde factoren. De mate waarin een gemeente vervolgens kiest om belasting bij haar inwoners te heffen zou in dat geval moeten bepalen hoe groot de begroting van die gemeente wordt. Dit principe is echter steeds minder aan de orde door het in grootte toenemende gemeentefonds en het relatief kleine belastinggebied. Dit laatste heeft het effect dat gemeenten minder een verschil kunnen maken in het substantieel verkleinen of vergroten van hun inkomsten (Inf.10) (VNG, 2016b)

4.3. Historie

De oorsprong van gemeentelijke belastingen gaat ver terug, verder dan die van Rijksbelastingen. Van oudsher staat het lokale gezag het dichtst bij de burger. De geschiedenis van gemeentebelastingen die enigszins lijken op belastingen in het huidige gemeentelijk belastinggebied begint zo'n anderhalve eeuw geleden bij de introductie van het huis van Thorbecke. Er valt uiteraard te beargumenteren dat gemeentelijke of gemeenschapsbelastingen veel verder teruggaan dan een grondwetsherziening in 1848. Echter, de introductie van officiële bestuurslagen en met name die van de gemeente is een goed en logisch startpunt voor een historische schets van het gemeentelijk belastinggebied.

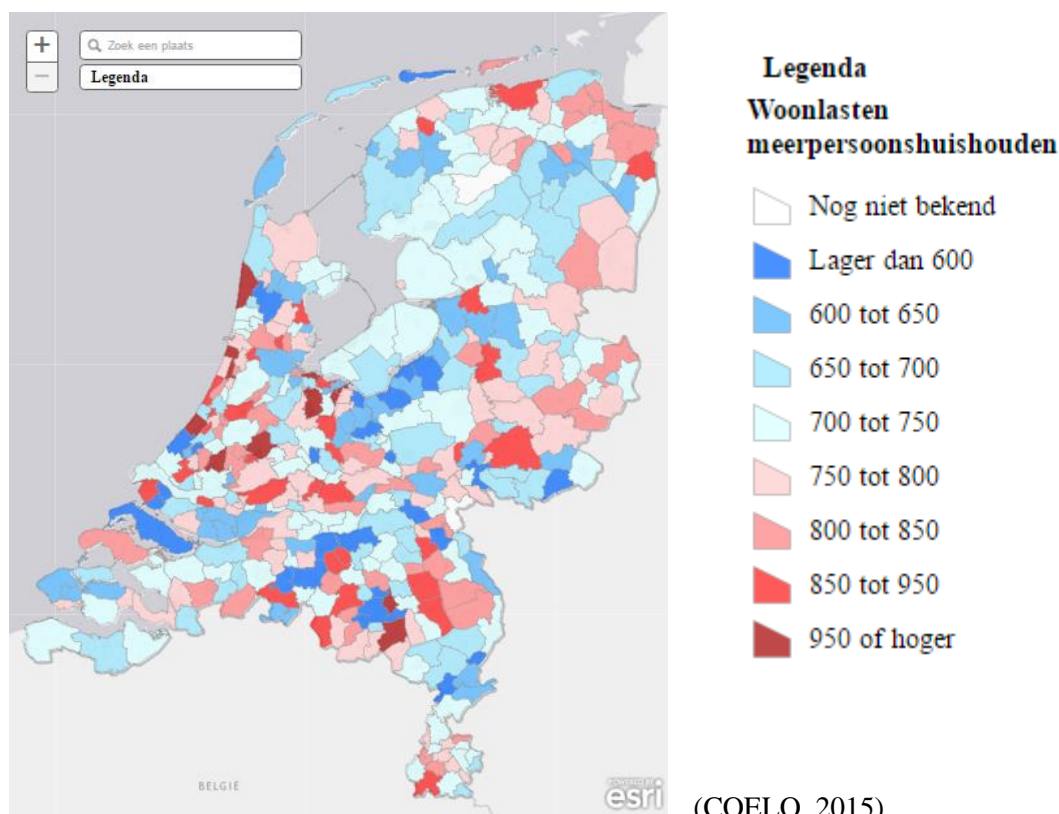
De bestuurslaag 'gemeente' werd officieel in 1848, bij een definitieve grondwetsherziening door Thorbecke. Bij deze herziening werd het onderscheid tussen steden en dorpen uit de grondwet gehaald en gingen deze beiden verder onder de nieuwe officiële bestuurslaag gemeente. In de 19^e eeuw was het gebruikelijk dat er zowel landelijke als lokale belastingen werden geheven. Beperkingen op grondslagen waren er nauwelijks, lokale belastingen waren vaak in de loop der tijd ontstaan.

Vanaf de tweede helft van de 19^e eeuw, dus na de introductie van de gemeente als bestuurslaag, is een trend zichtbaar van verschuivingen van belastingen naar de landelijke overheid. Zo wordt in 1865 een verbod ingesteld op plaatselijke accijnzen, die tot daarvoor zeer gebruikelijk waren. Gemeenten kenden een grote variëteit aan grondslagen om op te heffen. Zo was het tot 1929 gebruikelijk dat gemeenten inkomstenbelasting hieven. In de loop der tijd waren er forse verschillen in belastingdruk per gemeente ontstaan, omdat de ene gemeente (zoals bijv. Den Haag, Haarlem of Groningen) veel meer armlastigen had dan andere gemeenten (zoals bijv. Wassenaar, Haren of Bloemendaal). Steeds meer welgestelden vertrokken uit de armere gemeenten naar een rijkere gemeente waar de belastingdruk niet zo hoog was en niet hoefde te zijn vanwege het lage aantal armlastigen. Het afschaffen van deze vorm van gemeentebelasting moest deze praktijk stoppen (Kam et al., 2011:285) (Huis Nijmeegse geschiedenis, 2015).

Met de afschaffing van deze gemeentelijke inkomstenbelasting in 1929 is het gemeentefonds ontstaan. In plaats van gemeentelijke inkomstenbelasting besloot de centrale overheid gemeenten voortaan te voorzien van een algemene uitkering. Het gemeentelijk belastinggebied was vanaf dat moment een samenvoeging van vooral kleinere belastingen. In de jaren 40, 50 en 60 bleef het relatief rustig in het gemeentelijk belastinggebied. Hoewel er wel voorstellen werden gedaan door onderzoekscommissies in de jaren 50 zoals door de ‘Commissie herstel financiële zelfstandigheid gemeenten en provinciën’ ofwel de commissie Oud, kwam er van deze voorstellen weinig terecht (Vereniging voor Belastingwetenschap, 2009).

In 1970 werd de OZB ingevoerd. Deze belasting verving de personele belasting, grondbelasting en straatbelasting. Met deze belasting werd een poging gedaan het gemeentelijke belastinggebied te hervormen én te verruimen. Momenteel is de OZB de meest substantiële belasting van gemeenten vanwege de grootte én de mogelijkheden die gemeenten hebben de tarieven te wijzigen. Hoewel het gemeentelijk belastinggebied ook na 1970 nooit vast heeft gelegen, zijn de verschuivingen in de afgelopen decennia relatief klein. Een van de wijzigingen die daarop een uitzondering vormt, was de afschaffing van het gebruikersdeel van de OZB, in 2006. Hiermee werd de OZB beperkt tot vastgoedeigenaren, zowel particulier als zakelijk. Dat de OZB gevoelig ligt, blijkt wel uit de jaarlijkse publicatie van de nieuwe OZB tarieven, deze kunnen altijd rekenen op aandacht van landelijke media. Uit een evaluatie van OZB tarieven in 2014 bleek dat de tarieven zijn gestegen in de jaren voor 2014, maar dat dit in kleine stappen gebeurde (Tweede Kamer, 2005) (Tweede Kamer, 2014a).

Niet alleen de OZB-tarieven kunnen jaarlijks rekenen op aandacht van belangenverenigingen en pers, ook de optelsom van gezamenlijke woonlasten (OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing) wordt nauwkeurig bijgehouden. Onderstaande kaart maakt inzichtelijk hoe de woonlasten in euro's uitvallen per gemeente in 2015.



Figuur 7 Woonlasten meerpersoonshuishouden

4.4. Ingekaderd bij wet

In de Grondwet is vastgelegd dat een gemeente uitsluitend heffingsbevoegdheid heeft voor zover dat in de wet is vastgelegd (Artikel 132 lid 6, GW). In de gemeentewet is tot in detail vastgelegd waar de gemeente over mag heffen en, in welke verhouding dit staat. In sommige gevallen wordt ook de wijze van heffen voorgeschreven. Ook vastgelegd in de gemeentewet is het principe dat de gemeente geen belasting mag heffen die in hoogte afhankelijk is van inkomen, winst of vermogen (Artikel 219 lid 2, GW). Het feit dat een gemeente geen inkomstenbelasting of winstbelasting mag heffen bepaalt in belangrijke mate welk soort grondslagen overblijven. Het verbod voor gemeenten om de grondslagen inkomen, winst en vermogen te gebruiken voor belastingheffing is in het verleden aangedragen als argument tegen de OZB, omdat deze zou heffen op bezit, en dus vermogen.

Sinds 2008 is de maximering van het OZB tarief door de Rijksoverheid losgelaten. Sindsdien mogen gemeenten hun eigen tarieven vaststellen, mits deze gemiddeld genomen landelijk niet meer stijgt dan 3%. Deze grens wordt de macronorm genoemd en wordt per jaar vastgesteld door de Rijksoverheid (VNG, 2015b). Al jaren blijkt de macronorm door gemeenten te worden overschreden, iets dat vaak kan rekenen op vragen in de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2014a).

4.5. Over het uitbreiden van het gemeentelijk belastinggebied

Het gemeentelijk belastinggebied is de laatste tien jaar op een enkele uitzondering na niet ingrijpend gewijzigd. Er is wel een trend zichtbaar als het gaat om meer autonomie en beleidsvrijheid voor gemeenten buiten het belastinggebied om. Grote decentralisaties en kleine aanpassingen in de gemeentewet laten zien dat er een trend is ten faveure van de gemeentelijke beleidsvrijheid. Een voorbeeld hiervan is de ruimte om te experimenteren met regelgeving die de minister van Binnenlandse Zaken aankondigde in de Agenda Lokale Democratie van begin 2015. Een aantal gemeenten krijgt hierdoor de ruimte om te experimenteren met afwijkende lokale regelgeving of juist door bestaande, nationale wetten tijdelijk buiten werking te mogen stellen (Agenda Lokale Democratie, 2015).

Andere voorbeelden van verschuivingen met betrekking tot de autonomie of beleidsvrijheid gemeenten zijn de overheveling van werk en inkomen, de langdurige zorg en jeugdzorg van het Rijk naar gemeenten. Deze decentralisaties vergroten het gemeentelijke werkveld substantieel. Samen met het vergroten van dit takenpakket van gemeenten gaan er ook meer stemmen op om de financiële autonomie van gemeenten te vergroten ten einde deze meer te laten passen bij een groter takenpakket. Meer financiële autonomie betekent al snel een groter gemeentelijk belastinggebied. Verschillende rapporten van adviesorganen als de raad voor de financiële verhoudingen hebben in de afgelopen jaren gepleit voor het verruimen van het gemeentelijk belastinggebied. Hieronder worden enkele argumenten genoemd die daaraan ten grondslag liggen.

4.5.1. Doelmatigheid en effectiviteit

Een substantieel (en dus breder dan het huidige) gemeentelijke belastinggebied werkt doelmatig en efficiënt functioneren van de gemeente in de hand stelt de Raad voor de Financiële verhoudingen in het rapport *‘Verdelen, vertrouwen en verantwoorden’*. De *‘mental accounting theory’* stelt dat het voor de manier waarop middelen besteed worden door lokale bestuurders van belang is wat de bron van de middelen is. Bronnen die zo gezegd van eigen burgers afkomstig zijn zullen doelmatiger en effectiever ingezet worden. Het gemeentefonds stelt het

andere uiterste voor, zijnde de grote anonieme pot met geld waar geen lokale bestuurder wakker van ligt (Rfv, 2011:27).

4.5.2. Allocatiefunctie

De allocatiefunctie impliceert dat de lokale overheid beter in staat is af te wegen wat de draagkracht is van lokale bedrijven en burgers, afgezet tegen de ‘prijs’ die daar middels gemeentelijke belastingen tegenover staat. Deze afweging wordt daarom weer meegenomen in de besluitvorming over de tarieven van gemeentelijke belastingen (Rfv, 2011:27).

De allocatiefunctie is een verlengstuk van het profijtbeginsel. Het profijtbeginsel staat voor het principe dat een burger of bedrijf profijt heeft van gemeentelijke voorzieningen, dit profijt te kwantificeren valt en af te zetten is tegen belastingen die daarvoor betaald worden. Op lokaal niveau is beter dan op landelijk niveau vast te stellen welk profijt een burger of bedrijf ondervindt, wat een gemeente goed in staat stelt om af te wegen welk belastingniveau daar tegenover staat.

4.5.3. Regulerende functie

De lokale overheid kan het heffen van belastingen inzetten als instrument om gedrag van burgers en bedrijven te reguleren (Rfv, 2011:27). Een voorbeeld hiervan is de plicht om een vergunning aan te vragen voor verschillende activiteiten, vaak tegen betaling. De vergunning reguleert in zo’n geval bijvoorbeeld het aantal sportvissers in gemeentelijke wateren of het aantal festivals in gemeentelijke parken.

4.5.4. Bufferfunctie

Met een groter takenpakket hebben gemeenten meer baat bij een eigen buffer om financiële risico’s op te kunnen vangen. Een eigen buffer stelt een gemeente in staat zelf te kunnen variëren met het belastingniveau. Ongebruikte belastingcapaciteit functioneert daarbij als buffer (Rfv, 2011:27).

4.5.5. Rapporten en adviezen

Het gemeentelijk belastinggebied kan vanuit ambtelijk perspectief al tenminste tien jaar rekenen op onverdeelde aandacht. In de afgelopen tien jaar is er een groeiende stapel van adviesrapporten en publicaties over het gemeentelijk belastinggebied ontstaan. Bovenstaande argumenten worden in meerdere van deze publicaties en adviesrapporten genoemd en onderstreept. In type en opzet zijn er verschillen tussen de verschillende rapporten, in uitkomsten is er opvallend weinig verschil. Vrijwel unaniem adviseren ze het gemeentelijk belastinggebied uit te breiden, de een concreter dan de ander. Hieronder volgt een lijst van enkele publicaties, adviezen en rapporten die zijn uitgebracht in de afgelopen tien jaar:

- *Meer fiscale armslag voor gemeenten*, 2004. Boorsma, de Kam en van Leeuwen.
- *De wil tot verschil, gemeenten in 2015*, 2006. Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (commissie Bovens)
- *Taakgericht heffen*, 2009. Vereniging voor Belastingwetenschap.
- *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, 2011. Raad voor de financiële verhoudingen.

- *Het kan beter, interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*, 2013. Raad van State.
- *Een ruimer lokaal belastinggebied*, 2015. Centraal Plan Bureau

De rapporten maken duidelijk dat van ambtelijke zijde de nadruk op het uitbreiden van het gemeentelijk belastinggebied wordt gelegd. Toch is zoals eerder genoemd, tegen de trend in, in 2006 het gebruikersdeel van de OZB afgeschaft, een forse inkrimping van het gemeentelijk belastinggebied (Staat van het Openbaar Bestuur, 2014).

Hoewel er qua mogelijke belastingmaatregelen dus vooral sprake is geweest van krimp, is het gemeentelijk belastinggebied van 1990 tot nu wel gegroeid, zowel absoluut als procentueel. Dit komt niet door het toevoegen van belastingmaatregelen aan het gemeentelijke palet, maar door het groeien van de bestaande gemeentebelastingen zoals de afvalstoffenheffing en de reinigingsheffingen. Deze zijn explosief gegroeid door strengere milieueisen van de Rijksoverheid (VNG, 2005:12).

Met de grote decentralisatie van 2015 is het gemeentelijke takenpakket substantieel groter geworden. Mede hierom is een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied noodzakelijker geworden zo stellen de meest recente adviezen van bijvoorbeeld de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, 2015:2).

5. Uitbreiding gemeentelijk belastinggebied: een verhaallijn

Deze paragraaf wordt gebruikt om de verhaallijn van het besluitvormingsproces over de uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied te schetsen. De verhaallijn wordt geschetst met data die beschikbaar zijn over deze periode bij landelijke media, de rijksoverheid en de Tweede Kamer. Ook de gesprekken met respondenten worden gebruikt. Belangrijk in het schetsen van deze verhaallijn zijn de kritieke momenten in het besluitvormingsproces en factoren die het proces hebben beïnvloed. De verhaallijn wordt ondersteund door uitspraken van respondenten. Deze zullen cursief worden toegevoegd onder de vermelding van het respondentnummer en de organisatie of partij waar zij werkzaam zijn.

De verhaallijn wordt onderverdeeld in vijf fasen van het besluitvormingsproces. Dat begint op 16 september 2014 met de fase waarin de staatssecretaris het debat begint, de titel is *'aankondiging'*. De tweede fase is de *'voorbereiding'*. In deze fase wordt er gewerkt aan voorstellen en worden er lijnen tussen verschillende betrokken actoren gelegd. In de derde fase, *'stellingname'*, nemen actoren stelling voor of tegen een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. De vierde fase wordt gekenmerkt door het officiële plan om het belastingstelsel te herzien, waar een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied onderdeel van uitmaakt. Deze fase wordt *'voorstel'* genoemd. De vijfde en laatste fase, *'kabinetsakkoord'*, beschrijft de periode na het afketsen van een stelselherziening tot het moment dat er alsnog een kabinetsakkoord wordt bereikt over het verruimen van het gemeentelijk belastinggebied.

5.1. Eerste fase: aankondiging

Op 16 september 2014 stuurt staatssecretaris van Financiën Wiebes een brief naar de Tweede Kamer met de titel *'Keuzes voor een beter belastingstelsel'* (Rijksoverheid, 2014a). Deze brief was in maart van datzelfde jaar al aangekondigd, als antwoord op de wens van de Kamer op te komen tot een herziening van het belastingstelsel. De wens van de Kamer kwam niet uit de lucht vallen, deze was grotendeels gebaseerd op het in 2013 uitgebrachte adviesrapport van de commissie van Dijkhuizen, gericht op de problematiek van de inkomstenbelasting en het toeslagenstelsel (Rijksoverheid, 2013). De staatssecretaris van Financiën is met deze wens aan de slag gegaan en heeft de maanden tot september 2014 gebruikt om te onderzoeken welke onderdelen van het belastingstelsel in zijn visie hervorming behoeften.

De negen keuzes die de staatssecretaris in de brief voorstelt variëren van de aanpak van complexe toeslagen en regelingen, het verlichten van belasting op arbeid tot het verleggen van belastingdruk naar consumptie. De keuze die in dit onderzoek centraal staat is keuze acht, het uitbreiden van het gemeentelijk belastinggebied. De keuze wordt geïntroduceerd met een vergelijking tussen andere OESO (organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling) landen en Nederland. Hieruit blijkt dat Nederland in vergelijking met andere OESO-landen weinig ruimte aan gemeenten toekent om zelf te heffen. Een groot deel van de gemeentelijke inkomsten komt direct uit de staatskas, door middel van het zogenaamde gemeentefonds (zie paragraaf *'context'*). Verder noemt Wiebes dat met deze keuze wordt tegemoetgekomen aan een aantal aanbevelingen uit recente rapporten. In de alinea volgend op de alinea waar de keuze wordt geïntroduceerd, wordt genoemd dat het kabinet niet op zoek is naar een verschuiving van inkomstenbelastingen. Dit zou contrasteren met de wens om de lasten op arbeid te verlagen, zoals in een andere keuze voorgelegd wordt. Ook wordt bij deze keuze genoemd dat het noodzakelijk is dat een *'geloofwaardige verankering van gemeentelijk kostenbewustzijn'* onderdeel is van een dergelijke hervorming (Rijksoverheid, 2014a).

Hoewel de wens om te komen tot een belastingherziening een antwoord is op het rapport van de commissie van Dijkhuizen, wordt tot het moment dat de staatssecretaris dit doet in de brief van september 2014 nergens gesproken over het gemeentelijk belastinggebied. De vraag is dus hoe een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied zich van een onbenoemd onderwerp naar een van de acht keuzes voor een beter belastingstelsel heeft ontwikkeld. R2 (BZK) geeft aan dat er voor de brief van september 2014 geen studie of oriëntatie groep met betrekking tot dit onderwerp actief was. Hoewel er een reeks rapporten ten faveure van een groter gemeentelijk belastinggebied uit is gebracht in de jaren voor deze brief, lijkt er ook een ‘stille lobby’ te zijn gevoerd om dit onderwerp hoger op de agenda te krijgen. R3 (Vereniging Nederlandse Gemeenten) en R6 (Raad voor de financiële verhoudingen) vertellen daarover: *‘je tracht te beïnvloeden dat er door anderen dingen geroepen werden die ons niet slecht uit komen. Niet op een manier dat je bewust aan het sturen bent, maar wel dat je bewust met die instanties in zee gaat en kijkt wat je daar kunt bereiken, zoals je bijvoorbeeld ook contact zoekt met de Algemene Rekenkamer. Het doel is dan natuurlijk om iedereen een kant op te laten wijzen’*. De reden voor het op de agenda verschijnen van het onderwerp is dan *‘het logisch gevolg geven aan eerdere rapportages’*. R6 geeft aan het *‘dan ook niet meer dan logisch te vinden dat dit onderwerp op de agenda staat’*. R3 geeft aan dat de wens van het kabinet om te komen tot een verlaging van inkomstenbelasting bij de VNG bekend is, en hier wordt actief op ingespeeld door een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied te noemen als mogelijke schuif (d.w.z. dat door het verschuiven van belastingruimte naar gemeenten er ruimte ontstaat om inkomstenbelastingen te verlagen). Ook het Centraal Planbureau blijkt al in de zomer van 2014, voor de bewuste brief van de staatssecretaris, zonder aansporing maar met medeweten van de buitenwereld te zijn begonnen aan een onderzoek naar de ideale omvang en efficiëntie van het gemeentelijk belastinggebied aldus R13 (CPB). Van ambtelijke zijde komen zo doende aansporingen om een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied op de agenda te zetten.

De onderzoeksrapporten die de staatssecretaris van Financiën noemt om deze keuze te onderbouwen zijn de aanbevelingen van de commissie Eenhoorn in 2005: *‘Advies stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied’* (2005), een rapport van de OESO, te weten *‘Territorial Reviews: Netherlands’* (2014) en een rapportage van het CPB, namelijk *‘Vervolgrapportage decentralisaties in het sociale domein’* (2014). Het eerste en het laatste rapport ondersteunen vooral de noodzaak om meer fiscale vrijheid aan gemeenten toe te kennen, bijvoorbeeld vanwege de decentralisaties van grote rijkstaken. Meer taken bij de gemeente creëert een grotere invloed van de gemeente en dus meer noodzaak om te kunnen sturen op inkomsten om buffers op te bouwen of verlichting van lasten te kunnen geven waar nodig is, zo redeneert vooral het CPB rapport. Daarnaast: het vergroten van gemeenteraadstaken en ruimte om te sturen op inkomsten zal het democratische gehalte van de gemeenteverkiezingen doen toenemen omdat meer burgers invloed willen uitoefenen op wie aan de ‘belastingsschuiven’ zit. Het rapport van de OESO zoomt in op de Nederlandse belastingpraktijk, waaronder de gemeentelijke belastingen. Hier wordt duidelijk dat Nederlandse gemeenten in vergelijking met hun Europese counterparts weinig belasting heffen.

In de eerste dagen na de brief van de staatssecretaris is er weinig aandacht voor de plannen. Het publieke debat wordt volledig opgeslokt door de Miljoenennota die een dag eerder is gepresenteerd door minister van Financiën Jeroen Dijsselbloem, de Algemene Politieke Beschouwingen staan op het punt te beginnen. De krantenkoppen schrijven wel over hervormingsplannen van het kabinet maar besteden nog geen aandacht aan de keuzes van Wiebes. Veel wordt er geschreven over de onmogelijkheden van belastinghervorming, het

uitblijven van echte economische groei en het vage van de financiële plannen van het kabinet Rutte II (Trouw, 2014a) (Volkskrant, 2014a) (NRC, 2014a).

In de weken na de brief van de staatssecretaris ontstaat er een debat over de mogelijkheden en onmogelijkheden van de plannen die voorgesteld worden. Uit archiefstukken van de Tweede Kamer blijkt dat op 25 september 2014, de tweede dag van de Algemene Politieke Beschouwingen, de herziening van het belastingstelsel op de agenda komt (Tweede Kamer, 2014b). Naast de Miljoennota met de plannen voor het komende jaar is ook de brief van Wiebes ter kennisgeving aangenomen door de Kamer. De NRC schrijft over deze ontmoeting als over een ‘moeizame start van het belastingoverleg’. In het debat blijkt dat zowel de constructieve partijen als de kritischere oppositie zich ‘irriteren’ aan de voorgelegde plannen aangaande een belastingherziening omdat deze te vast liggen en vooringenomen zouden zijn (NRC, 2014b). De oppositiepartijen zijn verder niet te spreken over de gekunsteldheid van de plannen, die duidelijk zouden laten zien dat de VVD en de PvdA niet op een lijn zouden zitten.

In 2014 was een onofficiële scheiding ontstaan tussen de ‘constructieve’ oppositie en de meer ‘afzijdige’ oppositie. Deze ‘constructieve’ oppositie, meermaals benodigd om een meerderheid te halen in de Eerste Kamer, werd gevormd door de drie partijen D66, ChristenUnie en de SGP. In landelijke media werden deze partijen omgedoopt tot de ‘constructieve drie’ of ‘C3’. Vooral vanaf de tweede fase in het besluitvormingsproces over een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied is dit onderscheid van belang gebleken.



Figuur 8 Zetelverdeling Tweede Kamer april 2015

(Tweede Kamer, 2015)

Wiebes reageerde op de tegenwerpingen van de Kamer door te stellen dat er een ‘volledige improductieve zoektocht naar kunstmatige taboes’ werd uitgevoerd (NRC, 2014b). SP, GroenLinks en D66 uitten hun ongenoegen in het debat door een motie in te dienen waarin zij het kabinet verzoeken taboes onwenselijk te verklaren (Tweede Kamer, 2014c). In deze eerste publieke confrontatie blijkt dat een makkelijke weg naar een belastingherziening onwaarschijnlijk is. Ook wordt duidelijk dat er geen simpele meerderheden te vinden zijn voor de verschillende voorstellen uit de brief van staatssecretaris Wiebes.

Op het moment dat het stof van de Algemene Politieke Beschouwingen en de brief van Wiebes is gaan liggen starten achter de schermen verschillende processen die een vervolg moeten gaan geven aan de brief. R2 meldt hierover dat er ‘een projectgroep opgestart werd op het ministerie van Binnenlandse Zaken. Er werd vervolgens nagedacht over wie mee zou moeten doen in die projectgroep, hoe te werk te gaan etc.’ Er werd een ambtelijke en een politieke werkgroep opgestart. De ambtelijke werkgroep droeg de onderzoeksopdracht, in de politieke werkgroep zaten de kopstukken zoals minister van Binnenlandse Zaken Plasterk, staatssecretaris van

Financiën Wiebes en VNG vertegenwoordigers als de wethouders Depla en Leisink. Volgens R2 waren de laatsten als het ware ‘de baas’ van het onderzoek. In de ambtelijke werkgroep stond de uitwerking en invulling van de precieze uitbreiding meer centraal. Intussen vindt in de Tweede Kamer een eerste treffen plaats over de plannen van de staatssecretaris van Financiën. Het gemeentelijk belastinggebied komt daar nog nauwelijks aan de orde, als zijnde een van de acht keuzes voor een beter belastingstelsel.

5.1.1. Samenvattend

Het op de agenda zetten van een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied door staatssecretaris Wiebes lijkt uit de lucht te komen vallen. Uit gesprekken met respondenten blijkt echter dat er al geruime tijd voor dit moment druk wordt uitgevoerd op de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken om dit onderwerp op de agenda te zetten. De decentralisaties van de langdurige zorg, jeugdzorg en uitkeringsinstanties creëren extra druk om dit onderwerp op te pakken. De decentralisaties zetten ook meer politieke deuren open, wat een van de redenen kan zijn dat de staatssecretaris er brood in ziet om het onderwerp officieel voor te stellen in de context van een belastingherziening.

In deze fase van het besluitvormingsproces zijn verschillende kritieke momenten aan te merken. De lobby om het gemeentelijke belastinggebied uit te breiden, hierbij ondersteund door recente decentralisaties is een sterk stuwende factor. De aangekondigde belastingherziening is hier als het ware een ‘*policy window*’. Hoewel later zal blijken dat in het politieke spectrum niet iedereen even enthousiast is over een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied, zijn remmende factoren hier nog grotendeels afwezig.

5.2. Tweede fase: voorbereiding

Terwijl werkgroepen zich aan het verdiepen zijn in verschillende mogelijkheden met betrekking tot een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied en verschillende ambtelijke instituten zich aan het beraden zijn op een uit te brengen advies aan het kabinet, blijft het in de politieke arena’s en in de media vrij stil als het gaat om de implicaties van keuze acht. In november, twee maanden na de brief van de staatssecretaris van Financiën, verrast Algemene Rekenkamer lid Arno Visser menigeen met een zeer concrete en bezorgde oproep tot een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied (NRC Handelsblad, 2014). Belangrijkste argumenten van Visser zijn de ondoorzichtige en ondemocratische aspecten van het gemeentefonds en de onmogelijkheden van een gemeente om iets te veranderen aan de inkomstenkant van de begroting. Met dit betoog bekennt de Rekenkamer kleur; en zal later niet het enige ambtelijke instituut blijken dat sterk voor een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied pleit.

Het is 2015 op het moment dat het publieke debat over een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied hervat wordt. Staatssecretaris Wiebes doet eind 2014 en begin 2015 een ronde langs politieke partijen om het draagvlak voor een belastingherziening te peilen (Volkskrant, 2014b). Het blijkt een lastige opgave om partijen op een lijn te krijgen, of een constructie op te zetten waarbij er zowel in de Eerste Kamer als in de Tweede Kamer een meerderheid voor een herziening te vinden is. In grote lijnen is elke partij voor het minder rondpompen van geld en lagere lasten, maar wordt het concreter dan blijken de wensen ver uiteen te liggen. D66 voelt niet zoveel voor een constructieve houding, volgens financieel specialist Wouter Koolmees is ‘een begroting van een andere orde dan een herziening’ (Volkskrant, 2014b). Andere voorheen constructieve partijen lijken ook niet te happig op een al te constructieve houding naar de plannen van het kabinet. En daarbij komt nog dat er in maart 2015 Provinciale

Statenverkiezingen worden gehouden. In deze fase schippert Wiebes tussen de coalitiepartijen en oppositie; hij weet dat de onderhandelingsruimte beperkt is maar moet voldoende oppositiepartijen aan boord krijgen voor een herziening.

De verkiezingsuitslag van de Provinciale Statenverkiezingen waarbij een nog grotere versplintering van het politieke landschap ontstaat, blijkt niet ten gunste van staatssecretaris Wiebes. Met een al een pittige opgave op weg, zullen in de nieuwe samenstelling van de Eerste Kamer (die in mei 2015 gekozen wordt door de Statenleden), nog meer partijen nodig zijn voor een meerderheid. Daarnaast blijken de verliezende partijen zich niet bepaald nederiger op te stellen; PvdA minister Plasterk wil het regeringsbeleid meer naar links te trekken voor een betere verkiezingsuitslag ten gunste van de PvdA (FD, 2015). De winnaars daarentegen zullen hun wensenlijstje extra nadruk geven. Het passeren van de verkiezingen heeft één groot voordeel voor de staatssecretaris. De verkiezingskramp waar partijen en politici hinder van ondervonden zakt weer weg. Er kan weer onderhandeld worden.

5.2.1. Samenvattend

Er is een half jaar voorbij sinds de aankondiging van een belastingherziening. De Provinciale Statenverkiezingen gooien roet in het eten van de herzieningsplannen. De staatssecretaris doet een ronde langs partijen om te bezien voor welke voorstellen een meerderheid te vinden is. De voorheen constructievere partijen stellen zich minder constructief op. Door een verdere versplintering van partijen in de Eerste Kamer is het vinden van een meerderheid voor een herziening van het belastingstelsel moeilijker geworden.

In deze fase van het besluitvormingsproces wordt het debat vooral achter de schermen gevoerd. Een kritiek moment in deze fase is de sterk remmende kracht die uitgaat van de provinciale Statenverkiezingen. Deze ondermijnen de politieke wil om tot akkoorden te komen. Vooral de onderhandelende Wiebes ondervindt hier de nadelen van. Een stuwende factor in deze fase is de oproep van de Rekenkamer om toch vooral te komen tot een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied.

5.3. Derde fase: stellingname

Een nieuwe fase in het besluitvormingsproces breekt aan als er een momentum lijkt te ontstaan ten gunste van het gemeentelijk belastinggebied. In korte tijd wordt een aantal adviezen uitgebracht. Het lijkt alsof keuze acht uit de brief van de staatssecretaris in september ambtelijk gezien de meeste aandacht heeft. Het Centraal Planbureau komt met de policy brief ‘*een ruimer lokaal belastinggebied*’ (CPB, 2015). Deze policybrief wordt begin april 2015 gepresenteerd en heeft in het opzicht van media-aandacht niet te klagen. De nadruk wordt gelegd op een ingezetenenheffing en het herintroduceren van het OZB-gebruikersdeel. Bovendien blijken deze belastingen te introduceren zonder de voorspelde negatieve effecten op inkomensverhoudingen. De voorgestelde maatregelen blijken vrij nauw overeen te komen met de maatregelen waar op de ministeries aan gewerkt wordt.

R13 (CPB) zegt hierover: ‘*We hebben er ook naast wat media aandacht niet heel veel van gemerkt. Ons programma wordt extern, dus door bijvoorbeeld Binnenlandse Zaken, Financiën en de VNG gefinancierd. Dus bij elk project leggen we eerst resultaten voor aan mensen van die departementen. En dat is hierbij ook gebeurd, tijdens een bijeenkomst waar ook andere externen bij zaten. Dan kun je natuurlijk over en weer vragen stellen en krijg je een discussie maar er wordt niet actief gestuurd op wat er bijvoorbeeld wel en niet in de policy brief komt.*

Onze rol is ten slotte onafhankelijk. Er is wel contact met elkaar over de uitkomsten van rapporten en te weten wat er aan komt'.

Niet alleen het CPB wijst in deze richting, ook de Raad voor de financiële verhoudingen presenteert in deze periode een advies over de uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied (Rfv, 2015). En ook de raad wijst eenduidig richting een uitbreiding van de OZB-grondslag en de introductie van een ingezetenenheffing. Ook noemt de raad in het advies de beperkte inkomenseffecten die een dergelijke uitbreiding hoeft te hebben. Uit gesprekken met de verschillende respondenten blijkt dat zowel de ministeries, de Rfv, het CPB en de VNG op de hoogte waren van elkaars rapporten en in grote lijnen de inhoud daarvan. Ook blijkt dat hier verder geen afstemming over is geweest, al lijkt de keuze om bepaalde maatregelen te onderzoeken en voor te stellen wel afgestemd. Daarbij moet gezegd worden dat de vrijwel unaniem voorgestelde maatregelen voor de hand liggen door denkrichtingen uit eerdere rapporten.

R6 (Rfv) zegt hierover: *'Wij hebben het advies aan de staatssecretaris als Rfv zelfstandig opgezet. Wij hebben kennis genomen van de discussie en de voorbereidingen die er op de departementen werden gemaakt, de voorbereidingen van het belastingpakket dat Wiebes in juni dit jaar zou presenteren. Daar hebben wij ons advies ook wel op afgestemd'.*

En ook meldt R6: *'Wij hadden al wel voorkennis van wat het CPB zou publiceren. Wij hebben het niet verwerkt in ons plan, maar het was er redelijk mee in lijn. Dat klinkt een beetje flauw, zo van 'ja het CPB heeft gerekend en wij hebben gewogen'. En eigenlijk zou het logischer zijn dat zij eerst gerekend hadden en wij dan hadden gewogen, maar wij hebben de afweging eerder gemaakt en zij hebben daarna, of eigenlijk gelijktijdig een rekensom gemaakt van de mogelijkheden en die uitkomsten zijn niet met elkaar afgestemd. Daarnaast wisten wij als Rfv dat de VNG onder leiding van Rinnooy Kan ook bezig was met een advies'.*

De stelling dat er onderling uitgebreid contact is, men elkaars rapporten kent en op de hoogte is van uit te brengen adviezen wordt mede ondersteund door een quote van een respondent bij de VNG. R3: *'Daarnaast is het natuurlijk geen toeval dat de Raad van de financiële verhoudingen met een rapport komt en het CPB, waar we ook al in een vroeg stadium contact mee hebben gehad. Met name het CPB onderzoekt veel deelterreinen, die hebben niet echt fiscale expertise in huis op zo'n klein deelterrein. Die probeer je in eerste instantie bij te praten, niet zozeer je eigen standpunt te verkondigen maar meer in de zin van; 'objectief gezien, welke zaken er spelen bijvoorbeeld in vergelijking met het buitenland'.*

Een maand later komt de VNG zelf met een advies, onder leiding van Alexander Rinnooy Kan. 'Bepalen betekent bepalen' is de naam van het adviesrapport dat op 3 juni 2015 wordt gepubliceerd op het VNG congres over gemeentefinanciën. Met persbericht en presentatie voor het voltallige congres krijgt het advies de nodige spotlights. Hoewel uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied een belangrijk onderdeel is van het advies, richt het rapport zich breder, te weten op financiële flexibiliteit voor gemeenten (VNG, 2015a). Het rapport verwijst naar de kort daarvoor uitgebrachte policy brief van het CPB en het eveneens kersverse advies van de Rfv. Ook het advies van de commissie Rinnooy Kan stuurt aan op een ingezetenenheffing en een verbreding van de OZB (VNG, 2015a:25).

5.3.1. Samenvattend

De staatssecretaris heeft nu tenminste vier adviezen (CPB, Rfv, VNG, Algemene Rekenkamer) op zijn bureau liggen, en staat op het punt concrete voorstellen te doen voor een totale herziening van het belastingstelsel. Dit vraagt zowel om een keuze voor voorstellen die voldoende gedragen worden door de eigen coalitie als om potentieel draagvlak dat deze keuzes moeten hebben bij oppositiepartijen. Tegelijkertijd heeft de ambtelijke werkgroep van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën een aantal zeer concrete voorstellen uitgewerkt die bijna klaar zijn om in stelling gebracht te worden. Op dit punt in het besluitvormingsproces is de verwachting dat het gemeentelijk belastinggebied uitgebreid gaat worden hoog en zijn de voorstellen om dit te doen concreet en eenduidig.

De rapporten en adviezen die in deze korte tijd uitgebracht worden zijn goed getimed. De stuwende werking die uitgaat van deze publicaties zorgt ervoor dat het debat minder gaat over het ‘waarom’ van een groter gemeentelijk belastinggebied en meer verschuift naar het ‘hoe’ van een dergelijke uitbreiding. Toch lukt het de staatssecretaris van Financiën nog niet om tot een ‘achter de schermen akkoord’ te komen, het ontbreken van politieke wil bij de benodigde oppositiepartijen is in deze en de volgende fase een remmende factor in het besluitvormingsproces.

5.4. Vierde fase: voorstel

Het is een paar weken na het VNG congres als Wiebes vrij plotseling meldt dat de coalitiepartijen en het kabinet erover uit zijn; er ligt een akkoord. Later dezelfde week meldt PvdA fractievoorzitter Samsom hetzelfde, de coalitiepartijen hebben een akkoord gesloten over de herziening van het belastingstelsel (NRC, 2015). De grote vraag die rijst is of, en welke coalitiepartijen achter gesloten deuren mee willen praten en instemming willen geven aan de plannen van de staatssecretaris (nodig voor een meerderheid in de Eerste Kamer). De meeste oppositiepartijen doen echter een oproep om (hoofdpijnen van) het akkoord openbaar te maken zodat er publiekelijk over gedebatteerd kan worden.

Op 19 juni 2015 informeert de staatssecretaris van Financiën de Tweede Kamer over een aantal concrete voorstellen om het belastingstelsel te gaan herzien (Rijksoverheid, 2015d). De voorstellen zijn op te delen in drie grote onderdelen en een paar kleinere aanpassingen. De kleinere aanpassingen worden hier verder niet beschreven. De grotere onderdelen van het voorstel belastingherziening zijn:

1. Verlaging lasten op arbeid met 5 miljard euro;
2. Uniformering van het BTW-tarief (minder producten en diensten mogen van het verlaagde tarief gebruik gaan maken);
3. Verruiming gemeentelijk belastinggebied met twee tot vier miljard euro.

De eerste reacties op de voorstellen van de staatssecretaris zijn gemengd. Tweede Kamerlid van de PvdA Henk Nijboer stelt dat het plan ‘goed is voor de werknemers en de gezinnen met kinderen in ons land’ (Nu.nl, 2015c). SP leider Emile Roemer ziet de ‘niet werkenden te weinig profiteren van de lastenverlichting’. Het CDA geeft vrijwel meteen aan niet verder te willen onderhandelen met de staatssecretaris. Andere oppositiepartijen reageren terughoudender; D66, GroenLinks, SGP en de ChristenUnie geven aan nog wel verder te willen onderhandelen (Volkskrant, 2015c). Opvallend is dat het derde voorstel, een uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied met twee tot vier miljard euro, meer en meer naar de achtergrond verdwijnt.

Zowel door landelijke media als in uitspraken van politici wordt de uitbreiding van gemeentelijk belastinggebied nauwelijks meer genoemd. Dit lijkt zowel een effect van politiek pragmatisme als van het ontbreken van een aanknopingspunt bij de oppositiepartijen die nog wel mee willen praten. Van deze laatste vier heeft alleen D66 het gemeentelijk belastinggebied hoog op de agenda staan. Het onderwerp krijgt simpelweg geen prioriteit. De commotie die ontstaat na 19 juni 2015 gaat veeleer over de onderwerpen die eerder worden genoemd of juist over de onderwerpen die, mogelijk bewust, niet expliciet zijn benoemd zoals: de uniformering van het BTW-tarief, vergroening met fiscale sturing, de vermogensrendementsheffing en bijvoorbeeld het ontbreken van voordelen voor ouderen in de verdeling van de eerste vijf miljard. Zo lijkt het derde pakket van de staatssecretaris te worden overwoerd door onrust over de eerste twee (Volkskrant, 2015d) (Algemeen Dagblad, 2015) (Trouw, 2015b).

R9 (ministerie van financiën) zegt hierover: *De andere partijen (oppositie) hebben met name politiek ingegeven dat het kabinet zelf onvoldoende keuzes gaf. Er werd toen gezegd dat het kabinet eerst zelf duidelijkheid moest geven over de keuzes die het zelf maakte en niet in de achterkamertjes om tafel met andere politieke partijen. Dat was ongetwijfeld een onderdeel van het politieke spel om een herziening. Men vond dat wat het kabinet presenteerde, dat daar geen keuzes in werden gemaakt. Dat er eigenlijk gezegd werd, 'wij gaan in ieder geval de lasten voor de burgers verlichten met 5 miljard'. Kijk, dat is positief dat kan je verkopen.*

Vanuit het perspectief van de partij die het duidelijkst voorstander is van een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied werd deze fase als volgt waargenomen (R4, D66): *Of dit kabinet ook echt een verruiming van het lokale belastinggebied wil is de vraag. Daar kan ik weinig over zeggen. Het stond in ieder geval in de brief van Wiebes vorig jaar, maar aarzelend. In de kabinetsbrief van juni (2015) stond het al wat concreter. Ik kan het moeilijk inschatten. Ik probeer de VVD al jaren te peilen op dit onderwerp en ik ben daar nog niet veel wijzer uit geworden moet ik zeggen. Het onderwerp heeft in ieder geval geen echte prioriteit bij het kabinet of een van de partijen uit het kabinet. Als het dat wel had dan was het wat makkelijker geweest denk ik. Het lijkt niet op principiële bezwaren te stuiten.*

Door een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied te presenteren als derde 'optie' kwam men bij de onderhandelingen niet eens toe aan het bespreken van het derde pakket. Vanuit de oppositie werd daarnaast sterk getwijfeld aan de mate waarin het kabinet gemotiveerd was het gemeentelijk belastinggebied echt te verruimen.

Door een andere oppositiepartij, de ChristenUnie, wordt vooral het gebrek aan draagvlak en keuzes genoemd. R12 (ChristenUnie) vertelt: *Een mogelijke vergroting van het gemeentelijk belastinggebied was daar (voorstellen Wiebes juni 2015) een onderdeel van, dus eigenlijk een aanbod van het kabinet aan de Kamer. Dat is onvoldoende van de grond gekomen, er bleek gewoon onvoldoende draagvlak voor die bredere herziening in de zomer van 2015. Uiteindelijk is D66 als eerste uit die onderhandelingen gestapt, er was al snel geen meerderheid meer. De discussie ging over een verhoging van de BTW, die kreeg heel veel aandacht. Ook onduidelijk was hoeveel ruimte er nu eigenlijk bij de coalitie was om verder te onderhandelen over die pakketten. Het liep in ieder geval op niks uit. De ruimte was erg klein, bijvoorbeeld onze wens om iets te doen met vergroening moest in de hervormingen van het lokale belastinggebied of de BTW verhoging zitten. En ja, dan pakt het kabinet het laaghangend fruit zelf, en wat lastigere dingen daar mag de Kamer over meedenken of zelf met voorstellen komen.*

In de weken die volgen wordt snel duidelijk dat het kabinet op weinig enthousiasme van de oppositie hoeft te rekenen. Hoewel er bij het presenteren van de drie pakketten nog enkele

partijen zijn die aangeven verder te willen praten of onderhandelen, is het slechts tien dagen later als op 29 juni 2015 het overleg klap (nu.nl, 2015d) (FD, 2015b). Het is D66 dat definitief de stekker uit het overleg trekt door weg te lopen van de onderhandelingstafel. Bij het vertrekken geeft D66 fractievoorzitter Alexander Pechtold aan ‘geen vertrouwen meer te hebben in een ambitieuze hervorming’. Zowel GroenLinks als de ChristenUnie blijven bereid door te praten maar vormen samen met het kabinet niet de benodigde meerderheid in de Eerste Kamer, waarmee de onderhandelingen over een belastingherziening tot een einde komen. Opvallend is dat in het commentaar op het beëindigen van het overleg het gemeentelijk belastinggebied ook niet wordt genoemd.

5.4.1. Samenvattend

De staatssecretaris van Financiën komt, onder druk van de oppositie, met concrete voorstellen voor een belastingherziening. Deze bestaan uit drie pakketten, waarbij het derde pakket een voorgestelde verruiming van het gemeentelijk belastinggebied is van twee tot vier miljard euro. Er is veel kritiek op de voorstellen, en de kritiek richt zich vooral op het totaalpakket. Het derde voorstel van de staatssecretaris komt onevenredig weinig aan bod. Oppositiepartijen hekelen het gebrek aan onderhandelingsruimte in de voorstellen en vragen zich af in welke mate het kabinet zélf gemotiveerd is om het gemeentelijk belastinggebied te verruimen. Binnen twee weken klap het overleg uit elkaar, D66 trekt de stekker er uit waarmee er geen meerderheid meer is voor een belastingherziening.

Het is geen vanzelfsprekendheid dat een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied voorkomt in de uiteindelijke voorstellen van de staatssecretaris voor een herziening van het belastingstelsel. De staatssecretaris komt hiermee tegemoet aan de verschillende rapporten en publicaties die een dergelijke verruiming aanraadden. Toch wordt dit derde pakket nauwelijks opgepakt door oppositie en media. Een sterk remmende factor die hier debet aan lijkt is de prioritering van de herzieningsvoorstellen, de verruiming van het gemeentelijke belastinggebied wordt als derde en laatste pakket voorgesteld. Door de oppositie wordt de vraag gesteld of het kabinet het gemeentelijke belastinggebied daadwerkelijk wil vergroten. In deze fase van het besluitvormingsproces blijken stemmen van de voorstanders van een verruiming maar in beperkte mate door te dringen tot in de Tweede Kamer. De meeste oppositiepartijen geven het derde pakket geen prioriteit, waardoor het ondersneeuwt in het geheel van herzieningsplannen.

5.5. Vijfde fase: kabinetsakkoord

In het zomerreces van 2015 keert de rust terug in het Haagse, nadat duidelijk is geworden dat er geen grote stelselherziening gaat komen. In de maanden voor de zomer is gebleken dat er simpelweg onvoldoende draagvlak is voor een grote herziening. Staatssecretaris Wiebes stelt in een interview in het Financieel Dagblad door te blijven gaan met het in kleine stapjes het belastingstelsel te herzien, ondanks dat er geen grote herziening komt (FD, 2015c). De vijf miljard lastenverlichting die eerst pakket I vormde van de herzieningsvoorstellen wordt ondergebracht bij het belastingplan 2016 om de koopkracht te herstellen. Bij de presentatie van de Miljoenennota stellen minister van financiën Jeroen Dijsselbloem en staatssecretaris van Financiën Eric Wiebes ‘zowel lasten te willen verlichten als het belastingstelsel te willen vereenvoudigen’. In de begeleidende brief bij het belastingplan 2016 wordt nog even teruggeblikt op de mislukte herziening door te noemen dat ‘gebleken is dat er op dit moment geen draagvlak is voor een aantal verdergaande stappen om het stelsel te vereenvoudigen’ (Rijksoverheid, 2015e).

In oktober en november 2015 blijkt dat ook het belastingplan 2016 niet zonder meer hoeft te rekenen op een Kamermeerderheid. Hoewel het CDA aangeeft tevreden te zijn met het belastingplan, dreigen zowel de SGP, de ChristenUnie als D66 tegen te gaan stemmen. Ook GroenLinks meldt bij monde van haar woordvoerder Jesse Klaver dat het met dit belastingplan niet in zal stemmen (NOS, 2015). Na meerdere debatten lijkt er een patstelling te ontstaan tussen partijen die een aanpassing aan het belastingplan willen. De christelijke partijen willen dat het kabinet wat doet voor alleenverdieners, GroenLinks en D66 willen dat het kabinet meer doet aan vergroening en D66 alleen zet in op een groter lokaal belastinggebied. Het kabinet gebruikt deze periode om met verschillende partijen te zoeken naar een voor het kabinet acceptabel belastingplan dat de goedkeuring krijgt van voldoende oppositiepartijen.

R4 (D66) zegt over deze periode: *Natuurlijk werd er op dat (presentatie belastingplan) moment ook al gedacht in de trant van 'wie gaat het belastingplan straks aan een meerderheid helpen in de Eerste Kamer?'. Wat op dit moment heel erg speelt. In dat spel was het ook relevant. Daarnaast vertelt R4 over hoe de onderhandelingen over het belastingplan vorderen: wat er nu gebeurt (onderhandelingen over belastingplan) is dat het kabinet nog niet kan rekenen op steun in de Eerste Kamer. Er liggen nu voorstellen van het CDA, ChristenUnie en de SGP wat 17 zetels omvat, maar het kabinet is niet akkoord. Maar in dat hele spel 'wie gaat er voor het belastingplan stemmen' is natuurlijk ook relevant wat de eigen voorstellen zijn van die andere partijen. Voor ons is bijvoorbeeld het lokale belastinggebied belangrijk evenals die extra banen. Dus als het kabinet had willen voorsorteren op een meerderheid via D66 in de Eerste Kamer dan had het zomaar gekund dat de coalitie voor die motie (Pechtold / van der Staaij) had gestemd. Zo blijken meerdere partijen voorstellen te doen om het belastingplan te wijzigen met de belofte dat de Eerste Kamerfractie voor het plan zal stemmen.*

Op 8 december 2015 wordt bekend gemaakt dat er een akkoord is over het belastingplan (NRC, 2015b). Uit berichtgeving in grote media zoals RTL en NRC blijkt dat er een akkoord is gesloten met D66. Iets later meldt het ANP dat 'Wiebes erop vertrouwt dat er nu een meerderheid is in de Eerste Kamer'. Onderdeel van deze deal met D66 blijkt een kabinetsbelofte te zijn om meer belastingen te decentraliseren naar gemeenten zodat gemeenten meer ruimte krijgen om zelf belastingen te heffen. In relatie tot deze aanpassing wordt genoemd dat de belasting op arbeid met vier miljard omlaag kan wat suggereert dat het gemeentelijke belastinggebied met vier miljard euro verruimd zou worden.

Opvallend is dat in de context van dit late akkoord met D66 in de berichtgeving genoemd wordt dat 'D66-senatoren, onder wie voormalig SER-voorzitter Alexander Rinnooy Kan, spraken met collega's van het CDA over de mogelijkheden om alsnog tot een compromis te komen'. Hier wordt een patroon zichtbaar ten aanzien van de senatoren die het akkoord sloten. Niet geheel toevallig zijn die namens D66 Alexander Rinnooy Kan (toegetreten tot de Eerste Kamer na de Provinciale Statenverkiezingen van 2015) en namens het CDA Marnix van Rij (ook na de laatste verkiezingen toegetreten als senator). Beiden zaten, respectievelijk als voorzitter en als lid in de commissie financiën van de VNG, waar zij een advies over het uitbreiden van het gemeentelijk belastinggebied hebben geschreven (Eerste Kamer, 2016a) (Eerste Kamer, 2016b). Daar komt bij dat een van de recentelijk toegetreten senatoren, Annemarie Jorritsma, oud voorzitter van de VNG, VVD fractievoorzitter is geworden (Eerste Kamer, 2016c). Zo blijkt dat de sleutelfiguren uit eerdere fasen van het besluitvormingsproces over een groter gemeentelijk belastinggebied ook in een verder gevorderde fase een zeer belangrijke politieke rol spelen (NRC Next, 2015).

Op 22 december 2015 stemmen de senaatfracties van de PvdA, VVD, OSF, D66 en het CDA voor het ‘pakket belastingplan 2016’. De wijziging die is ontstaan door een akkoord met D66 is middels een ‘novelle’ toegevoegd (Eerste Kamer, 2015). Onderdeel van het Belastingplan 2016 is de kabinetsbelofte om voor de zomer van 2016 te komen met een voorontwerp van een voorstel dat gemeenten meer ruimte moet geven zelf belasting te innen. Een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied is hiermee enerzijds concreter dan ooit maar tegelijkertijd nog ver weg. De term ‘voorontwerp’ duidt op een lange weg die nog afgelegd moet worden, bovendien komen er verkiezingen aan in 2017.

R11 (VNG) is nog niet gelijk overtuigd door het akkoord over het belastingplan 2016 met D66. Hij zegt hierover: *Ik verwacht dat een vergroting van het gemeentelijk belastinggebied, wat het ook mag zijn, in 2019 in zal gaan, dat zal die brief ongetwijfeld zeggen. Als je voor de zomer van 2016 met een brief moet komen dan lukt 2017 al niet meer. In 2017 wil niemand het omdat er dan kabinetsverkiezingen zijn en in 2018 willen wij als VNG het niet omdat er dan gemeenteraadsverkiezingen zijn, daarom verwacht ik dat het concreet wordt gemaakt in 2019. Ik verwacht dat het dan zou gaan om dezelfde maatregelen als die voor de zomer van 2015 werden besproken want meer smaken heb je niet.*

5.5.1. Samenvattend

Na het mislukken van een grote stelselherziening richten de minister en staatssecretaris van Financiën zich op het belastingplan. Hierin wordt de vijf miljard lastenverlichting die gepland stond voor de belastingherziening opgenomen. Enigszins onverwacht blijkt het belastingplan 2016 niet zonder meer op een meerderheid te kunnen rekenen. Het kabinet onderhandelt met verschillende oppositiepartijen over de voorwaarden om in te kunnen stemmen met het belastingplan. De oppositiepartijen blijken verschillende wensen te hebben en in eerste instantie lijkt er geen meerderheid te gaan ontstaan. Het is pas in december 2015 als D66 een akkoord sluit met het kabinet over het belastingplan. Dit helpt het kabinet, samen met de eerdere toezegging van het CDA, aan een meerderheid in de Eerste Kamer. Onderdeel van het belastingplan 2016 is de toezegging van het kabinet om voor de zomer van 2016 te komen met een voorontwerp van een voorstel waarin gemeenten meer ruimte krijgen om zelf belasting te gaan heffen.

In deze laatste fase blijkt de voorgenomen verruiming van het gemeentelijk belastinggebied uit het publieke debat te verdwijnen om niet al te lang daarna terug te keren in een kabinetsakkoord. Kritiek moment in deze fase is het moment dat D66 het onderwerp weer op de agenda plaatst. Door een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied weer nadrukkelijk op de agenda te zetten wordt het onderhandelingsmateriaal in de context van het belastingplan 2016. Het volgende kritieke moment kent twee sterk stuwende aspecten: ten eerste blijkt er een aantal senatoren die een groter gemeentelijk belastinggebied toejuichen te zijn toegetreden tot de Eerste Kamer. Daarbij komt dat het kabinet als erfenis van een eerder geplande stelselherziening (bijna) uitgewerkte plannen voor een uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied in de lade heeft liggen. De steun van enkele sleutelfiguren (senatoren namens het CDA, D66 en VVD) en de al klaarliggende plannen om tot een dergelijke uitbreiding te komen blijken genoeg te zijn om een groter gemeentelijk belastinggebied op te nemen in een principe akkoord.

5.6. Overzicht stuwende en remmende factoren

Besluitvormingsfase	Stuwend	Remmend
Aangekondigd	Sterke lobby voor uitbreiding gemeentelijk belastinggebied door belangenorganisaties	
	Een aangekondigde belastingherziening als ‘ <i>policy window</i> ’ voor een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied	
Vorbereiding	Oproep van de Algemene Rekenkamer om te komen tot een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied	De aanloop naar de Provinciale Statenverkiezingen
		De uitslag van de Provinciale Statenverkiezingen
Stellingname	Rapporten en adviezen van de Raad voor de financiële verhoudingen, het Centraal Planbureau en de Vereniging Nederlandse Gemeenten die een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied ondersteunen / onderbouwen.	Ontbreken van de politieke wil bij oppositiepartijen om samen met staatssecretaris van Financiën Wiebes tot een akkoord te komen over de herziening van het belastingstelsel (en een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied als onderdeel daarvan)
Voorgesteld		De voorstellen voor een uitgebreider lokaal belastinggebied sneeuwen onder in de commotie over andere onderdelen van de belastingherziening
		De prioriteit van een groter lokaal belastinggebied lijkt laag gezien de volgorde van de herzieningsvoorstellen (als laatste). De oppositie vraagt zich af of het kabinet werkelijk een ruimer lokaal belastinggebied wil.
Kabinetsakkoord	Akkoord met D66 over het belastingplan. D66 kan, middels een novelle, enkele wijzigingen aanbrengen. Onderdeel van dit akkoord is de kabinetsbelofte voor de zomer van 2016 te komen met een voorontwerp waarin gemeenten	

	meer zelfstandigheid krijgen in het heffen van belastingen	
	De doorgerekende en onderbouwde plannen met betrekking tot een ruimer lokaal belastinggebied die eerder waren uitgevoerd in het kader van een stelselherziening liggen nog klaar ten dienste van dit voorontwerp	
	Het ‘ <i>last minute</i> ’ akkoord met D66 wordt bereikt door de inzet van meerdere senatoren. Opvallend is dat daar een aantal sleutelfiguren onder vallen die tot de Eerste Kamer zijn toegetreden ná de Provinciale Statenverkiezingen van 2015. Daarbij komt dat sommige van deze senatoren al in een vroege fase van het besluitvormingsproces over gemeentelijke belastingen een sleutelrol hadden zoals D66 senator Alexander Rinnooy Kan (voorheen voorzitter VNG-commissie gemeentelijke financiën) en CDA senator Marnix van Rij (voorheen lid commissie gemeentelijke financiën van de VNG, onder Alexander Rinnooy Kan). Ook is de oud voorzitter van de VNG, Annemarie Jorritsma, in deze periode net toegetreden tot de Eerste Kamer, als VVD fractievoorzitter.	

5.7. Conclusies

In deze paragraaf zijn verschillende fasen van het besluitvormingsproces onderscheiden. Deze fasen beschrijven de loop van het proces waarin een eventuele uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied op de agenda werd gezet, door werd ontwikkeld naar een voorstel in het kader van een brede belastingherziening, maar de daadwerkelijke onderhandelingen hierover niet haalde en ten slotte met een omweg alsnog werd overgenomen door het kabinet met de belofte te komen tot een voorontwerp van een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied.

Onderliggend aan dit proces is een aantal kritieke momenten waar te nemen. Deze kritieke momenten, gekenmerkt door stuwende en remmende invloeden op het besluitvormingsproces, geven inzicht in het proces en verklaren voor een deel de uitkomsten van het proces. De methodiek Causal Process Tracing draait om het ‘ontdekken’ van causale processen in het besluitvormingsproces middels gesprekken met informanten, het beschrijven van het proces en het ontlocken van ‘confessions’ om de onderliggende factoren inzichtelijk te krijgen.

Door het beschrijven van het proces vanaf september 2014 tot en met december 2015 (aankondiging stelselherziening door Wiebes tot het akkoord belastingplan 2016) zijn er stuwende en remmende factoren ten aanzien van een groter gemeentelijk belastinggebied inzichtelijk geworden. Ze worden hier kort samengevat:

- Er is een lobby actief geweest met als doel een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied op de agenda te krijgen
- Na de aankondiging dat een ruimer gemeentelijk belastinggebied mogelijk deel zou uitmaken van een brede stelselherziening zijn er van ambtelijke zijde verschillende rapporten en adviezen uitgebracht die sterk positief zijn over een groter gemeentelijk belastinggebied
- De Provinciale Statenverkiezingen van 2015 hebben enerzijds het effect gehad dat er weinig onderhandelingsruimte was voor de staatssecretaris van Financiën om te komen tot een belastingherziening. Anderzijds werd de Eerste Kamer een aantal ‘pro-ruimer gemeentelijk belastinggebied’-senatoren rijker door deze verkiezingen
- Het voorstel tot een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied haalde de agenda van de Tweede Kamer niet eens in de context van een belastingherziening. Het onderwerp kreeg te weinig prioriteit / werd overschaduwd door andere thema’s.
- Mede dankzij de eerder genoemde senatoren, omdat de doorrekening er al lag en omdat er een meerderheid moest komen voor het belastingplan 2016 staat er een belofte open van het kabinet om met een voorontwerp te komen om het gemeentelijk belastinggebied te verruimen.

Uit bovenstaande samenvatting in bullets blijkt dat dit besluitvormingsproces allesbehalve lineair is. Daarnaast is het voorlopige eindresultaat allesbehalve zeker. Uit gesprekken met informanten blijkt dat de verwachtingen bij belanghebbenden laaggespannen is. Ook in het perspectief van tijd zijn de informanten behorend tot de groep van direct belanghebbenden vrij pessimistisch en wordt het daadwerkelijke beleid niet voor 2019 verwacht.

Het is riskant om achteraf al te duidelijke lijnen te willen zien weet menig historicus. Ook het besluitvormingsproces met betrekking tot een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied is onmogelijk in zijn volledigheid weer te geven, alle van invloed zijnde factoren meenemend. Het is mogelijk om, gebaseerd op het hiervoor geschetste besluitvormingsproces, voorzichtig enkele relaties te onderscheiden die van invloed zijn geweest op de voortgang en de uitkomsten van het proces:

- Hoe nadrukkelijker de gemeentelijke belastingen op de publieke en/of politieke agenda stond, hoe meer weerstand er viel te bespeuren. Het nadrukkelijk op de agenda staan als zijnde ‘een van de opties’ die onderdeel uitmaken van een kabinetsvoornemen maakt het voorstel bij voorbaat kansarm. De meeste vooruitgang wat betreft een groter gemeentelijk belastinggebied kwam voor op de momenten dat het thema niet op de agenda stond (eerste en laatste fase).
- Verkiezingen verkleinen de kansen van impopulaire of laag geprioriteerde (maar vanuit ambtelijk perspectief noodzakelijke) voorstellen. Relatieve politieke rust vergroot de kans op een akkoord.
- De inzet van sleutelfiguren (door o.a. de VNG), die in latere fasen van dit besluitvormingsproces een akkoord bereikten over een onderwerp is cruciaal gebleken voor het afdwingen van een kabinetsbelofte inzake een groter gemeentelijk belastinggebied. Niet vast te stellen is hoe deze senatoren op de juiste plaats op het juiste moment zijn gekomen, wel is vast te stellen dat precies deze senatoren er staan.

6. Analyse

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd en geanalyseerd. In de voorgaande paragraaf is met behulp van de methode Causal Process Tracing het besluitvormingsproces inzake een eventuele uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied geschetst. De voornaamste wijze waarop de empirische gegevens zijn verzameld is, zoals beschreven in de paragraaf ‘methodiek’, een beperkt aantal diepte interviews met actoren. In deze paragraaf worden deze data onderworpen aan een analyse. Het barrièremodel van Bachrach en Baratz staat model voor deze paragraaf. Allereerst worden de soorten actoren onderscheiden, daarna worden de uitspraken van actoren over de verschillende fasen van het besluitvormingsproces langs het barrièremodel gelegd.

6.1. Actoren

In deze paragraaf worden de verschillende typen actoren beschreven. Hier is onderscheid gemaakt tussen ‘politieke’ actoren en ‘niet-politieke’ actoren. Ook wordt onderscheid gemaakt tussen direct betrokken en indirect betrokken actoren. Direct betrokken actoren oefenen directe invloed uit op de besluitvorming, middels een stem of beslissing. Indirect betrokken actoren oefenen wel invloed uit maar niet met een concrete stem of beslissing.

Betrokkenheid ► Politiek ▼	Direct betrokken	Indirect betrokken
Politiek	VVD, PvdA, D66, CDA, ChristenUnie, GroenLinks, SGP, staatssecretaris van Financiën (Wiebes), minister van Binnenlandse Zaken (Plasterk)	PVV, SP, PvdD, 50plus, Groep Kuzu/Öztürk*, Groep Bontes & van Klaveren*, Houwers, Klein*, van Vliet
Niet politiek	Ministerie van Binnenlandse Zaken, ministerie van Financiën	Vereniging Nederlandse Gemeenten, Centraal Planbureau, Raad voor de financiële verhoudingen

* fractienaam april 2015

Direct betrokkenen uit de bovenstaande tabel hebben direct een stem gehad in het proces, hebben aan de onderhandelingstafel gezeten over het gemeentelijk belastinggebied of hebben een directe hand gehad in de vormgeving van de voorstellen. Indirect betrokkenen hebben niet zelf aan de onderhandelingstafel gezeten of zijn niet zelf aan het werk gezet om met voorstellen te komen. Politiek indirect betrokkenen zijn partijen in het parlement die nauwelijks betrokken zijn geweest bij de onderhandelingspogingen van de staatssecretaris of geen duidelijk geluid hebben laten horen over dit onderwerp.

Politieke actoren zijn merendeels politieke partijen en hebben in dat geval een stem in het parlement, niet politieke actoren hebben dat niet. Beide ministeries staan uiteraard ten dienste van het kabinet, maar zijn zelf niet politiek maar ambtelijk betrokken. De betrokken

staatssecretaris van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken zijn wel politiek gemotiveerd. Daarbij moet opgemerkt worden dat de betrokkenheid vooral van de staatssecretaris van financiën komt en in veel mindere mate van de minister van binnenlandse zaken.

Van de direct betrokken politieke partijen houden de coalitiepartijen zich minder bezig met het gemeentelijk belastinggebied: *‘Eigenlijk hebben wij meer een afwachtende houding: ‘wat komt er vanuit het kabinet onze kant op?’ (R01) en ‘ik heb met mijn collega's daar uiteraard over gesproken, maar ik heb er zelf niet in de volle breedte over gesproken’ (R08).* Kamerleden van de coalitiepartijen die het gemeentelijk belastinggebied in hun portefeuille hebben en beleidsmedewerkers voor wie hetzelfde geldt, zijn in mindere mate pro actief op dit thema. Het onderwerp wordt weinig verkend, men kijkt vooral naar het kabinet.

Bij de oppositiepartijen ligt dat anders. Niet alleen zijn woordvoerders en beleidsmedewerkers bij de oppositiefracties pro-actiever in hun benadering van dit onderwerp, ook weten ze al meer welke voor- en nadelen een groter gemeentelijk belastinggebied zou kunnen hebben: *‘In algemene termen zijn wij wel voorstander van verschuivingen naar meer lokale belastingen, dat staat ook in ons verkiezingsprogramma. Zodat gemeenten meer armslag krijgen, financieel gezien. Wel onder de voorwaarde dat de totale lasten niet stijgen, dat burgers niet meer gaan betalen’ (R12).* Een collega van een andere oppositiepartij vult aan: *‘Een groter decentraal belastinggebied staat duidelijk in ons verkiezingsprogramma. Wij vinden dat belangrijk om drie redenen: het is goed voor de lokale democratie, omdat de gemeenteraad dan niet alleen zelf kan bepalen waar ze het geld aan uitgeven maar ook in welke mate ze het van de burgers vragen’ (R04).* Een derde oppositiepartij zit scherp op waarom een groter belastinggebied noodzakelijk is: *‘Tot de ergernis van *partij* is bij het decentraliseren van de zorgtaken echter niet het gehele voormalige budget voor deze taken ook gedecentraliseerd. Er is een zogenaamde ‘efficiency-korting’ opgelegd, waardoor gemeenten worden gedwongen binnen een beperkt budgettair kader de zorgtaken te organiseren. *partij* vindt dat strijdig met de beoogde beleidsvrijheid voor gemeenten’ (R14).*

Van de niet-politieke actoren zijn de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken direct betrokken. *‘De brief gaat over het belastinggebied, BZK gaat ook over het gemeentelijk belastinggebied, dus de brief wordt eerst afgestemd. We kijken of wij het ook eens zijn met de tekst, of er iets aangepast moet worden e.d. Dus voor de brief is er al contact, en dan vervolgens ligt de brief er en moet er iemand aan de slag gaan. En dat is het moment dat er een projectgroep opgestart wordt’ (R02).* En op het ministerie van Financiën: *‘En daar (uitzoeken mogelijkheden verruiming gemeentelijk belastinggebied) zijn wij toen begin 2015 mee van start gegaan. Dat was naar aanleiding van de brief van staatssecretaris Wiebes over een herziening van het belastingstelsel, wat met name gericht was op twee grote pijlers namelijk vereenvoudiging van het belastingstelsel en het verlagen van de lasten op arbeid’ (R09).*

De indirect, niet-politieke actoren omvatten in dit onderzoek de (grotendeels ambtelijke) instituten die middels niet bindende adviezen of rekenwerk invloed uitoefenen op keuzes van het kabinet. Deze actoren hebben vooral niet-publieke rollen op zich genomen. *‘We hebben al vrij lang het standpunt dat het belastinggebied zoals het nu is te klein is. Er ligt hier ook vrij veel materiaal over zoals verschillende rapporten, al sinds 1983. Politiek is er in al die tijd weinig beweging in gekomen’ (R03)* aldus een sterk betrokkene bij de VNG. Hier is in de afgelopen decennia, maar met name in de afgelopen tien jaar sterk de nadruk op gelegd naar de verschillende ministers en staatssecretarissen van Financiën. *‘De raad heeft zich in*

verschillende adviezen sterk gemaakt voor de uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied om allerlei moverende redenen' (R06) is de wijze waarop een betrokkene bij de Rfv zich uit. Vanuit wetenschappelijk en beschouwelijk perspectief is er wel betrokkenheid, zij het vooral adviserend of bekritiserend: *Ik ben aan de zijlijn betrokken geweest bij de besluitvorming hierover (uitbreiding gemeentelijk belastinggebied) afgelopen jaren. Ik heb hierover een paar columns geschreven* (R05).

6.1.1. Belang actoren

In deze sub-paragraaf worden de belangen van de verschillende actoren kort toegelicht. Hiervoor worden met name uitspraken van referenten gebruikt en wordt in mindere mate ondersteunende documentatie als een verkiezingsprogramma gebruikt. Met *belang* wordt zowel letterlijk 'een belang in' als 'een sterke overtuiging hebben dat' bedoeld. Dit omdat veel adviserende of politieke organen niet letterlijk een belang *in* een vraagstuk hebben maar wel een sterke overtuiging hebben dat ... en dit intern en extern communiceren.

Actor	Belang
VNG	<i>'De VNG heeft een ledenstructuur. In theorie is iedereen voor een groter gemeentelijk belastinggebied'</i> (R11).
Rfv	<i>'Vanuit het Rfv vinden wij dat het een prioriteit zou moeten zijn, want het versterkt de lokale democratie en creëert een doelmatige besteding van gemeentelijke financiën'</i> (R10).
CPB	<i>'We hopen natuurlijk dat ze deze policy brief en andere onderzoeken er weer bij pakken als ze werk gaan maken van een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied'</i> (R13).
Ministerie van financiën	<i>'Het rapport wat de werkgroep heeft gemaakt was voor de zomer van 2015 zo goed als klaar'</i> (R09). Deelname werkgroep onderzoek naar verruimen gemeentelijk belastinggebied.
Ministerie van binnenlandse zaken	<i>'Het heeft toch een hoge prioriteit, er zijn geen andere prioriteiten die hoger zijn want in Nederland is het belastinggebied wel erg klein vergeleken met andere landen. Dit is nog wel echt een speerpunt voor BZK'</i> (R02). Deelname werkgroep onderzoek naar verruiming gemeentelijk belastinggebied.
VVD	<i>Een groter gemeentelijk belasting gebied is een optie. Ik vind het goed om daar over na te denken, al was het maar omdat de gedachte (het vergroten van het gemeentelijk belastinggebied) heel eenvoudig klinkt maar niet per se eenvoudig is</i> (R08).
PvdA	<i>'Het is politiek zuiverder dat als je gemeenten meer bevoegdheden geeft om geld uit te geven en beleid te maken, dat je ze ook meer bevoegdheden geeft om daar hun inkomstenpatroon op aan te kunnen passen'</i> (R07).
D66	<i>'Een groter decentraal belastinggebied staat duidelijk in ons verkiezingsprogramma'</i> (R04).
CDA	<i>'De financiële autonomie van de provincies en gemeenten is het uitgangspunt. Bij decentralisaties worden adequate budgetten meegegeven. Wel is meer samenhang nodig'</i> (CDA, 2012).
ChristenUnie	<i>'In algemene termen zijn wij wel voorstander van verschuivingen naar meer lokale belastingen, dat staat ook in ons verkiezingsprogramma. Wel onder de voorwaarde dat de totale lasten niet stijgen, dat burgers niet meer gaan betalen'</i> (R12).
GroenLinks	<i>'GroenLinks is voorstander van het verruimen van het belastinggebied van gemeenten. Voorwaarde daarbij is wel dat de netto lastendruk op burgers niet teveel stijgt'</i> (R14).
SGP	<i>'Gemeenten en provincies hebben een eigen belastinggebied. Om meer mogelijkheden voor eigen beleid te ontwikkelen, moet de ruimte voor eigen</i>

belastingheffing vergroot worden, onder gelijktijdige verlaging van de landelijke belastingheffing' (SGP, 2012).

6.1.2. Stellingname actoren

Het grote vraagteken dat het besluitvormingsproces over een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied tot zover zou kunnen oproepen is waarom er voor het voorstel niet makkelijk een meerderheid is gevonden. Er lijkt immers nauwelijks sprake te zijn van felle tegenstand of een duidelijke tegenstander. Om duidelijk te maken waarom het toch logisch is dat er geen makkelijke meerderheid voor een groter gemeentelijk belastinggebied gevonden is, is het goed onderscheid te maken tussen duidelijke voorstanders, voorstanders met voorwaarden en neutrale actoren.

Duidelijke voorstander	Onder voorbehoud	Neutraal
VNG	VNG*	Ministerie van Financiën
D66	VVD	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Rfv	PvdA	
CPB	ChristenUnie	
Staatssecretaris van financiën, Eric Wiebes	GroenLinks	
	CDA	
	SGP	

*Hier doet zich een tegenstrijdigheid voor: niet alleen verschilden de respondenten zelf, ook lijkt er binnen de VNG verdeeldheid te zijn (zie tekst hierna).

Welke betekenis bovenstaande tabel in het licht van het barrièremodel van Bachrach & Baratz heeft wordt nu duidelijk. Het barrièremodel doet de aanname dat er duidelijke voor- en tegenstanders zijn. Zij strijden immers om het al dan niet behouden van de status quo. Hoewel de duidelijkste tegenstanders zich in feite buiten het besluitvormingsproces bevinden, is hun invloed wel binnen het besluitvormingsproces terug te zien. Een duidelijke tegenstander van een groter gemeentelijk belastinggebied is de belangenbehartiger van woningbezitters, de Vereniging Eigen Huis. De VVD, die de meeste huizenbezitters vertegenwoordigt, is dan ook duidelijk de minst enthousiaste partij. De geïnterviewde zegt hierover: *‘Waarmee ik zeg dat het in de basis goed is dat wij er (gemeentelijk belastinggebied) over nadenken, maar we moeten niet denken dat het een hele eenvoudige stap is om uit te voeren. Dit heeft dus ook te maken met de veerkracht van het budget van gemeenten’*(R08).

Andere partijen zijn concreter in hun bedenkingen bij een groter gemeentelijk belastinggebied. Zo zien de ChristenUnie, GroenLinks en de PvdA vooral haken en ogen in de verdeling van lasten en de druk op minima. De geïnterviewde van de ChristenUnie zegt hierover: *We hebben daar meerdere studies naar uitgevoerd, waaruit ook blijkt dat het nog vrij lastig is om gemeentelijke belastingen op zo'n manier te verhogen dat gemeenten geen inkomenspolitiek gaan voeren en tegelijkertijd wil je ook niet dat ongelijkheid in de samenleving toeneemt* (R12).

Iets minder duidelijk maar niet minder belangrijk is de potentiële tegenstand binnen de VNG. De geïnterviewde bij de VNG geeft aan dat gemeentebestuurders huiverig zijn voor een groter belastinggebied. Zo is een van de gehoorde argumenten van een gemeentebestuurder *‘zo'n groter belastinggebied, dat is koren op de molen van al die lokale partijen en populistten want die gaan alleen maar roepen om minder belastingen en daarmee worden ze populair en vervolgens verlagen ze die helemaal niet maar krijgen ze wel meer stemmen’* (R03). Deze

terughoudendheid staat in schril contrast met de VNG lobby om een groter gemeentelijk belastinggebied. Maar, zoals de respondent van de VNG zelf aangeeft: *‘De VNG heeft een ledenstructuur. In theorie was iedereen voor een groter gemeentelijk belastinggebied, maar er heeft nog niets gelegen op het VNG congres dus het is nog helemaal niet zo duidelijk hoe er daar op gereageerd zou worden.’*

...

Bovendien, als wij nu opeens zeggen dat we het toch niet willen dan wordt er nooit meer over gepraat’ (R11). Hiermee wordt duidelijk dat er bij VNG leden zeker terughoudendheid leeft, maar deze mede onder het mom van geloofwaardigheid en vertrouwen in een oplossing niet publiekelijk geuit wordt.

Zo blijkt dat in plaats van een duidelijk afgebakende groep voor- en tegenstanders er een groep duidelijke voorstanders is, een groep met bedenkingen, een groep met voorwaarden en gematigde critici. Welk effect dit heeft op het besluitvormingsproces zal in de volgende subparagrafen beschreven worden.

6.1.3. Middelen actoren

Volgens Bachrach en Baratz zijn voor het succes dat voor- en tegenstanders van een voorstel hebben de middelen van de betreffende actor van belang. Middelen is hier breed bedoeld, en gaat zowel over financiële middelen als over de achterban, het netwerk en de organisatiegraad. In de context van dit besluitvormingsproces zijn vooral de relationele middelen van belang. In hoeverre heeft een actor een netwerk en hoe groot of invloedrijk is de achterban?

De VNG heeft als initiatiefnemer en voorstander van een verruiming een zeer goed netwerk. De VNG kent een ledenstructuur en behartigt de belangen van haar leden. Via de gemeentelijke wethouders en diens politieke achtergrond is de VNG goed geworteld in het politieke spectrum. Een VNG respondent zegt hierover: *‘Wij hebben er voor gekozen niet teveel zelf te roepen, maar je tracht te beïnvloeden dat er door anderen dingen geroepen worden die ons niet slecht uit komen. Niet op een manier dat je bewust aan het sturen bent, maar wel dat je bewust met die instanties in zee gaat en kijkt wat je daar kunt bereiken, zoals je bijvoorbeeld ook contact zoekt met de Algemene Rekenkamer’* (R03).

Bij de Rfv en het CPB zijn status het belangrijkste middel. Beide instituten bouwen op een lange traditie van gezaghebbende adviezen aan de regering. De respondent bij het CPB reageert op een vraag over de reactie op het CPB advies: *‘Verschillende ministeries reageerden ook wel positief, we hebben het na het uitbrengen ook nog gepresenteerd bij BZK. Ja dus, men was wel positief over het stuk en het werd ook wel echt opgepakt. Het is natuurlijk ook teruggekomen in de daaropvolgende brief van de staatssecretaris van Financiën en in het alternatieve belastingplan van D66 werd er uit geciteerd’* (R13). De Rfv geniet een gelijksoortige reputatie zo blijkt uit reacties van respondenten.

Qua middelen lijken de politieke partijen veel op elkaar. Natuurlijk is er verschil in grootte en organisatiegraad en dus in financiële middelen maar dat lijken niet zulke belangrijke verschillen voor het hebben van een stem in de discussie. In de interviews komt een wat minder voor de hand liggend aspect naar voren: *‘De PvdA is van oudsher geworteld in de lokale politiek. Dus binnen de directe achterban, zeg maar de actieve leden zal het wel worden gewaardeerd’* (R07). De mate waarin een partij lokaal geworteld is, of wat algemener gezegd, de mate waarin een partij lokaal aanwezig is, lijkt van belang voor hoe een partij het onderwerp gemeentelijke belastingen benadert. De ChristenUnie-respondent geeft aan hoe er binnen zijn partij wordt

gekeken naar het gemeentelijk belastinggebied: *‘Binnen de ChristenUnie wordt er in de basis wel positief tegen een verruiming van het lokale belastinggebied aangekeken. En ik denk dat dat ook wel breed gedeeld wordt door onze raadsleden en wethouders. Alleen willen ze, terecht denk ik, wel de vrijheid over hoe dat in te vullen als gemeente’* (R12). Dat lijkt qua opstelling erg veel op hoe de partij in de Tweede Kamer met het onderwerp om is gegaan. Niet elke respondent van een politieke partij heeft uitspraken gedaan over de lokale aanwezigheid en opstelling van zijn of haar partij. Het is wel logisch dat een partij die lokaal veel voorkomt, positiever staat ten opzichte van een ruimer lokaal belastinggebied. Dit gaat zeker op voor D66, dat fors is gegroeid bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014. En juist deze partij is in het parlement een groot voorstander van een ruimer gemeentelijk belastinggebied, zo blijkt uit een uitspraak van de respondent bij D66: *‘Van de partijen in de Kamer is D66 het meest enthousiast over een verruiming van het lokale belastinggebied. Het stemgedrag bij die motie is daarover ook vrij duidelijk’* (R04).

6.2. Mechanismes

In deze paragraaf worden de onderliggende mechanismes van het eerder beschreven besluitvormingsproces nader bekeken. Aan de hand van het barrièremodel van Bachrach & Baratz en de bevindingen uit de procesbeschrijving in hoofdstuk vijf worden verschillende mechanismes beschreven die een rol hebben gehad in het besluitvormingsproces. Barrière I, II en III, verschillende non-besluiten en een aantal machtsbronnen worden geïdentificeerd en beschreven.

6.2.1. Barrière I

Onder barrière I worden inspanningen van actoren verstaan die pogen het onderwerp van de publieke of politieke agenda af te houden. Door te hameren op de voordelen van de bestaande situatie, de gemeenschappelijke moraal of mogelijke nadelen van de beoogde verandering willen ze voorkomen dat de beoogde verandering een officieel voorstel wordt. Deze inspanningen vallen samen onder *Barrière I* (Bachrach & Baratz 1970:57).

Als de beschrijving van de eerste barrière letterlijk toegepast wordt, dan valt deze periode voor het moment dat de staatssecretaris van Financiën besloot een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied te presenteren als één van de acht keuzes in de context van een belastingherziening. Hiermee werd het voorstel op de politieke agenda gezet. Met het op de politieke agenda zetten van dit voorstel werd de eerste barrière uit het model van Bachrach & Baratz doorbroken. De geïnterviewde respondenten hebben uitspraken gedaan over deze fase (barrière I), deze worden in de onderstaande tabel belicht en beoordeeld of er volgens de betreffende respondent sprake is van barrière I. Politieke oppositiepartijen worden buiten beschouwing gelaten omdat zij in fase rondom barrière I nog niet betrokken zijn (onderwerp staat nog niet op politieke agenda). In de prepolitieke fase zijn echter wel de regeringspartijen (middels hun bewindspersonen), de ministeries en de ambtelijke instanties betrokken.

Actor	Barrière I (framing, tegenwerking, benoemen nadelen)	Stelling van respondent (code barrière I ondervonden tegenstand)
-------	--	---

VNG	<input checked="" type="checkbox"/>	<i>In mijn beleving hoefden we het op dit onderwerp niet van Plasterk te hebben (R03). Er zijn natuurlijk altijd mensen die bang zijn dat als een gemeente meer belasting kan heffen dat gemeenten daar misbruik van gaan maken (R10).</i>
Rfv	<input checked="" type="checkbox"/>	<i>Die kleine belastingen van gemeenten zijn ook steeds weer onderwerp van discussie. Zoals de hondenbelasting en de precariobelasting, die halen steeds de publiciteit (R10).</i>
CPB	<input type="checkbox"/>	Geen quotes
Ministerie van Financiën	<input checked="" type="checkbox"/>	<i>Ik denk dat een belangrijke rol speelt dat men het in Nederland moeilijk vindt om verschillen te accepteren. Als je gemeenten heel veel vrijheid in belasting heffen geeft, dan ga je verschillen creëren tussen gemeenten. En in Nederland zien wij graag dat alles zo veel mogelijk gelijk is (R09).</i>
Ministerie van Binnenlandse zaken	<input type="checkbox"/>	Geen quotes
PvdA	<input checked="" type="checkbox"/>	<i>De Vereniging Eigen Huis vindt ieder jaar weer wel een paar gemeenten die zich niet storen aan de macronorm op de OZB, en dan wordt er weer moord en brand geschreeuwd in de media (R01).</i>
VVD	<input checked="" type="checkbox"/>	<i>Ik zou niet willen hebben dat wat nu in de praktijk in gemeenten wel gebeurt, dat er verschillen gemaakt worden tussen verschillende bevolkingsgroepen. Niet op basis van inkomen maar simpelweg op basis van of je wel of niet eigenaar van een huis bent (R08).</i>

De meeste actoren die in een vroeg stadium betrokken waren bij dit besluitvormingsproces erkennen dat er weerstand is of benoemen zelf mogelijke nadelen, de elementen die barrière I kenmerken. Uit de quotes blijkt dat de uitingen beperkt blijven tot ‘zorgen maken over’ of ‘verontwaardiging in media’. De tegendruk die er is om het gemeentelijk belastinggebied niet te vergroten moet het in deze vroege fase ‘opnemen’ tegen de groeiende stapel rapporten van met name ambtelijke instanties die een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied juist sterk aanbevelen.

Uit hoofdstuk vijf blijkt dat, aan het einde van deze eerste prepolitieke fase, het voorstel om het gemeentelijk belastinggebied uit te breiden opgenomen wordt in het geheel aan voorstellen om het belastingstelsel te herzien. Daarmee wordt deze eerste barrière doorbroken en bereikt het voorstel een volgende fase.

Omdat een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied officieel onderdeel uitmaakte van de concretere voorstellen, is er geen sprake van een non-besluit. Dat wil echter niet zeggen dat er niet aangestuurd wordt op een non-besluit.

De eerste twee barrières uit het barrièremodel van Bachrach & Baratz zijn barrières die aansturen op een doorbraak of non-besluit. Er wordt een poging gedaan een voorstel te stoppen vóór het de officiële besluitvormingsarena's bereikt. In het geval van de eerste barrière is dat het non-besluit waarbij een voorstel negatief ‘gebrand’ wordt, benadeeld door een eenzijdige benadering, onprinciepelijk of immoreel genoemd wordt. Vooral zwak georganiseerde belangengroepen laten zich tegenhouden door dergelijke ontmoediging en vertragingstactieken (Bachrach & Baratz 1970:45).

Uit de bovenstaande tabel met quotes blijkt wel dat, hoewel niet succesvol, er wel weerstand is. Deze weerstand krijgt op meerdere manieren vorm. Een van de manieren waarop de weerstand tegen een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied vorm krijgt is door het verwijzen naar wat fout kan gaan of afkeer door te spreken over ‘in Nederland houden we niet zo van verschillen’ of ‘een paar gemeenten die zich niet storen aan de macronorm’. Hiermee wordt een beeld opgeroepen van eigenzinnige gemeenten en het niet passen van een ruimer gemeentelijk belastinggebied in de Nederlandse traditie. Deze weerstand komt overeen met wat Bachrach en Baratz schrijven over barrière I en de pogingen van de groep die tegen de voorstellen is om het voorstel te laten stranden in een non-beslissing.

Wat Bachrach en Baratz niet beschrijven en waar weinig ruimte voor lijkt te zijn in het barrièremodel is het ontbreken van steun onder ambtenaren. Bachrach en Baratz verdelen actoren in duidelijke voor- en tegenstanders met een duidelijke strategie om het voorstel te laten passeren of een duidelijke strategie om het voorstel te laten stranden. Uit het verloop van dit besluitvormingsproces blijkt echter dat steun ook afwezig kan zijn. Hoewel het kabinet met een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied komt, lijkt de VVD als partij niet bijster enthousiast. En hoewel er op de ministeries gewerkt wordt aan een voorstel, blijkt niet iedereen er een hoge prioriteit aan te geven. Deze vorm van het afwezig zijn van steun maar ook het afwezig zijn van duidelijke tegenstand krijgt geen plaats in het barrièremodel maar kan wel van belang zijn voor het verdere besluitvormingsproces en de uitkomsten.

6.2.1.1. Conclusie

Uit de quotes van de informanten lijkt er sprake te zijn van weerstand zoals benoemd in barrière type I. Deze weerstand tegen een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied uit zich in het benoemen van risico's en negatieve framing. Deze weerstand uit zich echter niet zo concreet als de beschrijving van het barrièremodel doet vermoeden. Feit is dat deze weerstand niet succesvol is geweest in het stoppen van de voortgang van de voorstellen met betrekking tot het gemeentelijk belastinggebied.

Met betrekking tot het barrièremodel zijn twee opmerkingen te maken. Het barrièremodel kent duidelijke voor- en tegenstanders en mist in feite een nuance. Zoals in deze casus het geval lijkt, is er naast een groep voor- en tegenstanders van de voorstellen ook een groep die simpelweg geen steun en prioriteit geeft aan de voorstellen. Omdat het gaat om op dit onderwerp betrokken beleidsmakers, politici en ambtelijke adviseurs hebben zij, door geen prioriteit of steun te geven aan de voorstellen, grote impact op de voortgang van het proces. Een tweede opmerking is een gevolg van de eerste: als er geen duidelijk afgebakende groepen voor- en tegenstanders zijn maar zoals benoemd ook groepen die geen steun of prioriteit geven aan de voorstellen heeft dat ook consequenties voor de wijze waarop barrière I vorm krijgt. Zo blijkt dat de weerstand van deze groep veel passiever is dan de veronderstelde weerstand bij barrière I. Passief op die manier dat niet eens duidelijk is wie, met welke motivatie, tegen de voorstellen is maar dit veeleer achter de schermen toegepast wordt. Dit wordt duidelijk uit de uitspraken van informanten maar ook uit de zichtbare kant van dit besluitvormingsproces: ondanks dat op papier vrijwel iedereen voor een ruimer gemeentelijk belastinggebied is waren er twee jaar en vele ambtelijke (ondersteunende) rapporten voor nodig om tot een belofte van een voorontwerp te komen.

6.2.2. Barrière II

Onder barrière II vallen inspanningen waarbij actoren die de status quo prevaleren hun invloed of autoriteit aanwenden om procedures, regels en instituties op te werpen om nieuwe issues op

de agenda te blokkeren. Zeker zij die zich in kringen van beleidsmakers en politici begeven, zullen hun mogelijkheden om veranderingen te blokkeren gebruiken door institutionele macht te gebruiken of door het veranderen van de ‘spelregels’. Dit komt in het barrièremodel samen in *Barrière II* (Bachrach & Baratz 1970:57).

De fase behorend bij barrière II is als het ware de poort van de officiële democratie. In deze fase is het betreffende voorstel nog niet in een officiële besluitvormingsarena aan bod geweest, maar slechts één stap hiervan verwijderd. Toegepast op het besluitvormingsproces dat centraal staat in dit onderzoek is dat de fase waarin de staatssecretaris met voorstellen komt (waaronder een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied) en onderhandelt met de oppositie. Deze situatie doet zich tweemaal voor, eerst in de context van een grote belastingherziening en daarna in de context van het belastingplan 2016. Barrière II beschrijft de weerstand die tegenstanders hebben tegen het voorstel. In deze fase krijgt die weerstand een meer institutionele benadering: er wordt vertraagd, uitgesteld, procedures worden in gang gezet met als doel het voorkomen van het officieel in debat komen van de uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. In de tabel hieronder worden uitspraken over deze vorm van weerstand per actor uitgelicht. Barrière II omvat de fase vóór officiële besluitvorming maar is wel nadrukkelijk politiek. Daarom worden alle bevraagde politieke partijen in het volgende overzicht meegenomen. De Rfv en het CPB worden buiten beschouwing gelaten vanwege hun geringe rol in deze fase.

Actor	Barrière II (vertragen, bureaucratie, procedures gebruiken)	Stelling van respondent (code barrière II weerstand)
VNG	<input checked="" type="checkbox"/>	<i>‘Ik verwacht dat een vergroting van het gemeentelijk belastinggebied, wat het ook mag zijn, in 2019 in zal gaan, dat zal die brief ongetwijfeld zeggen. Als je voor de zomer van 2016 met een brief moet komen dan lukt 2017 al niet meer. In 2017 wil niemand het omdat er dan kabinetverkiezingen zijn en in 2018 willen wij als VNG het niet omdat er dan gemeenteraadsverkiezingen zijn, daarom verwacht ik dat het concreet wordt gemaakt in 2019’ (R11).</i>
Ministerie van Financiën	<input checked="" type="checkbox"/>	<i>Ik vond het wel verrassend dat er op een gegeven moment een motie is ingediend in de algemene politieke beschouwing door D66 waarin eigenlijk werd gezegd dat de verruiming van het gemeentelijk belastinggebied wel wenselijk is ...door heel weinig partijen gesteund (alleen door D66 zelf en de SGP) ... CDA, VVD, PvdA die steunden de motie niet. Misschien politiek gezien wel verklaarbaar maar daarmee werd wel duidelijk dat wij voorlopig even terug bij af waren (R09).</i>
Ministerie van Binnenlandse Zaken	<input checked="" type="checkbox"/>	<i>Op die avond zijn de plannen besproken met de oppositiefracties, en daar bleek niet voldoende steun. CDA was geloof ik al heel snel weg uit het overleg, D66 had lange tijd gezegd dat ze een herziening wilden, maar op deze manier wilden ze niet mee doen. En toen was het klaar. Het werd op deze manier een politiek spel waardoor de belastingherziening niet door werd gezet (R02).</i>
PvdA	<input type="checkbox"/>	Geen quotes.

VVD	<input type="checkbox"/>	Geen quotes.
D66	<input checked="" type="checkbox"/>	<i>Wat het kabinet eigenlijk deed in juli was, sowieso 5 miljard lastenverlichting beloven en dan daarnaast te melden dat er eventueel ook nog hervormd kan worden maar dan moeten ook alle partijen meedoen. Het onderwerp heeft in ieder geval geen echte prioriteit bij het kabinet of een van de partijen uit het kabinet (R04).</i>
GroenLinks	<input type="checkbox"/>	Geen quotes.
ChristenUnie	<input checked="" type="checkbox"/>	<i>Er komt nog een brief over van het kabinet maar er is nog helemaal niet gezegd dat hier ook echt iets mee gaat gebeuren, dat moeten we nog zien. De vraag is ook of er binnen de coalitie wel voldoende draagkracht voor is (R12).</i>

Barrière II bestaat volgens Bachrach en Baratz uit weerstand die gericht is op vertraging van, en het ontoegankelijk maken van de besluitvormingsarena. Met dat in het achterhoofd is het niet verwonderlijk dat er bij de coalitiepartijen geen uitspraken worden gevonden die in de richting van barrière II wijzen. Verschillende signalen wijzen er op dat er binnen de coalitie van de VVD en PvdA niet altijd overeenstemming bereikt wordt en waar dit wel bereikt wordt, er een ijzeren fractiediscipline nodig is om parlementsleden van beide partijen niet met ideologische bedenkingen uit de school te laten klappen. Een andere methode om als kabinet niemand voor het hoofd te stoten is het uitstellen en vertragen van gevoelige besluiten.

In dit besluitvormingsproces en zeker in deze fase is er op meerdere momenten sprake van vertraging en afleiding. Dit kan, maar hoeft niet per definitie bewust gedrag van een van de actoren te zijn. Er zijn echter wel voorbeelden waarin men geen haast heeft gehad met het uitbreiden van het gemeentelijk belastinggebied. De uitspraak van een van de VNG-informanten dat nog moet blijken of en wanneer de brief met vooraankondiging van het kabinet komt, laat zien dat niet iedereen evenveel vertrouwen heeft in deze vooraankondiging. Daarbij kijkend naar de komende verkiezingsjaren rekent deze respondent zelf al niet vóór 2019 als het gaat om een ruimer gemeentelijk belastinggebied. In politieke begrippen is drie jaar erg lang, wat zou kunnen duiden op bewust veroorzaakt uitstel. Een belofte te komen met een voorontwerp is in zo'n context geen al te harde belofte zoals de respondent zelf al aangeeft.

Een ander voorbeeld in dit kader is de motie van D66 om het gemeentelijk belastinggebied te verruimen. Deze motie bevatte in grote lijnen hetzelfde plan als het kabinetsvoornemen tijdens de poging tot belastingherziening. Toch stemmen vrijwel alle partijen, inclusief de regeringspartijen tegen. Uiteraard moet daarbij wel opgemerkt worden dat dergelijk politiek spel waarbij men niet op elkaars moties stemt, ondanks dat de inhoud overeenkomt met eerdere eigen voorstellen, veel voorkomt.

Het opnemen van een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied in het pakket dat wordt voorgesteld als stelselherziening laat daadkracht van het kabinet zien. De verruiming opnemen als derde pakket, ofwel derde keuze laat de prioritering van het kabinet zien. Duidelijk wordt dat, van de voorstellen die gedaan worden, deze een van de minst populaire is. Wetende dat er veel discussie gaat ontstaan over pakket een en twee zou het opnemen van het gemeentelijk belastinggebied als derde pakket zelfs zijn te kwalificeren als het aansturen op een non-beslissing. Aansturen op een non-beslissing is een tactiek waarbij zowel een 'ja' als een 'nee' vermeden wordt, maar waarbij het voorstel in kwestie het niet haalt. In deze context lijkt het opnemen van een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied als derde keuze het

aansturen op een non-beslissing. Ook in tweede instantie, bij het bereiken van een akkoord over het belastingplan 2016, doet het kabinet een belofte te komen met een voorontwerp, wetende dat de samenwerking tussen de coalitiepartijen precair is en er verkiezingsjaren op stapel staan.

6.2.2.1. Conclusie

De quotes van de politieke informanten wijzen in de richting van een passieve vorm van weerstand zoals benoemd in paragraaf 6.2.2. De fase die betrekking heeft op barrière II is de fase waarin tot tweemaal toe een voorstel wordt gedaan om te komen tot een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. Dat dit wordt voorgesteld door het kabinet suggereert dat men het gemeentelijk belastinggebied graag verruimd ziet. Van dicht bij wordt duidelijk dat in beide voorstellen sprake is van vertraging en een lage prioritering.

Omdat er wel sprake is van kabinetsvoorstellen kan niet gesteld worden dat het hier de coalitiepartijen zijn die barrières opwerpen. Wel kan gesteld worden dat het kabinet zich op deze wijze op een zeer tactvolle manier ontdoet van de druk om te komen tot een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. De lage prioritering en het vooruitschuiven van concrete voorstellen laten wel degelijk weerstand zien.

Hieruit blijkt dat het barrièremodel nog een nuance mist: de passieve vorm van weerstand waarbij van echte tegenstand geen sprake is, maar wel van het ontbreken van prioriteit. Er blijken bij zowel kabinet als oppositie een aantal ‘mitsen en maren’ te leven. Ondanks deze passieve weerstand en bedenkingen bij de oppositie, breekt het voorstel ook dit maal de barrière, namelijk door via een omweg ingesloten te worden in het belastingplan 2016. Dat dit niet de hoofdmoot van het belastingplan is, maar onderhandelingsmateriaal en wisselgeld naar D66 toe mag duidelijk zijn. De reactie van het kabinet is de belofte te komen tot een voorontwerp. Daarmee is de tweede barrière geslecht, al is een concrete uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied nog ver weg.

6.2.3. Prioriteitsgebrek

Beide barrières blijken tot dusver in een bepaalde vorm aanwezig te zijn maar moeilijk te identificeren. Het voornaamste oponthoud in het proces wordt veroorzaakt door een nuance die niet geïdentificeerd wordt in het barrièremodel, een gebrek aan prioriteit. Dit gebrek aan prioriteit veroorzaakt over het hele besluitvormingsproces gezien bijna hetzelfde effect als een concrete tegenstem: er is sprake van vertraging, uitstel, afstel en de vraag blijft of en wanneer de plannen concreet worden. Het barrièremodel van Bachrach & Baratz lijkt deze nuance nauwelijks te (h)erkennen, en gaat bijna volledig uit van uitgesproken voor- en tegenstanders die hun middelen mobiliseren ten behoeve van een tactische overwinning.

De bevraagde respondenten geven verschillende verklaringen voor dit gebrek aan prioriteit. Te complexe materie wordt genoemd, evenals het niet kunnen halen van een zichtbaar succes. En ‘belastingheffing kent geen vrienden’ is een terugkerend argument. De argumenten die de respondenten aanhalen stellen in feite dat een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied politiek gezien onpopulair is, te moeilijk, te lang duurt en slecht verkoopbaar is aan de achterban. Een respondent van een van de regeringspartijen zegt letterlijk: *‘Ik denk dat het proces te ingewikkeld wordt. Er zijn teveel obstakels, en misschien is het ook niet noodzakelijk. Er gaat niks mis als we niets veranderen. De gemeentes krijgen hun inkomsten toch wel uit het gemeentefonds en de belastingen die ze nu hebben’* (R01).

6.2.4. Besluitvormingsarena

Het lukt staatssecretaris Wiebes niet om een meerderheid te vinden voor een belastingherziening in 2015. Reden hiervoor is het mislukken van het overleg met de oppositie, waarbij met name D66 en het CDA de stekker uit de onderhandelingen trekken. Later dat jaar zijn het juist deze partijen die het kabinet aan een meerderheid in de Eerste Kamer helpen om het belastingplan 2016 erdoorheen te loodsen. Met betrekking tot dit onderzoek doet zich hier de vreemde situatie voor dat een voorstel tot uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied op geen enkel moment officieel in stemming is geweest in de Tweede Kamer, en pas middels een novelle van de Eerste Kamer is toegevoegd aan het akkoord over het belastingplan.

In het model van Bachrach & Baratz is de besluitvormingsarena de fase waarin het voor- tegenstanders niet meer mogelijk is om een voorstel te negeren. In deze fase is een non- beslissing geen mogelijkheid meer, het onderwerp staat immers nu op de officiële agenda van beleidsmakers. In het theoretisch kader worden voor het analyseren van deze fase een viertal vragen genoemd. De eerste twee en de vierde vraag, over het wie de besluiten nemen, hoe zij gemotiveerd zijn en welke factoren van invloed zijn op de beslissers zijn met name in hoofdstuk vier en vijf beantwoord. De derde vraag over de mate waarin ze een beslissing nemen op basis van incomplete informatie biedt een interessant perspectief op dit onderwerp. Want hoewel er op het ministerie van Binnenlandse Zaken gewerkt wordt aan een concrete set maatregelen om het gemeentelijk belastinggebied te verruimen, zijn deze maatregelen nooit gepubliceerd. Zo doende is op geen enkel moment in het besluitvormingsproces duidelijk geweest hoe het gemeentelijk belastinggebied precies uitgebreid zou worden. Uit de reacties van verschillende respondenten bleek al dat juist het ‘hoe’ bedenkingen gaf bij verschillende partijen. Dat het kabinet een belofte doet om te komen tot een voorontwerp is tekenend voor de incomplete informatie die tot dat punt de grond is geweest waarop beleidsmakers hebben moeten beslissen. Dat er in feite heel het besluitvormingsproces over een incompleet of niet concreet plan wordt gesproken en onderhandeld wijst al richting barrière III waar verlies en aanpassing van de plannen de grootste te nemen hobbel is. Omdat het besluitvormingsproces over een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied ten tijde van dit onderzoek nog niet in dat stadium is gearriveerd, worden barrière III en zeker barrière IV grotendeels buiten beschouwing gelaten. Wel is al duidelijk dat het voorontwerp voor aanpassing vatbaar is en daarom is het interessant te kijken naar wat de initiatiefnemers of voorstanders voor ogen hebben en op welke manier barrière III en IV vorm zouden kunnen krijgen.

Zoals genoemd slaat het voorstel om het gemeentelijk belastinggebied uit te breiden de behandeling in de Tweede Kamer grotendeels over en wordt het later middels een novelle toegevoegd aan het akkoord over het belastingplan. Het kabinet doet de belofte te komen met een voorontwerp van een groter gemeentelijk belastinggebied.

6.2.5. Barrière III

Is een onderwerp de officiële besluitvormingsarena door dan bereikt het in het model van Bachrach & Baratz de derde barrière. Middels procedures, regels en gewoonten wordt het onderwerp in een mal gegoten die geschikt is voor werkbaar beleid. In dit proces kan er nog veel invloed worden uitgeoefend op hoe het beleid er uit gaat zien, zelfs in die mate dat het uiteindelijke beleid zijn uitwerking mist. Deze modificaties of aanpassingen vallen onder barrière III (Bachrach & Baratz 1970:61).

De uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied is ten tijde van dit onderzoek nog niet in deze fase terecht gekomen. Deze fase omvat de periode tussen een concreet kabinetsplan en de vertaling daarvan naar beleid. Omdat het kabinet heeft aangegeven met een voorontwerp te komen is het interessant alvast vooruit te kijken naar welke mogelijke barrières hier zouden kunnen ontstaan.

De voorstanders van een ruimer gemeentelijk belastinggebied hebben fiscale ruimte voor gemeenten voor ogen. De redenen die zij hiervoor aanvoeren zijn divers: het zou een betere afweging geven van kosten en baten door gemeentebestuurders, het zou het democratisch gehalte van de gemeenten doen toenemen en gemeenten beter in staat laten zijn te sturen op gedrag. Daarnaast blijkt dat de coalitiepartijen, de PvdA en de VVD, ook eigen voorwaarden hebben. Volgens de VVD mag een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied niet onevenredig worden neergelegd bij huizenbezitters. De PvdA is bezorgd over het neerslaan van de belasting bij minima, zeker als er in verhouding minder gemeentelijke belastingen kwijtgescholden kan worden door gemeenten. Het beloofde voorontwerp van het kabinet dat verwacht wordt in de zomer van 2016 zal in grote lijnen moeten voldoen aan deze verwachtingen. Een VNG-respondent die meewerkte in de werkgroep die voorstellen uitwerkte voor het kabinet zegt hierover: *Ik verwacht dat het dan zou gaan om dezelfde maatregelen als voor de zomer van 2015 werden besproken want meer smaken heb je niet. Het enige wat ook nog kan, is de inkomstenbelasting of de loonbelasting omhoog met opcenten. Maar dat is omstreden, en met een VVD kabinet gaat dat niet gebeuren en met het CDA waarschijnlijk ook niet. Dat werkt nivellerend en dat gaat de VVD niet doen (R11).*

De grootste risico's voor de voorstanders van een groter gemeentelijk belastinggebied zitten in een uitbreiding die weinig echte beleidsvrijheid geeft. Barrière III zou in dit proces vorm kunnen krijgen door een voorontwerp van het kabinet dat bestaat uit een gemeentebelasting die substantieel middelen opbrengt maar nauwelijks meer autonomie geeft. Dit is bijvoorbeeld mogelijk door bij een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied een stelsel te introduceren dat gemeenten geen mogelijkheden biedt losstaande belastingen te verhogen of te verlagen. Er zou daarentegen een stelsel geïntroduceerd kunnen worden waarbij het alleen mogelijk is alle belastingen te verhogen of te verlagen. Zoals blijkt uit gesprekken met respondenten werd er in 2015 door het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Financiën min of meer gewerkt aan een dergelijke systematiek. Een andere manier waarop barrière III vorm zou kunnen krijgen is als deze in ontwerp toch meer neerslaat bij huizenbezitters of juist minima.

6.2.6. Barrière IV

Tenslotte, aan het einde van het kanaal van beleidskeuzes, wordt het geïmplementeerde beleid uitgevoerd. Barrière IV staat voor een alternatieve interpretatie van uitvoerende ambtenaren of het missen van de bekrachtiging van het beleid. Beleid wordt anders geïnterpreteerd dan bedoeld, er worden geen consequenties gesteld, financiële middelen ontbreken, dergelijke uitvoeringsproblemen voorkomen effectieve beleidsuitvoering (Bachrach & Baratz 1970:62).

Mocht het in de nabije toekomst zo zijn dat het gemeentelijk belastinggebied verruimd wordt, dan is er in de typologie van Bachrach en Baratz nog een barrière te nemen, namelijk die van een onjuiste uitvoering van het beleid. De risico's hiervan voor de voorstanders zijn niet zo groot. Eenmaal omgezet in beleid is het uitoefenen van de belastingtaak een gemeentenzaak. Zodoende kan per gemeente het belastingbeleid verschillen, iets wat nu juist de bedoeling is van de pleitbezorgers van een ruimer gemeentelijk belastinggebied.

6.3. Conclusies

Er zijn verschillende groepen actoren betrokken in dit besluitvormingsproces, politieke en niet politieke, direct betrokkenen en indirect betrokkenen. In de eerste fase van het proces zijn vooral niet politieke actoren betrokken, terwijl in de latere fasen juist de politieke actoren van groter belang zijn. De actoren hebben verschillend belang in het besluitvormingsproces. Een aantal ambtelijke adviesorganen is voor een groter gemeentelijk belastinggebied en ondersteunen de discussie hierover met verschillende rapporten. De VNG, warm voorstander van een groter gemeentelijk belastinggebied behartigt de belangen van haar leden door te sturen op een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied, ondanks dat er bij haar leden nog geen overeenstemming lijkt te zijn over welke maatregelen het dan zouden moeten worden. De ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken zijn geen voor of tegenstander van de plannen, maar dienen vooral het belang van de minister en staatssecretaris. Onder de ambtenaren die aan de uitwerking van de voorstellen hebben gewerkt leeft wel een voorkeur voor een verruiming.

Politiek is het landschap te verdelen in voorstanders en gematigde voorstanders vanwege bedenkingen of voorwaarden bij een uitbreiding. De coalitiepartijen zijn in theorie voor en ondersteunen hun minister en staatssecretaris bij de uitwerking van de plannen voor een verruiming. Onder de parlementsleden en de achterban leven wel belangrijke vragen over een dergelijke uitbreiding. Daarbij is met name de VVD tegen een onevenredige lastendruk op huizenbezitters en de PvdA tegen een onevenredige druk op minima. De oppositiepartijen hebben ook zo hun bedenkingen: het CDA lijkt in het geheel niet zo enthousiast, GroenLinks, ChristenUnie en de SGP zijn wel voor maar onder grote voorwaarden. D66 is het meest te spreken over een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied.

In dit onderzoek is het barrièremodel van Bachrach & Baratz gebruikt om het besluitvormingsproces te analyseren. Het barrièremodel schetst een besluitvormingsproces als een kanaal waarin groepen die de status quo prefereren barrières opwerpen voor groepen die verandering beogen. In deze context zijn er groepen die een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied voor ogen hebben en groepen die daar minder enthousiast voor zijn.

Hier ontbreekt een belangrijke nuance in het barrièremodel. Uit dit onderzoek is gebleken dat er in het parlement veel voorstanders en weinig tegenstanders te vinden zijn. Zou men de zetels tellen van de coalitiepartijen en oppositiepartijen die in hun verkiezingsprogramma of als respondent aangeven voor een groter gemeentelijk belastinggebied te zijn, dan zou zowel in de Tweede als Eerste Kamer een ruime meerderheid bestaan voor de plannen. De nuance zit echter in het onthouden van steun aan plannen waar men sec wel voor is te vinden maar door omstandigheden of uit politieke motivatie toch geen steun aan geeft. Hierbij speelt ook prioriteit een rol. Voor veel actoren blijkt dit onderwerp geen prioriteit te hebben. Aan zowel de kant van het kabinet als aan de kant van de oppositie wordt een verruiming gepasseerd door vele andere onderwerpen. Dit is de tweede nuance die ten opzichte van het barrièremodel afwijkt: de veronderstelde weerstand van tegenstanders is veel passiever dan de beschrijving van het barrièremodel doet vermoeden. Weerstand lijkt vooral buiten de deur en achter de schermen uitgeoefend te worden.

De eerste barrière in het model van Bachrach & Baratz is het negatief framen of benoemen van de risico's. Dit wordt waargenomen met betrekking tot dit onderwerp. Argumenten verschillen van potentieel 'hebbiger' gemeenten tot onwenselijke intergemeentelijke verschillen. Daarbij valt op dat het niet zozeer de actoren zelf zijn die dit noemen, in plaats daarvan verwijzen ze naar 'men', 'we' of 'de media'.

De tweede barrière draait om het vertragen en bemoeilijken van het besluitvormingsproces op een meer institutionele manier. De weerstand is, zoals hierboven al opgemerkt is, passiever dan te verwachten valt. Respondenten hebben aangegeven dat er vertraging in het proces sluipt. Met name het geven van een lage prioriteit en het vooruitschuiven van voorstellen van kabinetszijde valt hier op. Het kabinet heeft in een akkoord over het belastingplan 2016 met CDA en D66 een afspraak gemaakt om voor de zomer van 2016 te komen met een voorontwerp van de verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Dit is om twee redenen opvallend:

- De uitgewerkte plannen liggen er al grotendeels. De werkgroep waar onder andere medewerkers van Binnenlandse Zaken en Financiën in werkten hebben zoals de respondenten aangeven al ‘vrijwel uitgewerkte plannen’ voor een groter gemeentelijk belastinggebied liggen, en;
- wetende dat er verschillende verkiezingsjaren aan komen en de termijn van het huidige kabinet ten einde loopt verraadt de timing dat het kabinet geen haast heeft. Zoals respondenten in dit onderzoek aangeven, is een implementatie van een ruimer gemeentelijk belastinggebied geen reëel scenario voor 2019.

Meerdere keren wordt de officiële besluitvormingsarena bijna bereikt en is er tot tweemaal toe bijna sprake van een non-beslissing. Het onderwerp krijgt tweemaal geen prioriteit of verzandt in de strijd over andere onderwerpen. Als onderdeel van een akkoord over het belastingplan 2016 slaat de voorgestelde verruiming een behandeling in de Tweede Kamer over en belooft het kabinet te komen met een voorontwerp.

Bachrach en Baratz stellen zichzelf voor en in deze fase onder andere de vraag: in hoeverre is de informatie waarover men moest en moet beslissen compleet? Verrassend genoeg is dit een kernelement om te begrijpen waarom er politiek zo moeizaam resultaat is bereikt. Veel oppositiepartijen, benodigd voor een meerderheid in de Eerste Kamer, zijn in de basis voor een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied maar verschillen wel over de voorwaarden waaronder dat moet gebeuren. Veelgehoord is dat de totale lastendruk niet toe mag nemen, daarnaast dat minima niet onevenredig belast mogen worden (wat een uitdaging is omdat gemeenten in veel rekenmodellen niet evenredig meer kunnen gaan kwijtschelden). Ondanks dat er bijna een jaar is gewerkt aan concrete voorstellen op de twee ministeries en met behulp van de VNG, is er in de debatten en voor zover bekend achter gesloten deuren geen sprake geweest van de behandeling van concrete voorstellen.

Het ontbreken van prioriteit springt er uit in het rijtje van oorzaken voor het moeizaam vorderen van het besluitvormingsproces. De eerste twee barrières in het model van Bachrach & Baratz verklaren het negatief framen en institutionele vertraging maar gaan niet zozeer in op het ontbreken van positieve support. De respondenten zelf erkennen dat er sprake is van het uitblijven van de zo belangrijke steun in de beide Kamers. Zelf verklaren ze dit door de complexiteit van de materie, er valt geen eer te behalen en ‘heeft het belasting heffen überhaupt weinig vrienden’. Hier wordt duidelijk dat, omdat het behalen van snelle en goed uit te leggen overwinningen voor politici zo belangrijk is, het technische en onpopulaire gemeentelijke belastinggebied op weinig prioriteit hoeft te rekenen.

Het barrièremodel kent ook een derde en vierde barrière die nog niet van toepassing zijn op dit onderwerp omdat deze fase van het besluitvormingsproces nog niet is bereikt. Er valt al wel iets te zeggen over welke vormen barrière III en IV aan zouden kunnen nemen, gebaseerd op het voorgaande en uitspraken van respondenten.

Het potentiële risico van de derde barrière voor een verruiming is een verregaande aanpassing van de verruimingsvoorstellen. De verwachting van een verruiming is dat dit

gemeenten meer beleidsvrijheid biedt om zelf tarieven vast te stellen en dus afwegingen te maken naar de gemeentelijke uitgaven. Een verruimingsvoorstel waarin de gemeente geen echte vrijheid wordt gegeven is in een dergelijke context een aanpassing die het oorspronkelijke streven teniet zou doen.

Tenslotte is de vierde barrière, een onjuiste uitvoering van het beleid, geen groot risico in dit besluitvormingsproces. De uitvoering en dan met name de vrijheid om per gemeente te verschillen is juist de essentie van de pogingen het gemeentelijke belastinggebied te verruimen. Mocht het gemeentelijk belastinggebied verruimd worden in de komende jaren, dan moet nog blijken hoe gemeenten invulling gaan geven aan deze vrijheid.

7. Conclusies en aanbevelingen

In deze paragraaf worden de conclusies van dit onderzoek gepresenteerd. Door de beschrijving van het besluitvormingsproces met causal process tracing methodiek en de analyse middels het barrièremodel hoopt de onderzoeker te komen tot een beantwoording van de hoofd- en deelvragen. De conclusies bevatten normaliter geen nieuwe informatie maar zijn veeleer een samenvatting en doorgetrokken lijn van de voorgaande hoofdstukken. Na de conclusies worden enkele aanbevelingen geformuleerd.

Dit onderzoek kreeg richting met de volgende vraagstelling:

Hoe is de uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied op de publieke en politieke agenda terecht gekomen en hoe kenmerkt zich het verdere besluitvormingsproces aangaande de al dan niet geplande uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied, in de context van de door de staatssecretaris van Financiën gewenste belastingherziening en het in een later stadium gerealiseerde belastingplan?

De hoofdvraag is opgedeeld in een vijftal deelvragen die hierna zonder verdere aankondiging zullen worden beantwoord. Ter ondersteuning van de beantwoording van deze hoofd- en deelvragen doet hoofdstuk vier dienst als contextbeschrijving, hoofdstuk vijf als procesbeschrijving en hoofdstuk zes als analyse van het krachtenveld tussen actoren en in werking zijnde mechanismen.

Het belastinggebied van Nederlandse gemeenten is al jaren een onderwerp van discussie. Het is internationaal gezien vrij klein en bevat enkele grote maar vooral veel kleinere belastingmaatregelen. Inkomsten uit het gemeentelijk belastinggebied bevatten naar schatting 8% tot 11% van het totale gemeentelijke inkomen. Het huidige gemeentelijk belastinggebied wordt vooral gekenmerkt door de onroerendzaakbelasting (OZB) en enkele grotere heffingen zoals de reinigingsheffing en de afvalstoffenheffing. Gemeenten mogen binnen bepaalde grenzen hun belastingtarieven aanpassen, maar worden bij de grootste belasting, de OZB, beperkt door een landelijke norm (macronorm). Heffingen mogen in geen geval meer opleveren dan dat er wordt uitgegeven aan de betreffende post. Het gemeentelijk belastinggebied is volgens velen te klein voor een effectieve en efficiënte werking van de belastingen en belemmert de gemeenteraad in een goede afweging op lokaal niveau (hogere belastingen, hoger voorzieningsniveau en vice versa). De meeste gemeentelijke belastingen en heffingen van vandaag gaan al zeer lang mee of zijn een vervanging van nog oudere belastingwetten. Kortom, het gemeentelijk belastinggebied valt qua samenstelling vooral historisch te verklaren en minder vanuit andere perspectieven zoals effectiviteit.

Dit onderzoek is gericht op de periode die begint met de aankondiging van staatssecretaris Wiebes van Financiën om het Nederlandse belastingstelsel te herzien in april 2014. Als onderdeel van deze aankondiging heeft de staatssecretaris een aantal keuzes voor mogelijke aanpassingen van het huidige stelsel geïnventariseerd. Dit onderzoek richtte zich op de achtste keuze die gepresenteerd werd door de staatssecretaris, een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Dat dit onderwerp een van de keuzes vormt, komt niet uit de lucht vallen zo blijkt uit dit onderzoek, maar is een gevolg van ambtelijk voorwerk. Met name de Vereniging Nederlandse Gemeenten gebruikte ambtelijke ingangen om dit onderwerp op de agenda te zetten. Hierbij werd het gesteund door een groeiende stapel rapporten van de Raad voor de financiële verhoudingen, het Centraal Planbureau en publicaties van de vereniging zelf. Daarbij moet worden opgeteld dat decentralisaties van Rijk naar gemeenten het takenpakket van

gemeenten substantieel heeft doen toenemen wat ook in het politiek spectrum tot het inzicht leidt dat een groter gemeentelijk belastinggebied goed zou zijn. Met het presenteren van deze keuze voldoet de staatssecretaris van Financiën aan zowel ambtelijke verwachtingen als politieke inzichten. Er lijkt een makkelijke meerderheid voor een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied te zijn in de Eerste en Tweede Kamer.

Het lopende seizoen 2014 – 2015 staat in het teken van ondersteunend materiaal dat wordt uitgebracht om een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied te ondersteunen. Op de ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën wordt gewerkt aan een set concrete voorstellen. De werkgroep die deze taak heeft wordt geleid door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze groep weet voor de zomer van 2015 tot een vrijwel afgerond advies en een set mogelijke maatregelen te komen. Naast deze groep ambtelijke medewerkers (waaronder medewerkers van de VNG) is er een politieke groep die zich meer oriënteert op het politiek draagvlak. De leden van beide werkgroepen weten elkaar goed te vinden en blijken goed op de hoogte te zijn van lopende onderzoeken bij het Centraal Planbureau, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en de Raad voor de financiële verhoudingen.

Staatssecretaris Wiebes zoekt naar mogelijkheden om de door hem gewenste belastingherziening van de grond te krijgen door oppositiepartijen te polsen over hun wensenlijstje. Hierbij ondervindt hij hinder van de Provinciale Statenverkiezingen van maart 2015, die het politieke landschap verder versplinteren en de benodigde meerderheid in de Eerste Kamer zo mogelijk nog lastiger maken. Het is zomer 2015 als de staatssecretaris bekend maakt dat de coalitiepartijen er over uit zijn en hij een drietal pakketten presenteert als de formule voor een belastingherziening. De gewenste gemeentelijke verruiming van het belastinggebied is het derde pakket. Er wordt gesproken over een verruiming van twee tot vier miljard euro. Het is nog geen weken later als het overleg met oppositiepartijen over de belastingherziening flopt. Het debat over de maatregelen loopt hoog op, nog voor dat er gesproken is over een groter gemeentelijk belastinggebied. Het onderwerp blijkt bij zowel coalitie als een groot deel van de oppositie een lage prioriteit te genieten. Het geloof onder voorstanders dat dit alsnog opgepakt gaat worden, is erg laag op dit punt.

De belastingherziening wordt verdrongen door het belastingplan 2016. Dit plan bestaat uit een aantal volgens de staatssecretaris benodigde maatregelen voor 2016 en blijkt ook het eerste pakket met belastingverlagingen en compensaties te bevatten. Ondanks de gunstige inhoud van het belastingplan, blijkt er geen meerderheid te vinden die het kabinet in de Eerste Kamer aan een meerderheid wil helpen. Koortsachtig wordt er door de staatssecretaris en overige bewindslieden gezocht naar een gelegenheidscoalitie als in december 2015 D66 en CDA senatoren de reddende hand uitsteken naar het kabinet door een akkoord te sluiten over het belastingplan. Onderdeel van dit akkoord is de door niemand meer verwachte verruiming van het gemeentelijk belastinggebied. Het kabinet doet de belofte voor de zomer van 2016 te komen met een voorontwerp. Een belangrijke stuwende factor in deze laatste fase van het proces zijn de D66 en CDA senatoren Rinnooy Kan en Van Rij die zelf eerder respectievelijk voorzitter en deelnemer waren van de VNG-adviescommissie met betrekking tot het gemeentelijk belastinggebied. Hiermee lijkt een verruiming het alsnog definitief te hebben gered.

In de eerste fase van het proces zijn vooral niet politieke actoren betrokken, in de latere fasen zijn het juist de politieke actoren die van groter belang zijn. Politiek is het landschap te verdelen in voorstanders en gematigde voorstanders vanwege bedenkingen of voorwaarden bij een uitbreiding. De coalitiepartijen zijn in theorie voor en ondersteunen hun minister en staatssecretaris bij de uitwerking van de plannen voor een verruiming. Onder de

parlementsleden en de achterban leven wel belangrijke vragen over een dergelijke uitbreiding. Daarbij is met name de VVD tegen een onevenredige lastendruk op huizenbezitters en de PvdA tegen een onevenredige druk op minima. Er is op papier een meerderheid voor een verruiming onder coalitie en oppositiepartijen, maar veel oppositiepartijen zoals het CDA, GroenLinks en de ChristenUnie hebben bedenkingen of voorwaarden bij een verruiming. D66 is de meest enthousiaste oppositiepartij.

Voor de analyse is het barrièremodel van Bachrach & Baratz gebruikt, dat besluitvorming in een proceskanaal plaatst en daarbij een aantal barrières veronderstelt. Daarnaast, zo veronderstelt het model, kent elke beleidsverandering voor- en tegenstanders. Toch komt de werkelijkheid van de bevindingen van dit onderzoek niet helemaal overeen met de modelwerkelijkheid van Bachrach en Baratz. De nuance zit in het onthouden van steun aan voorstellen waar men in principe voor is maar toch niet ondersteunt. Hier kan zowel politiek spel als onvolledige informatie aan ten grondslag liggen. Partijen geven niet graag steun aan voorstellen waarvan ze de impact niet precies kennen of waarbij ze elkaar de meerderheid voor een plan niet gunnen.

De eerste barrière in het model van Bachrach & Baratz is het negatief framen of benoemen van de risico's. In dit onderzoek blijkt dat, hoewel vooral passief en verwijzend naar derden, er veel nadelen benoemd worden, er risico's opgesomd worden en er nadruk wordt gelegd op de onwenselijkheid van intergemeentelijke verschillen.

Ook het al dan niet geven van prioriteit speelt een rol. Voor veel actoren blijkt dit onderwerp geen prioriteit te hebben. Aan zowel de kant van het kabinet als aan de kant van de oppositie wordt een verruiming gepasseerd door vele andere onderwerpen. Hierin is de tweede barrière uit het barrièremodel zichtbaar, die draait om het vertragen en bemoeilijken van het besluitvormingsproces met institutionele instrumenten. Een voorbeeld dat in deze context het meest in het oog springt is het beloofde voorontwerp van een verruiming, onderdeel van het akkoord met D66 en het CDA over het belastingplan 2016: ondanks dat de uitgewerkte plannen voor een verruiming er al liggen (dankzij de werkgroep van Binnenlandse Zaken en Financiën) en de wetenschap dat er verkiezingsjaren aankomen (wat het implementeren van nieuwe belastingen niet makkelijker maakt), heeft het kabinet een half jaar nodig voor een voorontwerp.

Voor dit momentum wordt bereikt, is er meerdere keren bijna sprake van dat het gemeentelijk belastinggebied een papieren tijger blijft zonder dat er één duidelijke tegenstem is uitgesproken. Dit herkennen we uit de theorie van Bachrach en Baratz als een non-beslissing. Hoewel hier passief op aangestuurd wordt, slaat het onderwerp de officiële besluitvormingsarena vrijwel over en wordt pas middels een novelle van de Eerste Kamer onderdeel van een akkoord.

Met deze procesanalyse zijn verschillende conclusies te trekken met betrekking tot de besproken besluitvormingstheorie. De onderzoeker geeft steun aan de kritiek van Bressers op het barrièremodel dat het model een te strikte afscheiding van de verschillende besluitvormingsfasen veronderstelt. Ook de modelwerkelijkheid dat voor- en tegenstanders duidelijk afgebakend en transparant zijn over hun handelen is niet terug te herkennen in het besluitvormingsproces. Zelfs de meest warme voorstander van een verruiming (de VNG) blijkt intern verdeeld en wat in dit onderzoek de meest duidelijke tegenstander lijkt is op papier geen tegenstander (de VVD). Daarmee kent het barrièremodel grote lacunes ten opzichte van een werkelijk besluitvormingsproces.

Daar tegenover staat dat de barrières die geïmpliceerd worden wel voorkomen in de praktijk. Zowel de negatieve framing van barrière I als de bureaucratische aanpak van barrière II blijken al dan niet bewust onderdeel uit te maken van dit besluitvormingsproces.

Het ontbreken van prioriteit is een van de factoren die niet zozeer terugkomt in het barrièremodel maar wel van grote invloed is op dit besluitvormingsproces. De eerste twee barrières leggen de nadruk meer op framen en vertragen, en nauwelijks op het ontbreken van prioriteit bij het gros van de beleidsmakers. In dit onderzoek zijn verschillende oorzaken genoemd voor het uitblijven van prioriteitsbesef: zo zou de materie te complex zijn en niet geschikt als politiek succes. Voor een politicus is juist een zichtbare en goed uit te leggen overwinning belangrijk voor het functioneren, wat de lauwe reactie van de meeste parlementariërs op dit thema enigszins verklaart.

De vraag is wat dit nu precies zegt over het barrièremodel van Bachrach & Baratz. Zoals hierboven beschreven lijkt het model vrij ongenueanceerd, hoewel de beschreven verschijnselen wel in de empirie te herkennen zijn. Het is goed mogelijk dat het barrièremodel zijn beste tijd gehad heeft of gewoon niet zo goed toepasbaar is buiten de originele context. Vervolgonderzoek zou wat dat betreft duidelijk moeten maken hoe het barrièremodel precies aangepast zou moeten worden om deze nuances recht te doen. De onderzoeker denkt hierbij aan aanvullingen uit de hoek van het Advocacy Coalition Framework, met name omdat deze insteek onderscheid maakt tussen hoe ‘diep’ een overtuiging en dus in welke mate de wil om beleid te veranderen aanwezig is bij de actoren (Sabatier, 1987). In deze casus lijkt het gemeentelijk belastinggebied niet al te diep in de harten van de meeste voorstanders te zitten. Het punt wat in dit framework gemaakt wordt door onderscheid te maken tussen de ‘deep core’, ‘policy core’ en ‘secondary core’ is dat het voor de strijd om de regie over de politieke agenda uitmaakt hoe belangrijk een thema gevonden wordt en hoe verankerd het thema in de overtuiging van voor- en tegenstanders is.

7.1. Aanbevelingen

Hoewel dit onderzoek geen direct opdrachtgever heeft, worden hierna enkele aanbevelingen gedaan naar aanleiding van de conclusies die hiervoor getrokken zijn. De aanbevelingen zijn in algemene zin gericht op de toepassing van het barrièremodel in wetenschappelijke context, of hen die besluitvorming proberen te beïnvloeden.

- Het barrièremodel moet met grote voorzichtigheid toegepast worden buiten de context waarin het model is ontworpen. Zoals blijkt uit dit onderzoek veronderstelt het barrièremodel een te duidelijke afscheiding tussen de barrières en de fasen van besluitvorming. Ook wordt een duidelijk verschil verondersteld tussen voor- en tegenstanders, dit blijkt in de praktijk veel genuanceerder te liggen. Het is goed mogelijk dat dit in Amerikaanse context en op gemeentelijk niveau anders ligt. Daar staat tegenover dat de barrières uit het model wel te herkennen zijn in de Nederlandse context, zij het minder in het oog springend.
- Een besluitvormingsanalyse kan worden ondersteund met Causal Process Tracing. Een nadeel van het toepassen van deze methodiek zijn de benodigde ‘confessions’. Dit vraagt een grote mate van vertrouwelijkheid tussen de onderzoeker en de geïnterviewde, die er doorgaans niet is. Deze confessions ofwel bekentenissen, moeten vooral een kijkje geven achter de schermen van het besluitvormingsproces. Er zit een risico in om er van uit te gaan dat een informant meer zal vertellen dan publiekelijk bekend is. De onderzoeker beveelt vervolgonderzoek aan naar de toepasbaarheid van het barrièremodel in niet-Amerikaanse en moderne context. Het barrièremodel is bekend en veelgebruikt maar is mogelijk gedateerd en laat belangrijke aspecten buiten beschouwing. Vervolgonderzoek zou duidelijk moeten maken of het barrièremodel nog goed toepasbaar is, of dat in niet-Amerikaanse context zo is en welke aanvullingen het model nodig heeft om bij de tijd te blijven. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk dat het

Amerikaanse vertegenwoordigingsmodel (no taxation without representation) invloed heeft op een besluitvormingsproces. Ook is de tijd sterk veranderd: in de tijd van Bachrach en Baratz werd de nadruk gelegd op manage & control, de huidige benadering van gemeenten is veel meer gericht op ondersteunen in plaats van beheersen. Een suggestie van de onderzoeker is een mogelijke aanvulling vanuit de hoek van het Advocacy Coalition Framework. Dit werk van Paul Sabatier maakt onderscheid tussen de mate waarin de veranderingsgezindheid aanwezig is bij actoren door verschillende niveaus van hoe 'diep' een thema zit te construeren. Dit zou een aanvulling kunnen zijn op het barrièremodel door een nuance met betrekking tot de motivatie van voor- en tegenstanders te implementeren.

- Zij die beleid proberen te beïnvloeden richten zich meestal op de zichtbare voor- of tegenstem van een partij, bewindspersoon of organisatie. Of een voorstel wordt opgenomen in een partijprogramma, verkiezings slogan of er een publiekelijk statement wordt gemaakt lijkt daarin voor lobbyisten het hoogst haalbare. Uit dit onderzoek blijkt de prioriteit die een voorstel krijgt ook erg belangrijk is. Hoewel er op papier een makkelijke meerderheid voor een voorstel kan zijn, is het krijgen van prioriteit uiteindelijk net zo belangrijk voor het slagen van een voorstel. Prioriteit komt niet per definitie voort uit het voorstander zijn, zeker als er onderhuids bedenkingen leven bij een voorstel. Daarom zouden zij die besluitvorming proberen te beïnvloeden zich niet alleen moeten richten op officiële stellingname van een actor maar ook op de prioriteit die een actor geeft aan een voorstel.

Discussie

In de discussie bespreekt de onderzoeker gemaakte afwegingen met betrekking tot de scriptie. Methodologische keuzes worden verantwoord in de methodiek, de discussie is veeleer een bespreking van welke keuzes niet gemaakt zijn, welke aanpak anders zou zijn in een volgend onderzoekstraject.

Dit onderzoek bestaat in feite uit het leggen van een vergrootglas op een besluitvormingsproces. Door het beschrijven van een (historische) context, een procesbeschrijving en een procesanalyse wordt een ‘verhaal’ uitgeplozen en gestructureerd voor nadere beschouwing. De verruiming van het gemeentelijk belastinggebied was hiervoor geschikt vanwege de afbakening van het onderwerp, de voorkennis van de onderzoeker en toegang tot de bijbehorende bronnen. Het is eveneens een minder geschikt onderwerp vanwege de fiscale kant van het onderwerp, de lange historie die niet meegenomen kon worden in dit onderzoek en de relatieve onbekendheid van het onderwerp.

Met de keuze voor het barrièremodel wordt gekozen voor een bekende en vertrouwde theorie waar al veel over geschreven is. Voordelen van deze theorie zijn de grote hoeveelheden literatuur die ter beschikking staat en de toepasbaarheid op dit onderwerp. Net als Bachrach en Baratz een besluitvormingsproces zien als een kanaal van beleidskeuzes, is dit proces een verhaal met mee- en tegenvallers, waarbij de verwachting dat er een verruiming zou komen varieerde van onwaarschijnlijk tot zeker. Een nadeel van deze theorie kan zijn dat deze gedateerd is. In de jaren 70 werkte besluitvorming mogelijk anders. Ook is de theorie gebaseerd op gemeentelijk besluitvormingsniveau. Bachrach en Baratz hebben het barrièremodel ontworpen na jarenlang onderzoek bij gemeenten in de Verenigde Staten, wat ook een mogelijke afwijking geeft bij toepassing op een Nederlands besluitvormingsproces.

Zo is bijvoorbeeld denkbaar het Amerikaanse principe van ‘no taxation without representation’ invloed heeft op gemeentelijke besluitvorming. ‘States’ en ‘counties’ hebben in vergelijking met Nederlandse gemeenten een hele grote vinger in de pap. Andere mogelijke veranderingen ten opzichte van de tijd dat het barrièremodel werd ontworpen is de mindset van publieke organisaties. Waar in de jaren 70 en 80 het New Public Management duidelijk vorm begon te krijgen probeert men in 2015 juist afscheid te nemen van de cijfercultuur en prefereren gemeenten de netwerkbenadering. Deze en meer ontwikkelingen veranderen de context van een besluitvormingsproces in verregaande mate.

Ten aanzien van het barrièremodel is lastig oordelen in welke mate het model een op een toepasbaar is en blijft buiten de oorspronkelijke context. Hoewel het model nuances mist, komen de beschreven verschijnselen wel voor in de onderzochte casus. In ieder geval zou het model met grote voorzichtigheid toegepast moeten worden. Zoals de genoemde kritiek op het model al veronderstelt, is de werkelijkheid veel meer gelaagd en chaotisch dan het model voorspelt. Mogelijke aanvullingen voor het barrièremodel zouden kunnen komen van het Advocacy Coalition Framework, waar onderscheid wordt gemaakt tussen de mate waarin een onderwerp belangrijk wordt gevonden door een actor, ofwel hoe ‘diep’ het zit. De onderzoeker is van mening dat het barrièremodel zonder aanpassing niet goed bruikbaar is om een besluitvormingsproces als de hier onderzochte casus uit te tekenen en te analyseren.

De keuze om kwalitatief onderzoek te doen met behulp van causal process tracing leidt tot veel beschrijven, uitpluizen en reconstrueren. Causal process tracing als methodiek geeft een dergelijke beschrijving iets meer structuur en richting. Een nadeel van deze methode is de noodzaak om bekentenissen van informanten te krijgen, die in de praktijk zeldzaam blijken.

Ook kan het de schijn van een reconstructie wekken, waar het ook het herschrijven van een proces kan zijn. Quotes van informanten kunnen hierbij ondersteuning geven maar ook selectief gekozen worden.

Kwantitatief onderzoek is met een dergelijke casus geen reële mogelijkheid. Voor inzicht in een besluitvormingsproces is vooral het spreken met een aantal sleutelfiguren belangrijk. Hier zit gelijk een groot risico in, namelijk als een of meerdere van deze sleutelfiguren niet mee willen werken aan een onderzoek is het afbreukrisico groot. Dit is een kwetsbaar onderdeel van de scriptie, het spreken van de juiste personen is grotendeels gelukt maar niet volledig. Zo bleek het een brug te ver een informant van het CDA met directe betrokkenheid op dit besluitvormingsproces te spreken.

Enkel het doen van een documentenstudie naar ditzelfde onderwerp acht de onderzoeker niet wenselijk. Hoewel een documentenstudie de publiekelijke kant van dit proces op dezelfde wijze had blootgelegd, waren specifieke getuigenverslagen en verwijzingen onopgemerkt gebleven. Juist de gesprekken met betrokkenen heeft de onderzoeker ervaren als verrijkend.

Het herhalen van onderzoek is in het geval van bestuurskundig onderzoek niet vaak mogelijk, transparantie van onderzoeksmethode en aanpak is daarom des te belangrijker. Ik hoop hieraan te hebben voldaan met deze scriptie.

Literatuurlijst

Algemeen Dagblad, 2015. *Ouderen profiteren niet mee van nieuw belastingplan*. Opgeroepen op 26 april 2016, van: <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/4087387/2015/06/24/Ouderen-profileren-niet-mee-van-nieuw-belastingplan.dhtml>

Bachrach, P. & Baratz, S. (1970) *Power and Poverty. Theory and Practice*; New York: Oxford University Press.

Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging*. Tweede herziene druk, Boom|Lemma uitgevers, Den Haag.

Blatter, J. & Haverland, M. (2014). Case studies and Causal Process Tracing. *Comparative Policy Studies: conceptual & methodological challenges*. Houndsmills Basingstoke: Palgrave Macmillan

Bressers, J. T. A., Pullen, H., & Schuddeboom, J. (1990). *Toetsingskader*. Opgeroepen op 9 oktober 2015, van: <http://doc.utwente.nl/4527/1/Toetsingskader90.pdf>

CBS, 2014. *Gemeenten financieel afhankelijk van Den Haag*. Opgeroepen op 11 september 2015, van: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/overheid-politiek/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-4224-ta.htm>

CDA, 2012. *Verkiezingsprogramma CDA 2012-2017; Iedereen*. Opgeroepen op 12 mei 2016, van: <https://www.cda.nl/standpunten/verkiezingsprogramma/>

Cobb, R.W. & Elder, C.D. (1972). The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, Vol. 33, no. 4. pp. 892 – 915.

COELO, 2015. *Wat betaal ik waar; kaart met belangrijkste gemeentelijke tarieven*. Opgeroepen op 7 maart 2016, van: <http://www.coelo.nl/index.php/wat-betaal-ik-waar/digitale-gemeente-atlas-2015>

M.D. Cohen, J.G. March & J.P. Olsen, 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 17, Nr. 1 pp. 1-25

Centraal Plan Bureau, 2015. *Woning en ingezetenen goede grondslagen*. Opgeroepen op 11 maart 2016, van: <http://www.cpb.nl/persbericht/3215671/meer-lokaal-maatwerk-bij-gemeentelijke-belastingen-op-woningen-en-ingezetenen>

David Collier, 2011. Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics* Vol. 44, No. 4, (11 – 2011), p. 823-830.

Eerste Kamer, 2015. *Novelle Belastingplan 2016*. Opgeroepen op 4 mei 2016, van: https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34360_novelle_belastingplan_2016

Eerste Kamer, 2016a. *Prof. dr. A.H.G. Rinnooy Kan (D66)*. Opgeroepen op 9 mei 2016, van: https://www.eerstekamer.nl/persoon/prof_dr_a_h_g_rinnooy_kan_d66

Eerste Kamer, 2016b. *Mr. M.L.A. van Rij (CDA)*. Opgeroepen op 9 mei 2016, van: https://www.eerstekamer.nl/persoon/mr_m_l_a_van_rij_cda

Eerste Kamer, 2016c. *A. Jorritsma-Lebbink (VVD)*. Opgeroepen op 9 mei 2016, van: https://www.eerstekamer.nl/persoon/a_jorritsma_lebbink_vvd

Financieel Dagblad, 2015. *Verkiezingsuitslag maakt belastingherziening nog lastiger*. Opgeroepen op 31 maart 2016, van: <http://fd.nl/economie-politiek/1097272/verkiezingsuitslag-maakt-belastingherziening-nog-lastiger>

Financieel Dagblad, 2015b. *Oppositie stapt uit belastingoverleg*. Opgeroepen op 3 mei 2016, van: <http://fd.nl/economie-politiek/1109559/oppositie-stapt-uit-belastingoverleg>

Financieel Dagblad, 2015c. *Belastingherziening gaat verder, maar dan in kleine stapjes*. Opgeroepen op 3 mei 2016, van: <http://fd.nl/economie-politiek/1118898/belastingherziening-gaat-verder-maar-dan-in-kleine-stapjes>

Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (1989). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer

Huis van de Nijmeegse geschiedenis, 2015. *Belastingdienst*. Opgeroepen op 16 september 2015, van: http://www.huisvandenijmeegsegeschiedenis.nl/info/Belastingdienst#cite_ref-2

Kam, Koopmans et al, 2011. *Overheidsfinanciën*. Dertiende druk, Noordhoff Uitgevers.

Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies (2^e editie)*. New York: Harper Collins

Kruijk, M.D. de & Rekkers, P.N.M. (1998). *Stevig draagvlak voor dijken*. In: Bartels, G., Nelissen, W. & Ruelle, H., *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting*. Kluwer, Utrecht.

NOS, 2014. *Dijsselbloem: belastingstelsel herzien*. Opgeroepen op 7 april 2015, van: <http://nos.nl/artikel/621197-dijsselbloem-belasting-herzien.html>

NOS, 2015. *SGP en CU tegen, CDA voor belastingplan*. Opgeroepen op 3 mei 2016, van: <http://nos.nl/artikel/2068886-sgp-en-cu-tegen-cda-voor-belastingplan.html>

NRC, 2014a. *Ambitieuze schets maar vage timing*. Opgeroepen op 27 oktober, 2015, van: <http://www.nrc.nl/handelsblad/2014/09/17/ambitieuze-schets-belastingstelsel-maar-vage-tim-1420867>

NRC, 2014b. *Moeizame start overleg nieuw belastingstelsel*. Opgeroepen op 27 oktober, 2015, van: <http://www.nrc.nl/handelsblad/2014/09/26/moeizame-start-overleg-nieuw-belastingstelsel-1422373>

NRC, 2015. *Samsom; coalitie akkoord over herziening belastingstelsel*. Opgeroepen op 1 april 2014, van: <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/06/15/samsom-coalitie-akkoord-over-herziening-belastingstelsel>

NRC, 2015b. *Belastingplan gered na akkoord met D66*. Opgeroepen op 3 mei 2016, van: <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/12/08/belastingplan-gered-na-akkoord-coalitie-met-d66>

NRC Handelsblad, 2014. *Wat kunnen we leren van Texas?* Opgeroepen op 25 maart 2016, van: <http://www.nrc.nl/handelsblad/2014/11/26/we-kunnen-leren-van-texas-1441774>

NRC Next, 2015. *Fiscaal akkoord lonkt in senaat via hogere gemeentebelastingen*. Opgeroepen op 10 mei 2016, van: <http://www.nrc.nl/next/2015/12/03/fiscaal-akkoord-lonkt-in-senaat-via-hogere-gemeen-1563535>

Nu.nl, 2014. *Belastingstelsel doorgeschoten en te complex*. Opgeroepen op 7 april 2015, van: <http://www.nu.nl/politiek/3749477/belastingen-doorgeschoten-en-complex.html>

Nu.nl, 2015a. *Zo zal het politieke spel rond de belastingherziening verder gaan*. Opgeroepen op 25 juli, 2015, van: <http://www.nu.nl/weekend/4072044/zo-zal-politieke-spel-rond-belastingherziening-verder-gaan.html>

Nu.nl, 2015b. *Coalitie wil af van voorstel BWT verhoging*. Opgeroepen op 25 juli 2015, van: <http://www.nu.nl/algemeen/4078522/coalitie-wil-af-van-voorstel-btw-verhoging.html>

Nu.nl 2015c. *Reacties politiek op herziening belastingstelsel*. Opgeroepen op 1 april 2016, van: <http://www.nu.nl/economie/4071776/reacties-politiek-herziening-belastingstelsel.html>

Nu.nl, 2015d. *Onderhandelingen belastingherziening geklapt*. Opgeroepen op 5 mei 2016, van: <http://www.nu.nl/politiek/4078241/onderhandelingen-belastingherziening-geklapt.html>

Raad voor de financiële verhoudingen, 2015. *Uitbreiding lokaal belastinggebied*. Opgeroepen op 7 april, 2015, van: <http://www.rob-rfv.nl/rfv/actueel/nieuwsbericht/135/Uitbreiding+lokaal+belastinggebied>

Raad voor de financiële verhoudingen, 2011. *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*. Opgeroepen op 7 maart 2016, van: http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/boekje_rapport_verdelen_vertrouwen_en_verantwoorden.pdf

Rijksoverheid, 2013. *Eindrapport commissie inkomstenbelasting*. Opgeroepen op 25 maart 2016, van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/06/18/eindrapport-commissie-inkomstenbelasting>

Rijksoverheid, 2014a. *Kamerbrief keuzes voor een beter belastingstelsel*. Gepubliceerd door Ministerie van Financiën op 16 september, 2014. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/09/16/kamerbrief-keuzes-voor-een-beter-belastingstelsel.html>

Rijksoverheid, 2014b. *Staat van het Openbaar Bestuur*. Ministerie van Binnenlandse Zaken. Staat van het Openbaar Bestuur. Opgeroepen op 11 september 2015, van: <http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/staat-van-het-bestuur-2014/>

Rijksoverheid, 2015a. *Welke belasting heft de gemeente?* Opgeroepen op 21 juli 2015, van: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/vraag-en-antwoord/welke-belastingen-heft-de-gemeente.html>

Rijksoverheid 2015b. *Plasterk laat gemeenten experimenteren met lokale regels*. Opgeroepen op 16 september 2015, van: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/01/08/plasterk-laat-gemeenten-experimenteren-met-lokale-regels>

Rijksoverheid, 2015c. *Kamerbrief novelle belastingplan 2016*. Opgeroepen op 7 maart 2016, van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/12/08/kamerbrief-novelle-belastingplan-2016>

Rijksoverheid, 2015d. *Belastingherziening*. Opgeroepen op 1 april 2016, van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/06/19/belastingherziening>

Rijksoverheid, 2015e. *Begeleidende brief belastingplan 2016*. Opgeroepen op 3 mei 2016, van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/09/15/begeleidende-brief-belastingplan-2016>

RTL, 2015. *Wiebes over belastingplan: meerderheid lijkt onmogelijk*. Opgeroepen op 11 maart 2016, van: <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/wiebes-over-belastingplan-meerderheid-likt-onmogelijk>

OECD, 2012. *Institutional and Financial Relations across Levels of Government*. OECD Fiscal Federalism Studies. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/institutional-and-financial-relations-across-levels-of-government_9789264167001-en

Oisín Tansey, 2007. Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling. *Political Science and Politics*, Volume 40, Nr. 4

Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, Policy Oriented learning and policy change; an Advocacy Coalition Framework. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*. Nr. 4: 649 – 692.

SGP, 2012. *Verkiezingsprogramma SGP 2012 – 2017*. Opgeroepen op 12 mei 2016, van: <https://www.sgp.nl/Standpunten/Verkiezingsprogramma>

Simon, Herbert (1957). *A Behavioral Model of Rational Choice*. New York: Wiley.

Trouw, 2014a. *Hervormingsplannen moeilijk uitvoerbaar*. Opgeroepen op 27 oktober 2015, van: <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/3749350/2014/09/17/Hervormingsplannen-moeilijk-uitvoerbaar.dhtml>

Trouw, 2015a. *Belastinghervorming op losse schroeven*. Opgeroepen op 25 juli 2015, van: <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/4085744/2015/06/22/Belastinghervorming-op-losse-schroeven.dhtml>

Trouw, 2015b. *Contouren nieuw belastingstelsel zichtbaar: 60.000 extra banen*. Opgeroepen op 26 april 2016, van: <http://www.trouw.nl/tr/nl/4504/Economie/article/detail/4083053/2015/06/19/Contouren-nieuw-belastingstelsel-zichtbaar-60-000-extra-banen.dhtml>

Tweede Kamer, 2014a. Vergaderjaar 2014, kamerstuk 33 750 B, nr. 17; *Evaluatie systematiek macro-norm onroerende zaakbelasting*.

Tweede kamer, 2014b. Vergaderjaar 2014, Algemene Politieke Beschouwingen, plenair debat. *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) en de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2015*

Tweede Kamer, 2014c. Plenair verslag. *Belastinghervorming belangrijk punt in financiële beschouwingen*. Opgeroepen op 27 oktober, van: http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/belastinghervorming_belangrijk_punt_in_financiele_beschouwingen

Tweede Kamer, 2005a. Vergaderjaar 2005, kamerstuk 30 096, nr. 3. *Wijziging van de Gemeentewet in verband met het afschaffen van het gebruikersdeel van de onroerendezaakbelasting*.

Vereniging voor Belastingwetenschap, 2009. *Taakgericht heffen; rapport van de commissie onderzoek belastingen lokale overheden*. Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, no. 239. Kluwer, Deventer.

Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2005. *Veel doen met weinig geld*. Opgeroepen op 11 maart 2016, van: http://www.treasury.nl/files/2007/10/treasury_69.pdf

Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2016a. *Gemeentelijk belastinggebied*. Opgeroepen op 4 maart 2016, van: <https://vng.nl/onderwerpenindex/belastingen/gemeentelijk-belastinggebied>

Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2016b. *Gemeentefonds*. Opgeroepen op 4 maart 2016, van: <https://vng.nl/onderwerpenindex/gemeentefinancien/gemeentefonds/nieuws/begroting-2015-opmaat-naar-nieuwe-verhouding-rijk-gemeenten>

Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2015a. *Bepalen betekent bepalen*. Opgeroepen op 1 april 2016, van: https://vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2014/bepalen-betekent-betalen_20150526.pdf

Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2015b. *Macronorm OZB*. Opgeroepen op 16 september 2015, van: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/belastingen/ozb>

Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2015c. *Uitbreiding gemeentelijk belastinggebied*. Opgeroepen op 7 april, 2015, van: <https://www.vng.nl/producten-diensten/databanken/belastingkennis-voor-raadsleden/belastinggebied/uitbreiding-gemeentelijk-belastinggebied>

Verschuren P. & Doorewaard H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Vierde druk, Uitgeverij Lemma, Den Haag.

Volkskrant, 2014a. *Uitgeregeerd of zijn er nog ambities*. Opgeroepen op 27 oktober 2015, van: <http://www.volkskrant.nl/politiek/uitgeregeerd-of-zijn-er-nog-ambities~a3749471/>

Volkskrant, 2014b. *Strijd om het belastingstelsel, iedereen wil iets anders*. Opgeroepen op 31 maart 2016, van: <http://www.volkskrant.nl/politiek/de-strijd-om-het-belastingstelsel-iedereen-wil-iets-anders-van-wiebes~a3770295/>

Volkskrant, 2015a. *Belastingplan*. Opgeroepen op 25 juli 2015, van: <http://www.volkskrant.nl/binnenland/belastingplan-btw-gaat-op-veel-producten-naar-21-procent~a4078415/>

Volkskrant, 2015b. *Er is weinig over van de ambities van de coalitie*. Opgeroepen op 25 juli 2015, van: <http://www.volkskrant.nl/opinie/er-is-weinig-over-van-de-ambities-van-de-coalitie~a4093323/>

Volkskrant, 2015c. *Wiebes stuurt belastingbrief meer koopkracht voor werkenden*. Opgeroepen op 26 april 2016, van: <http://www.volkskrant.nl/binnenland/wiebes-stuurt-belastingbrief-meer-koopkracht-voor-werkenden~a4082697/>

Volkskrant, 2015d. *Ieder slippertje kan fataal zijn in het belastingdebat*. Opgeroepen op 26 april 2016, van: <http://www.volkskrant.nl/binnenland/ieder-slippertje-kan-fataal-zijn-in-belastingdebat~a4082132/>

Waarderingskamer, 2016. *Uitvoering wet WOZ*. Opgeroepen op 4 maart, 2016, van: <http://www.waarderingskamer.nl/>

Bijlage I - Topiclijst

Een topiclijst is een lijst met onderwerpen die voortkomen uit het theoretisch framework van het onderzoek. De topiclijst geeft de onderzoeker een instrument om respondenten te interviewen. Naderhand kan deductief gecodeerd worden aan de hand van de topiclijst. De topics zijn gebaseerd op de operationalisatie van de begrippen besluitvorming, de fasen van het barrière model en de daarin belangrijke machtsbronnen van actoren. Deze begrippen worden geïnterpreteerd zoals Bachrach & Baratz (1970) dat doen in hun publicatie *Power & Poverty*.

Topic	Indicator	Vraag
Introductie	<ul style="list-style-type: none"> • Actor 	Naam & functie
Besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> • Betrokkenheid 	Betrokkenheid bij eventuele uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied
Besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> • Betrokkenheid 	Fasen van betrokkenheid
Besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> • Besluitvorming: voor / tegen 	Partij / organisatie voor of tegen een uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied
Besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> • Besluitvorming: keuze > actie • Non - besluit 	Keuzes partij / organisatie of actie ondernomen m.b.t. het gemeentelijk belastinggebied
Besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> • Besluitvorming: gevolg keuze / actie • Non - besluit 	Wat was het effect van de keuze / (het uitblijven van) actie
Besluitvorming	<ul style="list-style-type: none"> • Besluitvorming: context • Non besluit 	Omstandigheden waarin actie werd ondernomen / actie werd voorkomen
Fasen barrièremodel	<ul style="list-style-type: none"> • Barrière I: publieke stellingname voor / tegen 	Publieke stellingname partij / organisatie voor of tegen uitbreiding gemeentelijk belastinggebied
Fasen barrièremodel	<ul style="list-style-type: none"> • Barrière I: overwegen alternatieven 	Mate waarin uitbreiding gemeentelijk belastinggebied serieus overwogen is volgens respondent
Fasen barrièremodel	<ul style="list-style-type: none"> • Barrière I: ondervonden tegenstand 	Ondervonden tegenstand bij het doen van voorstellen uitbreiding gemeentelijk belastinggebied

Fasen barrièremodel	<ul style="list-style-type: none"> • Barrière II: voorstel officieel besproken 	Mate waarin uitbreiding gemeentelijk belastinggebied officieel onderwerp van gesprek is geweest
Fasen barrièremodel	<ul style="list-style-type: none"> • Barrière II: tegenstand om officieel te bespreken 	Mate waarin tegenstand werd ondervonden om uitbreiding gemeentelijk belastinggebied officieel in overweging te nemen
Fasen barrièremodel	<ul style="list-style-type: none"> • Barrière II: weerstand onderdelen voorstel 	Onderdelen uitbreiding gemeentelijk belastinggebied die op meer of minder weerstand stuiten
Fasen barrièremodel	<ul style="list-style-type: none"> • Barrière II: wijze bespreking voorstel 	Wijze waarop uitbreiding gemeentelijk belastinggebied uiteindelijk is besproken
Barrières	<ul style="list-style-type: none"> • Barrière I & II: stellingname andere partijen 	Partijen zijn actief rondom dit thema, of; welke partijen proberen besluitvorming rondom dit thema te beïnvloeden volgens u?
Barrières	<ul style="list-style-type: none"> • Barrière I & II: aspecten van invloed op voorstel 	Wat van invloed is geweest op de uitkomsten van het overleg zoals we dat nu kennen
Machtsbronnen	<ul style="list-style-type: none"> • Status 	Status / expertise van partij / organisatie op dit onderwerp (track record)
Machtsbronnen	<ul style="list-style-type: none"> • Invloed 	Invloed van partij / organisatie op onderwerp
Machtsbronnen	<ul style="list-style-type: none"> • Prioriteit 	Prioriteit van het onderwerp volgens partij / organisatie
Machtsbronnen	<ul style="list-style-type: none"> • Belang 	Belang van partij / organisatie bij onderwerp
Machtsbronnen	<ul style="list-style-type: none"> • Leden / achterban 	Invloed en opinies bij achterban partij / organisatie
Machtsbronnen	<ul style="list-style-type: none"> • Middelen 	Middelen van partij / organisatie die beschikbaar waren voor dit onderwerp

Bijlage II – Interviewtranscripten